

Marta Grzybowska

Lokalne zarządzanie sprawami publicznymi w Polsce jako efekt zawarcia porozumień Okrągłego Stołu

Zeszyt Naukowy 3, 17-30

2009

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.

Lokalne zarządzanie sprawami publicznymi w Polsce jako efekt zawartych porozumień Okrągłego Stołu

W 2009 roku mija 20 lat od historycznego momentu zawarcia porozumienia pomiędzy opozycją a rządzącą ówczesnie partią PZPR i jej sojusznikami, w wyniku którego rozpoczęły się zmiany ustroju społeczno-politycznego Polski. Doprowadziły one do zasadniczej zmiany oblicza kraju, do zmiany sposobu myślenia i działania Polaków, dlatego wydaje się zasadne przybliżenie sekwencji tych wydarzeń i ich społecznych następstw.

Obóz „solidarnościowy” grupujący działaczy opozycji już przed 1989 rokiem prowadził dyskusje na temat funkcjonowania społeczeństw demokratycznych. W 1981 roku opozycyjna grupa konwersatoryjna „Doświadczenie i Przyszłość” sformułowała tezy o konieczności zmiany sposobu zarządzania sprawami publicznymi poprzez odbudowę w przyszłym demokratycznym państwie samorządu terytorialnego. Realizując decentralistyczny model zarządzania sprawami publicznymi samorząd lokalny miał stać się podmiotem przeciwważnym wobec administracji rządowej, utożsamianej z centralistycznym, niedemokratycznym państwem. W tym okresie powstał także Zespół Samorządów Terytorialnych i Polityki Przestrzennej na czele z profesorem Jerzym Regulskim mający za zadanie przygotowywanie opracowań z tego zakresu.

Należy w tym miejscu przypomnieć, iż Polska posiadała tradycje i doświadczenia w zakresie samorządności terytorialnej. Niepodległa Druga Rzeczpospolita Polska stworzyła w latach 1918–1939 samorząd lokalny na wzór państw demokratycznej Europy. Jako jednostki samorządu lokalnego działały gminy i powiaty. Samorząd wojewódzki nie został powszechnie utworzony – także ze względów politycznych. Wśród rządzących istniała w tym czasie obawa rozbicia – poprzez duże jednostki terytorialne, grupujące bardzo liczebne mniejszości narodowe – integralności terytorialnej kraju. Jedynie na obszarach dawnego zaboru pruskiego – w województwach poznańskim i pomorskim samorząd ten funkcjonował według zaborczych reguł prawnych, dostosowanych do warunków niepodległego państwa. Podkreślenia wymaga także fakt funkcjonowania jeszcze w okresie PRL, w latach 1945–1950 samorządu lokalnego działającego według zasad „przedwojennych”, zastąpionego następnie systemem rad narodowych – jednolitych organów władzy państwowej.

Te doświadczenia znacznie ułatwiały prowadzenie dyskusji na temat samorządności, która była w Polsce faktem historycznym, a nie tylko abstrakcyjnym pojęciem. Żyli także jeszcze „starzy samorządowcy”, którzy mogli przybliżyć zainteresowanym teorię i praktykę samorządności lokalnej. Istotne dla możliwości restytucji samorządu lokalnego było także to, iż już w 1981 roku istniała wśród opinii świadomość tego, iż samorząd, zgodnie z jego nazwą powinien być podmiotem samodzielnie określającym cele swojego działania i tworzącym w tym celu prawo lokalne.

Kolejnym, istotnym dla przywracania idei samorządności w Polsce po 1989 roku wydarzeniem był odbyty w roku 1981 Zjazd Krajowy Delegatów NSZZ „Solidarność”. Uchwalono na nim program o nazwie Samorządna Rzeczpospolita uznający konieczność tworzenia samorządu lokalnego nie jako formy administracji publicznej, ale jako formy organizowania się ludzi. Kładziono nacisk na czynnik społeczny, a nie formalno-prawny i organizacyjny, co w praktyce nie było możliwe do zrealizowania. W demokratycznym państwie prawnym, jakim chciano, by była Polska, wszelkie formy działania publicznego muszą być bowiem sformalizowane, a decydowanie o sprawach lokalnych stanowi formę administrowania publicznego. „Solidarność” – jako związek pracowniczy nie miała jednakże doświadczenia w zarządzaniu innymi relacjami niż pracodawca–pracownik.

Sprawy przyszłego kształtu samorządności lokalnej zeszły na plan dalszy wobec zaostrenia się sytuacji wewnętrznej i wprowadzenia w dniu 13 grudnia 1981 roku stanu wojennego. Zakończenie tego ponurego okresu w życiu kraju i jego obywateli poprzez zawarcie porozumień Okrągłego Stołu, gdzie w czasie obrad sformułowano między innymi tezę: „samorząd jako instrument realizacji praw obywatelskich” stało się punktem wyjściowym do przygotowania i wprowadzenia w życie zmiany ustroju politycznego i społecznego w Polsce. „Nową Polskę” nazwano Trzecią Rzeczpospolitą – w nawiązaniu do dorobku i doświadczeń Drugiej Rzeczypospolitej, z pominięciem okresu ustrojowego PRL.

