

TOMASZ KACZMAREK

ROLA I FORMY UCZESTNICTWA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH W PROCESIE ZMIAN PODZIAŁU TERYTORIALNEGO

1. Wstęp

W okresie przemian społeczno-politycznych i gospodarczych kraju konwencjonalna wiedza na temat organizacji terytorialnej, ukształtowana w latach powojennych zdezaktualizowała się. Istnieje pragmatyczne zapotrzebowanie na nowy model struktury przestrzenno-administracyjnej, odpowiadający potrzebom współczesnego społeczeństwa. Podział terytorialny państwa powinien spełniać określone kryteria, wśród których dają się wyróżnić 3 zasadnicze grupy: kryterium polityczne, przesłanki społeczne i uwarunkowania ekonomiczne. Organizacja terytorialna powinna być nie tylko akceptowana przez społeczeństwo, ale i wyrastać z tradycji tego społeczeństwa, odpowiadać jego stylowi życia i aspiracjom¹. Decyzje administracyjne, a te kształtujące przestrzeń w szczególności, zmieniają środowisko życia konkretnych zbiorowości ludzkich — społeczności lokalnych i regionalnych. Mieszkańcy mają więc moralne prawo wiedzieć i wpływać na decyzje, które będą określały ich warunki życia. Nieuwzględnianie bądź nierealizowanie postulatów mieszkańców zwiększa poczucie deprivacji i stopniową utratę wiary w możliwość samostanowienia o sprawach lokalnych. Z kolei działania wymierzone przeciwko podjętym już decyzjom administracyjnym przybierają często charakter konfliktów społecznych a niejednokrotnie nawet politycznych.

Dla przykładu w ciągu kolejnych 6 lat po reformie administracyjnej kraju w 1975 roku, do władz centralnych napłynęły 303 wnioski niezadowolonych społeczności lokalnych w sprawie modyfikacji granic podziału terytorialnego². Dotyczyło to wówczas 10% jednostek administracyjnych szczebla gminnego. Na etapie wprowadzania rejonizacji administracji rządowej w 1990 roku do rządu w postaci petycji bądź protestu zwróciło się około 60 reprezentacji dawnych miast powiatowych, pozbawionych funkcji administracyjnych lub niewłaściwie przyporządkowanych terytorialnie³. Również liczne korekty zasadniczego podziału terytorialnego (na gminy), dokonywa-

¹ A. Kukliński, *Koncepcje polskiej przestrzeni w latach osiemdziesiątych*, Biuletyn KPZK PAN, z. 118, Warszawa 1982.

² M. Potrykowski, *Charakterystyka wniosków ludności dotyczących funkcjonowania podziału administracyjnego Polski*, Biuletyn KPZK PAN, z. 126, Warszawa 1984.

³ Powiat i Województwo. Niektóre propozycje i uwagi w zakresie podziału terytorialnego (materiał roboczy), Biuro Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1992.

ne w latach 80-tych, częstokroć nie brały pod uwagę zgłaszanych od lat postulatów o zmianę przynależności administracyjnej.

Demokratyzacja życia wymaga uwzględniania opinii zainteresowanych środowisk lokalnych lub chociażby rozeznania ich punktu widzenia. Uczestnictwo czynnika społecznego w procesie kształtowania struktury terytorialnej rozumieć należy zatem jako określenie przestrzennych kręgów zainteresowania mieszkańców w realizacji zadań administracji publicznej⁴.

Już dziś jest rzeczą oczywistą, że warunkiem niezbędnym powodzenia przyszłej reformy administracyjnej w Polsce będzie uzyskanie dla niej akceptacji społecznej. Jedną z głównych przesłanek zmian struktury terytorialnej powinna być zasada minimalizacji kosztów społecznych, w tym także sprzeczności interesów, i unikania (lub łagodzenia) konfliktów lokalnych⁵. Realizacja tej zasady może nastąpić przede wszystkim na drodze uwzględniania stanowisk środowisk lokalnych i w efekcie tego uzyskania przyzwolenia społecznego dla przeprowadzanych reform.

2. Formy partycypacji środowisk lokalnych w procesie zmian struktury terytorialnej

Partycypacja rozumiana jako uczestnictwo w procesie decyzyjnym jest instrumentem mającym na celu wzrost aktywności oraz urzeczywistnianie potrzeby przynależności i samorealizacji. Wall T. D. i Lischeron J. A. wyznaczają 3 zasadnicze składowe elementy partycypacji: wymianę informacji, interakcje (współpraca i szukanie zgodności) oraz wywieranie wpływu⁶. Wyróżnia się określone poziomy partycypacji. Partycypację bierną, przez którą rozumieć należy: prawo do informacji, prawo do skarg i zażaleń, prawo do opinii, prawo do doradzania oraz partycypację czynną, która obejmuje: prawo do wyrażania sprzeciwu lub zgody, prawo do wspólnego rozstrzygania lub prawo do wyłącznego rozstrzygania⁷.

