Tarnowska, Agnieszka

Status miasta na prawach powiatu i jego wpływ na rozwój miast

Zeszyty Naukowe Ostroleckiego Towarzystwa Naukowego 25, 163-173

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Agnieszka Tarnowska[*]

STATUS MIASTA NA PRAWACH POWIATU I JEGO WPŁYW NA ROZWÓJ MIAST

STATUS OF THE CITY ON THE LAW OF POWIAT AND HIS INFLUENCE ON CITIES' DEVELOPMENT

Warunki i poziom życia Polaków zmieniały się na przestrzeni wieków pod wpływem wielu czynników natury politycznej, ekonomicznej i społecznej. One bowiem decydowałyo przebiegu granic państwowych, o rozwoju przestrzennym kraju, o jego podziale na mniejsze jednostki terytorialne i o możliwościach mieszkańców do samostanowienia o swym losie. To one zaważyły na rozkwicie jednych, a degradacji innych miejscowości, dając lub odbierając ich mieszkańcom szansę na dobre i ciekawe życie.

Powojenna historia zmian podziału administracyjnego kraju

Istotnych dla współczesnych mieszkańców Polski przekształceń w podziale administracyjnym kraju dokonano po II wojnie światowej. Przywrócono wówczas przedwojenny model trójstopniowego podziału, reaktywując województwa: białostockie, lubelskie, kieleckie, krakowskie, łódzkie, poznańskie, pomorskie, śląskie i warszawskie. Utworzono województwo rzeszowskie i gdańskie, a na Ziemiach Odzyskanych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 roku (Dz. U. 1946 Nr 28, poz. 177) powołano województwa: olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie. Stąd do roku 1950 w Polsce istniało 14 województw i dwa miasta wydzielone na prawach wojewódzkich, tj. Warszawa i Łódź. Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 roku wprowadziła na powojenną mapę Polski trzy kolejne województwa: koszalińskie, opolskie i zielonogórskie[1]. Z początkiem 1957 roku do rangi województw podniesiono również Kraków, Poznań i Wrocław. Tym samym liczba województw wzrosła do 22 (z czego 5 stanowiły miasta wydzielone) i pozostała niezmieniona aż do kolejnej reformy administracyjnej przeprowadzonej w 1975 roku (tabela 1).

[*] mgr inż., Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

[1] W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 408–409.

Tabela 1. Zmiana liczby jednostek podziału administracyjnego w Polsce po II wojnie światowej

Jednostki administracyjne	Stan po wojnie		Stan po reformie z 1975 r.		Stan obecny	
	28 VI **1946**	31 XII **1974**	31 XII **1975**	31 XII **1998**	31 XII **1999**	31 XII **2009**
województwa, w tym miasta wydzielone	16 2	22 5	49 4	49 -	16 -	16 -
powiaty ziemskie powiaty grodzkie	269 25	314 78	- -	- -	308 65	314 65
gminy wiejskie miasta	3016 732	2365 836	2327 810	1604 875	1604 875	1581 897

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Historia Polski w liczbach. Państwo, społeczeństwo, tom I, GUS, Warszawa 2003, s. 263–268 i Banku Danych Regionalnych (http://www.stat.gov.pl/bdr).

