http://dx.doi.org/10.18778/7969-838-7.02

Michał Kasiński[*]

Kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego

1. Pojęcie i typy regionu

Termin region występuje w wielu znaczeniach w różnych dyscyplinach naukowych. W naukach geograficznych przez region rozumie się umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar, odróżniający się od innych obszarów określonymi cechami przyrodniczymi lub społeczno-gospodarczymi. W naukach politycznych i administracyjnych pojęcie regionu z reguły odnosi się do ustroju administracji publicznej, służy oznaczeniu najwyższej jednostki podziału terytorialnego, wyodrębnionej przez ustawodawcę[1]. Jest zrozumiałe, że w refleksji naukowej praktykowanej w obrębie tych dyscyplin muszą być brane pod uwagę przyrodnicze (geograficzno-fizyczne) oraz społeczno-gospodarcze podstawy wyodrębniania regionów. W doktrynie prawnej najsilniej akcentowana jest jednak kwestia zdolności prawnej podmiotów reprezentujących region do działania na rzecz jego interesów, w szczególności w relacjach z centralnymi organami państwa. Konkurują tu ze sobą dwa sposoby definiowania regionu.

W znaczeniu szerokim przez region rozumie się najwyższą jednostkę podziału terytorialnego państwa, charakteryzującą się dużą powierzchnią i znaczną liczbą ludności oraz względną jednolitością z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, stanowiącą ogniwo pośrednie między państwem jako całością a innymi jednostkami w jego organizacji terytorialnej[2]. W znaczeniu węższym za region uznaje się tylko taką najwyższą jednostkę terytorialną, która jest wyposażona w pewien zakres względnej samodzielności działania wobec

---

[*] Prof. nadzw. dr hab., Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

[1] T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 187.

[2] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 53.

centrum. Wymaga się przeto, aby obok wymienionych cech region posiadał osobowość prawa publicznego i cywilnego, a także władze publiczne niezależne od administracji rządowej, uprawnione i zobowiązane do prowadzenia samodzielnej polityki gospodarczej, społecznej i kulturalnej na rzecz interesu regionalnego (polityki regionalnej), w szczególności – w celu zapewnienia rozwoju regionalnego[3]. Cechom regionów w sensie szerokim odpowiadały w zasadzie wszystkie województwa na terytorium państwa polskiego, zarówno w okresie międzywojennym, jak i przez cały okres po zakończeniu II wojny światowej. Nie o każdym rozwiązaniu kształtującym model prawnoustrojowy polskiego województwa w XX w. można natomiast powiedzieć, że spełniało dalej idące wymagania, dotyczące zakwalifikowania tej jednostki jako regionu w znaczeniu węższym.

W związku z tym dla celów bliższej analizy statusu prawnoustrojowego województwa jako regionu należy posłużyć się proponowaną w literaturze typologią, w której świetle wyróżnia się region administracyjny (funkcjonalny), region samorządowy, region autonomiczny, a także region federalny[4]. Kryterium rozróżnienia jest charakter prawny regionalizacji, pojmowanej jako proces prowadzący do utworzenia regionu określonego typu i rezultat tego procesu. Region administracyjny (funkcjonalny) powstaje w wyniku terytorialnej dekoncentracji administracji rządowej, to znaczy przeniesienia niektórych zadań tej administracji ze szczebla centralnego na szczebel województwa. Jego władze są elementami systemu administracji rządowej, pozostają nadal w hierarchicznej zależności od organów centralnych, otrzymując kompetencje do względnie samodzielnego działania jedynie w ściśle oznaczonym zakresie zadań (funkcji).

Region samorządowy powstaje w wyniku decentralizacji administracji publicznej, ma odrębną od państwa podmiotowość prawną. Jego władze, w granicach ustaw działają samodzielnie, w szerokim zakresie realizując zadania na rzecz interesu regionalnego. Nie są one elementami systemu administracji rządowej, lecz wchodzą – obok władz samorządu lokalnego – w skład systemu ustrojowego samorządu terytorialnego. Są wybierane bezpośrednio przez mieszkańców lub przez ich ciało przedstawicielskie i podlegają demokratycznej odpowiedzialności przed mieszkańcami. Konstytucyjnie lub ustawowo oznaczone organy państwowe sprawują nad nimi jedynie ograniczony nadzór prawny (nad legalnością, wyjątkowo tylko nad celowością działań).

Region autonomiczny jest instytucją konstytucyjnego ustroju politycznego państwa. W zakresie oznaczonym przez konstytucję i na niej opartym statucie autonomicznym jego organ stanowiący typu regionalnego parlamentu może wydawać akty

---

[3] M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo"1990, nr 8, s. 60; J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 17–18; K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 19–41; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 146–149.

[4] Por. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne…*, s. 186–191; K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako…*, s. 30–33.

prawne rangi ustawowej, a jego organ wykonawczy ma pozycję regionalnego rządu. Zakres samodzielności poszczególnych regionów autonomicznych bywa bardzo zróżnicowany, z reguły jednak jest ona znacznie większa niż w przypadku regionów samorządowych, a tym bardziej regionów administracyjnych (funkcjonalnych).

Wymienione prawno-ustrojowe typy regionów mogą występować w państwach unitarnych jako następstwo ich regionalizacji. W państwach federalnych występują ponadto regiony federalne, jako następstwo federalizacji, to znaczy rezygnacji państwa dotychczas unitarnego z wyłączności władzy suwerennej na całym swoim terytorium i przekazania części tej władzy na rzecz regionów, bądź też utworzenia wspólnego państwa przez suwerenne dotychczas jednostki polityczne, dzielące się z państwem swoją suwerennością. Regiony federalne w rodzaju landów, kantonów, republik związkowych itp. nie wykonują jednak władzy terytorialnej, lecz część władzy państwowej, ich funkcje mają odmienny sens polityczny.

We współczesnej Europie pozycja prawnoustrojowa regionów jest znacznie zróżnicowana, co stanowi rezultat między innymi odmienności warunków przyrodniczych i gospodarczych, tradycji historycznych, stosunków narodowościowych i etnicznych itp. Stąd też trudno byłoby mówić o jakimś jednym wzorze zachodnioeuropejskiego regionu, do którego mogliby nawiązywać zwolennicy regionalizacji państwa dotychczas scentralizowanego. Tym niemniej – jak zauważył J. Sługocki – w ostatnich kilkudziesięciu latach wystąpiło w Europie zjawisko znacznego wzrostu znaczenia regionów, a ich rola w systemie państwowym ulega upodobnieniu, zwłaszcza w sprawach gospodarczych. Z drugiej strony na kształt polityki regionalnej poszczególnych państw coraz większy wpływ wywierają instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wyrazem tendencji do wspólnego, uogólnionego pojmowania roli regionu w systemie państwowym oraz w rozwoju stosunków europejskich są m.in. kolejne wersje projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego[5].

Według zapisu zawartego w Karcie region powinien być rozumiany jako prawo i zdolność największej terytorialnie jednostki władzy w obrębie każdego państwa, mającej wybieralne organy, administracyjnie usytuowanej między rządem centralnym i samorządem lokalnym i posiadającej prerogatywy, wynikające albo z samoorganizacji, albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności (art. 3). K. Wlaźlak zwróciła uwagę, że w Karcie mowa jest wprost o regionie jako o „samorządzie regionalnym", w którego zakresie mieści się zarówno region samorządowy, jak i region autonomiczny oraz federalny. Nie chodzi tu bowiem tyle o nazwę, ile

[5] J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, R. LXIII, z. 4, s. 1–2. Projekty *Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego* przyjęte zostały przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (organ Rady Europy) w 1997 i 2005 r. Dotychczas jednak Karta nie weszła w życie.

o propozycję przyjęcia zasady samorządności regionalnej[6]. W tej kategorii nie mieści się natomiast region administracyjny (funkcjonalny), choć można wskazać na tego rodzaju konstrukcje ustrojowe, do niedawna występujące w niektórych państwach europejskich (np. we Francji do 1982 r., w Polsce do 1999 r.).

2. Przedwojenne tendencje regionalizacyjne

W XX-wiecznej Polsce rywalizowały wspomniane koncepcje regionu administracyjnego, samorządowego i autonomicznego. W okresie prac nad pierwszą konstytucją niepodległego państwa dyskutowana też była koncepcja jego federalizacji, autorstwa Józefa Buzka. Odrzucono ją jednak jako prowadzącą do rozluźnienia jedności państwowej i utrwalenia separatyzmu dzielnicowego[7]. Koncepcja regionu federalnego – członu federacji nie miała odzwierciedlenia w żadnych regulacjach prawnoustrojowych, jako że wszystkie polskie konstytucje przyjmowały zasadę państwa unitarnego.

