

Adam Habuda

Polska Akademia Nauk

Ludwik Habuda

Uniwersytet Wrocławski

## Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem i grą zinstytucjonalizowanych interesów

**Słowa kluczowe:** samorząd, podział terytorialny, administracja publiczna, gmina, zasada pomocniczości

Podziały terytorialne, tak jak je tutaj rozumiemy, to „względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni [terytorium — przyp. A.H., L.H.] państwa dokonywane dla pewnej grupy lub określonych tylko jednostek organizacyjnych państwa lub jednostek niepaństwowych wszakże wykonujących zadania państwowe”<sup>1</sup>.

Byłoby rozwiązaniem skrajnie niepraktycznym, gdyby w takim kraju, jak Rzeczpospolita Polska Anno Domini 2012, najpierw składanie wniosków o wydanie dowodu osobistego, paszportu czy prawa jazdy, a następnie ich odbieranie — a są to dokumenty przygotowywane i ewidencjonowane w sposób w pełni skoncentrowany — było możliwe tylko w jednym, zlokalizowanym w Warszawie (ewentualnie innej miejscowości), urzędzie. Przypisanie ich przyjmowania i wydawania mniejszej lub większej liczbie urzędów i organów o ograniczonej terytorialnej właściwości to ułatwienie życia wszystkim starającym się o nie. Gdyby jednak zbudować możliwie niezawodny system informatyczny — co teoretycznie jest możliwe — i umożliwić wszystkim bez wyjątku korzystanie z e-administracji, rozwiązanie takie — jako przyszłościowe — można by sobie wyobrazić w wypadku takich spraw, w których najważniejsza jest jednolitość rozstrzygnięcia, a obojętna merytoryczna treść decyzji, ważne jest natomiast, aby rozstrzygnięcia były takie same na całym terytorium, w skali całego państwa<sup>2</sup>.

Krokiem w kierunku rezygnacji z terytorialnego przypisania do urzędu jest — donosiły o tym media — zapowiedziana przez ministra administracji i cyfryzacji możli-

<sup>1</sup> Z. Leoński, *Podział terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 370.

<sup>2</sup> S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Książka i Wiedza, Warszawa 1975, s. 134.

wość składania wniosków o wydanie paszportu w każdym z urzędów wojewódzkich, a nie tylko w tym, na którego terenie działania wnioskodawca jest zameldowany. Inne sprawy, przy których załatwianiu dekoncentracja terytorialna nie tylko jest nieistotna, ale utrudniałaby dostęp do danych, to np. rejestracja pojazdów, praw jazdy, dowodów osobistych czy skazanych. Podziały terytorialne w praktyce to nie tyle problem wymagający sięgania do mniej lub bardziej wyrafinowanej teorii, to nie ideologia, to przede wszystkim najzwyczajsza życiowa konieczność — wszakże mocno uwikłana w gry partykularnych, terytorialnie zróżnicowanych interesów politycznych elit, co najwyżej o tyle różnych „dzisiaj” od tych w przeszłości, że bardziej stowarzyszeniowych, zinstytucjonalizowanych, związanych z zajmowanymi stanowiskami niż wspólnotowych, społecznościowych<sup>3</sup>. To, o co w nich przede wszystkim chodzi — jak zwykle z pewnymi wyjątkami — to nie autentyczne terytorialne identyfikacje społeczności, lecz stanowiska do obsadzenia lub zlikwidowania. W takich warunkach nie wystarcza analiza problemu z punktu widzenia nauk o organizacji i zarządzaniu, w wypadku nauki polskiej reprezentowanych niemal wyłącznie przez naukę administracji<sup>4</sup>, pożądane wydaje się uzupełnienie jej o spojrzenie przez pryzmat gry interesów.

To nie przypadek, że przy okazji powołania w 1990 r. samorządowych gmin ich liczba zwiększyła się — i, z tego co nam wiadomo, bez jakichkolwiek teoretycznych komentarzy ten wzrost tłumaczących — z nieco mniej niż 2100 do 2489, a więc o blisko 20%<sup>5</sup>. I stało się tak mimo „wypadnięcia” z gestii gmin kompetencji w zakresie zarządzania gospodarką terenową, zwłaszcza organizacji usług, w PRL-owskich gminach ważnych i wielce je absorbujących<sup>6</sup>. Przemilczenie tak znacznego jednoczesnego zwiększenia liczby gmin i ograniczenia zakresu ich zadań tylko częściowo tłumaczy i usprawiedliwia wprowadzanie gminnej reformy samorządowej w najbardziej początkowym etapie polskiej ustrojowej transformacji, inaczej niż w roku 1998.

Chyba ważniejsze było to, że w tamtych warunkach wielu z tych, którzy mogli mieć coś na ten temat do powiedzenia — zwłaszcza gdy to coś było krytyczne wobec poczynąń animatorów reform — milczało, nie chcąc, jak można się domyślać, wystawiać się na zarzut obrony starego porządku, na stworzenie okazji doszukiwania się w krytykach nowych rozwiązań, złych, zakorzenionych w PRL-owskiej przeszłości niemerytorycznych racji oraz ideologicznie i politycznie podejrzanych motywacji<sup>7</sup>. Ideologiczność ra-

<sup>3</sup> Por. F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> W polskiej literaturze zasadniczo nic nie zmieniło się pod tym względem od roku 1982, w którym ukazała się, reasumująca stan badań w tym zakresie, praca M. Elżanowskiego, *Przesłanki reform podziału terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1982.

<sup>5</sup> K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucyjnym, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarniecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005. Por. też L. Habuda, *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 53–90.

<sup>6</sup> L. Habuda, *Rola administracji gminnej w organizowaniu usług dla obywateli*, „Organizacja — Metody — Technika” 1980, nr 3.

<sup>7</sup> Świadomi, że naruszamy w ten sposób dyrektywę zachowania wagi proporcji dokonywanych zmian, przypominamy, że w PRL do demokracji odwoływano się w roku 1954, gdy w miejsce 2997 gmin utworzono 8790 gromad, i w 1959 r., gdy ich liczbę ograniczono do 4670, oraz w następnych latach kontynuowanych

cji strony przeciwnej nie była kłopotliwa, reprezentującym je chodziło przecież — a któż śmiałby podnieść na nią rękę — o wolność i demokrację

W drugim, rozciągniętym na kilka lat etapie prac nad ostatecznym kształtem polskiej samorządowej reformy już tak „cicho” nie było, ale tym, co mający ją za przedmiot dyskurs zdominowało, były zabiegi wokół zwiększenia liczby powiatów i województw, rozliczne medialne doniesienia o naciskach na ciągle wydłużanie listy przewidywanych do powołania powiatów i województw oraz zupełnie kuriozalne przywoływane przy tej okazji argumenty<sup>8</sup>. Znacznie mniej słyszalne były ignorowane przez autorów reformy głosy czyniące podziały terytorialne, zwłaszcza wojewódzkie, przedmiotem racjonalnej, naukowej refleksji<sup>9</sup>. W drugim z tych dwóch nurtów zmieścili się autorzy listu otwartego do rządu, sejmu, senatu i opinii publicznej<sup>10</sup>. Jego sygnatariusze — między innymi prof. prof. Witold Kieżun i Andrzej Piekara — zwracając uwagę na generalną nieracjonalność mnożenia podziałów terytorialnych i w konsekwencji rozbudowy administracyjnego aparatu, w szczególności eksponowali, że przypisane powiatom zadania nie są na tyle swoiste, aby nie można było ich rozparcelować między z jednej strony gminy, z drugiej zaś województwa<sup>11</sup>.