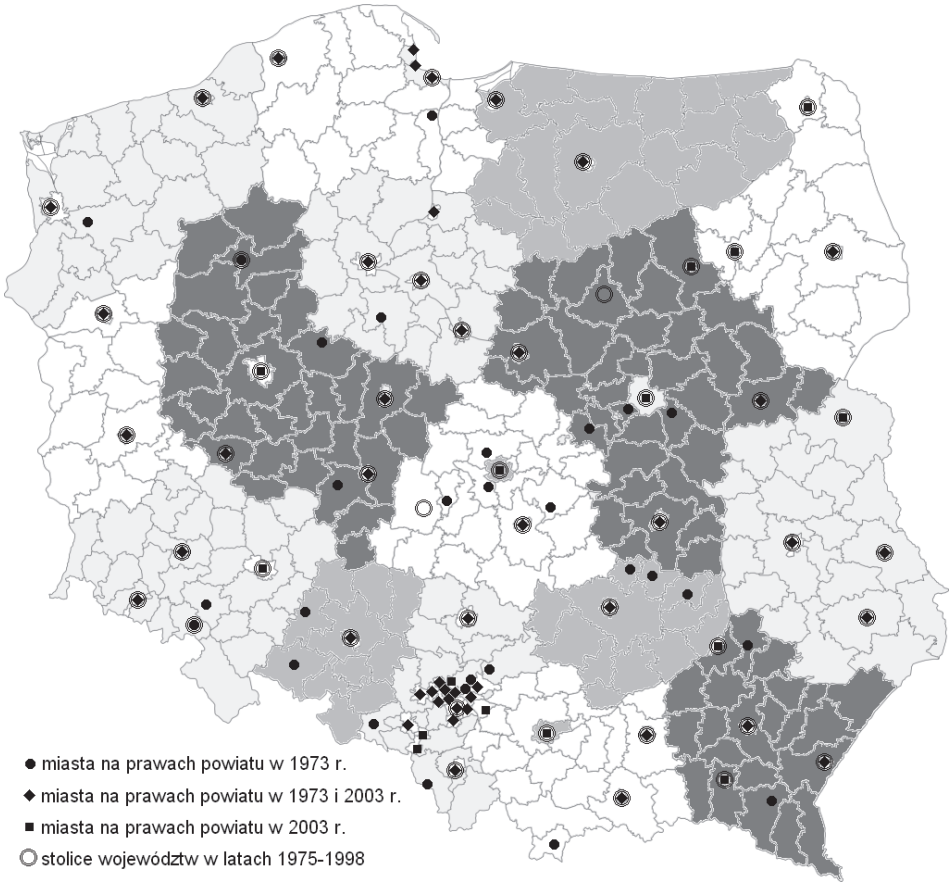
Rok 1975 przyniósł największą w czasach powojennych zmianę granic administracyjnych na mapie Polski. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 28 maja 1975 roku (Dz. U. 1975 Nr 16, poz. 91) w miejsce obowiązującego trójstopniowego podziału administracyjnego na gminy, powiaty i województwa od 1 czerwca wprowadzono układ dwustopniowy. Wyodrębniono jednostki stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego, likwidując stopień pośredni – powiaty. Jednostkami podziału administracyjnego stopnia podstawowego zostały gminyi miasta oraz dzielnice większych miast, wojewódzkiego zaś – województwa, miasto stołeczne Warszawa, miasta Kraków, Łódź i Wrocław. Miasta te przestały być jednostkami stopnia wojewódzkiego w 1984 roku na mocy ustawy z dnia 20 lipca 1983 roku (Dz. U. 1983 Nr 41, poz. 185).

Powojenne zmiany statusu miast powiatowych przedstawiono na rysunku 1. Jednocześnie stolice nowo utworzonych województw zaznaczono czarną podwójną obwódką.

Miasta na prawach powiatu, którym w wyniku reform:

- odebrano ten status bezpowrotnie po roku 1975, zaznaczono kółkami (28 miast, w tym Piła i Wałbrzych – przekształcone w stolice nowych województw ostatecznie po roku 1999 decyzją swoich władz otrzymały status gminy),
- przywrócono rangę sprzed 1975 roku, oznaczono rombami (49 miast, w tym 33 stolice byłych województw),
- po raz pierwszy w powojennej historii Polski nadano uprawnienia powiatu po reformie z 1999 roku, oznaczono kwadratami (16 miast, w tym 12 byłych stolic województw).

Rysunek 1. Miasta na prawach powiatu w 1973 i 2003 roku według obowiązującego obecnie podziału administracyjnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie:
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d5/POLSKA_mapa_powiaty.png.
http://pl.wikipedia.org/wiki/Podział_administracyjny_Polski_1957–1975.
http://pl.wikipedia.org/wiki/Powiat_grodzki.

Wraz ze zmianami ustrojowymi w 1990 roku wprowadzono w Polsce gminny samorząd terytorialny i ogólną administrację rządową w terenie. Pierwsza regulacja wynikała z ustawy z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95), druga – z ustawy z dnia 22 marca o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. 1990 Nr 21, poz. 123). Zachowano wprawdzie dwustopniowy podział na województwa oraz miasta i gminy, ale zapoczątkowano proces decentralizacji władzy w Polsce.

Ostatnia, obowiązująca obecnie zmiana podziału terytorialnego kraju nastąpiła 1 stycznia 1999 roku. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowa-

dzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 1998 Nr 96, poz. 603) podstawowymi jednostkami są województwa, powiaty i gminy. Powrócono zatem do systemu obowiązującego przed 1 czerwca 1975 roku, restytuując powiaty[2].

