

Ryś, Bronisław

Trudne początki demokracji lokalnej : wysiłki na rzecz odbudowy samorządu terytorialnego w latach osiemdziesiątych

Mazowieckie Studia Humanistyczne 2/1, 127-142

1996

Artykuł został zdigitalizowany i 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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

TRUDNE POCZĄTKI DEMOKRACJI LOKALNEJ

WYSIŁKI NA RZECZ ODBUDOWY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH

O konieczności reaktywizacji autentycznego samorządu terytorialnego w Polsce wyraźnie zaczęto mówić już w połowie 1980 r.¹ W 1981 r. przygotowano podstawowe założenia planowanej reformy samorządu lokalnego, opracowane przez naukowców pod auspicjami Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego. Stwierdzono wówczas jednoznacznie, że samorząd terytorialny ani jako instytucja prawno-ustrojowa, ani rzeczywiście działająca w Polsce nie istnieje. Władze i organy przedstawicielskie były bowiem formowane przez nominację, a nie drogą demokratycznych wyborów. Władze i organizacje terenowe były pozbawione gestii w istotnych sprawach społecznych, ekonomicznych i przestrzennych swego terenu².

Funkcjonujące w owym czasie rady narodowe stanowiły w praktyce organy jednolitej władzy państwowej. Ich rola jako organów samorządowych, na skutek podporządkowania centralnej administracji państwowej, uległa całkowitej likwidacji. Obowiązujące wówczas przepisy prawa nie stanowiły przeszkód w przechwytywaniu przez administrację państwową tego, co logicznie powinno należeć do kompetencji rad narodowych. Społeczeństwa lokalne zostały praktycznie pozbawione wpływu na decyzje o rozwoju miast i wsi. Mając to wszystko na uwadze ówcześni głosiciele reformy gospodarczej twierdzili, iż samorząd terytorialny musi ulec rzeczywistej demokratyzacji. Aby to się stało konieczne były

1 Na znaczące pozycje polskiego dorobku naukowego lat osiemdziesiątych poświęcone samorządowi terytorialnemu wskazuje M. Kulesza w opracowaniu pt. *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 16.

2 *Podstawowe założenia reformy samorządu terytorialnego w Polsce*, opracowanie zbior. pod red. A. Ginsberta, Warszawa 1981, *passim*.

głębokie zmiany, sięgające samych podstaw prawnych i konstytucyjnych. Realizacja tych celów wymagała przywrócenia pełnej samorządności władz terenowych poprzez nadanie im osobowości prawnej oraz odtworzenia własności komunalnej.

W atmosferze napięć polityczno-społecznych, jakie miały miejsce w tym czasie oraz gwałtownych dyskusji i sporów w różnych środowiskach, również na temat pozycji i roli rad narodowych, w 1981 r. przystąpiono do opracowania projektu nowej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. W tym czasie rozważano również wprowadzenie samorządu terytorialnego opartego na doświadczeniach okresu międzywojennego. Prace te nie wyszły jednak poza sferę studyjną i koncepcyjną. Wprowadzenie „stanu wojennego” 13 grudnia 1981 r. przerwało na ponad dziesięć lat prace nad aktywizowaniem samorządu terytorialnego. W atmosferze „stanu wojennego” uchwalono 20 lipca 1983 r. nową ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³. Została uchwalona w kompromisowym brzmieniu znacznie odbiegającym od zgłaszanych postulatów. Nie doszło bowiem do decentralizacji i podziału kompetencji państwa pomiędzy organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego wyłonione w wolnych wyborach i wykonujące przydzielone im zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Rola zaś tzw. samorządu mieszkańców została ograniczona do funkcji opiniodawczych. Zaistniały stan, wsparty zasadą jednolitej władzy państwowej oraz preferujący tzw. sektor uspołeczniony, doprowadził najpierw gospodarkę do głębokiego kryzysu, następnie zaś do załamania się systemu politycznego. Na drodze do budowy ustroju demokratycznego i gospodarki rynkowej utworzenie autentycznego samorządu terytorialnego stało się konieczne.

Ustrojowy charakter ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym

Proces budowy niezależnego samorządu lokalnego umożliwiła ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 8 marca 1990 r.⁴, a w szczególności zasady wyrażone w artykułach 43–47, w myśl których samorząd terytorialny stanowi podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie. Jej zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Ma ona osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na zasadach określonych przez ustawy. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Organem stanowiącym jest rada wybierana przez mieszkańców. Rada wybiera organy wykonawcze gminy. Prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne. Zasady te znalazły również wyraz w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁵, której należy przynajmniej po

3 Dz. U. 1983, nr 41, poz. 185.

4 Dz. U. 1990, nr 16, poz. 94 (z późniejszymi zmianami).

5 Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 (z późniejszymi zmianami).

części przypisać charakter ustrojowy, albowiem zasady powyższe zostały tam w istotny sposób uzupełnione.

Materia ustrojowa samorządu lokalnego została uregulowana nie tylko w ustawie o samorządzie terytorialnym, lecz także w uchwalonej w tym samym dniu ordynacji wyborczej do rad gmin⁶. Sposób tworzenia organów ustrojowych samorządu terytorialnego jest bowiem podstawowym zagadnieniem przesądzającym o jego społecznej i prawnej istocie. Zagadnienie to, gdy chodzi o analizę wartości i funkcji społecznych samorządu, wymaga łącznego ujęcia wraz z problematyką natury i pozycji prawnej samorządu terytorialnego oraz jego kompetencji i struktury organizacyjnej⁷. Natomiast aktem, który szczegółowo precyzuje podmiotowość publiczną gminy, określając jej poszczególne uprawnienia decyzyjne w wielu różnych dziedzinach jest ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych między organy gminy i organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁸.