Dokonując klasyfikacji form udziału społeczności lokalnych w procesie zmian podziału terytorialnego za punkt wyjścia można przyjąć kryterium jednostki organizacyjnej z jaką współdziałają mieszkańcy lub kryterium charakteru działań mieszkańców. W pierwszym przypadku byłoby to uczestnictwo w pracy organów państwowych, zrzeczeń lub komitetów społecznych oraz w działaniach niezorganizowanych. Drugi podział nawiązujący do etapów procesu decyzyjnego, obejmuje takie formy jak: współdziałanie mieszkańców w inicjowaniu zmian, programowaniu i planowaniu, w działalności opiniodawczej i konsultacyjnej oraz w bezpośrednim rozstrzyganiu

⁴ Por. M. Jaroszyński, *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932, W. Brzeziński, *Kształtowanie terytorialnego podziału państwa. Zagadnienie metody*, Państwo i Prawo, nr 3, Warszawa 1963.

⁵ Zob. T. Kaczmarek, R. Matykowski, *Projekt nowej organizacji terytorialnej kraju: reforma administracji w Polsce 1990- 1994*, w: *Dyskusja o powiatach*, t. I, R. Sowiński (red.), Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1993.

⁶ T. D. Wall, J. A. Lischeron, *Zum Begriff der Partizipation*, w: *Participative Führung. Betriebswirtschaftliche und Sozialpsychologische Aspekte*, Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1980.

⁷ K. Zimniewicz, *Nauka o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa-Poznań 1990, J. Cunningham, *Citizen participation in public affairs*, Public Administration Review, Special issue, vol. XXXII, 1972.

spraw⁸. W praktyce istnieje więc określona stopniowalność rozwiązań, od sytuacji uczestnictwa w charakterze czynnika opiniującego (partycypacja bierna), po udział w ostatecznych rozstrzygnięciach administracyjno-prawnych (partycypacja czynna).

Najdalej idące instrumenty prawne to plebiscyt lub referendum czyli głosowanie powszechne w sprawach mających węzłowe znaczenie dla rozwoju kraju lub określonego obszaru (jednostki terytorialnej). Wyniki referendum (obligatoryjnego np. w gminie w przypadku samoopodatkowania mieszkańców) mogą mieć charakter rozstrzygający dla przyszłych decyzji lub tylko opiniodawczy. Inne rodzaje partycypacji mieszkańców to: konsultacje społeczne w zakresie przynależności administracyjnej, ankiety i sondaże (np. preferencji administracyjnych), wyrażanie opinii za pośrednictwem organów przedstawicielskich (np. rad miast i gmin) lub organizacji politycznych i społecznych, dyskusje publiczne (zebrania społeczności lokalnych) oraz udział w formach niezorganizowanych np. w trybie skarg, petycji i wniosków⁹. W skrajnych przypadkach artykułowanie stanowiska następuje w postaci protestu lub bojkotu np. wyborów lokalnych, parlamentarnych. W niektórych krajach niezadowolone społeczne przybiera niekiedy formę okupacji urzędów i budynków użyteczności publicznej. O ile referendum, konsultacje społeczne i dyskusje publiczne odbywają się na etapie sformułowania celów i wyborów alternatyw (działania *ex ante*), o tyle pozostałe formy dotyczą najczęściej oceny i reakcji na podjęte już decyzje (działania *ex post*).

3. Cel i zakres badań preferencji administracyjnych

Jedną z zasadniczych form udziału czynnika społecznego w decyzjach o zmianie podziału terytorialnego (przynależności administracyjnej) są konsultacje społeczne. Podstawą zobiektywizowania zajmowanego stanowiska jest identyfikacja postaw i preferencji zainteresowanych społeczności lokalnych. Badania takie w sposób bezpośredni ujawniają przekonania i preferencje "milczącej większości", w przeciwieństwie do innych form, które wyrażają zazwyczaj poglądy "aktywnej mniejszości". W odróżnieniu od referendum są one w stanie objąć szerszy zakres zagadnień i to w sposób pozostawiający respondentom znacznie większą swobodę wyrażania swoich poglądów¹⁰.

Badania preferencji administracyjnych realizują cele zarówno praktyczne jak i poznawcze. Funkcje poznawcze badań preferencji w zakresie przynależności administracyjnej ludności to m. in:

- 1) identyfikacja prawidłowości w preferencjach administracyjnych różnych grup społecznych, środowisk lokalnych;
- 2) poznanie relacji wyobrażeń i preferencji decydentów (inicjatorów zmian), bezpośrednio zainteresowanych urzędników administracji i przed-

⁸ Z. Kędzia, J. Łętowski, *Społeczno-ekonomiczne prawa obywateli i administracja państwowa*, w: Prawa obywatelskie i administracja państwowa, J. Łętowski (red.), Ossolineum, Wrocław-Warszawa 1983.

⁹ Por. A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, PWN, Warszawa 1982.

¹⁰ B. Domański, *Niektóre problemy użyteczności badań postaw i preferencji społecznych dla planowania przestrzennego*, Prace Geograficzne, z. 70, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1987.

stawicieli władzy lokalnej do wyobrażeń i preferencji zbiorowości terytorialnych¹¹;

3) konfrontacja preferencji administracyjnych mieszkańców z tradycyjnymi układami ciężarów społeczno-gospodarczych w regionie.

