„Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa" – mówi Konstytucja RP. W odnośnej ustawie czytamy: „Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa." Ponadto ustawy szczegółowe o samorządzie poszczególnych szczebli wymieniają przypisane im zadania. Gdzie jednak znaleźć odpowiedź na pytanie, czym jest, czym ma być województwo, powiat, gmina – z punktu widzenia społecznego, funkcjonalnego, a wreszcie geograficznego? Jaka jest pożądana wielkość, jaka struktura przestrzenna jednostki danego szczebla?

Podział terytorialny to nie tylko siedziby urzędów, ale także sfera usług publicznych. Ponadto liczne podmioty prywatne, jak również życie społeczne – dostosowują się do układu administracyjnego. Ma on zasadnicze znaczenie, jeśli idzie o różnicowanie możliwości rozwojowych terytorium kraju. Dlatego żądanie obiektywizacji zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest ze wszech miar słuszne. Jako obywatele powinniśmy otrzymać odpowiedź na pytanie, jakie mają być województwa, powiaty i gminy, i z czego to wynika.

Odrobina teorii

Podstawowe parametry: wielkość…

Z geograficznego punktu widzenia główne cechy podziału terytorialnego to liczba szczebli oraz wielkość i struktura wewnętrzna jednostek danego szczebla. Wielkośćjednostki – gminy, powiatu, województwa – rozumiana jest częściej jako liczba ludności niż powierzchnia. Oba wymiary mają jednak znaczenie. Od liczby ludności zależy celowość albo racjonalność zarządzania danym zakresem spraw, zwłaszcza zapewniania odpowiedniego zestawu usług publicznych. Istotna jest tu zwłaszcza minimalna wielkość, poniżej której świadczenie może być nieuzasadnione ekonomicznie.

Z drugiej strony ograniczenie górne wynika z potrzeby sprawności zarządzania. Wszakże istotą podziału terytorialnego jest właśnie to, że efektywniej jest zajmować się pewnym sprawami w mniejszych jednostkach; w przeciwnym przypadku moglibyśmy wszystko załatwiać na szczeblu centralnym. Wiąże się z tym zasada pomocniczości: że sprawy dotyczące mniejszych społeczności powinny być przypisane do ich poziomu, o ile tylko są tam „do udźwignięcia". Zatem po

określeniu dolnego progu wielkościowego należałoby dać „prawo do samodzielności” każdej potencjalnej jednostce, która ten próg przekracza. Górny próg wielkości jednostki jest związany także z żądaniem dostępności przestrzennej. Jeśli wychodzimy z założenia, że obywatel ma prawo korzystać z dóbr publicznych, dostęp do nich nie powinien wymagać pokonywania większych odległości, niż jest to standardowo przyjęte. To żądanie może być oczywiście sprzeczne z wymogiem minimalnej liczby ludności jednostki.

Wychodząc z powyższych przesłanek można próbować wyznaczyć optymalną wielkość jednostki danego szczebla podziału terytorialnego. Co należy podkreślić, nie jest to zadanie dla geografów, lecz dla specjalistów od administracji i usług publicznych. Optymalna wielkość jednostki jest bowiem pochodną przypisanych jej zadań. Te ustalenia są dopiero punktem wyjścia dla geografów, którzy będą przekładać je na mapę. Oczywiście dla każdego z zadań optymalna wielkość jednostki może być inna. Wypada zadania pogrupować w zestawy o podobnej skali przestrzennej i na tej podstawie określić optima dla poszczególnych szczebli.

… i struktura jednostki terytorialnej

Z kolei od wewnętrznej struktury jednostki podziału terytorialnego zależy, czy wykazuje ona zakładane w ustawie więzi społeczne, względnie na ile łatwo takie więzi mogą się w niej kształtować. Modelową strukturą jest region węzłowy – o kształcie zbliżonym do okręgu, pośrodku z głównym miastem skupiającym życie społeczno-gospodarcze. Węzeł jest wyposażony w infrastrukturę publiczną (w tym organy administracji) o zasięgu oddziaływania stosownym do rozmiaru jednostki.

Taki monocentryczny model jest właściwy zwłaszcza dla jednostek szczebli lokalnych, o skali co najwyżej funkcjonalnego obszaru miejskiego. W takiej skali jest korzystna – społecznie i ekonomicznie – koncentracja najważniejszych dóbr publicznych w mieście centralnym. Natomiast w większych skalach nadmierne skupienie instytucji w jednym ośrodku może skutkować naruszeniem równowagi rozwoju. Powinniśmy wówczas rozważać istnienie jednostek policentrycznych, gdzie funkcje wyższego rzędu są podzielone między dwa, trzy bądź kilka głównych ośrodków. Taki model wieloośrodkowy jest alternatywą do rozdrabniania układu przez mnożenie liczby jednostek.

Standardy – koniecznie, ale zróżnicowane

Zakładamy, że można określić optymalną wielkość i modelową strukturę jednostki.

Czy też raczej pewien zakres dopuszczalnych parametrów. Projektując (albo korygując) podział należy dążyć do tego, by jednostki wpisywały się w te standardy. Trzeba tu jednak brać pod uwagę zróżnicowanie przestrzeni. Próba ustalenia jednolitych standardów dla wielkich aglomeracji miejskich i regionów o charakterze wiejskim będzie skutkować albo ich miejscowym niedopasowaniem do lokalnych uwarunkowań, albo zbyt szerokim przedziałem dopuszczalnych wartości. Dlatego ze względu na rozległość i różnorodność kraju powyższe standardy powinny być zróżnicowane zależnie od specyfiki (makro)regionalnej.

Geograficzne kryteria oceny układu

Przyjęliśmy, że wyznaczenie optymalnej wielkości jednostek podziału to zadanie dla specjalistów od administracji. Czy zanim podejmą oni to wyzwanie, jest sens, by o kształcie układu dywagowali geografowie? Według jakich kryteriów oceniać jego stan obecny i proponować nowe rozwiązania?

Zacznijmy od pierwszej kardynalnej zasady: iż wzajemnie porównywalne ośrodki i układy terytorialne powinny być możliwie jednakowo traktowane w ustroju administracyjnym. To prosty wymóg sprawiedliwości, zwłaszcza jeśli się zgadzamy, że formalny status ośrodka nie pozostaje bez wpływu na możliwości rozwojowe. Potrzebujemy jasnych, obiektywnych kryteriów, by uzasadnić, dlaczego jednym przyznano samodzielność, a inni podlegają większemu sąsiadowi.

Kolejne pragmatyczne żądanie, to mianowicie, by szczeble podziału były wzajemnie odróżnialne. W sytuacji przeciwnej: jeśli jednostki z sąsiednich szczebli bywają porównywalne, czy rzeczywiście potrzebujemy ich obu? A może wystarczyłby jeden „wypośrodkowany” szczebel w miejsce dwóch?

