

Artur Mazurkiewicz

**KRYTERIA WYBORU OŚRODKÓW MIEJSKICH NA SIEDZIBY
WŁADZ WOJEWÓDZKICH NA PRZYKŁADZIE RZESZOWA
JAKO STOLICY WOJEWÓDZTWA PODKARPACIEGO**

1. Wprowadzenie

Podział terytorialny jest jednym z wyznaczników sprawności administracyjnej państwa, która to cecha ma pierwszorzędne znaczenie, decyduje bowiem o szybkiej i trafnej reakcji organów administracji danego państwa na zjawiska zachodzące na jego terytorium. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że podziałem terytorialnym jest „względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa dokonywane dla pewnej grupy lub określonych tylko jednostek organizacyjnych państwowych lub jednostek niepaństwowych wszakże wykonujących zadania państwowe”¹. Podział ten jest instrumentem, za pomocą którego uzyskuje się określony ład przestrzenny w realizacji zadań publicznych². Terenowe organy administracji, tak rządowej, jak i samorządowej, zgodnie z koncepcją decentralizacji funkcji państwa, odpowiedzialne są obecnie za wykonanie ogromnej części zadań publicznych, stąd też jednostki podziału terytorialnego są tą częścią systemu administracji publicznej, która w dużym stopniu kształtuje u obywateli obraz funkcjonowania państwa. Z tych względów sprawą najwyższej wagi była decyzja dotycząca określonego kształtu podziału terytorialnego, albowiem układ przestrzenny, a zwłaszcza podział na województwa, powinien należeć do najbardziej trwałych i stabilnych elementów organizacji państwa³.

Nieodzownym elementem składowym reformy terytorialnej było wskazanie miast mających stać się siedzibami przyszłych województw. Wybór ten nie

¹ Z. Leoński, *Podział terytorialny* [w:] *System prawa administracyjnego*, Ossolineum 1977, t. 1, s. 370.

² J. Sługocki, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Dylematy regionalizacji w Polsce*, Olsztyn 1997, s. 163.

³ *Ibidem*, s. 160–161.

w każdym przypadku był oczywisty, bowiem przedkładane projekty niejednokrotnie zawierały diametralnie różne koncepcje, a proces kształtowania rządowego projektu podziału terytorialnego był długotrwały i burzliwy. Mając powyższe na uwadze, istotne wydaje się sformułowanie kryteriów doboru, które pozwoliły umieścić określone miasta na liście ośrodków będących siedzibami władz wojewódzkich. Autorzy zajmujący się wskazanym tematem wymieniają co prawda niektóre z tych czynników, ale zazwyczaj pomijają jeden z najdonioślejszych, mianowicie zapominają, że o wyborze stolicy województwa, czyli siedziby jego władz terenowych, decydować powinno kryterium umożliwiające organom administracji sprawne wykonywanie ich funkcji. Opierający się na teorii organizacji i kierownictwa parametr sprawności, który w odniesieniu do działań administracji stanowił jedną z przesłanek decydujących o kształcie całego podziału terytorialnego kraju⁴, powinien być uwzględniany także w odniesieniu do wyboru siedziby rządowych i samorządowych władz terenowych. Czynnikiem, który w największym stopniu decyduje o sprawności administracji wojewódzkiej, jest centralne położenie miasta w odniesieniu do obszaru zarządzanego przez umiejscowione w tym mieście organy władzy. Przedstawienie ewolucji pozycji Rzeszowa jako ośrodka osadniczego w regionie, m.in. w kontekście warunków historycznych i geograficznych, uwydatni znaczenie tego ważnego, acz niedocenianego kryterium, pozwoli też na ukazanie specyficznych lokalnych zależności leżących u podstaw sukcesu, jakim było utrzymanie przez Rzeszów statusu stolicy województwa po dokonaniu w roku 1999 reformy terytorialnej.

Status miasta wojewódzkiego wyznacza miejsce danego ośrodka w grupie najważniejszych miast Polski. Dla mniejszych miast, których rozwój nie jest przesądzony, stanowi również wspaniałą szansę. Często można było zaobserwować istnienie powiązania pomiędzy uzyskaniem przez dany ośrodek statusu miasta wojewódzkiego a wzrostem jego prestiżu, przyciąganiem inwestorów, mieszkańców, poprawą jego infrastruktury. Z kolei utrata przez miasto tego statusu nierzadko była przyczyną jego degradacji gospodarczej, politycznej, a nawet kulturalnej czy też sportowej, bez wyjątków powodowała jego marginalizację w stosunku do ośrodków, które siedzibami województw pozostały⁵. Powyższa zależność była przyczyną ostrych konfliktów o przyznanie danemu miastu statusu siedziby władz administracyjnych regionu, wybuchały one szczególnie wyraziście w przypadku dokonywania zmian podziału terytorialnego. Spory takie miały wieloaspektowe podłoże, jednakże szczególne znaczenie miały dla mieszkańców zainteresowanych miast, od ich wyniku zależał bowiem rozwój lub upadek miasta, jego być albo nie być dla lokalnej

⁴ *Ibidem*, s. 161.

