

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.02.33>

dr Przemysław NIEMCZUK

<https://orcid.org/0000-0002-2274-0128>

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa

e-mail: przemyslaw.niemczuk@wspia.eu

## Determinanty kształtowania podziału terytorialnego – ujęcie administracyjnoprawne

### Streszczenie

Problematyka podziału terytorialnego jako zagadnienia prawnego stanowi jedną z kluczowych kwestii w rozważaniach nad terytorialną organizacją państwa. Jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na organizację państwa. Proces kształtowania podziału terytorialnego jest specyficzny, złożony i oparty na różnorodnych, zmiennych determinantach. Determinantą kształtowania podziału terytorialnego jest każda przesłanka mająca znaczenie dla struktury terenowej państwa odzwierciedlająca określone potrzeby lub wartości wynikające ze szczególnych cech terenu. Zważywszy na wielość takich przesłanek, liczba i różnorodność tych determinant jest znaczna. Celem artykułu jest próba wyłonienia i usystematyzowania tych determinant. Podjęta zostanie próba ustalenia doniosłości poszczególnych determinant na kształt podziału terytorialnego oraz zależności między nimi. Z jednej strony determinanty te określają kształt podziału terytorialnego, z drugiej zaś podział terytorialny wpływa na ich powstawanie, zmianę, czy aktualizację. Tworzą zatem koherentny układ wzajemnego reagowania na potrzeby kształtowania struktury terenowej państwa.

**Słowa kluczowe:** podział terytorialny, administracja publiczna, prawo administracyjne.

### Wprowadzenie

Problematyka podziału terytorialnego jako zagadnienia prawnego stanowi jedną z kluczowych kwestii w rozważaniach nad terytorialną organizacją państwa<sup>1</sup>. Podział terytorialny jest bowiem organizacyjną podstawą struktury tereno-

---

<sup>1</sup> Por. np. H. Izdebski, *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8, s. 52–53.

wej państwa. Znajduje zastosowanie w wielu aspektach jego funkcjonowania, a zwłaszcza jest podstawą działania administracji publicznej na różnych szczeblach jej organizacji. Stanowi czynnik niezbędny do istnienia oraz działania organów terenowych. Podział terytorialny jest więc ważnym elementem sprawności i skuteczności działania administracji publicznej i jednym z najważniejszych czynników wpływających na organizację państwa. Regulowany przez prawo, odgrywa istotną rolę w całokształcie życia społecznego i gospodarczego. Podział terytorialny w państwie jest koniecznością.

Proces kształtowania podziału terytorialnego jest specyficzny, złożony i oparty na szeregu różnorodnych, zmiennych determinantach. Podział terytorialny jest przy tym trwałym elementem ustroju państwa. Z jednej strony, stale zmieniające się uwarunkowania kształtujące podział dezaktualizują go w większym lub mniejszym stopniu. Z drugiej, mechanizm kształtowania podziału terytorialnego także powinien cechować się względną trwałością. Rolę systemowych rozwiązań gwarantujących poprawność tego procesu spełniają zasady kształtowania podziału terytorialnego. O ile zasady pozostają względnie trwałe, o tyle determinanty kształtowania podziału terytorialnego stale się zmieniają.

Determinantą kształtowania podziału terytorialnego jest każda przesłanka mająca znaczenie dla struktury terenowej państwa odzwierciedlająca określone potrzeby lub wartości wynikające ze szczególnych cech terenu. Zważywszy na wielość takich przesłanek, liczba i różnorodność tych determinant jest znaczna. Co więcej, determinanty te stale się zmieniają – pojawiają się nowe, dezaktualizują się dotychczasowe. Dopiero kompleks tych przesłanek zależnych i niezależnych od woli ludzkiej tworzy zespół determinant, które należy uwzględnić przy prawnym, racjonalnym kształtowaniu podziału terytorialnego<sup>2</sup>. Kompleksowe ustalenie i scharakteryzowanie wszystkich determinant przekracza możliwości niniejszego opracowania. Celem artykułu jest próba wyłonienia i usystematyzowania determinant kształtowania podziału terytorialnego. Podjęta zostanie próba ustalenia doniosłości poszczególnych determinant na kształt podziału terytorialnego oraz zależności między nimi. Z jednej strony determinanty te określają kształt podziału terytorialnego, z drugiej zaś podział terytorialny wpływa na ich powstawanie, zmianę czy aktualizację. Tworzą zatem koherentny układ wzajemnego reagowania na potrzeby kształtowania struktury terenowej państwa. Jednorodna klasyfikacja determinant kształtowania podziału terytorialnego jest trudna, o ile w ogóle możliwa. Można jednak podjąć próbę ich sklasyfikowania w oparciu o przyjęte kryteria.

---

<sup>2</sup> Por. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 107.

## 1. Normatywny charakter determinant kształtowania podziału terytorialnego

Jednym sposobem klasyfikacji determinant kształtujących podział terytorialny może być oparcie się o kryterium normy prawnej. W tym zakresie rozróżnienie poszczególnych determinant będzie dokonywane w oparciu o jego status normatywny. Te ujęte w tekstach prawnych będą miały charakter normatywny, zaś pozostałe – pozanormatywny. W świetle obowiązującego prawa determinantami normatywnymi są: układ osadniczy i przestrzenny, więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz potrzeba zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych<sup>3</sup>. Co więcej, w tym zakresie można mówić o stopniowości rangi normatywnej. Więzy społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz potrzeba zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych są determinantami o randze konstytucyjnej, zaś układ osadniczy i przestrzenny jedynie ustawowej. W literaturze podkreśla się, że głównym celem art. 15 Konstytucji jest uniemożliwienie tworzenia „przypadkowych” jednostek terenowych<sup>4</sup>, a jakkolwiek ingerencja w podział terytorialny nie może być „arbitralna”<sup>5</sup>. To skutkuje niejednorodnością determinant normatywnych. Pozostałe będą miały status pozanormatywnych. Takie rozróżnienie wprowadza jednak wątpliwości związane z właściwą identyfikacją poszczególnych determinant.