W okresie międzywojennym wbrew zapowiedziom konstytucji marcowej elementy samorządu wojewódzkiego wprowadzono *de iure* tylko w województwie pomorskim i poznańskim, zaś województwo śląskie uzyskało status autonomiczny. W tych województwach rysował się obraz pewnego dualizmu wpływów czynnika rządowego i samorządowego, który niewątpliwie sprzyjał tendencjom regionalizacyjnym w węższym, ściślejszym znaczeniu. Pozostałe województwa to jednostki utworzone w zasadzie wyłącznie dla celów administracji rządowej. Funkcjonowanie mechanizmów władzy było tu prawie bez reszty zdominowane przez wojewodów-przedstawicieli rządu sprawujących z jego ramienia władzę państwową na obszarze poszczególnych województw. Czynnikiem obywatelskim w mechanizmach władzy na tym szczeblu były na obszarze byłego zaboru rosyjskiego quasi-samorządowe rady wojewódzkie jako organy doradcze wojewodów. W województwach południowo-wschodnich istniały natomiast na niektórych terenach formy wywodzące się jeszcze z okresu zaboru austriackiego lub przejściowe. Na obszarach tych obowiązywała wprawdzie ustawa z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego. W praktyce wejście w życie tej ustawy niewiele zmieniło – wobec niewydania ustaw konkretyzujących jej przepisy. W rezultacie nie było tam samorządu wojewódzkiego z prawdziwego zdarzenia[8].

---

[6] K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako…*, s. 36.

[7] J. Buzek (oprac.), *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innemi konstytucjami*, Warszawa 1918. Por. S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 127.

[8] A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 35–38.

W okresie międzywojennym zdecydowana większość województw pretendować mogła jedynie do roli regionów administracyjnych (funkcjonalnych). Regionalizacji sprzyjały niewątpliwie reformy terytorialne z drugiej połowy lat trzydziestych, podejmowane w celu przezwyciężenia barier rozwojowych, spowodowanych utrzymywaniem podziałów po dawnych dzielnicach zaborczych, oraz w intencji uzgodnienia podziałów dla celów administracji wojskowej i niektórych podziałów specjalnych z zasadniczym podziałem terytorialnym – dla celów administracji ogólnej. Takie reformy objęły m.in. utworzone w 1919 r. województwo łódzkie. W wyniku zmian z 1938 r. wyłączono z tego województwa ciążące ku województwu poznańskiemu powiaty kaliski, kolski, koniński i turecki. Pozostały powiaty silniej z Łodzią związane: brzeziński, łaski, łódzki, łęczycki, piotrkowski, radomszczański, sieradzki, słupecki, wieluński. Ponadto w kwietniu 1939 r. włączono do województwa łódzkiego powiaty: kutnowski, łowicki, skierniewicki i rawski z województwa warszawskiego oraz opoczyński i konecki (ten ostatni bez dwóch gmin) z województwa kieleckiego. W ten sposób ukształtowane zostało średniej wielkości województwo, o powierzchni nieco ponad 20 000 km kw., składające się z 15 powiatów i zamieszkane przez prawie 2,7 mln osób. Na obszarze tego województwa rozpoczął się jeszcze przed wybuchem II wojny światowej proces unifikacji ziem środkowopolskich funkcjonalnie związanych z Łodzią jako dużym ośrodkiem miejskim o cechach prowincjonalnej metropolii, powstawał społeczno-gospodarczy, a zarazem administracyjny (funkcjonalny) region ziemi łódzkiej[9].

3. Rozwój społeczno-gospodarczy bez regionalizacji (1945–1975)

W powojennej Polsce tendencje regionalizacyjne prawie od początku zostały zahamowane, zwłaszcza na skutek silnej centralizacji zarządzania państwem i gospodarką. Kres im położyło wprowadzenie w 1950 r. systemu rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej w miejsce organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego. Trudno dostrzec jakiekolwiek przejawy samodzielności działania władz terenowych w latach 1950–1955. W następnym dwudziestoleciu wprowadzono zmiany w kierunku dekoncentracji, a nawet powierzchownej, ograniczonej decentralizacji zarządzania terenowego, nie naruszając jednak dogmatycznie pojmowanej

[9] Por. M. Kasiński, *Reforma samorządowa 1998 roku i nowe województwo łódzkie*, [w:] K. Badziak, M. Łapa, *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, Łódź 2009, s. 233 i wskazana tam literatura. W niniejszym opracowaniu wykorzystałem niektóre wątki tego opracowania, w istotnie zmodyfikowanej wersji.

zasady centralizmu demokratycznego. Działanie władz wojewódzkich w interesie regionalnym mogło mieć miejsce jedynie w szczelinach nacisku dyrektywnego, płynącego z centrum. Te skromne możliwości w wielu przypadkach były, mniej lub bardziej skutecznie, wykorzystywane przez władze polityczne i administracyjne województw dla stymulacji procesów rozwoju gospodarki i towarzyszących im zmian społecznych w kierunku pożądanym z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkańców.

W całym omawianym okresie 1945–1975 miały miejsce doniosłe przemiany społeczno-gospodarcze, związane z odbudową i rozwojem cywilizacyjnym Polski, a zwłaszcza z jej uprzemysłowieniem i procesami urbanizacyjnymi. W dużych pod względem powierzchni i liczby ludności województwach powstawały i utrwalały się więzi regionalne, choć brakło regionalnych instytucji. W obrębie poszczególnych województw następował proces integracji społecznej i gospodarczej, w którym można widzieć tworzenie podłoża przyszłej regionalizacji. Wewnętrznej integracji województw sprzyjały m.in. przekształcenia na najniższym poziomie podziału: od początku lat 60. odbywało się łączenie gromad w większe jednostki, a wreszcie w 1972 r. wprowadzono w miejsce 4313 gromad 2365 gmin, które miały stanowić „mikroregiony społeczno-gospodarcze". W większości przypadków rolę taką rzeczywiście spełniały, mimo że ich nowe organy wykonawcze i zarządzające – naczelnicy gmin i naczelnicy miast – obsadzane były nie w drodze wyboru przez rady narodowe (jak dotychczasowe prezydia) lecz w trybie odgórnej nominacji. Niebawem analogiczne zmiany wprowadzono też na wyższych szczeblach, przypisując funkcje wykonawcze i zarządzające jednoosobowym organom administracji państwowej – naczelnikom powiatów i wojewodom (prezydentom miast wydzielonych).

Opisane procesy zachodziły też w województwie łódzkim, które istniało bez większych zmian terytorialnych od 1939 r. (jednakże Łódź stała się miastem wydzielonym – odrębną jednostką stopnia wojewódzkiego). Z regionu gospodarczego o charakterze rolniczo-przemysłowym przekształciło się ono w region przemysłowo-rolniczy, wybudowano wiele nowych zakładów przemysłowych, rozbudowano istniejące, zmieniając strukturę branżową gospodarki województwa. Rozwijał się przemysł elektromaszynowy, chemiczny i odzieżowy, choć nadal utrzymywała się dominacja przemysłu włókienniczego. Rozwijała się również gospodarka rolna. Przy dominacji niewielkich obszarem gospodarstw indywidualnych osiągano wysokie wartości skupu produktów rolnych oraz produkcji zbóż i hodowli. W kształtującym się społeczno-gospodarczym regionie ziemia łódzka coraz silniejszą rolę odgrywało, mimo formalnego wyodrębnienia, miasto Łódź jako centrum w zakresie administracji, gospodarki, szkolnictwa, nauki i kultury, służby zdrowia, budownictwa mieszkaniowego, handlu itd.[10]

---

[10] Szerzej L. Olejnik, *Województwo łódzkie w latach 1945–1975*, [w:] K. Badziak, M. Łapa (red.), *Województwo łódzkie 1919…*, s. 209 i n.

4. Regionalizacja pozorna i jej następstwa (1975–1990)

Decyzjami z 1975 r. opisane wysiłki na rzecz rozwoju regionalnego zostały w znacznym stopniu unicestwione. Stało się tak w wyniku kolejnej reformy polegającej na wprowadzeniu dwustopniowego podziału terytorialnego państwa, likwidacji dotychczasowych dużych województw (17 województw ziemskich plus pięć miast wydzielonych) oraz likwidacji powiatów i wprowadzeniu w ich miejsce 49 nowych województw. Reforma miała usprawnić centralny system sterowania państwem i gospodarką oraz zapewnić dostosowanie struktur władzy terenowej do nowych zadań: intensyfikacji procesów urbanizacyjnych, rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Celem doraźnym (oficjalnie nieujawnionym) było jednak przede wszystkim usunięcie elit władzy opornych wobec reform technokratycznych, pozbawienie stanowisk działaczy partyjnych i urzędników zasiedziałych w starych województwach i powiatach oraz obsadzenie kierowniczych ogniw aparatu partyjnego i administracyjnego w nowych województwach przez zwolenników linii politycznej Edwarda Gierka i Piotra Jaroszewicza.

W założeniach nowe województwa miały być zwartymi organizmami społeczno-gospodarczymi, regionami o określonym zasięgu terytorialnym, dostosowanym do układu przestrzennego zagospodarowania kraju. W rzeczywistości niektóre nowe województwa nie miały cech uzasadniających nazywanie ich regionami nawet w szerokim znaczeniu tego słowa. Ich niewielki obszar, potencjał demograficzny i gospodarczy, niski poziom kadr nie dawał większych szans na sukcesy w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Nowy podział terytorialny wprowadzony został arbitralnie, bez szerszych konsultacji społecznych, jego następstwem była dezintegracja wielu społeczności lokalnych i regionalnych, a także rozczłonkowanie administracyjne dwóch największych aglomeracji: warszawskiej i łódzkiej[11].