⁵ P. Szreniawski, *Zagadnienia stołeczności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 612–613.

społeczności, wiązały się one bezpośrednio z istnieniem ekonomicznych podstaw jej egzystencji, poprawą koniunktury gospodarczej, zwiększeniem liczby miejsc pracy, wzrostem perspektyw życiowych mieszkańców. Chociaż nie ulega wątpliwości, że na skutek przeprowadzenia reformy podziału terytorialnego z 1975 r. niektóre miasta „awansowały”, stając się podstawą do stworzenia nowych województw, to wiele z tych nowych, małych województw nie miało szans stworzenia podstaw dla trwałych nowych regionów⁶.

Opisaną tendencję obrazują liczne przykłady, z których w województwie podkarpackim można wymienić chociażby Tarnobrzeg. Miasto, które w 1975 r. stało się stolicą własnego województwa, dzięki płynącym z tego tytułu profitom oraz prężnie działającemu przemysłowi siarkowemu przeżywało na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych burzliwy rozwój, powstawały nowe osiedla mieszkaniowe, miasto poszerzało swe granice administracyjne o sąsiednie miejscowości. O ile okres ten dobiegł końca wraz z zaostrzeniem się w latach osiemdziesiątych kryzysu gospodarczego, to do utrwalenia stanu zastoju na płaszczyźnie gospodarczej i infrastrukturalnej przyczyniła się przede wszystkim degradacja Tarnobrzega do roli miasta powiatowego po wprowadzeniu ostatniej reformy podziału terytorialnego kraju. Ten stan rzeczy, przy uwzględnieniu lokalnych różnicowań gospodarczych, odnieść można także do Tarnowa, Zamościa i wielu innych miast podobnej wielkości na obszarze całej Polski.

2. Województwo a region, analiza pojęć

Województwo, w znaczeniu potocznym, określane jest jako największa jednostka podziału terytorialnego w Polsce⁷. Ustawowa definicja województwa zawarta jest w art. 1 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu województwo oznacza regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Ustawodawca odchodzi zatem od rozumienia województwa jako jednostki podziału terytorialnego kraju i sygnalizuje, że we wskazanej ustawie pojęcie województwa rozumiane jest łącznie jako regionalna wspólnota samorządowa wraz z odpowiednim terytorium⁹. Nie posługuje się natomiast bezpośrednio

⁶ Z. Leoński, *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Poznań 1989, s. 14.

⁷ *Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 1033.

⁸ Tekst jedn. DzU 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁹ Należy wskazać, że powyższa definicja ma charakter definicji ustawowej, a zatem sformułowana została na potrzeby wykładni przepisów ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ponadto jej głębsza analiza może przebiegać jedynie przy

pojęciem regionu w znaczeniu rzeczownikowym i nie definiuje tego pojęcia poza użyciem go w ślad za ustrojodawcą, który wprowadził je w art. 164 ust. 2 Konstytucji¹⁰.

W kontekście rozważań dotyczących cech decydujących o stołeczności danego ośrodka na określonym obszarze, siłą rzeczy opierających się na analizie procesów historycznych wpływających na rozwój sieci osadniczej tego obszaru, powyższa definicja ustawowa województwa, jak i ujęcie regionu są daleko niewystarczające. Wieloaspektowość zagadnienia stołeczności danego terytorium zmusza do wyjścia poza ograniczenia języka *stricte* prawniczego i sięgnięcia po naukową definicję pojęcia „region”, które, jak wyżej wskazano, praktycznie nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę.

Termin „region” wywodzi się z łacińskiego słowa *regio*, co w bezpośrednim tłumaczeniu odnosiło się m.in. do przestrzeni, a dokładniej do kierunków wyznaczających przestrzeń, okolicę, krainę. Z biegiem czasu znaczenie to zyskało powszechną akceptację, czego wyrazem jest występowanie omawianego terminu w wielu językach. Pojęciem tym posługują się przedstawiciele wielu dziedzin nauki, a także praktyki życia społecznego i gospodarczego w różnych aspektach i kontekstach znaczeniowych. Biorąc powyższe pod uwagę, proste postrzeganie regionu jako podsystemu strefowego o charakterze przestrzennym¹¹ nie oddaje w pełni zakresu znaczeniowego tego pojęcia, można je bowiem definiować wielorako:

– z punktu widzenia geografii region definiuje się jako względnie jednorodną wewnątrznie część powierzchni geograficznej, różniącą się od terenów przyległych pewnymi cechami środowiska geograficzno-przyrodniczego, jak np. ukształtowanie terenu, rodzaj klimatu, jakość gleb;

– w ujęciu politologicznym cechami charakterystycznymi regionu będą: odrębność opcji politycznych, stopień popularności określonych doktryn politycznych, autonomia w ramach państwa federalnego, skuteczność władz regionalnych i in.;

systemowym ujęciu treści omawianego przepisu na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej, dalszych przepisów ustawy, a także przepisów ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. DzU 2001 r. nr 80, poz. 872 ze zm.) oraz ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU z 1998 r. nr 96, poz. 603).

¹⁰ K. Bondarzewski, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, S. Płażek, I. Skrzydło-Niżnik, *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, wyd. I, Warszawa 2005, s. 465.

¹¹ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 10.