Wymienione dotychczas akty prawne oraz ustawa z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, ustawa z 5 stycznia 1991 r. – prawo budżetowe i ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹ – określają istotę prawną instytucji samorządu terytorialnego. Jest nią upodmiotowienie społeczności lokalnych. W tym procesie prawnym wyznaczono rolę inicjatora przemian w zakresie rozwoju samorządności w Polsce. Dla rozwoju samorządu nie wystarczą bowiem same zmiany organizacyjne, które każdorazowo muszą być poprzedzone szczegółową analizą ekonomiczną i funkcjonalną. Dotyczy to również wprowadzenia powiatów, co nie może odbywać się w pośpiechu i nie powinno być elementem gry politycznej.

Podstawowe ograniczenia samorządów lokalnych

Nie można mieć wątpliwości, że po niemal półwiekowej przerwie społeczności lokalne odzyskały samorząd terytorialny. Zachodzi jednak pytanie, czy w rezultacie tego faktu w gminach wyzwoliły się procesy rozwojotwórcze, a postawy i zachowania mieszkańców są bardziej kreatywne społecznie i gospodarczo? Okoliczności, w których zaczął działać samorząd terytorialny musiały budzić obawy o założoną skuteczność odnośnych ustaw. Do okoliczności tych należało zaliczyć przede wszystkim: aktywność społeczną na rzecz samorządu terytorialnego, która ewidentnie malała, działało się to pod wpływem zwiększających się trudności dnia codziennego i rozczarowań wobec tzw. reformy Balcer-

6 Dz. U. 1990, nr 16, poz. 96 (z późniejszymi zmianami).

7 Taka konstrukcja została przyjęta w ustawie z 23 marca 1993 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego – Dz. U. 1993, nr 35, poz. 294.

8 Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198 (z późniejszymi zmianami).

9 Dz. U. 1990, nr 89, poz. 518 (z późniejszymi zmianami); Dz. U. 1991, nr 14, poz. 18 (z późniejszymi zmianami); Dz. U. 1991, nr 9, poz. 31 (z późniejszymi zmianami).

wicza; stan gospodarki na terenie gmin wykazywał niepokojąco duży stopień zastoju, a nawet regresu, potęgowany recesją i innymi skutkami „tłumienia inflacji”, szczególnie była niepokojąca pogarszająca się sytuacja i kondycja gospodarki żywnościowej, a zwłaszcza indywidualnych gospodarstw rolnych¹⁰; obiekty mienia komunalnego, które przechodziły w zarząd gmin znajdowały się w większości w stanie degradacji materialnej; istniał powszechny brak narzędzi prawnych w postaci niezbędnych ustaw określających, odpowiednio do nowych warunków, funkcjonowanie lokalnego systemu finansowego, tworzenie budżetów komunalnych i prowadzenie przez gminy lokalnej polityki podatkowej itp.; lokalne instytucje społeczne i gospodarcze, w postaci spółdzielni i kółek rolniczych znajdowały się w stagnacji¹¹; ożywienie gospodarcze, którego nośnikiem miały być m.in. nowo zakładane przedsiębiorstwa prywatne w zasadzie nie nastąpiło, w związku z deficytem w terenie odpowiednio kwalifikowanych kadr samorządowych, dało się zauważyć tendencje centrum rządowego do centralizowania polityki rozwojowej i administracji lokalnej, co – jak uczy doświadczenie – nie sprzyja rozwojowi lokalnemu¹².

Obecnie należy stwierdzić, że obawy, jakie na początku organizowania się społeczności lokalnych miały miejsce, na szczęście, nie spełniły się. Pięcioletni okres funkcjonowania samorządów wykazał, że są one dobrymi gospodarzami na terenie swojego działania. Ustawa o samorządzie terytorialnym i ustawa kompetencyjna nałożyły na samorzady wiele obowiązków, które dodatkowo zostały zwiększone przez przekazywanie samorządom zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Są one teraz pierwszymi na dole przedstawicielami administracji publicznej. Samorzady wykazały, że potrafią właściwie gospodarzyć publicznym groszem.

Aby jednak zapewnić władzy lokalnej sprawne funkcjonowanie należy przede wszystkim podjąć energiczne działania zmierzające do likwidacji wielu ograniczeń samodzielności gmin i samorządów terytorialnych w ogóle. Do ograniczeń tych zaliczyć można przede wszystkim:

- brak długofalowych regulacji prawnych określających funkcjonowanie lokalnych systemów finansowych, budżetów komunalnych, tworzenia i prowadzenia przez gminy lokalnej polityki podatkowej, brak podstaw prawnych do tworzenia przez gminy funduszy celowych;
- ograniczony rozwój sektora prywatnego oraz niedorozwój infrastruktury technicznej i instytucjonalnej;
- zróżnicowane warunki społeczno-gospodarcze gmin;
- bariery utrudniające odbudowę spółdzielczości, a zwłaszcza idei samopo-

10 Zob. „Rzeczpospolita” z 30 sierpnia 1990 r., dodatek „Statystyka Polski”, komunikat o sytuacji gospodarczej w lipcu 1990 r.; K. Hagemajer: *GUS w I półroczu – jak sobie radzimy?*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 20, s. 4.

11 Szerzej zob. I. Wąsowski, *Reforma permanentna*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 21, s. 3.

12 Por. J. Kinowski, *Krótką rzecz o nadziejach i rzeczywistości*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 21, s. 1, 5.

mocy jako podstawy spółdzielczości oraz usunięcia usterek na linii: ustrój gminy – rola samorządu;

– niemożność przezwyciężenia kryzysu gospodarczego i rozwiązania narzniętych kwestii społecznych, a zwłaszcza narastającego rozwarstwienia społeczeństwa (wąska sfera bogactwa i rosnąca sfera nędzy).