Następny geograficzny postulat dotyczy idei regionów – węzłowych bądź społeczno-kulturowych. Jeśli w strukturze podziału chcemy z jednej strony uwzględniać istniejące, a z drugiej kształtować optymalne więzi społeczne, to możemy oceniać dostępność zaplecza do konkurencyjnych ośrodków węzłowych. Ponadto na szczeblu regionalnym – sprawdzać, czy przebieg granic uwzględnia zróżnicowanie tożsamości kulturowej.

Wreszcie ostatnie, a może najważniejsze, wyzwanie dla geografów: próba ustalenia, jakim realnym strukturom osadniczym mogłyby odpowiadać jednostki poszczególnych szczebli podziału. Jest to kluczowe pytanie, na które zdaje się brakować odpowiedzi w ustawodawstwie i doktrynie.

Obecna praktyka – dlaczego jest źle

Pierwszą zasadniczą wadą zasadniczego podziału terytorialnego Polski jest brak jasnych kryteriów, jakie powinny spełniać jednostki danego szczebla. Zarzut ten jest mniej bezwzględny w stosunku do gmin, gdyż ich siatkę odziedziczyliśmy z przeszłości. Nawet jeśli bywa ona anachroniczna, nie sposób wskazać „winnego”, który błędnie ją skonstruował. Co też jednak nie podważa celowości próby jej obiektywizacji i poprawy.

Jest to natomiast zarzut kardynalny do szczebli powiatów i województw, które podczas ostatniej reformy budowano przecież „na surowym korzeniu”. Szermowano opowieściami o zasadach, ale wynikowe struktury powstały w drodze pokątnych politycznych targów. Na wszystkich trzech szczeblach podziału uderza nierównowaga wielkości jednostek. W przypadku powiatów i gmin niekonsekwencje są tak duże, że czyni to nieostrą granicę wielkości między tymi szczeblami.

Drugą istotną wadą, znów na każdym szczeblu, jest nieuzasadnione rozcinanie regionów węzłowych. To sprawa bardziej złożona. Oczywiste, że granice jednostek lokalnych będą dzielić regiony większej skali. Chodzi jednak o to, że częstokroć mamy do czynienia z granicami idącymi w poprzek nasilonych powiązań przestrzennych na poziomie odpowiadającym skali danej jednostki. Do tego przypadku zalicza się niedorzeczny podział mikro- lub mezoregionów węzłowych odpowiednio na wydzielone gminy miejskie albo powiaty grodzkie i okalające je jednostki „ziemskie”.

Układu województw grzechy główne

Obecny układ województw jest swoistą hybrydą, powstałą z rozszerzenia pierwotnej koncepcji województw „dużych” o kilka „średnich”. Największe jednostki: mazowieckie, śląskie – liczą po 4-5 mln ludności; najmniejsze: lubuskie, opolskie – spadły już poniżej miliona. Jako „dodatkowe” miasta wojewódzkie status utrzymały Bydgoszcz i Toruń, Gorzów i Zielona Góra, Kielce i Opole. Utraciły go między innymi Bielsko-Biała, Częstochowa, Koszalin, Radom i Tarnów, choć niekoniecznie odbiegają znaczeniem w krajowej sieci osadniczej od wymienionych przed chwilą. Co gorsza, oparłszy układ na kilkunastu ośrodkach, prowadząc granice województw nie wzięto pod uwagę układów regionalnych wokół innych dużych miast. Rażącymi przykładami rozerwania zaplecza między sąsiednie województwa są Bielsko-Biała i Elbląg.

Zasadniczym błędem było nadanie nazw historycznych województwom ukształtowanym na podstawie innych czynników. Problem ten wtórnie pogłębia niezrozumiała skłonność samorządów wojewódzkich do narzucania centralistycznej narracji w sferze historyczno-kulturowej. Propagowanie rzekomej „śląskości" bądź „mazowieckości" budzi sprzeciw w takich regionach, jak Ziemia Radomska lub Żywiecczyzna, które należą do historycznej Małopolski, ale znalazły się w województwach mazowieckim bądź śląskim.

Paradoksalny jest także fakt, iż województwa zbudowane wokół największych ośrodków metropolitalnych są jednocześnie tak rozległe. Popatrzmy zwłaszcza na mazowieckie i wielkopolskie, gdzie rozpiętość między najbardziej odległymi punktami zbliża się do 300 km. Tymczasem w świecie dąży się raczej do ograniczenia terytorialnego jednostek zbudowanych wokół metropolii, zwłaszcza stołecznych.

Ta polska anomalia skutkuje marginalizacją szeregu dużych miast, które nie dość, że są pozbawione rangi wojewódzkiej, to zostały podporządkowane administracyjnie wielkim aglomeracjom, dla których wszystko inne to „powiatowa prowincja". Mimo (a może właśnie wskutek?) przypisania samorządom województw szerokich uprawnień w dziedzinie polityki rozwoju, obecny układ województw przyczynia się raczej do powiększania rozwarstwień w obrębie terytorium kraju.

Zmiany w modelu życia a lokalne szczeble podziału

W odróżnieniu od województw, powiaty i gminy mają znaczenie przede wszystkim funkcjonalne. W ośrodkach powiatowych i gminnych korzystamy z odpowiednich usług, zarówno publicznych, jak i komercyjnych. Ważna jest zatem dostępność komunikacyjna; z nią korespondują faktyczne więzi społeczno-gospodarcze. Gdzie jeździmy do pracy, do szkoły, po sprawunki, tam też załatwiamy sprawy urzędowe i korzystamy z infrastruktury społecznej. W takim okręgu skupia się społeczność predysponowana do tworzenia wspólnoty samorządowej.

Jednak projektując siatkę powiatów (i zachowując strukturę gminną) jakby nie zauważono, że przez ostatnie kilkadziesiąt lat diametralnie zmienił się model życia w wymiarze przestrzennym. W niektórych okolicach transport publiczny, zaś wszędzie masowa motoryzacja – sprawiły, że czynnikiem wyboru miejsca dojazdów jest już nie tylko bliskość, ile szeroko pojęta atrakcyjność ośrodka. Wolimy pojechać dalej, żeby skorzystać jednocześnie z większego wachlarza dóbr. Mniejsze ośrodki lokalne, w tym gminne i powiatowe, bywają pomijane w tych wyborach. Nie znaczy,

że w polityce przestrzennej powinniśmy to bezczynnie akceptować, nie wydaje się jednak, by utrzymanie struktury przestrzennej określonej w poprzednich dekadach (albo nawet stuleciach) było możliwe.

Tymczasem w pierwszej połowie XX wieku powiaty były średnio znacznie rozleglejsze niż obecnie. Mimo iż założeniem była możliwość dojazdu do miasta powiatowego zaprzęgiem konnym. Podobnie „do gminy” mieszkańcy okolicznych wiosek obecnie rzadko chodzą pieszo. W tym świetle trudno uzasadnić dzisiejsze rozdrobnienie struktury obu lokalnych szczebli podziału.