O przepychankach — takiego sformułowania używamy nieprzypadkowo — wokół mnożenia liczby województw obszerniej pisaliśmy w innych opracowaniach<sup>12</sup>. Odsyłając do nich tutaj, ograniczamy się jedynie do zwrócenia uwagi na duże zaangażowanie w kampanie obrony „swoich” województw nie tylko polityków, ale i miejscowych środowisk naukowych. Najbardziej zdeterminowanymi w takiej aktywności byli przedstawiciele środowisk naukowych Opola i Kielc<sup>13</sup>. Odpowiedzialny za przygotowanie powiatowej reformy samorządowej ówczesny podsekretarz stanu w MSWiA, J. Stępień, mając pełną osobistą świadomość sensowności powołania powiatów w liczbie 150–180 przyznaje, że naprawdę nigdy nie zabiegał o ograniczenie ich do takiego poziomu. I jednocześnie wyznaje: „Pewnie dlatego, że sam się wychowałem i zdobyłem wykształcenie [...] w Sandomierzu...”<sup>14</sup>. Ten sam polityk przypomina nadto zabiegi całkiem nielokalnych

scaleniovych przedsięwzięć. Por. S. Kowalewski, W. Madurowicz, *Przyczynki do problemu terytorialnego podziału kraju*, „Organizacja — Metody — Technika” 1971, nr 10.

<sup>8</sup> Por. A. Habuda, L. Habuda, *Patologie i zagrożenia polskiej transformacji systemowej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2004, nr 5.

<sup>9</sup> Jeden z takich głosów to stanowisko B. Jałowieckiego, *Nowa regionalizacja*, „Przegląd Polityczny” 1996, nr 32 (jesień), s. 68–77.

<sup>10</sup> *Czy potrzebujemy powiatów? List otwarty do polskiej opinii publicznej, do Sejmu, Senatu i Rządu RP*, „Gazeta Wyborcza” 1997 z 27 listopada.

<sup>11</sup> Por. np. W. Kieżun, *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej (zwanej decentralizacyjną) w latach 1998–2001*, [w:] *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, red. A. Piekara, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.

<sup>12</sup> L. Habuda, A. Habuda, *Patologie i zagrożenia...*; L. Habuda, *Szansa nie do końca wykorzystana. Samorządowe województwo jako podmiot skutecznej regionalnej polityki*, [w:] *Silesia — de te fabula narratur. Teksty ofiarowane Profesorowi Michałowi Lisowi*, Uniwersytet Opolski, Opole 2009.

<sup>13</sup> Por. S. Pastuszka, *Europejska polityka regionalna w województwie świętokrzyskim*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego, Kielce 2008.

<sup>14</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową w roku 1998 widziana oczami jej reformatorów*, Fundacja Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000, s. 34.

— ale w końcu zawsze mających jakieś lokalne korzenie — polityków o utworzenie powiatów, których pierwotnie miało nie być. „Na przykład pan poseł Rokita bardzo zabiegał o powstanie powiatu Wieliczka. Pani minister Hanna Suchocka z wdziękiem broniła interesów powiatów Grodzisk Wielkopolski oraz Pleszew, bo w Pleszewie się urodziła. [...] Pan minister Geremek z kolei bardzo walczył o powiaty Wschowa oraz Gołdapi i dopiero później dowiedziałem się, że jego ojciec był starostą wschowskim zaraz po wojnie, a później był zdaje się w Gołdapi, a on sam był z tamtych terenów”<sup>15</sup>. Ewidentnie łamiąc reguły racjonalnej terytorialnej dekompozycji kraju, do obrony administracyjnego statusu swych małych ojczyzn poczuło się zobowiązanych wielu z wówczas najbardziej znaczących polityków. O swój administracyjny status najenergiczniej zabiegali najsłabsi mający za sobą stosunkowo najmniej argumentów przemawiających za jego uzyskaniem.

Dobrze by było, aby przydzielenie poszczególnym typom jednostek terytorialnego podziału zadań było tak dokonywane, aby sprzyjało minimalizacji kosztów ich spełniania. Przy konstruowaniu organizacji każda jej część to „zbiór zadań, które mają być rozdzielone pomiędzy pracowników [...] i przez nich wykonane”<sup>16</sup>. Wydzielone w ramach samorządu terytorialnego zadania to, zgodnie z art. 166 Konstytucji, zadania własne „służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej” oraz zlecone przez stosowne ustawy. Z takiego sformułowania art. 166 Konstytucji J. Boć wyciąga wniosek, że „można uszczuplać zadania i kompetencje administracji rządowej, nie można zaś ich odejmować administracji samorządowej. W ten oto sposób Konstytucja daje podstawy prawne nieodwracalnego osłabienia siły struktur państwowych (wolelibyśmy w tym wypadku mówić: rządowych), z czego chyba nikt z uchwalających nie zdawał sobie sprawy”<sup>17</sup>. Tak wypowiadający się autor zaraz dodaje: „bez zmiany Konstytucji nie będzie można nawet cofnąć jednostce samorządowej zadań jej zleconych”<sup>18</sup>. Zupełnie nie rozumiemy, skąd taka, aż tak daleko idąca — uprzywilejowująca administrację samorządową, a dyskryminująca administrację rządową — konkluzja. Dlaczego niby zadania ustawowo zlecone do wykonywania organom terytorialnego samorządu nie mogłyby być ustawowo zmienione, w tym i cofnięte? Dlaczego operacja taka miałaby wymagać zmiany Konstytucji? Przecież aktualnie przyjęte rozwiązania nie zostały określone w Konstytucji, która tylko dopuściła możliwość takich czy innych ustawowych rozwiązań. Trafność takiego rozumowania potwierdza Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z 13 maja 2009 r. potwierdzającym zgodność z Konstytucją art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie w przedmiocie tworzenia parków krajobrazowych, zmieniający art. 16 ust. 3–5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880, z późn. zm.)<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 96–97.

<sup>16</sup> J.G. March, H.A. Simon, *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 1964, s. 46.

<sup>17</sup> J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 38–39.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 39.

<sup>19</sup> OTZK ZU, nr 4, 5/A/2009.

Podstawowa racjonalna przesłanka uzasadniająca powołanie do życia danego typu jednostki terytorialnego podziału to możliwość przypisania jej zadań i zasobów w takim rozmiarze i w takiej skali, które uzasadniałaby zlokalizowanie ich w takiej, a nie innej wielkości jednostce terytorialnego podziału<sup>20</sup>. Odrzucającym takie podejście odpowiadamy: za przyjęciem i docenieniem podejścia teorio-organizacyjnego przemawia dotychczasowy dorobek i nowego publicznego zarządzania<sup>21</sup>, i nauk o zarządzaniu w ogóle. Tym bardziej że nie wyłącza on z pola widzenia także uwarunkowań innych. Są to czynniki takie, jak choćby liczba mieszkańców, ich etniczna struktura, rozległość terytorialna, warunki geograficzne (ukształtowanie terenu, duże rzeki), już istniejąca infrastruktura komunikacyjna, stan gospodarki oraz ilość, wielość i zróżnicowanie zadań. To najistotniejsze, niezmiennie i powszechnie przypomniane warunki<sup>22</sup>, które determinują — znajdującą swój wyraz w podziałach terytorialnych — terytorialną administracyjną dekompozycję państwa i — zwrotnie — wymuszają dostosowanie do tej dekompozycji terytorialnego rozczłonkowania aparatu państwowej władzy, w tym wypadku przede wszystkim aparatu państwowej administracji. Ich niejako rewersem jest zapotrzebowanie na fachową kadrę będącą w stanie te zadania wypełniać. Zestaw tych czynników wprowadza w problematykę — przez analogię do rozpiętości kierowania użyjemy takiego sformułowania — zasobowych (ludzkich i rzeczowych) uwarunkowań terytorialnej rozpiętości nie tyle administrowania, co organizacyjnej koncentracji prowadzonej działalności<sup>23</sup>.

I ta właśnie potencjalna rozpiętość administrowania sprawia, że i politycznie zorganizowane społeczeństwo, i stanowiący odrębną organizację administracyjny aparat wymagają dekompozycji i skojarzenia ich z jednostkami podziału terytorialnego, w skali których mogą być sprawnie wykonywane, a samo wykonywanie skutecznie kierowane przez sprawujących w nich kierownicze funkcje członków organizacji. Większe jednostki organizacyjne są dzielone na mniejsze, te na jeszcze mniejsze, aż do najmniejszych, czyli struktur podstawowego podziału terytorialnego państwa — gmin.