Konsekwencje likwidacji powiatów

Nowy dwustopniowy ład na mapie administracyjnej Polski zaczął obowiązywać w trzy dni po jego uchwaleniu. Wprowadzono go, uzasadniając to koniecznością „dostosowania podziału administracyjnego do potrzeb przyspieszonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stworzenia warunków bardziej sprawnego zarządzania gospodarką narodową oraz funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej, a także w celu lepszego zaspokajania rosnących potrzeb społeczeństwa"[3]. Zdaniem Gawryszewskiego[4] reforma została wprowadzona arbitralnie. Konsultowano ją w wąskim gronie, nie zasięgając opinii ani środowiska naukowego, ani działaczy gospodarczych. Wielu specjalistów zajmujących się gospodarką przestrzenną na krótko przed jej wprowadzeniem nie znało szczegółów nowego podziału na województwa. Reforma, burząc podział terytorialny nawiązujący do tradycyjnych dzielnic historycznych, stworzyła kilkadziesiąt nowych ośrodków administracji zależnej od władz centralnych. Awansowano 32 małe miasta powiatowe (w przypadku Ciechanowa i Sieradza nawet miasta niebędące powiatami) do rangi stolic województw, przyczyniając się tym samym do degradacji pozostałych miast na prawach powiatu. Rozwój demograficzny tych 32 nowych stolic województw charakteryzował się znacznie wyższą dynamiką niżw pozostałych miastach. Liczba mieszkańców w latach 1975–1998 wzrosła w nich o 44,1%, podczas gdy w pozostałych miastach – o 23,3%[5]. Do pozytywów trwającego blisko ćwierć wieku podziału należało zatarcie granic zaborów. Działanie administracji ocenia się zatem negatywnie.

Dwustopniowy podział terytorialny kraju był dużym wyzwaniem dla całego aparatu administracyjnego państwa, jak też służącej temu aparatowi statystyki publicznej. Zmiany granic województw, liczby i wielkości jednostek podziału terytorialnego dokonywane po wojnie niekorzystnie odbiły się na porównywalności danych w szeregach czasowych.

W lipcu 2000 r. wprowadzona została do polskiej statystyki publicznej pięciopoziomowa hierarchiczna klasyfikacja jednostek podziału terytorialnego (Dz. U. 2000 Nr 58, poz. 685) zwana Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS). Odpowiada ona standardom obowiązującym w Unii Europejskiej, stosowanym przez jej biuro statystyczne – Eurostat. Pozwala na gromadzenie danych, prowadzenie badań i udostępnianie ich wyników dla porównywalnych w obrębie całej Unii jednostek terytorialnych na pięciu poziomach – trzech regionalnych i dwóch lokalnych. Poziom 1 to tzw. regiony, obejmujące obszar kilku województw, poziom 2 stanowią wo-

[2] M. Czekaj, A. Zemska, *Dolny Śląsk na tle kraju*, w: B. Cybulski (red.), *Dolny Śląsk 1945 – Dolny Śląsk 2005*, Stowarzyszenie na rzecz Promocji Dolnego Śląska, Wrocław 2006, s. 191.
[3] Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. 1975 Nr 16, poz. 91).
[4] A. Gawryszewski, *Ludność Polski w XX wieku*, IGiPZ PAN, Warszawa 2005, s. 53–54.
[5] *Miasta w liczbach 2007–2008*, GUS, Warszawa 2010, s. 21.

jewództwa, poziom 3 – tzw. podregiony, tworzone przez grupy powiatów, poziom 4 to powiaty, a 5 – gminy[6].

Wspomniano już, że reforma, która powołała dwustopniowy system administracyjny w Polsce, wprowadzona została szybko, bez porozumienia władzy ze społeczeństwem, a nawet bez zasięgnięcia opinii środowisk profesjonalnych. Nie można powiedzieć tego samego o reformie przywracającej porządek trójstopniowy. Dyskusje nad kształtem nowych województw objęły środki masowego przekazu, środowiska profesjonalne, w tym naukowe, i dużą część społeczeństwa, które po 1989 roku już bez obaw mogło manifestować swe poglądy. Zdaniem społeczeństwa należało przywrócić wiele istniejących powiązań przeciętych granicami 49 województw. Część mieszkańców małych województw opowiadała się za ich likwidacją, upatrując swoją szansę w przynależności do większego regionu.