Niebagatelne znaczenie ma także funkcja informacyjna badań, która może być spełniona w stosunku do samych respondentów stykających się z problemem po raz pierwszy często w trakcie ankietowania¹². W tym sensie potrzeby praktyków i reformatorów schodzą się z zainteresowaniami naukowymi socjologów, geografów, ekonomistów i prawników.

W ramach podejścia behawioralnego w socjologii i geografii, badania preferencji administracyjnych nie zostały jeszcze spopularyzowane w takim stopniu jak badania w zakresie wyboru miejsca zamieszkania, korzystania z usług, wyboru miejsca pracy, nauki czy wypoczynku. Wynika to być może z większych wymagań odnośnie do stosowanych metod badawczych, jak również dużej odpowiedzialności w sensie praktycznym samego badacza za uzyskane wyniki. Do chwili obecnej niemałe znaczenie miał także fakt braku zapotrzebowania na tego typu opracowania ze strony decydentów i inicjatorów zmian.

Badania preferencji w zależności od sytuacji mogą mieć różny zakres merytoryczny. Ich przedmiotem będą kwestie: likwidacji, reaktywowania, podziału lub scalania jednostek administracyjnych jak również zmiany w zakresie przynależności, podległości lub nadrzędności administracyjnej. Każda z wymienionych reorganizacji w odpowiednich dla siebie proporcjach powoduje zmianę warunków życia społeczności lokalnych.

Ze względu na ramy przestrzenne, badania preferencji administracyjnych dotyczyć mogą zarówno podstawowych jednostek osadniczych (wieś, dzielnica, miasto), jak i różnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Dla przykładu w procesie reaktywowania struktury powiatowej kluczowe znaczenie ma zasięgnięcie opinii społeczności lokalnych (gminnych) w trzech kwestiach:

- 1) przynależności do określonego powiatu;
- 2) wyboru siedziby powiatu;
- 3) przynależności do jednostek wyższego rzędu (województw lub regionów).

Przedmiotem badań będzie więc więź społeczna wyrażająca się akceptacją ośrodka administracyjnego.

Przeprowadzone do tej pory, w różnych skalach przestrzennych i środowiskach lokalnych badania wykazują, że preferencje administracyjne stanowią wyraz (pochoďną) ciężarów w kierunku określonego ośrodka (regionu), które często nie pokrywają się z powiązaniami gospodarczymi i społecznymi¹³. Niejed-

¹¹ Jak podkreśla B. Domański (ibidem), główny problem społeczności kształtowania przestrzeni polega w uproszczeniu na tym, że kto inny podejmuje decyzje zgodnie ze swoimi celami i wyobrażeniami, a kto inny odczuwa skutki tej decyzji.

¹² Z badań CBOS w marcu 1991 r. i kwietniu 1993 r. na temat reformy powiatowej wynika m.in., że więź społeczność społeczeństwa nie jest o niej należycie poinformowana.

¹³ Podejście *ex post* reprezentowały badania nad oceną, funkcjonowania podziału terytorialnego wyspy Woliń (615 respondentów w 21 wsiach). Badania *ex ante* prowadzone w środowisku miejskim (Piła - 240 respondentów) dotyczyły konfrontacji powiązań społeczno-gospodarczych miasta z preferencjami mieszkańców w zakresie przynależności do przyszłych województw lub dużych regionów administracyjnych. Zob. T. Kaczmarek, *Wybrane problemy badań preferencji administracyjnych społeczności lokalnych*, Sprawozdania PTPN za 1991 rok, Poznań (w druku).

nokrotnie wynikają one z tradycji historycznych oraz pewnych subiektywnych przekonań, uprzedzeń czy stereotypów. Ich identyfikacja ma niezaprzeczalne walory praktyczne, zwłaszcza na etapie wyznaczania granic jednostek terytorialnych.

4. Czynniki społeczny i prawna regulacja granic jednostek administracyjnych w Polsce

W sensie praktycznym określenie przestrzennych kręgów zainteresowań mieszkańców w zakresie administrowania terenem powinno być nie tylko potrzebą ale i koniecznością płynącą z litery prawa. W art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego stwierdza się, że każda modyfikacja granic terytorialnych społeczności lokalnych wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych lub referendum, jeśli takie rozwiązanie dopuszcza ustawa. Dotychczasowa historia zmian organizacji terytorialnej Polski wykazuje, że czynnik społeczny w aktach prawnych uwzględniany był tylko deklaratywnie, często jako sztafaż dla realizacji celów politycznych bądź gospodarczych, pozostających w rażącej sprzeczności z interesami lokalnymi lub regionalnymi.