Godząc się z nieuchronnością terytorialnej dekompozycji kraju, dobrze jest pamiętać o nieprzesadzaniu z aktywnością w tym zakresie. W prawniczo zorientowanej literaturze przedmiotu formułuje się w związku z tym zasadę maksymalizacji wielkości jednostek podziału terytorialnego: „w toku projektowania każdej reformy podziału terytorialnego [...] należy przyjąć założenie powiększania jednostek podziału terytorialnego, a nie ich

<sup>20</sup> Por. S. Kowalewski, *op. cit.*, s. 128–143 oraz P. Swianiewicz, M. Herbst, *Korzyści i niekorzyści skali w działaniach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6.

<sup>21</sup> Por. np. *The State of Public Management*, red. D.F. Kettl, H.B. Milward, John Hopkins University Press, Baltimore-London 1996; M. Barzelay, *The New Public Management*, University of California Press-Russell Sage Foundation, Berkeley-New York 2001; L. Habuda, A. Habuda, *Zarządzanie w zachodniej administracji publicznej (nowe publiczne zarządzanie)*, [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

<sup>22</sup> Por. W. Brzeziński, *Problem podziału terytorialnego państwa*, „Państwo i Prawo” 1950, nr 8–9, s. 102 nn.

<sup>23</sup> W wypadku pewnych typów spraw — np. zagospodarowania odpadów, ochrony przeciwpowodziowej, komunikacji itp. — może ona wykraczać poza granice gmin. Ale przecież można je załatwiać bez mnożenia podstawowych podziałów terytorialnych, powołując choćby związki i porozumienia międzygminne, o których mowa w art. 64–74 ustawy o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 1996, nr 13, poz. 1996 z późn. zm.).

pomniejszania”<sup>24</sup>. To samo zalecenie, tyle że sformułowane z większym kwantyfikatorem, odnajdujemy w teorio-organizacyjnym zaleceniu minimalizacji działań, dekomponujących większe całości: „Podukłady (części zorganizowanej całości) powinny być tak duże, jak to tylko możliwe ze względu na sprawowanie fachowego specjalistycznego nadzoru kierowniczego. Stąd wniosek: nie należy tworzyć komórek organizacyjnych poniżej pewnej granicy wielkości, a całe działanie organizacyjne powinno być w dziedzinie tworzenia struktur organizacyjnych działaniem minimalistycznym” (wyróżn. A.H., L.H.)<sup>25</sup>. Podziały z zasady i osłabiają, i podwyższają koszty utrzymania podzielonych części. Nie ma prostego, a tym bardziej zawsze pozytywnego związku między jakością (kondycją) demokracji i liczebnością zgodnie z demokratycznymi procedurami obsadzanych stanowisk.

Gdy tort do podziału ma określoną wielkość, to na im więcej części się go podzieli, tym są one mniejsze, a otrzymujący je — mniej usatysfakcjonowani. Osłabianie najsilniejszych jest szkodzącym wszystkim równaniem w dół, do najsłabszych. Jest to rozwiązanie oczywiście hamujące oczekiwany rozwój. Szkodzi wszystkim, ale zwłaszcza najsłabszym, którzy skazywani są w ten sposób na wieczne nienadążanie i gubienie dystansu. Szanse na przyspieszenie rozwoju tkwią w równaniu nie w dół, lecz w górę, do większych, bogatszych i silniejszych.

W terytorialnej dekompozycji z takim postępującym łączeniem sił mieliśmy w Polsce do czynienia w okresie międzywojennego dwudziestolecia. Podziały oddziedziczone po państwach zaborczych były stopniowo ograniczane; w ogóle zostały zniesione obszary dworskie, liczba gmin została zmniejszona z 12 578 do 3138, a powiatów z 273 do 264, przez cały okres niezmienna pozostała liczba województw — 16 plus jedno grodzkie, warszawskie<sup>26</sup>. Sam proces scalania uzupełniony został — co chyba jeszcze ważniejsze — o unifikację podziałów, likwidację pozostawionych przez trzy państwa zaborcze terytorialnych odrębności. Ze względów etnicznych szczególnie, dający więcej samodzielności (autonomicznej), status wyróżniał województwo śląskie.

Polska Ludowa, przejąwszy podziały przedwojenne, przy obszarze o ponad 1/5, a ludności o około 1/3 mniejszych niż międzywojenne, w 1950 r. była podzielona na 40 124 gromady, 2994 gminy<sup>27</sup>, 324 powiaty (w tym 53 miasta wydzielone) i 22 województwa (w tym 3 miasta o statusie województw)<sup>28</sup>. Jak widać, wyraźnie obszarowo i ludnościowo mniejsza niż przedwojenna całość podzielona została na więcej terytorialnie wyodrębnionych części. Między rokiem 1973 i 1977 znacząco, bo aż o 278, zmniejszona została liczba gmin, a powiaty, jako jednostki zasadniczego terytorialnego podziału państwa,

<sup>24</sup> M. Elżanowski, *op. cit.*, s. 96.

<sup>25</sup> J.G. Gościński, *Elementy cybernetyki w zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1968, s. 176.

<sup>26</sup> J. Lang, *Podziały terytorialne państwa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 189.

<sup>27</sup> W innym miejscu przywoływani S. Kowalewski i W. Madurowicz piszą, że w 1954 r. bezpośrednio przed przekształceniem ich w (mniejsze) gromady było ich 2997. To nie są rozbieżności istotne.

<sup>28</sup> J. Lang, *op. cit.*, s. 189.

zostały w ogóle zlikwidowane<sup>29</sup> w roku 1975. W ostatnim roku swego istnienia PRL była podzielona na 49 województw i około 2100 gmin<sup>30</sup>. Kierunek tych zmian, wówczas wspierany w literaturze przedmiotu<sup>31</sup>, został zasadniczo odwrócony w następstwie samorządowych administracyjnych reform lat dziewięćdziesiątych. W 1990 r. znalazł on swój wyraz nie tylko w zwiększeniu liczby gmin, ale i powołaniu administracyjnych rejonów w z roku na rok zwiększanej liczbie<sup>32</sup>.

Nic nie wskazuje, aby wraz z upływem lat — 23 od utworzenia samorządowych gmin i 14 od utworzenia samorządowych powiatów i województw — zaczęły dawać o sobie znać tendencje scaleniowe. Połączenie powiatów wałbrzyskich — ziemskiego i grodzkiego — to tylko wyjątek potwierdzający regułę. Wprowadza też w błąd przywoływanie średnich — średnia powierzchnia gminy to 126 km<sup>2</sup> i 15 tys. mieszkańców; średnia powierzchnia powiatu 973 km<sup>2</sup> i ponad 81 tys. mieszkańców<sup>33</sup> — problem bowiem nie w średniej, lecz w zbyt licznym gronie najsłabszych — najmniejszych terytorialnie, najmniej liczebnych, a przede wszystkim najbiedniejszych. W praktyce nie ma gmin średnich, są co najwyżej mniej lub bardziej do średniej zbliżone.

Nie można też zapominać o dezintegrujących następstwach organizacyjnych podziałów. Utrudniają one współpracę między podzielonymi, a obsługiwanym w ich granicach nastroczają problemów z dostępem do świadczonych usług<sup>34</sup>. Horyzontalnie „Hierarchiczny podział systemu nie likwiduje interakcji między jego częściami. Narzuca jednak bariery dla koordynacji przekraczającej granice oddzielające różne części systemu. [...] Stworzone w ten sposób bariery mogą nieść za sobą niepożądane skutki w postaci suboptymalizacji i niepożądanego zachowania dynamicznego”<sup>35</sup>. W rejonie Sandomierza, na pograniczu województw lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego w czasie powodzi 2001 r. ujawniły się one w postaci trudności ze skoordynowaniem działań podejmowanych przez służby powodziowe trzech wojewodów i wzajemnych podejrzeń o działania na szkodę innych<sup>36</sup>. Gdy powódź zalała gminę Wietrzychowice w powiecie tarnowskim, ta (władze i mieszkańcy) jej bezpośredniej przyczyny dopatrywała się w są-

<sup>29</sup> Odradzały się jednak jako rejon w ramach podziałów specjalnych. Średnio w połowie lat osiemdziesiątych w województwach istniało od 35 do 40 takich rejonów. *Ibidem*, s. 197.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 189.

