

Koncepcje trójstopniowego podziału władzy administracyjnej w latach 90. XX w.

Powołanie samorządu gminnego stanowiło fundamentalną zasadę reformy ustroju państwa w zakresie organizacji, podziału kompetencji i środków finansowych, a także budowy społeczeństwa obywatelskiego. Poszukiwanie nowego modelu administracji lokalnej było też efektem wielostronnych badań prowadzonych od 1975 r. Z przywróceniem samorządu terytorialnego rozpoczęto prace analityczne przygotowujące podłoże do realizacji przygotowywania reformy. Pierwsze prace podjęto w okresie rządów Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 stycznia 1991–5 grudnia 1991 r.); powołano dwa zespoły robocze¹:

1. Zespół ds. Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, pod kierunkiem dyrektora generalnego Urzędu Rady Ministrów – Jerzego Sulimierskiego, pracujący w dwóch podzespołach merytorycznych:
 - ds. podziału przestrzennego, pod kierunkiem prof. dr. hab. Józefa Borzyszkowskiego,
 - ds. ustroju terytorialnego kraju, pod kierunkiem prof. dr. hab. Marka Elżanowskiego;
2. Zespół ds. Reformy Administracji Państwowej, pod kierunkiem przewodniczącego senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego – Jerzego Stępnia.

Prace Zespołu Jerzego Stępnia zakończone zostały opracowaniem dokumentu „Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej”², przyjętym przez rząd Jana Olszewskiego. W dokumencie zawarto założenia, które w sposób kompleksowy odnosiły się do najistotniejszych elementów składowych administracji publicznej. Podjęto rozstrzygnięcia zarówno dla rządu wraz z administracją centralną i terenową, jak i samorządu teryto-

¹ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 11, z dnia 15 marca 1991 r.

² Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 29, z dnia 15 stycznia 1992 r. powołał Zespół ds. Reorganizacji Administracji Publicznej, pod kierunkiem Jerzego Stępnia. Nowo powstała grupa ekspertów na podstawie dotychczasowych prac rządowych Zespołów ds. reformy Administracji Państwowej opracowała dokument „Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej”.

rialnego, kadr administracyjnych, majątku państwowego i strategii wdrażania reformy³. Za jeden z najistotniejszych celów reformy, uznał Zespół utworzenie samorządu powiatowego⁴, który wspomógłby gminy w realizacji przekazywanych im lokalnych zadań publicznych. Nadanie powiatom charakteru samorządowego gwarantowałoby realizację przedsięwzięć zgodnie z interesem potrzeb miejscowej społeczności, a tym samym, przyczyniłby się do likwidacji wielu służb administracji rządowej pozbawionej kontroli i wpływu „czynnika obywatelskiego”. Powołanie nowej jednostki samorządu lokalnego wymuszało przebudowę systemu administracji (zniesienie administracji rejonowej) oraz dokonanie zmian w zakresie działania organów wojewódzkich (m.in. zespolenie organizacyjne urzędów wojewódzkich). Przewidywano także zmniejszenie liczby województw z zachowaniem dotychczasowego ustroju administracji, z wojewodą jako organem administracji rządowej i z sejmikiem samorządowym, w skład którego wchodzić powinni delegowani przez rady przedstawiciele gmin i powiatów.

W październiku 1992 r. podjął się kontynuacji reform Michał Kulesza, powołany na stanowisko pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej⁵. Przygotował on dokument, przyjęty następnie przez rząd premier Hanny Suchockiej „Założenia i kierunki reformy administracji publicznej”⁶. Zaproponowany model reform skoncentrowany był na trzech generalnych zasadach:

1. funkcjonowania rządu, administracji centralnej i terenowej administracji rządowej (rozdz. II, rozdz. III pkt. 4) w sposób zwiększający sterowalność państwa oraz jego długofalowe wzmocnienie;

³ W „Założeniach” przedstawiono następujące zagadnienia:

- I. Przesłanki i cele reformy administracji
 1. Zmiana ustroju państwa
 2. Zasadnicza zmiana zadań państwa
 3. Kierunek przebudowy
- II. Rząd i centralna administracja rządowa
 1. Rząd
 2. Centralne organy administracji rządowej
- III. Terenowa administracja rządowa i zagadnienia decentralizacji – samorząd terytorialny
- IV. Strategia wdrażania reformy
- V. Prognoza ostrzegawcza

Ibidem, s. 1.

⁴ Pierwotną podstawą projektu ustawy o samorządzie powiatowym (Sejm RP: Poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym, druk nr 25, z dnia 5 listopada 1997 r.) był projekt przygotowywany w 1991 r. na zlecenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu I kadencji, przez prof. Karola Podgórskiego z Uniwersytetu Śląskiego. Następnie dokument ten stał się projektem Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego i z jego inicjatywy został wniesiony do Sejmu jako projekt poselski. Rada Ministrów, Stanowisko w sprawie poselskiego projektu ustawy o samorządzie powiatowym, Warszawa, z dnia 6 stycznia 1998 r.; J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy*, Warszawa 2000, s. 36.

⁵ Uchwała Rady Ministrów 1998, nr 112.

⁶ Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej: Założenia i kierunki reformy administracji publicznej, Warszawa, kwiecień 1993 r. Dokument ten Rada Ministrów przyjęła dnia 27 kwietnia 1993 r. M. Kulesza, Stan prac nad reformą administracji publicznej, „Rozwój samorządu terytorialnego – reforma powiatowa”, Jachranka, w dniach 8–10 października 1993 r., materiały z konferencji.

2. rozbudowanie systemu samorządu terytorialnego o nową jednostkę – powiat wraz z przekazaniem kompetencji administracyjnych, uprawnień do dysponowania mieniem i środkami finansowymi niezbędnymi przy realizacji zadań (rozdz. III);
3. powołanie państwowej służby cywilnej i usprawnienie systemów informatycznych, poprawiających funkcjonowanie administracji – kompetentna i apolityczna kadra urzędnicza (rozdz. IV i V).

Podstawowym założeniem projektu było ustanowienie samorządowych powiatów, odbudowujących lokalne więzi, pobudzających tożsamość społeczności i ich zaangażowanie w sprawy publiczne. Przyjęto założenia istnienia powiatu według schematu: „5–10–50”, czyli co najmniej 5 gmin, 10 tys. mieszkańców w stolicy powiatu i 50 tys. mieszkańców na obszarze powiatu. Wzór stanowiła siatka powiatowa Polski sprzed 1975 r., z zastrzeżeniem, że nie będzie to wierne jej odwzorowanie, ale nowo tworzony powiat musiałby spełniać podstawowe wymogi „ekonomii skali” (rozdz. IV pkt 2). W wyniku dyskusji nad mapą powiatową przewidywano utworzenie 320 powiatów, w tym 314 w siedzibach byłych powiatów ziemskich lub miast stanowiących w 1975 r. powiaty ziemskie, 6 w miastach (gminach) niebędących dotychczas siedzibami powiatów, 48 miast wydzielonych z powiatów (aneks 9).