W wyniku reformy z 1975 r. zniszczony został region ziemia łódzka. W miejsce zlikwidowanych dwóch jednostek administracyjnych szczebla wojewódzkiego: miasta Łodzi i ziemskiego województwa łódzkiego utworzono karłowate województwo miejskie łódzkie, o najmniejszej w Polsce powierzchni i liczbie mieszkańców. Nie obejmowało ono nawet całej aglomeracji łódzkiej. Łódź przestała być prowincjonalną metropolią. Terytorium dawnej ziemi łódzkiej zostało podzielone na dziewięć województw. Jej obszary objęły przede wszystkim województwa: miejskie łódzkie, piotrkowskie, sieradzkie, skierniewickie, płockie. W mniejszym zakresie – częstochowskie, kaliskie, konińskie, radomskie. Żadne

[11] K. Badziak, L. Olejnik, *Reforma podziału administracyjnego w 1975 r. i główne kierunki działalności województw funkcjonujących na obszarze Polski Środkowej (1975–1999)*, [w:] K. Badziak, M. Łapa (red.), *Województwo łódzkie 1919…*, s. 223–226.

z tych nowych województw nie zasługiwało na miano regionu społeczno-gospodarczego, a ich możliwości rozwojowe były bardzo różnie oceniane. Kontrowersje budził też wybór niektórych miast na stolice nowych województw (np. Sieradz, a nie Zduńska Wola; Skierniewice, a nie Żyrardów).

Od początku z funkcjonowaniem województwa miejskiego łódzkiego łączyły się poważne problemy. Było to najsilniej zurbanizowane województwo w Polsce, z ewidentnie nadmiernym zagęszczeniem ludności. Potencjał ludnościowy i społeczno-gospodarczy tego województwa nie był należycie wykorzystany, niedostatecznie rozwinięta była jego infrastruktura techniczna i społeczna. Województwo łódzkie nie otrzymywało potrzebnych środków inwestycyjnych. W rezultacie stawało się coraz mniej atrakcyjne jako miejsce zamieszkania i pracy, sukcesywnie słabł przyrost naturalny ludności, malał napływ do Łodzi siły roboczej. W wielu zakładach przemysłowych występowało nadmierne zatrudnienie, przy niskiej wydajności pracy, spowodowanej w znacznej mierze przestarzałym aparatem produkcyjnym. Znaczenie Łodzi jako ośrodka gospodarczego, naukowego i kulturalnego dla obszaru Polski środkowej słabło, choć żadne z innych miast tego obszaru, położonych na terenie sąsiednich województw, nie uzyskało pozycji konkurencyjnej, umożliwiającej skuteczne ubieganie się o miano stolicy przyszłego regionu środkowopolskiego[12].

5. Regiony administracyjne (funkcjonalne) i samorządowe gminy (1990–1998)

Negatywne skutki przeprowadzonej w 1975 r. reformy trwały znacznie dłużej niż istniały rzeczywiste powody jej podjęcia. Z największą siłą wystąpiły w okresie transformacji gospodarczej i politycznej, gdy odrzucone zostały mechanizmy centralnego sterowania państwem i społeczeństwem a nie ukształtowały się jeszcze mechanizmy zapewniające równowagę i rozwój gospodarki opartej na zasadach rynkowych oraz instytucje demokratycznego państwa prawa. Po upadku systemu rad narodowych nie można było wprowadzić natychmiast samorządu terytorialnego na szczeblu województw. Z uwagi na niewielki obszar, słabą infrastrukturę i kadry nie były one przystosowane do realizacji zasadniczej części zadań publicznych w warunkach samodzielności i demokratycznej artykulacji interesów mieszkańców. Warunkom tym odpowiadały natomiast gminy, od 1973 r. ukształtowane jako mikroregiony społeczno-ekonomiczne. Toteż w 1990 r., bez większych trudności, zainstalowano tam urządzenia samorządowe: wybierane w wolnych wyborach władze, realizujące w imieniu wspólnoty mieszkańców zadania służące zaspokajaniu ich zbiorowych potrzeb, wyposażone w mienie komunalne i własne kadry urzędnicze.

---

[12] Tamże, s. 229–230.

Na obszarze województwa łódzkiego utworzenie samorządu gminnego wywołało jednak zjawiska paradoksalne, mogło być uważane za dodatkowe źródło trudności. Samorządowe władze Łodzi nie dysponowały wystarczającymi narzędziami prawnymi, finansowymi i kadrowymi, aby skutecznie rozwiązywać bardzo skomplikowane problemy zarządzania wielkim miastem w warunkach kryzysu ekonomicznego i społecznego, związane zwłaszcza z gwałtownym wzrostem bezrobocia po upadku wielu przedsiębiorstw przemysłu lekkiego. Licząca ponad 815 tys. mieszkańców Łódź była w tym czasie największą gminą w Polsce, ale… tylko gminą. Obok niej na niewielkim obszarze województwa łódzkiego istniało jeszcze 17 innych gmin: siedem większych lub mniejszych miast (Pabianice, Zgierz, Ozorków, Aleksandrów Łódzki, Konstantynów Łódzki, Głowno, Stryków) oraz 10 gmin wiejskich. Wszystkie one miały identyczny z prawnego punktu widzenia status samorządowy, ale bardzo zróżnicowany zakres i charakter rzeczywistych zadań.

Na pewno jednym z najważniejszych czynników osłabiających skuteczność działań władz Łodzi było wepchnięcie tego miasta w sztywny gorset zuniformizowanego modelu gminy, brak regulacji ustrojowych, kompetencyjnych i finansowych odpowiadających szczególnym potrzebom zarządzania organizmem wielkomiejskim. Takie regulacje pojawiły się dopiero w połowie lat 90, choć do dnia dzisiejszego problemy kategoryzacji gmin i wyodrębnienia pozycji prawnej wielkich miast oraz obszarów metropolitarnych oczekują na całościowe rozwiązanie. Pokrywanie się bez mała przestrzeni województwa i jego stolicy Łodzi powodowało też, że prawie na tym samym obszarze w latach 90. działały dwie „konkurencyjne" władze publiczne: wojewoda łódzki oraz samorządowa Rada m. Łodzi i Zarząd na czele z prezydentem m. Łodzi. Strukturalna odrębność tych władz przy braku jednoznacznego rozgraniczenia ich zadań, kompetencji i odpowiedzialności w wielu dziedzinach powodowała kolizje, konflikty kompetencyjne i spory personalne.

Możliwości efektywnego współdziałania władz rządowych i samorządowych w małych województwach na rzecz rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych były w tym czasie ograniczone. Istniała wprawdzie prawna płaszczyzna współdziałania, którą był sejmik samorządowy – reprezentacja gmin z terenu województwa, składająca się z delegatów gmin, wybieranych przez rady gmin. Organ ten miał przyznane ustawą prawo reprezentowania interesów gmin wobec administracji rządowej, ale jego kompetencje były nader skromne, głównie opiniodawczo-wnioskodawcze, m.in. oceniał działalność administracji rządowej w województwie, opiniował kandydatów na wojewodów, mógł występować z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne, a delegaci gmin mieli prawo interpelacji do wojewody. W żadnym razie ówczesny sejmik samorządowy nie mógł być uznany za organ samorządu województwa, ani też za równoprawnego partnera wojewody.

Partnerami wojewody nie mogły być również związki komunalne (związki międzygminne), choć na pewno ich pozycja wobec wojewody była silniejsza niż gmin działających w odosobnieniu. W pierwszym okresie działalności samorządu do tej instytucjonalnej formy współdziałania gmin przywiązywano dużą wagę. W tworzeniu i rozwoju dobrowolnych związków komunalnych upatrywano nawet metodę „oddolnej" budowy drugiego szczebla samorządu lokalnego, w zgodzie z zasadą pomocniczości. Ten kierunek zmian nie był jednak kontynuowany, gdy po kilku latach w wyniku „odgórnej" reformy utworzono na nowo powiaty.

Pośredni szczebel między gminą a województwem wprowadzono jednak już w 1990 r. w postaci rejonów rządowej administracji ogólnej jako obszaru działania kierowników urzędów rejonowych (dalej: k.u.r.), w pełni podporządkowanych wojewodom. Koncepcja rejonów administracji ogólnej mogła być odczytywana jako zapowiedź przywrócenia dawnych powiatów. Równocześnie zapewniała „zamknięcie" w obrębie terenowej administracji rządowej (k.u.r. – wojewoda) dwuinstancyjnego postępowania w kilku dziedzinach administracji, w których za bezzasadne lub przedwczesne uznano generalne wyposażenie w kompetencje decyzyjne nowo wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (np. w zakresie prawa budowlanego, geodezji i gospodarki gruntami, ochrony środowiska, niektórych spraw obywatelskich, regulacji rynku pracy). Zabieg ten wywołał liczne protesty działaczy samorządowych, widzących w nim zasadnicze ograniczenie rzeczowego zakresu właściwości gmin, mimo że ustawa dopuściła przenoszenie niektórych kompetencji k.u.r. do właściwości gmin w drodze porozumienia.

