

ŁUCJA ŁUKASZEWICZ

## FUNKCJE ADMINISTRACYJNYCH PODZIAŁÓW TERYTORIALNYCH W POLSCE

### I

Przedmiotem uwagi będą tu podziały tworzone z myślą o przestrzennym zakresie działania terenowych organów przedstawicielskich, tj. rad<sup>1</sup>.

Problem zasadniczych podziałów terytorialnych zawiera w sobie wieloaspektowe znaczenie, mianowicie: polityczne, prawne, ekonomiczne, geograficzne, socjologiczne<sup>2</sup> itd. W niniejszym artykule przedstawione zostaną przede wszystkim socjologiczne aspekty podziałów terytorialnych Polski, jakkolwiek nie można ich oddzielić precyzyjnie od aspektów pozostałych. Zważywszy na funkcje, jakie zakłada się przy dokonywaniu podziału terytorialnego, podstawową z nich jest funkcja demokratyzacji procesów dystrybucji dóbr. Idzie więc o potrzebę optymalnego — jak stwierdza Zbigniew Leoński — funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich. One stanowią główną formę demokracji lokalnej<sup>3</sup>. A zatem chodzi o to, aby podział w największym stopniu ułatwiał terenowym organom administracji zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Funkcję demokracji w podziałach terytorialnych rozumiano różnorodnie w poszczególnych okresach. Interpretowano ją inaczej w latach pięćdziesiątych, inaczej obecnie. Początkowo funkcję tę rozumiano jako zwiększenie

<sup>1</sup> Pierwsza część niniejszego artykułu oparta została na rozważaniach Z. Leońskiego zawartych w referacie przesłanym na Międzynarodowy Kongres Nauk Politycznych w Edynburgu w 1976 r. — Z. Leoński, Ł. Łukaszewicz, *Problems of Territorial Division in the European Socialist States*, Edinburgh 1976.

<sup>2</sup> Por. m.in. B. Jałowiecki, *Miasto i społeczne problemy urbanizacji*, Warszawa—Kraków 1972; J. Ziółkowski, *Socjologia i planowanie społeczne*, Warszawa 1972; S. Ossowski, *Zagadnienia więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim, Dzieła*, t. III, Warszawa 1967; Z. Gostkowski, *Zainteresowanie mieszkańców Łodzi wyborami do Rad Narodowych w 1958 r.*, *Studia Socjologiczne* 1961, nr 2/2; W. Narojek, *Mechanizm podejmowania decyzji w mieście*, *Studia Socjologiczne* 1964, nr 2 oraz wiele innych, zwłaszcza monograficznych prac nad strukturą władzy lokalnej powstałych w Wyższej Szkole Nauk Społecznych w Warszawie.

<sup>3</sup> Por. Z. Leoński, *Podział terytorialny europejskich państw socjalistycznych*, *Problemy Rad Narodowych* 1970, nr 19.

ilości jednostek podziału terytorialnego (z jednoczesnym zmniejszaniem obszaru tychże jednostek) lub preferowano systemy wielopoziomowe, by ułatwić ludności kontakty z organami i vice versa — „by docierać poprzez organ do społeczeństwa”<sup>4</sup>. Zdaniem Zbigniewa Leońskiego zasadę demokracji w podziale terytorialnym można jednakże rozumieć odmiennie. Małe jednostki wielokroć nie mają właściwej kadry odpowiednia przygotowanej do wykonywania władzy, administrowania. Właściwszy teren ku temu można znaleźć w większych jednostkach terytorialnych najniższego stopnia. Także rozwój techniki (środków transportu i komunikacji) sprawia, iż dystanse przestrzenne „zmniejszają się”. Zbliżenie do organu przez zmniejszenie jednostek podziału nie jest więc konieczne. Tendencja decentralizacji przez samorząd terenowych organów przedstawicielskich dyktuje ostatnio tworzenie większych oraz silniejszych jednostek podziału terytorialnego<sup>5</sup>.