<sup>31</sup> Por. J. Kolipiński, *Uwagi na temat podziału terytorialnego w PRL*, [w:] *Problematyka podziału terytorialnego kraju*, KPZK PAN, Warszawa 1974.

<sup>32</sup> Na koniec 1998 r. było ich 287 (J. Regulski, *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005, s. 39).

<sup>33</sup> Za: *Liczba powiatów i województw w gminie*, „Administracja Sprawna i Przyjazna”, MSWiA, b.m. i r.w.

<sup>34</sup> Gdy śląski oddział NFZ-u z powodu potrzeb finansowych rozliczeń podzielił Częstochowę między dwie przychodnie świadczące ambulatoryjne usługi medyczne w godzinach nocnych i w dni wolne od pracy, zaraz zaczęły one przyjmować bądź odsyłać swych pacjentów w zależności od ich miejsca zamieszkania. Por. J. Skiba, *Pacjencie, nie daj się odesłać z nocnej przychodni*, „Gazeta Wyborcza. Częstochowa” 2012 z 21 stycznia.

<sup>35</sup> J.C. Emery, *Organizational Planning and Control System*, Macmillan, New York 1969, s. 9.

<sup>36</sup> L. Habuda, *Samorządowe województwo jako przedmiot gier i przetargów*, „Wrocławskie Studia Polilogiczne” 2003, nr 3, s. 40.

siedniej — wyżej położonej — gminie Szczurowa, zaniedbującej się w konserwacji przeciwpowodziowych wałów<sup>37</sup>. Inna podobna sytuacja: zarząd zapory w Dobczycach, wójt gminy Bochnia i bocheński starosta oskarżają się wzajemnie o zaniedbania, które zwiększyły straty powodziowe w 2010 r. Zarząd zapory miał nie uprzedzić z dostatecznym wyprzedzeniem o rzucie wody, powiatowe centrum zarządzania kryzysowego w sobotę nie działało, a gmina nie zgromadziła odpowiedniej ilości sprzętu ratowniczego<sup>38</sup>.

Najbardziej politycznie znaczącym przejawem ujawniania się towarzyszących podziałom terytorialnym partykularyzmów stała się podjęta przez najbogatszy — a więc i mający swój największy udział w pomocy biedniejszym — samorząd mazowiecki inicjatywa skierowana przeciwko wyrównującemu finansowe zasoby gmin tzw. janosikowemu. Ludowa inicjatywa ustawodawcza podpisana przez ponad 155 tys. mieszkańców Warszawy, została złożona w Sejmie<sup>39</sup>. Zbierający pod projektem podpisy warszawsko-prasy samorządowcy przewidują w nim ograniczenie wpłat najbogatszych gmin i ich samodzielności w dysponowaniu dopłatami, przeznaczanie ich — po wcześniejszym poddaniu się konkursowej procedurze — na określone zadania o charakterze inwestycyjnym<sup>40</sup>. Tak oto komentuje tę propozycję wójt najbiedniejszej w Polsce gminy Łukowica<sup>41</sup>: „To nie »STOP janosikowe«, to stop dla biednych”<sup>42</sup>.

Nie sądzimy, aby za mnożeniem podziałów terytorialnych przemawiały przywoływane jako stojące za nimi oczekiwania terytorialnych społeczności. Terytorialne identyfikacje są w Polsce bardzo słabe. Bo niby dlaczego od osoby zameldowanej w Opolu, pracującej na uczelni we Wrocławiu i prowadzącej rodzinne gospodarstwo rolne w Podkarpaciu — a taką osobę znamy — wymagać wyboru między tymi trzema możliwymi regionalnymi identyfikacjami? Przecież nie muszą się wykluczać. W przeprowadzonych w 1998 r. badaniach na ważność identyfikacji państwowej i narodowej wskazało, odpowiednio, 84 i 87 procent badanych, na miejsca urodzenia i zamieszkania 80 i 82 procent, a na region mniej niż 10 procent<sup>43</sup>. I naszym zdaniem, to dobrze, że identyfikacje te tak właśnie się rozkładają.

W tym miejscu wypada powiedzieć jeszcze o rozumowaniu dopatrującym się w uzyskaniu przez daną miejscowość — z reguły miasto — statusu siedziby terytorialnych władz szansy na przyspieszenie rozwoju. Oczekiwania takie zwykle nie znajdują potwierdzenia w praktyce. Nie potwierdza ich ponad 20-letnie pełnienie funkcji siedziby wojewódzkich władz przez takie miasta, jak Chełm, Tarnobrzeg, Ostrołęka, Wałbrzych czy Radom; pod żadnym względem nie zmniejszyły one w tym okresie dystansu dzielącego je od Warszawy, Krakowa czy Poznania. Administracyjny „awans” staje się okoliczno-

<sup>37</sup> P. Wilczyński, *Taka gmina*, „Tygodnik Powszechny” 2010 z 12 września.

<sup>38</sup> P. Wilczyński, *Polska od „moża” do „moża”*, „Tygodnik Powszechny” 2011 z 17 kwietnia.

<sup>39</sup> M. Szeliga, *Haracz czy solidarność*, „Tygodnik Powszechny” 2011 z 4 września.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Jej statystyczny mieszkaniec płaci rocznie 260 zł podatku, podczas gdy warszawiak 2700 zł, a mieszkaniec Kleszczowa, najbogszej polskiej gminy, 33 000 zł. *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> M. Kempny, *Jedna Polska i wiele ojcowizn. Między wspólnotą narodową a wielością wspólnot lokalnych*, [w:] *Jak żyją Polacy*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, IFiS PAN, Warszawa 2000, s. 424.

ścią sprzyjającą rozwojowi tylko wówczas, gdy pojawiają się obok niego inne sprzyjające mu endogenne czynniki. Bez nich, co potwierdzają XIX-wieczne dzieje awansujących w administracyjnej hierarchii sennych galicyjskich miasteczek w rodzaju Jarosławia, Łańcuta, Rzeszowa, Krzeszowic, Nowego Sącza itp., rozwój jest zdeformowany i zapyziałe biurokratyczny<sup>44</sup>. Jeśli niektóre z nich zaczęły się rozwijać, to nie za sprawą ich administracyjnego awansu, lecz stania się kolejowymi węzłami komunikacyjnymi i pojawienia się w nich towarzyszących rozbudowie kolei inwestycji. Rozwój cywilizacyjny oparty na rozbudowie urzędów jest rozwojem patologicznym. Budowa pozycji miejscowości — głównie chodzi o miasta — na ulokowanych w nich urzędach przypomina Neapol z końca XVIII w., w związku z taką jego pozycją nazywany przez badającego ten okres historyka J.W. Bouwsmę „groteskowym pasożytem, którego wielu mieszkańców było pracownikami dworu królewskiego, kapłanami, służącymi i żebrakami. Miasto żyło kosztem straszliwie przepracowanego, biednego chłopstwa”<sup>45</sup>. Nie ma powodów sądzić, iż zmniejszyłoby się w ten sposób bezrobocie; doświadczenie wskazuje, że zmieniałaby się tylko struktura zatrudnienia, oczywiście na korzyść urzędników<sup>46</sup>.

Hierarchię przynależności „określa się w kategoriach przestrzennych. Organelle w komórce wykrywamy w taki sam sposób, w jaki znajdujemy rodzinę w cieście — są to »wzrokowo« wyróżniające się substruktuzy, zlokalizowane przestrzennie w większej strukturze”<sup>47</sup>. W następstwie takiej inkluzywnie hierarchicznej dekompozycji różne sprawy, dotyczące fizycznie tego samego obszaru i tych samych osób, znajdują się w kompetencji władz różnych — mniejszych lub większych — formalnie wyodrębnionych jednostek terytorialnego podziału, w wypadku RP władz gminnych, powiatowych, wojewódzkich i centralnych.