Powołany w 1989 roku pierwszy demokratyczny rząd Tadeusza Mazowieckiego zapowiedział przeprowadzenie zasadniczej reformy systemu zarządzania państwem poprzez jego decentralizację. Prace rozpoczęły się od razu. W pełni niezależny politycznie „opozycyjny” Senat (w odróżnieniu od „kontraktowego” Sejmu, w którym znaczącą liczbę stanowili przedstawiciele PZPR) przystąpił do pracy w komisji samorządowej pod przewodnictwem Jerzego Stępnia. Komisja przygotowała projekty podstawowych aktów prawnych koniecznych dla wprowadzenia reformy „samorządowej”. Rząd powołał pełnomocnika do spraw reformy samorządu terytorialnego bezpośrednio podporządkowanego premierowi, co świadczyło o randze sprawy jaką nadano przebudowie systemu zarządzania sprawami publicznymi.

Pomimo oporu administracji rządowej¹ udało się reformatorom doprowadzić do uchwalenia w dniu 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym. Ustawą

¹ Porównaj wspomnienia Jerzego Regulskiego zawarte w książce *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

tą powołano samorząd terytorialny na szczeblu gminy, jako jednostki podziału terytorialnego kraju. Równocześnie utworzono gminę jako korporację, tj. związek publiczno-prawny osób zamieszkujących określone terytorium kraju. Gmina otrzymała uprawnienia w zakresie regulacji stosunków publicznych na swoim obszarze a także prawo do bycia podmiotem prawa cywilnego. To ostatnie uprawnienie dawało jej uprawnienie do samodzielnego dysponowania w sposób określony w prawie cywilnym składnikami majątkowymi, które otrzymała na podstawie przepisów wprowadzających w życie ustawę samorządową. Była to zasadnicza różnica w stosunku do rad narodowych z okresu PRL-u, niedysponujących własnym majątkiem i nietworzących własnego budżetu, które wykonywały narzucone centralnie zadania za przekazywane przez państwo środki finansowe.

Regulacje ustawy o samorządzie terytorialnym stanowiły efekt zmiany filozofii zarządzania państwem: od centralistycznej do decentralistycznej. Powstały odrębne – od rządowego podmioty zarządzające życiem publicznym, na razie tylko na szczeblu podstawowym – gminy. Musiały one zmierzyć się z nowym wyzwaniem – jakim było samorządzenie sprawami publicznymi przez bezpośrednio zainteresowanych – mieszkańców danej gminy.

Pomimo, iż Polska dopiero „raczkowała” w kwestiach samorządności nie prowadziła ona działalności eksperymentalnej. Oparła się na wypracowanych zasadach własnej przedwojennej praktyki samorządowej oraz na zasadach samorządności wypracowanych przez państwa Europy Zachodniej i ukonstytuowanych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (EKST) uchwalonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku². W treści pierwszej ustawy samorządowej zawarto, pomimo braku ratyfikacji EKST przez Polskę – a więc jej formalnego nie obowiązywania – wszystkie ustanowione w niej zasady konstytuujące samorządność lokalną. Były to gwarancje: domniemania kompetencji na rzecz samorządu, samodzielności działania, realizacji zadań na możliwie najniższym poziomie lokalnym, posiadania własnych organów stanowiących i wykonawczych o mandacie przedstawicielskim, własnego majątku, budżetu i źródeł dochodu, niezależności od administracji rządowej. Istotne było także zagwarantowanie samorządowi prawa do ochrony sądowej swojej niezależności działania oraz ściśle określonego zakresu kontroli i nadzoru. Społeczeństwa lokalne miały zagwarantowane prawo do konsultowania zmiany granic swoich jednostek samorządowych oraz innych ważnych spraw.

Wdrażanie reformy ustrojowej państwa spowodowało utworzenie nowej kategorii podmiotów prawnych – gmin oraz nowej kategorii pracujących w nich osób. Około 50 tysięcy dotychczasowych pracowników administracji rządowej zostało delegowanych do gmin. Z mocy ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym³

² Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, w skrócie: EKST została przez Polskę ratyfikowana dopiero w 1993 roku, a weszła w życie w roku 1994 (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

³ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).

oraz ustawy o pracownikach samorządowych⁴ stali się oni pracownikami jednostek samorządu terytorialnego. Otrzymali odrębną ustawową regulację swojego statusu zawodowego: obowiązków i praw, a także sposobu i zakresu ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Zapoczątkowanie reformy „samorządowej” spowodowało dokonanie nowego podziału zadań pomiędzy jednostki samorządowe a organy administracji rządowej⁵. Samorząd terytorialny otrzymał ustawowo zagwarantowany własny zakres zadań, chroniący go przed ingerencją ze strony administracji rządowej.

Dla zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań przez powstałe samorządy oraz dla ułatwienia im kontaktu z administracją rządową w terenie (z wojewodami) utworzono Wojewódzkie Sejmiki Samorządowe, jako reprezentację interesów gmin. Przy Sejmikach powołano odrębne od administracji rządowej organy odwoławcze dla wydawanych przez samorządy decyzji administracyjnych – Kolegia Odwoławcze przy Wojewódzkich Sejmikach Samorządowych. Z biegiem czasu zostały one przekształcone w jednostki państwowe, finansowane z budżetu państwa dla zachowania ich niezależności i otrzymały nazwy Kolegium Odwoławcze [danego województwa].

