

Kształtowanie granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa na przykładzie miasta Rzeszowa

I. Teoretycznoprawne uwarunkowania kształtowania granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa

Sprawne zarządzanie nowoczesnym państwem nie jest możliwe jedynie przy pomocy aparatu centralnego. Dlatego potrzebny jest podział terytorium państwa na poszczególne jednostki. Mogą one stanowić samodzielne ośrodki decyzyjne i wykonawcze.

Z tej potrzeby wynika zagadnienie podziału terytorialnego, liczby jego stopni, wielkości poszczególnych jednostek podziału pod względem obszaru, ukształtowania granic czy racjonalizacji administrowania publicznego.

Najbardziej rozpowszechnioną definicją podziału terytorialnego jest ta, przedstawiona przez Z. Leońskiego. W jej brzmieniu podziałem terytorialnym jest względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa, dokonywane dla pewnej grupy lub określonych tylko jednostek organizacyjnych państwa lub jednostek niepaństwowych, wykonujących zadania państwowe¹.

Definicja ta podkreśla, że podział terytorialny ma spełniać funkcję usługową wobec administracji, choć nie tylko – także względem podmiotów niepublicznych². Zmiany zachodzące w administra-

¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 104.

² Pamiętać bowiem należy, że definicja owa powstawała w okresie PRLu, kiedy to funkcjonowało określenie „administracja państwowa” dla opisanego całego ówczesnego aparatu administracyjnego. Obecnie dla opisanego tego aparatu używa się określenie „administracja publiczna”.

cji publicznej nie mogą pozostawać obojętne dla podziału terytorialnego. Dlatego podział terytorialny państwa nie powinna cechować bezwzględna trwałość, lecz zachowywać charakter względny. Z jednej strony daje ona stabilność gwarantująca trwałość ustrojową państwa. Z drugiej nie tworzy nadmiernych barier do jego zmian, czyniąc go elastycznym wobec potrzeb dostosowywania się do wciąż zmieniających się uwarunkowań.

Wartą uwagi jest definicja funkcjonalna podziału terytorialnego, zastosowana przez E. Urę. Autorka twierdzi, że podziału terytorialnego dokonuje się, aby w każdej jednostce terytorialnej ustanowić odpowiedni organ państwa lub jednostki niepaństwowej wykonującej zadania państwa lub samorządu terytorialnego³. Dokonuje się ich z myślą o ograniczeniu zakresu działania organów administracji do określonego wycinka terytorium państwowego.

Zatem podziały terytorialne wprowadzają pewien ład i porządek. Zapobiegają mieszaniu się kompetencji poszczególnych organów i podmiotów. Trzeba jednak pamiętać, że o ile podziału terytorialnego nie dokonuje się dla instytucji spoza sektora publicznego, to wymogi ich funkcjonowania winny być jedną z przesłanek kształtowania struktury terytorialnej państwa.

Tworzenie podziałów terytorialnych jest procesem twórczym, złożonym i odpowiedzialnym. Kształtowanie jednostek podziału terytorialnego, dostosowanych do potrzeb i wymogów życia społeczno-gospodarczego, powinno uwzględniać wiele wiążących się ze sobą czynników. Należą do nich: właściwości fizjogeograficzne danego terytorium, stosunki komunikacyjne, demograficzne, narodowościowe, wyznaniowe, procesy urbanizacyjne, a także względy historyczne. Wpływ poszczególnych czynników na kształtowanie się podziału terytorialnego jest różny. Niektóre z nich ulegają stopniowo zmianom. Na owe czynniki zwracają uwagę ustawy samorządowe, które wskazują, że ustalenia i zmiany granic jednostek podziału terytorialnego muszą być dokony-

³ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 141.

wane w taki sposób by zapewnić możliwie jednorodne terytorium⁴. W procesie tym muszą być uwzględnione więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych, co wprost wynika z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP⁵.

W literaturze prawa administracyjnego wyróżnia się trzy rodzaje podziału terytorialnego państwa:

- zasadniczy podział terytorialny,
- pomocniczy podział terytorialny,
- podział do celów specjalnych⁶.

Podział zasadniczy, zwany jest również podziałem podstawowym lub ogólnym, choć określenia te nie oddają w pełni istoty omawianego podziału tak, jak termin „zasadniczy”. Tworzony jest dla organów terenowych o kompetencjach ogólnych, a więc dla terenowych organów rządowej administracji ogólnej i jednostek samorządu terytorialnego, a przecież zastosowanie tego podziału jest szersze. Podział ten jest tworzony ze względu na konieczność wykonywania na określonym obszarze zadań publicznych.

