

(...) Upływ trzech dekad funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce dla interdyscyplinarnego grona naukowców i praktyków stał się okazją do opracowania dedykowanej książki, obejmującej zestaw autorskich zagadnień odnoszących się wprost lub nawiązujących do problematyki samorządowej. Zarówno forma, jak i treść takiego sposobu uhonorowania tytułowego jubileuszu wydają się ze wszech miar trafne. (...)

prof. dr hab. Maciej Perkowski

kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego i Europejskiego
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

(...) Recenzowana publikacja jest niezwykle interesująca i potrzebna z uwagi na jubileusz trzydziestolecia samorządu terytorialnego w Polsce. Uważam, że publikacja może stać się kompendium wiedzy przede wszystkim dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego, ale także dla specjalistów z zakresu prawa samorządowego, finansowego, gospodarczego oraz ekonomistów. Wykorzysta-na może być także przy okazji prowadzenia szkoleń i kursów z zakresu nowoczesnego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. (...)

dr hab. Marcin Szewczak

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego i Nauki Administracji
Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II



Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku
ul. Mickiewicza 1, 15-213 Białystok
tel. 85 745 71 68, fax 85 740 60 89
e-mail: temida2@uwb.edu.pl http://www.temida2.uwb.edu.pl

ISBN 978-83-65696-70-0

TRZY DEKADY DOŚWIADCZEŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Redakcja naukowa

Karol Karski

Iwona Wieczorek

TRZY DEKADY DOŚWIADCZEŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



NARODOWY
INSTYTUT
SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO

PRZYSZŁOŚĆ | ROZWÓJ | SAMORZĄD



TRZY DEKADY DOŚWIADCZEŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



TRZY DEKADY DOŚWIADCZEŃ
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

TRZY DEKADY DOŚWIADCZEŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

pod redakcją naukową
Karola Karskiego i Iwony Wieczorek



Temida2



Białystok 2020

© Copyright by Temida 2 i Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
Białystok 2020

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Eugeniusz Ruśkowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Rafał Dowgier

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kulesza, Jarosław Ławski, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Emil W. Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Świączkowska, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Katarzyna Dudka (UMCS w Lublinie), Sabina Grabowska (Uniwersytet Rzeszowski), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Bogumił Pahl (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy), Piotr Stanisławiszyn (Uniwersytet Opolski), Maria Zabłocka (Uniwersytet Warszawski), Mariusz Załucki (Krakowska Akademia Frycza Modrzewskiego, członek Komitetu Nauk Prawnych PAN)

Członkowie zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978-83-65696-70-0

Recenzenci: Maciej Perkowski, Marcin Szewczak

Opracowanie graficzne i typograficzne: Jerzy Banasiuk

Projekt okładki: Jakub Popłoński

Redakcja techniczna: Jerzy Banasiuk

Opracowanie redakcyjne: Magdalena Kącicka

Korekta: Bogumiła Mancewicz

Wydawca: Temida 2, przy współpracy Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

Spis treści

Wstęp.....	7
------------	---

Część 1

PRZEMIANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

DANIEL MILEWSKI

Międzynarodowy charakter standardów samorządności i pomocniczości w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.....	15
--	----

MAŁGORZATA ŁAPA

Na drodze do samorządności. Przemiany ustrojowe w Polsce w latach 80. i 90. XX wieku.....	43
--	----

ADAM J. JAROSZ

30 lat samorządu terytorialnego w aspekcie przemian.....	77
--	----

WOJCIECH PIZŁO

Ewolucja roli samorządu – od teorii lokalizacji do umiędzynarodowienia	109
--	-----

ROBERT GAWŁOWSKI

Relacje rządowo-samorządowe z perspektywy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego	133
--	-----

PAWEŁ SOBCZYK

Rzetelność i sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje aksjologiczno-konstytucyjne z okazji 30-lecia samorządu terytorialnego.....	155
--	-----

WYBRANE ASPEKTY POLITYKI SAMORZĄDOWEJ
FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

PIOTR SZUKALSKI

Przemiany demograficzne a zdolność samorządów do realizacji usług społecznych na przestrzeni ostatnich 30 lat.....	171
---	-----

MIROSŁAW KARPIUK

Ewolucja zadań samorządu terytorialnego z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego w III RP.....	187
--	-----

TOMASZ MATUSZAK

Różne aspekty zarządzania dokumentacją w jednostkach samorządu terytorialnego w ostatnim trzydziestoleciu – pomiędzy tradycją a nowoczesnością.....	215
---	-----

RADOSŁAW DOBROWOLSKI

Polityka historyczna i tożsamościowa Supraśla	239
Podsumowanie	255

WSTĘP

Wydarzenia sprzed 30 lat umożliwiły transformację ustrojową w naszym państwie. Już w 1989 r. postulowano przywrócenie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie mu udziału w sprawowaniu władzy. Z inicjatywy Senatu, który był wówczas jedyną izbą parlamentarną wybraną w całkowicie wolnych wyborach, rozpoczęto opracowywanie reformy samorządowej. Najistotniejsze znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego miały – przyjęte w marcu 1990 r. – ustawa o samorządzie terytorialnym¹ i ordynacja wyborcza do rad gmin² oraz pozostałe akty prawne z tak zwanego pakietu samorządowego³. Jednocześnie znowelizowano Konstytucję – jeszcze tę pochodzącą z 1952 r. – wprowadzając do niej podstawowe przepisy dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego⁴.

27 maja 1990 r. odbyły się pierwsze wybory samorządowe do rad gmin, a w 1993 r. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego⁵. Akt ten, który w stosunku do Polski wszedł w życie w 1994 r., stając się jednym z elementów rusztowania, w oparciu o które rozbudowywano instytucje polskiego prawa samorządowego. W pierwszej połowie lat 90. wszedł też w życie układ stowarzyszeniowy między Polską a Wspólnotami Europejskimi oraz ich państwami członkowskimi⁶.

1 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Akt ten od dnia 1 stycznia 1999 r. nosi nazwę: „ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”, co dokonało się na mocy art. 10 pkt. 1) ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126 z późn. zm.).

2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96 z późn. zm.). Akt uchylony ustawą z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602 z późn. zm.).

3 Przykładowo, ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.). Akt uchylony ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

4 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.). Akt uchylony ustawą konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

5 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.). Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. Nr 154, poz. 1107) dokonano sprostowania błędnie przetłumaczonej nazwy tego traktatu. Odtąd nosi on w polskim obrocie prawnym nazwę: „Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.”

6 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38, zał.).

Starano się zatem uwzględnić również interes narodowy Polski, w kontekście przyszłego członkostwa w ówczesnych Wspólnotach Europejskich (Unii Europejskiej), przystosowując organizację terytorialną kraju i struktur samorządowych do standardów wspólnotowych. Stąd też m.in. idea trójstopniowego samorządu terytorialnego, w którym województwo miałoby charakter regionu, będącego podmiotem współpracy transgranicznej oraz byłoby aktorem i beneficjentem licznych polityk wspólnotowych.

1 stycznia 1999 r. wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny kraju przez utworzenie samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Nowe jednostki samorządu terytorialnego powołano na mocy ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁷, uzupełnionej rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów⁸, przy czym zasady nadania gminom miejskim praw powiatu zastały określone w ustawie o samorządzie powiatowym⁹.

Według trójstopniowego podziału terytorialnego państwa największą jego jednostką jest województwo. Miejsce pośrednie pomiędzy województwem a gminą zajął powiat, powołany na mocy ww. rozporządzenia, w którym określono jego granice i przyporządkowano doń gminy. Najmniejszą z jednostek zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa jest gmina, czyli terytorium wraz z zamieszkującymi na nim mieszkańcami, którzy z mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową, zaś rada gminy jest organem przedstawicielskim, kolegialnym, powoływanym w drodze wyborów powszechnych.

Od 2002 r. oprócz wyborów do rad gmin, powiatów i sejmików przeprowadzane są także wybory bezpośrednie jednoosobowych organów wykonawczych: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast¹⁰. Pozycja organu wykonawczego w stosunku do rady gminy została wzmocniona. Zgodnie z tymi przepisami wójt (burmistrz, prezydent miasta) może być odwołany jedynie w drodze referendum lub przez Prezesa Rady Ministrów (na wniosek wojewody), jeżeli permanentnie narusza przepisy Konstytucji RP i nie zaprzestał naruszeń mimo wezwań wojewody. Tym samym zlikwidowano złożone z radnych kolegialne zarządy miast i gmin. Formuła kolegialnego zarządu została natomiast utrzymana w powiatach i województwach, w których starosta i marszałek nie są wybierani w wyborach bezpośrednich.

7 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

8 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652).

9 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

10 Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.). Akt uchylony ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.).

W roku 2000, dla uczczenia doniosłości pierwszych wyborów samorządowych, ustanowiono 27 maja Dniem Samorządu Terytorialnego. Z okazji 30-lecia ogólnopolskie korporacje samorządowe ogłosiły rok 2020 Rokiem Samorządu Terytorialnego. Chcąc włączyć się w obchody jubileuszu, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) przygotował biuletyn okolicznościowy. W ramach jego działalności powstała także niniejsza publikacja, która obejmuje tematykę niezwykle istotną z punktu widzenia polskich samorządów.

Zaprezentowane treści dotyczą wieloaspektowych wątków związanych z historią i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Autorzy poszczególnych rozdziałów reprezentują różne dziedziny nauki: prawo, ekonomię, socjologię, politologię, historię, zatem i różne obszary badawcze, metody oraz warsztat naukowy. Waga omawianej problematyki jest – co niewątpliwe – niezwykle istotna.

Proponowana Czytelnikowi monografia składa się z dwóch części.

W pierwszej z nich zatytułowanej *Przemiany samorządu terytorialnego w Polsce*, poświęconej aspektom historycznym i prawnoustrojowym, Autorzy opowiedzieli, jak w Polsce rodził się samorząd i omówili pojęcie samorządności. Podkreślili, że istnieją różne struktury władzy w terenie, jedną z nich jest samorząd terytorialny, zaś państwo może na niego oddziaływać oraz kształtować jego strukturę.

Dr Daniel Milewski (*Międzynarodowy charakter standardów samorządności i pomocniczości w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*) słusznie osadza obraz aktywności samorządu lokalnego w Polsce w kontekście międzynarodowych reguł jego funkcjonowania. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, której ratyfikowanie przez Polskę było jednym z faktycznych warunków przyjęcia naszego państwa do Rady Europy. Autor słusznie wskazuje, że podstawowe założenia kształtu i form działania samorządowych władz lokalnych określone są nie tylko aktami prawa krajowego, lecz także – o czym trzeba cały czas pamiętać – treścią naszych zobowiązań prawnomiędzynarodowych.

W rozdziale autorstwa dr Małgorzaty Łapy (*Na drodze do samorządności. Przemiany ustrojowe w Polsce w latach 80. i 90. XX wieku*) Autorka zaznaczyła, że po 30 latach funkcjonowania w demokratycznej Rzeczypospolitej instytucje samorządu terytorialnego postrzegane są jako nieodłączny element funkcjonowania państwa. Tradycje samorządności terytorialnej w Polsce sięgają czasów I Rzeczypospolitej, w których funkcjonowały samorządy miejskie i wiejskie oraz odgrywające znaczącą pozycję sejmiki szlacheckie. W znowelizowanych w 1989 r. przepisach konstytucyjnych pojawiło się odniesienie do postulowanego przywrócenia samorządu terytorialnego: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu

władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”¹¹. Od czasu reaktywacji samorząd terytorialny stał się w Polsce integralnym elementem życia społecznego, gospodarczego i politycznego. W następnych latach zakres zadań własnych określonych w 1990 r. podlegał nieustannej ewolucji. W rozdziale tym przeanalizowano procesy, które doprowadziły do utworzenia samorządu terytorialnego w jego nowoczesnym kształcie.

Z kolei dr Adam Jarosz (30 lat samorządu terytorialnego w aspekcie przemian) wskazuje na główne tendencje, trendy i zjawiska, które można w okresie 30 lat zaobserwować, przy wykorzystaniu systemowej metody badawczej. Jego zdaniem polski samorząd rozwijał się w warunkach dużej niestabilności politycznej ośrodka centralnego, bardzo częstych zmian w prawie i przy niepewnych podstawach finansowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że od ok. 2010 r. zaobserwować można stopniowy rozwój narzędzi partycypacyjnych, wśród których dominuje: budżet obywatelski, konsultacje społeczne i społeczne organy konsultacyjno-doradcze.

Profesor Wojciech Pizło (Ewolucja roli samorządu – od teorii lokalizacji do umiędzynarodowienia) podjął się próby identyfikacji roli i funkcji spełnianych przez jednostki samorządu terytorialnego w podnoszeniu konkurencyjności regionu. Przedstawił zadania, jakimi kieruje się samorząd, a w szczególności kwestie dotyczące terytorialnego rozwoju i jego związków z gospodarką międzynarodową. Zaznaczył również, że podstawą sprawnego systemu demokratycznego i gospodarczego państwa jest samorząd terytorialny, który stanowi wspólnotę mieszkańców danego terytorium, charakteryzującą się pewną odrębnością, to jest wspólnotą losów, a co za tym idzie dążeniem do realizacji czasami odrębnych potrzeb przez tworzenie warunków do rozwoju społecznego, kulturalnego oraz gospodarczego tej wspólnoty.