Wysyp powiatów wątłych a osobliwych

Z przestrzennego punktu widzenia nie wiadomo, czym jest polski powiat. Okręgiem funkcjonalnym miasta co najmniej średniego, czy równie dobrze małego? Czy w ogóle jest okręgiem funkcjonalnym, czy niekiedy przypadkowym zbiorem gmin? Liczne powiaty nie mają odzwierciedlenia w strukturze osadniczej jako (mezo)regiony węzłowe. Ich terytoria nie są związane z własnym ośrodkiem powiatowym bardziej niż z pobliskimi miastami średniej wielkości.

Podczas ostatniej reformy niekonsekwencja w budowie powiatów okazała się być niemniejsza niż w przypadku województw. Powstało o kilkadziesiąt więcej jednostek, niż planowano. Przy czym dodane powiaty nie zawsze są po prostu mniejsze. Jest gorzej. Chcąc uczynić zadość kryteriom liczby mieszkańców oraz liczby przynależnych gmin tworzono jednostki o przedziwnych, wężowatych kształtach. W ten sposób sprzeniewierzono się ważniejszej zasadzie: dogodnego dostępu do ośrodka powiatowego jako miejsca korzystania z usług publicznych. Przykłady to powiat opatowski w świętokrzyskim czy myśliborski w zachodniopomorskim. Z Tarłowa do „własnego” miasta powiatowego Opatowa jest 36 km; do znacznie większego Ostrowca – 30, a do najbliższego powiatowego Lipska – 20 km. Podobnie z doborem ośrodków powiatowych. Dziesiątki z nich nie różnią się od większych miasteczek gminnych. Powiatowe Kazimierza Wielka, Lesko, Lipsko, Sejny liczą po 5 tys. mieszkańców. Z drugiej strony pozbawione tego statusu Andrychów, Kęty, Trzebinia – mają po blisko 20 tys. ludności.

Najmniejsze powiaty nie różnią się istotnie od większych gmin miejsko-wiejskich (także tych z siedzibami w miastach niepowiatowych). Uwzględniając specyfikę regionalną, dość porównać: z peryferyjnych obszarów pojeziernych: powiat sejneński na Suwalszczyźnie (19 tys.) albo węgorzewski na Mazurach (21 tys.) z gminą Koronowo na Kujawach albo Nowogard na Pomorzu Zachodnim (po 23 tys.); z

obszarów przyległych do dużych miast: powiat brzeziński koło Łodzi (30 tys.) i sąsiadujący z nim „obwarzankowy” skierniewicki (38 tys.) z gminą Aleksandrów Łódzki (35 tys.) albo z gminami Andrychów (42 tys.), Czechowice-Dziedzice (44 tys.) i Kęty (33 tys.) koło Bielska-Białej.

Trwałość układu gmin?

W przeciwieństwie do wyższych szczebli, układ gmin, a raczej makroregionalne układy gminne, to dziedzictwo poprzednich okresów historycznych. Fakt ten można interpretować na korzyść i niekorzyść. Na niekorzyść przemawia anachronizm siatki ośrodków pochodzący z czasów mniejszej mobilności mieszkańców oraz mniejszego zakresu spraw publicznych przypisanych gminom. Z drugiej strony długotrwałość granic sprzyja budowaniu więzi społecznych, będących podstawą samorządności. Stąd łatwiej godzić się na niedoskonałości układu, jeśli są „uświęcone tradycją” i tym samym łatwiej akceptowalne społecznie.

Z powyższego powodu w debacie publicznej pojawia się postulat „domniemania nienaruszalności granic gmin”. Owszem, można go przyjąć za słuszny, jeśli zmierza do ochrony trwających od pokoleń społeczności lokalnych. Rzecz w tym, że w głośnych ostatnio sporach o granice gmin, ich „obrona” z ochroną tradycyjnych społeczności nie ma nic wspólnego.

Suburbanizacja i „jazda na gapę”

Jeśli w gminie w ciągu dekady przybywa kilkanaście procent mieszkańców, czy można mówić o ciągłości wspólnoty lokalnej? Zwłaszcza jeśli przybysze ani myślą integrować się z tubylcami, lecz ich życie – zawodowe, społeczne, towarzyskie – wciąż toczy się w sąsiedniej gminie, z której się wyprowadzili? Niezgodność zasięgu faktycznych społeczności lokalnych z granicami gmin to reguła w obszarach podmiejskich.

Żywiołowa suburbanizacja czyli rozpraszanie funkcji miejskich, w szczególności mieszkalnictwa, w obszarach podmiejskich – to polska specjalność. O jej tragicznych skutkach dla ojczystego krajobrazu mówi się od dawna. Rzadziej przywołuje się towarzyszące jej zjawisko znane w ekonomii jako „jazda na gapę”. Zgodnie z nazwą występuje ono wtedy, gdy ktoś darmowo korzysta z czegoś, za co powinien płacić.

Jest oczywiste, że każdy z nas używa infrastruktury również poza miejscem swojego zamieszkania, w innych jednostkach terytorialnych. A zatem utrzymywanej za

pieniądze innych podatników. Z drugiej strony w swojej gminie każdy łoży na infrastrukturę, z której niekiedy korzystają osoby z innych gmin. Dość czytelny jest jednak postulat, by każdy płacił podatki w tej gminie, z której zasobów korzysta najczęściej. Taka jest istota gminy jako społeczności lokalnej, która wspólnie utrzymuje swoją lokalną infrastrukturę.

Przedmieścia jako specjalna strefa ekonomiczna

Sęk w tym, że mieszkańcy gmin podmiejskich zwykle wyłamują się z tej zasady. Przecież ich życie toczy się w mieście, gdzie pracują, gdzie spędzają czas wolny, gdzie ich dzieci uczęszczają na zajęcia szkolne i nie tylko. A nawet jeśli nie korzystają w mieście z innych usług publicznych, to przynajmniej z dróg i komunikacji miejskiej. Zaś utrzymanie infrastruktury drogowej zabiera lwią część budżetu każdej gminy. A potrzeba jej rozbudowy w mieście wynika w znacznej mierze z rozpraszania osadnictwa w sąsiednich gminach, gdzie zwykle brak porządnego transportu publicznego, a nawet jeśli nie, to „podmiejszczanie” i tak wolą poruszać się samochodami osobowymi.

A jest jeszcze gorzej. Gminy podmiejskie czynnie konkurują z miastem, przyciągając do siebie nie tylko mieszkańców, ale i inwestycje typu miejskiego – przemysł, handel, usługi. Oczywiście czynnikiem lokalizacji nie są walory danej gminy wiejskiej, lecz sąsiedztwo miasta. To z miasta pozyskuje się pracowników i klientów, a także prestiż w oczach inwestora. Zachętą są niższe ceny i podatki, a także brak różnego rodzaju ograniczeń urbanistycznych. Gmina podmiejska to swego rodzaju specjalna strefa ekonomiczna: inwestor korzysta z wszelkich zalet miasta, ale ponosi koszty na rzecz sąsiedniej gminy wiejskiej. Jest to oczywiście nieuczciwa konkurencja. Sytuacja jest szczególnie rażąca, kiedy nieruchomości o jednakowym rodzaju zagospodarowania (podkreślmy: typu miejskiego), oddziela abstrakcyjna granica biegnąca ulicą czy parkanem, gdzie po przeciwnych stronach panują zgoła odmienne uwarunkowania prawno-fiskalne.