Obecnie, jak wiemy, jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego są województwo, powiat i gmina.

Zmian granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów dokonuje Rada Ministrów. Dzieje się to w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, których zmiany dotyczą. Dokonywanie takich zmian ma na celu poprawę warunków wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim oraz zachowania regionalnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych. Podkreślić jednak należy, że

⁴ Tamże, s. 131.

⁵ Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

⁶ Tak m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 130; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne...*, s. 142; P. Ruczkowski, *Podział terytorialny państwa...*, s. 87; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 105; Z. Leoński, *Podział terytorialny...*, s. 371; W. Chróścielewski, *Podziały terytorialne...*, s. 13; M. Elżanowski, *Przesłanki reform podziału...*, s. 36.

procedura związana z samym tworzeniem województw opiera się na aktach rangi ustawowej, czego nie ma w odniesieniu do pozostałych jednostek omawianego podziału.

Tworzenie, jak również łączenie, dzielenie lub znoszenie powiatów przebiega w trybie podustawowym, w drodze rozporządzenia. Rada Ministrów może wydać rozporządzenie z własnej inicjatywy bądź na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy. Ustalenie granic powiatu następuje przez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu. Zmiana jego granic jest dokonywana w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny. Powinno uwzględnić się więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewnić zdolność wykonywania zadań publicznych.

Łączenie powiatów to także połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście. W tym przypadku z dniem połączenia wygasają prawa powiatu posiadane dotychczas przez miasto. Dzielenie powiatów to również wyłączenie jednej lub więcej gmin z terytorium powiatu z jednoczesnym włączeniem tej gminy lub gmin do innego powiatu.

Wydanie rozporządzenia o łączeniu czy dzieleniu powiatów, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad powiatów. Musi to zostać poprzedzone przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Jeżeli zmiana granic powiatów narusza granice województw – dodatkowo opinii odpowiednich sejmików województw. Konsultacje z mieszkańcami mogą być zastąpione opiniami zainteresowanych rad gmin.

Szczególne miejsce w zasadniczym podziale terytorialnym państwa zajmuje gmina. Jest to najmniejsza jednostka zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Konstytucja RP w art. 164 ust. 1, nadaje jej rangę podstawowej jednostki samorządu teryto-

rialnego⁷. To ona wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla pozostałych jednostek podziału terytorialnego.

Z mocy prawa, to mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową. Tworzeniu gminy towarzyszy postulat powołania jednostki zdolnej do podejmowania samodzielnych, odpowiedzialnych decyzji. Gmina, jako wspólnota samorządowa, wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada również osobowość prawną.

Rada Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanej rady gminy, w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice. Rada Ministrów nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice⁸. Mocą rozporządzeń Rady Ministrów ustalane są nazwy gmin i siedziby ich władz. Ustalenie i zmiana granic gmin są dokonywane w sposób zapewniający gminie możliwie jednorodne terytorium. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana, są dokonywane w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy.

Przed wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów minister właściwy do spraw administracji publicznej zasięga opinii zainteresowanych rad gmin. Musi to być poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami. Konsultacje mogą być ograniczone do mieszkańców jednostki pomocniczej objętej zmianą bądź mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw.

Zmiana granic gminy powinna nastąpić wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych i za zgodą rad obu zainteresowanych samorządów. Ponadto powinny zostać określone przesłanki będące podstawą decyzji o zmianie granic gmin.

⁷ Zob. art. 164 ust. 1 *Konstytucji RP*.

⁸ M. Chmaj, K. Golat, *Podziały terytorialne państwa [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2007, s. 134.

O tym, czy przesłanki zmiany granic gminy zostają spełnione, decyduje sama Rada Ministrów. W tym celu wydaje stosowne rozporządzenie. Jeżeli zmiana granic jest podejmowana z inspiracji zainteresowanej rady gminy, to stosowny wniosek wymaga niezbędnych dokumentów. Są to mapy i informacje potwierdzające zasadność wniosku. Wymaga jest również opinia wojewody właściwego dla gminy lub gmin objętych wnioskiem⁹.