Równoległe należało dokonać zmiany podziału siatki wojewódzkiej. Zachowanie aktualnego stanu podziału na 49 województw, przy wprowadzeniu powiatów było zamierzeniem niekorzystnym. W świetle zaproponowanych rozwiązań w niniejszym dokumencie, duża część zadań szczebla administracji centralnej miała być przekazana na szczebel wojewódzki. W związku z powyższym dokument rządowy proponował zmniejszenie liczby województw według wariantów (rozdz. VI.3):

1. regionalistycznego, proponujący 10–14 dużych województw, w tym popierany tzw. progresywny liczący 12 województw;
2. zachowawczego, optujący za utrzymaniem części małych województw, z korektami ich granic – utworzenie około 25 jednostek wojewódzkich;
3. tradycyjnego, preferujący powrót do 17 województw.

Ponadto miały zostać ograniczone zadania rządowej administracji wojewódzkiej w zakresie bezpośredniego zarządu lub świadczenia usług, natomiast wzrosnąć funkcje nadzorcze i interwencyjne wobec samorządu lokalnego.

Przewidywano także znaczne zespolenie organizacyjne administracji rządowej w województwach oraz wprowadzenie rozwiniętych instytucji samorządowych tego szczebla. Proponowano zasadnicze uporządkowanie całego systemu budżetowego państwa.

Dokument „Założenia i kierunki reformy administracji publicznej” stanowił strategiczny model zmian strukturalnych i funkcjonalnych administracji publicznej. Przewidywał utworzenie drugiego szczebla samorządu lokalnego – powiatów⁷ oraz zmianę liczby województw, zachowując nadal charakter administracji centralnej.

⁷ Dnia 23 stycznia 1993 r. w Sejmie odbyło się I czytanie ustawy o powiatach (Druk nr 98, I Kadencja Sejmu RP). Dnia 25 maja 1993 r. Rada Ministrów pozytywnie zaopiniowała poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym. Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz: Wnioski z debaty parlamentarnej w sprawie reformy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, Warszawa, z dnia 10 maja 1993 r.

Równolegle do prowadzonych prac, przygotowano drugi wariant reformy powiatowej, tzw. pilotażowy program miejski⁸. Przyjęte w projekcie ustawy o samorządzie powiatowym założenia wyłączały z powiatów miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców, stąd zaistniała konieczność opracowania dla nich odrębnych założeń. Programowi temu poparcia udzieliły organizacje samorządowe: Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich RP, a zainteresowany nią był rząd Hanny Suchockiej.

Nad wprowadzeniem w życie programu czuwał Międzyresortowy Zespół Sterujący Programem Pilotażowym, powołany dnia 20 lipca 1993 r., pod przewodnictwem Michała Kuleszy. Od października 1993 r. funkcjonował Zespół ds. Programu Pilotażowego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Partnerem rządu w pracach nad wdrożeniem programu miejskiego był utworzony pod auspicjami Związku Miast Polskich – Konwent Prezydentów Miast Pilotażowych.

Według przyjętego kryterium, wytypowano 46 miast⁹, oferując im przejęcie zadań z zakresu oświaty i kultury, ochrony zdrowia, gospodarki komunalnej i przestrzennej, budownictwa, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, zarządzania drogami, ewidencji ludności oraz bezpieczeństwa publicznego, które nabiorą charakteru zadań własnych. Istotną podstawę prawną programu pilotażowego stanowił zapis art. 35 ustawy budżetowej na 1993 r., upoważniający rząd do przekazania samorządom zadań i kompetencji administracji rządowej ogólnej i specjalnej¹⁰. Stworzenie odrębnego systemu finansowego i prawnego dla największych miast było inspiracją do dokonywania tego rodzaju zmian innych kategorii gmin, np. miejsko-wiejskich. Niemożliwość wprowadzenia postanowień tej reformy spowodowała stopniowe wycofywanie się władz miast z programu oraz ograniczenie zakresu przekazywanych kompetencji.

Zmiana sytuacji politycznej po wyborach parlamentarnych 19 września 1993 r. spowodowała spowolnienie procesu reform, aż do ich wstrzymania. Zaniechano realizacji rozwiązań systemowych, zastępując je, szczególnie w wymiarze terytorialnym, rozwiązaniami tymczasowymi. Dopiero po upływie czterech lat (wiosną 1997 r.) rząd koalicji SLD-PSL opracował i przyjął program decentralizacji państwa i rozbudowy samorządu

⁸ Program Pilotażowy Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1993. Założenia eksperckie powstały w ramach studiów prowadzonych w 1992 r. przez Instytut Miasta, zakończonych opracowaniem „Scenariuszy decentralizacji Rzeczypospolitej” autorstwa Andrzeja Lubiатовskiego i Pawła Wrońskiego.

⁹ Do wytypowanych i oferujących chęć uczestniczenia w programie miast należały: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz, Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Kalisz, Katowice, Kielce, Koszalin, Kraków, Legnica, Lublin, Łódź, Mysłowice, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Radom, Ruda Śląska, Sopot, Sosnowiec, Szczecin, Świętochłowice, Tamów, Toruń, Tychy, Wałbrzych, Włocławek, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra. Na spotkaniu dnia 12 lipca 1993 r. z premier Hanną Suchocką, przedstawiciele powyższych miast potwierdzili uczestnictwo w programie pilotażowym.

¹⁰ Rada Ministrów dnia 13 lipca 1993 r. przyjęła rozporządzenie w sprawie określania zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. 1993 Nr 65, poz. 309.

terytorialnego. Dokument „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne”¹¹ koncentrował się na przedstawieniu i porównaniu dwóch modeli reformy terytorialnej, tzw. dwuszczeblowego i trójszczeblowego.

Wariant organizacji trójszczeblowej kraju (gmina – powiat – region) był zorientowany na istniejących przed 1993 r. założeniach, prezentowanych przez Pełnomocnika Rządu ds. Reform Administracji Publicznej, Michała Kuleszy. Założeniem twórców tego modelu była redukcja liczby województw (od 12 do 17), zespolenie administracji wojewódzkiej, wprowadzenie władz samorządowych na szczeblu regionu i powiatu. Obowiązywałaby prawn-administracyjne rozróżnienie funkcji administracji publicznej na poziomie lokalnym i regionalnym. Samorządowe gminy i powiaty realizowałyby zadania o charakterze lokalnym, regiony (duże województwa) o ustroju samorządowo-rządowym wykonywałyby zadania ogólne w ramach polityki regionalnej¹². Zaaprobowano mapę powiatową uwzględniającą już istniejące warunki infrastrukturalne, gospodarcze, kulturalne oraz nawiązujące do historycznie ukształtowanych obszarów terytorialnych. Szczególną uwagę zwrócono na występujące układy społeczności lokalnych, miejscowej tożsamości, co z kolei pozwoliłoby na zredukowanie liczby powiatów o 20–30 jednostek¹³.