– w socjologii region jest synonimem zbiorowości regionalnej, czyli społeczności ludzkiej jako typu społeczności terytorialnej. Jej istotą jest mniej lub bardziej rozwinięte poczucie odrębności i więzi. Ważne kryteria delimitacji regionu (wyznaczenia jego granic) stanowią: tożsamość regionalna ludności, poczucie odrębności w stosunku do innych obszarów;

– region etniczny cechuje się specyficznymi cechami lingwistycznymi (języki, dialekty, gwary) oraz zjawiskami kulturowymi i obyczajowymi;

– wreszcie w ujęciu ekonomicznym region to przede wszystkim obszar o określonej specjalizacji gospodarczej, będącej wynikiem sposobu wykorzystania wewnętrznych oraz zewnętrznych zasobów ekonomicznych oraz przepływu czynników wzrostu takich jak: kapitał siła robocza, technologie, informacje i inne¹².

Teoretycznie każdy z trzech szczebli obowiązującego w Polsce od 1 stycznia 1999 r. podziału terytorialnego można nazwać zbiorem jednorodnej klasy regionów, choć wydaje się, że pojęcie regionu zazwyczaj powinno odnosić się raczej do większych jednostek terytorialnych niż gmina czy powiat, dlatego też w praktyce przyjęto rozwiązanie odnoszące omawiane pojęcie wyłącznie do województw¹³.

Uwagę należy zwrócić także na pojęcie stoleczności, zwłaszcza w przypadku używania go w odniesieniu do jednostek podziału terytorialnego kraju. Słowo „stolica” etymologicznie wywodzi się prawdopodobnie ze staropolskiego określenia „stolec”, co oznaczało tron książęcy czy też królewski, stąd stolica jako siedziba władcy, podmiotu sprawującego władzę. Dziś termin ten oznacza główne miasto państwa, miasto, w którym znajduje się siedziba centralnych instytucji, urzędów, ale potocznie także główne miasto jakiegoś okręgu, skupiające przemysł, handel, instytucje kulturalne¹⁴. W tytule niniejszych rozważań posłużono się pojęciami „siedziba władz województwa” oraz „stolica województwa”, traktując je jako synonimy. Źródłem opisanego dualizmu pojęciowego jest fakt, że miejscowość, w której siedzibę mają władze administracyjne danej jednostki podziału terytorialnego, można wprawdzie nazwać jej stolicą, z tym jednak zastrzeżeniem, że pojęcie to funkcjonuje w naukach takich jak geografia czy historia ewentualnie, jak wyżej wskazano, w mowie potocznej¹⁵. W aktach normatywnych, zwłaszcza w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca posługuje się bowiem terminem siedziby władz danej jednostki¹⁶.

¹² *Ibidem*, s. 11–12.

¹³ *Ibidem*, s. 17.

¹⁴ *Mały słownik języka polskiego...*, s. 883.

¹⁵ P. Szreniawski, *Zagadnienia stoleczności...*, s. 611–612.

¹⁶ Takim terminem ustawodawca posługuje się między innymi w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), ustawie o

3. Kryteria decydujące o stołeczności ośrodka miejskiego w regionie

Jeżeli przedmiotem poznania uczynić region w znaczeniu administracyjnym, to punktem wyjścia powinna być analiza jego historycznie ukształtowanego systemu osadniczego. Przy czym podstawowe znaczenie ma określenie stopnia koncentracji oraz zhierarchizowania ośrodków osadniczych w sensie wskazania tych, których istnienie i funkcjonowanie jest najistotniejsze dla systemu osadnictwa w danym regionie. Pozwala to na wybór takich ośrodków osadniczych, które razem z obszarem znajdującym się w zasięgu ich oddziaływania można traktować właśnie jako regiony administracyjne¹⁷.

Wskazuje się, że dla zidentyfikowania stolicy regionu administracyjnego najistotniejsze znaczenie mają następujące czynniki:

- wielkość miasta (określana zwłaszcza przez jego potencjał demograficzny, ale także ekonomiczny), wpływająca na zasięg przestrzenny obszaru oddziaływania głównie poprzez liczbę scentralizowanych usług, których rynek zbytu ulega rozszerzeniu;

- centralność miasta jako ośrodka gospodarczego i usługowego, wynikająca z koncentracji funkcji usługowych;

- pełnione funkcje administracyjne i związana z nimi infrastruktura administracyjna¹⁸.

Kryterium pomocniczym przy wyborze stolicy jednostki podziału terytorialnego, acz niemożliwym do pominięcia, jest tradycja historyczna. Zarówno przy tworzeniu podziałów terytorium państwa, jak i w przypadku wyboru stolic dla jednostek administracyjnych nie można lekceważyć czynnika historycznego, przekazywanych z pokolenia na pokolenie tradycji i przyzwyczajzeń, zwyczajowego przywiązania ludności danego regionu do konkretnego miasta¹⁹. Już na początku lat trzydziestych J.S. Langrod wskazywał, że przemiany uwarunkowań przestrzennych nie wykluczają faktu, że podział terytorialny nawiązuje do tradycji, zaś doszukując się cech wspólnych dla wszystkich podziałów w Europie, można dostrzec historyczną zależność współczesnych podziałów administracyjnych od

samorządzie województwa czy też ustawie o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

¹⁷ A. Miszczuk, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin 2003, s. 51.

¹⁸ Z. Rykiel, *Podstawy koncepcyjne wyznaczania ośrodków administracyjnych*, „Biuletyn Urzędu Rady Ministrów” 1991, z. 10, s. 18–31.