Finansowanie zadań samorządu terytorialnego

Niedostatki i wady dotychczasowych regulacji prawnych systemu finansów komunalnych są powszechnie znane. Wskazuje na to krótka praktyka regionalnych izb obrachunkowych. Nie ma potrzeby uzasadniać znaczenia właściwego unormowania tych materii finansowo-prawnych gospodarki komunalnej jako ram prawnych gospodarki gmin. Od tych bowiem regulacji prawnych zależy należyte wykonywanie przez samorządy terytorialne powierzonych im zadań. Od zdrowych podstaw finansowych zależy faktyczna samodzielność organów samorządowych, ich niezależność od biurokracji rządowej. Takie właśnie podstawy umożliwiają realne wykonywanie przez organy samorządu jego funkcji w społecznościach lokalnych, funkcji eksponowanych w ustawie konstytucyjnej i w ustawie z marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Dotychczasowy kierunek zmian w procesie kształtowania podstaw finansowych działalności gmin nasuwa wiele wątpliwości. Wynikają one w znacznym stopniu z przyspieszonego terminu pierwszych wyborów samorządowych, trybu prac nad tworzeniem przepisów prawnych regulujących działalność reaktywowanego w 1990 r. samorządu terytorialnego, rozumianego już nie jako pewien atrybut lokalnych organów jednolitej władzy i administracji państwowej, lecz jako odrębny od państwa związek publiczno-prawny.

Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło w marcu 1994 r. wśród członków samorządów rozeznanie dotyczące kondycji finansowej gmin oraz ich najistotniejszych problemów¹³. W porównaniu z 1990 r.¹⁴ obecnie znacznie więcej radnych dobrze ocenia sytuację finansową swojej gminy. Pamiętać jednak trzeba, że są to opinie radnych, a nie obiektywne dane o sytuacji finansowej gmin. Polepszenie się ocen nie musi oddawać stanu faktycznego, może być po prostu wyrazem samooceny radnych, których kadencja dobiegała końca. Sytuacja gmin mogła się rzeczywiście poprawić, z jednej strony dzięki reformie samorządowej, a z drugiej – dzięki odmiennemu postrzeganiu spraw przez nowych ludzi, którzy weszli do ich władz. Spora jednak część radnych negatywnie ocenia sytuację finansową swojej gminy. Wszyscy niemal uważają, iż należy poprawić system finansowania gmin. Wielu z nich sądzi, że trzeba przede wszystkim:

– pieniądze z gminnych podatków zostawić w gminie, wydawać na miejscu,

13 Badania „Radni 94” współfinansowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i CBOS zrealizowano w dniach 4–15 marca 1994 r. na próbie losowej radnych (N = 794).

14 Por. komunikat CBOS „Radni o budżecie gmin”, grudzień 1990 r.

zmniejszyć sumy odprowadzane do centrali, a także nie odprowadzać podatków do budżetu państwa;

– przekazywać gminom wyższe dotacje, subwencje z budżetu państwa lub budżetów wojewódzkich.

Gospodarka finansowa gmin różni się w sposób zasadniczy od gospodarki władz lokalnych sprzed reformy samorządowej. Wyodrębnienie gospodarki budżetowej samorządu z systemu budżetowego państwa. Likwidacja zbiorczych budżetów na szczeblu wojewódzkim i centralnym doprowadziły do powstania nowego typu stosunków i powiązań między budżetem państwa i budżetami gmin. Prawo budżetowe zawiera nowe zasady podziału źródeł dochodów między budżety samorządowe i budżet państwa¹⁵. Istotą zmian było odejście od przedmiotowego podziału na jednostki rozliczające się z budżetami różnych szczebli, na rzecz podziału o charakterze podmiotowym, w którym określone kategorie dochodów zasilają budżety samorządowe, a inne wpływają do budżetu państwa. Rozdzielenie środków publicznych między te dwa rodzaje budżetu powinno być dostosowane do podziału zadań między samorząd i państwo. Zgodnie z prawem budżetowym powiązania między budżetami samorządowymi i budżetem państwa są realizowane poprzez subwencję ogólną, dotacje celowe i udział gminy w dochodach z niektórych podatków zasilających budżet państwa.

Szczegółowe uregulowanie gospodarki finansowej gmin jest sprawą niełatwą, wymagającą zmian w całym systemie finansowym państwa oraz uwzględnienie trudnej sytuacji gospodarczej kraju. Ustawa z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁶ została – wobec nieuchwalenia przez Sejm generalnej, bezterminowej ustawy o finansach gmin – przedłużona na 1992 r., a następnie na 1993 r. Opóźnienia w przygotowaniu aktów prawnych regulujących system finansów komunalnych i prowizoryczny charakter aktów obowiązujących utrudniły gminom gospodarkę oraz opóźniły jej stabilizację. Władze gminy praktycznie nie miały szans na uchwalenie budżetów na lata 1991, 1992 i 1993 w terminach określonych ustawami. Dopiero 10 grudnia 1993 r. oczekiwana ustawa o finansach gmin została wreszcie uchwalona i niezwłocznie opublikowana przez dziennik „Rzeczpospolita”¹⁷. Z jej tekstu wynikało, że wiele mankamentów obowiązujących przez minione trzy lata ustawy prowizorycznej, dotyczących głównie metod rozdysponowywania środków zasilania zewnętrznego (subwencje i dotacje) między poszczególne gminy zostało usuniętych lub złagodzonych przez określone korekty, m.in. inspirowane – moim zdaniem słusznie – doświadczeniami zagranicznymi¹⁸.

Niestety nadal brakuje całościowego ujęcia ustawowego problemów gospo-

15 Dz. U. 1991, nr 4, poz. 18 (z późniejszymi zmianami).

16 Dz. U. 1991, nr 89, poz. 518.

17 „Rzeczpospolita” z 28 grudnia 1993 r.

