

Marta Grzybowska

**ZMIANY W LOKALNYM ZARZĄDZANIU SPRAWAMI
PUBLICZNYMI W POLSCE JAKO EFEKT ZAWARCIA
POROZUMIEŃ OKRĄGŁEGO STOŁU**

W 2009 roku mija 20 lat od historycznej decyzji 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 przemiany oblicza kraju, do przeobrażenia sposobu myślenia i działania Polaków, dlatego wydaje się zasadne przybliżenie sekwencji tych wydarzeń i ich społecznych następstw.

Obóz „solidarnościowy” grupujący działaczy opozycji wierzących w to, iż w przyszłości nastąpi zmiana ustroju kraju, już przed 1989 r. prowadził dyskusje na temat funkcjonowania społeczeństw demokratycznych. W 1981 r. opozycyjna grupa konwersatoryjna „Doświadczenie i Przyszłość” sformułowała tezy o konieczności zmiany sposobu zarządzania sprawami publicznymi poprzez odbudowę w przyszłym demokratycznym państwie samorządu terytorialnego. Jako podmiot realizujący zasadę decentralistycznego zarządzania sprawami publicznymi, samorząd lokalny miał stać się podmiotem przeciwważnym wobec administracji rządowej, utożsamianej z centralistycznym, niedemokratycznym państwem. 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 miała za sobą tradycje i doświadczenia na polu samorządności terytorialnej. Niepodległa 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 rozbitcia, 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 dwa doświadczenia znacznie ułatwiały prowadzenie dyskusji na temat samorządności, która była w Polsce faktem historycznym, a nie tylko abstrakcyjnym pojęciem. Żyli także jeszcze „starzy samorządowcy”, mogący przybliżyć zainteresowanym teorię i praktykę samorządności lokalnej. Istotne dla możliwości restytucji samorządu lokalnego było także to, że już w 1981 r. istniała wśród opozycji 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 r. wydarzeniem był odbyty w roku 1981 Zjazd Krajowy Delegatów NSZZ „Solidarność”. Uchwalono na nim program o nazwie Samorządna Rzeczpospolita uznający konieczność tworzenia samorządu lokalnego jako formy organizowania się ludzi, a nie administracji publicznej. Kładziono więc nacisk na czynnik społeczny, a nie – formalnoprawny 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 sformalizowane, a decydowanie o sprawach lokalnych stanowi formę administrowania publicznego. Jednakże „Solidarność” jako związek pracowniczy nie miała doświadczenia w zarządzaniu innymi relacjami niż te zachodzące na linii pracodawca-pracownik.

Sprawy przyszłego kształtu samorządności lokalnej stały się bardzo odległe wobec zaostrzenia się sytuacji wewnętrznej i wprowadzenia w dniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego. Zakończenie tego ponurego okresu w życiu kraju i jego obywateli przez zawarcie porozumień Okrągłego Stołu stało się punktem wyjściowym do przygotowania i wprowadzenia w życie reform ustroju politycznego i społecznego Polski, nazwanej wówczas umownie III Rzeczpospolitą, w nawiązaniu do dorobku i doświadczeń II Rzeczypospolitej, z pominięciem okresu PRL.

Pierwszy powołany w 1989 r. 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 r. ustawy o samorządzie terytorialnym. Ustawą tą powołano samorząd terytorialny na szczeblu gminy, jako jednostkę 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 tej jednostce samorządowej uprawnienia do samodzielnego dysponowania w sposób określony w prawie cywilnym składnikami majątkowymi, które zostały jej przydzielone na podstawie przepisów wprowadzających w życie ustawę samorządową. Była to zasadnicza różnica w stosunku do jej poprzedniczek – rad narodowych z okresu PRL-u, niedysponujących własnym majątkiem i nietworzących własnego budżetu, które wykonywały narzucone centralnie zadania za przekazywane 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 samozarządzanie sprawami publicznymi przez bezpośrednio zainteresowanych – mieszkańców danej gminy.

Pomimo iż Polska dopiero „raczkowała” w kwestiach samorządności, nie prowadziła ona działalności eksperymentalnej. Oparła się na 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 15 października 1985 r.² W treści pierwszej ustawy samorządowej zawarto, pomimo formalnego nieobowiązywania w kraju EKST, wszystkie ustanowione w niej zasady konstytuujące samorządność lokalną. Były to gwarancje: domniemania

¹ Por. wspomnienia Jerzego Regulskiego zawarte w książce: J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000 r.

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

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 tys. dotychczasowych pracowników administracji rządowej zostało delegowanych do gmin. Z mocy ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym³ 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: praw i obowiązków, 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 (województwie) 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 stały się one jednostkami finansowanymi z budżetu państwa dla zachowania ich niezależności i zostały przekształcone w Kolegia Odwoławcze danych województw.

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 zadania zostały przekazane powołanym w 1992 r. Regionalnym Izbom Obrachunkowym.

³ Ustawa z 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.).