Gmina pozostawałaby podstawową jednostką podziału administracji oraz podstawową jednostką samorządową, wykonującą większość zadań dotyczących bezpośrednio obywatela, zarówno w zakresie podstawowych zadań użyteczności publicznej (o charakterze lokalnym), jak i typowo administracyjnych.

Model dwuszczeblowy stanowił alternatywę wobec projektu wprowadzającego powiat (tzw. subregion). Według tej koncepcji zasadniczą korzyścią byłaby – prosta, złożona jedynie z dwóch poziomów administracja publiczna. Ograniczenie jej co do liczby jej poziomów, spowodowałoby wzmocnienie dodatkowymi kompetencjami gmin, a także samorządowo-rządowe województwa, wypełniałyby poza kompetencjami regionalnymi, także zadania ponadgminne.

Głównym założeniem tej koncepcji było zachowanie dotychczasowej siatki województw lub ich redukcja do liczby 25–30, przeprowadzona stopniowo w dwóch etapach¹⁴. Dobór liczby województw powinien pozwolić na eliminację ogniwa pośredniego, czyli powiatu, jako samorządowej jednostki. Powinien odbywać się w oparciu o sieć osadniczą najlepiej rozwiniętych miast średnich i dużych oraz aglomeracji¹⁵.

¹¹ Urząd Rady Ministrów: Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego, Warszawa, lipiec 1996 r.

¹² Pierwsza wersja z 1993 r. przewidywała utworzenie 293 powiatów i 45 miast wydzielonych.

¹³ Symulacja wprowadzenia powiatów. Urząd Rady Ministrów – Departament Administracji Publicznej, Raport końcowy. Streszczenie, Warszawa, marzec 1996 r., [w:] Państwo sprawne, przyjazne..., załącznik nr 5.

¹⁴ Przewidziano dwuetapowy przebieg procesu usamorządowania województw:

A. stworzenie 8–12 jednostek regionalnych (na bazie związków wojewódzkich) oraz około 111 jednostek subregionalnych (powiatów) przy zachowaniu obecnego podziału podstawowego na gminy;

B. docelowe utworzenie 25–30 „usamorządowionych” regionów (województw).

¹⁵ Urząd Rady Ministrów: Państwo sprawne ..., s. 38–39.

Projekt reformy przewidywał istnienie obok władz samorządowych w województwie, przedstawiciela administracji rządowej – wojewody, łączącego funkcje organu wykonawczego samorządu województwa ze statusem przedstawiciela rządu w terenie. Poprzez swoje umocowanie w hierarchii administracyjnej i podległość służbową, oraz sprawowane kompetencje (np. w zakresie bezpieczeństwa publicznego), stanowiłyby przeciwwagę dla układu samorządowego. W myśl tej koncepcji proces decentralizacji następowalby drogą poszerzania zakresu zadań i uprawnień gmin oraz prowadziłyby do ich kategoryzacji¹⁶.

Uzupełnieniem tego układu byłyby jednostki „zagospodarowujące przestrzeń” między gminą a województwem, oraz województwem a centrum. Dobrowolne związki komunalnych gmin i związków województw tworzone celem przejmowania zadań, stałyby się koniecznością, ale spowodowałyby utworzenie cztero- lub pięcioszczeblowego modelu administracji.

Podobną koncepcję utworzenia administracji dwustopniowej przewidywał poselski projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim¹⁷. Posłowie wnioskodawcy reprezentujący Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) opowiadali się za przyjęciem rozwiązania dwustopniowego: gmina i województwo samorządowo-rządowe (art. 2). W projekcie przewidziano zachowanie podziału na 49 województw reprezentowanych przez wojewodę (jako urzędnika administracji centralnej) i sejmik wojewódzki, składający się z delegatów wybieranych w bezpośrednich wyborach (art. 12, 13).

Projekt ten zakładał, że w ówczesnej fazie reform administracyjnych proces decentralizacji państwa musi przede wszystkim dokonać się pomiędzy aparatem centralnym państwa na szczeblu wojewódzkim. Utrzymanie obecnego podziału terytorialnego na 49 jednostek administracyjnych odpowiadało istniejącym uwarunkowaniom cywilizacyjnym, tworzeniem i realizowaniem strategii rozwoju społecznego i gospodarczego oraz gospodarki przestrzennej w skali mezzoregionalnej. Projekt ten nie został zaaprobowany przez parlamentarzystów (odrzucony podczas 11 posiedzenia Sejmu, dnia 6 lutego 1998 r.).

W wstępnych rozważaniach przeprowadzenia reformy uzasadniano wprowadzenie samorządności na trzech szczeblach, stąd projekty wprowadzające dwuszczeblowy podział administracyjny nie uzyskały akceptacji polityków, ekspertów i samorządowców oraz negowały pełne wypełnienie postanowień Konstytucji RP z 1997 r. Dalsza decentralizacja państwa stanowiła zapisany w Konstytucji kierunek reformy administracji publicznej, którym musieli podporządkować się jej kreatorzy. Konstytucja przesądziła o podziale samorządu terytorialnego na dwie kategorie. Wymieniła (art. 164) samorząd

¹⁶ Docelowo na podstawie systemu osadniczego, rodzaju i wielkości przekazywanych zadań gmin, wyodrębniono następujące ich kategorie:

- a. aglomeracje i największe miasta, miasta średnie i małe;
- b. największe i najbardziej rozwinięte pod względem świadczenia usług osiedla miejskie i małe miasteczka.

¹⁷ Sejm RP: Projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim, druk nr 182, z dnia 8 stycznia 1998 r.; J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy...*, s. 43.

lokalny, do którego zaliczyła gminy oraz ewentualnie „inne jednostki samorządu lokalnego”¹⁸, a także samorząd regionalny. Ze względu na brak definicji regionu określenie to było „wyjaśniane” w projektach ustaw o samorządzie województwa¹⁹. W ten sposób ustawodawca określał samorząd województwa poprzez ustalenie charakteru jego zadań jako regionalnych, w przeciwieństwie do lokalnych. Wprowadzenie zapisu w Konstytucji RP spowodowało powiązanie zakresu działania samorządu województwa z konieczną skalą wielkości i potencjału wojewódzkich jednostek podziału terytorialnego, który powinien zapewnić tymże jednostkom „zdolność wykonywania zadań publicznych” (art. 15 ust. 2). Przy takim założeniu ustrojowym i kompetencyjnym przyjęto, iż dla uwzględnienia więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych, tworząc nowe województwa, należy w możliwie jak najmniejszym stopniu ingerować w granice województw dotychczas istniejących. Dlatego niektóre projekty opierały się na siatce województw ówczesnych ze wskazaniem przynależności ich siedzib (głównych miast) do nowych województw²⁰ lub uwzględniały inne kryteria²¹. M.in. jeden z projektów wyznaczających granice województw uwzględniał kryteria zawarte w dokumencie rządowym, stanowiącym uzupełnienie do tego projektu. Zgodnie z zaleceniami powyższego dokumentu, ukształtowanie mapy województw przebiegać powinno z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- funkcjonalnego;
- bezpieczeństwa zbiorowego – wewnętrznego i zewnętrznego;
- konsensusu społecznego, geograficzno-przyrodniczego (ekologicznego);
- dostosowania do standardów europejskich, kulturowo-historycznego;
- polskiej racji stanu.