Ponieważ samorządy otrzymały własny majątek do rozporządzania, uchwały i realizowały własne budżety niezbędne stało się powołanie instytucji, która systematycznie poddawałaby ich działania w zakresie gospodarki finansowej nadzorowi i kontroli. Prowadzone początkowo przez NIK i wojewodów działania kontrolne i nadzorcze zostały przekazane powołanym w 1992 roku Regionalnym Izbowi Obrachunkowym. Zajęły się one także prowadzeniem szkoleń służb finansowych i osób zarządzających gminami, ażeby wyeliminować możliwość niewłaściwego rozporządzania mieniem i środkami publicznymi.

Powołanie gmin jako jednostek samorządu terytorialnego miało stanowić początek zmian ustroju państwa. Projektowano dalsze poszerzenie sfery samorządności przy jednoczesnym zmniejszaniu zakresu decydowania administracji rządowej. Jednakże koncepcja reformatorów nie była popierana przez istniejące struktury administracji. Wręcz odwrotnie – doprowadzono do poszerzenia zakresu oddziaływania rządu w terenie poprzez powołanie pozakonstytucyjnych struktur w postaci rejonów administracyjnych na dzisiejszym poziomie powiatów – pomiędzy gminą a województwem.

Prace rozpoczęte przez rząd Tadeusza Mazowieckiego napotykały na przeszkody. Kolejne rządy: Jana Krzysztofa Bieleckiego, Jana Olszewskiego, Hanny Suchockiej zakładały szybkie wprowadzenie dalszych etapów reformy ustrojowej: zreformowanie funkcjonowania administracji rządowej centralnej i terenowej, utworzenie profesjonalnej służby cywilnej, wprowadzenie nowych jednostek podziału terytorialnego

⁴ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 21, poz. 124 z późn. zm).

⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

kraju, likwidację rejonów i utworzenie w ich miejsce powiatów samorządowych oraz województw samorządowych. Niestety kolejne składy polityczne parlamentu nie miały wystarczającej determinacji, by realizować te zamierzenia. Eksponowano obawy, iż samorządy lokalne są zbyt mało profesjonalne i nie poradzą sobie z realizacją bardziej skomplikowanych zadań.

Przeciwników dalszych reform „samorządowych” miały przekonać dwa działania podjęte przez kolejne rządy: Hanny Suchockiej – tzw. pilotaż⁶ i Józefa Oleksego – tzw. ustawa o wielkich miastach⁷, stwarzające możliwość przekazywania dużym gminom tzw. miejskim (oficjalnie nie było rozróżnienia na gminy wiejskie i miejskie) bardziej specjalistycznych zadań do realizacji. Oba te eksperymenty wykazały, iż zwolennicy poszerzenia zakresu samorządności lokalnej mieli rację. Duże społeczności lokalne chciały i mogły zarządzać większym zakresem zadań niż ten, który został im powierzony na mocy ustawy samorządowej z 1990 roku. W przypadku ustawy „miejskiej” możliwe było tworzenie miejskich stref usług publicznych obejmujących miasto wraz z otaczającymi je obszarami, a więc praktycznie pełniących dawne funkcje powiatu.

Dużą zasługą rządu Hanny Suchockiej w przygotowywaniu dalszego etapu reform samorządowych było powołanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Grupowała ona stowarzyszenia samorządowe reprezentujące interesy samorządu lokalnego oraz przedstawiciele ministrów merytorycznie współpracujących z samorządami.

Pewien postęp w poglądach dotyczących możliwości poszerzenia zakresu samorządności przyniosły wybory prezydenckie 1994 roku oraz parlamentarne w 1997 roku. W obu kampaniach eksponowano samorząd jako element ustroju państwa wymagający wzmocnienia i rozbudowy. Pomimo tych deklaracji, a także dyskusji prowadzonych wśród fachowców – zwolenników samorządności prace nad reformami napotykały na trudności. Rząd Włodzimierza Cimoszewicza uporządkował tylko – co istotne – zasady działania administracji centralnej⁸, porządkując tę część ustroju administracyjnego państwa, która nie budziła takich emocji jak poszerzenie zakresu samorządności terytorialnej.

Ustalenie pozycji prawno-ustrojowej samorządu terytorialnego, jako współrealizatora władzy publicznej w Polsce nastąpiło w uchwalonej dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Artykuł 15 Konstytucji ustanowił jako

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. z 1993 r. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 97).

⁸ Uchwalono w 1996 roku ustawy: o służbie cywilnej; o organizacji i trybie działania Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów; zmieniającą ustawę o terenowych organach administracji ogólnej, a w 1997 roku: o działach administracji rządowej (wejście w życie w 1999 roku).

⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

niewzruszalną zasadę – decentralizację władzy publicznej. W artykule 16 ustanowiono zasadę tworzenia wspólnoty samorządowej poprzez mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju oraz prawo do uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zasadom funkcjonowania samorządu terytorialnego ustawodawca konstytucyjny poświęcił rozdział VII Konstytucji (artykuły 163–172). Najistotniejszą zasadą było przyznanie samorządowi terytorialnemu domniemania kompetencji w sprawach publicznych, a w samorządzie terytorialnym – gminie, która jako jedyna jednostka samorządowa została wprost w ustawie zasadniczej określona z nazwy. Decyzję o tworzeniu innych jednostek samorządowych oraz o ich nazwach i kompetencjach pozostawiono ustawodawcy zwyklemu, aby nie był on skrupowany w swoich działaniach. Konstytucja zawierała gwarancje samorządności przyznane już ustawą samorządową z 1990 roku jak: osobowość publiczno-prawna i cywilno-prawna, prawo do posiadania majątku własnego, do partycypacji w dochodach publicznych, prawo do posiadania i realizacji zakresu zadań własnych oraz zleczanych przez organy administracji rządowej. Zagwarantowała działanie samorządu poprzez organy przedstawicielskie: stanowiące i wykonawcze, a więc uznała samorząd za element demokratycznego państwa prawnego.

Istotne dla zagwarantowania samodzielności działania samorządu było konstytucyjne określenie zakresu sprawowanego nadzoru nad jego działalnością. Został on ograniczony do kryterium legalności, tj. działania zgodnie z prawem. Konstytucja ściśle określiła też krąg organów nadzorczych w postaci Prezesa Rady Ministrów i wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych, a w sytuacji nadzwyczajnej, przejawiającej się w naruszeniu postanowień Konstytucji i ustaw – Sejmu RP. Przyznano samorządom prawo do współpracy, przyzwalając na wstępowanie do samorządowych zrzeszeń krajowych i międzynarodowych.

Dokończenie zasadniczych etapów reformy samorządowej nastąpiło dzięki dużej determinacji rządu Jerzego Buzka¹⁰. Cele i motywy swojego działania mającego na celu doprowadzenie do zakończenia reformy zaprezentował rząd w szczegółowej analizie¹¹.

Wskazano w niej na konieczność dokończenia reformy decentralizacyjnej z uwagi na istniejącą ciągle dominację zarządzania resortowego nad terytorialnym, a więc – administracji centralnej, co przejawiało się w rozbudowie jej struktur, w tym systemu administracji specjalnych oraz w konsumowaniu znacznej części budżetu państwa. Akcentowano chaotyczność dokonanych podziałów zadań pomiędzy administrację rządową a samorząd (co podnoszone jest do chwili obecnej) oraz – w większości

¹⁰ Poparcia projektów ustaw rządu AWS udzieliły ugrupowania parlamentarne Unii Wolności i SLD.

¹¹ Reforma administracji publicznej w Polsce. Materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Departament Reform Ustrojowych Państwa, Warszawa 1998 r.

obszarów działania publicznego – brak wpływu obywateli na politykę i administrację publiczną. Można więc powiedzieć, iż zarzucano zaniechanie realizacji w praktyce idei społeczeństwa obywatelskiego stanowiącej przeciwieństwo trzon nowych zasad ustrojowych państwa.

Wskazywano również na konieczność dokonania zmian w podziale terytorialnym kraju odziedziczonym po PRL, w postaci utworzonych w 1975 roku 49 małych terytorialnie i o słabym potencjale gospodarczym i społecznym województw. Ponieważ Polska aspirowała do przyjęcia do grupy państw-członków Unii Europejskiej zdawano sobie sprawę, iż małe jednostki terytorialne, stanowiące ekspozyturę administracji rządowej, utworzone decyzją polityczną niezgodnie z wytworzonymi historycznie więziami społecznymi i gospodarczymi muszą zostać zlikwidowane. Ich miejsce powinny zająć większe regionalne jednostki samorządowe zdolne do samodzielnego zarządzania i stawania do rywalizacji o przyznanie środków przeznaczonych na rozwój regionalny. Ponadto województwa „rządowe” nie miały ciał przedstawicielskich, a więc nie stanowiły emanacji społeczeństwa obywatelskiego, którego budowa była celem rządzącej dawnej opozycji demokratycznej. Konieczne stało się utworzenie województw oraz powiatów wypełniających lukę pomiędzy gminą a województwem samorządowym i realizujących zadania ponadgminne.

Zasady jakie miały leżać u podstaw dalszych zmian wynikały z przyjętych w Konstytucji zasad ustrojowych. Zasada pomocniczości w wykonywaniu zadań publicznych wskazywała na to, iż państwo powinno ograniczyć swoją aktywność publiczną do niezbędnego zakresu, a przekazać ją wspólnotom samorządowym poprzez decentralizację i działanie na możliwie najniższym szczeblu aktywności. Zasada unitarnego charakteru państwa określała sposób prowadzenia działań legislacyjnych i organizacyjnych. Jeden system prawny wyznaczał jednolite ustawowe zasady organizacji i działania na obszarze całego kraju organów administracji rządowej i samorządowej, jednakowy status prawny i finansowy jednostek samorządowych danego szczebla. Posiadający znaczące kompetencje nadzorcze przedstawiciel rządu na poziomie województwa miał gwarantować prawidłowe funkcjonowanie samorządowej administracji zdecentralizowanej. Zasada trójstopniowego podziału terytorialnego kraju, powszechnie przyjęta w praktyce państw Unii Europejskiej jako najbardziej optymalna z punktu widzenia zarządzania sprawami publicznymi miała zbliżyć Polskę do struktur innych państw Unii.