Po pierwsze, pojawia się uzasadniona wątpliwość o prawną możliwość stosowania innych determinant niż jedynie normatywne. Katalog determinant normatywnych jest bowiem taksatywny i stosunkowo wąski. Ustawodawca nie stworzył normatywnej podstawy stosowania także innych determinant. To powoduje, że w świetle obowiązującego w Polsce prawa w kształtowaniu podziału terytorialnego można jedynie uwzględniać determinanty normatywne z wykluczeniem tych pozanormatywnych. Takie rozwiązanie zdaje się ograniczać proces kształtowania podziału terytorialnego, który powinien być jednak oparty na różnych determinantach, nie tylko tych uwzględnionych w normach prawnych. Obowiązująca w tym zakresie regulacja prawna zdaje się nie odpowiadać potrzebom jakim ma służyć. Zasadnym zdaje się być postulat *de lege ferenda* o potrzebie zmiany regulacji w tym zakresie. Rozwiązania mogą być różne. Jednym jest pominięcie kwestii normatywnego wyliczenia determinant ograniczając się jedynie do delegacji ich zastosowania. Innym może być otwarcie katalogu za pomocą np.

<sup>3</sup> Zob. art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483; art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2021 r., poz. 1372; art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 713.

<sup>4</sup> Zob. P. Sarnecki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, art. 15*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. 4, Warszawa 2005, s. 8.

<sup>5</sup> Zob. A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, SIP Legalis.

zwrotu „w szczególności”. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szerszą analizę tego problemu i ograniczają się jedynie do jego zasygnalizowania.

Kolejna wątpliwość wynika z normatywnego rozróżnienia poszczególnych determinant. Po pierwsze, będzie to dotyczyło zróżnicowania determinant normatywnych pod względem rangi, po drugie – zróżnicowaniem determinant na normatywne i pozanormatywne. W odniesieniu do każdego z tych rozróżnień pojawiają się uzasadnione pytania o stopniu doniosłości poszczególnych determinant. Po pierwsze, czy normatywne determinanty o konstytucyjnej randze mają pierwszorzędne znaczenie względem ustawowych? Wykładnia systemowa nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości. Pojawiają się one natomiast np. na gruncie założeń prakseologicznych. Tutaj decydujące znaczenie mają te determinanty, które dla poszczególnych uwarunkowań mają w danym momencie większe znaczenie, niezależnie od ich rangi normatywnej. To wywołuje słuszną wątpliwość o zasadności dokonywania takiego rozróżnienia. Postulowanym rozwiązaniem byłoby ujednoczenie rangi determinant normatywnych.

Zakładając, iż wbrew obowiązującym w tym zakresie regulacjom prawnym, determinanty normatywne nie wykluczają pozanormatywnych, wywołany zostanie kolejny problem: czy normatywne są ważniejsze od pozanormatywnych? Z punktu widzenia litery prawa odpowiedź byłaby pozytywna. Inaczej jest natomiast na gruncie doktryny. Tutaj bowiem odpowiedź nie może być tak jednoznaczna. Jak będzie o tym dalej mowa, każda determinanta wymaga odrębnej kwalifikacji dokonywanej w sposób indywidualny do panujących uwarunkowań. Nie można apriorycznie przesądzać, że determinanty normatywne będą miały pierwszorzędne znaczenie, tym bardziej, że ich prawna specyfikacja jest dosyć ogólna. Poza tym delegacja ustawowa zakłada jedynie zmiany w ramach poszczególnych jednostek istniejących szczebli i to wyłącznie podziału zasadniczego, pomijając przy tym kwestię kształtowania nowych szczebli, bądź nowego zasadniczego układu terenowego, jak i tworzenie innych podziałów niż zasadniczy. W tym zakresie nie ma bowiem żadnych normatywnych uregulowań, a tym samym dokonana klasyfikacja nie ma w pełni zastosowania w kształtowaniu podziału terytorialnego.

Narzucona normatywnie klasyfikacja determinant kształtowania podziału terytorialnego nie jest więc wyczerpująca. Pomija bowiem wiele kwestii istotnych dla podziału terytorialnego oraz dokonuje nieuzasadnionych rozróżnień poszczególnych determinant, czy wreszcie odnosi się jedynie do korekt istniejącego podziału. Nie spełnia przez to potrzeb prawidłowej klasyfikacji determinant kształtujących podział terytorialny. Ponadto, trwałość stosunków terytorialnych nie ma w systemie prawa polskiego charakteru bezwzględno<sup>6</sup>. To uzasadnia poszukiwanie lepszych rozwiązań.

Ciekawą propozycję klasyfikacji prezentuje W. Brzeziński<sup>7</sup>. Wprowadził dwie kategorie determinant oddziałujących na strukturę terytorialną: warunki

<sup>6</sup> Zob. np. Wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2002 r., sygn. K 23/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 19.

<sup>7</sup> Zob. W. Brzeziński, *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce*, Warszawa 1932, s. 79.

geograficzne kraju oraz zasady ustroju jego administracji publicznej. Pierwsza obejmuje zarówno warunki naturalne stworzone przez przyrodę, jak i warunki wytworzone przez gospodarczą działalność człowieka. Druga jest wytworem myśli polityczno-organizacyjnej, która przed administracją publiczną stawia pewne cele. Zaprezentowany podział jest jednak nieco zbyt ogólny i pomija niektóre determinanty. Pierwsza kategoria pomija uwarunkowania behawioralne płynące z potrzeb człowieka jako jednostki i jako części społeczności<sup>8</sup>. Druga natomiast ogranicza się do determinant kształtowania jedynie podziału administracyjnego, który jest zaledwie częścią podziału terytorialnego.