Dr hab. Robert Gawłowski (Relacje rządowo-samorządowe z perspektywy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego) wskazuje, iż pozycja Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ewoluowała w ciągu ostatnich dekad z udzielania doraźnych konsultacji do trwałego mechanizmu współuczestniczenia w procesie legislacyjnym. Relacje rządowo-samorządowe rozciągnięte są pomiędzy tendencjami decentralizacyjnymi a centralizacyjnymi, które są wypadkową polityki rządu. Autor podjął próbę identyfikacji kluczowych czynników kształtujących relacje rządowo-samorządowe oraz wewnątrzadministracyjne procesy konsultacji rządowo-samorządowych.

Jak zauważył profesor Paweł Sobczyk (Rzetelność i sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje aksjologiczno-konstytucyjne z okazji 30-lecia samorządu terytorialnego), Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 3 listopada 2006 r. wskazał, iż

11 Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.). Akt uchylony Ustawą Konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

„Zasada sprawnego i skutecznego państwa, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), odnosi się więc do wszystkich podmiotów władzy publicznej, także do władz jednostek terytorialnych stanowiących części składowe państwa, będącego integralnym podmiotem, do którego w sposób całościowy odnosi się Konstytucja”¹². Zatem samorząd terytorialny współtworzy zbiór (system) instytucji publicznych. Znaczenie zasad konstytucyjnych polega na tym, że stanowią podstawę ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, a także statusu jednostki w państwie.

W drugiej części opracowania, zatytułowanej *Wybrane aspekty polskiej polityki samorządowej*, skupiono się na rozważaniach odnoszących się do wybranych problemów jednostek samorządu terytorialnego w kontekstach ekonomiczno-społeczno-demograficznych oraz historycznych.

Profesor Piotr Szukalski (*Przemiany demograficzne a zdolność samorządów do realizacji usług społecznych na przestrzeni ostatnich 30 lat*) analizuje, jak w obliczu zachodzących obecnie w Polsce zmian demograficznych (depopulacja i pojawianie się bardzo małych pod względem liczby mieszkańców gmin i powiatów, deformacja piramidy wieku ludności przejawiająca się bardzo wysokim udziałem osób starszych i bardzo starych, koncentracja ludności na obszarach metropolitarnych) zmienia się zdolność samorządów gminnych i powiatowych do realizacji wybranej podgrupy usług publicznych – usług społecznych.

Z kolei profesor Mirosław Karpiuk (*Ewolucja zadań samorządu terytorialnego z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego w III RP*) odniósł się do aktywności samorządu w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawodawca wielokrotnie nowelizował w tym obszarze przepisy, dotyczące już ustanowionych zadań oraz wprowadzał zadania nowe.

Dr Tomasz Matuszak (*Różne aspekty zarządzania dokumentacją w jednostkach samorządu terytorialnego w ostatnim trzydziestoleciu – pomiędzy tradycją a nowoczesnością*) z powodzeniem podejmuje próbę zaprezentowania różnych aspektów zarządzania dokumentacją na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy ostatnich 30 lat. Urzędy administracji publicznej stanęły przed problemem selekcji masowo wytwarzanych akt, których wartość ocenić niezwykle trudno. Jednym z narzędzi służących rozwiązywaniu tych problemów są stosowane od lat 30. XX wieku w jednostkach samorządu terytorialnego przepisy kancelaryjno-archiwalne. To właśnie w nich omówione są zasady postępowania z dokumentacją na poszczególnych etapach załatwiania sprawy w urzędzie, odzwierciedlających jej pełen przebieg – aż po archiwizację.

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06 (OTK-A 2006, nr 10, poz. 147).

W rozdziale autorstwa dr. Radosława Dobrowolskiego (*Polityka historyczna i tożsamościowa Supraśla*) podkreślono – na przykładzie konkretnej gminy – jak bardzo istotnym elementem budowania tożsamości narodowej jest dbałość o pamięć narodową poprzez utrzymanie i organizowanie uroczystości rocznicowych. Autor wskazuje, że choć inspirację do podejmowania działań ochrony i popularyzacji wartości historycznych daje bogata i zróżnicowana pod wieloma względami przeszłość, to jednak samo posiadanie owego depozytu przemijania nie daje rękojmi zajmowania się tymi kwestiami. Musi być jeszcze specyficzny „klimat”, który powstaje w kontekście sytuacji społeczno-politycznej oraz ustrojowej. Przemiany związane z transformacją polityczną w Polsce wytworzyły ramy prawne, dzięki którym samorząd i jego jednostki pomocnicze, w tym szczególnie ośrodki kultury, biblioteki i szkoły, mogły zajmować się ochroną lokalnego dziedzictwa, zwłaszcza przez finansowanie zadań szeroko rozumianej kultury.

W niniejszej monografii zbiorowej splata się szereg analiz i spojrzeń – teoretyków i praktyków polskiej samorządności. Autorami poszczególnych rozdziałów są osoby, które znają opisywaną problematykę z obu stron, będąc pracownikami naukowymi lub samorządowcami. Wielu z nich łączy lub łączyło obie te aktywności. Monografia ta nie wyczerpuje oczywiście omawianej tematyki. Stanowi jednak interesujący punkt odniesienia dla refleksji nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

prof. UW dr hab. Karol Karcki
dr Iwona Wieczorek

Część 1

PRZEMIANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W POLSCE

DANIEL MILEWSKI*

MIĘDZYNARODOWY CHARAKTER STANDARDÓW SAMORZĄDNOŚCI I POMOCNICZOŚCI W ŚWIELE EUROPEJSKIEJ KARTY SAMORZĄDU LOKALNEGO

Wprowadzenie

Wszystkie traktaty Rady Europy zostały przygotowane przez jej organy lub organy pomocnicze, a następnie przekazane państwom członkowskim do przyjęcia. Wśród kluczowych elementów dorobku traktatowego Rady Europy wymienić należy Europejską Konwencję Praw Człowieka, Europejską Kartę Społeczną czy Europejską Konwencję Kulturalną. Obok nich Europejska Karta Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL) stanowi jeden z filarów wkładu Rady Europy w kształtowanie standardów międzynarodowych. Jako umowa międzynarodowa EKSL jest jedynym tekstem prawnym, który w sposób wiążący dla państw określa zasadnicze cechy samorządu lokalnego oraz ukazuje, jak przełożyć je na wymiar instytucjonalny. Wyjątkowe prawne znaczenie EKSL wynika z faktu, iż jest ona dokumentem zapewniającym władzom lokalnym gwarancję korzystania z ich praw oraz kompetencji, jakie przysługują im w demokratycznym państwie, w którym władza ulega podziałom pomiędzy różne sfery jej wykonywania. Od początku swojego obowiązywania, szczególnie w latach 90., EKSL stanowiła prawne ramy reform administracyjnych w państwach członkowskich Rady Europy. W sposób szczególny była punktem odniesienia dla reform demokratycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Zarówno Komitet Ministrów, jak i Zgromadzenie Parlamentarne oczekiwały od państw z tego regionu, by w procesie aplikowania do Rady Europy zobowiązały się do podpisania i ra-

* Dr Daniel Milewski, Warszawska Wyższa Szkoła Biznesu.

tyfikowania EKSL. Między innymi to umieściło tę konwencję wśród instrumentów, które są uznawane za podstawowe dokumenty dotyczące pluralistycznej demokracji oraz stabilności demokratycznej w Europie.

Została przyjęta jako dowód uznania przez państwa członkowskie Rady Europy dla znaczenia demokracji lokalnej, potwierdzając rolę społeczności tego szczebla w ogólnym procesie demokratyzacji. Otwarta do podpisu 15 października 1985 roku, weszła w życie 1 września 1988 roku i do dziś została już ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy. Pełni funkcję prawnomiędzynarodowego punktu odniesienia w tej materii, wyrażając w przepisach prawa uprawnienia społeczności lokalnych, a od państw, które ją ratyfikowały wymaga przestrzegania szeregu warunków, zasad i praktyk. Określając zasady demokratycznego funkcjonowania społeczności, EKSL zobowiązuje, by zasada samorządności była osadzona w prawie krajowym i jeśli to możliwe w konstytucji, aby zagwarantować jej skuteczne wdrożenie. Ten traktat jest pierwszą umową międzynarodową określającą zasady przekazywania kompetencji lokalnym społecznościom i zapewnia związany z tym transfer zasobów finansowych. Trzymając się standardu, iż zasoby winny być dopasowane do zadań społeczności oraz zasady pomocniczości, EKSL umożliwia tworzenie warunków do decentralizacji władzy na poziom najbliższy obywatelom. Społeczności lokalne muszą być w stanie w miarę możliwości samodzielnie określać swoje struktury administracyjne i rekrutować kompetentnych pracowników. Warunki sprawowania mandatu przez przedstawicieli wybieranych na szczeblu lokalnym muszą zapewniać im swobodne wykonywanie swoich funkcji w granicach samorządu lokalnego i gwarantować ich niezależność. Karta ustanawia szereg zabezpieczeń chroniących prawa lokalnych społeczności, co wyraża się między innymi w tym, że ich granice nie mogą zostać zmienione bez zgody tych społeczności, a nadzór nad działalnością władz lokalnych musi być określony prawnie, z możliwością odwołania się do sądu.

Zgodnie z zasadą „obowiązkowego jądra” państwa zobowiązują się do przestrzegania podstawowych zasad zawartych w EKSL. Są to standardy związane z prawem obywateli do udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi, podstawowymi prawami społeczności do korzystania z samodzielności samorządowej, wyborami lokalnych organów i możliwością dostosowania kwestii kompetencji, struktur administracyjnych oraz zasobów finansowych do konkretnych potrzeb, a także prawem odwołania do sądu w przypadku ingerencji organów innych władz w uprawnienia władz lokalnych. To za pomocą tych podstawowych zasad EKSL dąży do zapewnienia wzajemnej zgodności różnorodnych struktur społeczności lokalnych w państwach członkowskich Rady Europy. Ostatecznym celem pozostaje jednak przestrzeganie wszystkich postanowień traktatu. Warto jeszcze raz podkreślić, iż Polska zalicza się do godnego uznania z tego tytułu grona państwa, które przyjęły EKSL w całości, bez zastrzeżeń.

W sprawozdaniu przygotowanym w 2005 roku na dwudziestą rocznicę przyjęcia EKSL zaznaczono, że częstokroć podczas prac różnych gremiów w ramach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych pojawiał się wniosek, iż postanowienia tego traktatu są dalece nieprecyzyjne. Nie jest to jednak wynik zaniedbań na etapie opracowywania tej umowy międzynarodowej, ale bardziej efekt kompromisu lub braku zgody politycznej na dalej idące rozwiązania. W Rezolucji 195/2005 Kongres przypomina, że interpretacja nieprecyzyjnych postanowień EKSL stała się możliwa dzięki wielu wydanym przez niego zaleceniom, które dotyczyły między innymi spraw związanych z realizacją kompetencji, finansami lokalnymi czy stosunkami z obywatelami oraz innymi organami władzy publicznej. Kongres jednocześnie zastrzega, że interpretacja postanowień EKSL jest procesem ciągłym, gdyż jej podstawowym zadaniem jest sprostanie wyzwaniom związanym z rozwojem demokracji lokalnej. Kwestiami, które w skali Europy stwarzają najwięcej napięć pomiędzy standardami zawartymi w EKSL a praktyką państw członkowskich, są sprawy odnoszące się do określenia kompetencji i zakresu niezależności władz lokalnych, ich organizacja instytucjonalna, a także materia finansów i własności komunalnej. Ponadto istotnym problemem jest często ochrona prawna samorządu oraz same sposoby włączania zasad EKSL do porządków prawnych państw członkowskich Rady Europy.

Samorząd lokalny stanowi jeden z podstawowych elementów sfery publicznej – z woli państwa oraz na własną odpowiedzialność wykonuje część zadań o zasięgu lokalnym. Samorząd jako użytkownik przestrzeni publicznej musi świadczyć określonej jakości usługi na rzecz wspólnoty, która go stanowi, w związku z czym jest zobowiązany do przestrzegania standardów stawianych władzy publicznej. W tym kontekście Karpiuk (2011, s. 125–126) podkreśla, że EKSL już w preambule wyrażnie zaznacza, iż społeczności lokalne stanowią podstawę ustroju demokratycznego. „Funkcjonowanie lokalnych społeczności, wyposażonych w publicznoprawne kompetencje, tworzy warunki skutecznego zarządzania w terenie. Samorząd wyraża prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi. Samorządność jako zawiadywanie własnymi sprawami poprzez dostępne środki, uprawnienia i możliwości, stanowi kanon, który jest źródłem angażowania się społeczeństwa w sprawy publiczne. To sami obywatele najlepiej orientują się, jak efektywnie zabezpieczyć swoje potrzeby, w związku z czym powinni mieć oni prawną i finansową możliwość organizowania się w związki publicznoprawne”. Autor ten dodaje dalej, że realizacja zadań publicznych za pośrednictwem tego typu związków stwarza realną możliwość poprawy jakości działania struktur w terenie, powołanych przecież z myślą o obywatelach. Samorząd lokalny jest także szczególną misją czy ideą, która ma kształtować właściwe postawy społeczne, nastawione na pracę na rzecz lokalnych wspólnot i ich organizacji. U podstaw klasycznie pojmowanej instytucji samorządu terytorialnego leży koncepcja wykonywania administracji publicznej przez społeczność lokalną w sposób możliwie bezpośredni. Zaznacza ona, iż możliwość bezpo-

średniego sprawowania władzy przez samych zainteresowanych powinna być tym większa, im szczebel, na którym podejmowana jest decyzja, bliższy jest obywatelowi, a dana społeczność odpowiednio mniejsza. To zatem samorząd lokalny winien zapewniać w najszerszym stopniu bezpośrednie uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą (Feja-Paszkiewicz 2004, s. 55).