II. Udział społeczny w procesie kształtowania granic gminy

Działania zmierzające do zmiany granic mają wielorakie uzasadnienie i konteksty. Jest ono przedstawione w strategicznych dokumentach krajowych i wojewódzkich dotyczących zagospodarowania przestrzennego i strategii rozwoju. Dla gminy powiększenie obszaru określonej jednostki terytorialnej jest związane z prawodawstwem miejscowym. Co więcej, to właśnie szczebel podstawowy odzwierciedla wszystkie te uwarunkowania i jest bezpośrednio związany z wymogami terytorialnymi życia społeczeństwa jako wspólnoty i jako zbiorowi jednostek. Korekty gmin pozwalają na optymalizację ich rozwoju przestrzennego.

Kompetencje do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic ma wyłącznie Rada Ministrów. Dzieje się to w drodze odpowiedniego rozporządzenia. Warunkiem koniecznym do wydania takiego rozporządzenia jest zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin.

Szczegółowe procedury dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, regulują art. 4a i 4b. ustawy o samorządzie gminnym. Art. 4a i 4b precyzuje tryb wydawania rozporządzeń przez Radę Ministrów oraz ogólne zasady przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami danej gminy.

Konsultacje są formą zasięgnięcia opinii mieszkańców. Mogą być przeprowadzone poprzez:

⁹ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 102.

- a) ankiety publiczne;
- b) zebrania mieszkańców;
- c) opinie organów jednostek pomocniczych;
- d) opinie zainteresowanych instytucji i stowarzyszeń;
- e) opinie zainteresowanych mieszkańców po publicznym ogłoszeniu zamierzonego przedsięwzięcia¹⁰.

Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta mogą zostać ograniczone do:

- 1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą – przez odpowiednie rady gmin,
- 2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw – przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw¹¹.

Pełna procedura zmiany granic gminy, na przykładzie Rzeszowa, wgląda następująco:

- 1. Rada Miasta podejmuje uchwały dotyczące woli poszerzenia miasta i konsultacji z mieszkańcami;
- 2. przeprowadzane są konsultacje z mieszkańcami;
- 3. gminy również powinny przeprowadzić konsultacje wśród swoich mieszkańców;
- 4. wniosek dotyczący zmiany granic wraz z wynikami konsultacji kierowany jest do wojewody, który wydaje swoją opinię;
- 5. wojewoda przekazuje wniosek do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- 6. ostateczną decyzję podejmuje Rada Ministrów¹².

¹⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 marca 2007 r., IV SA/GI 1487/06, dane za stroną internetową: <http://www.orzeczenia-nsa.pl> z dnia 24.05.2013 r.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹² Dane za stroną internetową: <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/rozszerzenie-granic-miasta/procedura-poszerzania-granic-miasta>. Stan z dnia 24.05.2013 r.

Każdorazowe przyłączenie poszczególnych dzielnic było poprzedzone wystąpieniem samorządu z wnioskiem w sprawie zmiany granic gminy Miasta Rzeszów do ministra spraw wewnętrznych i administracji. Wniosek taki musi być rozpoznany najpóźniej do 31 lipca.

Stworzenie i złożenie wniosku było poprzedzone konsultacje z mieszkańcami. Obejmowały one swoim zasięgiem, zarówno mieszkańców terenów, które miały zostać przyłączone, jak i mieszkańców Rzeszowa.

Konsultacje mają charakter opiniodawczy. Ich wynik nie jest dla Rady Ministrów wiążący¹³. Ich przeprowadzenie jest jednak konieczne. Na bezczynność wójta, prezydenta miasta polegającą na zaniechaniu wykonania czynności związanych z przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami w sprawie ustalenia granic gminy, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹⁴.

Wyniki przeprowadzonych konsultacji wskazują, że udział w nich społeczeństwa przyłączonych obszarów był znaczny. Jest to forma, która nie pozostaje bez odzewu zainteresowanych grup społecznych. Z drugiej strony kwestia poszerzenia granic dla wszystkich mieszkańców przyłączonych obszarów była sprawą, w której liczba głosów przeciwnych przeważała. Jak wskazują prezentowane dane, konsultacje z mieszkańcami nigdy nie pozostawały bez odzewu. Każdorazowo wywoływały duże zaangażowanie i zainteresowanie lokalnego społeczeństwa. Opinie mieszkańców przyłączanych terenów są bardzo ważnym źródłem informacji dla władz miasta, które niewątpliwie należy uwzględnić w omawianej procedurze.