18 Por. H. Sochacka-Krysiak, *Finanse gmin 1991–1992*, Gdańsk 1992, *passim*.

darki i finansów lokalnych (typu znanych w świecie ustaw *Lokal Government Act*), traktującego łącznie kwestie zadań i wydatków, źródeł dochodowych, dochodów własnych, metod zasilania zewnętrznego w układzie pionowym i poziomym, warunków zaciągania przez gminy pożyczek, a także sprawy nadzoru nad samorządem terytorialnym. Do pozytywów omawianej ustawy należy zaliczyć m.in. określenie głównego strumienia pomocy finansowej państwa dla gmin, to jest subwencji ogólnych, na poziomie 0,9% planowanych kwot dochodów budżetu państwowego¹⁹, a podział subwencji pomiędzy poszczególne gminy ma być uzależniony od liczby mieszkańców oraz od wysokości tzw. dochodów przeliczeniowych, reprezentujących kryterium własnych możliwości finansowych. W ten sposób ustawa budżetowa na 1994 r. podtrzymuje generalne rozwiązania systemowe wzorowane na doświadczeniach zagranicznych. Wskaźnik 0,9% planowanych dochodów budżetu państwowego jest naturalnie – w porównaniu z zamożnymi państwami rozwiniętej gospodarki rynkowej – stosunkowo niski, należy jednak przyjąć, że jest to wielkość obliczona rzetelnie na miarę bieżących możliwości finansowych państwa. W warunkach dużego deficytu finansów państwa trudno liczyć na oczekiwany przez gminy wyższy poziom zasilania zewnętrznego samorządu terytorialnego. Wydaje się, iż w tej sytuacji niezwykle ważne byłoby zezwolenie gminom na prowadzenie działalności typu komercyjnego.

Gospodarcza działalność gmin

Ustawą z 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym²⁰ zakazano gminom prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Ustawodawca był jednakże zapewne świadomy konieczności uregulowania w przyszłości tej sprawy, gdyż w artykule 8 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²¹ – nałożył na rady gmin obowiązek postanowienia do 30 czerwca 1994 r. o wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywanej dotychczas przez przedsiębiorstwa komunalne. Warto – już na wstępie – powiedzieć, że gminy holenderskie lub zachodniemieckie od dawna osiągają z takiej działalności całkiem pokaźne nadwyżki, zasilające pulę ich dochodów własnych i uzupełniające wpływy z danin publicznych.

Aktualnie w Polsce niemal na każdym szczeblu działalności administracji rządowej, a jeszcze bardziej w kręgach elit politycznych słyszymy deklaracje popierające samorząd terytorialny. Przekonuje się opinię publiczną o tym, że o powodzeniu procesu odbudowy samorządów lokalnych zdecyduje ostatecznie to, w jakim stopniu mieszkańcy i ich reprezentanci w radach gmin będą się czuć

19 Artykuł 12 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin – zob. Dz. U. 1993, nr 129, poz. 600.

20 Dz. U. 1992, nr 100, poz. 499.

21 DZ. U. 1990, nr 32, poz. 191 (z późniejszymi zmianami).

rzeczywistymi gospodarzami na swoim terenie. Jakie oprzyrządowanie prawne otrzyma ich wola rozwiązywania trudnych miejscowych problemów, wola zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności. Jednak to, czy szlachetna idea samorządności znajdzie sobie ostateczne trwałe miejsce w świadomości obywateli, w znacznej mierze będzie zależać właśnie od możliwości i skuteczności władz samorządowych w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności, które reprezentują. Jest to tym istotniejsze, że gminy przyjmują na swoje barki coraz więcej zadań zleconych przez administrację rządową i chcą wykazać, że potrafią realizować je lepiej niż w układzie scentralizowanym.

Dlatego tak duże znaczenie ma określenie możliwości pozyskiwania dochodów przez samorządy oraz możliwości prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Trzeba od razu powiedzieć, że jeżeli chodzi o kwestię gospodarczej działalności gmin, funkcjonują dwa rodzaje opinii, dwa punkty widzenia. Jeden sprowadza się do twierdzenia, że samorządy gminne nie powinny w ogóle prowadzić działalności gospodarczej lub prowadzić ją w bardzo ograniczonym zakresie. Drugi punkt widzenia wywodzi się z przekonania, że zwłaszcza w obecnych warunkach, istnieje konieczność racjonalnego wykorzystania majątku gminy, poszukiwania nowych źródeł dochodów dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, a więc wymaga to znacznego rozszerzenia możliwości działalności gospodarczej. Podzielając te przeważające argumenty drugiego rodzaju opinii, grupa posłów wystąpiła z inicjatywą ustawowego określenia form działalności gospodarczej i przedstawiła Izbie projekt ustawy w tej sprawie²² do pierwszego czytania na 18 posiedzeniu Sejmu 21 kwietnia 1994 r. Projekt ten został z kolei skierowany do podkomisji, która – po dyskusji – uznała, iż nie jest w stanie wypracować projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin do 30 czerwca 1994 r. W związku z tym powstał projekt i inicjatywa poselska wprowadzenia nowelizacji ustawy zmieniającej ustawę o samorządzie terytorialnym dotyczącej tylko i wyłącznie jednego artykułu, zmieniającej termin uregulowania tych spraw przez samorządy gminne do 31 grudnia 1994 r. Uzasadnieniem przedłożonej propozycji był fakt, że zgodnie z obowiązującym przepisem (artykuł 9 ustęp 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym) gminy miały obowiązek przekształcenia własnych przedsiębiorstw w zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego. Dokonały tego tylko nieliczne gminy. Na taki stan rzeczy złożyło się wiele przyczyn. Wynikało to nie tylko z braku dobrej woli tych samorządów, czy niezdecydowania co do formy przekształceń, ale były również przyczyny obiektywne, na które samorządy gminne nie miały żadnego wpływu. Chodziło głównie o brak uregulowań własnościowych posiadanych przedsiębiorstw, roszczenia własnościowe, a nawet brak decyzji wojewodów o przekazaniu przedsiębiorstw samorządom. 24 czerwca 1994 r. omawiana ustawa została przez Sejm

22 Projekt ustawy o działalności gospodarczej gmin (masz. powielany).

uchwalona²³. Natomiast prace nad ustawą o działalności gospodarczej gmin komisja zobowiązała się zakończyć w możliwie krótkim czasie.