Wymóg konstytucyjnego oraz ustawowego umocowania samorządu

Postanowienia art. 2 EKSL rozpoczynają część I tego traktatu, która konstruuje regulacje określające kształt prawa samorządowego. Kluczowym standardem Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej jest zasada samorządności wynikająca z art. 2 i 3 EKSL. Składają się na nią dwa elementy. Koncepcja samorządu lokalnego została skonstruowana w art. 3, jednak już na mocy art. 2 zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w konstytucji. Samorząd bez wątpienia znajduje się w wąskim gronie kluczowych instytucji ustrojowoprawnych współczesnych państw. Tym samym jego funkcjonowanie normowane jest w aktach prawnych najwyższego rzędu, bardzo często na poziomie konstytucyjnym. Warto podkreślić, że nie wynika z art. 2 EKSL bezwzględny wymóg ujęcia zasady samorządności w konstytucji. Żaden z europejskich ustawodawców nie określa samorządu *expressis verbis* (Niewiadomski 2009, s. 128–129). Choć w niektórych konstytucjach można znaleźć przepisy odnoszące się do istoty instytucji samorządu, są to z reguły jedynie ustalenia dotyczące korporacyjnego i zdecentralizowanego charakteru gminy. Zakres regulacji konstytucyjnej jest różny w poszczególnych państwach. Spotykane są modele polegające jedynie na lakonicznym umocowaniu samorządu w konstytucji, ale również istnieją konstytucje normujące różne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządu. Są wreszcie państwa pozbawione konstytucji w ujęciu materialnym. Warto zaznaczyć, iż już w *Deklaracji Zasad Autonomii Lokalnej* z 1970 roku ujęto standard zakładający fakt, że zasada autonomii lokalnej powinna być zawarta w konstytucji każdego państwa. Z treści art. 2 EKSL wynika, iż zasada samorządności powinna być zapisana w przepisach prawa. Podczas konstruowania tego zobowiązania wzięto pod uwagę także fakt, iż w krajach federalnych samorząd lokalny może podlegać regulacjom ustanowionym przez poszczególne części składowe państwa związkowego, a nie przez centralne władze federalne. Dzięki temu EKSL w obowiązującym kształcie w żaden sposób nie wpływa na podział kompetencji i obowiązków między państwem federalnym oraz jego częściami składowymi.

Biorąc pod uwagę znaczenie tej zasady, pożądane jest jej włączenie do podstawowego tekstu regulującego organizację państwa, czyli konstytucji. Twórcy EKSL uznali jednak, że w państwach, w których procedura zmiany konstytucji wy-

magalaby szczególnej większości parlamentarnej lub zgody obywateli wyrażonej w referendum, może nie być możliwe zobowiązanie się do uwzględnienia zasady samorządności w konstytucji. Uznano także, że państwa nieposiadające konstytucji w formie jednego aktu, mogą napotkać określone trudności lub nawet nie być w stanie podjąć się takiego zobowiązania. Wykładnia funkcjonalna pozwala zatem przyjąć, że zasadę samorządności należy ujmować w aktach prawnych jak najwyższego rzędu. W odniesieniu do polskiego porządku prawnego należy niewątpliwie uznać, iż cel wyznaczony przez art. 2 EKSL jest zrealizowany zarówno regulacją konstytucyjną w art. 15 i 16 oraz art. 163–172, jak i postanowieniami poszczególnych ustaw samorządowych. W większości państw członkowskich Rady Europy zasada samorządu lokalnego jest zapisana w ich konstytucjach. W efekcie podsumowanych w 2017 roku działań monitoringowych z ostatnich lat w sprawozdaniach z dwudziestu siedmiu państw stwierdzono zgodność z art. 2 EKSL, częściową zgodność w sześciu przypadkach, a w czterech przypadkach odnotowano brak zgodności. Istotne zmiany konstytucyjne wzmacniające samorządy zostały wprowadzone w kilku krajach, między innymi we Włoszech (w 2001 r.), Francji (w 2003 r.), w Armenii (w 2005 r.), Szwecji (w 2011 r.) oraz Norwegii (w 2016 r.). W przypadku Azerbejdżanu podkreślono niewystarczającą i niejednoznaczną definicję samorządu lokalnego w ustawie dotyczącej statusu gmin. Zalecono dokonanie rewizji tej ustawy w celu uznania gmin jako zdecentralizowanych instytucji wykonujących część ogólnych funkcji państwa. Kongres zwrócił się do władz Gruzji o zmianę konstytucji, aby zasada pomocniczości została szczególnie uznana w odniesieniu do samorządu lokalnego, przez wymienienie jej jako jednej z zasad przewodnich. W wyniku monitoringu sytuacji na Węgrzech uznano, że zasada samorządności nie jest jednoznacznie zapisana w ustawie samorządowej ani w konstytucji, dlatego zalecono, aby władze węgierskie podjęły się rewizji materii ustawowej w taki sposób, by zasada ta zgodnie z art. 2 EKSL została wyraźnie zagwarantowana w prawodawstwie i praktyce. W odniesieniu do sytuacji w Irlandii Kongres uznał, że konstytucyjna ochrona samorządu lokalnego jest dość słaba, a zasada pomocniczości nie jest odpowiednio odzwierciedlona i zagwarantowana w prawodawstwie. W kontekście Holandii działania monitoringowe wykazały, że zasada samorządności nie jest wyraźnie bezpośrednio uznawana ani w obowiązującym ustawodawstwie, ani na poziomie konstytucyjnym. Kongres odnotował także brak konstytucyjnych zabezpieczeń dla zasady samorządu lokalnego i statusu władz lokalnych w prawodawstwie cypryjskim. Szczególnym osiągnięciem Kongresu są skutki zalecenia skierowanego niedawno do władz norweskich. W konsekwencji działań monitoringowych zwrócono się do Norwegii o dalsze wzmocnienie samorządu lokalnego oraz demokracji lokalnej poprzez włączenie tych zasad do konkretnych przepisów ustawowych, a jeżeli to możliwe także do materii konstytucyjnej. Norwegia ma długą historię decentralizacji jako państwa, w którym władze lokalne cieszą się znaczną samodzielnością, ale nie znajdowało to odzwierciedlenia w przepisach rangi konstytucyjnej. Norweski parlament 31 marca 2016 roku roz-

patrywał nowelę konstytucyjną włączającą samorząd lokalny do art. 49 konstytucji i choć rozwiązania te nie stały się jeszcze obowiązującym prawem, to przykład ten pokazuje, w jak poważny sposób państwa członkowskie podchodzą do wydawanych przez organy Rady Europy zaleceń. Norweski przykład dobrze pokazuje także inne powszechne zjawisko polegające na tym, że choć uznanie zasady samorządności w aktach rangi ustawowej czy konstytucyjnej bywa słabe, a w niektórych państwach nie ma go wcale, nie oznacza to od razu kruchości stanu demokracji lokalnej w tych państwach. Niemniej zgodnie z duchem i literą EKSL wymaga się od państw jasnych, a także formalnych gwarancji dla lokalnej samorządności.

W polskim samorządzie lokalnym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć właśnie wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej: u.s.g.). Podobnie mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, a ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, dalej: u.s.p.). Tak posiadająca osobowość prawną gmina (art. 2 ust. 2 u.s.g.) wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1 u.s.g.), jak też obdarzony osobowością prawną powiat (art. 2 ust. 2 u.s.p.) wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1 u.s.p.). Zgodnie z art. 11 u.s.g. mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory lub referendum) lub za pośrednictwem organów gminy, zaś w myśl art. 8 ust. 1 u.s.p. mieszkańcy powiatu podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym lub za pośrednictwem organów powiatu. Te podstawowe przepisy, regulując ustrój polskiego samorządu lokalnego, mogą wskazywać na jego ogólną zgodność z instrukcyjnym modelem zawartym w EKSL. Na uwagę zasługuje fakt, że u.s.g. w odróżnieniu od EKSL w pierwszej kolejności wymienia bezpośrednie podejmowanie rozstrzygnięć przez mieszkańców, stanowiąc o demokracji przedstawicielskiej w drugiej kolejności (Spryszak 2017, s. 224).

Charakterystyka standardów samorządności i pomocniczości

Koncepcja samorządu lokalnego znalazła swoje odzwierciedlenie w treści art. 3 EKSL, gdzie określono, jak w rozumieniu tej konwencji należy odczytywać podstawowe cechy samorządu lokalnego. W jego pierwszym ustępie definicję legalną samorządu lokalnego ujęto jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Użycie przez twórców pojęcia „zdolność” ma odzwierciedlać ideę zakładającą, iż wraz

z przyznaniem prawa do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych muszą zostać udzielone właściwe środki do skutecznego stosowania tego prawa. Zdolność ta „rozumiana jest tutaj jako stan faktyczny, możliwość warunkowana czynnikami pozaprawnymi, którymi mogą być czynniki ekonomiczne, społeczne, geograficzne” (Teklak 2013, s. 95). W ten zakres wchodzi również wdrożenie odpowiednich zasad efektywnego zarządzania, które sprawią, iż zagadnienia będące w obszarze kompetencyjnym samorządu lokalnego będą realizowane właściwie i w odpowiednim czasie. Warto podkreślić, iż w treści art. 3 ust. 1 EKSL, posługując się pojęciem „zasadniczej części spraw publicznych”, twórcy tekstu tej konwencji nie zdefiniowali precyzyjnie, jakimi sprawami władze lokalne powinny mieć prawo kierować i zarządzać. Mając na uwadze fakt, iż tradycje dotyczące zakresu spraw, które mieszczą się w kompetencjach władz lokalnych, są bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich Rady Europy, odrzucono także wyrażenia takie, jak np. „sprawy lokalne” czy „sprawy własne”, gdyż są one w tym kontekście niejasne i trudne do interpretacji. Poszczególne działania mogą posiadać zarówno skutki w wymiarze lokalnym, jak i ogólnokrajowym, wobec czego podział odpowiedzialności za dany obszar aktywności może być dzielony pomiędzy różne poziomy władz, a w poszczególnych państwach mogą dodatkowo występować w tym podziale istotne różnice. Gdyby twórcy EKSL ograniczyli określony w art. 3 ust. 1 zakres spraw właściwych dla samorządu lokalnego jedynie do tych materii, które nie mają szerszych implikacji, doprowadziłoby do marginalizacji roli władz lokalnych. Ich intencją było zaś osiągnięcie takiej sytuacji, w której władze lokalne będą mogły posiadać szeroki zakres kompetencji możliwych do realizacji na poziomie lokalnym. Swoje odzwierciedlenie w tej definicji legalnej mają regulacje prawa polskiego, zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym. Przyznanie samorządom osobowości prawnej oraz fakt tworzenia przez mieszkańców określonego terytorium wspólnoty samorządowej z mocy prawa, a także domniemanie kompetencyjne na rzecz gminy w kwestiach niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów w zakresie zadań publicznych to czynniki budujące polski samorząd w oparciu o jego projekt wynikający ze standardów EKSL. W określeniu „zasadnicza część spraw publicznych” znajdujemy odwołanie do zasady pomocniczości oraz gwarancji, iż samorządowe kompetencje nie będą miały marginalnej roli w realizacji całości zadań publicznych. Jakże bliskie wobec terminologii EKSL jest także użyte w polskich regulacjach pojęcie „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty”, oddające ducha obecnego w omawianej definicji samorządu lokalnego. Oczywisty jest także fakt, iż twórcy tej konwencji nie określili w niej żadnego konkretnego modelu samorządu lokalnego, kreśląc jedynie ramy funkcjonowania samorządów i nadając im rangę międzynarodowego standardu w tym zakresie. Użyte sformułowanie „w granicach określonych przez prawo” wskazuje, że zadanie bliższego, bardziej konkretnego ujęcia zakresu owego „prawa i zdolności” leży w kompetencjach ustawodawcy, czyli na poziomie krajowym. Natomiast przez wyrażenie „na ich wła-

sną odpowiedzialność” podkreślono, że władz lokalnych nie powinno ograniczać się jedynie do roli przedstawicieli władz wyższego szczebla. W oparciu o ramy EKSL w Polsce ukształtował się model dualistyczny, który poza zadaniami własnymi przekazuje samorządom do realizacji również zadania zlecone, które podlegają nadzorowi weryfikacyjnemu. Zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego należą do kategorii zadań publicznych, których przedmiotem jest świadczenie usług z zakresu administracji publicznej, w tym usług o charakterze użyteczności publicznej na rzecz wspólnot lokalnych. Do wykonania tych zadań jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami (Sawicka 2000, s. 7).