Zastosowanie tych wytycznych do przestrzeni państwowej potwierdziłyby racjonalność podziału na 10–13 dużych województw (regionów). W świetle ocen ekspertów i na podstawie szczegółowych kryteriów za optymalne rozwiązanie uznano podział na 12 regionów związanych z największymi aglomeracjami miejskimi Polski. Porównanie układu 12 województw z podziałem regionalnym w krajach Europy Zachodniej: Hiszpanii, Włoch, Francji i Niemiec pod względem ilości regionów, przeciętnej ich powierzchni i liczby ludności, prowadziło do wniosku, że jest on zgodny ze standardami europejskimi i umożliwia rozwój współpracy międzyregionalnej.

¹⁸ Do tego uregulowania nawiązują projekty ustaw o samorządzie powiatowym, np.: Druk nr 25, z dnia 5 listopada 1997 r., Druk nr 182, z 8 dnia stycznia 1998 r.

¹⁹ Np. Sejm RP: Projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego państwa, druk nr 24, z dnia 20 marca 1998 r.

²⁰ Zasada ta miała znaczenie co do określenia przynależności powiatów do województw. Sejm RP: Uzasadnienie projektu ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, druk nr 230, z dnia 3 marca 1998 r.; Sejm RP: Uzasadnienie projektu ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego państwa, druk nr 254, z dnia 20 marca 1998 r.

²¹ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: Podstawowe kryteria podziału terytorialnego kraju na powiaty i województwa, Warszawa, luty/ marzec 1998 r., [w:] Druk nr 254.

Wyniki prac skłoniły pełnomocnika rządu ds. reform ustrojowych państwa, Michała Kuleszę do przedstawienia w styczniu 1998 r.²² – jako podstawy dalszych prac – wariantu 12 województw. Stał się on podstawą do opracowania przez rząd projektu ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²³. Projekt ten (art. 1) zakładał wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego podziału państwa, którego jednostkami będą: województwa, powiaty, gminy (art. 1 ust. 2). Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów naczelnym kryterium interesu państwowego, przyjęto mapę podziału na 12 województw (art. 2): Ziemię Białostocką, Dolny Śląsk, Ziemię Lubelską, Ziemię Łódzką, Małopolskę, Małopolskę Wschodnią, Mazowsze, Pomorze Nadwiślańskie, Pomorze Zachodnie, Śląsk, Warmię i Mazury, Wielkopolskę²⁴. Zgodnie z dyspozycją art. 3 niniejszego projektu ustawy, Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi projekt rozporządzenia ustalającego powiaty wchodzące w skład województw wymienionych w art. 2, wraz z gminami należącymi do poszczególnych powiatów²⁵. Dopuszczono możliwość, by poszczególne, graniczne obszary dotychczasowych województw (powiatów) same określały swoją nową przynależność w zasadniczym podziale terytorialnym²⁶.

Równoległe z przygotowaniem strony rządowej do reformy administracji publicznej, trwały prace nad kształtem terytorialnym państwa prowadzone przez posłów. Wnieiony przez grupę posłów SLD projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego państwa²⁷ przewidywał utworzenie 17 województw

²² Uchwała Rady Ministrów nr 101/97, z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasadniczego przygotowania i przeprowadzenia reformy administracji publicznej; „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne” nr 53, z dnia 2 grudnia 1997 r., s. 3.

²³ Sejm RP: Rządowy projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego, druk nr 230, z dnia 13 marca 1998 r. Skierowany do Sejmu i włączony do porządku dziennego 15 posiadzenia.

²⁴ Autopoprawką wprowadzono zmiany wynikające z uwag zawartych w stanowisku Rady Legislacyjnej z dnia 23 kwietnia 1998 r. Ponadto, w nazwach województw zrezygnowano z określenia „ziemia”, które okazało się nieadekwatne do tradycji niektórych obszarów. Sejm RP: Autopoprawka do projektu ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, druk nr 230-A, z dnia 28 kwietnia 1998 r.

²⁵ Utworzono 310 powiatów oraz 47 miast wyłączonych z powiatów. Załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określania powiatów wraz z należącymi do nich gminami, które wchodzi w skład województw, [w:] Do druku nr 230, z dnia 19 marca 1998 r.

²⁶ Przedstawiona mapa powiatowa została wynegocjowana i uzgodniona z samorządami lokalnymi. Gminy określały siedzibę proponowanego powiatu i swoją wolę przynależności do niego. W pracach przygotowawczych uczestniczyło 88 delegacji broniących przynależności gmin do powiatów. Dwukrotnie dokonywano korekty mapy powiatowej, uwzględniające wnioski zainteresowanych gmin o zmianę przynależności do powiatu znajdującego się w innym województwie. Sejm RP: Projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, druku nr 230, z dnia 19 marca 1998 r.; Sejm RP: Stanowisko Rady Ministrów w sprawie zmian przynależności niektórych gmin do województw, skutkujących zmianą granic województw, w stosunku do przedłożenia rządowego, do druku nr 230, z dnia 3 czerwca 1998 r.; „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne, nr 433, z dnia 14 maja 1998 r.; „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne” nr 436, z dnia 15 maja 1998 r.

²⁷ Sejm RP: Poselski projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego państwa, druk nr 254, z dnia 20 marca 1998 r.

(art. 2): Ziemię Białostocką, Dolny Śląsk, Górny Śląsk, Ziemię Kujawsko-Pomorską, Ziemię Lubelską, Ziemię Lubuską, Ziemię Łódzką, Ziemię Opolską, Małopolskę, Małopolskę Wschodnią, Małopolskę Północną, Mazowsze, Pomorze Gdańskie, Pomorze Środkowe, Pomorze Zachodnie, Warmię i Mazury, Wielkopolskę²⁸.

Powołanie powiatów, wyznaczenie ich granic oraz gmin wchodzących w ich skład, miała określić – w przeciwieństwie do projektu rządowego – ustawa, a nie rozporządzenie Rady Ministrów (art. 2 ust. 2)²⁹. Termin wprowadzenia w życie postanowień projektu ustawy przewidziano na dzień 1 lipca 1999 r. Posłowie wnioskodawcy uzasadniali projekt podziału państwa na 17 województw jako projekt „wzbudzający najmniej konfliktów społecznych, jak wynikało z badań opinii publicznej, najłatwiejszy do przyjęcia i wprowadzenia, ze względu, m.in. na to, że sieć 17 ośrodków centralnych istnieje nadal i o tę sieć są tworzone dwa ważne elementy, mianowicie zdecydowana większość sieci administracyjnej specjalnej oraz sieć umożliwiająca komunikowanie się społeczne, czyli największych dzienników oraz radia publicznego”³⁰.