Zgodna z prawdą jest opinia, że dzięki swojej uprzywilejowanej pozycji gminy podmiejskie stają się oazami bogactwa. Chodzi nie tylko o zamożność mieszkańców, ale i poziom dochodów samorządów. W roku 2023 dochody własne na mieszkańca w gminie Kobierzyce stanowiły 166% odpowiedniej wartości dla sąsiedniego Wrocławia; w gminie Tarnowo Podgórne proporcja wyniosła 129% w stosunku do Poznania. Podobnie podwarszawskie Lesznowola czy Nadarzyn cieszą się dochodami własnymi powyżej 6 tys. zł. na mieszkańca, przy krajowej medianie dla gmin 2,65 tys. zł.

Walka o granice czyli najlepszą obroną jest atak

W tym świetle inaczej wyglądają głośne spory o granice między gminami miejskimi a podmiejskimi. Przez wieki miasta rozwijały się wchłaniając przyległe tereny uprzednio wiejskie. Dziś proces trwa nadal, przy czym brak jest zasad określających, które obszary, o jakim charakterze, należy rozpatrywać jako pole ekspansji gmin miejskich. Decyzję uznaniowo podejmuje Rada Ministrów. Kolejne miasta wnioskują do premiera o przyłączenie wybranych obrębów. Wówczas sąsiednia gmina wiejska, której dotyczy planowana „inwazja", wydaje chwytliwy przekaz o zamachu na swoją integralność. Dalej rzecz toczy się w atmosferze skandalu, w drodze politycznych przepychanek. Nierzadko towarzyszą jej widowiskowe protesty zainteresowanych mieszkańców, którzy naturalnie bronią swojej uprzywilejowanej pozycji – w podmiejskiej specjalnej strefie ekonomicznej. Paradoksem jest, że w odbiorze medialnym to gminy podmiejskie i „podmiejszczanie" wyglądają na ofiary „przemocy" ze strony „agresywnych" władz miasta. A w istocie przyłączanie suburbiów czyni zadość zasadzie, że każdy powinien płacić podatki w gminie, z której infrastruktury najwięcej korzysta.

Postępujące rozwarstwienie układu gminnego

Siatka gmin nie jest wolna od niedoskonałości także w obszarach oddalonych od większych ośrodków miejskich. Małe i malejące gminy to problem ogólnoeuropejski. Tylko w niektórych krajach udało się dokonać stosownych reform. W Polsce mediana wielkości gminy wiejskiej w roku 2023 wynosiła 5,6 tys. mieszkańców; w roku 2013 było to jeszcze 6,0 tys. W roku 2023 mieliśmy 133 gminy wiejskie liczące poniżej 3 tys. mieszkańców; w 2013 – 89, w 2003 – 79. Karłowatych gmin jest zapewne więcej, bo dane meldunkowe raczej zawyżają liczbę mieszkańców w obszarach peryferyjnych.

Mediana wielkości gmin miejsko-wiejskich to 10,7 tys. mieszkańców. Jednocześnie nierzadko mamy do czynienia z rozbiciem mikroregionów małomiasteczkowych na oddzielne gminy miejską i wiejską. Pomijając dysfunkcjonalność rozwiązania, przyczynia się ono do wielkościowego rozdrobnienia układu. Oto Stoczek Łukowski – gmina miejska o 2,4 tys. ludności, i obwarzankowa wiejska – 7,2 tys. Tworząc wspólną jednostkę byłyby wciąż poniżej mediany gmin miejsko-wiejskich.

Układ jest pełen takich niekonsekwencji. Obrzycko to oddzielne gminy miejska i wiejska, odpowiednio 2,4 i 4,4 tys. ludności. Podobnie Górowo Iławeckie: 3,6 i 6,2 tys.; z tego gmina miejska w swoim najdłuższym wymiarze rozciąga się na zaledwie

3 km. Na przeciwnym biegunie największe gminy miejsko-wiejskie: Piaseczno, Wieliczka – liczą odpowiednio 97 i 69 tys. ludności. Wprawdzie tu waży też suburbanizacja Warszawy i Krakowa. A jednak same miasta Piaseczno i Wieliczka mają 52 i 28 tys. mieszkańców, nie będąc wyodrębnionymi jako gminy miejskie. A również poza aglomeracjami mamy Chrzanów, Nysę, Olkusz, Wrześnię – gminy miejsko-wiejskie po 40-50 tys. ludności.

Do monstrualnych rozmiarów urastają także nominalnie „wiejskie" gminy podmiejskie. Oto wrocławska Długołęka, warszawska Lesznowola, poznańskie Komorniki, Pruszcz Gdański, mające po ok. 40 tys. ludności. Wielkość gminy sama w sobie nie jest wadą, lecz tu pokazuje ona natężenie, z jakim jednostki podmiejskie wysysają „miasta-żywicieli".

Jak powinno być – wstępna koncepcja

Zasady to podstawa

Zanim zaczniemy rysować mapę, potrzebujemy odpowiedzi na postawione wyżej pytanie: czym mają być jednostki poszczególnych szczebli podziału. Czyli określenia zasad, standardów. Możliwe kryteria to wielkość (ośrodka i całej jednostki), dostępność komunikacyjna głównego ośrodka (bądź ośrodków) z zaplecza, tożsamość historyczno-kulturowa. Natomiast z ostrożnością należy podchodzić do zastanych więzi funkcjonalnych jako czynnika budowy podziału. Powinny one być brane pod uwagę, ale nie jako przesądzające. Jeśli przemożny wpływ na obecne więzi ma dotychczasowy kształt podziału terytorialnego, przyjmowanie ich za główną zasadę tworzenia nowego układu byłoby myleniem skutku z przyczyną. Należy raczej badać, jaki potencjalny układ sprzyjałby kształtowaniu optymalnych więzi.

Tworząc standardy dopuszczamy ich różnicowanie zależnie od makroregionu oraz od położenia względem dużych ośrodków miejskich. Inne na słabo zaludnionym, ale o dość gęstej sieci miejskiej Pomorzu Zachodnim, inne na Podlasiu o niedokończonej urbanizacji, inne w południowej Małopolsce o wielkiej gęstości zaludnienia w obszarach wiejskich. Natomiast koniecznie należy zapewnić równe traktowanie wzajemnie podobnych miast i układów terytorialnych.

Wyzwaniem jest uzgodnienie czynników prowadzenia granic jednostek. O ile na szczeblach lokalnych głównym wyznacznikiem jest dostępność komunikacyjna głównych ośrodków, a zatem względy funkcjonalne, o tyle na poziomie regionalnym,

wojewódzkim, ważyć powinny także względy historyczno-kulturowe. Problem w tym, że kryteria te bywają sprzeczne.