Pojęcie „subsydiarność” (pomocniczość) pochodzi od łacińskiego słowa *subsidium* (poparcie, pomoc). Na idei pomocniczości oparta jest społeczna nauka Kościoła. Pojęcie to znalazło się również w Dziesiątej Poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Wyrażne odwołanie do zasady pomocniczości w jej politycznym ujęciu znajdujemy także w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „my, Naród Polski [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte [...] na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Jak dalej w tym kontekście ujmuje to Nogal (2009, s. 197, 209–213), uzasadnienie chrześcijańskiej zasady pomocniczości odwoływało się do skuteczności realizacji dobra, gdyż małe wspólnoty wywiązywały się ze swoich zadań lepiej i skuteczniej niż państwo. Pomocniczość ograniczała działanie państwa. Autor ten powołuje się na Follesdala, który „wskazywał na proskryptywną i deskryptywną wersję subsydiarność. Negatywna, proskryptywna wersja tej zasady wzmacniała prawa jednostek niższego rzędu i była interpretowana jako zakaz działania wówczas, gdy jednostki niższego rzędu podejmowały takie działanie. Pozytywna, deskryptywna wersja zasady pomocniczości mogła aktywizować władzę centralną. Wymagała bowiem działania od władzy centralnej, kiedy sama uzna siebie za bardziej efektywną”. W sytuacji modelowej, idealnej, zgodnie z ideą pomocniczości to wspólnoty lokalne powinny mieć maksymalny zakres autonomii i dopiero gdy nie mogłyby zrealizować niektórych z uznawanych przez siebie kompetencji, wówczas ich realizację winna przejmować władza wyższego szczebla. Klasycznie ujęta zasada pomocniczości jest bowiem taką regułą funkcjonowania organizacji osadzonej na wielu poziomach, której towarzyszy podział kompetencji polegający na ich nadawaniu lub uznawaniu w odniesieniu do tych szczebli, które mogą z nich jak najlepiej skorzystać (Constantinesco 1991, s. 34).

Analizując znaczenie i implementację zawartych w EKSL standardów samorządności i pomocniczości w polskim porządku prawnym, warto na całość art. 3 tej umowy międzynarodowej spojrzeć także przez pryzmat historycznie wcześniejszego ujęcia zawartego w Deklaracji Zasad Autonomii Lokalnej. Etymologia wyrażenia „autonomia” wywodzi się od greckich: *autos* (sam) i *nomos* (reguła lub prawo), a termin

ten został zastosowany po raz pierwszy do greckiego miasta-państwa. Miasto miało autonomię, gdy jego mieszkańcy stanowili swoje prawa, w przeciwieństwie do pozostawiania pod czyjąś zwyczajną władzą (Jedlecka 2005, s. 91). W Deklaracji autonomii – rozumiana jako samodzielność władz lokalnych, ich samorządność – społeczności lokalnych definiowana była jako prawo tych społeczności do zarządzania własnymi sprawami na własną odpowiedzialność za pośrednictwem swobodnie wybranych zgromadzeń. Rozpatrując problem samodzielności w kategoriach prawnych w strukturach administracji publicznej, należy wziąć pod uwagę relacje zachodzące między podmiotami podporządkowanymi a podmiotami organizacyjnie bądź też funkcjonalnie nadrzędnymi. Tym samym w ich ocenie istotą samodzielności prawnej nie jest wolność podporządkowanego podmiotu administrującego od prawa, ale swoboda działania oraz wolność takiego podmiotu od ingerencji podmiotu nadrzędnego w granicach prawnie określonych. Wynika to z konstytucyjnej zasady związania prawem podmiotów administracji publicznej, która w omawianym zakresie odnosi się zarówno do podmiotu nadrzędnego, jak i podporządkowanego. Mogą zatem czynić tylko to, na co im prawo zezwala (Miemieć, Miemieć 1997, s. 151). Częścią omawianego standardu będzie kluczowa, jednak nieposiadająca charakteru absolutnego, zasada samodzielności samorządu. Poszczególne władze lokalne, wykonując swoje zadania, uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej w granicach przyznanej im przez ustawodawcę, a także chronionej prawem samodzielności. Samodzielność ta, określana czasem mianem autonomii, może zatem podlegać ograniczeniom, które wynikają z przepisów rangi ustawowej. Swoboda regulacyjna prawodawcy w tym zakresie, jak ujmuje to Karpiuk (2011, s. 127–128), podlega zarówno ograniczeniom formalnoprocesowym, jak i materialnym. „W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności samorządu terytorialnego jest wyłączność ustawy w przedmiocie wprowadzania ograniczenia. Stanowi to gwarancję niezależności samorządu terytorialnego od administracji rządowej. W aspekcie materialnym ingerencja ustawodawcy musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, dla zabezpieczenia których ustawodawca wprowadza ograniczenie swobody działalności samorządu. Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, więc nie może wykaczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego. Pomimo iż wolą ustawodawcy jest, aby samorząd lokalny w granicach prawa swobodnie zarządzał powierzonymi sprawami, to jego samodzielność nie jest wartością absolutną i podlega ustawowym ograniczeniom”.

Ujętą w art. 3 ust. 1 definicję samorządu doprecyzowano w art. 4, określając zakres działania społeczności lokalnych. Rozwija to ten element definicji samorządu lokalnego, który dotyczy wykonywania przez samorząd zasadniczej części spraw publicznych. Ma to na celu uniknięcie nadania zasadzie samorządności charakteru fasadowego (Wiktorowska 2002, s. 113). Analiza i wykładnia art. 4 EKSL prowadzi do wniosku, że nie jest możliwe, ani nie byłoby wskazane, aby próbować wyliczyć

w sposób wyczerpujący uprawnienia oraz obowiązki, które powinny przysługiwać samorządom lokalnym w całej Europie. Przepis ten określa jednak ogólne zasady, na których powinny opierać się obowiązki władz lokalnych oraz charakter ich uprawnień, podając niejako definicję obowiązków wchodzących w skład zasadniczej części spraw publicznych. Ponieważ charakter obowiązków nakładanych na władze lokalne ma fundamentalne znaczenie dla rzeczywistości, w jakiej funkcjonuje samorząd, dla zapewnienia przejrzystości i pewności prawnej istotne jest, by obowiązki te nie były przypisywane *ad hoc*, tylko określone w drodze ustawy. W myśl art. 4 ust. 1 EKSL standardem powinno być powierzanie zadań samorządom przez konstytucję lub ustawy. Nie stoi to w sprzeczności z możliwością przekazania decyzją parlamentu części uprawnień, szczególnie w związku z członkostwem w Unii Europejskiej oraz implementacją związanych z tym dyrektyw, choć pod warunkiem zachowania przez parlament właściwych możliwości w zakresie nadzoru nad wykonywaniem przekazanych uprawnień. Oprócz obowiązków przekazanych przez ustawodawstwo poszczególnym szczeblom władzy mogą pojawić się inne potrzeby lub możliwości działania organów publicznych. Tam, gdzie takie obszary działania posiadają implikacje lokalne, a nie są wyłączone z kompetencji przyznawanych niższym szczeblom władz w większości państw członkowskich, ważne jest, aby władze lokalne miały prawo do wykonywania swojej inicjatywy w tych sprawach. Sprawia to, iż stają się one – mającymi na celu dobro swoich mieszkańców – podmiotami politycznymi działającymi na własny rachunek. W odniesieniu do szczegółów praktyka w tym zakresie jest bardzo zróżnicowana w zależności od poszczególnych państw członkowskich Rady Europy. W większości z nich prawo krajowe określa ogólne zasady, na jakich władze lokalne mogą działać w takich przypadkach. Stosowany, choć rzadziej, jest także model, w którym władze lokalne, chcąc realizować tego typu działania, muszą być w stanie powołać się w tym zakresie na ustawowe upoważnienie.

W art. 4 ust. 3 EKSL sformułowano ogólną zasadę, w myśl której wykonywanie obowiązków publicznych powinno być zdecentralizowane. Standard ujęty w art. 4 ust. 3 EKSL Karpiuk (2011, s. 128) nazywa zasadą odpowiedzialności władz lokalnych za sprawy publiczne, która wprowadza zasadę generalnej odpowiedzialności za sprawy publiczne przede wszystkim tych organów władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. „Odpowiedzialność ta jednak musi być bezpośrednio związana z powierzonym zakresem samodzielności. Trudno sobie wyobrazić, aby struktury pozbawione swobody w przedmiocie zawiadywania sprawami publicznymi, ponosiły za te sprawy odpowiedzialność.”. Standard ten był wielokrotnie przywoływany w toku prac podmiotów związanych z Radą Europy, a w szczególności w konkluzjach Konferencji Ministrów odpowiedzialnych za władze lokalne, która odbyła się w 1977 roku w Lizbonie. Treścią tego standardu jest to, że co do zasady w możliwie jak największym stopniu zadania powinny być powierzane władzy lokalnej, o ile wymiar i charakter danego zadania nie wymagają działania na większym ob-

szarze bądź byłoby to niewskazane z uwagi na mniejszą skuteczność lub kwestie ekonomiczne. Nie niesie to jednak ze sobą wymogu obligatoryjnej i systemowej decentralizacji zadań na rzecz władz lokalnych, gdyż ze względu na swój charakter i zasięg mogą one wykonywać jedynie ograniczone zadania. Standard wynikający z art. 4 ust. 4 EKSL ma przeciwdziałać problemowi nakładania się obowiązków. W celu zachowania czytelności podziału kompetencji oraz uniknięcia potencjalnych tendencji do stopniowego rozmywania lub zmniejszania odpowiedzialności uprawnienia przysługujące władzy lokalnej mają być określone w sposób całkowity i wyłączny. W myśl tej zasady mogą one zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Ten standard nie wyklucza zatem możliwości, by w razie potrzeby działania władzy lokalnej zostały uzupełnione lub wsparte przez inne szczeble władz. Jednak jego istotnym elementem jest wymaganie, by taka interwencja została oparta o jasne uregulowania prawne. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 5 EKSL struktury administracyjne utworzone przy władzach lokalnych dzięki swojej znajomości uwarunkowań i specyfiki danej społeczności mogą być najbardziej odpowiednimi organami do realizacji zadań, które w ogólnym podziale kompetencji przysługują władzom ponadlokalnym. Wiąże się z tym jednak konieczność, aby korzystanie z tej zasady nie naruszało w sposób nadmierny niezależności władz lokalnych. To one bowiem winny w wykonywaniu takich przekazanych uprawnień uwzględniać lokalne uwarunkowania. Dla twórców EKSL, co znalazło swoje odzwierciedlenie w raporcie wyjaśniającym, oczywiste było, że istnieją pewne kategorie spraw, w których nie jest możliwe zostawienie władzom lokalnym nadmiernej swobody, czego dobrym przykładem są kwestie związane np. z wydawaniem dokumentów tożsamości.

Zakres kompetencji władz lokalnych

Na znaczenie oraz implementację standardów samorządności i pomocniczości określonych w art. 2, 3 i 4 EKSL należy także spojrzeć z perspektywy kształtowania się pozycji i zadań organów władzy lokalnej. Postanowienia EKSL zawarte w art. 4 ust. 1–5 odnoszą się wprost do kompetencji przyznawanych władzom lokalnym. Jednak ostatni z ustępów (art. 4 ust. 6) przedstawia już inną optykę. Odnosi się do spraw zarówno mieszczących się w zakresie działania władz lokalnych, jak i wykraczających poza niego, jednak takich, które wprost ich dotyczą. Konwencja stanowi, że sposób i czas konsultacji powinien umożliwiać władzom lokalnym realną możliwość wyrażenia swojej opinii. Jednocześnie zakłada się, że szczególnie w nagłych przypadkach można ze względu na okoliczności od takiego wymogu odstąpić. W opinii twórców EKSL wyrażonej w raporcie wyjaśniającym takie konsultacje powinny odbywać się bezpośrednio z zainteresowanym organem lub organami, choć mogą również w sposób pośredni, przez stowarzyszenia władz lokalnych. Standard w tym zakresie zakłada jednak powinność konsultacji podczas opracowywania pla-

nów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio dotyczących spraw społeczności lokalnych, co swój wyraz miało już w sformułowaniach *Deklaracji Zasad Autonomii Lokalnej*, która przewidywała, iż każdy projekt mający poważny wpływ na przyszłość lokalnej społeczności powinien zostać przedstawiony jej samej lub jej przedstawicielom w celu uzyskania uprzedniej opinii. W tym kontekście należy podkreślić rolę krajowych zrzeszeń władz lokalnych jako pośrednika w wypełnianiu standardu, zgodnie z którym władze lokalne powinny być konsultowane, w miarę możliwości, we właściwym czasie i we właściwy sposób podczas procesu planowania oraz podejmowania decyzji we wszystkich kwestiach bezpośrednio ich dotyczących. Dla rozwijania tego pola współpracy Kongres częstokroć radzi opracowywanie bardziej zinstytucjonalizowanych oraz prawnie zagwarantowanych mechanizmów konsultacji mających na celu przeciwdziałanie ograniczaniu samodzielności władz lokalnych (Karski 2013, s. 202–203).

Niestety dość powszechnym w państwach członkowskich zjawiskiem są niewystarczające konsultacje z przedstawicielami władz lokalnych, jak też niedostateczne wykorzystanie istniejących mechanizmów konsultacji w praktyce. Kongres udokumentował liczne przypadki, w których konsultacje między rządem a władzami samorządowymi, odbywające się głównie za pośrednictwem ich stowarzyszeń, dalekie były od standardów wynikających z dorobku Rady Europy. Wskazać należy w tym kontekście powtarzające się problemy, takie jak brak formalnego mechanizmu konsultacji czy budzący wątpliwości charakter używanych środków, jak też ograniczony zakres czasowy.