Szczególny problem w podziałach terytorialnych to problem spełniania funkcji integracji narodowej, zabezpieczania możliwości podtrzymywania odrębności kulturowej poszczególnych mniejszości itp. Problem narodowy w podziale terytorialnym może być analizowany z wielu punktów widzenia. Chodzi przede wszystkim o to, iżby przez określone instytucje prawne i ustrojowe zapewnić równość i optymalne warunki rozwoju poszczególnym mniejszościom, zapewnić ich udział w organach przedstawicielskich celem zabezpieczenia interesów tychże mniejszości w działaniu organów itd. Podział terytorialny stanowi tylko jeden z instrumentów tej polityki.

Duże znaczenie w podziałach terytorialnych odgrywają zadania państwa w zakresie ekonomii. Niejednokrotnie postuluje się, aby czynnik ekonomiczny był decydujący przy kształtowaniu jednostek terytorialnych. Czynnik ten jest brany pod uwagę przy tworzeniu osobnych regionów ekonomicznych z oddzielnymi organami ukonstytuowanymi dla zarządzania daną jednostką administracyjną. Czynnik ekonomiczny manifestuje się również przez takie kształtowanie podstawowego podziału terytorium, który stanowi nie tylko jednostkę administracyjną, lecz swego rodzaju region gospodarczy. Przykładem realizacji ostatniej z wymienionych tendencji są reformy przeprowadzone w Polsce w latach 1972 - 1975. I tak w 1972 r. zlikwidowano 4313 najmniejszych jednostek administracyjnych, a wprowadzono 2364 gminy wielowioskowe. W poszczególnych wsiach utworzono samorząd mieszkańców. Typy istniejących gmin są różnorodne: o przewadze gospodarki społecznej lub indywidualnej, turystyczne,

<sup>4</sup> I tak w Polsce w 1954 r. dokonuje się reformy podziału terytorialnego wsi, tworząc w miejsce dużych gmin znacznie większą ilość gromad (w 1954 r. było 3001 gmin, a wprowadzono w ich miejsce 8789 gromad).

<sup>5</sup> Z tych przyczyn ostatnie lata wskazują na tendencję do odstępowania od podziału trójstopniowego na rzecz podziału dwustopniowego nie tylko w Polsce, lecz także we wszystkich europejskich krajach socjalistycznych. W 1975 r. miejsce podziału trójstopniowego wprowadzono w Polsce podział dwuszczeblowy.

„zaplecza” dużych miast itd. Rok 1972 stanowi początek tworzenia wspólnych organów dla małych miast i otaczających je gmin bez formalnego znoszenia obu jednostek, tj. miasta i gminy. Takie rozwiązanie zmierza do uczynienia z małych miast centrów zapewniających ich rozwój, chroniących przed upadkiem gospodarczym. W 1975 r. podczas kolejnego etapu reformy, powołując 49 województw, brano pod uwagę głównie czynniki natury ekonomicznej. Wzrastające zadania państwa stanowią przyczynę powstawania wielu nowych organów, gdyż organy administracji nie są w stanie przejść wszystkich zadań, zwłaszcza w różnych sferach wyspecjalizowanych. Dla wielu z tych organów tworzy się odrębne jednostki podziału terytorialnego. Liczba ich wciąż wzrastała, co powodowało niebezpieczeństwo nieskoordynowanych działań między różnymi podziałami rozwijającymi działalność państwową w terenie. Tworzenie odpowiednio dużych jednostek terytorialnych jest warunkiem sprawności organu i możliwości zaspokajania potrzeb ludności. Stanowi ponadto przesłankę ekonomiczności wprowadzania urzędzeń technicznych, zdobycia kadr kwalifikowanych itp.<sup>6</sup>