W systemach zorganizowanych i zarządzanych hierarchii inkluzywnej zawsze towarzyszy hierarchia zależności, hierarchia władzy. Trudne do wytłumaczenia niedostrzeżenie tego związku to powód nieporozumienia polegającego na negowaniu niezbędności hierarchii zależności w strukturze organów i urzędniczych aparatów (państwowej) samorządowej administracji. Takie stanowisko reprezentuje w szczególności J. Regulski<sup>48</sup>. Nam wszakże bliższe jest to, co ma w tej materii do powiedzenia W. Kieżun: „Wydedukowana przez prof. Regulskiego, z zasady pomocniczości, zasada zniesienia hierarchii ma w świetle podstawowych dyrektyw teorii organizacji i zarządzania charakter utopijny. Próby jej pełnego upowszechnienia zlikwidowałyby wielki system administracji, zno-

<sup>44</sup> Por. M. Micińska, *Inteligencja na rozdrożach 1864–1918*, Instytut Historii PAN, Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2008, s. 48.

<sup>45</sup> R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, SIW Znak, Kraków 1995, s. 207.

<sup>46</sup> Bardzo wymowne są z tego punktu widzenia różnice w odsetku urzędników w ogóle zatrudnionych między różnymi miastami. Zob. K. Zagórski, *Rozwój, struktura i ruchliwość społeczna*, PWN, Warszawa 1978, s. 150–151.

<sup>47</sup> H.A. Simon, *The Architecture of Complexity*, „Proceedings American Philosophical Society” 1962, nr 106, s. 469.

<sup>48</sup> J. Regulski, *op. cit.*

sząc wiele form nadzoru rekrutacji, motywacji i procedury odwoławczej”<sup>49</sup>. Administracja samorządowa jest administracją państwową. Zarówno administracja rządowa, jak i samorząd terytorialny stanowią „elementy składowe” państwa jako całości<sup>50</sup>.

Świadomy, że w obydwu hierarchiach chodzi o co innego, M. Elżanowski pisze i zarazem proponuje: „Pojęcie »stopnia administrowania« wskazuje, że dany organ wykonuje na określonym terytorium obok kompetencji w ujęciu rzeczowym /poziomym/ również kompetencje w przedmiocie kierowania, czyli pełni rolę organu nadrzędnego w stosunku do organów terytorialnych, które działają w mniejszych jednostkach podziału terytorialnego, będącego częściami składowymi terytorium objętego właściwością organu spełniającego funkcje stopnia administrowania. Pojęcie »poziomu administrowania« odnosi się natomiast do takiego organu, który realizuje na określonym terytorium jedynie kompetencje w ujęciu rzeczowym (poziomym), natomiast nie jest wyposażony w żadne kompetencje w przedmiocie kierowania — nie jest nadrzędny w stosunku do organów administracji, które działają w mniejszych jednostkach podziału terytorialnego, będącego częścią składową terytorium objętego właściwością organu spełniającego funkcje poziomu administrowania”<sup>51</sup>.

W strukturze każdego zasadniczego terytorialnego podziału kraju jego największą jednostką (całością) jest państwo, natomiast jednostkami najmniejszymi gminy, a między nimi, w kolejności od jednostek mniejszych do większych, powiaty i województwa. Przy ich wyodrębnianiu nie sposób nie liczyć się z uwarunkowaniami naturalnymi, choćby geograficznymi i kulturowymi, ale żadnego z tych typów jednostek terytorialnego podziału kraju czterech — państwo, województwo, powiat, gmina — nie można uznać za naturalny, wszystkie te jednostki, bez wyjątku, są konstrukcjami sztucznymi, stworzonymi przez ludzi<sup>52</sup>, ile ich jest i jakie one są, to nie dar natury czy niebios. One nie są dane z przyrodniczą koniecznością; można sobie wyobrazić, że mogą być inne, że nie musi być przynajmniej niektórych z nich. Najbardziej „konieczne” — i tylko względnie — istnienie dotyczy państwa, jako podmiotu największego, i gmin, jako podmiotów terytorialnie najmniejszych, już dalej niepodzielnych.

Dopóki Rzeczpospolita pozostaje realnym bytem, trudno byłoby wyobrazić sobie, aby przy liczbie jej mieszkańców i obszarze mogła być w miarę sprawnie rządzona bez terytorialnej dekompozycji na mniejsze części i przyjęcia integrujących państwo relacji władzy. Wymóg dekompozycji, przynajmniej pośrednio, zawarty jest i w ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego<sup>53</sup>, zwłaszcza w jej wstępie i art. 4, oraz w Konstytucji RP. Art. 15. ust. 1 Konstytucji, mówiąc o decentralizacji *Ustrój*

<sup>49</sup> W. Kieżun, *Reforma administracyjna w Polsce jako egzemplifikacja podstawowych praw patologii biurokracji*, [w:] *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*, red. J. Muszyński, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Warszawie, Warszawa-Gdynia 2000, s. 16. M. Elżanowski, *op. cit.*, s. 88–89.

<sup>50</sup> Wyrok TK z 13 maja 2009, sygn. Kp 2/09, OTZK ZU, nr 4, 5/A/2009.

<sup>51</sup> M. Elżanowski, *op. cit.*, s. 88–89.

<sup>52</sup> Por. J.S. Coleman, *Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa*, „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1.

<sup>53</sup> Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607. Zastąpiły ją: Europejska Karta Samorządu Lokalnego oraz Europejska Karta Samorządu Regionalnego.

*terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy, pośrednio przesądza o jej terytorialnej dekompozycji. A już zupełnie jednoznacznie wymóg inkluzyjnej hierarchii, przyznając jednocześnie gminom pozycję wyróżnioną wśród innych ewentualnych — bo tylko dopuszczonych w Konstytucji — jednostek terytorialnego samorządu, formułuje w art. 164:*

1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Z jednej strony unitarność państwa i jego terytorialnego ustroju, z drugiej zaś wyróżniona w nim pozycja gmin przemawiają za skojarzonym, „odgórno-oddolnym” podejściem do rozdziału zadań (kompetencji)<sup>54</sup> w jego inkluzyjnie hierarchicznej strukturze. To postulat przyjęcia jako „świętych” i nienaruszalnych dwóch możliwie rygorystycznie przestrzeganych wymogów: pierwszego w postaci — służącego zachowaniu unitarności — skupienia w państwie jako podmiocie działającym poprzez swoje organy centralne zadań o charakterze podstawowego ognia<sup>55</sup>, których wykonywanie umożliwia skuteczne państwem kierowanie, oraz drugiego, sprowadzającego się do takiego — uprzywilejowanego<sup>56</sup> gminę jako jednostkę terytorialnego podziału kraju — podziału zadań, możliwie rygorystycznie przestrzegane, aby poza samorządowymi gminami (w powiatach i województwach) lokowane były tylko takie zadania, których w gminach nie można równie sprawnie wykonać. I jeszcze do tego, aby tych zadań miały dostatecznie dużo.

Przy wielostopniowych, inkluzyjnie spiętrzonych podziałach lokalizacja w nich zadań to organizacyjny problem sam w sobie. Najbardziej prosamorządowo zorientowanym to nie może się podobać, ale nie ma żadnych naturalnych, przedustawowych zadań (kompetencji), które są samorządowe, samorządom przynależne z samej swej natury. Nie mają żadnych „przedprawnych” podstaw ani rozróżnień zadań administracji samorządowej i rządowej, ani znanych ustawie o samorządzie gminnym rozróżnień zadań własnych i zleconych. To chyba też nie przypadek, że rozróżnień zadań własnych i zleconych nie jest znane o kilka lat późniejszym ustawom o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa.

Najczęstsze nieprawidłowości, z jakimi w wypadku inkluzyjnie hierarchicznych jednostek organizacyjnych mamy do czynienia, to nie dość jednoznaczne rozdzielenie za-

<sup>54</sup> Obydwa pojęć używamy zamiennie, traktując je jako synonimy. Tak też czyni m.in. J. Boć. Szerzej na ten temat L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 267 nn.

<sup>55</sup> Oto jak jego istotę wyjaśnia Lenin: „[...] całe życie polityczne stanowi nieskończony łańcuch złożony z nieskończonego szeregu ogniw. Cała sztuka polityki na tym właśnie polega, aby znaleźć i mocno uchwycić za takie właśnie małe ogniwo, które w danej chwili jest najważniejsze, które najbardziej zapewnia posiadaczowi małego ognia panowanie nad całym łańcuchem” (W.I. Lenin, *Co robić?*, [w:] *idem, Dzieła*, t. 5, Książka i Wiedza, Warszawa 1952, s. 553).