W polskim porządku prawnym podstawowy podział zadań wykonywanych przez władze lokalne zawiera art. 166 konstytucji. Definiuje on zadania własne jako te zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Obok nich mowa jest o zadaniach zleconych, czyli innych zadaniach publicznych, których wykonywanie ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Regulacja ta ma na celu ochronę wspólnot lokalnych przed nadmierną liczbą zadań, jak też próbami przekształcenia ich w zdekoncentrowane podmioty administracji publicznej. Polskie ustawodawstwo stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a jeśli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy (art. 6 u.s.g.). Otwarty katalog zadań własnych zawarto w art. 7 u.s.g., podkreślając, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania zlecone gminy mogą wywodzić się z zadań administracji rządowej, samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie, który jest wymieniony w art. 4 ust. 1 pkt 1–23 u.s.p., jak też zapewnia wykonywanie określonych w ustawach zadań oraz kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Ustawy mogą określać inne zadania powiatu, jak też niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Z przytoczenia tych regulacji powiatowej „ustawy ustrojowej” i zestawienia jej z gminną jasno wynika, że w tej pierwszej rozróżnienie na zadania własne i zlecone jest już mniej jaskrawe. Na poziomie ustawowym w polskim porządku prawnym podział na zadania własne i zlecone wywołuje skutki głównie w zakresie zasad finansowania, gdyż środki na realizację zadań zleconych pochodzą z dotacji celowych. W zakresie swobody wykonywania zadań własnych można oczywiście doszukiwać się ograniczeń np. w aktach materialnego prawa administracyjnego. Nie pozwalają one jednak wysunąć wniosku, iż prawo polskie jest w tym zakresie niezgodne ze standardami EKSL. Jej art. 4 ust. 2 przyznaje społecznościom lokalnym pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Ta swoboda jest jednak przyznana „w zakresie określonym prawem”. Jedynie daleko idące pozbawienie swobody uzasadniałoby zdaniem T. Szewca tezę o niezgodności naszego systemu prawnego z EKSL. Pomiedzy polskim porządkiem prawnym a standardami Rady Europy w zakresie swobody wspólnot lokalnych przy wykonywaniu zadań własnych nie ma zatem sprzeczności. W odniesieniu do zadań zleconych na szczególną uwagę zasługuje przytoczony już art. 166 ust. 2 konstytucji, z którego wynika, iż tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych określa ustawa. Stanowi to potencjalną możliwość naruszenia art. 4 ust. 5 EKSL. Oczywiście zmiana przepisu rangi konstytucyjnej nie będzie konieczna dla zachowania zgodności polskiego porządku prawnego ze standardami EKSL, jeśli ustawodawca w omawianym zakresie nie wykroczy poza dyrektywę zakładającą, iż w przypadku delegowania społecznościom lokalnym kompetencji przez organy władzy centralnej lub regionalnej powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych.

Podsumowując kwestię znaczenia oraz implementacji standardów samorządności i pomocniczości w polskim porządku prawnym, należy stwierdzić, że zarówno w teorii, jak i praktyce możemy mówić o kreacji oraz rzeczywistym istnieniu wspólnot samorządowych na poziomie lokalnym. Wspólnoty te tworzą zgodną z EKSL administrację umiejscowioną blisko mieszkańców. Ich organy Lipowicz (2009, s. 342) uznaje za wystarczająco „demokratycznie ustanowione”. „Polski samorząd rzeczywiście, jak wymaga tego standard europejski, podejmuje ważne dla tych wspólnot decyzje dotyczące infrastruktury, środowiska i gospodarki. Zakres zadań na poziomie gminy jest szeroki – dużo mniejszy i wymagający w przyszłości wzmocnienia jest zakres działania powiatu [...] jednak mieści się jeszcze w zakresie wymaganego standardu. Samodzielność polskich wspólnot samorządowych nie była dotąd kwestionowana. Redukcja zadań powiatu i inne próby recentralizacji budzą jednak wciąż niewielki niepokój”. Można mieć w tym kontekście wątpliwości,

czy w przypadku samorządu powiatowego prawo do samorządu przysługuje wspólnotom rzeczywiście zdolnym do realizacji zadań. Jednak wśród czynników mających ukazać zasadnicze znaczenie ujętych w EKSL standardów samorządności i pomocniczości w polskim porządku prawnym można wymienić konstytucyjną i ustawową regulację zasady samorządności lokalnej, uczynienie wspólnoty lokalnej podmiotem prawa do samorządu, a jego przedmiotem normowanie i zarządzanie sprawami publicznymi, jak również nakaz wykonywania tego prawa w interesie danej wspólnoty lokalnej. Co więcej, zgodnie z EKSL wspólnoty lokalne w Polsce ponoszą faktyczną odpowiedzialność jako skutek wadliwego wykonywania prawa do samorządu. Zgodnie z zasadami ujętymi w EKSL w polskim porządku prawnym istnieje prymat demokracji pośredniej, a członkowie organów przedstawicielskich muszą kierować się interesem wspólnoty. Zarówno na poziomie gminnym, jak i powiatowym oczywiście zachowano kolegialny charakter organu stanowiącego, choć relacje pomiędzy radami a organami wykonawczymi stanowią jedno z kluczowych odstępstw prawa polskiego od standardów EKSL. Można oczywiście zgodzić się z tym, że organy wykonawcze w polskich gminach i powiatach podlegają organom stanowiącym oraz są przez nie nadzorowane i kontrolowane, jednak o ile w przypadku samorządu powiatowego organ wykonawczy ponosi faktyczną odpowiedzialność przed organem stanowiącym, o tyle standard ten nie znajduje już spełnienia w samorządzie gminnym. Rady na żadnym szczeblu polskiego samorządu lokalnego nie są „posiadaczami” organów wykonawczych. Za niezgodne z EKSL uznać należy także to, że w wyjątkowym przypadku tymczasowego braku organu wykonawczego jego kompetencji nie może pod określonymi warunkami przejąć organ stanowiący. W odniesieniu do ujętego w EKSL zakresu działania samorządu lokalnego należy podkreślić jego duże znaczenie w polskim porządku prawnym, poparte realizacją lub częściową realizacją założeń każdej z zasad zawartych w art. 4 tej międzynarodowej umowy. Spełnienie wymogu ustawowego określenia podstawowych zadań społeczności lokalnych oraz przyznanie swobody wykonywania zadań własnych świadczą o dużym znaczeniu tych standardów ustrojowych rekomendowanych przez Radę Europy w polskim porządku prawnym. W przypadku samorządu gminnego zasadnicza część zadań publicznych wyznaczona jest zgodnie z zasadą pomocniczości, jednakże w odniesieniu do poziomu powiatowego nie można mówić o całkowitym spełnieniu tej zasady. Na obydwu szczeblach samorządu lokalnego nie znajdują całkowitej realizacji elementy standardów związanych z implementacją art. 4 EKSL, takie jak dokonanie podziału na zadania własne oraz zlecone według kryteriów nadzoru i zakresu swobody przy ich wykonywaniu oraz możliwość dostosowania sposobu wykonywania zadań zleconych do warunków miejscowych. W przypadku samorządu powiatowego nie znajdują też pełnej realizacji spełnione w zakresie dotyczącym gmin zasady całkowitego przyznania kompetencji związanych z konkretnym zadaniem oraz wyłączności tych kompetencji. Finalnie, za dopełniające zasadnicze znaczenie standardów samorządności oraz pomocniczości wynikających z art. 2, 3 i 4 EKSL należy uznać

uwzględnienie w polskim ustawodawstwie samorządowym zakazu przyznania organom samorządu regionalnego kompetencji w zakresie możliwości ograniczania oraz kwestionowania kompetencji samorządu lokalnego tudzież obowiązku określenia w prawie zasad ewentualnego kwestionowania i ograniczania kompetencji samorządowych w ogóle (Karski 2005, s. 7–9; Karski 2014, s. 113).

Wyłanianie reprezentacji lokalnej wspólnoty samorządowej

Mimo że ustrojodawca dopuścił formy demokracji bezpośredniej (takie jak referendum) do mechanizmów samorządowych, nie jest to jedna z zasad funkcjonowania samorządu. Polski samorząd faktycznie charakteryzuje się demokracją pośrednią – przedstawicielską. Na mocy konstytucji przewiduje się istnienie dwóch rodzajów organów: stanowiących i wykonawczych, więc ustawodawca musi uwzględnić je, ustalając organizację jednostek samorządu, natomiast członkowie konkretnych wspólnot samorządowych zobowiązani są do ich wyboru (Milewski 2015, s. 44).

Prawa przysługujące samorządowi lokalnemu muszą być przestrzegane przez demokratycznie ustanowione władze. Zasada ta jest zgodna z intencją Rady Europy w odniesieniu do demokratycznych form sprawowania rządów. Ujęte w definicji legalnej samorządu prawo jest zgodnie z art. 3 ust. 2 EKSL realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, mogące dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. W tej regulacji ujęto zatem kilka zasadniczych elementów. Pierwszy to konieczność istnienia kolegialnego organu stanowiącego jako podstawy funkcjonowania każdego samorządu. Wybory do niego muszą spełniać pięcioprzymiotnikowy standard, co stanowi drugi z omawianych elementów. Trzeci to wynikająca z tego postanowienia EKSL możliwość posługiwania się przez takie rady lub zgromadzenia podległymi im organami wykonawczymi. Ostatnim składnikiem omawianego standardu jest możliwość odwołania się do instytucji demokracji bezpośredniej, o ile pozwala na to konkretne prawo krajowe. Kształtuje to zasadę wybieralności organów stanowiących samorządu lokalnego. Stworzenie na gruncie EKSL możliwości powołania organu wykonawczego implikuje z kolei konieczność wyboru właściwego modelu, gdyż albo całość kompetencji stanowiących oraz wykonawczych będzie skupiona w organie stanowiącym jako jedynym na danym szczeblu samorządu, albo kompetencje będą podzielone pomiędzy organ stanowiący oraz wykonawczy. W tym drugim przypadku, zgodnie z zawartą w EKSL normą o charakterze imperatywnym, organ wykonawczy winien być podporządkowany organowi stanowiącemu.

Czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego samorządu lokalnego posiadają wszyscy obywatele polscy, a także obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą osiemnaście lat oraz stale zamieszkują na obszarze działania wybieranego organu (art. 10 § 1 pkt 3 lit a) i b) kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.). Nie ma prawa wybierania osoba pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu i ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 10 § 2 pkt 1–3 k.wyb.) Bierne prawo wyborcze przysługuje osobie mającej prawo wybierania do danego samorządowego organu stanowiącego, jednak o ile nie występują negatywne kodeksowe przesłanki, których skutkiem jest utrata prawa wybieralności. Czynne prawo wyborcze w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w danej gminie ma osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy, oczywiście z zastrzeżeniem art. 10 § 2 pkt 1–3 k.wyb., zaś prawo wybieralności (czyli inaczej bierne prawo wyborcze) przysługuje obywatelowi polskiemu mającemu prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje. Bierne prawa wyborczego w wyborach organu wykonawczego gminy są pozbawione osoby spełniające przesłanki z art. 11 § 2 k.wyb., do których ustawodawca w roku 2018 dołożył art. 11 § 4 k.wyb. stanowiący, że w wyborach wójta w danej gminie prawa kandydowania pozbawiona jest osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie. Przepis ten jednak nie dotyczy wybrania na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed dniem wejścia w życie omawianej nowelizacji, czyli 31 stycznia 2018 roku, a tym samym będzie miał zastosowanie dopiero wobec osób dwukrotnie wybranych po tej dacie. Te podstawowe przepisy wyborcze, rozpatrywane także z perspektywy konstytucyjnej, prowadzą nas do postawienia tezy, że zasady powoływania rad gmin i powiatów spełniają wynikające z art. 3 ust. 2 EKSŁ założenia, iż organy rady i zgromadzenia składają się z członków wybieranych w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych. Co prawda konstytucja stanowi, że wybory do samorządowych organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, a zatem brakuje w tym wyliczeniu przymiotu ich „wolności”. Nawiązuje on jednak, jak podkreśla Garlicki (2009, s. 145), do zasady pluralizmu politycznego i oznacza zagwarantowanie swobodnego udziału podmiotów politycznych w wyborach, co ma odzwierciedlenie w art. 62 konstytucji przyznającym obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, między innymi prawo udziału w referendum oraz wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego oraz art. 60 zapewniającym, iż obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W zestawieniu z art. 11 konstytucji zapewniającym wolność tworzenia i działania partii politycznych, których zasadniczym celem jest udział w wyborach, nie sposób procesowi wyborczemu odmówić

przymiotu wolności. Nie ulega jednak wątpliwości, że w polskich rozwiązaniach konstytucyjnych i ustawowych brakuje bezpośredniego wyrażenia zasady wolności wyborów. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1991 roku oraz Mała Konstytucja w kontekście wyborów do Senatu oraz prezydenckich ujmowały wprost przymiot „wolności” wyborów. Można odnieść wrażenie, że intencją towarzyszącą jej wprowadzeniu była chęć wskazania odmiennego jakościowo charakteru wyborów w kontekście elekcji przeprowadzanych w PRL-u. Niewątpliwie polskiemu ustrojodawcy, a następnie i ustawodawcy zwykłemu zabrakło jednak konsekwencji w tych dążeniach. Być może „wolność” jako przymiotnik wyborczy zdawała się tak oczywista, a zagrożenie ponownego monopolu politycznego tak odległe, że ostatecznie zrezygnowano z wyrażania jej wprost. Nie usprawiedliwiają tego tłumaczenia, że w sensie materialnym zasada ta obowiązuje, tkwiąc w innych zasadach konstytucyjnych. To samo w sobie jest oczywiście prawdą, ale tym bardziej zachęca do ujęcia tego doniosłego standardu w przepisach możliwie najwyższej rangi. W kontekście postanowień EKSL oraz znaczenia i implementacji jej standardów należy zauważyć, że możliwość wyrażania woli przez wyborców w nieskrępowanej i wolnej od nacisków ze strony władz procedurze głosowania, poprzedzonej stwarzającą równość szans oraz gwarantującą rywalizację kandydatów i ich programów kampanią wyborczą, a także rzetelne ustalanie wyników, któremu towarzyszy postępowanie organów publicznych cechujące się bezstronnością oraz neutralnością, sprawia, że polski porządek prawny jest zgodny z zawartym w tej umowie międzynarodowej wyliczeniem cech mających charakteryzować wybory samorządowych organów stanowiących. Niewątpliwie jednak zasada wolnych wyborów w tym zakresie winna zostać wyartykułowana w polskich przepisach konstytucyjnych i ustawowych, gdyż dziś występuje ona jedynie w znaczeniu opisowym.