Województwa w dwu odmianach – ku równowadze

Zacznijmy od zastrzeżenia, czym nie powinno być województwo. Otóż szkodliwe jest utożsamianie województwa z obszarem wpływów miasta wojewódzkiego. Duże województwo jako obszar ciążenia do ośrodka metropolitalnego to wprawdzie zasada czytelna i poniekąd akceptowalna społecznie. Tyle że skutkująca narastaniem niepożądanej dychotomii metropolia/prowincja. Czas uwolnić „prowincję" od przewagi metropolii, przynajmniej w wymiarze administracyjnym. Województwo powinny współtworzyć regiony o możliwie porównywalnych potencjałach, które mogą się porozumieć co do celów rozwojowych. Zasadą współistnienia zbieżność interesów i komplementarność zasobów, a nie podległość regionowi nadrzędnemu.

Z powyższego wynika postulat istnienia niejako dwóch rodzajów województw. Rozróżnienie dotyczy tylko struktury przestrzennej, przy zachowaniu jednakowych kompetencji. Największe aglomeracje tworzą mniejsze obszarowo jednostki monocentryczne. Ze względu na ich wielkość demograficzną nie jest potrzebne, a ze względu na przewagę funkcjonalną nie jest celowe – wiązanie ich z regionami sąsiednimi. Nie chodzi tu o sztuczne wydzielanie samych wielkich miast. Powinny one tworzyć województwa wraz ze swoimi zapleczami regionalnymi – jednak w rozumieniu regionów średniej wielkości, a nie makroregionów. Zasadą jest zatem, że do takiego województwa wchodzą pobliskie ośrodki rangi powiatowej.

Natomiast oddzielamy od metropolii sąsiednie ośrodki regionalne czy „subregionalne". Te regiony „pozametropolitalne" współtworzą rozleglejsze województwa wieloośrodkowe. Jest to upowszechnienie i rozszerzenie modelu jednostek dwubiegunowych z obecnego układu. Jeśli rozwiązanie jest możliwe w dwóch województwach, dlaczego nie w innych? Jeśli funkcje wojewódzkie mogą być podzielone między dwa ośrodki, dlaczego nie między trzy lub cztery? Policentryczność województw idzie w zbieżności z koncepcją ich formalnej „regionalizacji". Chodzi zatem nie tylko o deglomerację funkcji wojewódzkich do ośrodków (sub-)regionalnych, ale również formalne wyodrębnienie ich regionów, współtworzących województwo.

Regionalizacja województw czyli kochamy swoje ziemie

Regionalizacja województw wypełnia pewną lukę w ustroju terytorialnym Polski. O ile na jeden powiat przypada średnio 7 gmin, to na województwo – aż 24 powiaty. Brakującym szczeblem jest średniej wielkości region, porównywalny z dawnym województwem z układu „49”. Rozciągający się w promieniu kilkudziesięciu kilometrów wokół miasta postrzeganego jako miejscowy ośrodek regionalny. Region, który znamy z doświadczenia, z którym chcemy się utożsamiać jako „małą ojczyzną”, którego drużynie piłkarskiej kibicujemy, w którym chcielibyśmy upatrywać osobistych szans życiowych. W okresie staropolskim tej wielkości region określano swojskim mianem ziemi.

Proponowana regionalizacja województw jest alternatywą do tworzenia kolejnego szczebla administracji czy samorządu. Formalne wyodrębnienie „ziem” nie jest bowiem jednoznaczne z postulatem powoływania nowych urzędów. Chodzi o zobowiązanie samorządów województw do prowadzenia względem tych regionów względnie samodzielnej i odpowiednio zróżnicowanej polityki rozwoju. „Ziemia” powinna mieć własną markę i strategię promocji, program edukacji regionalnej. Co więcej również w polityce rozwoju prowadzonej ze szczebla krajowego powinniśmy widzieć właśnie takie średniej wielkości ziemie, a nie duże województwa jako całości.

Powiat – najbardziej (nie)potrzebny?

W debacie o całości zasadniczego podziału terytorialnego powiat występuje zwykle jako chłopiec do bicia. Samorząd ubogi w pieniądze, za to zasobny w stanowiska dla partyjnych kolegów, z nieciekawym urzędem zajmującym się przyziemnymi sprawami. Często z miastami powiatowymi nie roztaczającymi w okolicy aury zbytniego prestiżu. Zresztą samo określenie „powiatowy” bywa używane w pejoratywnym tonie.

Pojawiająca się propozycja zniesienia samorządu powiatowego zapewne jest do przyjęcia. Nie zmienia to faktu, że jednostka podobnej skali i tak utrzyma się jako rejon działania kilkunastu służb administracji rządowej, a także – choć to już podziały specjalne – wymiaru sprawiedliwości i administracji skarbowej. I jako taki powiat (bądź jego odpowiednik) wydaje się być potrzebny.

Co więcej taka jednostka jest pożądana, by wypełnić jeszcze jeden zasadniczy brak w ustroju terytorialnym Polski. Mianowicie jako funkcjonalny obszar miejski miasta dużego bądź średniego. Z tym wiąże się zamysł wyposażenia powiatu w nowe kompetencje w dziedzinie polityki przestrzennej i transportu publicznego. Obecnie

brak jednoznacznego wskazania organizatora komunikacji podmiejskiej jest dotkliwie odczuwany właśnie w „Polsce powiatowej”. Natomiast przyznanie powiatowi władztwa planistycznego nadrzędnego w stosunku do kompetencji gmin zmierza do ukrócenia niezdrowej konkurencji między miastem i jego zapleczem, a tym samym powstrzymania żywiołowej suburbanizacji.

Powiat jako obszar funkcjonalny miasta średniego

Stąd proponowana definicja „nowego” powiatu: tworzy go miasto co najmniej średniej wielkości wraz z bezpośrednim zapleczem, związanym nasilonymi codziennymi ruchami ludności, oraz zapleczem dalszym, peryferyjnym, do miejsca przełamania wpływów z sąsiednimi ośrodkami tej kategorii. Ponadto w obszarach pozbawionych siatki miast średnich ośrodkami powiatowymi pozostają także mniejsze miasta, pełniące podobną rolę w sieci osadniczej.

W przypadku aglomeracji miejskiej, to jest zespołu położonych blisko siebie miast (także powiązanych codziennymi przemieszczeniami mieszkańców), jej całość buduje jeden powiat. Jest to zbieżne z założeniem zamknięcia w jednostce całego funkcjonalnego obszaru miejskiego. W przypadkach największych konurbacji powiat zastępuje związek metropolitalny; i to nie tylko w wymiarze terytorialnym, ale również w zakresie przypisanych zadań. Płyną z tego dwie korzyści. Po pierwsze jednorazowo rozwiązujemy problem formalizowania obszarów metropolitalnych, uwidaczniający się zarówno na ścieżce ustawowej, jaki i na drodze szukania porozumienia zainteresowanych (albo niezainteresowanych) samorządów. Po drugie wykorzystujemy do tego regularny szczebel podziału terytorialnego, w miejsce opcjonalnej obecnie „nakładki” komplikującej system. Do rozważenia pozostaje szczegółowy zakres kompetencji tego rodzaju powiatów „metropolitalnych”; w razie potrzeby może on być odpowiednio rozszerzony.