¹⁹ J. Szreniawski, *Wpływ czynnika historycznego na kształtowanie się podziału terytorialnego państwa*, Zamojskie Studia i Materiały „Prawo i Administracja”, Zamość 2005, z. 1, s. 224.

średniowiecznych dzielnic stanowych czy feudalnych mimo zupełnie przeciwnych założeń i tendencji dzisiejszych podziałów²⁰.

Oczywiście jednym z podstawowych czynników wskazujących na największe na danym obszarze znaczenie danego ośrodka miejskiego jest liczba jego mieszkańców. Nie tylko w warunkach Rzeszowa, ale także Polski nie muszą być uwzględniane zagrożenia wynikające z umiejscowienia władz administracyjnych w wielkich metropoliach, takie jak utrudnienia komunikacyjne czy też możliwość trudnych do opanowania rozruchów społecznych, które czasem decydują o zlokalizowaniu organów administracji poza największymi aglomeracjami świata (na przykład stolica Brazylii – Brasilia)²¹. Duży potencjał demograficzny oznacza także dużą siłę nacisku lokalnej społeczności, konieczność uwzględniania jej nastrojów przez polityków dbających o głosy wyborców. Praktyka pokazała, że czynnik polityczny w procesie regionalizacji i związanym z nim procesie umiejscowienia władz lokalnych jest równie ważny, a niejednokrotnie ważniejszy niż poparte badaniami koncepcje naukowe²².

Wielkość miasta jako głównego ośrodka województwa ma znaczenie także w kontekście jego pozycji międzynarodowej²³. Nie bez znaczenia jest fakt, że zgodnie z art. 86 Układu o Stowarzyszeniu Polski z Unią Europejską istotne jest tworzenie takich jednostek terytorialnych, aby były one zdolne do partnerskiej współpracy gospodarczej i kulturalnej z jednostkami terytorialnymi państw Unii Europejskiej²⁴. Wspomniana okoliczność musi być uwzględniana nie tylko w odniesieniu do jednostek podziału terytorialnego, ale także w stosunku do ich stolic. Chociaż nie wszystkie miasta partnerskie muszą być siedzibami władz jednostek podziału administracyjnego danego kraju ani też nie muszą to być miasta zbliżone z punktu widzenia ich potencjału demograficznego, to jednak zazwyczaj występuje w tym przypadku zjawisko równowagi, nawiązywania współpracy przez miasta podobnej wielkości i znaczenia²⁵.

Potencjał demograficzny danego ośrodka zwykle bezpośrednio oddziałuje na pozostałe kryteria decydujące o jego pozycji miasta dominującego w regionie. Oczywiście jest przecież powiązanie wielkości danego ośrodka miejskiego z posiadaniem przez niego infrastruktury niezbędnej dla umiejscowienia i prawidłowego funkcjonowania władz terenowych. Wskazana

²⁰ Za: J. Sługocki, *Pozycja prawnoustrojowa...*, s. 158–159.

²¹ P. Szreniawski, *Wpływ czynnika...*, s. 613.

²² A. Miszczuk, *Regionalizacja...*, s. 203.

²³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 168 i n.

²⁴ DzU z 1994 r. nr 11, poz. 38.

²⁵ P. Szreniawski, *Wpływ czynnika...*, s. 613.

cecha ma także wpływ na centralność miasta w rozumieniu ekonomicznym wynikającą z koncentracji funkcji usługowych, umożliwia bowiem ilościową, jakościową oraz rodzajową rozbudowę sektora usług, co najsilniej wiąże prowincję z miastem, umożliwiając zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych oraz zaspokajając popyt na miejsca pracy.

Omówione powyżej zestawienie cech predestynujących dany ośrodek do roli stolicy województwa nie jest jednak zupełne, co można wykazać na przykładzie ewolucji pozycji Rzeszowa jako ośrodka administracyjnego.

4. Ewolucja podziału terytorialnego Polski w XX w., ze szczególnym uwzględnieniem regionu podkarpackiego

W Polsce problematyka podziału terytorialnego związana była przede wszystkim ze zmianami terytorialnymi i ustrojowymi państwa, które w XX w. przechodziło szczególnie wiele transformacji. Odzyskanie w 1918 r. niepodległości po 123 latach funkcjonowania ziem polskich w ramach trzech różnych organizmów państw zaborczych spowodowało, że jednym z najdonioślejszych problemów odrodzonej Rzeczypospolitej było ujednoczenie podziału terytorialnego państwa. Tworzony był on stopniowo, zwłaszcza w latach 1919–1921, a w ostatecznie ukształtowanej w dwudziestolecie międzywojennym postaci wyróżniał szesnaście województw: białostockie, warszawskie, poznańskie, krakowskie, kieleckie, lubelskie, stanisławowskie, lwowskie, łódzkie, nowogródzkie, poleskie, pomorskie, śląskie, tarnopolskie, wileńskie i wołyńskie oraz miasto stołeczne Warszawę (stan na dzień 1 kwietnia 1939 r.)²⁶.

Z projektem utworzenia w środkowej Galicji (Małopolsce) województwa rzeszowskiego, przeciwstawiając się w ten sposób koncepcji tarnowskiej, lokalni działacze społeczni wystąpili jeszcze w 1919 r. podczas dyskusji nad przyszłym podziałem administracyjnym kraju. Koncepcja ta, mimo iż w Sejmie popierana była przez Ignacego Daszyńskiego, nie została zrealizowana, Podkarpacie podzielone zostało pomiędzy dwa potężne ośrodki miejskie II Rzeczypospolitej: Kraków i Lwów²⁷. Rzeszów jako miasto powiatowe znajdował się na obszarze województwa lwowskiego.