Ustawa z dn. 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego dopuszczała możliwość istnienia gmin jednowioskowych i zbiorowych, w zależności od "zakresu wspólnego zainteresowania lokalnymi sprawami publicznymi ogółu mieszkańców". Realizacja tej ustawy sprowadzała się faktycznie tylko do tworzenia gmin zbiorowych, w myśl zasady unifikacji porozbiorowej struktury terytorialnej kraju. Ustawa z dn. 25.01.1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powstaniu gromadzkich rad narodowych za jedną z naczelnych zasad tworzenia gromad uznawała troskę "o największe zbliżenie organów władzy do najszerszych mas pracujących wsi" i "o najlepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców, rozwijanie ich twórczej inicjatywy i aktywności". Na mocy ustawy z dn. 29.11.1972 r. o tworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych w miejsce gromad powołano mniej liczne gminy, powracając do koncepcji gminy wielowioskowej (zbiorowej) pod hasłem "włączenia szerszego kręgu społeczeństwa w orbitę spraw lokalnych".

Dokonywane w okresie powojennym liczne zmiany podziału terytorialnego były wynikiem różnego interpretowania "zasady udziału mas w rządzeniu" lub inaczej "zasady demokratyzmu socjalistycznego". W kolejnych fazach tworzenia państwowości socjalistycznej, płynące z tej zasady dyrektywy miały różnorodne następstwa dla kształtowania struktury terytorialnej kraju. W latach 50-tych znacznie pomniejszono podstawowe jednostki administracyjne w celu zbliżenia społeczeństwa do organów władzy i *vice versa*. W latach 70-tych z kolei czynnik demokratyzmu rozumiany był jako postulat wzmacniania najmniejszych jednostek terytorialnych, aby w ten sposób stworzyć warunki decentralizacji i rozwoju samorządu socjalistycznego¹⁴. W okresie tym instrument partycypacji zainteresowanych środowisk

¹⁴ Z. Leoński, *Podział terytorialny*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław-Warszawa 1977.

lokalnych w procesie projektowania i przekształcania struktury terytorialnej nie był brany pod uwagę, a reformy administracyjne miały charakter *stricto gabinetowy*.

Ustawa z dn. 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym wprowadza po raz pierwszy pojęcie konsultacji społecznych co się dotyczy rozstrzygnięć w sprawach o podstawowym znaczeniu dla społeczności lokalnych. W zakresie zmian w podziale terytorialnym, wprowadzenie konsultacji społecznych stało się obligatoryjne. Stopień wykorzystania i sposób interpretacji wyników konsultacji pozostawał nadal w gestii ponadlokalnych, a w praktyce centralnych organów władzy. Tryb i formy przeprowadzania konsultacji regulowała ustawa z dn. 6.05.1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum.

Ustawa z dn. 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym kwestie modyfikacji podziału administracyjnego na szczeblu lokalnym rozstrzyga również w oparciu o przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami terenów objętych zmianami. Ustawodawca nie określa form konsultacji, pozostawiając to Radzie Ministrów. Wynik konsultacji nie jest wiążący i ma charakter wyłącznie opinii. Ponadto ustawa dopuszcza zwołanie referendum w sprawie o istotnym dla całej wspólnoty gminnej znaczeniu. Zasady i tryb przeprowadzania referendum uściśla ustawa z dn. 11.11.1991 r. o referendum gminnym. W myśl tej ustawy referendum jest instytucją umożliwiającą wyrażanie przez mieszkańców gminy, w drodze głosowania, woli co do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy ważnej dla gminy. Ustawa przewiduje dwie formy przeprowadzania referendum: z inicjatywy rady gminy i na wniosek mieszkańców. Rada gminy może podjąć uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców o zwołanie referendum, na którą inicjatorowi (mogą nim być pojedynczy obywatele, organizacje społeczne i partie polityczne) przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego. W przypadku przeprowadzenia referendum, jego wynik jest ważny, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Referendum ma charakter rozstrzygający, jeżeli jedno z rozwiązań w sprawie poddanej referendum uzyskało więcej niż połowę ważnych głosów. Wyniki referendum lokalnego mają podobnie jak konsultacje społeczne charakter niewiążącej opinii, o ich uwzględnieniu bądź odrzuceniu decyduje Rada Ministrów.

Zasady i tryb zmian granic wojewódzkich reguluje ustawa z dn. 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Zmiana granicy wojewódzkiej następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych wojewodów oraz gmin, których te zmiany dotyczą, a także po przeprowadzeniu konsultacji społecznej wśród mieszkańców objętych zmianami. Zamiast konsultacji społecznej w znaczeniu ścisłym możliwe jest, jak w przypadku zmian granic gminy, przeprowadzenie lokalnego referendum. W przypadku decyzji o zniesieniu województwa, zmianie jego nazwy lub siedziby do wyrażania opinii upoważniony jest sejmik wojewódzki (art. 77. ustawy o samorządzie terytorialnym). Formy partycypacji społeczności regionalnej ustawodawca nie przewiduje.

5. Ochrona granic terytorialnych społeczności lokalnych - doświadczenia europejskie

Jak już wspomniano Europejska Karta Samorządu Terytorialnego obli- guje wszystkich jej sygnatariuszy do przeprowadzania konsultacji społecz- nych lub referendum w przypadku każdej modyfikacji granic terytorialnych. Art. 4. ust. 6. Karty mówi ponadto, że społeczności lokalne powinny być konsultowane zawsze, gdy jest to możliwe, we właściwym czasie i odpowied- nim trybie, w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących.