¹³ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2005, s. 9.

¹⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24.05.1999 r., IISAB 55/99; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 sierpnia 2010 r., II SAB/Bk 37/10, dane za stroną internetową: <http://www.orzeczenia-nsa.pl> z dnia 24.05.2013 r.

	Załęże	Słocina	Przybyszówka	Zwiężczyca	Biała
Liczba osób uprawnionych do głosowania	1068	2193	2589	15 935	1342
Liczba osób, które wzięły udział w konsultacjach	842	1954	1300	11 542	1182
Liczba oddanych głosów popierających	184	383	235	523	146
Liczba oddanych głosów przeciwnych	658	1571	1058	10560	982
Liczba oddanych głosów wstrzymujących się	0	0	7	0	44

Źródło: dane przekazane przez Krzysztofa Kadłuczko – Pełnomocnika ds. Poszerzenia Miasta Rzeszowa.

III. Przesłanki kształtowania granic Miasta Rzeszowa w latach 2006–2010

Rzeszów w latach 2006–2010 pięciokrotnie przeprowadzał pełną procedurę przyłączenia poszczególnych terenów ościennych do miasta. Podczas pierwszego przyłączenia Rzeszów powiększył się o tereny dzielnic Załęże i Słociny, następnie przyłączona została część Przybyszówki. W roku 2008 do miasta weszły Zwiężczyca i II część Przybyszówki. W roku 2009 przyłączono wieś Biała, natomiast w 2010 przyłączono Budziwój i część Miłocina.

Rzeszów – stolica województwa podkarpackiego – jest gospodarczym, naukowym i kulturalnym centrum południowo-wschodniej Polski. Jednak granice administracyjne Rzeszowa nie są dostosowane do pełnionej przez niego roli i utrudniają rozwój. Pod względem wielkości powierzchni Rzeszów jest jednym z najmniejszych miast wojewódzkich.

Rozwój Rzeszowa wymaga pozyskania nowych terenów:

- dla usług i szeroko rozumianej działalności gospodarczej, w tym dla rozwoju podstrefy „Rzeszów–Dworzysko” Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz strefy aktywności gospodarczej w otoczeniu lotniska;
- pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne i jednorodzinne oraz komunalne, w szczególności socjalne, o zróżnicowanej intensywności, z usługami nieuciążliwymi;
- dla usług nauki i szkolnictwa wyższego oraz specjalistycznego szkolnictwa średniego;
- dla uporządkowania i rozbudowy układu komunikacji drogowej w celu odciążenia centrum miasta, w szczególności przez budowę obwodnic i drogi ekspertowej S19 oraz modernizację i rozbudowę dróg krajowych i wojewódzkich;
- dla rozbudowy układu komunikacji kolejowej;
- o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym, sportowym i parkowym, dla ich zagospodarowania zgodnie z potrzebami mieszkańców;
- dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego doliny rzeki Strug oraz realizacji kompleksowego systemu gospodarowania wodami opadowymi w zlewni rzek Przyrwa i Mrowla;

Szanse na rozwój Rzeszowa osłabia brak odpowiednich terenów pod inwestycje. W mieście nie ma działek przystosowanych do szybkiej zabudowy, spełniających wymagania inwestorów. Możliwości rozwoju Rzeszowa w obecnych granicach administracyjnych są ograniczone. Powiększenie terytorium miasta sprzyja rozwojowi gospodarki i aktywizacji zawodowej. Zwiększa napływ kapitału. Osłabia odpływ wykwalifikowanych kadr. Nowi mieszkańcy Rzeszowa z włączanych terenów uzyskują miejsca pracy utworzone dzięki większym możliwościom budowy zakładów produkcyjnych, usługowych i handlowych. Dla właścicieli nieruchomości położonych na terenach włączanych sołectw istotny jest wzrost atrakcyjności i wartości działek budowlanych.

Rzeszów leży na skrzyżowaniu szlaków drogowych, korytarzy transportowych przebiegających przez Europę. Miasto spełnia ważną funkcję jako węzeł komunikacyjny w południowo-wschodniej Polsce. Przebiegające przez Rzeszów międzynarodowe szlaki komunikacyjne są zarazem głównymi ciągami komunikacyjnymi miasta, obsługującymi ruch lokalny.