Tak zbudowana siatka powiatów powinna odpowiadać faktycznym funkcjonalnym mezoregionom węzłowym. W miarę możliwości każdy mieszka w tym powiecie, w którego ośrodku (względnie ośrodkach) najczęściej korzysta się z usług (publicznych czy prywatnych). Tego rodzaju okręgi ciążeń uwidaczniają się w przestrzeni kraju w badaniach dojazdów do pracy. Eksperci określają ich liczbę na 100-150. Podniesie ją sugerowane uzupełnienie siatki w obszarach peryferyjnych. W każdym przypadku będzie to jednak zmniejszenie liczby jednostek tego szczebla. Oczywiście znaczny udział w redukcji mają przypadki połączenia dotychczasowych powiatów grodzkich i otaczających ich ziemskich.

W tym miejscu należy zmierzyć się z obawą, że proponowane zmniejszenie liczby powiatów może przyczynić się do dalszej degradacji miast dotychczas powiatowych. Nie jest to obawa bezzasadna. W drodze reformy należałoby zadbać o to, obniżenie statusu wybranych ośrodków nie wiązało się z pozbawianiem ich infrastruktury o znaczeniu powiatowym. Utrzymaniu policentryczności może służyć formalne przyznanie rangi ośrodka powiatowego więcej niż jednemu miastu w (nowym) powiecie, z idącym za tym podziałem funkcji. A w wymiarze wizerunkowym – nazwanie powiatu nie od obecnego centrum funkcjonalnego, lecz na przykład od miejscowego historycznego ośrodka (jak choćby dawny powiat iłżecki z siedzibą w Starachowicach).

Ziemia a powiat – po co mnożyć byty?

Wobec regionalizacji województw na średniej wielkość „ziemie” oraz wobec zmniejszenia liczby powiatów przez oparcie ich o siatkę miast średnich, pojawia się pytanie, czy nie należałoby sprowadzić tych jednostek do jednego nowego szczebla ustroju terytorialnego. Byłby to jakiś rodzaj „powiatu subregionalnego”. Są jednak ku temu dwie przeszkody.

Pierwszą są różne czynniki konstytuujące. Ziemia ma być regionem możliwie spójnym pod względem społecznym, o definiowalnej tożsamości kulturowej; a zatem ważyć tu będą również kryteria historyczne. Odmiennie powiat to miejski obszar funkcjonalny, pełniący zadania o charakterze „technicznym”. Oczywiście są miejsca, gdzie zastosowanie obu kryteriów da zbliżone wyniki. Jednak w innych próba ujednolicenia będzie skutkować niedopasowaniem granic albo do więzi historyczno-kulturowych, albo funkcjonalnych.

Po drugie różna jest przeciętna skala jednostek rozpatrywanych szczebli. Średniej wielkości regiony odpowiadają siatce ośrodków o randze co najmniej „subregionalnych”, w liczbie kilkudziesięciu. Za to miast średnich, wymagających formalizacji obszaru funkcjonalnego na poziomie ponadgminnym, jest więcej. Stosunkowo znaczne ośrodki, jak Lubin, Mielec, Ostrowiec Świętokrzyski czy Puławy, stanowią „subregionalne” centra gospodarcze, a tym samym cele dojazdów dla rozległych okolic, natomiast nie są postrzegane jako ośrodki (sub)regionalne w wymiarze kulturowym. Wprawdzie różnicę liczby „aspirujących” miast można łatwo obejść tworząc jednostki policentryczne; nie rozwiązuje to jednak problemu odmiennego kryterium delimitacji.

Wyprzedzanie przyczyną wypadków?

Niezgodność czynników funkcjonalnych i kulturowych pozostaje nierozwiązanym dylematem geografów zajmujących się teorią podziałów terytorialnych. I takim pozostanie, dopóki będziemy próbować ich uzgodnienia na danym szczeblu ustroju. A co by było, jeżeli przyznalibyśmy priorytet odpowiednio jednym albo drugim czynnikom zależnie od szczebla?

Tu na przeszkodzie staje tzw. zasada wyprzedzania. Wydaje się tak oczywista, że nawet się o niej nie wspomina. Oznacza, że jednostka szczebla wyższego składa się bez reszty z całych jednostek szczebla o stopień niższego. Mówiąc prościej: w skład powiatu wchodzą całe gminy, a w skład województwa – całe powiaty. Zasada ta jest użyteczna w sytuacji, kiedy jednostki kolejnych szczebli znajdują się względem siebie w podległości administracyjnej. Z geograficznego punktu widzenia wadą jej jest to, że niedoskonałości (albo po prostu odmienne kryteria) delimitacji jednostek szczebla niższego przenoszą się na kolejne wyższe poziomy podziału.

Dotychczas – dla jasności wywodu – mówiliśmy o ziemiach jako wyniku „odgórnej" regionalizacji województw. Wychodzi to naprzeciw obecnemu problemowi „tożsamościowej" niespójności województw zbudowanych w oparciu o czynniki funkcjonalne. W istocie jednak, jeśli rozważamy całościową reformę podziału terytorialnego, powinniśmy przyjmować, że buduje się go od dołu: kolejny poziom powstaje przez łączenie jednostek niższego szczebla poprzedzającego. Wobec tego województwo możemy postrzegać alternatywnie – jako zbudowane z „kulturowych" ziem albo z „funkcjonalnych" powiatów.

Jeśli wybierzemy pierwszą możliwość, na granicach województw będziemy mieć rozcięte funkcjonalne obszary miejskie; jeśli drugą – rozerwane regiony kulturowe. W obecnym układzie województw – wobec niekonsekwencji stosowanych kryteriów – zdarzają się oba przypadki. Więc może należy się wreszcie zdecydować?

Uznajmy zatem, że województwa budujemy w oparciu (przede wszystkim) o czynniki społeczno-kulturowe (zgodnie z kierunkiem zarysowanym wyżej). Wówczas godzimy się, że są miejsca, gdzie granice przecinają funkcjonalne obszary miejskie. To jednak nie przeszkadza, jeśli tylko przyjmiemy, że powiaty budujemy niezależnie od województw. Odstępujemy od zasady wyprzedzania i dopuszczamy, by nowego rodzaju powiat rozciągał się po obu stronach granicy.

Odejście od zasady wyprzedzania wymaga czytelnego rozdzielenia właściwości rzeczowych „nakładających się" szczebli. Ponadto w zakresie administracji rządowej, gdzie organy powiatowe są podporządkowane wojewódzkim, konieczne

byłoby rozwiązanie podległości jednostek „ponadgranicznych”. Na przykład zdefiniowanie właściwości terytorialnej wojewody odmiennie niż samorządu województwa. Można tu rozważać zarówno niewielkie odstępstwa w omawianych przypadkach pojedynczych powiatów, jak i budowę nowej siatki makroregionów administracji rządowej, zapewne większych od proponowanych województw samorządowych.