We Francji, gdzie szeroko zakrojona reforma administracyjna zakłada tworzenie relatywnie większych od istniejących jednostek podstawowych, o fuzji gmin w przypadku rozbieżności interesów decyduje od 1971 r. refe- rendum mieszkańców¹⁵. Pozytywny wynik referendum jest obligatoryjny w działaniach na rzecz przegrupowania gmin. Instytucja konsultacji (sonda- żu opinii, ankiety socjologicznej) realizowana jest ustawowo w Belgii, Ho- landii i RFN. W Szwajcarii, w zależności od kantonu funkcjonuje instytucja powszechnego zgromadzenia gminnego, posiadająca tzw. prawo inicjatywy ludowej (demokracja bezpośrednia) lub instytucja referendum obligatoryjne- go względnie fakultatywnego (demokracja półbezpośrednia)¹⁶.

Sięgając jednak wstecz trzeba zauważyć, że strukturalne reformy admi- nistracji dokonywane w wielu krajach Europy Zachodniej na przełomie lat 60-tych nie brały pod uwagę w należyтым stopniu opinii społeczności tery- torialnych. Na tym tle dochodziło do konfliktów lokalnych, często nie roz- wiązanych do dziś, m.in. w Austrii, Szwecji i RFN¹⁷.

Reforma gminna w Republice Federalnej Niemiec w latach 70-tych, mająca na celu rozszerzenie zakresu samorządności na szczeblu lokalnym, przyniosła szereg nieprzewidzianych skutków społecznych i politycznych. Już w trakcie jej wprowadzania okazało się, że dla wzmocnienia samorządów ważny jest nie tylko wzrost efektywności administracji, lecz także bliskość jej organów oraz przede wszystkim zakorzenienie mieszkańców w historycznie ukształtowanych struktu- rach terytorialnych. Zatrącenie w procesie likwidacji i scalania gmin tych ele- mentów stało się zarzewiem wielu "rewolucji lokalnych". W Bawarii, jako przeciwwaga do arbitralnych decyzji, utworzony został związek pod nazwą Wspólnota Działań na Rzecz Demokratycznej Reformy Gminnej, skupiający po- czątkowo ponad 200 gmin. Głównym celem związku stała się walka o rewizję przeprowadzanych zmian w podziale terytorialnym¹⁸. Ten rodzaj aktywności uz-nać można za jawną konsekwencję technokratycznie, urzędniczo perfekcyjnie przygotowanej reformy, nie uwzględniającej jednakże w należyтым stopniu inte- resów społeczności lokalnych, mimo, że w założeniach reformy jako pierwszopl- nowy jej cel formułowano realizowanie woli obywatelskiej mieszkańców.

¹⁵ E. Ruśkowski, *Kierunki zmian podziału administracyjnego we Francji*, Państwo i Prawo, nr 4, War- szawa 1981.

¹⁶ Zob. *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa 1976.

¹⁷ Zob. *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*, F. Zehnter (Hg.), Linz 1982, G. Prillwitz, W. Thieme, *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*, Baden-Baden 1981.

¹⁸ E. Holtman, W. Killisch, *Lokale Identität und Gemeindegebietsreform. Der Streifall Ermershausen*, Er- langer Forschungen, B. 58, Erlangen 1991.

Konflikty terytorialne o istotnym, wręcz egzystencjalnym znaczeniu dla społeczności lokalnej mają współcześnie miejsce na pograniczu Czech i Słowacji. Mało skuteczne działanie komisji granicznych powoduje konieczność odwołania się i w tym przypadku do instrumentów prawnych, regulujących przynależność terytorialną spornych obszarów. Spektakularnym przykładem aktywnego uczestnictwa społeczności lokalnych w procesie reorganizacji podziału terytorialnego w ostatnich latach są Niemcy po zjednoczeniu. 18.03.1990 r. w wyniku powrotu do struktur federacyjnych na terenie byłej NRD, wspólnie z wyborami do parlamentu lub krótko po nich (najpóźniej do 2.06.1990 r.), w 16 powiatach przeprowadzono referendum w sprawie przynależności administracyjnej do jednego z pięciu nowych krajów. Choć w wielu przypadkach wyniki referendum nie były jednoznaczne, miało ono charakter obligatoryjny¹⁹.

6. Formy aktywności społecznej w procesie projektowania nowej struktury terytorialnej kraju (1990 - 1993)

Demokratyzacja życia społeczno-politycznego w Polsce, zapoczątkowana w 1989 r., znalazła wyraz także w procesie reformowania administracji państwowej. Zmiana jej modelu z jednolitego na dualistyczny (samorządowy i rządowy) stanowi niewątpliwie podstawę dla upodmiotowienia społeczności lokalnych, a w perspektywie wzrostu ich roli w procesach decyzyjnych w państwie.