Omawiane dotychczas prace nad umacnianiem samorządu gmin stanowią tylko mały wycinek całokształtu przedsięwzięć w tym zakresie. Za sprawę najpilniejszą uważa się właśnie utrwalanie pozycji gmin poprzez rozwijanie instytucjonalnej infrastruktury tej samorządności, poszerzanie źródeł finansowych gmin, o czym już wspomiano, wzbogacanie życia politycznego w gminach jako sposobu na budowę społeczeństwa obywatelskiego. Kluby poselskie pracują obecnie nad projektem ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, Komunalnych Kasach Oszczędnościowych, o powołaniu gminnej straży porządkowej. Przygotowywany jest projekt ustawy o pracownikach samorządowych. W fazie wstępnych prac studyjnych znajdują się propozycje dalszych inicjatyw ustawodawczych. Dotyczą one m.in. niektórych wątków związanych z propozycją funkcjonowania lokalnej instytucji rzecznika praw obywatelskich, skuteczniejszych sposobów rozwiązywania problemów związanych z przejmowaniem przez gminy oświaty i kwestii temu towarzyszących.

Zasadnicza szansa na jakościowe zmiany wiąże się z dwoma kierunkami działań. Jeden, to stopniowe przechodzenie do nowej filozofii budowania budżetu państwa. Dążyć należy do budowy budżetu niejako „od dołu”. Najpierw zestawienia zasobów gmin i funduszy na realizację potrzeb ich mieszkańców, potem dopiero odpisy do budżetu centralnego na: obronę narodową, bezpieczeństwo, administrację rządową, potrzeby ogólnopństwowe, wsparcie gmin, których dochody są znacznie mniejsze. Byłby to jakościowy przełom w funkcjonowaniu samorządu gminnego.

Drugi to przebudowa prawa wyborczego. Czynione są zabiegi, chwilowo bezskuteczne, o uchwalenie przez Sejm nowej ordynacji wyborczej sprzyjającej ożywieniu życia politycznego, umocnieniu partii politycznych, wyeliminowaniu ludzi, którzy w trakcie kadencji nie sprawdzili się²⁴.

Istotną częścią składową programu reform administracji publicznej jest zamiar tworzenia drugiego szczebla samorządu w postaci powiatów. Choć należy zdawać sobie sprawę, że nie będzie to prosta operacja, szczególnie w sytuacji polaryzacji politycznej, żywotnego ciągle „resortowego” widzenia zadań publicznych, nierównowagi gospodarczej i problemów budżetowych.

W tych ostatnich rozważaniach na temat konieczności dalszych reform kluczowe miejsce zajmują prace nad określeniem zadań edukacyjnych realizowanych przez gminy, nowelizacją ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego i czynności nad ostatecznym zdefiniowaniem struktury terytorialnej państwa.

23 Ustawa z 24 czerwca 1994 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (masz. powielany).

24 O trudnościach związanych z uchwaleniem Ordynacji wyborczej do rad gmin będzie można się dowiedzieć w dalszej części opracowania.

Przejmowanie szkół przez samorządy lokalne

W ustawie o systemie oświaty z września 1991 r. przewidywano przekazanie szkolnictwa podstawowego w gestię samorządów lokalnych do 1 stycznia 1994 r.²⁵ Do 28 lutego 1995 r. jedynie 680 gmin zdecydowało się na prowadzenie szkół podstawowych. Gmin mamy jednak 2465. Trzeba powiedzieć, że w przeważającej większości szkół przejętych dobrowolnie w ostatnim okresie przez gminy, sytuacja uległa zdecydowanej poprawie we wszystkich wskaźnikach obrazujących działalność szkoły. Przyjęta przez Sejm na początku grudnia 1993 r. zmiana ustawy o systemie oświaty przesunęła termin obligatoryjnego przejęcia szkół podstawowych przez gminy na wrzesień 1996 r. Gotowość gminy do przejęcia szkolnictwa podstawowego od 1 stycznia 1994 r. wymagała potwierdzenia przez odpowiednią uchwałę rady gminy.

W marcu 1994 r. Centrum Badania Opinii Społecznej podjęło badania nad uwarunkowaniami przejmowania szkolnictwa podstawowego przez samorządy lokalne²⁶. Celem badania było przede wszystkim poznanie opinii osób podejmujących decyzje w tej sprawie lub mających na nią wpływ. Podjęto próbę szukania odpowiedzi na pytanie, jaki jest stosunek władz gmin do tej kwestii i czym się one kierowały podejmując decyzję o przejęciu szkół? Generalnie stwierdzić należy, że przejęcie szkolnictwa podstawowego przez gminę jest istotnym rozszerzeniem pola działania samorządu. W gminach, które dotychczas przejęły szkoły, przedstawiciele ich władz motywują ten krok najlepszą znajomością potrzeb szkół na swym terenie oraz racjonalniejszym wykorzystaniem funduszy przeznaczonych na oświatę. Uważa się również, że obecni gospodarze lepiej zadbają o majątek szkolny oraz przyczynią się do poprawy warunków nauki uczniów i nauczycieli.

Głównym motywem powstrzymującym samorządy lokalne przed przyjęciem szkół, były obawy związane z finansami gmin. Dotychczas zostały przejęte szkoły przez gminy przeciętnie zasobniejsze od pozostałych. Czynnikiem powstrzymującym od podjęcia takiej decyzji było także zadłużenie szkół. W tej kwestii władze lokalne miały już swoje negatywne doświadczenia. Bardzo dziwne, mówiąc oględnie, wydało się działaczom samorządowym – polecenie pani premier RP Hanny Suchockiej wydane w pamiętnym Dniu Edukacji Narodowej 14 października 1993 r. Wtedy ministrowi finansów polecono by oddłużył szkoły, choć z góry przecież było wiadomo, że rząd nie dysponował żadnymi rezerwami, które można by było przeznaczyć na ten cel. Minister finansów, znając sytuację kasy państwa, podjął próbę przerwania tego zadania na resort. Czym to się musiało skończyć – wiadomo. Ładnie brzmiało to w telewizji, dobrze się czytało na pierwszych stronach gazet.