## II

Przejdźmy obecnie do podkreślenia *signum specificum* ośrodków integracji subprzestrzeni wyodrębnionych w podziałach terytorialnych przeprowadzonych dla celów administracyjnych. Powoływanie ośrodków integracji bądź intensyfikowanie działania już istniejących ma na uwadze poza kilkoma funkcjami podstawowymi, jakie zakłada się wobec utworzonych subterytoriów, pełnienie funkcji w odniesieniu do strefy przyległej. Wydzielona przestrzeń wraz z ośrodkiem ją spinającym jest bowiem li tylko układem względnie odosobnionym. Promień oddziaływania na strefę przyległą bywa różnorodny w zależności od tego, czy jest to ośrodek centralny (rozciągający działanie na obszar całego państwa bądź znacznej jego części — kilku województw), czy też lokalny. Zważywszy na ośrodki centralne, są nimi przede wszystkim miasta stołeczne (stolice państw) oraz inne wielkie miasta, kryteria delimitacji stanowią: rola tychże miast w strukturze powiązań gospodarczych kraju, największa koncentracja ludności o niezwykle heterogenicznej strukturze społecznej, wynikającej ze zróżnicowanego rynku pracy, zbytu i usług dzięki swym wyspecjalizowanym gałęziom gospodarki, co z kolei wpływa na wzmożoną ruchliwość społeczną i przestrzenną ludności, koncentracja instytucji kulturalnych, oświatowych i naukowych (wyższe uczelnie, muzea, towarzystwa oraz wydawnictwa naukowe i prasowe), a także artystycznych (teatry, kina, stacje radiowo-telewizyjne) i wreszcie istnienie twórczych środowisk kulturalnych tworzących określone treści kulturowe, wpływających na homoge-

<sup>6</sup> Ponadto do głosu dochodzą względy gospodarki planowej i przestrzennej, zmierzającej do równomiernego rozwoju całości państwa.

nizację socjokulturową regionu. Wspomniany typ ośrodków wielkomiej-  
skich stanowi odpowiednik „metropolii narodowych” wyróżnionych na  
gruncie USA (New York, Chicago, Los Angeles, Philadelphia i Detroit),  
metropolii „II rzędu”. W przypadku Polski takich metropolii jest dziesięć<sup>7</sup>.  
Kolejne ogniwo sieci złożonej jakoby z dominantów, dominantów wtór-  
nych, trzeciorzędnych, subdominantów, a więc konstelacji społecznej,  
gdzie różnicują się takie funkcje, jak: produkcji, dystrybucji, transportu,  
komunikacji stanowią miasta duże i średnie jako centra mikroregionów,  
przyciągające oddolnie ludność swego zaplecza, odgórnie ciężące natomiast  
ku wielkim miastom (około 35 takich miast w Polsce). W dalszej, hierar-  
chicznej strukturze ośrodków integracji subprzestrzeni wyodrębnionych  
w podziałach terytorialnych znajdują się — jak częściowo wspomniano we  
wstępie niniejszego artykułu — ośrodki najniższego rzędu, usług elemen-  
tarnych dla okolicznych wsi, osiedli i ewentualnie usług wymienianych  
między miasteczkami (do 10 tysięcy mieszkańców) w zasadzie równorzęd-  
nymi. Ciążą one ku miastom średnim dla zaspokojenia potrzeb nieco wyż-  
szego rzędu — własnych i regionu. Mówiąc o usługach elementarnych  
mamy na uwadze placówki usługowe (poczta, szewc, fryzjer, piekarnia),  
usługowo-produkcyjne (ekipa murarzy, stolarz, kuźnia), handlowe, opie-  
kuńcze, wychowania szkolnego i pozaszkolnego oraz instytucje opieki zdro-  
wotnej. Kryterium ilości i typu udogodnień cywilizacyjnych składa się  
na tzw. stopień urbanizacji przestrzennej. Różnicuje on w sposób zasad-  
niczy struktury ekologiczne poszczególnych subprzestrzeni zważywszy  
choćby na powojenny start wsi ze znacznie gorszych niż miasto pozycji  
cywilizacyjnych. Na tym tle zaznacza się m. in. silny trend do miejskich  
migracji ludności pochodzącej ze wsi. Wyrównywanie szans w dostępie do  
udogodnień cywilizacyjnych stanowi obecnie jeden z podstawowych pro-  
blemów polityki państw socjalistycznych (zarówno komunalnej, jak i oświa-  
towej).