Rekomendowanie Sejmowi dwóch głównych projektów ustaw prezentujących inny kształt przestrzenno-terytorialny państwa, a tym samym wynikających z tego relacji między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi, nie spotkało się z aprobatą parlamentarzystów i społeczeństwa. Do dalszych prac należało wybrać jeden z przedstawionych wariantów i zgodnie z celem reformy, dokonać właściwych opracowań i uzupełnień innych aktów legislacyjnych. Osiągnięciem wspólnych obrad sejmowych komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych (dalej: KAiSW) oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (dalej: KSTiPR) było przyjęcie, tzw. projektu „bazowego” trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. W myśl procedury prawnej oraz przyjętych przez członków połączonych komisji zasad procedowania nad projektem „bazowym”³¹ wnoszono liczne propozycje zmian do treści dokumentów. Jako wariant zasadniczy („bazowy”) przyjęto poselski projekt podziału terytorialnego na 17 województw, natomiast projekt rządowy zostanie poddany pod głosowanie w trybie poprawki do projektu poselskiego³². Posłowie – jako reprezentanci społeczności regionów miejsca pochodzenia,

²⁸ Na podstawie wniesionej autopoprawki zmieniono nazwy województw z Małopolski Północnej na województwo Staropolskie, z Górnego Śląska i Zagłębia na Górny Śląsk, z Ziemi Kujawsko-Pomorskiej na Kujawy i Pomorze. Sejm RP: Autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o wprowadzeniu trójszczeblowego podziału administracyjnego państwa, druk nr 254-A, z dnia 4 maja 1998 r.

²⁹ Wykaz powiatów i gmin przedstawiono w dokumencie Autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójszczeblowego podziału administracyjnego państwa. Ibidem.

³⁰ Wypowiedź posła Andrzeja Brachmańskiego (SLD) podczas posiedzenia połączonych komisji sejmowych ds. samorządu terytorialnego

³¹ Przed rozpoczęciem posiedzeń zespołów komisji, przewodniczący ustalali sposób i kolejność zgłaszania wniosków i poprawek, sposobu głosowania. Por. „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne” z dnia 13 maja 1998, nr 430.

³² Na wniosek przedstawiciela Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Podsekretarza Stanu w MSWiA, Jerzego Stepnia, obecnych podczas posiedzenia połączonych komisji, dokonano poprawek tytułu i niektórych artykułów obu projektów, m.in. zamiast nazwy „trójszczeblowy” wprowadzono „trójstopniowy”, datę wprowadzenia zasadniczego podziału terytorialnego zmieniono z dnia 1 lipca

opowiadali się za zachowaniem „swojego” województwa. Obrona „własnego terytorium” spowodowała, iż zgłaszano wiele poprawek do projektu zasadniczego. Podczas pierwszego posiedzenia sejmowych komisji wpłynęło 10 wniosków z propozycją dokonania korekty wstępnie przyjętych granic województw. Zgłoszono poprawkę utrzymującą podział na 49 województw, poprawki wprowadzające 27 lub 18 regionów, różniące się w stosunku do projektu bazowego „innym ujęciem niektórych gmin”. Wnioskodawca nowej „17” opowiadał się za wzmocnieniem województwa gdańskiego, przesuując do niego powiat elbląski. Powyższe wnioski zostały negatywnie przegłosowane przez członków komisji. Projekt 16 województw, podczas tego posiedzenia, zgłaszany był pięciokrotnie. Cztery propozycje „16” wnioskowane były przez posła Andrzeja Brachmańskiego (SLD), w stosunku do 17 bazowych województw, różniły się nieuwzględnieniem Pomorza Środkowego (wniosek nr 5) lub województwa staropolskiego (wniosek nr 7), lub województwa pomorsko-kujawskiego (wniosek nr 8), lub lubuskiego (wniosek nr 9). Aprobata członków komisji uzyskał projekt posła Macieja Jankowskiego (AWS), będący projektem powołania 16 województw, bez województwa środkowopomorskiego, czyli koszalińskiego³³. Niemniej, ze względu na zaistniałe uchybienia proceduralne należało odrzucić powyższe wnioski i powtórzyć głosowanie nad wnoszonymi poprawkami do projektu podziału terytorialnego państwa.

Odroczenie posiedzenia i reasumpcja nad projektem bazowym spowodowały, że do Prezydium połączonych komisji wpłynęło więcej propozycji poprawek co do liczby i kształtu przyszłych województw. Powtórnie negatywnie zaopiniowano proponowany podział na 49, 27, 18 województw. Projekt 17 województw zgłoszony przez posła Andrzeja Brachmańskiego zakładał powołanie 17 województw tożsamyh z projektem bazowym, w przeciwieństwie do wniosku (wniosek nr 4) z poprzedniego głosowania. Do pakietu propozycji utworzenia 16 województw ponownie zgłoszonych przez posła Andrzeja Brachmańskiego, dołączono wniosek powołujący 16 województw bez opolskiego lub bez Pomorza Środkowego, lub staropolskiego, lub Pomorza i Kujaw, lub lubuskiego³⁴.

W dalszej kolejności rozważano powołanie 13 województw, których projektem „wyjściowym” byłby projekt rządowej „12” uzupełniony o nowe województwo. Zgłoszono propozycje utworzenia (jako dodatkowego) województwa Pomorza i Kujaw (wniosek nr 29, poseł AWS Ryszard Brejza), który budził wiele kontrowersji. Według wniosko-

1999 r. na dzień 1 stycznia 1999 r., przyjęto kolejność wymieniania poszczególnych jednostek na: gminy, powiaty, województwa, tytuł poselskiego projektu uzupełniono słowem „zasadniczy”, „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne”, nr 430, s. 1–7.

³³ Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu, na wniosek posłanki Franciszki Cegielskiej, dokonało analizy obydwu wniosków utworzenia 16 województw zgłoszonych przez posłów: A. Brachmańskiego i M. Jankowskiego. Z analizy tej wynikało, że istniejące różnice pomiędzy nazwami poszczególnych województw oraz różnice w składzie gmin wchodzących do poszczególnych województw. Na tej podstawie dopuszczono pod głosowanie oba wnioski, traktując je jako nietożsame. „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne” z dnia 21 maja 1998, nr 469, s. 11.

³⁴ „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne” z dnia 28 maja 1998, nr 481, s. 7–8.

dawcy projekt ten spełniał wszystkie przesłanki merytoryczne, warunki wynikające z wycień finansowych oraz uzyskał akceptację około 300 tys. mieszkańców. Przeciwnicy argumentowali (odwołanie tego wniosku) i powołanie województw w takim kształcie terytorialnym tym, iż „wśród 300 tys. zebranych podpisów nie ma praktycznie podpisów mieszkańców województwa toruńskiego, a tym samym nie ma zgody, by być w składzie proponowanego województwa pomorsko-kujawskiego”³⁵. Projekt został odrzucony, jak i następne dotyczące powołania województw „dodatkowych”: opolskiego³⁶ oraz beskidzkiego³⁷. Akceptację i przyjęcie poprawki, a tym samym rekomendację dla Sejmu uzyskał wniosek powołania 12 województw³⁸. Był to projekt tożsamy co do układu przestrzenno-terytorialnego z projektem rządowym (druk nr 230), ale zgodnie z wcześniejszymi założeniami, stanowił poprawkę do projektu poselskiego.