Przeciwnikami reformy administracyjnej byli pracownicy urzędów wojewódzkich, działacze polityczni liczący na stanowiska we władzach wojewódzkich oraz osoby wykorzystujące nieformalne powiązania z urzędnikami (dostawcy i przedsiębiorcy liczący na wygranie intratnych przetargów). Dlatego ocenia się, że sprzeciw wobec likwidacji małych województw był raczej buntem części elit powiązanych z urzędami wojewódzkimi niż wyrazem patriotyzmu lokalnego i poczuciem regionalnej tożsamości.

Istniejące województwa uważano za zbyt małe, niewydolne ekonomicznie, nie dość wyposażone w infrastrukturę wyższego rzędu (naukową, akademicką, kulturalną, instytucjonalną), dysponujące zbyt małymi zasobami kadry o najwyższych kwalifikacjach i słabymi kontaktami zagranicznymi, by móc przejąć zadania rządowe. Reforma miała się wiązać z decentralizacją władzy i przekazaniem jej części reprezentacji mieszkańców danego ośrodka[7].

Wpływ zmian statusu miast na prawach powiatu na ich rozwój

Nowy obowiązujący układ terytorialny i zmiany w zakresie liczby oraz położenia powiatów grodzkich przed rokiem 1975 i po roku 1999 przedstawia mapa na rysunku 1. Według stanu na 31 grudnia 2009 roku liczba powiatów ziemskich zrównała się z ich liczbą sprzed roku 1975, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby miast na prawach powiatu.W 1973 roku 78 miast posiadało status powiatu, z tego 3 krócej niż półtora roku (Konin, Świnoujście i Stargard Szczeciński). W 2003 roku takich miast było 65, łącznie z Warszawą, Łodzią, Poznaniem, Wrocławiem i Krakowem, czyli miastami największymi w Polsce, które przez dłuższy czas po wojnie podniesione były do rangi województw.

Od zakończenia II wojny światowej do chwili obecnej o 22,5% wzrosła liczba miast o statusie gminy, podczas gdy liczba gmin wiejskich zmniejszyła się o 47,6% (tabela 1). W ciągu 28 powojennych lat ubyło ich 651, przez następne 23 lata – kolejnych 723, a po ostatniej reformie administracyjnej (przez 10 lat) gmin wiejskich jest o 22 mniej. W tych trzech okresach jednostki terytorialne o statusie gminy wiejskiej znikały z mapy Polski średnio w tempie kolejno: 23, 31 i 2 gmin rocznie. Zatem zjawisko to nasiliło się w okresie obowiązywania dwustopniowego podziału terytorialnego

[6] www.stat.gov.pl/bdr (nomenklatura NTS, dostęp 28 czerwca 2010 r.).

[7] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Reforma terytorialnej organizacji kraju*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 22, 31, 41–43.

kraju. Tak jakby ówczesne władze, chcąc zrekompensować niedostatki zaopatrzenia ludności w podstawowe środki do życia (żywność, mieszkania), zmieniały status miejscowości wiejskich, podnosząc je do rangi miasta. Po II wojnie światowej zwiększała się natomiast liczba miast, początkowo w tempie średnio 4, po 1975 roku – 3 i po 1999 roku – 2 rocznie. W pierwszym okresie powojennym na jedno nowo powstałe miasto przypadało średnio 6 likwidowanych wsi, w kolejnym okresie – 11, a w ostatnim czasie – 1. Stąd wniosek, że po wojnie miasta powstawały głównie na skutek łączenia ze sobą mniejszych wiosek bądź wchłaniania miejscowości podmiejskich przez miasta. Obecnie ich powstawanie wiąże się jedynie z przekształceniem statusu danej jednostki z wiejskiej w miejską.

Zmiana statusu miasta wiąże się dla mieszkańców i władz z prestiżem, bliskością struktur administracyjnych, nowymi inwestycjami i wielkimi oczekiwaniami na rozwój lokalnej ojczyzny. Poniżej przestawiono analizę rozwoju miast na prawach powiatu w województwie śląskim po 1960 roku. Celowo wybrano ten region, gdyż jest tam najwięcej miast powiatowych w całej Polsce. Ponadto ich status jest zróżnicowany, co widać na rysunku 1. Wspomniane reformy administracyjne i związane z nimi utrudnienia w gromadzeniu danych statystycznych przyczyniły się do braku ciągłości informacji o tych miastach. Dostępne dane zebrano w tabeli 2.