Podkreślenie w miejscu niniejszym być może oczywistego faktu tylko  
względego odosobnienia subterytoriów utworzonych w podziałach tery-  
torialnych (m. in. dzięki pełnieniu przez ośrodki integrujące subprze-  
strzenie funkcji metropolitalnych o zasięgu przekraczającym granice tychże  
terytoriów) ma na uwadze istotny problem socjologiczny. Można go sformu-  
łować następująco: przestrzeń stanowi li tylko czynnik określający  
ludzką aktywność, nigdy jednak nie limituje jej ostatecznie. Stąd też wy-  
nika zasada zmienności i adekwatności podziałów m. in. administracyj-  
nych, które są w swej istocie statyczne (nie rozrastają się ani nie maleją  
samoistnie) wobec chociażby dynamicznych regionów socjokulturowych  
wyrastających na bazie przeobrażeń ekonomicznych zachodzących w Pol-

<sup>7</sup> Por. P. Eberhardt, *Wielkie miasta jako ośrodki koncentracji działalności gospo-  
darczej w Polsce*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN,  
z. 47, Warszawa 1968, s. 12.

sce po II wojnie światowej. Zmiany zachodzące w podziałach terytorialnych w Polsce nie są więc ilustracją „drogi prób i błędów”, lecz koniecznością rozsądnej i aktualizowanej adiustacji działalności w interesie całości. Należy także zaznaczyć, iż funkcje metropolitalne poszczególnych subcentrów nie są tożsame z dążeniami partykularnymi, dążeniem do uniezależnienia się od centrum (co spotykamy na znaczną skalę w Stanach Zjednoczonych mimo panującej tam zasady centralizmu i prerogatywy władzy), przejawem klasycznych procesów inwazji i sukcesji, społecznego darwinizmu, w wyniku którego dany region staje się oddzielną municypalnością zazdrośnie strzegącą swoich praw, broniącą się przed inwazją obcych. Idea demokratyzacji przestrzeni jest jednym z motorów zapobiegania tworzeniu się gett przestrzennych i społecznych. Istniejące ograniczenia maldunkowe na terenie niektórych wielkich miast nie stanowiły zaprzeczenia tej idei. Był to jeden ze sposobów kontrolowania procesów wzrostu wielkich miast mający na uwadze zapobieganie chaotycznemu ich rozwojowi, przeludnieniu, któremu nie towarzyszyłaby właściwa infrastruktura. Także stosowanie taktyki rozbijania jednorodnych pod względem narodowym terenów miało miejsce tylko tam, gdzie istniała ku temu konieczność polityczna. Działo się to bezpośrednio, w wypadku Polski, po zakończeniu II wojny światowej, w wyniku przesuwania granic międzypaństwowych, układów itp., wszakże w imię spójności państwa<sup>8</sup>. Podziały administracyjne, jeśli niejednokrotnie przecinały regiony naturalne uwarunkowane historycznie, stały się jednak źródłem regionizacji wtórnej, tym bardziej że w Polsce mają one na uwadze aktywizację terenów na podstawie ich zasobów naturalnych, mobilizację opinii społecznej wokół realizacji określonych celów, wytwarzania dookoła nich „patriotyzmów” itp. Jest to bezsprzecznie proces dość długotrwały, w którym na zasadzie obustronnego „przetargu” ma miejsce uwzględnianie aspiracji społeczności regionalnych prowadzących do postaw twórczej rywalizacji (zwłaszcza między miastami równorzędnymi co do stopnia zurbanizowania, z których jedno pełni tylko funkcje administracyjne wyższego szczebla). Rywalizacja ta ma raczej charakter współzawodnictwa i tylko w nielicznych przypadkach doprowadza do krótkotrwałych konfliktów. Centralne planowanie ekonomiczne i polityka inwestycyjna nastawiona na aktywizację terenów zacofanych z ogólnopaństwową organizacją rynku pracy zacierającą jaskrawe różnice regionalne w płacach i dochodach ludności działają bowiem systematycznie jako siły zapobiegające przesadnie akcentowanym patriotyzmom przeradzającym się w szowinizm, a w przypadkach skrajnych mogących prowadzić do separatyzmu i secesji<sup>9</sup>. Ingerencja państwa przez centralistyczne planowanie i dystrybucję dóbr — zwłaszcza ekonomicznych — nie oznacza jego

<sup>8</sup> J. Ziółkowski, *Socjologia i planowanie społeczne*, Warszawa 1972, s. 12 i n.