Przeciąć gminny węzeł gordyjski

Sprawa gmin jest odmienna niż powiatów czy województw – ze względu długotrwałość układu oraz wielość i różnorodność istniejących jednostek. Reforma tego szczebla wymaga dwojakiego podejścia zależnie od położenia danej gminy. Oczekiwane są gruntowne zmiany w strefach podmiejskich, natomiast w pozostałych obszarach należałoby zachować podejście bardziej powściągliwie.

W kwestii zniesienia podmiejskich „specjalnych stref ekonomicznych” rysują się dwa wyznaczniki zmian. Po pierwsze danemu miastu podporządkowane powinny zostać obszary, dla których to ono (względnie jego wtórne centrum dzielnicowe) stanowi podstawowy miejscowy węzeł usług lokalnych. A zatem wszelkie obszary, które ze względu na bliskość czy lepszą dostępność komunikacyjną, czy faktyczne więzi funkcjonalne są bardziej powiązane z miastem niż z obecnym ośrodkiem gminnym. Postulat ten wynika z założenia, że dany obszar należy do tej gminy, z której infrastruktury najczęściej korzysta. Oczywiście wynika z tego również celowość zniesienia „obwarzankowych” gmin wiejskich wokół miast.

Miasto czy wieś – tertium non datur

Druga proponowana przesłanka wynika z potrzeby uporządkowania zagospodarowania przestrzeni podmiejskich i jednocześnie ograniczenia „opłacalności” suburbanizacji dla gmin wiejskich. Wymaga to czytelnego odróżnienia obszarów miejskich i wiejskich, zarówno w stanie faktycznym, jak i planowanym. W wymiarze administracyjnym przekłada się to na zasadę, iż tereny zurbanizowane bądź przewidziane do urbanizacji powinny znajdować się tylko w obszarach formalnie zdefiniowanych jako miejskie.

W tym świetle rysują się dwa możliwe kierunki zmian. Pierwszym z nich jest korekta granic gmin w obszarach podmiejskich przez przyłączenie terenów zurbanizowanych do centralnej gminy miejskiej. Jako postulat minimalny żądanie to można postawić w stosunku do obszarów bezpośrednio przyległych do miast. Przy czym należy mieć

świadomość, że ze względu na powszechne występowanie problemu, ponadto oczywisty konflikt interesów, koncepcja taka może wydawać się rewolucyjna. Jej ewentualne wprowadzenie w życie powinno zostać obwarowane dwoma warunkami. Pierwszym jest maksymalna obiektywizacja procedury. Identyfikacja obszarów zurbanizowanych powinna być przeprowadzona przy użyciu możliwie jednoznacznych, ustawowo określonych wskaźników urbanistycznych.

Drugi warunek to zmiana algorytmu finansowania gmin na rzecz fiskalnego „docenienia" obszarów niezabudowanych. Obecny pęd do suburbanizacji wynika z dążenia samorządów do podniesienia własnych dochodów podatkowych. Należy zatem tak zmienić system finansów publicznych, by dla gmin wiejskich (i nie tylko) stało się opłacalne utrzymywanie terenów przyrodniczo czynnych. Postulat ten jest zresztą aktualny nie tylko w kontekście proponowanej reformy podziału terytorialnego. Jest prostym wymogiem sprawiedliwości. O ile suburbanizujące się gminy krytykujemy za generowanie kosztów zewnętrznych przerzucanych na miasta, o tyle gminom zachowującym tereny zielone należałaby się odpłata za dostarczane korzyści zewnętrzne.

A jaki jest drugi kierunek zmian – co do terenów zurbanizowanych na terenach nominalnie wiejskich? Dotyczy on raczej lokalizacji położonych w pewnym odosobnieniu od obecnych miast. Zależnie od uwarunkowań miejscowych można tutaj rozważać kreowanie nowych samodzielnych ośrodków miejskich. Chodzi nie tylko o formalną lokację miasta, ale o przyjęcie planów narzucających powstanie rzeczywistej struktury urbanistycznej. Ten kierunek przemian jest pożądany również w świetle faktu, że Polska jest wciąż krajem o „niedokończonej urbanizacji", zarówno jeśli chodzi o gęstość siatki miast, jak i udział ludności (formalnie) miejskiej w całości populacji.

Gmina jako mikroregion węzłowy małego miasta

Inne podejście wypada przyjąć w stosunku do gmin wiejskich bądź miejsko-wiejskich leżących poza zasięgiem suburbanizacji wokół większych ośrodków. Te obszary borykają się z wyzwaniem przeciwnym niż omawiane przed chwilą. Mianowicie tracą ludność, co grozi spadkiem potencjału jednostek poniżej racjonalnego minimum. Tu jednak za zachowaniem struktury przemawia tradycja społeczności lokalnych. Dla tych obszarów można zatem przyjąć zasadę trwałości układu, z zastrzeżeniem spełnienia przyjętych warunków brzegowych.

Jaki jest wzorcowy model gminy w obszarach o charakterze wiejskim? Przyjęliśmy,

że gmina to mikroregion, w którym społeczność wspólnie zaspokaja swoje podstawowe lokalne potrzeby. Podobnie jak w przypadku powiatów korzystne jest, by ośrodek gminny nie tylko stanowił siedzibę urzędu, ale był też wyposażony w stosowny zestaw usług publicznych i prywatnych. Z tego wynika, że optymalnym modelem jednostki jest gmina miejsko-wiejska, gdzie małe miasto stanowi ośrodek życia społeczno-gospodarczego dla wiejskiego zaplecza. Wyposażone odpowiednio do skali gminy, jest „domyślnym" węzłem, w którym korzysta się z podstawowych dóbr niedostępnych we własnej miejscowości. Co do zasady każda gmina powinna posiadać wyróżniający się w przestrzeni ośrodek węzłowy. Sieć miast, których jest w kraju około tysiąca, wyznaczałaby nam podstawową siatkę układu gminnego.

Gminy wiejskie – kierunki ewolucji

A co z gminami wiejskimi? Wydaje się, że można tutaj zaproponować dwie przesłanki ewolucyjnych przemian. Pierwsza to dążenie do uzupełniania sieci miast, zgodnie z postawioną tezą o niedokończonej urbanizacji. Mamy w kraju kilkaset ośrodków, które w przeszłości posiadały prawa miejskie. Zazwyczaj mają one zachowaną strukturę urbanistyczną. Z drugiej strony dziesiątki wiejskich osad gminnych wyróżniają się w przestrzeni w wymiarze demograficznym i funkcjonalnym, pełniąc rolę „miasteczek" dla wiejskiego zaplecza. Oba te przypadki mogłyby stać się przedmiotem segmentu polityki miejskiej nakierowanej na uporządkowanie i umiarkowane wzmocnienie sieci małych miast. Jak podkreślano, jest wprawdzie wątpliwe, by mogły one powrócić do swojego niegdysiejszego znaczenia. Tak czy inaczej wobec wyludniania obszarów wiejskich próba „podniesienia poziomu miejskości" sieci wybranych ośrodków lokalnych wydaje się podejściem bardziej sensownym niż bierne przyglądanie się ich degradacji.