Ustrojowa pozycja organów samorządu

Kolejnym elementem budzącym wątpliwości w zakresie właściwej implementacji EKSL jest pozycja organów wykonawczych względem organów stanowiących. Wszakże w myśl standardu wynikającego z art. 3 ust. 2 EKSL rady lub zgromadzenia (organy stanowiące) mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi, co w świetle wykładni językowej z użyciem oryginalnego tekstu angielskiego należy rozumieć jako możliwość posiadania (rozporządzania) przez organy stanowiące odpowiedzialnymi przed nimi organami wykonawczymi. Podstawowym problemem w tym zakresie jest kwestia uregulowania w polskim porządku prawnym sposobów powoływania samorządowych organów wykonawczych na poziomie lokalnym. Podstawowe kodeksowe zasady bezpośredniego wyboru wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) zostały już wyżej zarysowane. Warto zaznaczyć, że przed 2002 rokiem organ wykonawczy gminy nie był jednoosobowy i nie pochodził z bezpośrednich wyborów. W brzmieniu z roku 1990 art. 26–28 u.s.g. stanowi-

ły, że organem wykonawczym gminy był zarząd, w skład którego wchodził „wójt albo burmistrz (prezydent miasta) jako przewodniczący zarządu, ich zastępcy oraz pozostali członkowie”. Zarząd w liczbie od 4 do 7 osób był wybierany przez radę gminy spośród swoich członków w głosowaniu tajnym, z zastrzeżeniem, że wójt, burmistrz i ich zastępcy mogli być wybierani spoza składu rady. Wyboru wójta lub burmistrza dokonywano w oddzielnym głosowaniu bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady, a zastępcę albo zastępców wójta lub burmistrza wybierano na jego wniosek. Kompetencją rady zaś było wybieranie, jak też odwoływanie zarządu, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności (art. 11 ust. 2 pkt 2) pierwotnego brzmienia u.s.g.). Z przytoczonych przepisów jasno wynika, że przed wprowadzeniem bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast rada miała szeroką swobodę dysponowania odpowiedzialnym przed nią organem wykonawczym gminy. Poniekąd zbieżnym modelem posłużono się, konstruując relacje organów w powiatach utworzonych w 1998 roku, które do dziś obok gmin stanowią polski samorząd lokalny.

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym, a jej członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy między innymi wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia przewodniczącego; stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej, a także rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu (art. 12. pkt 2, 3, 4 i 6 u.s.p.). Ponadto zgodnie z nowelizacją z 2018 roku kompetencją rady jest rozpatrywanie raportu o stanie powiatu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania dla zarządu z tego tytułu (art. 12. pkt 6a u.s.p.). Rada kontroluje działalność zarządu, powołując między innymi w tym celu komisję rewizyjną (art. 16 ust. 1 u.s.p.), a także rozpatruje skargi na działania zarządu, powołując komisję skarg, wniosków i petycji (art. 16a ust. 1 u.s.p.). Zgodnie z art. 26 i 27 u.s.p. zarząd powiatu jest organem wykonawczym, a rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób, w tym starostę i wicestarostę (liczba członków zarządu jest określana przez radę w statucie powiatu). Starosta jest wybierany przez radę w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, zaś wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu wybierani są w głosowaniu tajnym na wniosek starosty zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Zgodnie z art. 30 ust. 1 i 1a u.s.p. uchwała rady w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu (chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd został odwołany z innej przyczyny), a uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowe-

go składu rady powiatu. Na mocy nowelizacji wprowadzonej w 2018 roku, w myśl art. 30a u.s.p. zarząd obowiązany jest corocznie do dnia 31 maja przedstawić radzie raport o stanie powiatu, który obejmuje podsumowanie działalności zarządu powiatu w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady powiatu i budżetu obywatelskiego. Rada rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi absolutorium. Raport jest rozpatrywany w pierwszej kolejności i przeprowadza się nad nim debatę, w której mogą uczestniczyć także mieszkańcy, którzy wykażą zgłoszenie poparte określoną w ustawie ilością podpisów innych mieszkańców. Po jej zakończeniu rada przeprowadza głosowanie nad udzieleniem zarządowi powiatu wotum zaufania, a uchwałę w tej sprawie podejmuje się bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Podjęcie uchwały o nieudzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Zaś kompetencja odwołania zarządu wykonywana jest większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady. Zgodnie z art. 31 ust. 1 i 3 u.s.p. rada może odwołać starostę z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania zarządowi, jednak jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Odwołanie starosty następuje w głosowaniu tajnym większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady i jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu.

Wprowadzenie w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w sposób istotny wpłynęło na relacje między organem stanowiącym a wykonawczym gminy. Na mocy art. 15 u.s.g., z zastrzeżeniem przepisów dotyczących referendum, organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Do jej wyłącznej właściwości należy między innymi ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania wykonania oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium z tego tytułu oraz rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania z tego tytułu (art. 18 ust. 1 pkt 2, 4 i 4a u.s.g.). Rada gminy kontroluje działalność wójta, między innymi w tym celu powołując komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1 u.s.g.), a także rozpatruje skargi na działania wójta, posiłkując się powołaną w tym celu komisją skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 1 u.s.g.). Organem wykonawczym gminy na mocy art. 26 ust. 1 u.s.g. jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium (jeśli została podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta, a nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji) jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (art. 28a ust. 1 u.s.g.). O tym, czy zostanie ono ostatecznie przeprowadzone, rada gminy decyduje, podejmując

uchwałę w głosowaniu imiennym bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Podobnie jak w przypadku opisanych wcześniej rozwiązań właściwych dla powiatów, na mocy nowelizacji z 2018 roku także wójtowie jako organy wykonawcze są obowiązani przedstawić właściwym radom raport o stanie gminy obejmujący podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego (art. 28aa ust. 1 i 2 u.s.g.). Również w analogii do omówionych rozwiązań właściwych dla powiatów, po debacie nad raportem, rada przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania, podejmując w tej kwestii uchwałę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Istotna różnica dotyczy oczywiście skutków negatywnych rozstrzygnięć rady gminy. Dopiero w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, stosując przepisy analogiczne do postępowania właściwego dla inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta w wyniku nieudzielenia absolutorium. Rada gminy może na zasadach określonych w art. 28b u.s.g. podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania.

Z pozoru mogłoby się wydawać, że omówione przepisy aktualnie regulujące relacje pomiędzy organami stanowiącymi a wykonawczymi, które wynikają z u.s.g. i u.s.p., są do siebie zbliżone. Choć trzon mechanizmów właściwych dla kompetencji rad gmin i rad powiatów w odniesieniu do organów wykonawczych jest zbieżny, sposób powoływania oraz możliwości odwołania są zasadniczo różne. Organ wykonawczy gminy pochodzi całkowicie „spoza” rady, jest wybierany bezpośrednio przez lokalną wspólnotę samorządową mieszkańców i tylko przez nią może być odwołany w drodze referendum (z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w art. 96 ust. 1 i 2 u.s.g., czyli nadzwyczajnych możliwościach odwołania organów gminy w razie powtarzającego się naruszania przez nie konstytucji lub ustaw). To w znaczący sposób ogranicza wyrażoną w EKSL możliwość „dysponowania” organami wykonawczymi przez rady lub zgromadzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 2. Choć w u.s.g. dokonano funkcjonalnego podporządkowania wójta radzie gminy, czyniąc w tym względzie zadość postanowieniom EKSL, o tyle nie można mówić o implementacji jej reguł wobec faktu odrębności organizacyjnej i ustrojowej wójta, a także jego bezpośredniego wyboru przez mieszkańców. Podsumowując dotychczasowe rozważania dotyczące charakteru organów stanowiących i wykonawczych władz lokalnych, a także wzajemnych relacji między nimi, należy zauważyć, że będąca elementem omawianego standardu zasada kolegialnego charakteru organu przedstawicielskiego została w pełni zrealizowana. Znaczenie tego standardu w polskim porządku prawnym w sposób obrazowy ujmuje Szewc (2006, s. 50–51), stwierdzając, że prawo polskie odmiennie sytuuje organy wykonawcze: „Różnica polega na

tym, że są to organy wykonawcze wspólnot lokalnych (istniejące obok organów stanowiących). Nie są to więc organy wykonawcze rady gminy (miasta) lub rady powiatu”. To odmienne podejście do pozycji organu wykonawczego nie ogranicza jednak zdaniem tego Autora w żaden sposób funkcjonowania wspólnot lokalnych i nie jest istotnym odstępstwem od EKSL. Wymienione już wcześniej czynniki, takie jak wyznaczanie kierunków działania organu wykonawczego, zobowiązanie go do wykonywania uchwał organu stanowiącego, udzielanie (lub odmowa udzielenia) absolutorium oraz wotum zaufania, wykonywanie funkcji kontrolnych czy wreszcie, w przypadku samorządu powiatowego, możliwość odwołania zarządu, są dowodem podległości organów wykonawczych względem organów stanowiących. Należy zatem stwierdzić, iż ich status wpisuje się w model zawarty w EKSL, a elementy ustrojowe dodane w 2018 roku ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych jedynie tę tendencję wzmacniają. Niewątpliwie zwiększa znaczenie podległości, a nawet możliwości dysponowania organami wykonawczymi przez organy stanowiące wprowadzenie nowych mechanizmów kontrolnych, takich jak:

- obowiązek powołania w radzie komisji skarg, wniosków i petycji (gwarantując w niej miejsce przedstawicielowi każdemu z klubów radnych), której zadaniem jest między innymi rozpatrywanie skarg na działania organu wykonawczego;
- zobligowanie organów wykonawczych do corocznego przedstawiania raportów o stanie danej jednostki samorządu terytorialnego obejmujących podsumowanie działalności tych organów w roku poprzednim, a w szczególności realizację polityki, programów i strategii, uchwał rady oraz budżetu obywatelskiego, w połączeniu z głosowaniem nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania, którego nieudzielenie rodzi możliwość odwołania tego organu.

Za sprzeczną z EKSL Szewc uznaje z kolei regulację odpowiedzialności jednoosobowego organu wykonawczego gminy w postaci odwołania w drodze referendum gminnego. Decyzje rady bowiem w istocie zaledwie uruchamiają proces odwołania danego organu wykonawczego i wyczerpują uprawnienia nadzorcze rady. Co więcej, warto w tym kontekście przytoczyć brzmienie art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym. Jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Na marginesie należy zauważyć, że można odnieść wrażenie, iż ustawodawca, wprowadzając w 2018 roku instytucję udzielania wotum zaufania w następstwie przedstawienia przez organ wykonawczy raportu o stanie gminy oraz

powiązania go (pod wymienionymi wcześniej warunkami) z możliwością zainicjowania referendum o odwołanie wójta na wzór postępowania w przypadku nieudzielenia absolutorium, niejako przeoczył wpisanie tej przesłanki do art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym. Zatem w obecnym stanie prawnym odwołanie wójta w referendum zainicjowanym w związku z art. 28aa ust. 10 u.s.g., czyli w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach, skutkowałoby zakończeniem działalności całej rady. Niewątpliwie sprzeczne jest to w moim odczuciu z intencją towarzyszącą wprowadzeniu tego mechanizmu, mającego wzmocnić przecież pozycję organów stanowiących względem organów wykonawczych. Niemniej, powracając do głównego wątku rozważań, zgodnie z modelem przyjętym w polskim porządku prawnym wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast *de facto* odpowiadają za nie przed radą, a bezpośrednio przed wspólnotą mieszkańców. Na inne naruszenie omawianych postanowień EKSL wskazuje w tym zakresie Teklak (2013, s. 97), zaznaczając, że nie przewidziano możliwości sprawowania funkcji wykonawczych przez radę gminy w razie odwołania wójta. W określonych przypadkach to Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta.