<sup>9</sup> J. J. Wiatr, *Polska — naród nowoczesny. Proces formowania się socjalistycznego narodu polskiego*, Warszawa 1971, s. 73 i n.

usilnych tendencji do niwelowania odrębności kulturalnych poszczególnych grup etnicznych, narodowych. Wartości uznawane za doniosłe życiowo, które wlicza się w skład kultury duchowej danej grupy, są przedmiotem uwagi zarówno specjalistycznych instytucji powołanych do ich kultywowania i rozwoju w tychże grupach, jak i mecenatu państwa polegającego na powoływaniu do życia fundacji kulturalnych, wspieraniu wydawnictw, rozbudowie i odbudowie pamiątek cennych dla tychże grup. Szczególne miejsce zajmuje tu propagowanie kultur regionalnych, wspieranie wchodzenia kultur ludowych jako stałych składników kultury ogólnonarodowej. Niepowtarzalnym zjawiskiem jest tzw. folklorizm — celowe stosowanie w szczególnych sytuacjach bieżącego życia wybranych treści i form branych bądź jeszcze wprost z terenu (autentycznego folkloru), a przenoszonych w odmienne od naturalnych bądź też czerpanych z folklorystycznej dokumentacji, a odtwarzanych w sytuacjach celowo zaaranżowanych. Jest to folklorizm obrzędowy, literacki, muzyczny, malarski, architektoniczny i sztuki użytkowej. Swoistym celem estetyczno-obyczajowym wielu instytucji kulturalnych jest przekazywanie wiedzy dotyczącej tradycyjnie ustalonego stroju. Jakkolwiek przywdziewany jest tylko w ceremoniach, ma on jednak tworzyć, zwłaszcza u dzieci, świadomość własnego „ja” społecznego, wiązać ze sobą urok społeczny grupy w oczach obcych i członków. Należy nadmienić, iż działanie regionalnych towarzystw kulturalnych, a także popieranie przez państwo folklorizmu, bywa przez część młodych pokoleń nazywane antykwaryzmem, tradycjonalizmem rozumianym jako konserwatyzm. Opinie te są wskaźnikiem zmian orientacji młodego pokolenia, przy czym w grupach dynamicznych, w których miejsce tradycji zajmuje celowość, użyteczność, zmiany te zachodzą szybciej. Uczestnictwo swoje młodzież określa wielokroć mechanizmami mody, egzotyki, a nie rzeczywistej potrzeby uczestnictwa w wartościach zawartych w treściach i formach poszczególnych przejawów kultury ojców. Proces ten wskazuje na daleko idącą homogenizację czy też unifikację kultury w obrębie poszczególnych państw. Z punktu widzenia praktycznego zatem tendencje poszczególnych grup do podtrzymywania odrębności tracą na sile, a argumenty polityki państwowej wskazującej bogactwo w heterogeniczności kulturowej stają się drugoplanowymi w realizacji działań na płaszczyźnie gospodarczej i politycznej. Tak więc problematyka podziałów terytorialnych ma niejako swoją hierarchię ważności gdy rozpatrywać ją w aspekcie socjotechnicznym. Rzecz jasna, jesteśmy dalecy od dokonywania w tym względzie uproszczeń, podobnie jak uproszczone są formy świadomości społecznej, w których wciąż jeszcze aktualny jest konflikt kulturowy pomiędzy niektórymi regionami czy też narodami w obrębie przestrzeni stanowiącej przedmiot uwagi. „Konflikty” te zamykają się na ogół w stereotypach. Zdajemy sobie sprawę, że różnice socjokulturowe drzemiące w bezpiecznej rubryce folkloru lub romantycznych idealizacjach mogą mieć znaczenie przy definiowaniu własnej sytuacji w kategoriach