Na obszarze województwa łódzkiego utworzono trzy rejony administracji ogólnej: łódzki, zgierski i pabianicki. Każdy z nich obejmował po kilka gmin, ale w granicach rejonu łódzkiego znalazła się wielka Łódź oraz trzy małe miejscowości podłódzkie: Andrespol, Brójce i Nowosolna. Kierownik urzędu rejonowego miał tu do wykonania karkołomną misję równorzędnego traktowania w toku realizacji zadań (a zwłaszcza zawierania porozumień) władz samorządowych wielkiego miasta i małych gmin podmiejskich. W tych warunkach konflikty były nieuniknione.

6. Spór o sens nowej regionalizacji (1990–1998)

Model spiętrzonej, trójszczeblowej władzy publicznej w małych województwach (dwa szczeble administracji rządowej i samorządowa gmina) przetrwał aż do końca 1998 r., choć jego dysfunkcjonalność była oczywista. Zderzenie się tendencji decentralistycznych i centralistycznych, samorządowych i biurokratycznych w latach 90. prowadziło do paraliżowania projektów reform[13]. Prowizo-

[13] Por. M. Kulesza, *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 1–2; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 69.

ryczny charakter obowiązujących w tym czasie regulacji prawnych nie sprzyjał efektywności działania całego systemu władzy publicznej, uniemożliwiał prowadzenie konsekwentnej, długofalowej polityki administracyjnej. Z biegiem lat coraz szerzej wyrażano pogląd o konieczności generalnej przebudowy ustroju terenowego. Inspiracją zgłaszanych propozycji były m.in. doświadczenia regionów europejskich[14]. Ważnym sygnałem wskazującym na kierunek nadchodzących zmian było utworzenie w 1993 r. nowych organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej gmin – regionalnych izb obrachunkowych, których właściwość miejscowa zbliżona była do obszarów dawnych, zniesionych w 1975 r. dużych województw.

Dyskusje w pierwszej połowie lat 90. dotyczyły przede wszystkim podstawowych założeń przyszłego konstytucyjnego ustroju państwa, jego federacyjnego lub unitarnego charakteru oraz stopnia zamierzonej decentralizacji władzy publicznej. Kwestią wtórną była organizacja terytorialna państwa, w szczególności jego podział na regiony. Zgadzano się w zasadzie, że regionalizacja jest niezbędna w Polsce, ale sens tego zabiegu był pojmowany różnie, przede wszystkim na skutek rozbieżności w rozumieniu słowa „region". Jedni – bez realnych szans na sukces – opowiadali się za regionami autonomicznymi, które w dość powszechnym przekonaniu w istocie byłyby mniej lub bardziej zakamuflowaną formą federalizacji. Inni opowiadali się za rozwiązaniami mieszczącymi się w formule państwa unitarnego: scentralizowanego (koncepcja regionów administracyjnych) lub zdecentralizowanego (koncepcja regionów samorządowych lub rządowo-samorządowych)[15].

Z innego punktu widzenia rozważano m.in. dwa warianty podziału terytorialnego w ramach nowej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. W pierwszym przewidywano utrzymanie dotychczasowej siatki podziału państwa na województwa (bez podziału na powiaty) i utworzenie kilku makroregionów ponad wojewódzkich. W drugim – zastąpienie dotychczasowych województw nowymi województwami w liczbie 10–14 jednostek tego szczebla, podzielonych na powiaty. Pierwszy wariant spotkał się z ostrą krytyką: wskazywano, że projektowane makroregiony z uwagi na swoją wielkość i funkcje mogły ulec autonomizacji, a więc osłabiać wewnętrzną integrację państwa, a nawet zagrozić jego jedności. Podnoszono ponadto przemawiające przeciwko temu wariantowi względy historyczne i racjonalności zarządzania. Środowiska samorządowe

---

[14] M. Koter, *Porównanie regionów europejskich z propozycją podziału terytorialnego Polski*, [w:] *Łódź stolicą makroregionu. Materiały z konferencji Sejmiku Samorządowego Województwa Łódzkiego,* Łódź 1996, s. 59 i n.

[15] Por. R. Sowiński (red.), *Region Samorządowy, założenia koncepcji – warianty rozwiązań – propozycje regulacji*, oprac. pod kier. L. Kieresa, Poznań 1991; S. Liszewski, *Region Łódzki w świetle nowych koncepcji podziału administracyjnego Polski*, Warszawa 1991; M. Kulesza, *Założenia i kierunki…*

opowiedziały się prawie w całości za wariantem drugim, choć opinie co do optymalnej liczby nowych województw były zróżnicowane[16].

Wyniki badań empirycznych wskazywały, że nadal żywe są aspiracje regionalne mieszkańców tych dawnych województw, które przed likwidacją miały już w znacznym stopniu ukształtowane cechy regionów w sensie gospodarczym i społecznym. Zdecydowana większość uczestników przeprowadzonych w 1996 r. badań opinii mieszkańców dawnego województwa łódzkiego opowiedziała się za jego reaktywowaniem w takim kształcie terytorialnym, jaki miało do 1975 r. (z wyjątkiem wschodniej części województwa skierniewickiego). Różnili się oni natomiast w poglądach na temat przywrócenia powiatów. Pozytywnie do tej koncepcji odnieśli się zwłaszcza mieszkańcy byłych miast powiatowych, które od 1975 r. ulegały stopniowej degradacji, a teraz pojawiła się nadzieja na ich renesans. Negatywnie – przede wszystkim mieszkańcy małych miasteczek i wsi, głównie z obawy, że nowe powiaty ograniczą możliwości rozwojowe gmin, pozbawią je znacznej części kadr, kompetencji i dochodów[17]. Taka polaryzacja opinii społecznych na temat zamiaru przywrócenia powiatów występowała zresztą w całej Polsce.

7. Reforma z 1998 roku: utworzenie regionów rządowo-samorządowych

Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. przesądziło o unitarnym charakterze państwa oraz decentralizacji jako zasadzie ustroju władzy publicznej i uczestniczeniu samorządu terytorialnego w sprawowaniu tej władzy (art. 3, 15, ust. 1 i 16 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja uznała gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1) i rozróżniła samorząd lokalny oraz samorząd regionalny. Nie przesądziła jednak czy samorząd lokalny obejmować będzie jedynie gminy, czy też także inne jednostki, to znaczy czy jego ustrój obejmować będzie jeden, czy też dwa szczeble terytorialnej organizacji władzy publicznej. Nie oznaczyła także liczby regionów i ich statusu ustrojowego: samorządowego bądź rządowo-samorządowego, a także sprawy liczby i statusu ustrojowego ewentualnego drugiego szczebla samorządu lokalnego. Sprawy te zostały pozostawione do regulacji ustawowej (art. 164 ust. 2).

Rozstrzygające znaczenie dla treści rozwiązań prawnych reformujących ustrój terenowy miały decyzje polityczne podjęte po zwycięstwie centroprawicy

---

[16] Por. Z. Prochowski, *Makroregion środkowy – doświadczenia i przyszłość. Zarys problematyki*, [w:] *Łódź stolicą…*; T. Markowski, *Łódź i Region Środkowy w polityce regionalnej państwa*, tamże; M. Koter, *Porównanie regionów…*, tamże.

[17] M. Koter, S. Liszewski, A. Suliborski, *Studium wiedzy o regionie łódzkim. Delimitacja potencjalnego obszaru województwa łódzkiego*, Łódź 1996.

w wyborach parlamentarnych i utworzeniu koalicji AWS–UW oraz rządu Jerzego Buzka na jesieni 1997 r. Na przełomie 1997/1998 ustalone już zostały zasady programowe reformy. Miała ona doprowadzić do przełamania centralistyczno-biurokratycznych mechanizmów rządzenia państwem oraz układów resortowego sterowania działami administracji i gospodarki na rzecz wprowadzenia układów zdecentralizowanego terytorialnego zarządzania na szczeblu lokalnym i regionalnym. Uznano, iż wymaga to utworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego, obok istniejącego od 1990 r. samorządu gminnego. Rozbudowa systemu samorządowego, przy zachowaniu jednolitego charakteru państwa i umocnieniu administracji rządowej w województwie, miała zapewnić podniesienie efektywności zarządzania i budowę podstaw społeczeństwa obywatelskiego[18].

Przygotowane niebawem projekty ustaw ustrojowych przewidywały już powiaty jako drugi, ponadgminny szczebel samorządu lokalnego i województwa rządowo-samorządowe, wykazujące cechy prawne regionów w węższym znaczeniu, a równocześnie stanowiące integralny element unitarnego państwa[19]. Uzyskanie tego stanu zapewnić miały rozwiązania prawne, przewidujące dualistyczny model wewnętrznego ustroju województwa, w którym zamierzano wprowadzić władze administracji rządowej (na czele z wojewodą jako przedstawicielem rządu) oraz samorządu regionalnego. Daleka od uzgodnienia była natomiast liczba powiatów i województw, kontrowersyjne pozostawały sprawy ustalenia ich stolic (ośrodków) i granic. Tym kwestiom poświęcano wówczas najwięcej uwagi, znacznie mniejsze znaczenie przypisując debacie na temat zasad i kryteriów regionalizacji w sensie ustrojowym, pożądanym cechom województw – regionów: ich zdolności do samodzielnego rozwoju, spójności demograficznej i przyrodniczej, zgodności z siecią osadniczą, uwarunkowaniom i tradycjom historycznym.