Zatem w kontekście kształtowania organów władzy lokalnej polski ustawodawca wybrał drogę odmienną od opisanej w EKSL. Jak zauważa Makowski (2015, s. 43–44), początkowy jej kształt, oparty na zasadzie emanacji zarządu gminy jako organu wykonawczego rady gminy, bliższy był idei zawartej w EKSL. Model ten nadal jest aktualny w dwóch pozostałych szczeblach samorządowych, czyli w powiecie i województwie. Autor ten stwierdza, że ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta pchnęła polską gminę w kierunku menedżerskim (ustawa ta już nie obowiązuje, ale wprowadzony przez nią model znajduje swoje odzwierciedlenie w kodeksie wyborczym). Ocenia on, że „beztroska wprowadzenia wyborów bezpośrednich” wynika z braku odpowiedzi na pytanie: kim ma być wójt – lokalnym liderem politycznym, czy sprawnym administratorem. „Każda z tych ról wymaga różnych kwalifikacji, które – na dodatek – nie powinny być łączone w jednych rękach. Dodajmy tu, nieco na marginesie, że niewątpliwym czynnikiem utrudniającym takie rozróżnienie jest brak w Polsce nowoczesnych i odpowiednio przygotowanych służb cywilnych, którym można by powierzyć bieżące, ponad i pozapolityczne zarządzanie gminą”. Jak dodaje, ukształtowany w Polsce porządek instytucjonalny nie sprzyja aktywności obywatelskiej i obecności obywateli w przestrzeni publicznej, co pozostaje w sprzeczności z modelem kreowanym w EKSL. „Mieszkańcy gmin i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego są z niej wypierani i wycofali się do sfery prywatnej. Jeśli pojawiają się w przestrzeni publicznej, to jako klienci podmiotów władzy, reprezentanci

różnych indywidualnych lub korporacyjno-zawodowych interesów, a nie podmioty tych struktur”.

Podsumowanie i wnioski

Skuteczny samorząd lokalny jest współcześnie uznawany przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy za główny czynnik stabilności demokratycznej (Blair 2005, s. 34). EKSL określa właściwe w tym zakresie standardy ochrony praw władz lokalnych. Pomimo że nie jest ona instrumentem nowym, wyraźnie widać, że w sposób żywy oddziałuje na stan demokracji lokalnej w państwach członkowskich. Na jej podstawie władzom lokalnym przysługuje uprawnienie do tego, by w granicach prawa regulować i zarządzać znaczną częścią spraw publicznych. W ramach tych standardów władzom lokalnym przyznaje się pełną swobodę w zakresie wykonywania zadań dotyczących każdej kwestii wchodzącej w spektrum ich kompetencji, które powinny być określone w sposób pełny i wyłączny. Określenie zakresu kompetencji lokalnych powinno dążyć do jasnego określenia obszarów zadań właściwych dla różnych szczebli sprawowania władzy, nie ograniczając jednak zakresu działania władz lokalnych, czyli pozwalając im na swobodę opracowywania oraz ulepszania świadczonych usług. W prawie wszystkich zaleceniach przyjętych w ostatnich latach Kongres wezwał władze państw członkowskich do klarowniejszego określenia, zgodnie z zasadą pomocniczości, obszarów kompetencji władz lokalnych, aby uniknąć niejasności oraz nakładania się obowiązków. Kompetencje władz lokalnych nie powinny być podważane ani ograniczane przez inne organy centralne lub regionalne, a wszelki nadzór administracyjny nad działalnością władz lokalnych winien mieć na celu jedynie kontrolę legalności oraz cechować się proporcjonalnością. Kongres często zalecał również analizę metod kontroli władz lokalnych, a w konsekwencji ograniczenie nadzoru administracyjnego wyłącznie do kontroli legalności, co pozwoli uniknąć recentralizacji przekazanych uprawnień.

W doktrynie wskazuje się, że, w myśl EKSL, najlepszą gwarancją samorządnego działania struktur lokalnych jest ich wprowadzenie do aktu rangi konstytucyjnej. Jednak, jak podkreśla Karpiuk (2011, s. 126–127), jeżeli ustrojodawca uzna, że nie jest to instytucja na tyle ważna, by znaleźć się w ustawie zasadniczej, to jednak powinna być uznana w innych aktach prawa wewnętrznego. Autor ten podsumowuje, że w polskiej rzeczywistości publicznoprawnej samorząd terytorialny jest instytucją ustrojową, do której oczywiście odnoszą się przepisy konstytucji, poczynając od tych stwierdzających, iż ustrój Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1 konstytucji). „Samorząd terytorialny działa w oparciu o konstytucyjną klauzulę generalną, według której wykonuje on zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.” (art. 163 konstytucji) Artykuł ten ustanawia jednak domnie-

manie kompetencji samorządu terytorialnego tylko w zakresie części, a nie całości zadań publicznych. Uprawnienia przyznane przez konstytucję jednostkom samorządu terytorialnego nie mogą być wykorzystywane w sposób dowolny, gdyż stanowią jeden ze środków mających zapewnić efektywną oraz prawidłową realizację zadań publicznych przez te jednostki. W doktrynie przyjmuje się, że zarówno na poziomie polskich uregulowań konstytucyjnych, jak i w ustawodawstwie omówione standardy znajdują swoje odzwierciedlenie. Nie oznacza to, jak podkreśla Izdebski (2009, s. 78), że nie dochodzi do przypadków konfliktu między treścią określonych ustaw a postanowieniami EKSL. W takich przypadkach, z zachowaniem wymogów art. 188 konstytucji oraz właściwej ustawy, istnieje możliwość stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności danych przepisów ustawowych z postanowieniami EKSL. Orzeczenie takie jest ostateczne.

Jednostki samorządu lokalnego w celu wykonywania zadań publicznych, które mają służyć zaspakajaniu potrzeb wspólnoty, dysponują środkami publicznymi, które są na nie przeznaczone i wykonują je jako zadania własne. Samorządy mogą również wykonywać inne zadania, które można im zlecić w drodze ustawy, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Zadania publiczne nie mogą być jednak kształtowane dobrowolnie, a środki publiczne, które są przeznaczane na ich wykonywanie, muszą być określone w odpowiedniej ustawie. Nakaz określenia zadań publicznych, które finansowane są ze środków publicznych, koresponduje z sądową ochroną samodzielności samorządu, ponieważ poza postępowaniem ustawodawczym żadne podmioty nie mają prawa zobligować samorządów do wykonywania zadań publicznych. Ustawodawca nie jest jednak ograniczony przez konstytucję w kwestii nakładania obowiązku wykonywania zadań publicznych. Może być to powodem ograniczenia samodzielności sektora samorządowego.

Wśród postulatów *de lege ferenda* mogących wzmocnić i tak zasadnicze znaczenie oraz ustrojowy charakter międzynarodowych standardów samorządności i pomocniczości w polskim porządku prawnym, w doktrynie (Szewc 2006, s. 218–219) wymienia się między innymi następujące propozycje pełniejszego dostosowania przepisów do zasad EKSL:

- zamieszczenie w samorządowych ustawach ustrojowych definicji samorządu lokalnego jako prawa podmiotowego;
- ustanowienie rzeczywistej odpowiedzialności wójta przed radą gminy;
- nadanie wójtowi statusu organu wykonawczego rady;
- określenie możliwości i zasad wykonywania kompetencji organu wykonawczego przez organ stanowiący w razie braku organu wykonawczego;
- wyraźne wyartykułowanie zasady wolności wyborów;
- nadanie zadaniom powiatu z zakresu administracji rządowej charakteru zadań własnych.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w dyskusjach podejmowanych na forum Kongresu pojawiają się propozycje, by kwestie, które w różnych krajach stanowią wspólne problemy związane z wdrażaniem postanowień EKSL, spróbować ująć w bardziej precyzyjnych i dostosowanych do wymogów współczesności protokołach dodatkowych. Niestety jak dotąd postulaty te nie wyszły poza granice debaty, nie możemy zatem odnieść się do żadnego konkretnego projektu w tym zakresie. Do konkretyzacji postanowień EKSL dochodzi oczywiście w uchwałach organów Rady Europy, bo z pewnością możemy traktować to jak proces, który w przyszłości doprowadzi do powstania kolejnych traktatów dotyczących problematyki demokracji lokalnej. Podstawą do dalszych prac w tym zakresie będą także wyniki opracowań GIE (funkcjonującej w ramach organizacyjnych Kongresu grupy niezależnych ekspertów do spraw EKSL, która skupia fachowców z obszaru m.in. prawa, finansów i polityki specjalizujących się w zagadnieniach samorządu terytorialnego), która to przedstawia w przygotowywanych dokumentach liczne propozycje odzwierciedlające dotychczasowe doświadczenia będące efektem prac monitoringowych. Interesującym postulatem wydaje się propozycja rozważanie możliwości otwarcia EKSL na państwa spoza Rady Europy, jednak posiadające demokratycznie utworzone władze lokalne i znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie państw członkowskich.

Przypadająca niedawno, ponieważ w 2018 roku, trzydziesta rocznica wejścia w życie EKSL oraz trzydziestolecie polskiego samorządu obchodzone w 2020 roku stanowiły okazję do podsumowań i refleksji. Społeczność międzynarodowa, między innymi poprzez skupionych wokół Kongresu reprezentantów władz lokalnych i regionalnych, zastanawia się, jakimi metodami można wspierać proces decentralizacji i stosowania zasady pomocniczości prowadzony przez państwa członkowskie Rady Europy w myśl standardów EKSL. To też okazja do uświadomienia przez społeczność międzynarodową samym państwom, że EKSL jest aktem prawnym, który ze względu na swój charakter winien być włączany do krajowych porządków prawnych poprzez nadawanie standardom zawartym w tej umowie międzynarodowej coraz większego znaczenia w procesie stanowienia prawa wewnętrznego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Blair P. (2005), *The Charter: An achievement for democratic stability in Europe*, [w:] *The European Charter of Local Self-Government – 20th anniversary*, Strasbourg.
- Constantinesco V. (1991), *Who's Afraid of Subsidiarity?*, „Yearbook of European Law”, t. 11.
- Feja-Paszkiewicz A. (2004), *Konsultacje społeczne a zasada ochrony granic społeczności lokalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXIII.
- Garlicki L. (2009), *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa.
- Izdebski H. (2009), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa.

- Jedlecka W. (2005), Podmiotowe ujęcie autonomii, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXVI
- Karpiuk M. (2011), Standardy kształtowania przestrzeni publicznej przewidziane w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, [w:] N. Godula, A. Puczek (red.), Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego, Kraków.
- Karski K. (2014), Komitet Regionów, [w:] B. Hołyst, R. Hauser (red.), Wielka Encyklopedia Prawa, t. III: Z. Brodecki (red.), Prawo Unii Europejskiej, Warszawa.
- Karski K. (2013), Komitet Regionów w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej, [w:] L. Graniszewski, R. Grzeszczak, K. Karski, P. Madziar, J. Majchrowski, Oddziaływanie na procesy decyzyjne Unii Europejskiej: Podręcznik dla członków i zastępców członków Komitetu Regionów, Warszawa.
- Karski K. (2005), Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE, Warszawa.
- Lipowicz I. (2009), Polska administracja publiczna w świetle standardów europejskich, [w:] Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa.
- Makowski K. (2015), Władze samorządu lokalnego w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, [w:] J. Gliniecka (red.), Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Warszawa.
- Miemieć W., Miemieć M. (1997), Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXXVIII.
- Milewski D. (2015), Uzyskanie członkostwa w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego po konsolidacji polskiego prawa wyborczego, „Studia Prawnicze i Administracyjne”, t. 13(3).
- Niewiadomski Z. (2009), Podmioty administrujące, [w:] Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa.
- Nogal A.M. (2009), Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy, Warszawa.
- Piekara A. (2003), Doctrinal Inspirations and the European Charter of Local Government versus the Present Day Model of Local Governance in Poland, Warszawa.
- Sawicka K. (2000), Formy organizacyjno-prawne jednostek samorządowego sektora finansów publicznych, „Przegląd Prawa i Administracji” 2000, t. XLV.
- Spryszak K. (2017), Stymulowanie rozwoju regionu przez władze publiczne w świetle doświadczeń Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE), [w:] J. Jaskiernia (red.), Uwarunkowania efektywności struktur władzy publicznej, Kielce.
- Szewc T. (2006), Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Bydgoszcz–Katowice.
- Teklak P. (2013), Obowiązywanie, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym, [w:] J. Korczak, Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej, Wrocław.
- Wiktorowska A. (2002), Prawne determinanty samodzielności gminy, Warszawa.

Dokumenty Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy

Rezolucja 195/2005; Sprawozdanie CG(12)6

Zalecenie 326/2012; Sprawozdanie CG(23)12

Zalecenie 334/2013; Sprawozdanie CG(24)10

Zalecenie 341/2013; Sprawozdanie CG(25)7

Zalecenie 342/2013; Sprawozdanie CPL(25)5

Zalecenie 352/2014; Sprawozdanie CG(26)7

Zalecenie 374/2015; Sprawozdanie CG/2015(28)5

Zalecenie 389/2016; Sprawozdanie CPL31(2016)05

MAŁGORZATA ŁAPA*

NA DRODZE DO SAMORZĄDNOŚCI. PRZEMIANY USTROJOWE W POLSCE W LATACH 80. I 90. XX WIEKU

Wstęp

Po trzydziestu latach funkcjonowania w demokratycznej Rzeczypospolitej instytucje samorządu terytorialnego postrzegane są jako nieodłączny element funkcjonowania państwa. Należy jednak pamiętać, że jest to we współczesnym kształcie rozwiązanie stosunkowo młode i – jak pokazują stuletnie doświadczenia polskie – nad wyraz kruche. Historia udziału Polaków we współrzędzeniu środowiskiem lokalnym skłania do wyrażenia stwierdzenia, że mozolna budowa społeczeństwa obywatelskiego, wielokrotnie przerywana przez wojny światowe i zawirowania polityczne, zmuszała społeczeństwo do podejmowania w kolejnych dekadach trudu odbudowy samorządu terytorialnego. Ostatnią taką próbę stanowiły reformy przeprowadzone w latach 1990 i 1998 polegające na jego reaktywacji po czterdziestoletnim okresie funkcjonowania ustanowionych na wzór sowiecki rad narodowych.