Nieco inne rozróżnienie prezentuje M. Jaroszyński<sup>9</sup>. Zakłada istnienie pewnych obiektywnych warunków, które do pewnego stopnia stanowią granice, jakich podział terytorialny nie może przekroczyć niezależnie od ustroju państwa. Jest to pierwsza grupa determinant kształtowania podziału terytorialnego. Wymienia tu: naturalne ukształtowanie terenu, stosunki komunikacyjne, gęstość zaludnienia, stosunki narodowościowe, rola centrum administracyjnego. Determinanty tworzące drugą grupę są efektem przyjęcia określonego typu państwa. Każdy ustrój posiada swoją specyfikę, która przejawia się między innymi w różnicy determinant wpływających na podział terytorialny państwa. Powyższy podział zdaje się jednak nie wyczerpywać potrzeb typologii wszystkich determinant kształtujących podział terytorialny. Jednym z kryteriów może być stopień doniosłości poszczególnych determinant na kształt podziału terytorialnego. Kryterium to jednak zdaje się nie być do końca poprawne, gdyż stopień doniosłości danego kryterium może być zależny od celu jakemu ma służyć. To co dla jednych grup interesów będzie ważniejsze, dla innych będzie mniej istotne. O ile więc kryterium to nie jest poprawnym klasyfikatorem tych determinant, o tyle też będzie dobrą podstawą ich gradacji w określonych warunkach i na gruncie określonych interesów, którym ma służyć.

## 2. Kryteria podziału determinant kształtowania podziału terytorialnego

Dokonując przeglądu poszczególnych determinant, można zauważyć, że pozostają w powiązaniu z określonymi kategoriami interesów. Te kategorie wskazują propozycję kryteriów klasyfikacyjnych. Pierwsza kategoria interesów wynika z potrzeb państwa, jako jednolitej struktury organizacyjnej. Zaliczyć tu można wszystkie determinanty o podłożu ustrojowym. Drugą kategorię tworzą wartości związane ściśle z potrzebami jednostki ludzkiej i społeczności jakie two-

<sup>8</sup> Przyczyny takiego podejścia można dopatrywać się w panujących wówczas poglądach na temat zarządzania. Dominowała wówczas tzw. szkoła klasyczna zarządzania, której obce były motywy behawioralne.

<sup>9</sup> Zob. M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 179 i nast.

rzy. Będą to więc determinanty o podłożu socjologicznym. Wreszcie nie należy zapominać o okolicznościach mających wpływ na podział terytorialny wykształconych bez powiązania ze ściśle określonymi potrzebami jednostki lub państwa. Będą to determinanty mające charakter naturalny. Podsumowując, klasyfikacji determinant kształtowania podziału terytorialnego można dokonać w oparciu o te trzy główne kryteria, tj. ustrojowe, socjologiczne i naturalne. Podkreślić w tym miejscu należy możliwość przenikania poszczególnych determinant między powstałymi w ten sposób grupami. Określone determinanty mogą bowiem wypełniać założenia dwu, a nawet wszystkich trzech kryteriów.

## 2.1. Determinanty ustrojowe

W ramach kryterium ustrojowego wymienić należy te determinanty, które mają szczególne znaczenie z punktu widzenia państwa. W pierwszej kolejności wskazać tu należy urząd polityczny i gospodarczy państwa. Na kształt podziału terytorialnego istotny wpływ ma rodzaj i charakter zadań oraz podstawowych funkcji danego państwa, czyli zasadniczy typ państwa<sup>10</sup>. Podział terytorialny odpowiedni dla jednego ustroju może nie sprawdzać się w innym. Dowodzą temu polskie doświadczenia w tym zakresie. W 1975 r. wprowadzono podział odpowiadający potrzebom panującego wówczas systemu centralistycznego. Spłaszczenie struktur poprzez wyeliminowanie powiatów miało sprzyjać założeniom centralistycznego zarządzania terenowego – mniejsza liczba szczebli pozwala łatwiej i skuteczniej oddziaływać organom wyższego stopnia na struktury terenowe realizując przez nie swoje zadania<sup>11</sup>. Jako argumenty przemawiające za wyższością struktur płaskich w modelu państwa centralistycznego wskazywano np. kwestię przepływu informacji, czy możliwość gradacji stopnia wyspecjalizowania od szczebli niższych do wyższych<sup>12</sup>. Argumenty te zdają się być skuteczne, tyle że w układzie administracji scentralizowanej.

W systemie zdecentralizowanym powyższe argumenty byłyby zapewne wadami. Łatwiej jest opanować dane zadania, im jest ich mniej<sup>13</sup>. Ponadto jednym z założeń systemu zdecentralizowanego jest samodzielność struktur terenowych, co jest związane z autonomią terenu. Struktura smukła pozwala na przyporządkowanie interesu terenowego poszczególnym szczeblom, z którymi związane są określone zadania. Jedynie realizacja tych zadań w optymalnych warunkach terenowych może przynieść pożądaną skutek. Obciążanie poszczególnych szczebli struktur terenowych nadmierną liczbą zadań, z którymi sobie nie radzą i się nie utożsamiają wpłynie hamująco na ich realizację. Równie niekorzystne jest nad-

<sup>10</sup> Zob. tamże, s. 178.

<sup>11</sup> Por. Z. Leoński, *Podział terytorialny*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977, s. 377.

<sup>12</sup> Zob. np. S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973, s. 248 i nast.

<sup>13</sup> Zob. Z. Leoński, *Podział terytorialny...*, op. cit., s. 393.

mierne rozbudowanie struktury terenowej w liczbę szczebli. Powodować to może niepełne wykorzystanie poszczególnych szczebli, dla których nie będzie wystarczającej liczby zadań, co z kolei będzie podstawą oceny ich efektywności. Wielkość każdej jednostki terenowej jak i liczba szczebli muszą być optymalne<sup>14</sup>.