Sejm odrzucił, jako niezgodny z Konstytucją, wniosek o przeprowadzenie referendum w omawianych sprawach, z wariantem utrzymania 49 województw. Oceniono bowiem, że istniejące województwa nie spełniają konstytucyjnego wymogu uznania za regionalne wspólnoty samorządowe[20]. Poddane zostały natomiast pod dyskusję rozmaite pomysły powołania mniejszej liczby jednostek. Poparcie ze strony rządu uzyskał zamiar utworzenia 12 województw, jako sprzyjający samorządowej regionalizacji, niezagrażający jednolitości państwa, umożliwiający wyrównanie szans obszarów zaniedbanych pod względem gospodarczym i społecznym. Wyrażano zarazem obawy, że każde zwiększenie liczby województw

---

[18] *Założenia rządowe reformy ustrojowej Państwa. Informacja ogólna*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.

[19] Por. np. *Projekt ustawy o samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w województwie z 10.IV.1997 r.*; Z. Gilowska i in., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 8–9.

[20] A. Kukliński, *Region w systemie organizacji państwa. Memoriał dla Komitetu Badań Naukowych*, [w:] *Województwo regionalne w systemie organizacji państwa*, Warszawa 1998.

powyżej 13 podważy sensowność całej reformy[21]. Zdyskwalifikowano m.in. projekty podziału państwa na 25 lub więcej województw, jako niezapewniające im wymaganej przez art.15 ust. 2 Konstytucji zdolności do wykonywania zadań publicznych. Koalicja AWS i UW odrzuciła również popierany przez SLD pomysł utworzenia 17 województw jako grożący konfliktami granicznymi na poziomie powiatowym i zamykający drogę do dalszych reform, a ponadto utrudniający przekazanie samorządowi wojewódzkiemu przez państwo, i z funduszy europejskich, większych środków na prowadzenie polityki regionalnej.

Ostatecznie wprowadzony został jednak bardzo zbliżony wariant podziału państwa na 16 województw, żywo przypominający stan sprzed 1975 r.[22] Wydaje się, że było to nie tyle rezultatem świadomie przeforsowanej koncepcji, co wypadkową gry różnych sił politycznych i grup interesów, toczącej się od stycznia do maja 1998 r. wokół poddanej pod dyskusję społeczną mapy wojewódzkiej. W grze tej uczestniczyli przede wszystkim członkowie elit partyjnych i społecznych (związkowych) dużych miast. Starali się o uzyskanie dla tych miast statusu stolic województw, korzystając z rozmaitych kanałów wpływu na procesy decyzyjne w naczelnych organach państwowych[23]. Autorzy mapy wojewódzkiej twierdzili, że granice nowych województw zostały wyznaczone za pomocą zobiektywizowanego zespołu kryteriów: funkcjonalnego, bezpieczeństwa zbiorowego, przyzwolenia społecznego, geograficznego, dostosowania do standardów europejskich, kulturowo-historycznego, a także polskiej racji stanu[24]. Mapa spotkała się jednak z licznymi zarzutami arbitralności, pojawiły się istotne sygnały braku przyzwolenia społecznego.

Symptomem tego były m.in. protesty spowodowane zignorowaniem w pierwotnej wersji mapy postulatów przywrócenia dużego województwa łódzkiego, a później pozostawieniem poza jego granicami obszarów ciążących ku Łodzi. Z drugiej strony, niezadowolenie wywoływały projekty włączenia do tego województwa obszarów słabo związanych z Łodzią. Wyraźny brak akceptacji społecznej dla takich pomysłów spowodował korektę granic projektowanego województwa. Nie zrealizowano również promowanej w końcowej fazie prac legislacyjnych koncepcji połączenia w jedną całość regionalną obszarów tradycyjnie

---

[21] J. Boć, *Struktury*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 205–207.

[22] Prezydent RP A. Kwaśniewski odmówił podpisania ustawy z dnia 1 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, w której przewidziano 15 województw. W piśmie skierowanym do Sejmu domagał się utworzenia jeszcze dwóch województw-regionów: Staropolskiego oraz Pomorza Środkowego. To pierwsze żądanie zostało uwzględnione w tekście ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o tym samym tytule. Por. J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Warszawa 2000, s. 112.

[23] Por. wypowiedzi osób zaangażowanych w batalię o kształt terytorialny reformy wojewódzkiej, tamże, s. 103–131.

[24] *Założenia rządowe reformy*..., s. 14 i n.

związanych z Łodzią i Kujaw. Ta koncepcja stwarzała obiecujące perspektywy szybkiego rozwoju gospodarczego zaniedbanych dotychczas terenów oraz poprawy sytuacji życiowej mieszkańców, zwłaszcza dwóch miast wojewódzkich: Włocławka i Łodzi, dotkniętych wysokim bezrobociem na skutek upadku przemysłu na początku lat 90. Kolidowała jednak z koncepcją województwa kujawsko-pomorskiego, silnie wspieraną przez niektórych działaczy politycznych z Bydgoszczy oraz prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego[25].

Ostatecznie nowe województwo łódzkie otrzymało kształt terytorialny zbliżony do istniejącego przed 1975 r., podobną powierzchnię (18 219 km^2) oraz liczbę mieszkańców (2,6 mln osób). W jego skład weszły w całości obszary dotychczasowych województw miejskiego łódzkiego, sieradzkiego, piotrkowskiego (bez dwóch gmin), większość obszarów województwa skierniewickiego (bez powiatów sochaczewskiego i żyrardowskiego), a także związana z Łodzią część obszarów województwa płockiego (powiaty łęczycki i kutnowski), kaliskiego (powiat wieruszowski) oraz kilka gmin z województw częstochowskiego i konińskiego i jedna gmina z województwa radomskiego. W ten sposób odtworzona została w zasadzie struktura terytorialna historycznie ukształtowanego regionu ziemia łódzka.

W nowej koncepcji ustrojowej istotną rolę przypisano powiatom jako ponadgminnym jednostkom samorządu lokalnego. Podział województw na powiaty w dużej mierze oparty został na tradycyjnej sieci tych jednostek – formalnie zlikwidowanych, ale w większości utrzymywanych w zmienionych postaciach rejonów dla różnych celów administracyjnych. Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. zlikwidowano 287 rejonów administracji ogólnej i utworzono 308 powiatów[26]. Reaktywowanie powiatów nie obyło się jednak bez potrzeby rozwiązywania wielu konfliktów, powodowanych nie tylko ambicjami lokalnymi, ale i wadliwymi założeniami oraz niedoskonałym sposobem realizacji reformy powiatowej.

W świetle założeń tej reformy powiat powinien obejmować co najmniej pięć gmin, mieć co najmniej 50 tys. mieszkańców. Miasto będące potencjalną siedzibą władz powiatu powinno mieć co najmniej 10 tys. mieszkańców oraz podstawowe instytucje pełniące funkcje ponadgminne: sąd rejonowy, prokuraturę rejonową, urząd skarbowy, rejonową komendę policji, rejonową komendę straży pożarnej, terenowy państwowy inspektorat sanitarny, oddział ZUS, placówki terenowe KRUS, szpital rejonowy, placówki szkolnictwa ponadpodstawowego.

---

[25] Koncepcja województwa kujawsko-łódzkiego (środkowopolskiego) była silnie popierana przez ówczesnych wojewodów: włocławskiego W. Gulina oraz łódzkiego M. Kasińskiego, autora niniejszego opracowania. Mapa wojewódzka z 28 kwietnia 1998 r., dołączona do złożonych w Sejmie projektów ustaw ustrojowych uwzględniała jeszcze wariant usytuowania w jednym województwie Włocławka i Łodzi. Por. *Ogólne założenia reformy ustrojowej Państwa,* Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998. Na temat przyczyn przyjęcia alternatywnej koncepcji województwa kujawsko-pomorskiego (ambicje wojewódzkie Bydgoszczy), por. wypowiedź M. Kuleszy w: J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy…*, s. 117.

[26] Dz. U. nr 96, poz. 603 ze zm.

Wymogi te bywały trudne do pogodzenia z oczekiwaniami społeczności lokalnych co do projektowanej reformy. Pod naciskiem niektórych środowisk samorządowych i polityków szczebla państwowego rezygnowano niejednokrotnie z pryncypialnego przestrzegania kryteriów tworzenia powiatów, tworząc jednostki słabe. W całym kraju utworzono zdecydowanie za dużo powiatów ziemskich, a ponadto nadano prawa powiatów 65 miastom. Po dwóch latach dodano jeszcze 7 powiatów ziemskich, zwiększając ich liczbę do 315. Później miały miejsce już tylko nieznaczne zmiany, przede wszystkim połączenie ziemskiego i grodzkiego powiatu Wałbrzych.