Koncentrując się na zagadnieniach zmian podziału terytorialnego trudno jednoznacznie ocenić wpływ czynnika społecznego na ten element reformy administracyjnej. Projekty przebudowy struktury terytorialnej kraju na szczeblu ponadgminnym (powiatowym i wojewódzkim), nad którymi prace wstępne zapoczątkowano w 1990 r., nie doczekały się jeszcze realizacji. Niemożliwe jest zatem określenie relacji między stopniem aktywności społecznej a efektywnością oddolnie inicjowanych działań. W analizie poniższej skupiono się na charakterystyce rozmaitych form udziału czynnika społecznego w procesie zmian struktury terytorialnej (zwłaszcza reaktywowania układu powiatowego).

Oddolne kreowanie podziału terytorialnego może się odbywać na trzech zasadniczych etapach reformy, które utożsamia się z fazami procesu decyzyjnego²⁰:

- 1) inicjowanie zmian — faza rozpoznania;
- 2) opiniowanie i konsultacja - faza projektowania;
- 3) rozstrzyganie i decydowanie — faza wyboru.

Impuls do podejmowania reform pochodzi może z różnych kierunków, bądź z inicjatywy organów państwowych, bądź z inicjatyw społecznych, niekiedy związanych z działaniami organizacji społecznych i politycznych. W przypadku reformy administracji mamy zasadniczo do czynienia z ukształtowaniem koncepcji i celów reformy w obrębie aparatu państwowego. Na początku transformacji ustrojowej w Polsce miała miejsce rzadko spotyka-

¹⁹ K. Lau i K. Lau, *Deutschland auf dem Weg zur Einheit*. Westermann, Braunschweig 1990.

²⁰ Por. fazy podejmowania decyzji - H. A. Simon, *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, PWN, Warszawa 1976.

na sytuacja, że inicjatorzy zmian wywodzący się z kręgów dysydenckich, po wyborach parlamentarnych i samorządowych stali się inicjatorami zmian z pozycji organów państwowych, rządowych i samorządowych. Partycypacja bierna (m.in. prawo do informacji i opiniowania) w procesie reformowania administracji, jeszcze przed gwarancją prawną uzyskała gwarancje personalne.

Publiczna dyskusja nad restytucją powiatów oraz zmianami struktury regionalnej kraju, zapoczątkowana już w 1990 r. dotyczy czterech zasadniczych problemów: kształtu ustrojowego, redystrybucji zadań i kompetencji, liczby jednostek terytorialnych, wyznaczania siedzib i granic tychże jednostek. Już na etapie inicjowania zmian dała się zauważyć znacząca rozbieżność poglądów oraz brak jedności w kręgach elit politycznych, administracji rządowej, środowisk samorządowych, pracowników naukowych oraz samych społeczności lokalnych.

Aspekt przestrzenny reformy administracyjnej nabrał znaczenia już w momencie tworzenia rejonów administracji rządowej w 1990 r. Podległość administracyjną i przyporządkowanie w zakresie właściwości terytorialnej, społeczności lokalne odczytywały (jak się okazało słusznie) jako wyjściowy układ przestrzenny do reaktywowania struktury powiatowej. Brak konsultacji społecznych spowodował wiele perturbacji w samym trybie wprowadzenia rejonów administracji rządowej. Zbyt arbitralne decyzje, niespójna i niekonsekwentna polityka rządu w tym okresie zmobilizowała samorządy terytorialne i środowiska lokalne do aktywnego włączenia się w proces zmian podziału terytorialnego. Stało się jasne, że społeczne poparcie reformy jest jej podstawową determinantą, począwszy od formułowania celów reformy, zaakcentowaniu jej elementów demokratycznych na zagadnieniach organizacyjnych i wdrożeniowych skończywszy.

Efektem wzrostu aspiracji społeczności lokalnych w zakresie współdecydowania o istotnych dla nich sprawach stało się podjęcie prób zminimalizowania konfliktów między społecznym i administracyjno-władczym punktem widzenia istoty reformy. Jednym ze sposobów wiązania tych dwóch, często przeciwstawnych opcji, jest budowa instytucji przygotowujących reformę²¹. Celem powołania Zespołu ds. Reformy Administracji Publicznej było z jednej strony przygotowanie założeń i projektu przyszłej reformy, a z drugiej strony współdziałanie z szeroko rozumianym czynnikiem społecznym. Zagadnieniami struktury przestrzennej administracji zajął się Zespół ds. Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa (później Zespół ds. Podziału Terytorialnego Kraju). Przy Urzędzie Rady Ministrów utworzono Biuro Reformy Administracji Publicznej, na którego czele stanął Pełnomocnik Rządu.

Rozpoczął się etap opiniowania i konsultacji społecznych, którymi objęto przede wszystkim środowisko samorządowe. Wśród form konsultacji wykorzystywanych w tej fazie wyróżnić można:

- 1) zasięganie opinii gmin co do ustroju i struktury terytorialnej powiatów i województw (regionów)
- 2) konsultowanie samorządów terytorialnych w sprawie przynależności do powiatu (województwa).

²¹ Inne sposoby szerzej omawia K. Sobczak, *Reformy administracyjne i gospodarze*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, A. Jaroszyński (red.), PWN, Warszawa 1987.