Powszechnie za wskaźnik rozwoju miast przyjmuje się liczbę ich mieszkańców. Jednakże dane demograficzne wskazują, że od 2007 roku rokrocznie odnotowuje się ubytek ludności miejskiej[8]. Jest to zjawisko nowe w powojennej historii Polski, dlatego dla badanego okresu pozostaje bez większego wpływu. Dodatkowo przeanalizowano zmiany w wielkości zasobów mieszkaniowych. Jak wiadomo, koniunktura w budownictwie pozytywnie oddziałuje na inne gałęzie gospodarki, a budownictwo mieszkaniowe stanowi jego wydatną część.

W tabeli 2 pięć pierwszych pozycji zajmują miasta województwa śląskiego, które po 1975 roku utraciły status powiatu. Do roku 1979 wszystkie cieszyły się przyrostem liczby mieszkańców, w największym stopniu Racibórz i Zawiercie. W ciągu kolejnych 30 lat ubyło obywateli Będzina, zmniejszyła się dynamika przyrostu ludności w Czeladzi i Zawierciu, a w przygranicznym Cieszynie i Raciborzu odnotowano dalszy wzrost liczby mieszkańców.

Dynamika liczby mieszkań przewyższała dynamikę liczby ludności i kiedy w Cieszynie w 1960 roku przypadało maksymalnie 4,1 osoby na mieszkanie, w 2009 roku już 2,6. Cieszyn prześcignął zatem rozwijający się dynamicznie pod względem liczby mieszkańców Racibórz, który poprawił wskaźnik obsady mieszkań z 3,6 do 2,8 osoby.

Analizowane wskaźniki dowodzą, że w miastach, które reforma dwustopniowego podziału administracyjnego kraju pozbawiła rangi powiatu, nie nastąpił regres liczby ludności i mieszkań, ale tempo rozwoju w większości przypadków zostało zahamowane. To, co udało im się osiągnąć w ciągu niespełna dwudziestu lat (1960–1979), było nieporównywalne z inwestycjami kolejnych trzech dekad. Pozytywne wyjątki stanowią Cieszyn i Racibórz.

[8] *Miasta w liczbach*..., op. cit., s. 23.

Tabela 2. Rozwój miast na prawach powiatu w województwie śląskim

Miasta	Ludność w tys.			Mieszkania w tys.		
	1960	1979	2009*	1960	1978	2009*
		1960 = 100			1960 = 100	
Będzin	63,2	118,7	92,9	18,5	131,9	135,1
Cieszyn	25,9	126,6	136,3	6,3	142,9	212,7
Czeladź	30,2	112,9	111,9	8,5	129,4	169,4
Racibórz	34,9	151,6	162,5	9,6	155,2	208,3
Zawiercie	42,0	146,7	124,5	12,3	154,5	169,1
Bytom	215,5	107,5	84,8	58,6	126,3	123,5
Chorzów	146,6	102,3	77,1	40,2	124,9	125,6
Dąbrowa Górnicza	94,7	145,0	134,8	27,4	136,5	183,9
Gliwice	161,3	121,1	121,6	44,1	133,8	171,9
Mysłowice	51,3	152,2	146,0	13,3	166,9	206,0
Ruda Śląska	13,2	1187,9	1086,4	35,8	139,7	158,9
Rybnik	75,2	157,2	188,0	19,8	163,6	240,4
Siemianowice Śląskie	62,4	123,7	113,3	17,1	139,8	175,4
Sosnowiec	166,4	145,3	131,8	47,6	151,7	192,0
Świętochłowice	57,4	100,5	94,3	16,3	121,5	135,0
Tychy	94,5	170,1	136,9	23,8	170,6	199,2
Zabrze	190,0	102,6	98,8	56,1	111,9	120,1
Jaworzno	62,5	141,1	152,0	14,2	163,4	236,6
Jastrzębie Zdrój	14,8	660,8	628,4	3,4	700,0	917,6
Piekary Śląskie	56,0	113,4	104,5	15,4	124,0	151,9
Żory	11,5	377,4	539,1	3,0	343,3	636,7

* Dla Będzina, Cieszyna, Czeladzi, Raciborza, Zawiercia dane za 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Miasta w liczbach 2007–2008, GUS, Warszawa 2010; Województwo śląskie. Podregiony, powiaty, gminy 2010, US Katowice 2010; Rocznik Statystyczny miast 1980, GUS, Warszawa 1981.