Na obszarze województwa łódzkiego utworzono najpierw 20 powiatów ziemskich, obejmujących łącznie 174 gminy. Niektóre z nowych powiatów były utworzone pod wyraźną presją lokalnych działaczy (np. powiat poddębicki, pajęczański). Aby zaspokoić gwałtownie wyrażane aspiracje mieszkańców części gmin podłódzkich zdecydowano się na utworzenie powiatu łódzkiego wschodniego, co uniemożliwiło w 1998 r. powstanie projektowanego powiatu brzezińskiego. Wywołało to z kolei ostre protesty mieszkańców Brzezin oraz intensywne starania o utworzenie tej jednostki, zakończone po dwóch latach sukcesem. Bez zmiany pozostała natomiast lista miast na prawach powiatów. Jest to licząca ponad 700 tys. mieszkańców Łódź oraz znacznie mniejsze dwie stolice zniesionych województw: Piotrków Trybunalski i Skierniewice. Sieradz (podobnie jak Ciechanów i Piła) nie skorzystał z możliwości uzyskania tego statusu, pozostając jedynie gminą miejską.

8. Oceny następstw reformy regionalnej

Po ponad 15. latach od utworzenia nowych województw formułowane są bardzo zróżnicowane oceny rezultatów reformy terytorialno-ustrojowej z 1998 r. Ze strony polityków, zwłaszcza odpowiedzialnych za jej wprowadzenie, nie brak głosów entuzjastycznych. J. Buzek na konferencji *15 lat samorządu województw – europejski model polskich regionów*, która odbyła się 30 czerwca 2014 r. w Senacie RP ocenił, że polski system samorządowy jest jednym z najlepszych w Europie, a samorząd wojewódzki uważany jest za wzorcowy. Podkreślił też, że miarą sukcesu reformy polegającej na decentralizacji władzy i upodmiotowieniu obywateli jest najbardziej efektywne wykorzystywanie środków z funduszy unijnych spośród wszystkich krajów członkowskich UE, skok cywilizacyjny Polski, profesjonalizacja zarządzania, wzmocnienie struktur państwa, a także powstanie elit[27]. Na drugim biegunie należałoby umieścić

[27] Por. Konferencja *15 lat samorządu województw – europejski model polskich regionów*, http://www.senat.gov.pl/aktualności/art, 6928 [dostęp 23.01.2015].

wypowiedzi niektórych polityków i publicystów związanych z opozycją, głoszących, iż reforma samorządowa była klęską i generowała wiele groźnych patologii w życiu publicznym, a w szczególności doprowadziła do drastycznego rozrostu biurokracji oraz umożliwiła niezliczonym sitwom i klikom pasożytowanie na państwie[28]. Negatywna ocena reformy samorządowej z 1998 r. stała się też podstawą sformułowania przez liderów niektórych partii radykalnych postulatów programowych: likwidacji powiatów, a nawet wprowadzenia na nowo podziału terytorialnego na 49 województw[29].

Rozbieżne oceny następstw reformy formułowane są również przez przedstawicieli dyscyplin naukowych z różnych punktów widzenia badających problemy regionalizmu oraz ustroju i funkcjonowania władz regionalnych. I wśród nich można wskazać zarówno apologetów, jak i zdecydowanych oponentów reformy[30]. Dominują jednakże wypowiedzi wyważone, choć nie bezkrytyczne. Zastrzeżenia budzą przede wszystkim dwie sprawy: ukształtowany w wyniku reformy ustrój terytorialny województw-regionów oraz ich ustrój wewnętrzny.

W pierwszej sprawie krytyka dotyczy liczby jednostek szczebla wojewódzkiego i ich wielkości, lokalizacji siedzib władz wojewódzkich: rządowych i samorządowych oraz przebiegu granic województw. Zgadzam się z wyrażonym w literaturze poglądem, że w wyniku niekonsekwentnych rozwiązań wprowadzonych reformą powstał, utrudniający racjonalne zarządzanie, ustrój hybrydalny między wariantami województw dużych, średnich i małych[31].W rezultacie pojawiły się dwie tendencje. Pierwsza wyraża się w postulacie zwiększenia liczby województw. Jej zwolennicy uznają liczbę 16 województw za zbyt małą, nieodpowiadającą aspiracjom niektórych społeczności, pozbawionych obecnie własnych instytucji, które chroniłyby ich odrębne interesy regionalne. Do nich należą przede wszystkim mieszkańcy dawnego województwa koszalińskiego, jedynego, które nie zostało odtworzone w 1998 r., dążący do jego reaktywowania pod nazwą

---

[28] Przykładem takich ocen mogą być wypowiedzi B. Radziejewskiego, *Polska 49 czyli Millera strzał w dziesiątkę* oraz *Reforma samorządowa była klęską* w tygodniku internetowym „Nowa Konfederacja" 2014 nr 2 (14) i 5 (17), http://nowakonfederacja.pl [dostęp 23.01.2015]. Por. R. Matyja, *Polska 49 to absurd,* „Nowa Konfederacja" 2014, nr 3 (15), http://nowakonfederacja.pl [dostęp 23.01.2015].

[29] Program reformy polegającej na przywróceniu 49 województw przedstawił L. Miller 14.12. 2013 r. na Konwencji SLD w Sosnowcu. Wyraził pogląd, że taka zmiana dałaby szansę rozwoju środowiskom, które najtrudniej przeżyły transformację i pozwoliłaby na bardziej równomierny rozwój kraju.

[30] Por. W. Kieżun, *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji*, „Master of Business Administration" 2000, nr 1 oraz polemika M. Kuleszy, *Nieprawdą jest jakoby*, „Master of Business Administration" 2000, nr 2. Szeroką prezentację dyskusji na temat skutków reformy z 1998 r. oraz własnego krytycznego stanowiska zawiera praca W. Kieżuna, *Patologia transformacji*, Warszawa 2013, s. 297 i n.

[31] Ł. Zaborowski, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa 2013, s. 137.

województwo środkowopomorskie. To 17. województwo byłoby jednak regionem bardzo słabym ekonomicznie, o niewielkich możliwościach rozwojowych[32]. Wskazuje się również na potrzebę podziału (lub zmniejszenia poprzez zwiększenie województw sąsiednich) olbrzymich województw mazowieckiego i śląskiego oraz bezzasadność dokonanej w 1998 r. likwidacji województwa radomskiego i częstochowskiego[33]. Druga tendencja wyraża się w postulacie zmniejszenia liczby województw poprzez likwidację województw małych, których wyodrębnienia nie uzasadnia gęstość zaludnienia, ani też względy ekonomiczne. Wskazuje się, że województwa lubuskie, opolskie i świętokrzyskie mają gęstość zaludnienia poniżej średniej krajowej[34].

Kwestionowany jest dobór niektórych ośrodków wojewódzkich, nieuzasadniony z punktu widzenia znaczenia w sieci osadniczej oraz tradycji regionalnych Pozbawione statusu miast wojewódzkich Radom i Częstochowa mają większą liczbę ludności i rozmiary zaplecza niż np. Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Toruń, Rzeszów. Niebędące już stolicami województw Koszalin, Radom, Legnica, Płock, Kalisz mają dłuższą tradycję ośrodków władz regionalnych niż wymienione obecne miasta wojewódzkie.

Z różnymi ocenami spotyka się konstrukcja dwubiegunowa, przewidująca dwa ośrodki władzy w obrębie jednego województwa: Bydgoszcz (siedziba wojewody) i Toruń (siedziba władz samorządowych) w województwie kujawsko-pomorskim oraz Gorzów Wielkopolski (siedziba wojewody) i Zielona Góra (siedziba władz samorządowych) w województwie lubuskim. Z jednej strony dostrzega się, że takie rozwiązanie zapewnia kompromis między ambicjami lokalnych działaczy, umożliwiający utworzenie jednego województwa z dwoma ośrodkami regionalnymi. Może też korzystnie wpłynąć na aktywizację gospodarczą obydwu stolic, a także innych miast województwa. Postuluje się przeto zastosowanie konstrukcji dwubiegunowej także w innych województwach, zwłaszcza największych: mazowieckim, wielkopolskim, śląskim[35]. Z drugiej strony podnoszony bywa zarzut, że wyodrębnienie dwóch ośrodków władzy rodzi trudności w administrowaniu województwem, związane z ich oddaleniem przestrzennym, a także komplikacje polityczne, jeśli urzędy wojewody oraz marszałka województwa obsadzone są przez rywalizujące ze sobą ugrupowania. Zgadzam się z opinią, że utworzenie dwóch siedzib władzy w województwie jest trudną próbą dla administracji terytorialnej w dziedzinie współdziałania na rzecz regionu i przeciwdziałania partykularnym interesom obu miast[36]. Tym niemniej rozwiązanie takie może zwiększyć szanse rozwoju niektórych dużych miast, pozbawionych obecnie statusu wojewódzkiego.

---

[32] T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne…*, s. 218.

[33] Ł. Zaborowski, *Podział kraju…*, s. 67, 137.

[34] Tamże.

[35] Tamże.

[36] T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne…*, s. 220.