25 W artykule 104 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty mówiło się o obowiązkowym przejęciu prowadzenia szkół podstawowych przez gminy z dniem 1 stycznia 1994 r.

26 Badanie przeprowadzono w dniach 3–16 marca 1994 r. Zrealizowano łącznie 599 ankiet. 299 z wójtami lub ich odpowiednikami i 300 z dyrektorami największych szkół w badanej gminie.

Jeśli chodzi o stan techniczny budynków szkolnych, warunki lokalowe, wyposażenie w sprzęt podstawowy oraz w pomoce naukowe, to szkoły przejęte przez gminy, oraz te, które dotąd nie znalazły się pod ich opieką, zdecydowanie się różnią. W stosunkowo najlepszych warunkach pracują szkoły przyjęte najwcześniej przez samorządy lokalne. Z kolei w 1994 r. przejmowane były również szkoły na ogół w lepszym stanie od tych, które nie zostały przejęte. Podobne zróżnicowanie występuje pod względem zakresu zajęć pozalekcyjnych. Szkoły nie przejęte przez gminy są więc w gorszej sytuacji od tych, prowadzonych przez samorządy.

Generalnie władze lokalne akceptują koncepcję podporządkowania szkół samorządom. Różnice występują jedynie w określaniu terminu jej realizacji. Przedstawiciele władz gmin, które zarządzają szkołami, w większości są za jak najszybszym przekazaniem szkolnictwa samorządom lokalnym. Natomiast głównym czynnikiem powstrzymującym część samorządów lokalnych przed przyjmowaniem szkół są względy finansowe. Zaliczyć tu należy nie tylko obawę przed obciążeniami dla budżetu gminy, ale także brak jasności co do zasad subwencjonowania oświaty przez budżet centralny. Drugim istotnym czynnikiem jest ciągle niejasny podział kompetencji między władzami oświatowymi a gminami w stosunku do szkół przejętych przez gminę. Większość samorządowców uważa, że szkolnictwo podstawowe powinno być zadaniem własnym gmin. Obawiają się jednak, że brak jasnych zasad finansowania edukacji oraz prawa oświatowego spowoduje, że nie dadzą one sobie rady z utrzymaniem szkół. Niepokój władz lokalnych budzą także planowane przez rząd zmiany w ustawie o systemie oświaty. Nie wiadomo bowiem czy poza płaceniem pieniędzy gminy będą miały jakiś wpływ na pracę szkoły. Znajdujący się obecnie w Sejmie projekt ustawy, gminy określają jako antysamorządowy, dążący do centralizmu w oświacie.

Zmiana prawa wyborczego

Autorzy projektu nowelizacji ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego motywowali swoją inicjatywę tym, że ordynacja z 1990 r. nie była przystosowana do zmieniających się realiów ustrojowych oraz że w ciągu czterech lat ujawniło się wiele niejasności i luk w przepisach regulujących demokratyczną procedurę wyborczą. Uznano także, że ujednoczenie zasad tego prawa, budowa systemu politycznego z partiami politycznymi jako głównym kanałem artykulacji interesów społecznych, zapobieżenie dezintegracji społeczności lokalnej zamieszkującej jedno sołectwo, kolektywna odpowiedzialność za organizację i nadzór nad procesem wyborczym, to kroki we właściwą stronę. W tym celu grupa posłów wniosła do Sejmu projekt ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin 21 stycznia 1994 r. Sejm na 12 posiedzeniu 18 lutego 1994 r. podjął uchwałę o powołaniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy –

Ordynacja wyborcza do rad gmin, a następnie na swoim 14 posiedzeniu 10 marca 1994 r. ustawę przyjął, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Senat²⁷.

20 kwietnia 1994 r. prezydent RP Lech Wałęsa skierował do marszałka Sejmu wniosek postulujący ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm, a tym samym odmówił jej podpisania. Motywacja prezydenta sprowadzała się do zastrzeżeń związanych z dwoma rozwiązaniami przyjętymi w ustawie. Pierwsze zastrzeżenie dotyczyło treści artykułu 61 ustęp 2, który głosił, że zabrania się prowadzenia kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego. Uzasadniając ten fragment swoich zastrzeżeń prezydent stwierdził, że po pierwsze, żadna z dotychczasowych ordynacji nie zakazywała prowadzenia kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego; po wtóre występuje tu dosyć nieszczęśliwy zbieg pojęć związanych z treścią Kodeksu wykroczeń. Można w związku z tym uznawać, iż miejsca kultu religijnego spełniają ustawowe znamiona czynu społecznie niebezpiecznego zawarte w Kodeksie wykroczeń. Podnosi także problem dysponowania swoim majątkiem przez związki wyznaniowe, twierdząc że tym samym ogranicza się związkom wyznaniowym możliwość uzyskiwania korzyści z faktu posiadania takich obiektów.

Drugie zastrzeżenie prezydenta związane było z treścią artykułu 8 ustęp 2 ordynacji. Wysoka Izba przyjęła rozwiązanie, zgodnie z którym próg dzielący gminy, w których wybory będą się odbywały wedle reguły większościowej i proporcjonalnej, został ustalony na poziomie 15 000. W uzasadnieniu prezydent stwierdza, że Sejm nie może w sposób swobodny przesuwać tej granicy. Wyprowadza ten wniosek z porównania dwóch artykułów konstytucji – artykułu 3 ustęp 1, w którym określa się przymiotniki charakteryzujące wybory do Sejmu oraz z artykułu 72 ustęp 1, w którym opisane są przymiotniki charakteryzujące wybory do samorządu. W artykule 3 mówi się o wyborach proporcjonalnych, w artykule 72 o proporcjonalności się nie wspomina. Z tego wyprowadza prezydent RP wniosek, że nie można zmienić progu, który był wcześniej przyjęty.