Kolejnym 12 miastom przywrócono status powiatu, a mimo to część z nich się wyludnia (według najniższej dynamiki przyrostu ludności w 2009 roku są to: Chorzów, Bytom, Świętochłowice i Zabrze). Olbrzymi przyrost liczby mieszkańców w stosunku do roku 1960 odnotowano w Rudzie Śląskiej, która powstała w 1959 roku z połączenia Rudy i Nowego Bytomia. Napływ ludności do nowego miasta górniczo-przemysłowego został zahamowany w kolejnych dekadach. Co ciekawe, w ślad za rosnącą lawinowo liczbą mieszkańców nie szła proporcjonalnie wysoka dynamika liczby mieszkań, co nie świadczy o rozwoju miasta w kierunku poprawy jakości życia mieszkańców.

Dynamika zasobów mieszkaniowych w restytuowanych miastach na prawach powiatu wskazuje na zaledwie dwa przykłady miast, które w ostatnich trzech dekadach rozwijają się znacznie szybciej niż w latach PRL-u. Są nimi Dąbrowa Górnicza i Rybnik. Jednak o ile w Rybniku wzrosła liczba mieszkańców, o tyle w Dąbrowie Górniczej jest ich mniej niż w 1979 roku, a mimo to zasób mieszkań się powiększył. Może to świadczyć o poprawie warunków mieszkaniowych i jakości życia mieszkańców tego miasta.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że zmiany zachodzące w ostatniej z omawianych grup miast niewiele różnią się od tych będących udziałem

starszych miast powiatowych. Do grupy tej należą cztery najmłodsze miasta o statusie powiatu. Otrzymały go w 1999 roku i ten awans nie wpłynął znacząco ani na liczbę ludności, ani na przyrost zasobów mieszkaniowych. Ożywienie dało się zaobserwować w Żorach. Pozostałe miasta, podobnie jak ich sąsiedzi z dłuższą historią powiatową, potwierdzają regułę zahamowania wzrostu liczby ludności i mieszkań w ostatnich trzech dekadach.

Ocena wprowadzonych reform

Nową reformę samorządową wprowadzono w Polsce stosunkowo późno od momentu uzyskania pełnej suwerenności. Pod względem stopnia decentralizacji i kompletności ustawodawstwa najlepszą reformę administracyjną w krajach postkomunistycznych przeprowadzili Węgrzy, i to już w 1990 roku[9]. W Polsce głównie spory polityczne, ale i protesty mieszkańców bojących się degradacji ich małych ojczyzn, sprawiły, że ostatecznie weszła ona w życie równocześnie z trzema innymi ważnymi reformami (emerytalną, służby zdrowia i szkolnictwa). W jednym momencie samorządom terytorialnym przekazano zarządzanie m.in. wychowaniem i oświatą, ochroną zdrowia i obiektami kultury, nie powierzając odpowiedniej ilości środków finansowych na realizację tych zadań[10].

Po dwudziestu latach można już zauważyć konkretne i wymierne efekty reformy samorządowej. Polacy sami decydują o wyborze władz regionalnych i lokalnych. Co cztery lata głosują w sposób powszechny, bezpośredni i tajny na kilkadziesiąt tysięcy radnych oraz blisko 2,5 tys. wójtów. Władze samorządowe dysponują środkami budżetowymi sięgającymi 12% wysokości PKB. Jest to wskaźnik najwyższy wśród państw byłego bloku wschodniego, wyższy niż we Francji, w Irlandii i Wielkiej Brytanii. Blisko 80% tych środków znajduje się w rękach samorządów miast i gmin, czyli najniższego szczebla administracji, który jest jednocześnie najbliżej obywateli[11]. Samorządy miast, gmin i powiatów wywodzące się ze środowisk, w których działają, wiedzą najlepiej, jak otrzymane środki zagospodarować i w co je zainwestować. Wielkość tych inwestycji przekraczała od 1999 roku wysokość inwestycji centralnych, finansowanych przez budżet państwa, co przedstawia rysunek 2.