Już w 1921 r. pojawiły się propozycje zmiany podziału terytorialnego. Projekt posła PSL „Piast” A. Erdmana przewidywał m.in. likwidację województwa tarnopolskiego i powołanie czterech nowych województw, w tym przemyskiego. Natężenie dyskusji i liczba koncepcji dotyczących omawianej

²⁶ J. Molenda, *Podział terytorialny kraju. Podstawowe problemy* [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992, s. 205.

²⁷ J. Petrus, *Jak Rzeszów został siedzibą województwa*, Rzeszów 1989, s. 3.

problematyki wzrosły gwałtownie na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych w związku z rozpoczęciem działalności przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej działającą przy Prezesie Rady Ministrów. W odpowiedzi na ankietę rozpisaną przez wymienioną komisję napłynęło wiele różnorodnych propozycji, przy czym wśród województw, których utworzenie postulowano, często znajdowało się przemyskie (przykładem są propozycje autorstwa J. Staśki z 1929 r. czy też J.S. Langroda z 1930 r.)²⁸.

Ostatecznie wybuch II wojny światowej przekreślił możliwość jakichkolwiek reform, jednakże zmiany terytorium Polski i kształtu jej granic, jakie nastąpiły po zakończeniu wojny, spowodowały, iż problematyka podziału administracyjnego kraju znów stała się aktualna. Ówczesna sytuacja militarna i polityczna spowodowała, że Rzeszów od razu znalazł się w sytuacji dużo korzystniejszej niż miało to miejsce w 1919 r. Powodem tego był fakt, że dawna stolica województwa – miasto Lwów znalazła się w granicach Związku Radzieckiego. Po stronie polskiej pozostała zachodnia część tego województwa licząca trzynaście powiatów. Z drugiej strony jesienią 1944 r. pod niemiecką okupacją wciąż znajdował się Kraków. Zachodziła zatem konieczność zorganizowania ośrodka administracji, który swym działaniem objąłby części powiatów jasielskiego, gorlickiego, dębickiego i mieleckiego, wchodzących przed wojną w skład województwa krakowskiego. Nie można było też lekceważyć potrzeby jak najszybszego utworzenia administracji cywilnej, która w warunkach przyfrontowych stanowiłaby istotne wsparcie organizacyjne dla walczącego wojska²⁹.

Konkludując, próżnia administracyjna, jaka powstała w zachodniej części byłego województwa lwowskiego, oraz paląca potrzeba usprawnienia działań cywilnego zaplecza frontu spowodowały konieczność wyboru nowego ośrodka władzy na tym terenie, tym bardziej że nie mógł jeszcze tej próżni wypełnić wyzwolony dopiero kilka miesięcy później Kraków. Dlatego właśnie Rzeszów, w istocie niewielkie miasto powiatowe mające w 1944 r. powierzchnię 7,7 km² (w 1950 r. powiększony do 40,3 km²) i liczące 28, 5 tys. mieszkańców³⁰, został siedzibą władz wojewódzkich. W dniu 18 sierpnia 1944 r. powołano do życia Wojewódzką Radę Narodową w Rzeszowie. Była to inicjatywa oddolna, pozbawiona podstawy prawnej, choć mająca akceptację najwyższych władz³¹.

²⁸ A. Miszczuk, *Regionalizacja...*, s. 10–11.

²⁹ J. Petrus, *Jak Rzeszów...*, s. 2–3.

³⁰ *Ibidem*, s. 4.

³¹ Pomimo braku podstawy prawnej działania województwa korespondencja urzędowa adresowana była do Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, a określenie „województwo rzeszowskie” na sześć miesięcy przed uchwaleniem dekretu o jego powstaniu znalazło się w rozporządzeniu Ministra Skarbu z 6 stycznia 1945 r. w sprawie wykonywania dekretu o deponowaniu i wymianie banknotów Banku Emisyjnego w Polsce (DzU nr 1, poz. 3; za: *ibidem*, s. 11–12).

Taki stan faktyczny usankcjonowany został wydanym 7 lipca 1945 r. dekretem o utworzeniu województwa rzeszowskiego, w skład którego weszło trzynaście powiatów byłego województwa lwowskiego i cztery przejęte z województwa krakowskiego³².

Ten stan rzeczy okazał się trwały pomimo późniejszych aspiracji Przemysła oraz prób wojewódzkich władz Krakowa zmierzających do likwidacji, zwanego „sztucznym tworem”, województwa rzeszowskiego³³. Dopiero radykalna reforma administracyjna z 1975 r., likwidująca powiaty oraz zastępująca siedemnaście dużych województw czterdziestoma dziewięcioma małymi, doprowadziła do istotnej zmiany terytorium województwa rzeszowskiego, z jednoczesnym pozostawieniem stolicy województwa w Rzeszowie. Nie mogło być inaczej, skoro celem tej reformy było rozdrobnienie struktur władz wojewódzkich³⁴. Rzeszów, wówczas już najważniejsze miasto w regionie, musiał znaleźć się na liście stolic wojewódzkich.