Komisja wniosek prezydenta postanowiła odrzucić. Motywacja była następująca. W wypadku zakazu prowadzenia kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego nie jest naruszana zasada równości. Wyrażane opinie polityczne i agitacje byłyby umacniane autorytetem związku wyznaniowego. Tym samym ci, którzy są wyznawcami innych religii, albo są bezwyznaniowi byliby pozbawieni możliwości korzystania z podobnego przywileju. Ponadto większość opinii publicznej jest przeciwko prowadzeniu kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego. Ludzie chcą zapewnić sobie prawo do intymności, do własnych przeżyć religijnych, gdzie nie powinno być polityki.

Komisja także uznała za bezzasadne drugie zastrzeżenie dotyczące upolityczniania wyborów. Prezydent stwierdził, że ordynacja proporcjonalna wprowa-

27 Ustawa z 10 marca 1994 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin. Ostateczny tekst ustawy po rozpatrzeniu poprawek Senatu (masz. powielany).

dzi w ramach gmin proporcjonalny układ partyjny, co podporządkuje te rady nadto organom władzy państwowej. Trzeba zdać sobie sprawę, że właśnie odwzorowanie takich partyjnych układów mamy w całej Europie w samorządach. Tam samorzady się rozwijają i nikt nie powinien tego kwestionować. Wydaje się, że taki zapis może sugerować kwestionowanie samorządności w państwach Europy Zachodniej, którą tak bardzo chcemy naśladować.

Patrząc już z pewnego dystansu czasowego na całą tę sprawę można zadać pytanie, czy gdyby nie było zapisu o zakazie kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego i gdyby nie było problemu z progiem, czy mamy pewność, że prezydent nie zawetowałby ordynacji? Czy w tym przypadku chodziło tylko o poszczególne zapisy? A może po prostu o termin wyborów? Właśnie to ostatnie pytanie wywołało obawy wśród posłów i zaczęto przekonywać, aby wybory samorządowe odbyły się według tych reguł, które zostały przyjęte cztery lata temu, w tych terminach, które wynikają z konstytucji. Pogląd ten w ostateczności zyskał poparcie sporej grupy posłów i wniosek o ponowne uchwalenie ustawy nie uzyskał 2/3 głosów, weto prezydenta zostało przyjęte²⁸. Tak więc starania o dostosowanie prawa wyborczego do aktualnych potrzeb rozwijającej się demokracji lokalnej zostały zahamowane.

Samorząd powiatowy

Przebieg prac nad ustawą powiatową napotyka do tej pory różne przeszkody. Dyskusje nad tą kwestią trwają od samego początku zmiany ustroju w naszym kraju (1989–1990). Zwolennicy stworzenia drugiego szczebla samorządu wskazują wady obecnego, jednoszczeblowego systemu i ostrzegają, że nie należy liczyć na to, iż związki i porozumienia komunalne mogą zastąpić rejonowy szczebel samorządu²⁹.

Reforma ta powinna być jednak elementem całościowym przekształcenia struktury terytorialnej kraju i znacznego zmniejszenia liczby województw. Podejmowanie doraźnych kroków zmierzających do likwidacji szczebla rejonowego jako ogniwa administracji państwowej i przeniesienia większości jego uprawnień na gminę wydaje się jeszcze przedsięwzięciem przedwczesnym. Poważnym niebezpieczeństwem jest przeciążenie gmin zadaniami zleconymi. Jest konieczne utrzymanie racjonalnych proporcji między zadaniami powierzonymi gminom, szczególnie w trybie ustawowym, a ich zadaniami własnymi. Należy również pamiętać przy wprowadzaniu tej koncepcji w życie, że samorządowi terytorialnemu jest potrzebny okres stabilizacji na ukończenie wielkich przedsięwzięć związanych z przejściem i zagospodarowaniem mienia komunalnego, przeprowadzenie w niezbędnym zakresie prywatyzacji i dostosowanie zakresu funkcji

28 Szerzej *Protokół 18 posiedzenia Sejmu w dniu 21 kwietnia 1994 r.* „Diariusz Sejmowy” 18 posiedzenie. Drugi dzień obrad. 21 kwietnia 1994 r., s. 3.

29 P. Czechowski, S. Piątek, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 1991, s. 49.

społeczno-kulturalnych do faktycznych możliwości gminy. Poważniejsza nowelizacja rozwiązań ustawowych powinna nastąpić dopiero po tym okresie.

Tymczasem już w styczniu 1994 r. grupa posłów zgłosiła projekt ustawy o samorządzie powiatowym, a 2 lipca tego samego roku Sejm przyjął uchwałę w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o samorządzie powiatowym³⁰. Zdaniem zwolenników rekonstrukcji polskiego systemu komunalnego reformie powiatowej przyświeca sześć podstawowych celów:

– po pierwsze, uporządkowanie terytorialnej organizacji państwa, przez zbudowanie jednolitej trójstopniowej siatki terytorialnej, a wraz z nią organizacyjnej dla całej administracji publicznej i samorządowej. Stan obecny jest nie do utrzymania, doprowadził już bowiem administrację do granic wytrzymałości;

– po wtóre, wyraziste i ostateczne zdefiniowanie funkcji zasadniczych segmentów administracji publicznej w Polsce. Uwolnienie wojewodów od wielu obecnie wykonywanych zadań stworzy możliwość przekazania na ich rzecz części kompetencji obecnie wykonywanych przez centrum;

– po trzecie, zmniejszenie próżni politycznej między gminą a parlamentem, stworzenie kolejnej płaszczyzny artykulacji interesów politycznych i kontroli spraw publicznych przez obywateli, a przede wszystkim przeznaczenia i wydatkowania środków finansowych;

– po czwarte, przebudowę finansów publicznych, poprzez zmianę proporcji dysponowania środkami publicznymi między administracją rządową a sektorem samorządowym (z około 15%, którymi dysponują dotąd gminy, do 30–40% po reformie);

– po piąte, wzrost efektywności zarządzania funduszami publicznymi w skali zadań powiatowych, a w konsekwencji również w skali ogólnopolskiej. Nastąpi to w wyniku zintegrowania w jednym ogólnym budżecie powiatowym środków dotąd rozdysponowanych pionowo, w układach resortowo-rzeczowych. W rezultacie pozwoli to na bardziej racjonalne przeznaczanie tych środków;

– po szóste, racjonalizacja procesów decyzyjnych i struktur administracyjnych, zarówno na szczeblu powiatowym, jak i na szczeblu wojewódzkim, poprzez maksymalne zespolenie organizacyjne służb i organów administracyjnych, z równoczesnym określeniem zasad odpowiedzialności za realizację przypisanych im kompetencji administracyjnych³¹.

