

Postanowienia *Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym* z 17 października 1992 r. (Mała Konstytucja) nie wprowadziły zmian w stanie prawnym podziału terytorialnego. Dwustopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa polskiego z 1975 r. przetrwał do 31 grudnia 1998 r. W obrębie województw (49) istniało 2489 gmin.

### 8.3. Kształt terytorialno-administracyjny Polski w projektach konstytucyjnych (od 1989)

Niemal powszechnie uznaje się, iż administracja publiczna i system podziału administracyjnego stanowią materię konstytucyjną. Rozważenia wymaga natomiast zakres regulacji konstytucyjnej, która nie powinna być ani zbyt ogólna, ani zbyt szczegółowa, co pociągnęłoby za sobą konieczność częstych nowelizacji ustawy zasadniczej. Wymaga to uprzedniego określenia ustroju, kompetencji i zadań jednostek administracji publicznej. Z tym wiąże się ustalenie charakteru powiatu i województwa (regionu). Rozstrzygnięcia te warunkują prawidłowe określenie systemu podziału terytorialnego Polski. Postulowane od 1989 r. konstytucyjne regulacje kształtu terytorialno-administracyjnego znamionowała znaczna różnorodność rozwiązań. Dotyczyło to w szczególności struktury, charakteru, funkcji i nazw jednostek podziału dla celów administracji rządowej i samorządowej. Wcześniejszego rozstrzygnięcia wymagało to, czy zostanie utrzymany dwustopniowy, czy przywrócony będzie trójstopniowy podział terytorialny i czy nie wchodzi w grę jeszcze inna koncepcja podziałów. Wymagało to decyzji o charakterze politycznym. Pożądane było, aby w postępowaniu tym kierowano się jedynie merytorycznymi argumentami na rzecz wprowadzenia nowego, trwałego podziału terytorialnego państwa. Uważano za zasadne, aby konstytucja ograniczała się do wymieniania nazw jednostek zasadniczego podziału terytorialnego dla celów administracji rządowej i samorządowej. Uważano, aby w tym akcie umieścić zasady tworzenia jednostek podziału, co następowałoby w drodze ustawodawstwa zwykłego. Uznawano za zasadne, by konstytucja określała tryb tworzenia, zmiany granic i nazw oraz znoszenia jednostek podziału terytorialnego. Regulacje obszaru województw i powiatów wymagałyby trybu ustawodawczego.

Po zmianie ustroju w 1989 r. opracowano ponad 20 projektów ustawy zasadniczej niezwykle zróżnicowanych pod względem formy i treści. Istotne jest usytuowanie zagadnień administracyjnych w tych projektach. W żadnym z kilkunastu projektów (19), które były przedmiotem analizy, nie wyodrębniono osobnej części poświęconej podziałom terytorialno-administracyjnym państwa. W kilku projektach (5) podział jednostek dla celów administracji rządowej i samorządowej potraktowano łącznie. W pozostałych projektach problematyka ta została podzielona między rozdziały (części, tezy) o samorządzie terytorialnym, a rozdziały o zróżnicowanym nazewnictwie określające pozycje władzy wykonawczej bądź rządu i administracji.

W zakresie przyszłego podziału terytorialnego państwa projekty konstytucji zawierały zróżnicowane rozwiązania. Większość z nich (12) utrzymywała dwustopniowy podział na gminy i województwa. Wprowadzenie trójstopniowego podziału (w zróżnicowanej postaci) przewidywało siedem projektów. Jedynie

w kilku projektach (8) określono tryb przeprowadzenia przyszłego podziału terytorialnego-administracyjnego państwa. Według dwóch projektów wszystkie jednostki podziału powinny być tworzone mocą ustawy. Dwa inne projekty przewidywały ten tryb jedynie dla utworzenia województwa. Najpełniejszą konstrukcję zawiera projekt prezydencki (złożony Komisji Konstytucyjnej w kwietniu 1993), na podstawie którego „Dla celów administracyjnych Rzeczpospolita Polska podzielona jest w drodze ustawodawczej na województwa i powiaty, a w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na gminy miejskie i wiejskie”<sup>19</sup>.

Znamienne, że tylko sporadycznie projekty wyraźnie określają zasadę, iż jednostki podziału terytorialnego tworzone są dla celów administracji samorządowej oraz dla administracji rządowej, co stanowi nawiązanie do sformułowania art. 65 w Konstytucji marcowej. Inną wersję tej konstrukcji zawiera projekt uniwersytecki z 1990 r. (opracowany przez zespół pod kierownictwem Sylwestra Zawadzkiego): „Samorząd terytorialny jest powszechną formą organizacji życia publicznego i organizowania się społeczności lokalnych w jednostkach podziału terytorialnego” (art. 131)<sup>20</sup>. Przyjęcie tego sformułowania umożliwiło tworzenie innych jednostek samorządu terytorialnego bez zmiany ustawy zasadniczej.

Ze stycznia 1995 r. pochodzą *Tezy Konstytucyjne* opracowane przez Radę do spraw Samorządu Terytorialnego przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej. Zawierają one następujące sformułowanie. „Jednostkami zasadniczego podziału administracyjnego państwa są gminy wiejskie i miejskie, powiaty i województwa” (teza I)<sup>21</sup>.

Przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego było siedem projektów ustawy zasadniczej (od 1994). W styczniu 1995 r. rozpoczęła się debata nad wstępnym *projektem jednolitym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wariantowym)*. Jedną z kwestii spornych w dyskusji nad ostateczną wersją projektu ustawy zasadniczej była konstytucyjna regulacja systemu terytorialnej organizacji państwa oraz struktura jednostek samorządu terytorialnego. Poprawiona wersja jednolitego projektu ustawy zasadniczej z 27 sierpnia 1996 r. zakładała, że „Jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej są gminy, powiaty i województwa” (art. 13)<sup>22</sup>. W grudniu 1996 r. przedstawiciele klubów parlamentarnych Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy zażądali m.in. usunięcia z projektu konstytucji przytoczonego wcześniej określenia, co stało się faktem. Była to forma sprzeciwu wobec zamierzonego przywrócenia powiatów i zarazem zmniejszenia liczby województw.

Przygotowania do reformy administracyjnej po 1989 r. zbiegły się z opracowywaniem projektów nowej ustawy zasadniczej dla Polski. Była to potencjalnie korzystna sytuacja dla realizacji reformy administracyjnej. Zgodnie z tezami przedstawionymi przez Michała Kuleszę, Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, na posiedzeniu Rady Ministrów w kwietniu 1993 r. za-

proponycja  
Rady ds. Samorządu  
Terytorialnego

---

spór o ustroj terytorialny  
w Komisji Konstytucyjnej

---

<sup>19</sup> *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1993*, Warszawa 1993, s. 75.

<sup>20</sup> *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, do druku przygotował M. Kallas, Warszawa 1992, s. 278.

<sup>21</sup> M. Kallas, *Tezy Konstytucyjne z 19 stycznia 1995 r. (z prac Rady ds. Samorządu Terytorialnego przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Płazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod red. J. Malca i W. Uruszczaka, Kraków 1999, s. 259.

<sup>22</sup> *Projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Komisji Konstytucyjnej, Warszawa, sierpień 1996, s. 2.