<sup>56</sup> Jest to „uprzywilejowanie” będące konsekwencją tego, że jest to poziom w inkluzyjnej hierarchii najniższy.

dań (kompetencji) poszczególnych stopni. A im więcej podziałów, tym więcej okazji do popełniania tego rodzaju błędów. W konsekwencji ich popełniania w wielopoziomowych strukturach organizacyjnych dochodzi albo do sporów kompetencyjnych o to, co do kogo należy, albo do powstrzymywania się od podejmowania działań i oczekiwania podjęcia ich przez podmiot, w którego kompetencjach — jak można sądzić — zdaniem tak oczekującego/ych/ się one znalazły. Ze szczególnym natężeniem pojawiają się trudności z przypisaniem odpowiedzialności za zaistniałe nieprawidłowości. „Jeżeli w jakiejś syntezie zlewają się wkłady różnych zespołów, to nie zawsze jest możliwe rozłożenie [...] tej syntezy na czynniki pierwsze i wykazanie, kto i w jaki sposób zaważył na wynikach. Ten więc moment należy uwzględniać, rozdzielając tematykę między wszelkie jednostki organizacyjne”<sup>57</sup>. Do zorientowania się w skali tego rodzaju rozgraniczeniowych problemów absolutnie nie wystarcza analiza prawa ustrojowego, a w takim mieszczą się w szczególności ustawy samorządowe, ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>58</sup> oraz ustawy mające za przedmiot organizację pracy centralnej administracji rządowej<sup>59</sup>. Konieczne jest sięgnięcie do przepisów materialnego prawa administracyjnego<sup>60</sup>.

Jeśli poważnie traktować stwierdzenie, że zadania wszystkich stopni zasadniczego terytorialnego podziału państwa — nawet gdy tak samo zdefiniowane — zawsze powinny różnić się terytorialnym zasięgiem, to tym bardziej w ich lokalizacji w inkluzywnej hierarchii powinny być brane kryteria ich racjonalnego rozmieszczania. W wypadku zadań z zakresu pomocy społecznej — zatrzymujemy się nad nimi przykładowo — liczenie się z takimi kryteriami zauważamy w kwestii kompetencji administracji rządowej (wojewódzkiej i centralnej) i gminnej. Zadań takich, których nie można by sprawnie realizować czy to w skali gmin, czy województw, nie zauważamy natomiast na poziomie powiatów.

Stawiamy tezę, że twórcy aktualnego kształtu polskiej terytorialnej samorządności — a przy okazji podstawowego terytorialnego podziału kraju — przyjmując jako oczywisty, niedyskutowalny, punkt wyjścia rozbudowaną pionową podmiotową strukturę administracji terenowej — gmina, powiat, województwo samorządowe i województwo rządowe — dopiero później starali się poszczególne jej poziomy wypełnić stosownymi funkcjami. Każdemu starano się dać na tyle, aby uzasadnić jego istnienie. A gdy ilość kompetencji do rozdzielenia okazała się ograniczona, trzeba było je tak rozdzielać, aby każdemu coś przypadło. Powiat to ten poziom inkluzywnej hierarchii, który w ten sposób najbardziej wątpliwie został obdarzony kompetencjami.

<sup>57</sup> S. Kowalewski, *op. cit.*, s. 69.

<sup>58</sup> Dz.U. nr 31, poz. 206.

<sup>59</sup> Chodzi przede wszystkim o trzy ustawy: o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 1996, nr 106, poz. 492), o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943 z późn. zm.) oraz o zmianie organizacji i funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2002, nr 25, poz. 253).

<sup>60</sup> Z braku miejsca nie czynimy tego w tym opracowaniu. Niewierzących na słowo pozostaje nam odeśłać do — analizującej ten problem na przykładzie przepisów regulujących sprawę pomocy społecznej — większej przygotowywanej przez autorów pracy poświęconej subsydiarności.

W swojej „antypowiatowej” argumentacji idziemy jeszcze dalej. Otóż rzecz w tym, że bardzo duża część zadań wykonywanych przez aparat administracyjny powiatowego samorządu to zadania administracji rządowej wykonywane przez służby (straże, inspekcje) zespolone pod kierownictwem nie zarządów powiatów o statusie organów wykonawczych powiatowego samorządu, lecz starostów. Takie ich usytuowanie to jakby koń trojański umieszczony w aparacie powiatowej samorządowej władzy. Inna sprawa, że gdyby zadań takich w samorządowych powiatach nie ulokowano, musiałyby się okazać, że nie mają one czym się zajmować. Tymczasem w takiej skali, w jakiej się one w samorządowych powiatach znalazły, mogą być postrzegane jako godzące w ich samorządową naturę. W związku z taką sytuacją bardzo trafnie zauważa M. Stahl: „rozszerzanie zakresu spraw o niejasnym (a w istocie rządowym) charakterze, w których starosta i marszałek wydają decyzje administracyjne, zwiększa ich uniezależnienie od organu stanowiącego”<sup>61</sup>. I po tej konstatacji ta sama autorka konkluduje: „Z perspektywy czasu widać, że koncepcja powiatu jako wspólnoty samorządowej stoi w opozycji do jego zadań (wyróżn. A.H., L.H.), z których większość to zadania administracji rządowej i których wykonywanie związane jest z istnieniem wielu zróżnicowanych ustawowych powiązań organów samorządu z organami administracji rządowej w toku ich wykonywania”<sup>62</sup>. Sytuację dodatkowo komplikuje zespolenie, tylnymi drzwiami przywracające w struktury państwowej administracji przez wielu krytykowane w administracji PRL-owskich rad narodowych za naruszające zasadę jedności kierownictwa tzw. podwójne podporządkowanie<sup>63</sup>.

Przeciwko powiatowi, jako samorządowemu podmiotowi wykonującemu zadania z zakresu pomocy społecznej, dodatkowo przemawia to, że samo ich bezpośrednie świadczenie jest powierzane podmiotom spoza administracyjnego aparatu. Podstawowa korzyść takiego rozwiązania to obniżenie kosztów transakcyjnych<sup>64</sup> — są wówczas mniejsze niż koszty zarządzania odwołującego się do hierarchii zależności.

W krytyce nieracjonalności takich organizacyjnych rozwiązań sięgamy do dorobku prakseologicznie zorientowanych nauk o organizacji i zarządzaniu. To w nich szukalibyśmy kryteriów pozwalających na wybór możliwie najbardziej sprzyjających sprawności administrowania strukturalnych rozwiązań. Z polskich autorów w najbardziej rozwiniętej postaci formułował je, w kolejnych opracowaniach poszerzając ich listę, przede wszystkim S. Kowalewski.

Choć w PRL-owskich warunkach ustrojowych nikt taką kategorią w analizie struktury administracji państwowej się nie posługiwał, to zapewnieniu również unitarności terytorialnej państwa służyło zalecenie respektowania w budowie terytorialnej struktury

<sup>61</sup> M. Stahl, *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego — prawda czy fałsz*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej w Polsce*, red. J. Parchomiuk. B. Uljasz, E. Kruk, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 32.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>63</sup> Por. L. Habuda, *Jednolitość kierowania a wielokrotne podporządkowanie jednostki organizacyjnej*, „Problemy Organizacji” 1974, nr 2; L. Habuda, *Podwójne podporządkowanie w terenowej administracji państwowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, nr 3.

<sup>64</sup> Por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, *passim*, m.in. s. 32–36, 217–220, 390.

administracji państwowej takich kryteriów centralnej lokalizacji zadań (kompetencji), jak: polityczne (strategia w skali państwa), jednolitego rozstrzygnięcia, kumulacji, deficytu, ewidencji, podstawowego ogniwa, potrzeby planowania rozwoju<sup>65</sup>. Ich logiczna nierozłączność nie ma w tym wypadku większego znaczenia; nie ma, gdyż najważniejsza jest tu zbieżność spełnianych przez nie funkcji — służenie zapewnieniu jednolitości podejmowanych działań w skali państwa, podejmowanie przez centralne organy państwowej administracji zadań wytrzymujących weryfikację z wykorzystaniem tych kryteriów. O najważniejszych z nich też, ale bez sztywnego trzymania się kategoryzacji przyjętej przez S. Kowalewskiego, nieco szerzej.