Kolejne zmiany podziału terytorialnego kraju związane były z przemianami ustrojowymi zapoczątkowanymi w roku 1989. Pojawiło się wówczas kilkadziesiąt koncepcji nowej organizacji administracyjnej Polski³⁵. Przewagę zdobyły koncepcje zorganizowania dużych województw nawiązujące w pewnym stopniu do podziału terytorialnego II Rzeczypospolitej oraz podziału kraju z lat 1950–1975³⁶. Zwłaszcza idea odtworzenia powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego przekreśliła sens istnienia czterdziestu dziewięciu małych jednostek wojewódzkich, zbliżonych wielkością do planowanych powiatów.

W teoriach przewidujących utworzenie mniejszej liczby dużych województw liczba ich wahała się od dziesięciu do siedemnastu, przy czym Rzeszów nie był wymieniany w rzędzie niekwestionowanych stolic wojewódzkich, ale wraz z Olsztynem pojawiał się już zazwyczaj w tych koncepcjach, które przewidywały utworzenie nie mniej niż dwunastu wielkich jednostek podziału terytorialnego³⁷. Z kolei w koncepcjach, które przewidywały utworzenie w południowo-wschodniej części kraju województwa odrębnego od krakowskiego lub lubelskiego, na siedzibę jego władz zawsze już wyznaczany był Rzeszów³⁸.

W oparciu o liczne ekspertyzy i konsultacje powstał rządowy projekt podziału administracyjnego przewidujący dwanaście województw, w tym

³² *Ibidem*, s. 8–15.

³³ *Ibidem*, s. 12.

³⁴ A. Mischuk, *Regionalizacja...*, s. 12.

³⁵ Wśród nich koncepcja trójstopniowej regionalizacji administracyjnej III Rzeczypospolitej autorstwa Ed. Ury określająca pożądaną liczbę województw w granicach od piętnastu do siedemnastu – za: *ibidem*, s. 85.

³⁶ *Ibidem*, s. 83 i n.

³⁷ *Ibidem*, s. 84–86.

³⁸ *Ibidem*, s. 87–95.

Małopolskę wschodnią z siedzibą w Rzeszowie³⁹. Projekt ten stał się jednak jedynie punktem wyjścia do długotrwałego i burzliwego procesu kształtowania istniejącego obecnie podziału Polski na województwa, w którym przesłanki naukowe często ustępowały miejsca politycznym (konflikty polityczne pomiędzy rządzącą wówczas koalicją AWS–UW a silną opozycją reprezentowaną głównie przez SLD, ustalanie granic okręgów wyborczych w celu zapewnienia przewagi w danym okręgu określonego ugrupowaniu, naciski grup lobbystycznych)⁴⁰. Jego efektem była, wprowadzona w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., reforma administracji publicznej przewidująca utworzenie szesnastu województw, w tym podkarpackiego⁴¹ z siedzibą w Rzeszowie.

5. Rzeszów jako stolica województwa

Analiza procesu ewolucji pozycji Rzeszowa jako ośrodka administracyjnego wskazuje zatem, że wydarzeniem decydującym o przyszłości tego miasta w większym stopniu niż wprowadzenie reformy terytorialnej z 1999 r. okazało się umiejscowienie w nim władz wojewódzkich wiosną 1944 r. To właśnie wówczas aktualna stolica województwa podkarpackiego z niewielkiego miasteczka powiatowego stała się jednym z ważnych ośrodków na mapie administracyjnej Polski i do dnia dzisiejszego pozycji swojej nie utraciła.

Biorąc jednakże pod uwagę wymienione wyżej kryteria pozwalające wskazać najważniejsze ośrodki regionalne, widać wyraźnie, że żadne z nich nie

³⁹ *Ibidem*, s. 149.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 203.

⁴¹ Nazwa „województwo podkarpackie” okazała się najbardziej kontrowersyjna spośród przyjętych ostatecznie nazw województw. W projekcie rządowym znalazła się nazwa „Małopolska wschodnia” podkreślająca historyczną przynależność regionu do Małopolski, a poprzez przymiotnik „wschodnia” nawiązująca też w pewnym sensie do dziewiętnastowiecznej nazwy „Galicja Wschodnia”. Pojawiała się również nazwa „województwo rzeszowskie”. Ostatecznie przyjęta nazwa województwa nie posiada ani uzasadnienia historycznego (z tego bowiem punktu widzenia podkarpackie tak jak i małopolskie należą do historycznego regionu Małopolski), ani też geograficznego (oba wskazane wyżej województwa mają charakter zarówno karpacki jak podkarpacki). Stąd równie dobrze województwo podkarpackie mogłoby mieć siedzibę w Krakowie, a województwo małopolskie w Rzeszowie (za: R. Starkel, *Regiony geograficzne południowo-wschodniej Polski a nazwy województw* [w:] Z. Górka, A. Jelonek (red.), *Geograficzne uwarunkowania rozwoju Małopolski*, Kraków 2002, s. 229–231). Biorąc powyższe pod uwagę, bardziej uzasadniona wydawałaby się nazwa „województwo rzeszowskie”. Określanie jednostek administracyjnych nazwami pochodzącymi od nazw miejscowości jest zjawiskiem spotykanym bardzo często, odnosi się zwłaszcza do jednostek samorządu terytorialnego niższego szczebla, ale występuje także w przypadku województw: lubelskie, opolskie. Rozwiązanie to stosowane jest w przypadku dużej roli danego ośrodka miejskiego na danym obszarze lub też w przypadku nieistnienia silnych odrębności historycznych i kulturowych albo utożsamiania ich z danym miastem (por. P. Szreniawski, *Wpływ czynnika...*, s. 613–614).