W rozważaniach tych nie doceniono jednak najbardziej spornej kwestii reformy terytorialnej, rodzącej najwięcej wątpliwości, jaką jest problematyka regionizacji. Ponadto rozbudowano nazbyt ponadpowiatowe zapędy reformator-

30 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 2 lipca 1994 r. w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o samorządzie powiatowym (nie publikowana).

31 Szerzej *Reforma terytorialna Polski. Układ powiatowy*, opracowanie zbior. pod red. M. Potrykowskiego, Warszawa 1993, s. 17 i nn.

skie. Centrum nie było bowiem i nie jest w żadnej mierze przygotowane już teraz do poddania się zabiegom decentralizacyjnym, zarówno co do zadań i kompetencji, jak i – przede wszystkim – co do dyspozycji środkami finansowymi, co winno stanowić podstawową przesłankę debaty o nowym ustroju administracyjnym i politycznym województw. Bez tego zaś, samorządowy charakter władz wojewódzkich byłby jedynie fikcją, pozorem decentralizacji. Aktualne kontrowersje co do przyszłego ustroju województw są na tyle poważne, że mogą w ogóle uniemożliwić przyjęcie jakichkolwiek rozwiązań ustrojowych w tym zakresie i zablokować wprowadzenie reformy powiatowej.

Wyraz takim sądom dał premier RP Waldemar Pawlak na spotkaniu z PSL-owskimi działaczami samorządowymi 30 lipca 1994 r. „Nie można upajać się ciągle – mówił – reorganizacją. Wprowadzenie powiatów byłoby kosztowne. To samo można osiągnąć reorganizując istniejące sektory, np. wzmacniając kompetencje władz gminnych i wojewódzkich [...]. Wprowadzenie powiatów spowodowałoby zmniejszenie województw, wiele regionów stało by się z miejscą głęboką prowincją”³².

Kilka miesięcy później, 23 stycznia 1995 r., lider Polskiego Stronnictwa Ludowego i szef Urzędu Rady Ministrów Michał Strąk, w wywiadzie dla „Życia Warszawy” mówił m.in. o tzw. obszarach strategicznych, czyli o współpracy międzywojewódzkiej. ta propozycja zakłada, że zostanie utrzymany obecny podział na województwa, ale nie będzie powiatów³³. Od 1995 r. minister Michał Strąk zlikwidował w URM Sekretariat Komisji Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jego brak uniemożliwił prawidłowe funkcjonowanie tej Komisji. Po powołaniu jeszcze w 1993 r. Komisji Wspólnej, jej sekretariat odpowiadał za techniczną i merytoryczną obsługę prac tego gremium.

Czy w programie nowego rządu i po przejściu władzy przez nowy gabinet, przemiany w zakresie samorządności będą przyspieszane trudno dzisiaj przewidzieć. Gdyby nawet taki zamiar chciano realizować to z pewnością nie będzie on już przyjmowany z entuzjazmem. Z przeprowadzonych w końcu ub.r. badań CBOS wynika, że ponad połowa pytaných radnych II kadencji uważa, iż zmiana podziału Polski na województwa nie jest dla naszego kraju sprawą ważną³⁴. Radni ci natomiast opowiadają się za zwiększeniem władzy nie tylko gmin, ale również sejmików wojewódzkich. Dominuje pogląd, że powinny mieć one – nie jak obecnie – głos opiniodawczy w stosunku do decyzji województw, ale decydujący. W stosunku do poprzedniej kadencji samorządów nastąpiła wyraźna zmiana poglądów w omawianej kwestii.

Tworzenie podstaw prawnych, gospodarczych i instytucjonalnych samorządu

32 *Los powiatów w rękach gmin*, „Życie Warszawy” z 1 sierpnia 1994 r., s. 4.

33 *Sprawnie ciągniemy ten wóz*, „Życie Warszawy” z 23 stycznia 1995 r., s. 7.

34 Badania CBOS z 11–20 października 1994 r. na 795-osobowej próbie losowej radnych.

terytorialnego jest procesem, w którym można zaobserwować okresy ożywienia – szczególnie na początku – i spowolnienia, odnotowanego już w 1991 r. Wiele spraw czeka jeszcze na uregulowania (np. status przedsiębiorstw komunalnych), wiele też wymaga dopracowania, zmian, a następnie ustabilizowania (np. system finansów samorządowych). W dalszych dyskusjach nad kształtem samorządu będą powracać kwestie zakresu kompetencji i zadań samorządu, budowy drugiego szczebla samorządu lokalnego, stosunków pomiędzy administracją rządową i samorządem. W tym kontekście można mówić o wykonaniu pierwszego kroku w stronę samorządności lokalnej i oczekującym nas długotrwałym procesie przemian.

Przemiany te już zachodzą i choć odbywają się niejako przy okazji reformy prawa materialnego, wywierają duży wpływ na przyszły kształt samorządu. Przykładem może być przekazywanie gminom dodatkowych zadań. Dalsze przemiany w systemie samorządowym powinny być realizowane ze świadomością dawnych i nowych braków tego systemu oraz różnego typu ograniczeń i zagrożeń.