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

⁵ Ustawa z 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.).

Zajęły się one także prowadzeniem szkoleń służb finansowych i osób zarządzających gminami, ażeby wyeliminować możliwość niewłaściwego rozporządzania mieniem publicznym.

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 istniejącą strukturę 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 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 kraju, likwidację rejonów i utworzenie w ich miejsce powiatów samorządowych oraz województw samorządowych. Niestety, kolejne składy polityczne parlamentu nie miały wystarczającej większości, by wprowadzać dalsze zmiany. Eksponowano obawy, iż samorządy lokalne są zbyt mało profesjonalne i nie poradzą sobie z realizacją bardziej skomplikowanych usług lokalnych.

Przeciwników dalszych reform „samorządowych” miały przekonać dwa działania podjęte kolejno przez 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, że 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 r. 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 samorzą-

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 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 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).

du lokalnego oraz przedstawicieli ministrów merytorycznie współpracujących z samorządami.

Pewien postęp w poglądach dotyczących możliwości poszerzenia zakresu samorządności przyniosły wybory prezydenckie w 1994 r. oraz parlamentarne w 1997 r. 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 trudności. Rząd Włodzimierza Cimoszewicza uporządkował tylko – co istotne – zasady działania administracji centralnej⁸, wprowadzając ład w 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 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Artykuł 15 Konstytucji ustanowił, jako niewzruszalną zasadę, decentralizację władzy publicznej. W artykule 16 ustanowiono zasadę tworzenia wspólnoty samorządowej przez 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 zwykłemu, aby nie był on skępowany w swoich działaniach. Konstytucja zawierała gwarancje samorządności przyznane już ustawą samorządową z 1990 r. Były nimi: osobowość publiczno-prawna i cywilno-prawna jednostek samorządu terytorialnego, prawo do posiadania przez nie własnego majątku, do partycypacji w dochodach publicznych, prawo do posiadania i realizacji zakresu zadań własnych oraz zleczonych im przez organy administracji rządowej. Konstytucja zagwarantowała działanie samorządu przez 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.

⁸ Uchwalono w 1996 r. 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 r.: o działach administracji rządowej (wejście w życie w 1999 r.).

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

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 zmierzającego 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 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 r. 49 niewielkich 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 stawiania 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

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.

publiczną do niezbędnego zakresu, przekazując 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 organów administracji rządowej i samorządowej na obszarze całego kraju, 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.

Reformatorzy jako zasady działania zreformowanej administracji publicznej ustanowili:

- koncepcję władzy administracji ogólnej, czyli tworzenie administracji zespolonej, najlepiej pod jednoosobowym kierownictwem, co zawsze ułatwia sprawne wykonywanie funkcji i identyfikuje odpowiedzialność;
- brak dzielenia władzy pomiędzy administrację rządową i samorządową na jednym poziomie terytorialnym kraju;
- zespolenie aparatu administracyjnego rządowego i samorządowego pod jednym zwierzchnictwem¹².

Tu należy wspomnieć, że 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 samorządowego zespolenia osobowego, pod kierownictwem starosty administracji służb, inspekcji i straży, a na poziomie województwa, jako jednostki podziału terytorialnego kraju, a nie – jednostki samorządowej – pod kierownictwem wojewody reprezentującego rząd. Posiadające własne regulacje prawne i struktury zawodowe służby, inspekcje i straże, by lepiej koordynować ich pracę 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 których 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 re-

¹² *Ibidem*.

gionalny. 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 tym dwóm szczeblom, 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).

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 przyjętymi przez Polskę założeniami Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (uchwalonej przez Radę Europy w 1977 r.), 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 r. nastąpiło uchwalenie ustaw o samorządzie powiatowym¹⁴ oraz 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.

¹³ *Ibidem*.

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.

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, w której 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 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 sądu, prokuratury, policji, szpitala, banków, straży pożarnej, urzędu skarbowego, usług geodezyjnych, doradztwa rolniczego. 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 liczbie społeczeństw lokalnych. Około 60 z utworzonych wówczas 326 powiatów 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 tak stare ośrodki, jak Lesko, Brzeziny, Gołdap, Węgorzewo, Biskupiec, Wschowa, Morąg, Sztum, których społeczności lokalne prowadziły liczne, bezowocne zabiegi o przywrócenie swojej „powiatowej” pozycji.

W ustawie „powiatowej” powołano nową kategorię jednostki samorządowej – miasto na prawach powiatu (inaczej: miasto wydzielone z powiatu). Uprawnienie do posiadania takiego statusu przysługiwało miastom, które liczyły powyżej 100 tys. mieszkańców, oraz tym, które do dnia 31 grudnia 1998 r. 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.

¹⁸ Przypomina te fakty w cytowanej książce Jerzy Reguński, zob. J. Reguński, *op. cit.*

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 ułamkowej formie. W porównaniu z gminami (i województwami) ich źródła dochodowe są bardzo skromne. Na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. 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%, gminy – 6,71%, województwa – 15,90%). Nie mają też, tak jak gminy, własnych źródeł podatkowych w postaci podatków i opłat lokalnych przyznanych ustawą na rzecz gmin²⁰.

