

Jedenastego września podczas Zgromadzenia Jubileuszowego na Zamku Królewskim w Warszawie powiaty będą obchodziły dwudziestolecie swojego powrotu na administracyjną mapę Polski. Jest to dobra okazja do przypomnienia, że racjonalny kształt zasadniczego podziału terytorialnego nie jest kwestią czysto arbitralnej decyzji – jak wydaje się niektórym politykom.

Zasadniczy podział terytorialny państwa jest tworzony na potrzeby organów administracji o kompetencji ogólnej. W państwach opierających swój ustrój terytorialny na zasadzie subsydiarności organami tymi są często organy jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji często zasadniczy podział terytorialny odzwierciedla również strukturę samorządu w danym kraju.

Oznacza to, że podejmując decyzję o kształcie ustroju terytorialnego państwa konieczne jest uwzględnienie przede wszystkim dwóch czynników – granic naturalnie wykształconych w ramach funkcjonowania społeczeństwa wspólnot oraz zasięgu przestrzennego, w którym świadczenie określonych usług publicznych jest uzasadnione z funkcjonalnego i ekonomicznego punktu widzenia.

Przyzwyczajeni do uznawania gmin za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego niekoniecznie uświadamiamy sobie, że akurat one często nie mają naturalnej genezy. Dobitnie to pokazuje odpowiedź na pytanie - w jakich bowiem skalach odbywa się nasze codzienne życie?

Pierwszą z nich jest skala naszego najbliższego otoczenia. Miejsca, gdzie zaspokajamy nasze podstawowe potrzeby – robimy codzienne zakupy, odprowadzamy dziecko do przedszkola, chodzimy do kościoła. Nieprzypadkowo podałem ten ostatni przykład. Czy się to komuś podoba, czy nie w czasach, gdy jeszcze nie istniała nowożytna administracja, określone funkcje administracyjne (np. rejestrację urodzin i zgonów), czy społeczne (przytulki, szkoły parafialne) wykonywał Kościół, a sieć parafialna była dostosowana do istniejących wspólnot lokalnych. Do dziś w niektórych krajach stosuje się terminologię, w której na najniższym poziomie podziału administracyjnego jednostki noszą nazwę parafii. To właśnie w skali najbliższego otoczenia istnieją szczególnie silne więzy społeczne wynikające z zamieszkiwania w sąsiedztwie, dostatecznie częstych i regularnych kontaktów, wspólnoty problemów, z którymi trzeba się zmierzyć. Na obszarach wiejskich i w małych miastach skala ta odpowiada zwykle miejscowości zamieszkania, w średnich i wielkich miastach odpowiada zwykle osiedlu – czy to formalnie utworzonemu, czy odczuwanemu intuicyjnie. Innymi słowy – jedynie w przypadku miast i to tych mniejszych gmina odzwierciedla granice wspólnot sąsiedzkich. We wszystkich pozostałych przypadkach gmina łączy wiele jednostkowych wspólnot – czy to sołectw, czy to osiedli. Sposób ich łączenia jest już konsekwencją arbitralnej decyzji prawodawcy. Dobrą tego ilustracją są zmiany w zakresie liczby najniższych jednostek podziału administracyjnego w Polsce po wojnie. W roku 1954 z 3001 gmin powstało prawie trzy razy więcej gromad (8789; prócz tego istniały miasta i osiedla). Ich liczba ulegała stopniowemu zmniejszeniu do 4313 – a z nich w 1972 utworzono 2366 gmin. Administracja była w stanie funkcjonować w każdej z tych struktur i nie stanowiło to problemu z punktu widzenia więzi społecznych.

Drugą skalą naszego życia jest skala, w której zaspokajane są wszystkie potrzeby naszego życia. Pracujemy, robimy specjalistyczne zakupy, odbywamy edukację aż do poziomu matury, korzystamy z leczenia specjalistycznego. To wszystko dzieje się w ramach obszaru funkcjonalnego miasta średniej wielkości – i jest to historyczna prawidłowość. Miasta powstawały przecież po to by stanowić miejsca obsługi dla mieszkańców określonego terenu, więc z samej natury rzeczy stanowią one wraz z obsługiwanym terenem funkcjonalną całość. Tyle że taki obszar funkcjonalny to właśnie powiat. Nie dziwi zatem trwałość ich sieci i tradycja sięgająca nie tylko wieku XIX – kiedy to ukształtowała się

O podziale terytorialnym słów kilka

Kategoria: Felietony

Opublikowano: niedziela, 09, wrzesień 2018 23:04

Grzegorz P. Kubalski

Odsłony: 1990

nowożytna administracja – lecz znacznie dalej. Wspólnoty powiatowe istnieją zatem i istnieć będą. Prawodawca może jedynie podjąć decyzję, czy chce im nadać podmiotowość prawną, czy nie. Oczywiście może postąpić wbrew naturze – tyle że konsekwencją tego będzie sytuacja, jaka już miała miejsce po likwidacji odrębności powiatów w ramach reformy 1975 roku. Już rok później odrodziły się bowiem jako rejony administracyjne. Racjonalny prawodawca w większych państwach tworzy zatem jednostki terytorialne odpowiadające zasięgowi powiatowemu.

Tak też uczynił polski Sejm dwadzieścia lat temu. W bieżącym roku świętujemy zatem nie tylko sam fakt, ale przede wszystkim zwycięstwo rozsądku w myśleniu o państwie i jego organizacji.