Bardzo ważną determinantą mającą wpływ na kształt podziału terytorialnego są zjawiska ekonomiczne. Wywierają one decydujący wpływ na życie społeczno – gospodarcze państwa. Intensywność procesów ekonomicznych, a w szczególności aktywna rola państwa w tej dziedzinie wywierają duży wpływ na szereg zjawisk organizacyjnych państwa, jak: struktury demograficzne, układy komunikacyjne, działalność kulturalna i wiele innych. Słusznie podkreśla Z. Rybicki, że podział terytorialny ukształtowany głównie dla celów sprawowania działań reglamentacyjnych „policji administracyjnej” nie może odpowiadać potrzebom intensyfikacji ekonomicznej<sup>15</sup>. Nie budzi też wątpliwości, że wpływ determinant ekonomicznych na podział terytorialny ma również odwrotny skutek – ukształtowany podział terytorialny wpływa na procesy ekonomiczne. Jako przykład Z. Leoński podaje rozwój miejscowości będących centrami administracyjnymi<sup>16</sup>. Nie ma wątpliwości, że ukształtowanie nowej jednostki podziału terytorialnego powoduje, że jej siedziba staje się również centrum ekonomicznym, a co za tym idzie: kulturalnym, handlowym, usługowym, przemysłowym, edukacyjnym, instytucjonalnym itp. Podział ten winien być tak ukształtowany, aby centra te się w miarę możliwości pokrywały. Siedziba organów administracji publicznej winna być więc lokowana w miejscowości posiadającej dobrze rozwinięte zaplecze gospodarcze, społeczne i kulturalne, co stanowi przedmiot zainteresowań geografii administracyjnej<sup>17</sup>. Pozwoli to na wprowadzenie ładu i porządku w działalności ludzkiej, a także stworzenie ścisłego zakresu działania określonych podmiotów. Podział terytorialny tworzony jest więc w celu organizacji i sprawności racjonalizacji działań, przez co sprzyja powstawaniu następstw znacznie wykraczających poza te kategorie<sup>18</sup>. Jak zauważa J. Wieczorek, wiele miast w Polsce zawdzięcza swój rozwój ekonomiczny, a nawet istnienie temu, że stały się centrum administracyjnym<sup>19</sup>. Powstałe w ten sposób ośrodki stanowią

<sup>14</sup> Por. E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 150.

<sup>15</sup> Zob. Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 197–198.

<sup>16</sup> Zob. Z. Leoński, *Podział terytorialny...*, op. cit., s. 382.

<sup>17</sup> Geografia administracyjna klasyfikuje, wychodząc od geografii ekonomicznej, jednostki administracyjne według ich funkcji w przestrzeni, przy czym funkcje administracyjne w ścisłym znaczeniu nie odgrywają pierwszorzędnej roli. Przede wszystkim chodzi tu także o współzależność ze stosunkami socjoekonomicznymi i ich oddziaływaniem. Do geografii administracyjnej należy sytuowanie władz na obszarze państwa oraz wybór siedzib władz, co wpływa na rozwój danego regionu. Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 278. O geografii administracyjnej zob. szerzej np. G. Püttner, *Verwaltungslehre*, München 1989, s. 77 i nast.

<sup>18</sup> Por. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 72.

<sup>19</sup> Zob. J. Wieczorek, *Dwustopniowy system władzy i administracji czynnikiem unowocześnienia państwa*, „Rada Narodowa, Gospodarka-Administracja” 1975, nr 11, s. 10.

element struktury terenowej państwa mający znaczenie w kształtowaniu podziału terytorialnego.

Determinantą ustrojową są także zadania publiczne. Pożądanym kierunkiem kształtowania struktury podziału terytorialnego jest powoływanie takich jednostek podziałowych, które dają szansę sprawnego zarządzania sprawami publicznymi. Warunkiem sprawnej i skutecznej realizacji zadań publicznych jest właściwie ukształtowana struktura organizacyjna podmiotów powołanych do ich wykonywania. Podziału terytorialnego państwa dokonuje się w tym celu, aby w każdej jednostce terytorialnej ustanowić odpowiedni organ administracji publicznej lub jednostki niepubliczne wykonujące zadania publiczne, które by działały w ściśle oznaczonych granicach terytorialnych. Ma to zasadnicze znaczenie dla organizacji i funkcjonowania całego systemu administracji i podmiotów gospodarczych. Podziału terytorialnego państwa dokonuje się przede wszystkim dla potrzeb organów lokalnych, po to, by mogły one istnieć i działać według ustalonego porządku, w określonych jednostkach, ściśle od siebie odgraniczonych, w których zamyka się ich terytorialna właściwość<sup>20</sup>. Obszar jednostki podziału terytorialnego jest bowiem zarazem obszarem działania odpowiedniego organu administracji publicznej. Obszar ten zaś winien być zależny od liczby i rodzaju zadań realizowanych przez dany organ<sup>21</sup>. Pomiędzy liczbą i rodzajem zadań a obszarem ich realizacji przez dany organ istnieje stała korelacja. Im większa liczba zadań, zwłaszcza różnorodnych, tym mniejszy winien być jednostkowy obszar ich realizacji. Powierzenie dużej liczby zróżnicowanych zadań jednemu organowi przy jednoczesnym dużym obszarze właściwości zapewne skutkować będzie jego niewydolnością w tym zakresie, a co za tym idzie – niesprawnością systemu terenowego. Pamiętać przy tym należy o postulatcie maksymalnej efektywności – należy tak kształtować obszary właściwości organów, aby ich potencjał był w pełni wykorzystany. Zbyt małe obszary właściwości skutkować będą nadmierną rozbudową struktur terenowych, co wpłynie na wzrost jej kosztów, obniżając tym samym ocenę ich efektywności. Uwagi te pozostają aktualne zarówno w odniesieniu do liczby jednostek danego szczebla, jak i do liczby szczebli. Nie tylko liczba i różnorodność zadań ma wpływ na kształt podziału terytorialnego, lecz także ich specyfika. Specjalny charakter zadań wymaga niejednokrotnie odrębnego zdefiniowania jednostkowych obszarów ich realizacji w ramach odrębnych podziałów tworzonych specjalnie dla tych celów. Podsumowując, zadania publiczne stanowią szczególnie ważną determinantę kształtowania podziału terytorialnego. Na potrzeby ich realizacji tworzone są struktury organizacyjne administracji publicznej. Niezbędnym elementem tej struktury jest zaś określenie właściwości miejscowej jej organów, czyli wskazanie obszarów ich funkcjonowania, co dokonuje się w formule podziału terytorialnego.