Równolegle, ankietyzację mającą na celu określenie potencjalnych siedzib powiatów i preferencji administracyjnych społeczności lokalnych prowadził Centralny Urząd Planowania. Wcześniej, bo wiosną 1991 r. z inicjatywy Fundacji Demokracji Lokalnej przeprowadzono sondaż dotyczący — idei regionalizacji Polski i wstępnej koncepcji regionu, którego adresatem były władze samorządowe na terenie całego kraju. Rady gmin swoje stanowiska w sprawie zmian podziału terytorialnego formułowały w postaci uchwał. Poza samorządami terytorialnymi konsultacje objęły także terenową administrację rządową (województw) oraz Wojewódzkie Sejmiki Samorządu Terytorialnego. Jak wynika z ogólnych wniosków z konsultacji, Zespół ds. Zmian Podziału Terytorialnego pierwszeństwo dawał z reguły stanowisku rady gminy, niekiedy sprzecznemu z opinią wojewody lub sejmiku²².

Jedną z inicjatyw ze strony wspomnianego Zespołu było ogłoszenie wraz z redakcją tygodnika "Wspólnota" konkursu pod hasłem "Jaki powiat? Jaki region?" Miała ona na celu włączenie do dyskusji nad modelem ustrojowym i terytorialnym administracji państwowej szerszego kręgu osób zainteresowanych reformą. Warto w tym miejscu podkreślić duże znaczenie prasy samorządowej w zakresie wymiany informacji i możliwości wyrażania opinii. W Polsce wydawanych jest ponad 1000 tytułów prasy lokalnej, w których problematyka podziału terytorialnego zajęła stałe miejsce.

Kolejnym z przejawów uspołecznienia projektowania reformy administracyjnej jest wzrost znaczenia badań naukowych. Choć wiedza fachowa pozostaje często w sprzeczności z wynikami konsultacji społecznych, to oba te elementy są w równym stopniu istotne. Opinii społecznej trudno niekiedy kompleksowo spojrzeć na zagadnienie reformy. Przedstawiciele nauki akademickiej z kolei nie są w stanie objąć całości zagadnień praktycznych. Istota konfliktu pomiędzy ekspertem a opinią społeczną sprowadza się do podstawowego dylematu: czy lepsze jest podjęcie decyzji merytorycznie mniej uzasadnionej, ale z którą identyfikują się mieszkańcy, czy też decyzji merytorycznie znacznie lepszej, ale podjętej wbrew woli ludności²³.

Zespół ds. Podziału Terytorialnego Kraju w trakcie przygotowywania projektu podziału na powiaty wykorzystał 36 ekspertyz, opracowań i badań studialnych. Ich autorzy wywodzą się ze środowisk naukowych, przede wszystkim geografów, administratywistów, socjologów, ekonomistów i urbanistów, a także środowisk administracyjnych, głównie urzędów wojewódzkich, biur planowania regionalnego, wojewódzkich urzędów statystycznych. Liczba prac studialnych poświęconych problematyce podziału terytorialnego jest znacznie większa, co świadczy o stosunkowo mało drożnym systemie przepływu informacji między placówkami naukowymi i planistycznymi a Biurem ds. Reformy Administracji Publicznej.

Przedstawione powyżej przykłady wskazują na inicjatywę organów państwowych należących do różnych stopni administracji, a więc w obrębie aparatu państwowego. Drugi kierunek, jak już wspomniano, wiąże się z aktywnością społeczną, będącą wynikiem inicjatyw oddolnych. Celem

²² Projekt podziału terytorialnego kraju na powiaty. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1993.

²³ Z. Kędzia, J. Łętowski, *Spółeczno-ekonomiczne prawa obywateli i administracja państwowa*. (op. cit.)

działań społeczności lokalnych stało się nie tylko wyrażanie opinii w trybie konsultacji, ale także zajmowanie szeroko motywowanego stanowiska adresowanego do najwyższych organów władzy (oprócz Urzędu Rady Ministrów do Sejmu i Senatu, do Prezydenta RP). Jest to działanie zrozumiałe w obliczu braku, w momencie konsultacji, jasnych kryteriów przebudowy struktury terytorialnej oraz propozycji legislacyjnych (za wyjątkiem ustawy o samorządzie powiatowym). Tę formę partycypacji samorządów terytorialnych można uznać za próbę wpływania na proces konstruowania kryteriów np. w zakresie ustalania siedzib powiatów czy określania ich granic.

Miasta i gminy, często niemałym kosztem, podejmowały własne studia i zabiegały o ekspertyzy. Ich podstawą były nierzadko badania lokalnych preferencji administracyjnych mieszkańców. W szczególności dotyczy to tych jednostek, których pozycja w przyszłej strukturze terytorialnej może być sporna. Niektóre opracowania zdominowane są przez odwoływanie się do tradycji administracyjnych bądź niesprawiedliwości dziejowej, a więc akcentami trudnymi do przecenienia w odniesieniu do procesu kształtowania świadomości lokalnej mieszkańców²⁴.