W 1998 r. powołano również województwo samorządowe, które działa na obszarze województwa, jako jednostkę podziału terytorialnego kraju obok administracji rządowej reprezentowanej przez wojewodę. Na tym stopniu podziału terytorialnego kraju zachowano więc dualizm władzy: rządowej oraz samorządowej. Również w tym przypadku dyskutowano o ilości tworzonych województw. Jako optymalną liczbę wymieniano 8 do 10 województw, gdyż należało stworzyć silne jednostki odpowiadające potencjałowi regionów państw członkowskich UE, aby w przyszłości mogły być one wobec nich konkurencyjne. Niestety polityka spowodowała, iż ostatecznie utworzono 16 województw, a więc liczbę zbliżoną do tej z okresu PRL (17). Województwa posiadają nieco 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 na tym poziomie administrowania przez wojewodę.

Kolejnym elementem reformy samorządowej stało się wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów organu wykonawczego na szczeblu gminy oraz zmiana jego struktury z kolegiального na jednoosobowy²¹. Ta decyzja eliminowała dzielenie łupów politycznych przez ugrupowania tworzące radę gminy i ustalanie przez nie składu kolegiального zarządu w pełni od niej uzależnionego i przez nią odwoływanego. Bezpośredni wybór przez mieszkańców jednoosobowego organu wykonawczego według kryterium walorów osobistych kandydata, a nie – kalkulacji politycznych, osłabił pozycję polityczną rady gminy. Wzmocnił

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

²⁰ Porównaj ustawę z 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 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 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

stabilność pozycji 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 r. decyzja o przeprowadzeniu reformy decentralizacyjnej państwa?

Przede wszystkim spowodowała ona przełamanie istniejących dotąd pięciu monopoli:

- politycznego – centralizm demokratyczny z okresu PRL zastąpił pluralizm polityczny: działanie na szczeblu centralnym i niezależnie na szczeblu lokalnym;
- władzy publicznej – z powodu powstania obok władzy centralnej, rządowej, władzy lokalnej, samorządowej;
- własności publicznej – z uwagi na powstanie obok własności państwowej nowej kategorii własności komunalnej (wspólnot komunalnych);
- 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 z pomocą własnych pracowników samorządowych swoje zadania.

Reforma 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), co stworzyło dobre warunki do funkcjonowania całej administracji publicznej w kraju.

Zmieniła 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 i samorządów, zasady jawności życia publicznego, lepszej informacji i przejrzystości działań²². Włączenie w nurt działalności samorządów organiza-

²² Umożliwiły to regulacje ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198), ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r., nr 169, poz. 1414).

cji pozarządowych, realizujących liczne zadania i usługi publiczne, poszerzyło spektrum aktywności lokalnej; ustawowo wręcz nakazano samorządom terytorialnym podejmowanie z nimi stałej współpracy²³. Samorzady 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 przez współpracę z podmiotami prywatnymi. Niestety, do tej pory nie skorzystały one z możliwości stworzonej przez tę ustawę.

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

Z perspektywy własnych doświadczeń samorządowcy podnoszą²⁵, że dysponowanie przez region środkami unijnymi spowodowało faktyczne uzależnienie 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 przez 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 województwa wpływu na działalność wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego. Budżety województw znacząco obciążało przekazanie im zarządzania regionalnymi przewozami kolejowymi. Obawiają się one zapowiadanego przejęcia zarządzania drogami krajowymi. Każde z województw może także pochwalić się 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 samorzady popadły w ogromne zadłużenie i konieczne stało się powołanie w 1934 r.

²³ Por. art. 5.3 ustawy z 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 jednostki samorządu terytorialnego uchwalanie rocznego planu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

²⁴ Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2005 r., nr 169, poz. 1420).

²⁵ Por. J. Sepioł, *Pejzaż dziesięciolecia*, „Gazeta Wyborcza” 2009, 19 I, s. 5 (dodatek krakowski).

²⁶ *Ibidem*.

Centralnej Komisji Oddłużeniowej, pokazują, iż często zakres zadań nakładanych na samorządy może przekraczać ich wydolność finansową. Obecnie polskie samorządy otrzymują na realizację znaczących inwestycji wsparcie finansowe ze środków unijnych. Jednakże po dojściu do ogólnounijnego poziomu rozwoju ta możliwość znacznie się zmniejszy i samorządy, ażeby sprostać zadaniom, nie zadłużając się ponad miarę, 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 siebie zadania obowiązkowe, a także podejmują się nowych, dodatkowych wyzwań. Przejęły z biznesu zasady działania marketingowego, walczą za pomocą instrumentów promocji i reklamy o poszerzenie możliwości rozwoju swoich obszarów.

Współuczestnicy rokowań 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.