Reformatory jako zasady działania zreformowanej administracji publicznej ustanowili: koncepcję władzy administracji ogólnej, czyli tworzenie administracji zespolonej, pod najlepiej jednoosobowym kierownictwem, co zawsze ułatwia sprawne wykonywanie funkcji i identyfikuje odpowiedzialność, brak dzielenia władzy pomiędzy administrację rządową i samorządową na jednym poziomie terytorialnym kraju, a także – zespolenie aparatu administracyjnego rządowego, jak i samorządowego pod jednym zwierzchnictwem¹².

¹² Ibidem.

Tu należy wspomnieć, iż już w okresie II RP znawcy problematyki administrowania krajem kwestionowali tworzenie coraz liczniejszych struktur administracji specjalnej państwowej, znajdującej się poza bezpośrednim kierownictwem rządu. Ten sam problem istnieje w III RP. Przyjętym rozwiązaniem nieco porządkującym tę kwestię w sferze administracji samorządowej stało się wprowadzenie na poziomie powiatu zespolenia osobowego pod kierownictwem starosty administracji służb, inspekcji i straży – zajmujących się zabezpieczaniem na tym obszarze przestrzegania zasad porządku i bezpieczeństwa publicznego, a na poziomie województwa, jako jednostki podziału terytorialnego kraju, a nie – jednostki samorządowej takiegoż zespolenia pod kierownictwem wojewody – reprezentanta rządu. Posiadające własne regulacje prawne i struktury zawodowe służby, inspekcje i straże dla lepszej koordynacji ich pracy z pozostałymi strukturami administrującymi zostały częściowo zespolone z administracją ogólną, ale uzyskano zespolenie ułomne: niepełne, a nadto samorządowo-rządowe.

Istotne dla prowadzenia dalszych reform stało się ustalenie zasad, według jakich miały działać poszczególne szczeble samorządowe. Przyjęcie bowiem tych zasad warunkowało treść przyszłych rozwiązań prawnych i podział zadań. Istotne stało się ustalenie tzw. osi działań, a więc orientacji danego samorządu na działanie w określonych sferach. Dokonano podziału na szczebel lokalny i regionalny. Do szczebla lokalnego przyporządkowano gminę i powiat, a szczebel regionalny otrzymał następnie ustawową nazwę województwa (zapewne z uwagi na historyczne tradycje).

Osią działania lokalnego miała być jednostka. To generowało przekazanie dwu szczeblom: gminie i powiatowi z uwzględnieniem ich podziału według zasad: pomocniczości, specjalizacji, dystansu organizacyjnego i skali podziału państwa na jednostki zadań z zakresu świadczenia usług publicznych oraz administracji władczej, związanej z wydawaniem decyzji administracyjnych. Działania usługowe miały objąć zakresy: szkolnictwa włącznie ze średnim, lecznictwa otwartego i zamkniętego, pomocy społecznej stałej i doraźnej, kultury (teatrów, bibliotek, domów kultury) oraz dostarczania mediów technicznych (woda, ogrzewanie, gaz, prąd). Samorząd lokalny stał się podmiotem odpowiedzialnym za sferę porządku i bezpieczeństwa publicznego. Dla zabezpieczenia przestrzegania porządku i bezpieczeństwa w gminie stworzono ustawową możliwość powoływania straży gminnych. Na szczeblu powiatu przyjęto iż starosta sprawować będzie zwierzchnictwo osobowe nad pracą służb inspekcji i straży (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowego Inspektoratu Weterynaryjnego, Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego). Obecnie starosta realizuje te zadania, przewodnicząc obowiązkowemu organowi – komisji bezpieczeństwa i porządku, składającej się z delegatów – radnych powiatu, znawców problematyki, delegatów policji oraz prokuratury okręgowej. Komisja ma za zadanie dokonywanie systematycznych ocen stanu bezpieczeństwa obywateli i zagrożeń porządku publicznego na obszarze powiatu, opiniowanie pracy powiatowych służb, inspekcji i straży, a także przygotowywanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości i utrzymania porządku i bezpieczeństwa obywateli.

Opiniuje ona również programy współdziałania wszystkich służb inspekcji i straży w powiecie, a także projekty aktów prawa miejscowego, mające na celu poprawienie stanu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na tym obszarze.

Osią działania na szczeblu regionalnym miała stać się gospodarka tego obszaru. Władze samorządu regionalnego miały zająć się rozwojem ekonomicznym, gospodarczym i cywilizacyjnym obszarów wchodzących w skład regionu. Miały też realizować „usługi publiczne” wyższego rzędu. Przekazano im do administrowania szkolnictwo wyższe, specjalistyczną służbę zdrowia, duże instytucje kultury: filharmonie, muzea, opery. Samorząd województwa miał tworzyć założenia ogólnej strategii wszechstronnego, zrównoważonego rozwoju, zgodnie z założeniami Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (uchwalonej przez Radę Europy w 1977 roku), a na jej podstawie prowadzić bieżącą politykę regionalną realizującą szczegółowo przyjęte kierunki rozwoju. Do zadań regionu zaliczano także międzynarodową współpracę gospodarczą i promowanie tego obszaru. Region nie miał prowadzić (tak jak gmina i powiat) działań władczych w sferze administracji¹³.