dyskryminacji etnicznej. Nie ma powodu przypuszczać, aby adaptacja do całkowicie odmiennego zespołu idei politycznych pewnych kategorii członków globalnego społeczeństwa państwowego przebiegała bez narażania na kolidujące ze sobą oczekiwania. Rezultatem tych różnorodnych niedostatków mogą być także sytuacje konfliktowe w różnych płaszczyznach życia danej całości. Polityka społeczna jest więc wypadkową różnorodnych czynników, jakie współokreślają dobro co najmniej większości członków społeczeństwa, zapobiega ciasnym partykularyzmom m. in. przez koordynację poczynań nie tylko przy planowaniu poszczególnych rozwiązań, lecz także w fazie bezpośredniego wykonawstwa. Stwierdzenia powyższe nie pretendują do generalizacji. Wiemy niemało o charakterze obiektywnych przemian społecznych. Badanie świadomości społecznej (zwłaszcza narodowej) wymaga natomiast głębszych analiz. Dotychczasowe badania wskazują bezsprzecznie na zmianę stosunku szerokich mas do zagadnień zróżnicowania społecznego, awansu, podziału dóbr. Kryteria ocen, szczególnie wśród ludzi młodych, są rezultatem egalitaryzacji społecznych oczekiwań, a ta z kolei wynikiem działania ideologii i dokonanych przemian. Zmiany w świadomości wyrażają się we wzmożonym sprzeciwie wobec nie usprawiedliwionych różnic społecznych, zespoleniu wartości dążeń egalitarnych w rozumieniu równości praw i obowiązków. Mimo takich czy innych sporadycznych regresów nader ewidentne są tendencje do wyrównywania poziomów życia między wsią a miastem, zmiana roli wsi i ludzi wsi w życiu narodu. Dalszym wskaźnikiem zmian jest daleko posunięty proces integracji ludności autochtonicznej i ludności repatriowanej (z ziem zabużańskich przedwojennego państwa oraz z ośrodków starej emigracji, np. z Francji, Belgii itp.). Wiedza o tych zjawiskach, o przestrzeni nie w sensie fizycznym i geometrycznym, a w znaczeniu społecznym nie jest nadto wielka. F. Znaniecki powiada, że przestrzeń należy brać tak, jak jest ona doświadczona przez podmioty ludzkie. Ludziom dane są bowiem „w doświadczeniu” przestrzenie jakościowo różnorodne, ograniczone, niepodzielne, zmienne, a przy tym dodatnio lub ujemnie oceniane”<sup>10</sup>. Każdy ma swoją ojczyznę prywatną i ideologiczną, pojęcie sąsiada i obcego itp. Znajomość tych wartości stanowi m. in. podstawę do racjonalnego manipulowania przestrzenią, kształtowania właściwych postaw człowieka korzystającego z poszczególnych przestrzeni.

### III

W uwagach końcowych należy zaznaczyć, iż istnieje wiele dysfunkcji związanych z działaniem ośrodków administracyjnych. I tak możemy powiedzieć, że wśród tych dysfunkcji znajdują się: balansowanie wielu sił

<sup>10</sup> F. Znaniecki, *Socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1, s. 91.

społecznych w administrowaniu przestrzeni oraz partykularyzm w ideologiach poszczególnych przestrzeni administracyjnych. Zauważa się niejednokrotnie deklaratywność, niespójność, nieefektywność lub brak strategii działania najniższych ogniw administracyjnych, a także ograniczenia w procesie decyzyjnym, których źródłem są „centra” administracyjne. Niejednokrotnie można skonstatować sytuacje, w których mniejszość może blokować działanie upragnione przez większość pozostającą sfrustrowaną. Bywa tak, iż kryteria gospodarki przestrzenią stanowią jedynie kategorie semantyczne (ogólne, nie zoperacjonalizowane). Istnieją także sytuacje, które możemy rozpatrywać w kategoriach niestałości, ekscesywnie łatwej zmiany, łamania reguł, sytuacje, w których najmniejsze jednostki administracyjne są samotne w swoim poczuciu sprawiedliwości oraz doraźnych wysiłkach adaptacyjnych, w których nie potrafią narzucić reguł gry. Niejednokrotnie znajdują się one w sytuacjach, gdzie ma miejsce znaczny werbalizm proponowanych rozwiązań, ogólnikowość i wieloznaczność komunikatów spływających w dół hierarchii administrowania (są to instrumenty typu nakazowego). Bywa, że gmina nie potrafi skutecznie obronić się przed różnymi grupami mającymi znaczną „moc przebicia”, pozwalającą na korzystne przeprowadzenie swego punktu widzenia. Wiadomo, że mimo obaw przed docieklivością społeczną mają miejsce fakty realizacji partykularnych interesów przez silniejszych uczestników procesu gospodarczego, poszukujących „pseudofaktów” potwierdzających „słuszność” danych zabiegów (m. in. odwoływania się do racjonalności makro i mikro, uprawiania swoistej, „podwójnej logiki”).