Istotne zastrzeżenia budzi konstrukcja ustrojowa, według której największe polskie miasta mają jedynie prawa gmin i powiatów, a więc pozycję prawną zrównaną z miastami średniej wielkości, a nawet z niektórymi miastami mniejszymi. Miast będących tzw. powiatami grodzkimi powołano zbyt wiele. Początkowo miało to być jedynie 46 miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Następnie jednak status taki przyznano także mniejszym miastom, tracącym pozycję miast wojewódzkich (poza Sieradzem, Ciechanowem i Piłą) oraz kilku innym miastom leżącym w aglomeracjach. Miasta na prawach powiatu często wykorzystują swoją pozycję dla koncentracji źródeł dochodów własnych i usług wyższego rzędu, kosztem sąsiadujących z nimi powiatów ziemskich. Za środek zaradczy uważane bywa łączenie silnych powiatów grodzkich i przyległych słabych powiatów ziemskich. Możliwości prawne w tym zakresie są jednak bardzo rzadko wykorzystywane, przypadek fuzji grodzkiego i ziemskiego powiatu Wałbrzych pozostał odosobniony. Jako instrumenty ograniczenia opisanych negatywnych zjawisk i zapewnienia w pewnym stopniu partnerskich relacji między miastem pełniącym funkcję ośrodka centralnego aglomeracji a otaczającymi je gminami i powiatami mogą być *de lege lata* wykorzystywane różne przewidziane w ustawach formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (związki komunalne, porozumienia, stowarzyszenia)[37]. Tym niemniej obowiązująca konstrukcja miasta na prawach powiatu wydaje się mało przydatna do zarządzania wielkim miastem będącym centrum wielkiej aglomeracji. Potrzebne są tu zupełnie inne rozwiązania ustrojowe, ustawy indywidualne uwzględniające swoiste funkcje każdego takiego miasta albo jedna ustawa o wielkich miastach, czy też ustawa o obszarach metropolitarnych.

Z krytyką spotyka się także przebieg granic województw. Wskazuje się na przykład, że południowa część województwa mazowieckiego leży bliżej Kielc, Lublina i Łodzi niż Warszawy. Trudno wyjaśnić, dlaczego Radom znajduje się w województwie mazowieckim a nie w świętokrzyskim, zaś Elbląg w warmińsko-mazurskim zamiast w pomorskim. Granice województw w niektórych miejscach odgradzają ośrodki miejskie od części ich zaplecza gospodarczego i społecznego. Tak jest w przypadku Bielska-Białej, Elbląga, Słupska, Tarnowa[38].

Podstawowe założenia obecnego ustroju terytorialnego Polski moim zdaniem nie wymagają zasadniczej rewizji. Podział trójszczeblowy, choć nadal budzący wiele kontrowersji, został już mocno zakorzeniony w świadomości społecznej. Jest też zjawiskiem dość powszechnie występującym w dużych krajach Unii Europejskiej. Nie budzi istotnych zastrzeżeń sieć podziału na gminy, poza wspomnianą już kwestią miast na prawach powiatu. Więcej wątpliwości i uzasadnionych uwag krytycznych zgłaszanych jest pod adresem nadmiernej liczby, a więc i słabości,

---

[37] Tamże, s. 221.

[38] Ł. Zaborowski, *Podział kraju…*, s. 73 i n.

powiatów ziemskich. Polskie województwa pod względem wielkości są porównywalne z regionami innych krajów UE. Nie jest to jednak równoznaczne z uznaniem ich kształtu za doskonały. Szczególnie razić mogą zbyt duże rozpiętości między wielkością poszczególnych województw, mierzoną liczbą ludności, powierzchnią, gęstością zaludnienia, wielkością ośrodka węzłowego, to znaczy stolicy województwa i odległością granic jednostki od tego ośrodka (ewentualnie odległością czasową od granic do ośrodka). Z tej racji racjonalny wydaje się postulat dokonania korekty terytorialnego układu wojewódzkiego w celu jego wielkościowego zrównoważenia, które służyłoby bardziej efektywnej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju polskich regionów.

Drugą sprawą wywołująca liczne kontrowersje jest wprowadzony reformą z 1998 r. model ustroju wewnętrznego polskiego województwa. Nie jest ono województwem samorządowym w ścisłym znaczeniu, lecz województwem rządowo-samorządowym. W istocie występują w nim elementy decentralizacji i dekoncentracji terytorialnej, to znaczy regionu samorządowego i regionu administracyjnego (funkcjonalnego). Ich wzajemne relacje prawne nie są w pełni jednoznaczne. Samorząd województwa, to znaczy regionalna wspólnota samorządowa mieszkańców i jej wybieralne organy: sejmik województwa (organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd województwa (organ wykonawczy) pod przewodnictwem marszałka województwa egzystuje w otoczeniu dość chaotycznie rozbudowanej administracji rządowej. Składa się na nią mozaika administracyjnych organów, zakładów, fundacji, agencji oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych. Pojawiają się nowe rodzaje administracji rządowej, jak np. niezależne państwowe organy regulacyjne. Na skutek cząstkowych reform zmienia się struktura poszczególnych działów administracji zdrowia, telekomunikacji, emerytur, zwalczania uzależnień[39]. Administracja ta jest tylko częściowo zespolona pod zwierzchnictwem wojewody. Poza nią istnieje duża grupa organów i innych jednostek administracji niezespolonej, podlegających wyłącznie właściwym ministrom lub szefom urzędów centralnych. Wszystkie te podmioty wchodzą w różnorodne relacje prawne z samorządem regionalnym.

Są to relacje bardzo złożone, obejmujące zarówno kontrolę i nadzór, jak i elementy partnerskiego współdziałania. Wojewoda postrzegany jest przede wszystkim jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wszystkich trzech szczebli. Jego kompetencje w tym zakresie są jednak ograniczone, polegają głównie na wydawaniu rozstrzygnięć nadzorczych, stwierdzających nieważność aktów (uchwał, zarządzeń) organów samorządowych pod zarzutem istotnego naruszenia prawa. Z nadzoru wojewody wyłączone zostały sprawy finansowe samorządu, objęte sprawowanym na podobnych zasadach,

[39] I. Lipowicz, *Polska administracja rządowa jako otocznie samorządu terytorialnego-między nadzorem a partnerstwem instytucjonalnym*, [w:] H. Kisilowska i E. Malak (red.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 57–60.

ograniczonym nadzorem prawnym regionalnej izby obrachunkowej. Funkcje merytorycznego nadzoru nad niektórymi dziedzinami działalności jednostek samorządowych sprawują ponadto wyspecjalizowane organy zespolonej i niezespolonej administracji rządowej. Jeszcze bardziej rozproszone zostały kompetencje kontrolne. Kontrolę samorządu sprawują zarówno organy nadzoru, jak i wyodrębnione organy kontroli wewnętrznej (inspekcje) oraz współdziałające w tym zakresie z administracją rządową instytucje kontroli zewnętrznej, w szczególności Najwyższa Izba Kontroli. Istotny wpływ na działalność samorządu w województwie mają także inne podmioty administracji rządowej, np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Mimo rozwiniętego katalogu kompetencji władczych administracja rządowa nie dominuje nad regionalnym organizmem samorządowym., a jej oddziaływania kontrolne i nadzorcze cechuje na ogół niewielka skuteczność. Być może w pierwszym okresie nadmierne obciążenie wojewody bezpośrednimi zadaniami administracyjnymi powodowało, że nadzór był często spychany na drugi plan. Od 1999 r. zachodzi jednak proces ograniczania kompetencji wojewody, przenoszenia ich „etapami" do właściwości samorządu województwa. W rezultacie samorząd uzyskał wiodącą rolę w zakresie kreowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego oraz realizacji większości zadań o charakterze wojewódzkim. Dzisiaj nie ulega już wątpliwości, że gospodarzem województwa jest jego marszałek, a nie wojewoda.

Proces „poziomej decentralizacji" zarządzania województwem bywa utożsamiany z umacnianiem roli samorządu i kształtowaniem jego partnerskich relacji z administracją rządową. Nie zawsze słusznie. Decentralizacja jest pozorna, jeśli przekazaniu nowych kompetencji nie towarzyszy przeniesienie na rzecz samorządu regionalnego odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa lub wyposażenie go w nowe źródła dochodów własnych. Zresztą nie wszystkie kompetencje wojewody może równie efektywnie i z korzyścią dla dobra publicznego wykonywać samorząd. Z tej racji nie mogę zgodzić się z postulatem likwidacji modelu dualistycznej administracji województwa poprzez usunięcie urzędu wojewody lub jego przekształcenie w organ samorządu regionalnego[40]. Zapewniłoby to wprawdzie czystość konstrukcji „regionu samorządowego" i być może ograniczenie kosztów funkcjonowania administracji na tym poziomie. Byłoby jednak niebezpieczne dla państwa i dla samego samorządu. Pojawiłaby się groźba jego patologicznej autonomizacji.