Dnia 5 czerwca 1998 roku nastąpiło uchwalenie ustaw: o samorządzie powiatowym¹⁴, o samorządzie województwa¹⁵, które pozwoliły na zamknięcie kwestii zdecentralizowania zarządzania sprawami publicznymi w państwie poprzez samorządy terytorialne.

Klamrą spinającą proces reformy ustroju administrowania III RP stało się uchwalenie kolejnych ustaw: o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁶, w tym – na 16 terytorialnych województw (w miejsce dotychczasowych 49), które stały się jednocześnie jednostkami samorządu regionalnego oraz ustawę o administracji rządowej w województwie¹⁷, regulującą jej funkcjonowanie w nowej sytuacji oraz wykonywanie kompetencji nadzorczych w stosunku do samorządu terytorialnego.

Konstruowanie mapy powiatów i regionów stanowiło efekt wieloletnich przygotowań. „Przymiarki” zostały przeprowadzone przez rządy Hanny Suchockiej i Józefa Oleksego. To właśnie pełnomocnik rządu Suchockiej do spraw reformy administracji publicznej prof. Michał Kulesza rozpiisał skierowaną do wszystkich gmin w kraju ankietę. Miały one określić swoją preferencję przynależności do określonego powiatu. To dobrowolne określenie się spowodowało łagodne wejście w życie podziału „powiatowego”. Również rząd Józefa Oleksego przyczynił się do późniejszego wdrożenia reformy powiatowej. Szef URM Marek Borowski przeprowadził prace symulacyjne określające koszty wprowadzenia tej reformy, zakres zadań możliwych do nałożenia

¹³ J.w.

¹⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

¹⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.

¹⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.

na powiaty, czy przyszłe źródła finansowania tej jednostki samorządowej. Prowadziły one do wniosku, iż przeprowadzenie na bazie działających rządowych rejonów administracyjnych reformy powiatowej nie będzie zbyt trudne i kosztowne¹⁸.

Wielkość powiatów – zgodnie z przyjętymi przez geografę polityczną zasadami – miała stanowić wypadkową wielu czynników: potencjału gospodarczego, związków gospodarczych i kulturowych danego obszaru, gęstości sieci osadniczej, położenia geograficznego, powierzchni, liczby ludności i wreszcie – akceptacji kształtu powiatu i lokalizacji siedziby władz przez społeczności lokalne. W sposób naturalny jedna z miejscowości stawała się ośrodkiem życia powiatowego, będąc siedzibą szpitala, sądu, prokuratury, policji, straży pożarnej, urzędu skarbowego, usług geodezyjnych, instytucji doradztwa rolniczego, banków. Na podstawie prowadzonych analiz uznano, iż powiat powinien liczyć co najmniej 50 tys. mieszkańców i grupować co najmniej 5 gmin. W II RP powiat liczył od 60 do 100 tys. mieszkańców, a więc i tak przyznano prawo do tworzenia samodzielnych jednostek samorządowych większej ilości społeczeństw lokalnych. Z utworzonych wówczas 326 powiatów około 60 z nich nie spełniało założonych przez reformatorów kryteriów, ale jak zwykle przeważały względy polityczne. Każda grupa lokalna chciała mieć instytucje władzy dające miejsca pracy, splendor i możliwość decydowania o sobie. Spektakularne były utraty „praw powiatowych” przez takie miasta jak Lesko, Brzeziny, Gołdap, Węgorzewo, Biskupiec, Wschowa, Morąg, Sztum, których mieszkańcy prowadzili bezowocne zabiegi o przywrócenie swojej „powiatowej” pozycji.

W ustawie „powiatowej” powołano nową kategorię jednostki samorządowej – miasto na prawach powiatu (inaczej: miasto wydzielone z powiatu, powiat grodzki). Uprawnienie do posiadania takiego statusu przysługiwało miastom, które liczyły powyżej 100 tys. mieszkańców oraz tym, które do dnia 31 grudnia 1998 roku posiadały status miast wojewódzkich. Miasta takie łączą funkcje gminy i powiatu, a więc muszą być odpowiednio silne ekonomicznie i organizacyjnie, by wykonywać przekazane im zadania.

Od początku przywrócenia powiatów rozpoczęła się dyskusja na temat ich wydolności w działaniu i potrzeby ich utrzymania, względnie likwidacji. Przytaczano argumenty, iż około 90% ich dochodów pochłaniają koszty utrzymania administracji, a niedoszacowanie środków finansowych wynosi do 30%, a nawet do 70% ich budżetu. Pomimo tych zastrzeżeń powiaty nadal funkcjonują w swojej ułomnej formie. W porównaniu z gminami (i województwami) ich źródła dochodowe zewnętrzne są bardzo skromne. Na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁹ przysługuje im niski procentowy udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (10,25%, a gminy – 39,34%, województwa 1,60%) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (1,40%, a gminy – 6,71%, wojewódz-

¹⁸ Przypomina te fakty w cytowanej książce pt. Samorząd..., Jerzy Regulski.