Miasto podejmuje wysiłki zmierzające do poprawy warunków ruchu, zwiększenia przepustowości oraz przeciwdziałania skutkom wzrostu zatłoczenia motoryzacyjnego przez poszerzanie ulic, rozbudowę skrzyżowań, zmianę sygnalizacji świetlnej.

Włączane do miasta wsie, dzielnice czy sołectwa zawsze były powiązane z Rzeszowem poprzez infrastrukturę społeczną i techniczną.

Usługi publiczne w Rzeszowie w większości są finansowane lub dofinansowywane z budżetu miasta, natomiast w dużym stopniu korzystają z nich także mieszkańcy terenów przyłączonych. Dotyczy to w szczególności instytucji oświatowych, wyższych uczelni, pomocy społecznej, kultury a także jednostek komunalnych. Istniejąca przed przyłączeniami infrastruktura społeczna, została przez Miasto Rzeszów przejęta, utrzymywana i modernizowana z budżetu miasta. Placówki kultury zostały włączone do systemu miejskiego. Dostęp do tańszej komunikacji miejskiej spowoduje szersze korzystanie z bogatej oferty kulturalnej Rzeszowa. Ponadto nowi mieszkańcy miasta uzyskują bezpłatny dostęp do Internetu, dzięki rozbudowie sieci szerokopasmowej ResMAN. Włączanie do miasta nowych terenów daje możliwość integracji systemów usług komunalnych w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków i wód opadowych. Zapewnienie powszechnego dostępu do sieci sanitarnej i sukcesywne likwidowanie zbiorników bezodpływowych poprawia jakość życia mieszkańców i korzystnie wpływa na środowisko. Mieszkańcy z terenów przyłączonych korzystają z niższych cen odbioru ścieków oraz wywozu śmieci. Widocznej poprawie ulega obsługa sieci

wodociągowo-kanalizacyjnej i usuwanie awarii dzięki wyspecjalizowanym służbom miejskim¹⁵.

Przyłączanie do miasta nowych terenów umożliwia realizację inwestycji ze środków pozyskanych z funduszy unijnych, których beneficjentem mogą być wyłącznie obszary miejskie. Na terenach przyłączanych realizowane są zadania inwestycyjne związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, zadania poprawiające układ komunikacyjny.

Zagadnienie podziału terytorialnego staje się przedmiotem zainteresowań głównie w okresie wielkich przeobrażeń ustrojowych¹⁶. Przejście z jednego typu państwa do innego wymaga zazwyczaj redefinicji roli terenu, a tym samym korekty struktury terenowej państwa. Tezę tę potwierdzają doświadczenia reformy terenowej z 1998 r. Była ona wynikiem transformacji ustrojowej z roku 1990. Obecna stagnacja ustrojowa służy stabilności podziału terytorialnego.

Niemniej jednak, stałe uwarunkowania społeczno-gospodarcze, jak i wciąż nowe wyzwania dla administracji publicznej wymagają nieustannych przeobrażeń dostosowujących. Przeobrażenia te nie są jednak radykalne. W odniesieniu do obecnego podziału terytorialnego trudno jest mówić o zmianach, lecz co najwyżej o korektach. Formą i najczęściej spotykanym wyrazem takich korekt są właśnie przeobrażenia w zakresie granic gmin.

W podsumowaniu stwierdzić można, że obecnie korekty granic gmin stanowią najczęstszy przejaw kształtowania struktury terytorialnej państwa. Nie tworzy się nowych jednostek podziału zasadniczego, ani dla celów specjalnych. Nie wprowadzono także dodatkowych jednostek pomocniczych ponad znane dotychczas sołectwa, osiedla i dzielnice. Korekty granic województw, czy powiatów są rzadkością. Świadczy to o stabilności podziału terytorialnego Polski, a zarazem elastyczności w dostosowywaniu się

¹⁵ Materiały Urzędu Miasta dotyczące poszerzenia miasta Rzeszowa w latach 2004–2007.

¹⁶ W. Brzeziński, *Kształtowanie terytorialnego podziału państwa. Zagadnienia, metody*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 3, s. 401.

stale zmieniających się potrzeb terytorialnej organizacji państwa, które najbardziej żywiołowo są eksponowane właśnie na szczeblu podstawowym. To z kolei przekonuje o słuszności rozwiązań przyjętych dla obowiązującego podziału terytorialnego, tak co do ukształtowanej struktury terytorialnej państwa, jak i w odniesieniu do dopuszczonych procedur dostosowujących ten podział do stale zmieniających się potrzeb.