okazało się decydujące, a nawet że w praktyce nie zostało wzięte pod uwagę przy wyborze Rzeszowa na stolicę województwa. Powyższego faktu nie tłumaczy specyficzna, wojenna, sytuacja, w jakiej doszło do proklamowania, a następnie zatwierdzenia wojewódzkiej rady narodowej, tym bardziej że proces kształtowania podziału terytorialnego kraju w swej zasadniczej części miał miejsce już po zakończeniu działań wojennych.

Pustkę administracyjną powstałą w zachodniej części byłego województwa lwowskiego latem 1944 r.) należało jakoś wypełnić, jednakże, zgodnie z kryterium potencjału demograficznego, miastem najbardziej predestynowanym do roli stolicy nowego województwa był Przemyśl, ośrodek posiadający większą liczbę mieszkańców⁴², zatem również zgodnie z kryterium gospodarczym zapewniający większą koncentrację usług. Gorzej od Przemyśla wypadła Rzeszów także pod względem posiadania niezbędnej infrastruktury. W mieście istniało niewiele ponad półtora tysiąca budynków mieszkalnych, lokali brakowało nie tylko na urzędy, ale nawet na mieszkania dla urzędników⁴³. Także, zgodnie z kryterium historycznym, do umiejscowienia lokalnych władz bardziej nadawał się Tarnów lub Przemyśl, który w okresie międzywojennym wielokrotnie wymieniany był jako siedziba województwa w projektach dotyczących reformy podziału terytorialnego. Co więc zadecydowało o umiejscowieniu władz wojewódzkich właśnie w Rzeszowie? Czynnikiem wówczas decydującym okazała się centralność geograficznego położenia miasta w stosunku do regionu, którym miały administrować umiejscowione w nim władze. Przemyśl, posiadający nad Rzeszowem przewagę w każdym z teoretycznych kryteriów decydujących o stołeczności danego ośrodka w regionie, znalazł się nagle zbyt blisko granicy państwa. Kraków był z kolei ośrodkiem zbyt oddalonym, niemogącym zapewnić sprawnej administracji powiatom bieszczadzkim. Niezamierzonym, acz wymownym tego dowodem było pominięcie powiatu leskiego w jednej z uchwał postulujących przyłączenie powiatów województwa rzeszowskiego do województwa krakowskiego⁴⁴.

Wskazane kryterium wzięto pod uwagę także podczas ostatniej reformy terytorialnej Rzeczypospolitej z lat 1998–1999. Mimo że rozwój Rzeszowa, możliwy m.in. dzięki wieloletniemu korzystaniu z dobrodziejstw przysługujących stolicy województwa, spowodował zdeklasowanie innych ośrodków w regionie, to sukces wcale nie był przesądzony. Przy pracach zespołu rządowego posługującego się nie tylko licznymi projektami, ale także opiniami wojewodów, samorządów gminnych i towarzystw regionalnych zdecydowano o utworzeniu regionów w oparciu o największe ośrodki osadnicze Polski. Na tej ogólnej podstawie wypracowano założenia, zgodnie z którymi siedzibami

⁴² Mały rocznik statystyczny Polski. Wrzesień 1939 r. – czerwiec 1941 r., Warszawa 1990, s. 2.

⁴³ J. Petrus, *Jak Rzeszów...*, s. 4.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 12.

województw powinny być miasta liczące co najmniej trzysta tysięcy mieszkańców. Jak wyżej wspomniano, tylko niektóre projekty przewidujące dwanaście oraz te, które przewidywały więcej niż dwanaście województw, uwzględniały Rzeszów jako stolicę jednego z nich, a Prezydent Rzeczypospolitej pozytywnie zaopiniował projekt przewidujący właśnie dwanaście wielkich jednostek terytorialnych. Faktem jest, że projekt rządowy, który wskazywał na zasadność utworzenia odrębnego województwa w Polsce południowo-wschodniej nie przewidywał umiejscowienia władz wojewódzkich ani w Krakowie, ani w Lublinie, wskazując na stolicę województwa właśnie Rzeszów. Co zadecydowało o takiej właśnie koncepcji rządowych analityków? Właśnie kryterium centralności położenia geograficznego, bliskości ośrodka władz wojewódzkich w stosunku do zarządzanego przez nie terenu, znajomości jego potrzeb, szybkości komunikacji – to jest czynników decydujących o sprawnym administrowaniu. Powyższe okoliczności są istotne o tyle, że po burzliwych debatach i licznych zmianach projekt rządowy stał się podstawą istniejącego podziału terytorialnego kraju. Także Prezydent, który zaakceptował liczbę dwunastu województw, nie zgodził się na piętnaście, przystał w końcu na liczbę siedemnastu. Przeobrażenia te nie miały już jednak wpływu na delimitację województwa podkarpackiego i umieszczenie jego siedziby w Rzeszowie. Stał się on stolicą regionu określanego często mianem Małopolski Wschodniej, z jego historycznie ukształtowanymi granicami, północną bardzo zbliżoną do kształtu dziewiętnastowiecznej linii granicznej pomiędzy monarchią austro-węgierską i carską Rosją, zachodnią w dużym stopniu opierającą się na obowiązującej w drugiej połowie XIX w. administracyjnej linii podziału na Galicję Zachodnią z siedzibą w Krakowie i Wschodnią z siedzibą we Lwowie⁴⁵. Jakie dla tego rozwiązania przewidywano alternatywy? Były nimi województwa ze stolicami w Krakowie lub Lublinie, miastach nieoddziałujących wystarczająco silnie ani pod względem historycznym, ani gospodarczo-usługowym, niezainteresowanych rozwojem powiatów południowo-wschodnich, stosunkowo odległych, niedających gwarancji należytego rozwoju regionu.