<sup>20</sup> Zob. L. Żukowski, *Administracyjno-prawne zagadnienia podziału terytorialnego państwa*, „Zeszyty Naukowe Filii UMCS w Rzeszowie. Prawo i Administracja” 1973, nr 2, s. 165.

<sup>21</sup> Zob. Z. Leoński, *Podział terytorialny...*, op. cit., s. 393.



## 2.2. Determinanty naturalne

Kolejną kategorię tworzą determinanty naturalne. Do tej kategorii należy zaliczyć wszystkie te determinanty mające wpływ na podział terytorialny, które wykształcone zostały bez powiązania ze ściśle określonymi potrzebami jednostki lub państwa. Są efektem działania czasu, natury, bądź innych obiektywnych czynników<sup>22</sup>. Determinanty ustrojowe zmieniają się wraz z mniejszymi lub większymi korektami ustrojowymi państwa. Determinanty socjologiczne ulegają przeobrażeniom wraz ze zmianami towarzyszącymi człowiekowi, tj. np. jego świadomości, potrzeb, wiedzy itp. Determinanty naturalne nie ulegają tak szybkim przeobrażeniom jak pozostałe i w tym znaczeniu można je uznać za najtrwalsze. Ich kształtowanie się jest z reguły procesem długotrwałym i złożonym, bezpośrednio niezależnym od chwilowych okoliczności, choć uwzględniającym je w szerszej perspektywie.

W pierwszej kolejności wskazać tu należy uwarunkowania terenu. Na czynnik ten składa się kilka cech terenu, tj. ukształtowanie, bogactwo naturalne i lokalizacja. O ile ukształtowanie terenu było zawsze bardzo ważnym, jak nie najważniejszym elementem struktury terenowej państwa, tak obecnie zauważyć należy swoistą dezawuację jego znaczenia. Ukształtowanie terenu narzuca co prawda naturalne granice pomiędzy określonymi terenami w postaci rzek, pasm gór itp. Postęp techniczny, w ramach którego następuje stały rozwój i dostępność technologii, budownictwa, a zwłaszcza komunikacji sprawił jednak, iż nie stanowią już barier wpływających na wielkość jednostek terenowych. Ukształtowanie terenu pozostaje dalej czynnikiem kształtującym podział terytorialny, to jednak już o mniejszej doniosłości.

Bez większego znaczenia zdaje się też być kwestia bogactw naturalnych, choć tylko pozornie. Pośrednio bowiem walor ten zdaje się wpływać jednak na kształt podziału terytorialnego. Przykładem może być zagłębie śląskie, gdzie bogactwo zasobów naturalnych zadecydowało o demografii, a dalej o kształcie jednostek podziału terytorialnego. Są one małe obszarowo i wysoko zaludnione. Jakkolwiek jednak, czynnik ten nie ma bezpośredniego znaczenia na kształt zasadniczego podziału terytorialnego, lecz jego skutki. Inaczej wygląda sprawa wpływu tego czynnika na podział dla celów specjalnych. Tutaj widać wyraźne oddziaływanie na kształt poszczególnych jednostek tego podziału<sup>23</sup>. Podobną doniosłość dla podziału dla celów specjalnych ma lokalizacja terenu, np. nadmorska, czy przygraniczna. Powyższe pokazuje, że doniosłość poszczególnych determinant powinna być rozpatrywana zarówno w kontekście podziału terytorialnego jako systemowej struktury państwa, ale także z uwzględnieniem potrzeb jego poszczególnych rodzajów.

<sup>22</sup> Mogą to być czynniki zewnętrzne, w tym np. działalność innych państw. W wyniku zaborów tereny Polski po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. posiadały zróżnicowaną strukturę, pozostała po wpływach państw zaborczych. Wpływy te były widoczne w procesie unifikacji systemu terenowego Polski.

<sup>23</sup> Np. obszary właściwości organów górniczych i geologicznych.

Czynnikiem dezawuującym ukształtowanie terenu jest wspomniany wyżej postęp techniczny, zwłaszcza w zakresie sieci komunikacyjnych. Jest to determinant naturalny, gdyż stanowi naturalny atrybut życia człowieka, którego immanentną cechą jest rozwój. Postęp techniczny podnosi sprawność funkcjonowania państwa i poszczególnych jednostek dzięki stałemu pozyskiwaniu lepszych rozwiązań. Szczególne znaczenie mają tu powiązania komunikacyjne. Rozróżnić tu jednak należy determinanty wyłącznie dezawuujące ukształtowanie terenu oraz takie, które ponadto stanowią samoistne determinanty kształtujące podział terytorialny. Czynnikiem dezawuującym podział terytorialny jest telekomunikacja. Nie budzi wątpliwości, że rozwinięte możliwości przesyłu informacji, w tym możliwości jakie niesie Internet (np. możliwość składania deklaracji podatkowych za pośrednictwem Internetu, podpis elektroniczny, pozyskanie informacji itp.) niwelują bariery odległości. Nie jest to jednak samoistny determinant kształtujący podział terytorialny. Będzie nim natomiast komunikacja lądowa oraz związany z nią poziom postępu technicznego. Dobra sieć dróg daje możliwość sprawnego przemieszczania się po terytorium kraju. Naturalnym efektem postępu technicznego jest obecnie także ogólnodostępność środków transportu przeznaczonych do ruchu drogowego. W konsekwencji odległość nie jest już barierą wpływającą na sprawność podziału terytorialnego, a istniejąca sieć dróg jest argumentem mającym znaczenie w kształtowaniu podziału terytorialnego. Podkreślić tu jednak wyraźnie należy, iż determinanta ta nie ma pierwszorzędного znaczenia.