Sejm w trzecim czytaniu (5 czerwca 1998 r.) zaakceptował przyjęcie podziału terytorialnego państwa na 12 województw³⁹. Przyjął zaproponowane przez komisje ich nazwy oraz nazwy urzędu wojewody. Na podstawie projektu (art. 4) powołano:

1. w województwie białostockim – wojewodę białostockiego,
2. w województwie Dolnego Śląska – wojewodę Dolnego Śląska,
3. w województwie lubelskim – wojewodę lubelskiego,
4. w województwie łódzkim – wojewodę łódzkiego,
5. w województwie małopolskim – wojewodę Małopolski,
6. w województwie Małopolski Wschodniej – wojewodę Małopolski Wschodniej,
7. w województwie mazowieckim – wojewodę mazowieckiego,
8. w województwie Pomorza Nadwiślańskiego – wojewodę Pomorza Nadwiślańskiego,
9. w województwie Pomorza Zachodniego – wojewodę Pomorza Zachodniego,
10. w województwie śląskim – wojewodę śląskiego,
11. w województwie Warmii i Mazur – wojewodę Warmii i Mazur,
12. w województwie wielkopolskim – wojewodę Wielkopolski.

Przyjęcie projektu ustawy w Sejmie nie oznaczało jego akceptacji przez izbę senacką. Projekt podziału na 12 województw uznano za „warunkowy”, licząc się z możliwością wprowadzenia zmian w dalszym trybie legislacyjnym. Wielość zgłaszanych propozycji

³⁵ Wypowiedź posła Jana Wyrwińskiego (UW), „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne”, nr 481, s. 8.

³⁶ Wniosek nr 29a zgłoszony przez posła Henryka Krolla (niezależny). W skład nowego województwa opolskiego poza obecnym terytorium wchodziłyby: Ziemia Oleska i Dobrodzieńska oraz Raciborska.

³⁷ Wniosek nr 30 zgłoszony przez Grażynę Staniszewską (UW).

³⁸ Wniosek nr 31 zgłoszony przez posłów: Pawła Bryłowskiego, Barbarę Imiołczyk, Irenę Lipowicz i Jerzego Polaczka.

³⁹ W dniu poprzedzającym głosowanie odbyło się wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej i Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, podczas którego rozpatrzone 32 poprawki dotyczące liczby województw. Złożono pięć wniosków utworzenia 16 województw, jedenaście wniosków powołujących 15 województw, dziesięć wniosków powołujących 14 województw i pięć wniosków za utworzeniem 13 regionów. Wszystkie w głosowaniu zostały odrzucone. „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne” z dnia 4 czerwca 1998, nr 510, s. 18–28.

dotyczących liczby województw, wpływające opinie i wnioski przedstawiciele środowisk samorządowych czy mieszkańców poszczególnych regionów, ukazały złożoność problemu, jakim był nowy podział terytorialny. Niewytyczenie „strategii” osiągnięcia „12”, spory między reprezentantami poszczególnych opcji politycznych miały wpływ na dalszy tok prac ustawodawczych⁴⁰. Senat RP⁴¹ po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, wprowadził do jej tekstu poprawki. Przyjęto podział terytorialny państwa na 15 województw, dodając 3 nowe, które nie znalazły się w propozycji sejmowej. Były to województwa: lubuskie, opolskie, kujawsko-pomorskie⁴². Tym samym mapa podziału administracyjnego Polski kształtowała się z następujących województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, wschodniomałopolskiego, zachodniopomorskiego. Analogicznie do zmiany liczby województw, określono nazwę urzędu wojewody oraz siedzibę jego urzędu i sejmiku województwa (poprawka nr 3).

Uzupełnieniem ustawy był załącznik dotyczący liczby i nazw województw z wykazem gmin chodzących w ich skład. Stanowił on integralną część ustawy, wypełniając w ten sposób postanowienie art. 15 Konstytucji RP⁴³.

Powiaty będące „pośrednią” jednostką administracyjną kraju przewidywano określić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, w sposób „kierując się ich zdolnością do wykonywania zadań publicznych i dobrem wspólnoty samorządowej” (poprawka nr 2).

Propozycje Senatu utworzenia 15 województw została poparta przez Sejm (1 lipca 1998 r.) i zgodnie z procedurą legislacyjną przedstawiona Prezydentowi do podpisania. Prezydent działając na mocy art. 122 ust. 5 Konstytucji RP odmówił podpisania ustawy z dnia 1 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. W uzasadnieniu wniosku przedstawił, iż proponowany podział administracyjny państwa „nie czyni zadość konstytucyjnym wymaganiom, a w szczególności nie uwzględniał istniejących więzi społecznych i kulturalnych”. Uchwalona przez Sejm ustawa, mocą której powołanoby 15 województw, nie respektowała kryterium zdolności społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicz-

⁴⁰ Por. wypowiedź M. Kuleszy, J. Rokity, J. Stępnia, L. Dorna, K. Marcinkiewicza dotyczące kształtu terytorialnego państwa. J. Emilewicz, A. Wolek, *Reformatorzy politycy...*, s. 103–113.

⁴¹ Uchwała Senatu z dnia 19 czerwca 1998 r. w sprawie wprowadzenia zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, druk nr 433, z dnia 19 czerwca 1998 r.; „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne” z dnia 25 czerwca 1998, nr 592.

⁴² Jednocześnie dokonano zmian nazw województw na wersje przymiotnikową tych nazw oraz zmieniono nazwę województwa białostockiego na podlaskie, Pomorze Nadwiślańskie na województwo pomorskie (poprawka nr 1). „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne”, nr 592, s. 3.