¹⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

twa 15,90%). Nie mają też, tak jak gminy własnych źródeł podatkowych w postaci podatków i opłat lokalnych przyznanych ustawą na rzecz gmin²⁰.

W 1998 roku powołano również województwo samorządowe, które działa na obszarze województwa, jako jednostki podziału terytorialnego kraju obok administracji rządowej reprezentowanej przez wojewodę. Na tym stopniu podziału terytorialnego kraju zachowano więc dualizm władzy: rządowej oraz samorządowej. Dyskutowano również liczbę powołanych województw, uznając za optymalne utworzenie 8–10 jednostek samorządowych. Należało bowiem stworzyć jednostki silne, odpowiadające potencjałem regionom państw członkowskich UE, aby mogły być one wobec nich i konkurencyjne i partnerskie. Niestety „racje polityczne” spowodowały, iż ostatecznie utworzono 16 województw, a więc liczbę zbliżoną do tej z okresu PRL (było ich 17). Województwa posiadają trochę lepszą sytuację finansową niż powiaty, mają też możliwość sięgania po środki „unijne” dla realizacji własnych zadań jak i koordynacji zadań realizowanych np. przez jednostki niższego szczebla w regionie. Są też odciążone od klasycznych zadań administracyjnych realizowanych przez wojewodę.

Kolejnym elementem reformy samorządowej stało się wprowadzenie w 2002 roku formuły jednoosobowego organu wykonawczego na szczeblu gminy oraz jego bezpośredniego wyboru²¹. Ta decyzja eliminowała instytucję „dzielenia łupów politycznych” przez ugrupowania tworzące organ uchwalodawczy – radę gminy i ustalanie przez nie składu uzależnionego od niego kolegiального organu wykonawczego – zarządu gminy. Bezpośredni wybór jednoosobowego organu wykonawczego według kryterium walorów osobistych kandydata, a nie – kalkulacji politycznych osłabił pozycję polityczną rady gminy. Wzmocnił natomiast pozycję wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który może zostać pozbawiony urzędu jedynie w wyniku podjętej w referendum gminnym decyzji niezadowolonych z jego pracy mieszkańców. Czytelna stała się także jednoosobowa odpowiedzialność za podejmowane działania zarządcze. Wielokrotnie dyskutowane rozszerzenie obowiązywania tej regulacji na powiat (starosta) i województwo samorządowe (marszałek województwa) nie zostało dotąd zrealizowane.

Jakie skutki przyniosła podjęta w 1989 roku decyzja o przeprowadzeniu reformy decentralizacyjnej państwa?

Przede wszystkim spowodowała ona przełamanie istniejących dotąd pięciu monopolii:

- politycznego – centralizm demokratyczny z PRL-u zastąpił pluralizm polityczny: niezależne działanie na kilku szczeblach, w tym – lokalnych;
- władzy publicznej – ze względu na powstanie obok władzy centralnej, rządowej władzy lokalnej, samorządowej;

²⁰ Porównaj ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, test jednolity: Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844, z późn. zm.

²¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984, z późn. zm, a także art. 11a ust. 1, art. 26, art. 30 znowelizowanej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

- własności publicznej – z uwagi na powstanie obok własności państwowej nowej kategorii własności komunalnej (wspólnot komunalnych, lokalnych);
- finansów publicznych – ze względu na przyznanie samorządom prawa do posiadania własnych środków finansowych i planowania ich wydatkowania w odrębnych od budżetu państwa budżetach samorządowych;
- administracji publicznej i personelu administracyjnego – z uwagi na utworzenie administracji samorządowej, odrębnej od administracji rządowej, wykonującej przy pomocy własnych pracowników samorządowych swoje zadania.

Reforma decentralizacyjna spowodowała również dokonanie przebudowy zasad działania administracji rządowej poprzez modernizację zasad działania rządu (ustawa o działach administracji rządowej) wprowadzenie apolitycznej służby cywilnej profesjonalnie wykonującej zadania na rzecz państwa, a nie rządu (kolejne ustawy o służbie cywilnej), ustalenie pozycji wojewody (ustawa o administracji rządowej w województwie, nowa ustawa z 2009 roku; o wojewodzie i administracji rządowej w województwie), co stworzyło dobre warunki do funkcjonowania całej administracji publicznej w kraju.

Zmieniła ona także charakter społeczeństwa polskiego: z politycznego – rządzonego w obywatelskie – współrządzące, współdecydujące i kontrolujące władzę publiczną. Wprowadzenie w życie kolejnych regulacji prawnych, stanowiące konsekwencję przyjętych zasad ustrojowych ustanowiło dla władzy publicznej, a więc samorządów zasady jawności życia publicznego, lepszej informacji i przejrzystości działań²². Włączenie w nurt działalności samorządów organizacji pozarządowych, realizujących liczne zadania i usługi publiczne poszerzyło spektrum aktywności lokalnej; ustawowo wręcz nakazano samorządom terytorialnym podejmowanie z nimi stałej współpracy²³. Samorządy coraz szerzej tę współpracę realizują. Usankcjonowano prawnie ideę partnerstwa publiczno-prywatnego²⁴, stwarzającą różnym podmiotom publicznym, w tym – samorządom terytorialnym możliwość rozwijania infrastruktury publicznej i usług publicznych poprzez współpracę z podmiotami prywatnymi. Niestety, samorządy bardzo ostrożnie podchodzą do tej możliwości.