Szczególne i narastające znaczenie w problematyce podziału terytorialnego mają także procesy urbanizacyjne oraz struktury sieci osadniczej, tworzenie się dużych aglomeracji miejskich i przemysłowych, czy zacieranie się różnic między miastem a wsią<sup>24</sup>. Z jednej strony jest to wynikiem przemieszczania się ludności wiejskiej i rozwoju niektórych miast<sup>25</sup>, z drugiej zaś – efektem coraz częściej obserwowanej ostatnio ekspansji mieszkaniowej osób związanych zawodowo z miastem poza jego granice. Gminy wiejskie okalające większe miasta stają się bardzo często *de facto* ich zapleczem mieszkaniowym, a podział terytorialny na tym szczeblu ma jedynie charakter formalny i nie znajduje społecznego uzasadnienia. W tym przypadku można mówić także o ekonomicznej dysfunkcji podziału. Duże miasta, tworząc potencjał gospodarczy, nie uzyskują w związku z tym należytego wpływu z podatków od dochodów mieszkańców. Ten bowiem trafia do gmin ościennych, gdzie mieszkają pracownicy tych miast. Z drugiej strony miasta stanowią centra handlowe, usługowe, medyczne, oświatowe, kulturalne itd. dla okalającego je obszaru zaspokajając potrzeby jego mieszkańców. Miasta, zwłaszcza te większe, wraz z okalającymi je terenami stanowią więc system<sup>26</sup> oparty na stałych powiązaniach. W tym też zakresie pojawia się uzasad-

<sup>24</sup> Por. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 73.

<sup>25</sup> Por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 109.

<sup>26</sup> Z. Leoński używa określenia „organizm”. Zob. Z. Leoński, *Podział terytorialny...*, op. cit., s. 389.

niony postulat o potrzebie rozważenia nadania takiemu systemowi formalnych podstaw. Obecny powiat nie jest jednak skutecznym rozwiązaniem na stawiany postulat. Problem urbanizacji oceniać należy w kategoriach czynników naturalnych. Wytworzony w drodze działalności człowieka układ urbanizacyjny stanowi bowiem część naturalnego porządku terenowego<sup>27</sup>. Sieci osadnicze, powiązania komunikacyjne stanowią przecież trwałe elementy krajobrazu naturalnego, podobnie jak rzeki, czy góry. Co więcej, z tego punktu widzenia mają większy wpływ na formowanie podziału terytorialnego państwa niż ukształtowanie terenu. Łączy się bowiem z dodatkowymi determinantami kształtowania podziału terytorialnego, jak np. ekonomiczny, czy demograficzny.

W ramach kryterium naturalnego należy także wymienić determinant demograficzny. Problematykę demograficzną można rozpatrywać wieloaspektowo. Nie każdy aspekt będzie uzasadniał dokonaną kwalifikację tego determinanta jako naturalnego. Jednym z nich jest struktura narodowościowa ludności zamieszkałej na danym terenie<sup>28</sup>. Problem sprowadza się tu do potrzeby zapewnienia wszystkim narodowościom optymalnych warunków funkcjonowania i rozwoju. Podkreślić w tym miejscu jednak należy, że determinant ten w takim kontekście miał zastosowanie w zasadzie w państwach składających się z ludności zróżnicowanej pod względem narodowościowym. I w tym zakresie miałby on znaczenie także socjologiczne. W krajach, gdzie zasadą jest ludność jednej narodowości, a inne stanowią tzw. mniejszości narodowe, czynnik demograficzny w omawianym znaczeniu nie będzie aż tak doniosły. Dlatego też w Polsce problematyka determinanta demograficznego w omawianym kontekście wolna jest od socjologicznego podtekstu – znajduje zastosowanie w odniesieniu do liczby mieszkańców zamieszkujących określone tereny. Tutaj będzie stanowił argument kształtujący podział terytorialny o charakterze naturalnym. Liczba mieszkańców jest bowiem jednym z elementów wpływających na pomiar wielkości poszczególnych jednostek podziału terytorialnego. I w tym kontekście stanowi istotny determinant naturalny.

Determinant demograficzny nie może być jednak traktowany jako samodzielny czynnik kształtujący podział terytorialny. Podstawowymi elementami każdej jednostki podziału terytorialnego państwa są mieszkańcy i obszar. Postulowanym rozwiązaniem byłaby równowaga tych wartości dla każdej jednostki podziału terytorialnego ustalana co prawda indywidualnie, to jednak według ogólnego prawidła. Trudno jednak go urzeczywistnić. Stąd konieczne jest znalezienie równowagi między tymi wartościami, ale także określenie uzasadnionego

<sup>27</sup> Tak jak w wyniku działalności człowieka kształtowane są np. koryta rzek, czy zbiorniki wodne.

<sup>28</sup> W tym zakresie zob. szerz. np. M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 179. Podkreślić w tym miejscu należy, że opracowania te powstawały w tonie założeń państwa socjalistycznego. Przykładem, Z. Leoński wskazuje Czechosłowację, Jugosławię i ZSRR, które składają się z ludności zróżnicowanej pod względem narodowościowym; zob. Z. Leoński, *Podział terytorialny...*, op. cit., s. 391.

prymatu. Na terenach o gęstszym zaludnieniu, lepiej zagospodarowanych, bardziej zasobnych, lepiej wyposażonych w zaplecze społeczne i kulturalne tworzone winny być tworzone jednostki podziału terytorialnego mniejsze obszary, a na terenach o mniejszym zaludnieniu, co zwykle łączy się ze słabszym zagospodarowaniem, jednostki podziału o większym obszarze. Zdaniem E. Ochendowskiego czynnik ludnościowy i potencjał gospodarczy odgrywają przy tworzeniu jednostek podziału terytorialnego znacznie większą rolę niż sam element obszaru<sup>29</sup>. Założyć jednak należy, iż teza ta nie powinna być tak kategoryczna. Każdy teren wymaga indywidualnego podejścia w procesie racjonalnego tworzenia podziału terytorialnego. W jednym przypadku decydująca będzie struktura osadnicza, w drugim – stopień uprzemysłowienia/urolnienia określonego terenu itp. Słusznym zdaje się więc postulat zachowania w każdym przypadku koniecznego optimum wynikającego z indywidualnych uwarunkowań poszczególnych terenów, przy jednoczesnej indywidualizacji proporcji dla każdego terenu z osobna – proporcji liczby mieszkańców i obszaru. Postulatowi temu należy jednak nadać status zasady kształtowania podziału terytorialnego, a nie jego determinantu.