Drugim, obok samorządów terytorialnych, podmiotem wyzwalającym aktywność społeczną w zakresie zmian podziału terytorialnego jest prawna działalność zbiorowa mieszkańców w postaci stowarzyszeń bądź komitetów. Ich celem w wielu przypadkach stała się obrona interesów społeczności lokalnych w obliczu zmian podziału administracyjnego. Najczęstszą formą działania stały się petycje adresowane do najwyższych władz państwowych, poprzedzone spotkaniami mieszkańców, publicznymi manifestacjami i zbieraniem podpisów pod petycjami²⁵.

Grupy nacisku, zjednoczone w przekonaniu o możliwości wpływania na decyzje administracyjne tworzone są nie tylko na poziomie lokalnym. W końcu 1992 r. podjęto pierwsze próby stworzenia silnej grupy nacisku przez miasta, którym w wyniku nowego podziału terytorialnego grozi utrata statusu miasta wojewódzkiego (Toruń, Częstochowa, Płock, Siedlce, Kalisz, Legnica, Radom).

Najmniejszy stopień skuteczności charakteryzuje niewątpliwie działania niezorganizowane i niezinstytucjonalizowane, podejmowane przez grupy mieszkańców lub pojedyncze osoby. Opinie i postulaty kierowane z tej strony, jak stwierdza się w założeniach do Projektu podziału terytorialnego na powiaty, uznaje się jednak za mało reprezentatywne dla społeczności lokalnej. Tym samym jedynym przedstawicielem wspólnoty gminnej w zakresie wyrażania opinii o podziale terytorialnym są *de facto* rady miast i gmin.

Etap opiniowania i konsultacji zamyka fazę projektowania zmian w podziale terytorialnym. Jego podsumowaniem stało się ukazanie w czerwcu 1993 r. Projektu podziału terytorialnego kraju na powiaty. Dyskusję publiczną nad zaproponowanym wariantem (trwającą do września 1993 r.) zaliczyć

²⁴ Por. *Studium przesłanek odtworzenia powiatu nowotomyskiego*, opracowanie zespołowe, Nowy Tomyśl 1992 (maszynopis powielony) oraz *Przesłanki powołania powiatu z siedzibą w Grodzisku Wlkp.*, (maszynopis powielony).

²⁵ W Wielkopolsce do najbardziej aktywnych stowarzyszeń należą: Komitet Obywatelski Ziemi Wronkowskiej, Towarzystwo Miłośników Ziemi Trzecieńskiej i niedawno założony Społeczny Komitet na Rzecz Powiatu w Grodzisku Wlkp.

należy już do ostatniego etapu procesu decyzyjnego, jakim jest rozstrzygnięcie i wybór. Po zatwierdzeniu bądź odrzuceniu poprawek w przedłożonym projekcie, stanie się on przedmiotem całościowych prac legislacyjnych.

Interesującą z punktu widzenia procesu reformowania administracji w Polsce jest metoda eksperymentu²⁶. Jest nim zaproponowany przez rząd powiatowy program pilotażowy, w zamyśle realizowany fakultatywnie przez większe miasta. Przystępując do tego programu przejmują one czasowo zadania i kompetencje powiatu, stając się swoistym "poligonem doświadczalnym". Eksperyment, aczkolwiek wypracowany w kręgach administracji, zawiera pewne elementy współdziałania czynnika społecznego. Chodzi tu o ekstrapolowanie doświadczeń na inne miasta powiatowe, objęte reformą w późniejszym czasie.

7. Podsumowanie.

Przedstawione w artykule przykłady form partycypacji czynnika społecznego w procesie reformowania podziału terytorialnego dowodzą poważnych zmian, jakie zaszły na tym polu w Polsce w ostatnich latach. Na etapie przygotowywania reformy, dąży się do ukształtowania stanu, w którym wszystkie zainteresowane podmioty posiadają możliwość artykułowania i urzeczywistnienia swoich celów. W tym sensie proces przebudowy struktury terytorialnej, w odróżnieniu od wszystkich poprzednich reform gabinetowych, posiada cechy reformy partycypatywnej, która zapewnia demokratyczne reguły udziału czynnika społecznego. Osobnym zagadnieniem jest stopień wykorzystania tych reguł przez społeczeństwo. Szerszego rozważania wymaga także problem optymalizacji programu reformy i dynamicznej równowagi między poszczególnymi podmiotami procesu decyzyjnego.

THE ROLE AND FORMS OF PARTICIPATION OF LOCAL COMMUNITIES IN THE PROCESS OF CHANGES IN THE TERRITORIAL DIVISION.

S u m m a r y

The article presents main problems of the reform of the territorial division of the state from the point of view of the decision-making process.

Using subjective and objective criteria, the author analysed various forms of social participation (active and passive) in the said process. Attention was also paid to legal instruments regulating the forms and scope of the participation of local communes in the process of changing the territorial division. The article contains various examples of the role of a human factor in shaping the administrative borderlines in Poland and Western Europe. The last part of the article focuses on the evaluation of the contemporary reform of public administration in Poland, taking as a point of reference the assumptions of the participative reform. The author discusses various forms of social activity in the process of shaping a new territorial structure of the state.

²⁶ Zob. K. Sobczak, *Reformy administracyjne i gospodarcze*, (op. cit.)