⁴³ Uchwalając proponowane przez Senat granice województw brano pod uwagę stanowiska poszczególnych środowisk, w tym uchwał rad gmin, opinii różnych organizacji i instytucji, np. izb rolniczych, działaczy politycznych. Istotnym elementem wytyczenia granic była zasada utrzymania proponowanego powiatu, który powinien istnieć z punktu widzenia logiki funkcjonowania administracji. Uzasadnienie uchwały Senatu wyłożone przez senatora Kazimierza Klejną podczas obrad sejmowych komisji KSTiPR i KAISW w dniu 25 czerwca 1998 r.

nych, na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców⁴⁴. Dlatego wskazał na konieczność uzupełnienia ustawy o dwa nowe województwa: staropolskie i śródkowopomorskie. Propozycja utworzenia 17 województw – pod względem ich liczby – nawiązywała do tradycji historycznej. „Siedemnastka” wydawała się za rozwiązanie idealne, chociażby ze względu na istniejącą infrastrukturę. Przyjęcie przez Sejm prezydenckiego weta (3 lipca 1998 r.) wobec ustawy o podziale kraju na 15 województw spowodowało rozpoczęcie prac nad nową ustawą o zasadniczym podziale terytorialnym. Dotychczasowe koncepcje i działania proceduralne, co do liczby województw wskazywały, że optymalnym rozwiązaniem (będącym także kompromisem politycznym) będzie utworzenie co najwyżej 17 województw (regionów). Stąd odrzucenie przez Prezydenta ustawy powołującej 15 województw oraz brak akceptacji parlamentarzystów wobec „prezydenckiej 17” spowodowały, że za „pojednawcze” rozwiązanie przyjęto wariant podziału kraju na 16 województw. „Nowy” poselski projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁴⁵ powoływał 16 województw (art. 2 ust. 1): dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, wschodniomałopolskie, zachodniopomorskie⁴⁶.

Ostatecznie po dokonanych korektach w projekcie ustawy⁴⁷, została ona przyjęta przez Sejm i podpisana przez Prezydenta w dniu 24 lipca 1998 r.⁴⁸ Przyjęte do realizacji

⁴⁴ Prezydent zdecydowanie podkreślał tę kwestię, odwołując się do treści przyjętej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Nawiązywał w uzasadnieniu do dokumentu Założenia Rządowe Reformy Ustrojowej Państwa z marca 1998 r. Członkowie sejmowej KSTiPR oraz KAiSW na wspólnym posiedzeniu dyskutowali co do motywów odrzucenia przez Prezydenta projektu ustawy. Odniesienie się do kwestii „przyzwolenia społecznego” spowodowało dyskusję nad narodowym referendum opiniotwórczym. Natomiast Sejm na 16 posiedzeniu (20 maja 1998 r.) odrzucił poselski wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie reformy podziału i ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm RP: Projekt ustawy o referendum opiniotwórczym, druk nr 284, z dnia 21 kwietnia 1998 r.; Sejm RP: Powiadomienie Marszałka Sejmu, Macieja Płażyńskiego, o odmowie podpisania ustawy z 1 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, druk nr 465, z dnia 2 lipca 1998 r.; „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne”, z dnia 2 lipca 1998, nr 641, s. 3–5, 11–17.

⁴⁵ Sejm RP: Poselski projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, druk nr 513, z dnia 16 lipca 1998r.

⁴⁶ Do projektu zgłoszono poprawki; powołania dodatkowego województwa beskidzkiego lub przy niepowołaniu powyższego województwa dokonania zmiany nazwy z małopolskiego na Małopolska i Podbeskidzie (poseł G. Staniszevska – UW) oraz zmianę nazwy z świętokrzyskiego na staropolskie (poseł J. Kasprzyk – SLD). Powyższe wnioski zostały odrzucone. „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne nr 706, z dnia 17 lipca 1998 r., s. 1–4.

⁴⁷ M.in. zmieniono nazwę województwa wschodniomałopolskiego na podkarpackie, podjęto decyzję co do zmiany przynależności „spornych” gmin do województw, np.: gminę Sławków do małopolskiego zamiast śląskiego, gminę Secemin z województwa świętokrzyskiego do śląskiego, gminy Dragacz, Nowe, Warlubie do pomorsko-kujawskiego zamiast pomorskiego. Ustalono siedziby sejmików i wojewodów, „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne” z dnia 17 lipca 1998, nr 706; z dnia 18 lipca 1998, nr 709.

⁴⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998 Nr 96, poz. 603.

założenia wprowadziły nowy układ organizacji przestrzenno-terytorialnej. Obowiązujący od dnia 1 stycznia 1999 r. nowy system terytorialny obejmował podział trójstopniowy na jednostki: gminy, powiaty, województwa. Utworzono 16 jednostek wojewódzkich nadając im charakter dualizmu władzy – samorządowo-rządowy, 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu (tzw. miast grodzkich) oraz zachowano podział na 2489 gmin.

Przyjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia co do liczby i kształtu województw spowodowało wzmożenie prac nad mapą powiatów. Dotychczasowe rozważania nad siatką wojewódzką uniemożliwiły racjonalne kreślenie granic pośredniej jednostki administracji terytorialnej. Prace nad odtworzeniem powiatu trwały już od 1992 r., niemniej dla reformy z 1998 r. miały charakter pomocniczy. Wnoszone projekty ustaw o samorządzie powiatowym dotyczyły kwestii ustrojowej powiatu. Natomiast dla wprowadzenia podziału terytorialnego – najistotniejsze było określenie kryteriów, na podstawie których należałoby wyznaczyć granice jednostek terytorialnych i dokonać ich realizacji. Zasadnicza wątpliwość polegała na wyborze między mniejszymi powiatami, które miały wzmacniać lokalną tożsamość, pobudzać aktywność obywatelską i wyrównywać dysproporcje w dostępie do usług publicznych, a powiatami dużymi, tańszymi, „samowystarczalnymi”, ale odległymi od obywatela. Przy braku jednoznacznych kryteriów, co do wytyczenia granic terytorialnych powiatów, wszelkie rozważania były bezpodstawne i dokonujące ostatecznego rozwiązania. Podstawową kwestią do rozwiązania, a tym samym pozwalającą na ukierunkowanie i kontynuowanie dalszych prac nad podziałem terytorialnym, było określenie liczby województw i sposobu wyznaczania granic, czy poprzez enumeratywne wymienienie gmin bądź powiatów wchodzących w ich skład⁴⁹. Do chwili ostatecznego rozstrzygnięcia podziału terytorialnego na 16 województw, tj. do dnia 24 lipca 1998 r. proponowano wiele modeli tworzenia powiatów. Sugerowano utworzenie nie więcej niż 200 powiatów, biorąc pod uwagę różne kryteria. Wzorem państw zachodnich, których jednostki drugiego szczebla liczą przeciętnie 250 tys. mieszkańców, zakładano powołać duże i samodzielne powiaty. Utrzymanie pewnej przeciętnej wielkości, m.in. pod względem liczby ludności było konieczne. Dawałoby to bowiem powiatom możliwość wykonywania funkcji publicznej w przeciwnym wypadku powiaty nie zrealizowałyby wielu kompetencji⁵⁰. Zaproponowano także bardziej radykalne rozwiązanie uzupełniając projekt ustawy o zasadniczym podziale terytorialnym następującym zapisem: „(Ust. 1.) Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego zdolna do realizacji zadań publicznych o charakterze ponadgminnym spełnia co najmniej jeden z następujących kryteriów:

⁴⁹ Spory toczyły się także w kwestii formalnego powołania powiatów – mocą ustawy czy rozporządzenia Rady Ministrów. Np. projekt rządowy (druk nr 230) wymieniał powiaty wraz z należącymi do nich gminami w drodze rozporządzenia RM, a projekt poselski (druk nr 254) – mocą ustawy. Do Sejmu wpłynęło 7 opinii co do określenia listy powiatów – jedna z nich stanowiła, że granice województw i powiatów mogą być określone rozporządzeniem, z pozostałych 6 wynikało, że granice województw powinny być określone ustawowo.