Zmieniła się również ocena działalności władz samorządowych. W roku 1999 CBOS dwukrotnie badał opinię mieszkańców Polski na ten temat. Zarówno w maju, jak i we wrześniu odsetek ocen pozytywnych (54%) i negatywnych (32%) pozostał na tym samym poziomie[12]. Według ostatnich dostępnych wyników tego cyklicznego ba-

[9] H. Wollmann, T. Lankina, *Local Government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession*, w: H. Baldersheim i inni (red.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Urban Research International, vol. 2, Leske + Budrich, Opladen 2003, s. 94.

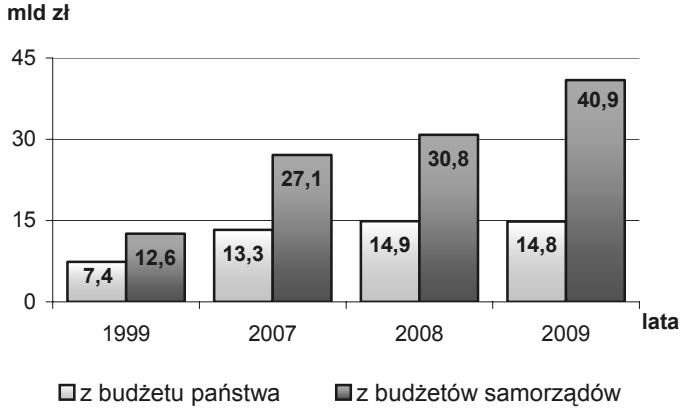
[10] J. Karwowski (red.), *Jakość życia w regionie*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2003, s. 12.

[11] A. Porawski, P. Tomczak, H. Hendrysiak, E. Parchimowicz, J. Proniewicz, *Rozwój kraju – siła Polski lokalneji regionalnej*, w: *XX lat samorządu terytorialnego*, dodatek informacyjno-promocyjny do „Gazety Wyborczej", 9 marca 2010.

[12] *Działalność instytucji publicznych w ocenie społeczeństwa*, komunikat z badań, CBOS, Warszawa, X 1999, BS/153/99, s. 2.

dania w kwietniu 2010 r. aprobatę dla działań władz lokalnych deklarowało 66% respondentów wobec 25% niezadowolonych mieszkańców miast i gmin[13].

Rysunek 2. Wydatki na inwestycje publiczne w Polsce



Źródło: A. Porawski, P. Tomczak, H. Hendrysiak, E. Parchimowicz, J. Proniewicz, Rozwój kraju – siła Polski lokalnej i regionalnej, w: XX lat samorządu terytorialnego, dodatek informacyjno-promocyjny do „Gazety Wyborczej", 9 marca 2010.

Polacy w większości wyrażają opinię, że sytuacja w miejscu ich zamieszkania zmierza w dobrym kierunku. Na początku 2008 roku 52,7% osób było pozytywnie nastawionych do życia na wsi i 53,3% – w miastach (w tym w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców– 55,2%). Ogólne poparcie dla całości działań władz lokalnych wyraziło wówczas 32,6% ankietowanych, 8,5% zaś źle oceniło wykonywanie zadań przez samorządy w Polsce. Te oceny wahały się od 81,3% zadowolonych z działań zmierzających do zaopatrzenia ich w wodę i gaz do zaledwie 25,1% wyrażających pozytywne opinie nt. wsparcia przedsiębiorczości przez władze lokalne. Jednocześnie 58,5% ankietowanych uważało, że nie ma wpływu na to, co dzieje się w ich gminie czy mieście[14].

Podsumowanie

Kolejne reformy administracyjne państwa wywoływały szereg skutków bezpośrednio i pośrednio dotyczących społeczeństwa. Zwłaszcza ostatnia zmiana granic województw i przywrócenie samorządu miały istotny wpływ na życie mieszkańców wsi i miast, szczególnie byłych miast wojewódzkich. Do skutków bezpośrednich tych zmian należy zaliczyć likwidację urzędów wojewódzkich i wszystkie związane z tym zjawiska (protesty mieszkańców, zmiany kadrowe i koszty przekształcenia aparatu administracyjnego), a także decentralizację władzy w państwie i jej następstwa, tj. powszechne wybory władz lokalnych, oddelegowanie szeregu zadań rządowych do jed-

[13] *Oceny instytucji publicznych*, komunikat z badań, CBOS, Warszawa, IV 2010, BS/54/2010, s. 3.
[14] *Oceny sytuacji i stosunek do władz lokalnych*, komunikat z badań, CBOS, Warszawa, I 2008, BS/18/2008,s. 4, 5, 7, 10.

nostek samorządowych, a co się z tym wiąże – zmianę finansowania działań publicznych.