Zatrzymując się na relacji: centrum — peryferia, istnieje konieczność wytworzenia swego rodzaju prowincjonalnej, antycentralizacyjnej ideologii, tj. tendencji do zwiększania znaczenia gminy w gospodarowaniu terenem. Utrata prestiżu gmin w związku z ustępstwami na rzecz jednostki zwierzchniej stwarza nie tylko napięcia o charakterze prestiżowym, ale sytuacje podważania prawdziwości konstytucjonalnego elementu praw gmin jako organów politycznych kontrolujących także możliwości działania. Nawet sprawne funkcjonowanie gminy uciekającej się pod opiekę innych, wyższych szczebli nie równa się sprawnemu funkcjonowaniu całości. I tak np. jakkolwiek plany proponowane przez ekspertów przedkładane są do krytyki całości, ratyfikowane przez procedury polityczne, niemniej jednak działaniom tym towarzyszy rutynizacja. Zwyczaj konsultacji społecznej nie oznacza dobrego rozeznania publicznego, a więc i dobrego czy złego samopoczucia jednostek wziętych pod uwagę. Oczywiście, państwowa odpowiedzialność w gospodarowaniu przestrzenią w konsekwencji powinna rozbudować kroki korektywne, kontrolowanie planów przez ekologów, ekonomistów, prawników nie tylko na etapie ich zatwierdzania, lecz także realizowania (wraz z podawaniem analiz do publicznej wiadomości). Istnieje konieczność dokonywania analiz wszelkich konsekwencji dotychczasowego gospodarowania przestrzenią, zwiększenia kontroli przez

agencje samorządowe. W innym bowiem przypadku takie sytuacje doprowadzą do żywiołowej zmiany sensu poszczególnych instrumentów administracji.

Z punktu widzenia badań socjologicznych istnieje konieczność dokonywania analiz niemal typu sprawnościowego dotyczących podziałów administracyjnych, podjęcia próby określenia kosztów społecznych podejmowanych decyzji związanych z terytoriami administrowanymi.

## LES FONCTIONS DES DIVISIONS TERRITORIALES EN POLOGNE

### ' Résumé

Le but de l'article est la démonstration de quelques fonctions les plus importantes qu'on projète en accomplissant des divisions territoriales créées en fonction de la sphère spaciale de l'activité des organes locaux de représentation, c'est-à-dire des conseils. Ces fonctions sont: la fonction d'intégration, la fonction de la démocratisation des processus de la distribution des biens (liée avec les fonctions de métropolisation), la fonction culturelle etc. La partie principale de l'article comprend les données concernant les traits caractéristiques des centres de l'intégration de subspace distingués dans les divisions territoriales, c'est-à-dire la portée d'influence sur la sphère voisine et la sphère d'influence totale en accentuant en même temps, que les subterritoires constituent le système qui n'est pas vraiment isolé. L'espace ne constitue qu'un agent déterminant l'activité humaine, jamais ne la limite absolument. Il s'ensuit le principe de changement et d'adéquation des divisions entre autres administratives, qui sont au fond (ne se développent pas et ne diminuent pas d'elles-mêmes) par rapport aux régions dynamiques socio-culturelles qui naissent à la base des transformations économiques qui ont eu lieu en Pologne après la deuxième guerre mondiale. Les changements qui ont eu lieu dans les divisions territoriales sur le territoire de la Pologne, constituaient la nécessité d'ajustement raisonnable de l'activité dans l'intérêt de la totalité. Cela ne signifie pas cependant le manque d'existence de nombreuses disfonctions, qui existent dans les divisions territoriales. C'est la partie finale de l'article qui est consacrée au problème de la disfonction.