Reforma nie zawsze była realizowana szybko i w pełni konsekwentnie. Wystąpiły również zjawiska negatywne jak zaniechanie tworzenia jednoosobowych organów wykonawczych na poziomie powiatu i województwa, pozostawienie zbyt dużej

²² Umożliwiły to regulacje ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa,

Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414.

²³ Por. art. 5.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm), nakazujący organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego uchwalanie rocznego planu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

²⁴ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2005 r., Nr. 169, poz.1420.

ilości słabych powiatów, o niewystarczających źródłach finansowania działalności, utworzenie 2 kategorii powiatów: grodzkich i ziemskich, utworzenie zbyt dużej ilości województw, niezbyt jasny podział zadań pomiędzy wojewodę a województwo, utrzymujący w gestii administracji rządowej za dużo uprawnień.

Z perspektywy własnych doświadczeń samorządowcy podnoszą²⁵, iż dysponowanie przez region środkami unijnymi spowodowało faktyczne uzależnianie od województw niezależnych jednostek samorządu lokalnego aplikujących o przyznanie tych funduszy. Za porażkę regionów uznano natomiast odebranie im wpływu na gospodarowanie środkami przeznaczonymi na ochronę zdrowia poprzez likwidację wojewódzkich kas chorych. Także centralizacja wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, pozbawiła ten samorząd możliwości szerszych działań w zakresie ekologii. Odebrano wpływ na politykę rolną tego obszaru, pozbawiając samorząd województwa wpływu na wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego. Budżety województw znacząco obciążało delegowanie na ich rzecz zarządzania regionalnymi przewozami kolejowymi. Każde z województw może także pochwalić się ważnym dorobkiem w postaci utworzenia wielu ważnych inwestycji infrastrukturalnych dających postawę do dalszego rozwoju gospodarczego²⁶.

Istotne dla efektów reformy stało się zbyt słabe wyposażenie samorządów w źródła dochodowe. Jest to stała bolączka samorządów europejskich, a także polskich. Doświadczenia z okresu Polski międzywojennej, kiedy to samorządy popadły w ogromne zadłużenie i konieczne stało się powołanie w 1934 roku Centralnej Komisji Oddłużeniowej pokazują, iż często ilość zadań nakładanych na samorządy może przekraczać ich wydolność finansową. Obecnie polskie samorządy otrzymują na realizację znaczących inwestycji wsparcie ze środków „unijnych”. Jednakże po dojściu do „ogólnounijnego” poziomu rozwoju ta możliwość znacznie się zmniejszy i samorządy, ażeby sprostać zadaniom i nie zadłużając się ponad miarę dla realizacji nakładanych na nie zadań będą musiały otrzymać większy zakres partycypacji w dochodach centralnych.

W ogólnym bilansie należy stwierdzić, iż samorządy terytorialne sprawdziły się jako gospodarze swoich terenów. Realizują coraz lepiej nałożone na nie obowiązkowe zadania, a także podejmują się nowych wyzwań. Przejęły z biznesu zasady działania marketingowego, stosują instrumenty promocji i reklamy dla poszerzenia możliwości rozwoju swoich obszarów.

Współuczestnicy rozmów Okrągłego Stołu, twórcy reformy decentralizacyjnej mieli rację uznając, iż w społeczeństwie polskim istnieje ogromny potencjał aktywności, który odpowiednio pobudzony i ukierunkowany przyniesie skutek w postaci utworzenia nowego społeczeństwa obywatelskiego.

²⁵ Porównaj: Janusz Sepiół, *Pejzaż dziesięciolecia*, Gazeta Wyborcza z 19 stycznia 2009 r., s. 5 dodatku krakowskiego.

²⁶ J.w.

Bibliografia

1. Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.
2. Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz.191 z późn. zm.
3. Dz.U.z 1990 r. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.
4. Dz.U.z 1990 r. Nr 34, poz.198 z późn. Zm.
5. Dz.U. z 1993 r. Nr 65,poz. 309 z późn. Zm.
6. Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 97.
7. Dz.U z 1997 r. Nr 78,poz.483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz.319.
8. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.
9. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.
10. Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.
11. Dz.U. z 2001 r. Nr 80,poz. 872, z późn. zm.
12. Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.
13. Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz.844, z późn. zm.
14. Dz. U. z 2002r. Nr 113,poz. 984, z późn. zm.
15. Dz.U. z 2001 r. Nr 112,poz.1198.
16. Dz. U.z 2005 r.,Nr169,poz.1414.
17. Dz.U.z 2003 r. Nr 96,poz. 873 z późn. zm.
18. Dz.U. z 2005 r.,Nr.169,poz.1420.
19. Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
20. Sepiół J., *Pejzaż dziesięciolecia*, Gazeta Wyborcza z 19 stycznia 2009 r. s. 5 dodatku krawskiego.