⁵⁰ Propozycje Marka Borowskiego (SLD) wniesione podczas posiedzenia połączonych komisji KSTiPR oraz KAiSW w dniu 4 czerwca 1998 r., „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne”, nr 510, s. 9.

1. obszar powiatu wynosi co najmniej 2 tys. km²,
2. w skład powiatu wchodzi co najmniej 5 gmin,
3. liczba mieszkańców wynosi co najmniej 100 tys. mieszkańców.

(Ust. 2.) W szczególnie uzasadnionych przypadkach można utworzyć powiat mimo niespełnienia warunków określonych w ust. 1, jeśli utworzony w ten sposób powiat zachowa spójność terytorialną oraz zdolność realizacji zadań publicznych, a także posiada podstawową infrastrukturę⁵¹.

Zmniejszenie lub zwiększenie liczby powiatów wobec historycznie ukształtowanego układu terytorialnego nie przyniosłoby pozytywnych rezultatów. Istniało bowiem około 300 naturalnych ośrodków oddziaływania edukacyjnego, układu komunikacyjnego, a ich zlikwidowanie czy przeniesienie do innego ośrodka mogłoby spowodować gwałtownie obniżenie standardu usług publicznych dostarczanych przez administrację.

Równoległe do prac nad mapą powiatową przygotowywano założenia programu „Dialog i rozwój” zapewniający osłonowe działania dla miast, tracących status siedzib wojewódzkich⁵². Miał polegać na partnerskim informowaniu się o rzeczywistych problemach i możliwościach wspólnych działań zmierzających w kierunku uwzględnienia specyfiki poszczególnych ośrodków. Dążono do utrzymania byłych miast wojewódzkich jako atrakcyjnych miejsc do lokowania inwestycji⁵³.

Idea przeprowadzenia reformy administracji publicznej wiązała się z dokonaniem zasadniczych zmian w układzie przestrzenno-terytorialnym kraju, a wraz z nim podziału funkcji państwa między nowo utworzone jednostki. Powrót do układu „władzy lokalnej” uwzględniającej zasadę trójstopniowego podziału terytorialnego był najczęściej przywoływanym rozwiązaniem dla przeprowadzenia reformy. Poza nielicznymi projektami wprowadzenia modelu dwustopniowego, traktowanego jako wariant „przejściowy”, środowisko reformatorów opowiadało się za reaktywowaniem polskiej tradycji układu terytorialnego sprzed 1975 r. Podstawowym założeniem reformy była likwidacja 49 dysfunkcyjnych ośrodków władzy centralnej i zastąpienie ich dużymi, samodzielnymi i samowystarczalnymi (w miarę możliwości) regionami. W miejsce zlikwidowanych centrów wojewódzkich powoływano by powiaty.

Przyjęcie koncepcji dużego województwa w sposób nieunikniony prowadziło do konfliktów o ich liczbę między zwolennikami a oportunistami wobec reformy. Rozpiętość liczby rekomendowanych województw wahała się od 12 do 49, a także pojawiły się propozycje utworzenia 8–10 „makroregionów” na wzór regionów europejskich.

⁵¹ Poprawka posłanki Ireny Lipowicz (UW) wniesiona pod głosowanie (odrzucona 34 głosami wobec 17 za przyjęciem) podczas obrad KSTiPR oraz KAiSW w dniu 17 lipca 1998 r., „Biuletyn Kancelarii Sejmu. Biuro Informacyjne”, nr 706, s. 7.

⁵² Rządowe Centrum Studiów Strategicznych: „Dialog i rozwój – działania na rzecz utrzymania warunków rozwoju obszarów i miast tracących status województwa, Warszawa, z dnia 31 marca 1998 r.

⁵³ Program „Dialog i rozwój” był jednym z wielu przykładów nieumiejętności prowadzenia dialogu ze społeczeństwem. Program sprowadzono do rozdzielenia niewielkich (w stosunku do potrzeb) środków finansowych przez administrację rządową. Cele, jakie przyświecały temu programowi nie zostały wdrożone do realizacji.

Ustanowienie powiatów zostało przesądzone, niemniej dyskusyjną kwestią była ich liczba. Rozważane było utrzymanie liczby powiatów, zbliżonej do liczby rejonów administracji specjalnej, a więc około 300. Dyskutowano też zalety ograniczenia ich liczby do 150, co równoznaczne było z odrzuceniem mapy z 1993 r. będącej wynikiem przeprowadzonych wówczas badań i uzgodnień. Niedociągnięciem był brak programów ochronnych bądź zastępczych przygotowanych dla obszarów tracących swój status po wdrożeniu zasad reformy. „Miejski Program Pilotażowy Reformy Powiatowej” z 1993 r. oraz „Dialog i rozwój” z 1998 r. stały się bezprzedmiotowe, a w ich miejsce nie powstał program zastępczy. Wytypowanie i nadanie statusu miasta grodzkiego (miasta na prawach powiatu) 65 aglomeracjom miejskim miało dalekosiężne konsekwencje. Dla miast tracących status wojewódzki z korzystne było nadanie im rangi wyższej niż miasto-gmina⁵⁴.

Prezentowane projekty podziału terytorialnego w różnych konfiguracjach, spory w gronie polityków czy ekspertów w dziedzinie samorządu terytorialnego nie sprzyjały harmonijnemu opracowywaniu programu reformy administracyjno-terytorialnej. Mnożość składanych wniosków i projektów organizacji przestrzenno-terytorialnej kraju wskazywała na złożoność problemu i brak sprecyzowanych kryteriów podziału terytorialnego. Ostateczny kształt mapy podziału terytorialnego państwa był wynikiem kompromisu politycznego między stroną koalicyjno-rządową a opozycją parlamentarną. Dokonanie oceny wprowadzonego z dniem 1 stycznia 1999 r. zasadniczego podziału terytorialnego państwa miała nastąpić, nie później niż do dnia 31 grudnia 2000 r. Nieuwzględnione w trakcie przygotowywania projektu ustawy wnioski społeczności lokalnych, co do kształtu terytorialnego państwa miały szansę być zrealizowane. W razie uzasadnionej konieczności przewidziano dokonanie korekty granic województw⁵⁵.

⁵⁴ Powodem m.in. były dysproporcje w wielkości przyznawanych subsydiów i dotacji celowych. Status miasta grodzkiego odrzucił Ciechanów.

⁵⁵ Art. 5 zmiana granic województw, w tym związana z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów, następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii organów jednostek samorządu terytorialnego, których zmiana dotyczy. Art. 7 ust. 1 zobowiązuje się Sejm, Senat i Radę Ministrów do dokonania, nie później niż do dnia 31 grudnia 2000 r., oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998 Nr 96, poz. 603.