Drugą przesłanką ewolucji układu gmin wiejskich jest określenie dolnego progu wielkości, poniżej którego utrzymywanie urzędu i gminnej infrastruktury publicznej uznamy za ekonomicznie wątpliwe. W takich przypadkach możliwe jest łączenie sąsiednich gmin o podobnym problemie. Lepszym kierunkiem wydaje się jednak przyporządkowanie wiejskiego zaplecza do gminy z siedzibą w najbliższym ośrodku o charakterze miejskim, zgodnie z kierunkiem zarysowanym przed chwilą.

Podsumowanie

Wstępnym i podstawowym warunkiem powodzenia reformy podziału terytorialnego jest rzetelne określenie jasnych, obiektywnych zasad. Próba przeniesienia ich na mapę jest czynnością wtórną. Po niej winna nastąpić krytyczna analiza wyniku,

szukanie przypadków skrajnych, nieprzystających, skutkująca ewentualną modyfikacją kryteriów. Co do meritum kluczowe znaczenie ma zasada równego traktowania wzajemnie podobnych ośrodków czy układów terytorialnych. Natomiast standardy mogą być różnicowane zależnie od uwarunkowań makroregionalnych.

Zakłada się zachowanie struktury trójstopniowego podziału zasadniczego, z modyfikacją poszczególnych szczebli; ponadto z wyróżnieniem dodatkowego „szczebla" regionalnego, co jednak nie oznacza nowych organów administracji. Pewne rozwiązania są rozszerzeniem obecnie stosowanych, a pewne proponowane jako innowacyjne. Co do tych drugich: można rozważyć uprzednie wprowadzenie ich miejscowo w drodze pilotażu.

Proponuje się województwa o dwóch rodzajach struktury, zróżnicowane powierzchniowo, za to bardziej zrównoważone demograficznie. Mianowicie mniejsze monocentryczne województwa „metropolitalne", a poza nimi rozleglejsze, wieloośrodkowe, oparte o sieć miast regionalnych i subregionalnych; te województwa – zregionalizowane, złożone z „ziem", uprzednio wyodrębnionych na podstawie kryteriów historyczno-kulturowych. Ziemie nie jako nowy szczebel administracji, lecz jako przedmiot zróżnicowanej polityki rozwoju prowadzonej przez samorządowe województwa. Dopuszcza się umiarkowane podniesienie liczby województw, jednak (co do ogólnej zasady) z zachowaniem obecnych standardów wielkościowych.

Powiat – jako mezoregion węzłowy miasta dużego bądź średniego; z uzupełnieniem o wybrane mniejsze ośrodki w obszarach o słabiej rozwiniętej sieci osadniczej. Obejmuje całość funkcjonalnego obszaru miejskiego, również w przypadku policentrycznych konurbacji, gdzie zastępuje związek metropolitalny. „Konstytuujące" znaczenie dla powiatu miałyby nowe zadania w zakresie planowania przestrzennego i organizacji transportu publicznego. Obligatoryjnie następuje zjednoczenie powiatów grodzkich i otaczających je ziemskich. Przewidywana ogólna liczba jednostek to 150-200. Co do delimitacji: przy miejscowej sprzeczności czynników historyczno-kulturowych i funkcjonalnych – możliwość odstąpienia od tzw. zasady wyprzedzania: funkcjonalny powiat może rozciągać się po dwu stronach granicy województw.

Wzorcowa gmina to mikroregion małego miasta. Celowe jest uzupełnienie sieci miast przez odnowę bądź kształtowanie struktur urbanistycznych w większych osadach gminnych, zwłaszcza w dawnych miastach. Konieczne jest rozwiązanie problemu nieuzasadnionego uprzywilejowania gmin podmiejskich, korzystających z

renty położenia bez współudziału w utrzymaniu miejskiej infrastruktury. W tym celu proponowane jest ścisłe rozróżnienie – planistyczne i administracyjne – obszarów miejskich i wiejskich. Te pierwsze winny należeć wyłącznie do gmin miejskich i miast w gminach miejsko-wiejskich. W konsekwencji do gmin miejskich należy włączyć przyległe zurbanizowane zaplecza. Podobnie ze względów funkcjonalnych powinny zostać zniesione gminy „obwarzankowe".

Proponowane rozwiązania są oczywiście konfliktogenne. Przyczynkiem do rozwiązania nieustającego sporu między gminami centralnymi a podmiejskimi, a tym samym ograniczenia „opłacalności suburbanizacji", jest zmiana systemu dystrybucji wpływów podatkowych. Gminy wiejskie muszą otrzymywać realną odpłatę za korzyści zewnętrzne wynikające z zachowywania terenów przyrodniczo czynnych, wolnych od zabudowy.

Z kolei szybkie wyludnianie się obszarów peryferyjnych prowadzi do postulatu ustalenia progu wielkości, poniżej którego funkcjonowanie samodzielnego samorządu będzie uznane za ekonomicznie nieuzasadnione. Wzorem państw, gdzie dokonano analogicznych reform, należy liczyć się ze zmniejszeniem liczby gmin.

Hierarchia administracyjno-planistyczna – ku większej policentryczności?

Ustrój administracyjny nie jest neutralny, lecz wpływa na różnicowanie możliwości rozwoju w przestrzeni kraju. Teoretycznie do celów polityki rozwoju powinna służyć odrębna planistyczna hierarchizacja sieci osadniczej. Jej koncepcja została stworzona na zlecenie ministerstwa przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Nie musi być ona zbieżna z hierarchią administracyjną. W praktyce jednak obie hierarchie bywają względem siebie konkurencyjne, ze wskazaniem administracyjnej jako „silniejszej". Tę niezgodność można próbować rozwiązać ujednolicając status administracyjny i planistyczny poszczególnych ośrodków.

Czy to oznacza, że trzeba uzależniać ustrój administracyjny od hierarchii planistycznej albo odwrotnie? Tylko do pewnego stopnia. Wprowadzenie ustaleń planistycznych do podziału administracyjnego nie musi się wiązać z tworzeniem nowych bądź znoszeniem istniejących jednostek. Alternatywą jest upowszechnienie wzorca jednostek wieloośrodkowych. Przecież w województwie mogą być dwa (a może trzy?) ośrodki wojewódzkie; analogicznie na niższych szczeblach. Takie rozwiązanie ułatwi redukcję liczby powiatów czy gmin; wszakże zasadniczy spór toczy się nie tyle o istnienie samodzielnej jednostki, co o wiążącą się z tym rangę jej ośrodka. Ważne jest także przemyślenie nazewnictwa jednostek. Nazwa nie musi

być tworzona tylko od największego ośrodka; może być dwuczłonowa, może odwoływać się do dziedzictwa historycznego bądź przyrodniczego. Wszelkie stosowane rozwiązania powinny zmierzać do wzmocnienia policentrycznej struktury kraju, w wymiarze zarówno funkcjonalnym, jak i wizerunkowym.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Łukasz Zaborowski.