Zachowanie obecnego statusu wojewody i odrębnej administracji rządowej w województwie uzasadnione jest przede wszystkim niezwykle istotną w polskich warunkach potrzebą zagwarantowania jednolitości państwa. Niezbywalne

---

[40] I. Lipowicz, *Polska administracja rządowa…*, s. 60–61.

funkcje wojewody jako przedstawiciela rządu to zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, realizacja zadań w zakresie obrony narodowej i zarządzania kryzysowego, kontrola i koordynacja całej administracji publicznej w województwie. W tym zakresie żaden podmiot samorządowy obecnego wojewody nie może zastąpić bez szkody dla interesów ogólnonarodowych. Tylko wojewoda i regionalna izba obrachunkowa mogą sprawować nadzór prawny nad działalnością samorządu lokalnego (gmin i powiatów) w sposób niezagrażający wewnętrznej spójności systemu władzy publicznej. Powierzenie kompetencji w tym zakresie samorządowi regionalnemu prowadziłoby do hierarchizacji systemu samorządowego, swoistej „centralizacji regionalnej", uderzającej przede wszystkim w gwarancje samodzielności działania gmin i powiatów, osłabiającej ochronę ich praw podmiotowych. Pobudzałoby też wewnętrzne konflikty w samorządowym segmencie władzy publicznej w województwie. Eliminacja kompetencji wojewody zrodziłaby ponadto problem ustrojowego rozwiązania kwestii nadzoru nad samym samorządem regionalnym. Przyczyny słabości pozycji wojewody mają raczej polityczny, niż prawnoustrojowy charakter i związane są przede wszystkim z nadmiernym eksponowaniem politycznej roli samorządu regionalnego.

Rozrost zadań samorządu województwa następuje w sposób, który umacnia pozycję organu wykonawczego i jego szefa. W tych warunkach dotychczasowa koncepcja szerokiego zakresu kompetencji wyłącznych sejmiku oraz uzależnienia zarządu województwa od poparcia większości radnych budzi coraz więcej zastrzeżeń. Czy model ustrojowy samorządu województwa powinien być przekształcony na wzór obecnego, zreformowanego w 2003 r. modelu gminy? Oznaczałoby to przede wszystkim wybór marszałka województwa – jako jednoosobowego organu wykonawczego województwa – bezpośrednio przez mieszkańców. Koncepcja taka jest jednak co najmniej kontrowersyjna. Z jednej strony jej realizacja uczyniłaby mechanizm władzy samorządowej w województwie bardziej czytelnym dla mieszkańców i dałaby im poczucie udziału w rozstrzygnięciach wyborczych o zasadniczym znaczeniu. Z drugiej strony zrodziłaby zjawiska niepożądane, a zwłaszcza nadmierną koncentrację władzy i dysponowania bardzo dużymi zasobami finansowymi w ręku jednej osoby. Groziłaby autonomizacją pozycji marszałka województwa – wybrany przez mieszkańców byłby praktycznie nieusuwalny do końca kadencji. Nie mógłby już odwołać go sejmik, a oczekiwanie, że w normalnych warunkach można będzie uzyskać wymaganą frekwencję i przewagę głosów za odwołaniem marszałka w drodze wojewódzkiego referendum wydaje się iluzoryczne.

W demokracji regionalnej, podobnie zresztą jak i w innych przedziałach demokracji samorządowej, występują zjawiska kryzysowe: niska frekwencja wyborcza, martwa instytucja referendum wojewódzkiego, niedostatek konsultacji społecznych, mała efektywność współdziałania demokratycznie wybranych organów samorządu województwa z organizacjami pozarządowymi, mimo rozwiniętych podstaw prawnych i form tego współdziałania. Rodzi się wątpliwość, czy

słusznie *Konstytucja RP* w art. 169 ust. 2 wprowadziła wymóg bezpośrednich wyborów do regionalnego przedstawicielstwa. Są to wybory oparte na zasadzie proporcjonalności, mieszkańcy głosują głównie na listy kandydatów partii ogólnopolskich, co powoduje znaczne upolitycznienie składu sejmików oraz słabe związanie radnych województw z bazą wyborczą, a więc i z interesami mieszkańców. W tej sytuacji mało przekonujący jest argument, że bezpośrednie wybory do sejmików są konieczne wobec odrębności interesów regionalnych od interesów lokalnych oraz odmienności zadań samorządu województwa od zadań samorządu gminy i powiatu.

Wymienione odmienności istotnie występują, ale bezpośrednie wybory wcale nie gwarantują ich uwzględniania w praktycznym działaniu władz regionalnych. Powodują natomiast rozerwanie ciągłości funkcjonalnej i instytucjonalnej samorządu w województwie jako całości. Są też trudne do pogodzenia z zasadą pomocniczości i konstytucyjnym założeniem podstawowej roli gmin w systemie władzy publicznej. W miejsce odrzuconej koncepcji z lat 1990–1998, gdy sejmiki samorządowe składały się z delegatów gmin proponuje się rozwiązania paliatywne, w postaci zainstalowania przy władzach województw różnych ciał konsultacyjnych (np. konwentu starostów i prezydentów miast). Obawiam się, że ich rozrost na tym poziomie skomplikuje jeszcze bardziej strukturę systemu samorządowego, nie będzie sprzyjał sprawności i efektywności jego funkcjonowania. Samorząd regionalny nie powinien działać w oderwaniu od potrzeb i oczekiwań mieszkańców gmin, potrzebne są więc instytucjonalne gwarancje współudziału reprezentantów gmin w regionalnych procesach decyzyjnych. Wyrażam przekonanie, że w poszukiwaniu dróg optymalizacji modelu prawnoustrojowego polskiego samorządu regionalnego niezbędne jest przede wszystkim respektowanie zasady, że wolna i silna gmina jest niezbędną podstawą silnego regionu, tak jak jest ona podstawą wolnego i silnego, rzeczywiście demokratycznego państwa[41].

Literatura

Badziak K., Olejnik L., *Reforma podziału administracyjnego w 1975 r. i główne kierunki działalności województw funkcjonujących na obszarze Polski Środkowej (1975–1999)*, [w:] K. Badziak, M. Łapa (red.), *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, Łódź 2009.

Boć J., *Struktury*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.

Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.

Buzek J. (oprac.), *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innemi konstytucjami*, Warszawa 1918.

[41] Por. M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 486 i n.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
Elżanowski M., Maciołek M., Przybysz P., *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 8.
Emilewicz J., Wołek A., *Reformatorzy i politycy Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów* Warszawa 2000.
Gilowska Z., Wysocka E., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 8–9.
http://www.senat.gov.pl/aktualności/art, 6928.
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
Kaczmarek T, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009.
Kasiński M., *Reforma samorządowa 1998 roku i nowe województwo łódzkie*, [w:] K. Badziak, M. Łapa, *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, Łódź 2009.
Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
Kieżun W., *Patologia transformacji*, Warszawa 2013.
Kieżun W., *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji* „Master of Business Administration" 2000, nr 1.
Koter M., Liszewski S., Suliborski A., *Studium wiedzy o regionie łódzkim. Delimitacja potencjalnego obszaru województwa łódzkiego*, Łódź 1996.
Koter M., *Porównanie regionów europejskich z propozycją podziału terytorialnego Polski*, [w:] *Łódź stolicą makroregionu. Materiały z konferencji Sejmiku Samorządowego Województwa Łodzkiego*, Łódź 1996.
Krukowski S., *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921r.*, Warszawa 1977.
Kukliński A., *Region w systemie organizacji państwa. Memoriał dla Komitetu Badań Naukowych*, [w:] *Województwo regionalne w systemie organizacji państwa*, Warszawa 1998.
Kulesza M., *Nieprawdą jest jakoby*, "Master of Business Administration" 2000, nr 2.
Kulesza M., *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 1–2.
Lemańska J., *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006.
Lipowicz I., *Polska administracja rządowa jako otocznie samorządu terytorialnego-między nadzorem a partnerstwem instytucjonalnym*, [w:] H. Kisilowska i E. Malak (red.) *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce,* Warszawa 2010.
Liszewski S., *Region Łódzki w świetle nowych koncepcji podziału administracyjnego Polski,* Warszawa 1991.
Markowski T., *Łódź i Region Środkowy w polityce regionalnej państwa*, [w:] *Łódź stolicą makroregionu. Materiały z konferencji Sejmiku Samorządowego Województwa Łódzkiego*, Łódź 1996.
Olejnik L., *Województwo łódzkie w latach 1945–1975*, [w:] K. Badziak I M. Łapa (red.), *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, Łódź 2009.
Prochowski Z., *Makroregion środkowy-doświadczenia i przyszłość. Zarys problematyki*, [w:] *Łódź stolicą makroregionu. Materiały z konferencji Sejmiku Samorządowego Województwa Łodzkiego*, Łódź 1996.
R. Matyja *Polska 49 to absurd*, „Nowa Konfederacja" nr 3 (15) z 2014 r. http:// nowakonfederacja.pl
Radziejewski B., *Polska 49 czyli Millera strzał w dziesiątkę*, „Nowa Konfederacja" 2014, nr 2 (14), http:// nowakonfederacja.pl.
Radziejewski B., *Reforma samorządowa była klęską*, „Nowa Konfederacja" 2014, 5 (17), http:// nowakonfederacja.pl.

Sługocki J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, R. LXIII, z. 4.

Sowiński R. (red), *Region Samorządowy, założenia koncepcji-warianty rozwiązań-propozycje regulacji. Opracowanie pod kierunkiem Leona Kieresa*, Poznań 1991.

Wlaźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.

Zaborowski Ł., *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa 2013.

Założenia rządowe reformy ustrojowej Państwa. Informacja ogólna, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.