Omawiając determinanty naturalne nie sposób pominąć uwarunkowań historycznych. Dla poprawności prowadzonych rozważań konieczne jest jednak poczynienie pewnych ustaleń. W literaturze przedmiotu spotkać bowiem można rozróżnienie jednostek podziału terytorialnego na mające charakter historyczny i mające charakter racjonalistyczny<sup>30</sup>. Takie rozróżnienie zdaje się nie być uzasadnione z prawnego punktu widzenia. Każdy bowiem podział terytorialny jako prawno–ustrojowa struktura terenowa państwa jest wynikiem racjonalnego działania obejmującego między innymi proces stanowienia prawa. W tym też zakresie nie budzi wątpliwości, że obowiązujący podział terytorialny jest podziałem racjonalnym. Inną kwestią są przesłanki jego kształtowania. Tutaj decydujące znaczenia mają określone determinanty. Jednym z nich jest bez wątpienia motyw historyczny, choć można też tworzyć jednostki zupełnie nowe, nie mające historycznego odniesienia. Nie oznacza to jednak występowania jednostek mających charakter historyczny i jednostek racjonalnych na zasadzie przeciwieństw. Każda jednostka terenowa państwa ma charakter racjonalistyczny, a przy tym może mieć również charakter historyczny. Jak zauważa J. Szreniawski, podział ukształtowany historycznie musi zmieniać się pod wpływem innych czynników natury

<sup>29</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 279.

<sup>30</sup> Zob. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 215. Zdaniem tych Autorów, jednostkami o racjonalistycznym charakterze są te, przy których tworzeniu kierowano się przesłankami innymi niż tylko tradycja historyczna. Oznaczałoby to zgodę na istnienie jednostek znajdujących potwierdzenie jedynie w czynniku historycznym z pominięciem wszystkich innych. Trudno zgodzić się z taką tezą, zwłaszcza w przekonaniu, iż nie jest dopuszczalne tworzenie jakichkolwiek jednostek jedynie w oparciu o względy historyczne, z pominięciem innych czynników.

racjonalistycznej, jak gospodarcze, osadnicze, militarne, komunikacyjne itp. Będąc nadal podstawą podziału, zmienia się i tworzy ukształtowania nowe, bardziej dostosowane do aktualnych potrzeb i oczekiwań<sup>31</sup>. To, w jakim stopniu determinanta historyczna wpłynęła na jej kształt i jej istnienie w ramach podziału terytorialnego jest odrębną kwestią.

Ja zauważa M. Jaroszyński, zmiany w podziale terytorialnym dokonują się stopniowo, w miarę przekształcania się stosunków w terenie, a nie w sposób nagły i gwałtowny – nawet wtedy, gdy w państwie następuje przewrót o charakterze rewolucyjnym. Stopniowość zmian w podziale terytorialnym powoduje, że w istniejącym podziale znajdują się obok nowych także stare determinanty, wykształcone w przeszłości, niekiedy zamierzchlej<sup>32</sup>. Proces ten jest ciągły i to co w pierw jest nowe z czasem staje się stare. Zasadniczy problem pojawia się w odniesieniu do ustalenia granicy czasu, od której będzie można mówić o determinancie historycznej. Nie ma ścisłych wytycznych pozwalających przyjąć ogólne założenia. Determinanta ta jest więc względna. Klasycznym przykładem potwierdzającym tą względność był francuski departament, utworzony na początku Wielkiej Rewolucji w 1790 r.<sup>33</sup> jako jednostka *strice* nowa, bez historycznego umotywowania. Obecnie, po blisko ćwierć wieku istnienia, można uznać, że nabrał także historycznego charakteru, choć uznanie to też jest umowne. Także polskie doświadczenia podważają znaczenie tej determinanty. Pytanie o to, które województwa w swej wielkości mają podstawy historyczne zdaje się być retoryczne: obowiązujące duże w liczbie 17, czy poprzednie małe w liczbie 49, a może jeszcze inne znane dziejom polski<sup>34</sup>? Podobne pytanie można formułować w odniesieniu do powiatów i rejonów, czy gromad i gmin. W ocenie autora, obecnie wszystkie mają już podłoże historyczne. Tym samym determinanta ta nie daje gotowych rozwiązań, lecz wręcz wprowadza niepewność.

### 2.3. Determinanty socjologiczne

Kolejną kategorię klasyfikacji determinant kształtowania podziału terytorialnego tworzą wartości związane ściśle z potrzebami jednostki i społeczności jakie tworzy. Rozróżnić tu należy determinanty pośrednio i bezpośrednio oddziałujące na podział terytorialny. Pośredni wpływ na kształt podziału terytorialnego mają te potrzeby człowieka i społeczności, które są przesłanką formułowania zadań z zakresu administracji publicznej. Jak była wyżej mowa, zadania z zakresu administracji publicznej determinują kształt podziału terytorialnego. Tym samym

<sup>31</sup> Zob. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 71.

<sup>32</sup> Zob. M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 182.

<sup>33</sup> Por. np. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 124–125; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 82.