**A. Kryterium wielkości organizacyjnych zasobów.** Aby zarządzać, trzeba mieć czym zarządzać. Powoływanie w starostwie powiatowym komórki organizacyjnej administrującej szpitalami, gdy w powiecie jest tylko jeden szpital — a to całkiem częsta praktyka — to przejaw najwzyczajniejszego organizacyjnego marnotrawstwa. To oczywiście, że komórka taka nie może i nie powinna zastępować dyrekcji szpitala. Też nie ze starostwa, lecz Narodowego Funduszu Zdrowia pochodzą pieniądze przeznaczone na świadczenie usług medycznych. Na pewno nie służy powiatowi demaskowanie ewentualnych nieprawidłowości w ich wydatkowaniu. Jedyne, na co zarząd powiatu i starostwo mogą mieć realny wpływ — oczywiście przy zachowaniu stosownych prawem przewidzianych procedur — to obsada stanowiska dyrektora. Tylko czy warunki zwłaszcza małomiasteczkowego środowiska, w którym wszyscy ze wszystkimi pozostają w bliskich relacjach, to takie, które najbardziej sprzyjają przeprowadzeniu rzetelnego konkursu na dyrektorskie stanowisko? Chyba nie. Tym bardziej kłopotliwe jest podejmowanie decyzji bardziej radykalnych, choćby prowadzone przez powiaty szpitale komercjalizujących, nie mówiąc o ich ewentualnej likwidacji. W wypadku ostatnich, mogą one zrujnować budżet powiatu, właściciel bowiem zobowiązany jest do przejęcia długów zadłużonego szpitala. Problem skromności organizacyjnych zasobów byłby nie tak ostry, gdyby zarządzanie szpitalami pozostawić w gestii samorządów województw. Nawet w najmniejszym województwie szpitale byłoby na tyle dużo, że można by starać się zrationalizować ich sieć, a świadczone przez nie usługi podporządkować regionalnej polityce w zakresie służby zdrowia.

**B. Kryterium pokrywania się terytorialnego zasięgu działania organów odpowiedzialnych za dostarczanie odpowiednich świadczeń i podejmujących decyzje o przyznaniu prawa do korzystania z nich przez beneficjentów oraz finansowych konsekwencji świadczeń dostarczania lub niedostarczania.** „Každy problem załatwiany przez administrację ma również pewien zasięg terytorialnego oddziaływania (dana gmina, miasto czy województwo<sup>66</sup>). Chodzi o to, aby prawo decydowania w sprawach o danym zasięgu oddziaływania było lokowane na stopniach o możliwie zbliżonym zasięgu kontrolowanego terenu”<sup>67</sup>. Zalecenie takiego nakładania się na siebie obydwu zasięgów

<sup>65</sup> S. Kowalewski, *op. cit.*, s. 134–136.

<sup>66</sup> W wyliczeniu tym brak powiatu, gdyż takowego, gdy cytowana praca ukazywała się w druku, już nie było.

<sup>67</sup> S. Kowalewski, *op. cit.*, s. 141.

stać, że jego respektowanie zdaje się po pierwsze, ograniczać zabiegi mające prowadzić do przerzucania na innych odpowiedzialności za wymagające rozwiązania problemy<sup>68</sup>, po drugie, sprzyjać sprawności świadczenia dostarczanych przez administrację usług. Trudności z poddaniem świadczenia ich weryfikacji rynkowej skłaniają do zastępowania powstałej w ten sposób luki weryfikacją administracyjną, menadżerską<sup>69</sup>. Z oczywistym naruszeniem tego kryterium mamy do czynienia zawsze wówczas, gdy ze względu na przekraczanie granic terytorialnych podziałów zasięg świadczonych usług generalnie nie pokrywa się z terytorialną (miejscową) właściwością jednostki ponoszącej koszty jej funkcjonowania. A nie pokrywa się, gdy decyzje o przyznaniu prawa do opieki nad wymagającą jej osobą podejmuje powiat, a wynagrodzenie za jej sprawowanie wypłaca gmina.

**C. Kryterium skali zadań.** Świadczenia z zakresu pomocy społecznej — przez to, że skierowana jest do tych, którzy swych potrzeb uznawanych za na tyle elementarne, że ich niezaspokojenie jest przez społeczne otoczenie uznawane za wymagające podjęcia działań na rzecz ich zaspokojenia — to działalność ze sfery publicznej, których ta właśnie publiczna natura<sup>70</sup> sprawia, że ich wytwarzanie i podział z zasady nie poddaje się rynkowej weryfikacji<sup>71</sup>. W wypadku takich organizacji rynkowa konkurencja nie wyznacza produkcyjnie optymalnych ich rozmiarów. To zadanie dla zarządzających wytwarzaniem i podziałem takich nierynkowych dóbr. A gdy ci zarządzający to organy jednostek zasadniczego terytorialnego podziału państwa, to skala ich świadczenia zapewniająca — na podobieństwo ekonomicznie uzasadnionej skali produkcji — sprawne ich dostarczanie jest wyznaczana przez ich wielkość odpowiednich jednostek terytorialnego podziału państwa.

Nie ma innego sposobu oceny przestrzegania każdego z tych kryteriów lokalizacji zadań w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału niż przedstawienie ich przypisania organom funkcjonującym w granicach poszczególnych jego terytorialnych jednostek, konkretnie do przepisów ustawy z 24 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Mamy

<sup>68</sup> W ramach takiego rozumowania mieści się — choć sami w propozycjach zmian poszlibyśmy dalej i nieco inaczej je uzasadniali — to, co pracujący w schronisku dla zwierząt lekarz weterynarii mówi o odpowiedzialności gmin za opiekę nad bezdomnymi zwierzętami: „Pomóc może tylko zmiana systemu. Jednym z pomysłów jest przeniesienie odpowiedzialności za opiekę nad bezdomnymi zwierzętami z gmin — które są zbyt małymi jednostkami, by wziąć odpowiedzialność za problem — na poziom powiatów. To powiaty same zakładałyby schroniska na własnym terenie bądź zlecały ich prowadzenie organizacjom pozarządowym i w ten sposób brałyby pełną odpowiedzialność za występujące na swoim terenie zwierzęta” (*Huzia na schroniska. Rozmawiał Przemysław Wilczyński, „Tygodnik Powszechny” 2011 z 27 listopada*). To nasze „dalej” polegałoby na przesunięciu opieki nad bezdomnymi zwierzętami z gmin na samorządowe województwa. „Podrzucanie” sobie bezdomnych zwierząt między gminami, co jest aktualnie problemem, straciłoby w ogóle na znaczeniu, podobnie jak i przypisywanie odpowiedzialności.

<sup>69</sup> M. Olson zalecenie takiego rozwiązania nazywa zasadą równoważności finansowej (*principle of fiscal equivalence*). Por. M. Olson, *The Principle of Fiscal Equivalence. The Division of Responsibility among Different Levels of Government*, „American Economic Review” 1969, May.

<sup>70</sup> Por. L. Habuda, *Władza, odpowiedzialność, prawda*, Adam Marszałek, Toruń 2011, rozdz. VIII. W kwestii publicznej natury poznania, odpowiedzialności, władzy oraz o antynomii prywatne vs publiczne.

<sup>71</sup> W zakresie, w jakim urynekowanie ich świadczenia byłoby możliwe, rozważania dotyczące tego kryterium stałyby się bezprzedmiotowe.

w niej do czynienia z zasadniczo spełniającym kryteria centralnej lokalizacji kompetencji określeniem zadań administracji centralnej. Jednolicie w skali całego państwa są określone w ustawie podstawy dostępu do świadczeń pomocy społecznej (art. 7), to Komisja Trójstronna, a w braku porozumienia Rada Ministrów, ustalają dochodowe kryteria, których nieprzekroczenie uprawnia do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej (art. 9), to minister właściwy do spraw pomocy społecznej wyznacza minimalne standardy świadczeń, procedury kierowania i przyjmowania do placówek opieki społecznej, wymagania kwalifikacyjne dla pracowników, minister też ustala ujednolicone standardy teleinformatyczne (art. 23).