Skutków pośrednich jest znacznie więcej i nie sposób wszystkich wymienić. Do najważniejszych zaliczyć można spadek rangi byłych miast województw do należnego im poziomu powiatu, stworzenie silniejszych regionów przy większych ośrodkach miejskich zdolnych do współpracy zagranicznej i konkurowania w ramach Unii Europejskiej, a co najważniejsze, wzrost poczucia przynależności i odpowiedzialności mieszkańców za los ich małych regionalnych i lokalnych ojczyzn.

Zmiany statusu miast na prawach powiatu nie wpłynęły znacząco na ich rozwój czy degradację. Obserwowane przekształcenia przede wszystkim wiązały się z procesami gospodarczymi i społeczno-demograficznymi zachodzącymi w całym kraju w czasach rozwoju PRL-u i w późniejszym okresie transformacji. O roli tego statusu świadczy też fakt, że obecnie mają go na równi z dużymi miastami, niegdyś w randze województw, mniejsze ośrodki miejskie, a niektóre wręcz dobrowolnie z niego zrezygnowały. Wszystkie one rozwijają się we własnym tempie, nie bacząc na rangę i status powiatu. Decyduje o tym przede wszystkim odzyskana w 1990 roku autonomia i podmiotowość pozwalająca miastom korzystać z dużej części władzy publicznej, środków prawnych i finansowych.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje książkowe:

Baldersheim H. i in. (red.) 2003. *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Urban Research International, vol. 2, Leske + Budrich, Opladen.

Cybulski B. (red.) 2006. *Dolny Śląsk 1945 – Dolny Śląsk 2005*, Stowarzyszenie na rzecz Promocji Dolnego Śląska, Wrocław.

Gawryszewski A. 2005. *Ludność Polski w XX wieku*, IGiPZ PAN, Warszawa.

Karwowski J. (red.) 2003. *Jakość życia w regionie*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.

Kolarska-Bobińska L. (red.) 1999. *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Witkowski W. 2007. *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Dokumenty, akty prawne:

Działalność instytucji publicznych w ocenie społeczeństwa. Komunikat z badań, CBOS Warszawa. X 1999, BS/153/99.

Miasta w liczbach 2007–2008. 2010, GUS, Warszawa.

Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań, CBOS Warszawa. IV 2010, BS/54/2010.

Oceny sytuacji i stosunek do władz lokalnych. Komunikat z badań, CBOS Warszawa. I 2008, BS/18/2008.

Rocznik Statystyczny miast 1980, GUS, Warszawa 1981.

Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych. Dz. U. z 1975 r. Nr 16, poz. 91.

Województwo śląskie. Podregiony, powiaty, gminy 2010, US, Katowice 2010.
XX lat samorządu terytorialnego, dodatek informacyjno-promocyjny do „Gazety Wyborczej", 9.03.2010.

STRESZCZENIE

Powojenna historia Polski przyniosła szereg zmian w podziale terytorialnym kraju. Najważniejsze dla miast na prawach powiatu były dwie reformy ustroju administracyjnego – w 1975 i 1999 roku. Pierwsza je zlikwidowała, druga – przywróciła. Zmiany statusu tych miast budziły wiele kontrowersji i obaw wśród ich mieszkańców. Przykład miast obecnego województwa śląskiego pokazuje, że były one nieuzasadnione. Rozwój miasta nie jest bowiem wprost zależny od jego statusu czy rangi. Decyduje o tym w większym stopniu rynek pracy oraz zaangażowanie władz i mieszkańców miasta w poprawę warunków życia.

SŁOWA KLUCZOWE: miasto na prawach powiatu, reforma administracyjna, rozwój miast

SUMMARY

Postwar history of Poland brings number of changes in territorial division of the country. The most important to the cities on the law of powiat were two administrative system reforms – in the year 1975 and 1999. The first eliminated them, the second – restored. Changes in the status of these cities awaked lots of controversy and fears among their citizens. An example of present Śląskie voivodship shows that they were unfounded. Development of the city is not directly dependent on its statusor importance. In a larger extent it is determined by job market as well as the authorities' and inhabitants' commitment to improve life conditions.

KEYWORDS: city on the law of powiat, administrative reform, cities' development