Tak więc cecha centralności w rozumieniu umiejscowienia geograficznego względem administrowanego obszaru po raz kolejny okazała się decydująca, istotniejsza od kryterium potencjału demograficznego, które predestynowało Rzeszów do roli stolicy województwa tylko w stosunku do konkurentów lokalnych. Jej priorytetowe znaczenie zadecydowało o tym, że twórcy projektu reformy terytorialnej, zwłaszcza w stosunku do wschodnich regionów kraju, poczynili liczne wyjątki od zasady umiejscawiania władz wojewódzkich w największych, ponadtrzystutysięcznych ośrodkach miejskich (Rzeszów, Olsztyn, Białystok). Łatwo jednak dostrzec, że planiści kierowali się omawianym kryterium nie tylko w odniesieniu do wschodnich województw, ale że było ono

⁴⁵ A. Miszczuk, *Regionalizacja...*, s. 194–197.

decydujące w skali całego kraju. Wyjątkiem są jedynie województwa nadmorskie, gdzie cecha centralności położenia geograficznego ośrodka względem regionu ustępuje uwarunkowaniom historycznym i gospodarczym umiejscawiającym największe miasta w pobliżu wybrzeża morskiego.

Omawiane kryterium nie jest nowe. Dawno już dostrzeżono oczywisty fakt, że lokacja ośrodka miejskiego w centrum danego terytorium umożliwia szybką komunikację pomiędzy organami administracji terenowej a obywatelami chcącymi korzystać z ich usług, zamieszkującymi w jakimkolwiek miejscu danego regionu. W II Rzeczypospolitej postulowano, a częściowo nawet próbowano kierować się zasadą zwartości komunikacyjnej jednostek podziału terytorialnego, aby obywatel mógł w ciągu jednego dnia dojechać z każdego krańca województwa do jego stolicy i z powrotem za pośrednictwem kolei, w przypadku powiatu – konno (bryczką, furmanką), a w przypadku gminy – dojść tam pieszo⁴⁶. Powyższym celem służyć miały także kryteria regionalizacyjne zaproponowane przez M.J. Ziomka w 1930 r., znalazły się wśród nich m.in. postulaty zmniejszenia rozpiętości wielkościowych województw, kształty zbliżone do okręgów ze stolicą województwa jako punktem centralnym⁴⁷. Choć obecnie rozwój środków komunikacji umożliwia większości obywateli szybki kontakt z organami administracji, to jednak łatwo zauważyć, że cecha centralności ośrodka jest przy wyborze siedziby władz terenowych w danym regionie wciąż jednym z decydujących kryteriów.

* * *

Jak wynika z powyższych rozważań, porównanie czynników, które w praktyce zadecydowały o wiodącej roli Rzeszowa w regionie podkarpackim, ze sformułowanymi w doktrynie kryteriami wyboru miast wojewódzkich pozwala stwierdzić, że listę tychże kryteriów należy uzupełnić o cechę centralnego położenia danego miasta w województwie. Co więcej, warunek ten zazwyczaj okazuje się najistotniejszy. O ile nie budzi wątpliwości konieczność posiadania przez stolicę województwa określonego poziomu potencjału demograficznego, to wybór na siedzibę władz wojewódzkich największego, w sensie liczby mieszkańców, miasta w regionie jest oczywisty zazwyczaj tylko wtedy, gdy dany ośrodek znajduje się w centralnej części delimitowanej w określony sposób jednostki podziału terytorialnego.

CRITERIA FOR SELECTION OF MUNICIPAL CENTRES FOR SEATS OF PROVINCIAL AUTHORITIES ON EXAMPLE OF RZESZÓW

⁴⁶ P. Szreniawski, *Wpływ czynnika...*, s. 614.

⁴⁷ A. Miszczuk, *Regionalizacja...*, s. 10–11.

Summary

The territorial division constitutes one of the basic elements of the State organization; it is an indicator of its administrative efficiency and an instrument serving for efficient realization of public tasks. That is why acceptance of a specific concept for such a division has been one of the most important tasks for the Polish legislator.

It was an intrinsic element of the territorial reform to indicate cities that were to become seats of new provinces, in other words the provincial capitals. Selection of a provincial city has an essential meaning not only from the viewpoint of administration efficiency, but it also decides on development abilities of the concerned municipal centres.

In this paper, the Author indicates historic conditions for shaping of the State's territorial division, including the present Podkarpackie Province, and presents circumstances connected with selection of Rzeszów as the capital of this province.