Myślimy, iż podobnie jak w wypadku centralnej lokalizacji kompetencji, daje się obronić lokalizacja zadań w gminach. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków, rozdział pomocy rzeczowej, zapewnienie dożywiania, prowadzenie pracy socjalnej, kierowanie i zapewnienie pobytu w domach pomocy społecznej, gdy zachodzi taka potrzeba organizacja pogrzebów (art. 17 i 18) — to wszystko sprawy, które powinny być i zostały zlokalizowane (geograficznie) możliwie najbliżej tych, których dotyczą. Oto kolejny — spośród wielu możliwych do przywołania — wypadków naruszania tej zasady. Zgodnie z art. 14 ust. 1 lit. 4 i 5 ustawy o samorządzie województwa do zadań własnych samorządu województwa należy problematyka planowania i badawczo-eksperska z zakresu pomocy społecznej i pomocy rodzinie<sup>72</sup>.

Na koniec odnieśmy nasze rozważania do zasady subsydiarności. Jest dla nas oczywiste, że ich trafność znajduje dodatkowe wsparcie w dwóch wynikających z niej zaleceniach: po pierwsze, minimalizacji rozbudowy wszelkich organizacyjnych struktur, uzależnienia powoływania ich na poziomach inkluzyjnie wyższych od lokalnego tylko wówczas, gdy uzasadniają je wymagania sprawności, i po drugie — z braku lepszego sformułowania nazywamy to tak właśnie — oddolno-odgórno podejścia do lokalizacji w zhierarchizowanych sformalizowanych strukturach społecznej i organizacyjnej aktywności.

Wsparcie dla obydwu, ale zwłaszcza dla drugiego z tych dwóch zaleceń odnajdujemy w pierwszym zdaniu art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607): „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Tę dyrektywę EKSL postrzegamy jako w całej rozciągłości zgodną z kryteriami wyróżnionymi w punktach A, B, C. Absurdalne i nierzetelne jest doszukiwanie się w przytoczonym postulatcie zbliżania władzy do obywateli uzasadnienia dla mnożenia podziałów terytorialnych i zwiększania w ten sposób liczby jednostek terytorialnego samorządu. Mowa w nim przecież nie tylko o zbliżaniu, ale i o liczeniu się z wymogami sprawności (efektywności i gospodarności).

<sup>72</sup> Tj. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

## Bibliografia

- Bandarzewski K., *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Barzelay M., *The New Public Management*, University of California Press-Russell Sage Foundation, Berkeley-New York 2001.
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Brzeziński W., *Problem podziału terytorialnego państwa*, „Państwo i Prawo” 1950, nr 8–9.
- Coleman J.S., *Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa*, „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1.
- Czy potrzebujemy powiatów? List otwarty do polskiej opinii publicznej, do Sejmu, Senatu i Rządu RP*, „Gazeta Wyborcza” 1997 z 27 listopada.
- Elżanowski M., *Przesłanki reform podziału terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1982.
- Emery J.C., *Organizational Planning and Control System*, Macmillan, New York 1969.
- Emilewicz J., Wołek A., *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową w roku 1998 widziana oczami jej reformatorów*, Fundacja Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.
- Gościński J.G., *Elementy cybernetyki w zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1968.
- Habuda A., Habuda L., *Patologie i zagrożenia polskiej transformacji systemowej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2004, nr 5.
- Habuda L., *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Habuda L., *Jednolitość kierowania a wielokrotne podporządkowanie jednostki organizacyjnej*, „Problemy Organizacji” 1974, nr 2.
- Habuda L., *Podwójne podporządkowanie w terenowej administracji państwowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, nr 3.
- Habuda L., *Rola administracji gminnej w organizowaniu usług dla obywateli*, „Organizacja — Metody — Technika” 1980, nr 3.
- Habuda L., *Samorządowe województwo jako przedmiot gier i przetargów*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2003, nr 3.
- Habuda L., *Szansa nie do końca wykorzystana. Samorządowe województwo jako podmiot skutecznej regionalnej polityki*, [w:] *Silesia — de te fabula narratur. Teksty ofiarowane Profesorowi Michałowi Lisowi*, Uniwersytet Opolski, Opole 2009.
- Habuda L., *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- Habuda L., *Władza, odpowiedzialność, prawda*, Adam Marszałek, Toruń 2011, rozdz. VIII.
- Habuda L., Habuda A., *Zarządzanie w zachodniej administracji publicznej (nowe publiczne zarządzanie)*, [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- Jałowiecki B., *Nowa regionalizacja*, „Przegląd Polityczny” 1996, nr 32.
- Kieżun W., *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej (zwanej decentralizacyjną) w latach 1998–2001*, [w:] *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, red. A. Piekara, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
- Lenin W.I., *Co robić?*, [w:] *idem, Dzieła*, t. 5, Książka i Wiedza, Warszawa 1952.
- March J.G., Simon H.A., *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 1964.
- Kempny M., *Jedna Polska i wiele ojcowizn. Między wspólnotą narodową a wielością wspólnot lokalnych*, [w:] *Jak żyją Polacy*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, IFiS PAN, Warszawa 2000.
- Kieżun W., *Reforma administracyjna w Polsce jako egzemplifikacja podstawowych praw patologii biurokracji*, [w:] *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*,

- red. J. Muszyński, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Warszawie, Warszawa-Gdynia 2000.
- Kolipiński J., *Uwagi na temat podziału terytorialnego w PRL*, [w:] *Problematyka podziału terytorialnego kraju*, KPZK PAN, Warszawa 1974. Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Książka i Wiedza 1975.
- Kowalewski S., Madurowicz W., *Przyczynek do problemu terytorialnego podziału kraju*, „Organizacja — Metody — Technika” 1971, nr 10. Lang J., *Podziały terytorialne państwa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Podział terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
- Micińska M., *Inteligencja na rozdrożach 1864–1918*, Instytut Historii PAN, Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2008.
- Olson M., *The Principle of Fiscal Equivalence. The Division of Responsibility among Different Levels of Government*, „American Economic Review” 1969, May.
- Pastuszka S., *Europejska polityka regionalna w województwie świętokrzyskim*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego, Kielce 2008.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, SIW Znak, Kraków 1995.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
- Simon H.A., *The Architecture of Complexity*, „Proceedings American Philosophical Society” 1962, nr 106.
- Skiba J., *Pacjencie, nie daj się odesłać z nocnej przychodni*, „Gazeta Wyborcza. Częstochowa” 2012 z 21 stycznia.
- Stahl M., *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego — prawda czy fałsz*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej w Polsce*, red. J. Parchomiuk. B. Uljasz, E. Kruk, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 32.
- Swianiewicz P., Herbst M., *Korzyści i niekorzyści skali w działaniach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6.
- Szeliga M., *Haracz czy solidarność*, „Tygodnik Powszechny” 2011 z 4 września.
- The State of Public Management*, red. D.F. Ketl, H.B. Milward, John Hopkins University Press, Baltimore-London 1996.
- Tönnies F., *Wspólnota i stowarzyszenie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Wilczyński P., *Polska od „moża” do „moża”*, „Tygodnik Powszechny” 2011 z 17 kwietnia.
- Wilczyński P., *Taka gmina*, „Tygodnik Powszechny” 2010 z 12 września.
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Zagórski K., *Rozwój, struktura i ruchliwość społeczna*, PWN, Warszawa 1978.

## Fundamental territorial division of the state. Between rational choice and game of institutionalized interests

**Keywords:** self-government, territorial division, public administration, commune, subsidiarity

### Summary

In this article we take on the issue of territorial division of the state. Under consideration are practical rather than theoretical aspects of such division. The fundamental thesis is as follows: practical utility of the appropriate division is very often sacrificed for the satisfaction of those who occupy positions in the administrative structures. It is no accident that in 1990, when self-government communes were appointed, their number increased (in comparison with the number of communes before self-government reform). The organizational units of less than a minimum size should not be created, and the entire organizational performance in creating organizational structures should be a minimalist action. This principle, which derives from management sciences, seems to be forgotten in Polish territorial division.