<sup>34</sup> Np. miasta stanowiące samodzielne województwa. Zob. np. M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne...*, op. cit., s. 109.

potrzeby jakim służą kształtują te determinanty. Ich pośrednia rola w tym zakresie pomniejsza jednak ich znaczenie wprost dla podziału terytorialnego. Nieporównywalnie większy wpływ na podział terytorialny mają te determinanty socjologiczne, które wywierają bezpośredni wpływ stając się czynnikami samoistnymi. Są to takie determinanty, jak: przyzwyczajenia ludności, tradycje kulturowe, czy poczucie wspólnoty. Wartości te mają szczególne znaczenie, gdyż warunkują akceptację społeczną struktury terytorialnej państwa. W państwie demokratycznym jest to szczególnie ważne. Brak aprobaty społeczeństwa dla obowiązującego podziału terytorialnego może skutkować jego niewydolnością. Będzie bowiem wprowadzał sztucznie podzielone lub połączone jednostki nie odzwierciedlające rzeczywistych więzi społecznych i zachodzących w nich procesów. Nie będzie wówczas autentycznego samorządu terytorialnego. Mieszkańcy nie będą bowiem tworzyć wspólnot terytorialnych, gdyż nie będą utożsamiać się z narzuconą im sztuczną konwencją terenową. Wspólnota samorządowa stanowi bowiem substrat ludzki, a terytorium – substrat rzeczowy jednostki samorządu terytorialnego<sup>35</sup>. A jednym z fundamentalnych ustrojowych założeń w Polsce jest istnienie samorządu terytorialnego na wszystkich jego szczeblach. Podział terytorialny, który nie ma społecznej aprobaty nigdy nie będzie dobrym podziałem, niezależnie od jego poprawności na innych płaszczyznach. Tym samym determinanty socjologiczne w tym znaczeniu mają szczególną doniosłość.

## Podsumowanie

Poszczególne determinanty w różnym stopniu mogą wpływać na kształt podziału terytorialnego. Z. Leoński – jako najważniejsze – wskazuje determinanty natury politycznej, ekonomicznej, tradycji i przyzwyczajzeń, ale także podkreśla, iż jest efektem racjonalizacji działań i stanowi konsekwencję postępu technicznego<sup>36</sup>. Zdaniem J. Szreniawskiego, najważniejszymi są determinanty natury ekonomicznej oraz zasady demokratyzmu sprzyjające rozwojowi gospodarczemu państwa i ludności oraz zapewniające wpływ obywatela na administrację, łatwy kontakt strony z organem państwowym, a przede wszystkim z organem administracji rządowej lub samorządowej<sup>37</sup>. O przewadze jednej determinanty nad inną każdorazowo decydować będą jednak okoliczności, w jakich podejmuje się ich oceny. To, co w danym momencie będzie stanowiło determinantę przewodnią, w innym będzie mniej ważne. Z teoretycznego punktu widzenia trudno więc jednoznacznie wskazać determinanty najważniejsze, czy dokonywać ich gradacji. Zadaniem teorii jest ich wskazywanie, zaś sposób wykorzystania pozo-

<sup>35</sup> Por. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 1 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.

<sup>36</sup> Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa...*, op. cit., s. 108–109.

<sup>37</sup> Zob. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 73.

staje zawsze domeną praktyki związanej z kształtowaniem podziału terytorialnego. Tutaj zastosowanie mają z kolei odpowiednie zasady doboru tych czynników, tj. zasady kształtowania podziału terytorialnego.

Kształt podziału terytorialnego winien być efektem zrównoważenia szeregu sprzecznych tendencji towarzyszących tworzeniu jego koncepcji. Stosowny umiar musi być zachowany w dążeniu do tworzenia jednostek dużych, dostosowanych do wpływania na gospodarkę z postulatem tworzenia jednostek małych, odpowiednich do prowadzenia działalności społeczno-kulturalnej. Trudne, acz konieczne jest również pogodzenie dążeń do tworzenia jednostek o profilu jednostronnym z jednostkami o profilu wielostronnym, tworzących samowystarczającą i harmonijną jedność gospodarczą, poglądów o większej sprawności struktur wysmukłych składających się z wielu szczebli z przekonaniem o wyższości struktur płaskich, zasad centralizacji i decentralizacji w budowie aparatu państwowego itd.<sup>38</sup>. Dlatego proces kształtowania podziału terytorialnego winna cechować rozwaga i ostrożność, zwłaszcza w przypadku zmian podziału zasadniczego. Konieczne są także stosowne badania i niezbędne analizy<sup>39</sup>, w tym z uwzględnieniem opinii publicznej, aby w miarę możliwości unikać potencjalnych konfliktów społecznych<sup>40</sup>. W pracach tych, jak się zdaje, podstawowe znaczenie powinny odgrywać poszczególne determinanty wpływające w danym czasie i miejscu na kształt podziału terytorialnego.

## Bibliografia

- Brzeziński W., *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce*, Warszawa 1932.
- Dolnicki B., *Komentarz do art. 1 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.
- Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8.
- Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kowalewski S., *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973.
- Leoński Z., *Podział terytorialny*, [w:] J. Starościak (red.) *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977.

<sup>38</sup> Por. ibidem, s. 71–72.

<sup>39</sup> Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 280.

<sup>40</sup> Por. Z. Leoński, *Zarys prawa...*, op. cit., s. 111.

- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002.
- Püttner G., *Verwaltungslehre*, München 1989.
- Rybicki Z., *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971.
- Sarnecki P., *Rozdział I „Rzeczpospolita”, art. 15*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005.
- Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. 1. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.
- Wieczorek J., *Dwustopniowy system władzy i administracji czynnikiem unowocześnienia państwa*, „Rada Narodowa, Gospodarka – Administracja” 1975, nr 11.
- Żukowski L., *Administracyjno – prawne zagadnienia podziału terytorialnego państwa*, „Zeszyty Naukowe Filii UMCS w Rzeszowie. Prawo i Administracja” 1972, nr 2.

## **Determinants of shaping the territorial division – administrative and legal approach**

### **Summary**

The issue of territorial division as a legal issue is one of the key issues in considering the territorial organization of the state. It is one of the most important factors influencing the organization of the state. The process of shaping the territorial division is specific, complex and based on a number of diverse, variable determinants. The determinant of shaping the territorial division is any condition relevant to the territorial structure of the state, reflecting specific needs or values resulting from the specific features of the land. Considering the multiplicity of such premises, the number and variety of these determinants is considerable. The aim of the article is an attempt to identify and systematize these determinants. An attempt will be made to determine the importance of individual determinants on the shape of the territorial division and the relationships between them. On the one hand, these determinants determine the shape of the territorial division, on the other hand, the territorial division influences their formation, change or updating. Therefore, they form a coherent system of mutual response to the needs of shaping the territorial structure of the state.

**Keywords:** territorial division, public administration, administrative law.