Od czasu reaktywacji samorząd terytorialny stał się w Polsce integralnym elementem życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Instytucja ta ukształtowana została w wyniku przemian ustrojowych zachodzących w Polsce w latach 80. i 90. ubiegłego stulecia. W tym rozdziale zaprezentowano procesy, które doprowadziły do utworzenia samorządu terytorialnego w jego nowoczesnym kształcie.

* Dr Małgorzata Łapa, Katedra Historii Polski Najnowszej, Instytut Historii, Wydział Filozoficzno-Historyczny, Uniwersytet Łódzki.

Samorząd terytorialny – doświadczenia polskie do 1990 roku

Tradycje samorządności terytorialnej w Polsce sięgają czasów I Rzeczypospolitej, w której funkcjonowały samorządy miejskie i wiejskie oraz odgrywające znaczącą rolę sejmiki szlacheckie. Powstanie nowoczesnego samorządu wiąże się z wpływem idei rewolucji francuskiej XVIII wieku, rozwojem liberalizmu politycznego i konstytucjonalizmu prawniczego w XIX wieku. Z czasem, opierając się na ideach liberalizmu politycznego, dążono do odpowiedniego powiązania samorządu z administracją państwową. Po rozpadzie Rzeczypospolitej w końcu XVIII wieku, pod trzema zaborami tradycje samorządowe nadal pozostawały żywe, a w drugiej połowie XIX stulecia na terenach pozostających we władaniu pruskim i austriackim wprowadzono nowoczesną instytucję samorządu (Panejko 1926, s. 122; Łapa 2018, s. 15–30). Ustawa zasadnicza przyjęta w 1921 roku, tworząca zręby odrodzonego po latach niewoli państwa, postanawiała: „Rzeczpospolita opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi” (Dz.U. Nr 44, poz. 267). Historia udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy na poziomie regionalnym w Polsce w latach 1918–1939 to dzieje samorządu terytorialnego odbudowywanego w gminach wiejskich i miastach oraz powiatach, a także (w nader okrojonym zakresie) w województwach. Jego rozwój w okresie międzywojennym napotykał na przeszkody w postaci różnych tradycji, z jakich czerpały scalane dzielnice młodego państwa oraz sprzeczności interesów administracji lokalnej i rządowej. W latach 30. XX wieku postanowienia ustawy scaleniowej oraz przepisy Konstytucji kwietniowej otworzyły drogę do przemian ustrojowych zmierzających do ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego (Bigo 1936, s. 7, 9; Gottlieb 1933). Kres polskiej samorządności położyli w okresie drugiej wojny światowej okupanci – Niemcy zlikwidowali struktury samorządowe, pozostawiając jedynie w pełni nadzorowane przez władze okupacyjne zarządy miast i gmin (Mączyński 2012, s. 147–229). Na wyzwanych obszarach Rzeczypospolitej administrację niemiecką zastępowały nowe władze, całkowicie podległe władzom radzieckim. W wyniku zmian ustrojowych wprowadzonych przez komunistów utworzono „specyficzny, nieznany w polskiej tradycji system samorządu terytorialnego, oparty na radach narodowych. Powstały one – formalnie jeszcze przed lipcem 1944 roku – z nominacji i stan ten utrzymywany był przez wiele następnych lat. Zdominowane, rzecz jasna, przez PPR (następnie PZPR) i jej najwierniejszych sojuszników, z reguły podejmowały uchwały i decyzje dyktowane »od góry« i stanowiły koalicyjną fasadę dla wpływów jednej partii” (Paczkowski 1995, s. 168; por. Honka 2012, s. 34–35). W latach 1949–1950 nastąpił proces całkowitej recepcji radzieckich wzorców ustrojowych. Rok 1950 przyniósł zmianę w postaci likwidacji samorządu terytorialnego, a ściślej mówiąc tego, co po wojnie zostało przywrócone z samorządu terytorialnego.

go Drugiej Rzeczypospolitej. Aby ułatwić scentralizowanie władzy na coraz większą skalę, wprowadzano rozwiązania radzieckie. Kluczową rolę odegrały przepisy ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130). Zniesiono nią związki samorządu terytorialnego oraz samorządowe organy wykonawcze, czyli wydziały wojewódzkie i powiatowe, a także zarządy miejskie i gminne. Kompetencje zniesionych organów przekazano radom narodowym, które do 1954 roku nie były wybierane przez społeczeństwo oraz ich organom wykonawczo-zarządzającym – prezydiom rad. W ten sposób na mocy przywołanej ustawy pełnię władzy uzyskiwały rady narodowe, a fakt ten potwierdzono w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 roku. W używanej przez władze retoryce mówiono, na wzór radziecki, o centralizmie demokratycznym, co miało stanowić uzasadnienie zhierarchizowania rad, od 1947 roku poddanych nadzorowi Rady Państwa. Należy bowiem podkreślić, że ośrodek dyspozycyjny i nadzorczy znajdował się w odpowiednich strukturach Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (Izdebski 2011, s. 88). Odrodzenie polskiej samorządności nastąpiło po czterdziestu latach, w roku 1990. Stanowiło element transformacji ustrojowej.

Gospodarcze przesłanki sierpnia 1980

Koniec lat 70. i początek 80. XX wieku był dla Polski szczególnie trudny. Nieefektywność systemu politycznego i gospodarki centralnie planowanej zaczęła wywoływać coraz większe niezadowolenie społeczne. Coraz wyraźniej widziano konieczność reformowania systemu. Fala strajków, która ogarnęła kraj latem 1980 roku oraz będące jej konsekwencją utworzenie związku zawodowego „Solidarność”, dały początek głębokiemu kryzysowi komunistycznego państwa. Do destabilizacji systemu doprowadził narastający od 1976 roku kryzys ekonomiczny. Był on rezultatem realizacji koncepcji rozwoju gospodarczego państwa. Ekipa Edwarda Gierka dzięki kredytom i zakupowi licencji zamierzała szybko zmodernizować gospodarkę, a długi spłacić, eksportując nowoczesne wyroby. W latach 1971–1975 nastąpił ogromny skok inwestycyjny, roczny przyrost inwestycji w 1972 roku wyniósł niemal 24 proc., w 1973 – 25 proc., w 1974 – 23 proc., a w 1975 – 14 proc. W ciągu pięciu lat udział inwestycji produkcyjnych zwiększył się z 74 proc. w 1970 roku do 79 proc. w roku 1975. Z kolei udział akumulacji w dochodzie narodowym z 26 proc. w 1970 roku wzrósł do 36 proc. w 1974 oraz 35 proc. w 1975 roku. Szybko, ale przeciętnie wolniej niż nakłady, zwiększał się dochód narodowy wytworzony. Nieustannie rósł popyt efektywny (Podstawowe 1991, s. 7; Landau, Roszkowski 1995, s. 250–251). Efekty polityki „wielkiego skoku” – brak równowagi rynkowej, wysokie koszty produkcji, nierównomierny rozwój poszczególnych gałęzi, zaniedbania w energetyce i transporcie, błędna polityka rolna, marnotrawstwo, nierytmiczność dostaw, opóźnienia w realizacji inwestycji – ujawniły jej słabość. W 1975 roku doszło do załamania równowagi dostaw artykułów żywnościowych. W czerwcu następnego roku konieczność zrów-

noważenia rynku zmusiła rząd do podniesienia cen żywności, w tym mięsa i cukru. Pod wpływem masowych protestów robotniczych w Płocku, Radomiu i Ursusie podwyżkę odwołano. Decyzja ta okazała się zgubna dla gospodarki. Uruchomiła też, nieoczekiwanie dla władz, intensyfikację działań opozycji.

Pogłębiające się niedobory skłoniły władze do skorygowania polityki ekonomicznej. W drugiej połowie 1976 roku Gierek zaproponował „manewr gospodarczy” polegający na zwiększeniu produkcji na potrzeby rynku, wzroście budownictwa mieszkaniowego, uzyskaniu dodatniego bilansu handlowego i zmniejszenia akumulacji w dochodzie narodowym. Zdecydowano o skierowaniu inwestycji do rolnictwa, przemysłu konsumpcyjnego, transportu, energetyki i przemysłu materiałów budowlanych (Landau 1986, s. 50–60; Bożyk 1983, s. 112 i in.). Próba otwarcia gospodarki PRL na zachód i jej modernizacji spowodowała wzrost zadłużenia kraju w walutach wymienialnych z 1,0 mld dolarów w 1971 roku do przeszło 8 mld dolarów w 1976 i przeszło 24 mld dolarów w 1980 roku, a które po dziesięciu latach, w roku 1990, wyniosło około 46,5 mld dolarów. Główną część kredytów zagranicznych, 65 proc., wykorzystano na import surowców i materiałów do produkcji, 15 proc. na import konsumpcyjny, a jedynie 20 proc. na finansowanie inwestycji i wzrost zdolności produkcyjnych (Antonowska-Bartosiewicz, Małecki 1992, s. 8–9). W drugiej połowie lat 70. systematycznie obniżała się dynamika spożycia dóbr i usług. Wymownym symbolem tego stanu było wprowadzenie w 1976 roku kartek na cukier. Trudności z zaopatrzeniem zmuszały społeczeństwo do wkładania ogromnego wysiłku w zdobywanie podstawowych towarów, rosły kolejki do sklepów. Reglamentacja, rosnące ceny, spekulacja, sprzedaż atrakcyjnych towarów krajowych i importowanych za dolary wywoływały niezadowolenie społeczne. Dodatkowo pogłębiało je załamanie dynamiki budownictwa mieszkaniowego (Kaliński 2007, s. 102–103).

Trudności gospodarcze kumulowały się i w 1979 roku doprowadziły do kryzysu. Średnie tempo wzrostu dochodu narodowego wytworzonego spadło z 9,8 proc. w latach 1971–1975 do 3,1 proc. w latach 1976–1979. W 1979 roku, po raz pierwszy w powojennej historii Polski, nastąpiło bezwzględne zmniejszenie dochodu narodowego. Tempo wzrostu dochodu podzielonego spadło z 12 proc. w latach 1971–1975 do 1,7 proc. w latach 1976–1979. Trudności skutkowały zmniejszeniem udziału akumulacji w dochodzie narodowym z 35,2 proc. w 1975 roku do 26,25 proc. w 1979 i 20,2 proc. w 1980 roku. W tym czasie udział konsumpcji wzrósł z 64,8 proc. w 1975 roku do 73,8 proc. w 1979 roku. Mimo to na przełomie lat 1978 i 1979 w przemyśle i budownictwie nastąpiło obniżenie płac realnych. Wstrzymano szereg inwestycji. Pogorszyła się także sytuacja w rolnictwie. Między rokiem 1978 a 1979 spadek globalnej produkcji rolniczej wyniósł 1,5 proc., ale rok później, w 1980 roku, obniżenie tego wskaźnika w stosunku do roku 1979 wyniosło 10,7 proc. (Graża 2005, s. 33–41). Trudności te dodatkowo pogłębiły złe

warunki atmosferyczne. Ostra zima przełomu lat 1978 i 1979 zdemaskowała niewydolność gospodarki.

W 1979 roku Waldemar Kuczyński podsumował dekadę gierkowską w następujący sposób: „To, co się od pewnego czasu dzieje w naszej gospodarce, można określić jako twarde lądowanie po wielkim skoku, zaś do historii gospodarczej dziesięciolecia [...] dobrze pasuje następująca przypowieść. Na początku lat siedemdziesiątych nasza gospodarcza nawa żeglowała po szerokiej toni. Jej kapitanowie mieli znaczną swobodę wyboru. Wybrali pewien kurs. [...] Po paru latach gospodarka polska znajduje się w kanionie, gdzie nurt wartki, po obu stronach ściany grożące kolizją, a załoga w sytuacji porównania bardziej ograniczonego pola wyboru niż poprzednio. Ściany kanionu to problem rynku wewnętrznego i problem bilansu płatniczego z krajami rozwiniętymi. W obu dziedzinach mamy głęboką nierównowagę przejawiającą się na rynku złym zaopatrzeniem a równocześnie inflacją, w stosunkach z Zachodem zaś wysokimi i ciągle rosnącymi długami. [...] Umowną datą wejścia w opisany wyżej przesmyk jest rok 1975, ostatni rok polityki szybkiego wzrostu i zarazem pierwszy rok nieśmiałego jeszcze przywracania równowagi gospodarczej. W rok później polityka ta zyskała nazwę manewru. Dodajmy, niezbyt trafną, bo manewr to posunięcie kogoś, kto ma możliwość wyboru, podczas gdy decyzje objęte tym określeniem narzucił rozwój sytuacji: musiały być one podjęte, chodzi więc raczej o gospodarczy odwrót” (Kuczyński 1981, s. 9–11).

Spółeczeństwo przytłoczone trudami życia codziennego, zmuszone do nieustannej pogoni za podstawowymi artykułami, sfrustrowane brakiem lekarstw wyrażało niezadowolenie i wyrażnie się radykalizowało. Nastroje krytyczne ogarnęły środowiska opozycyjne. Już w 1977 roku Jacek Kuroń pisał: „Świadomość głębokiego kryzysu gospodarczego, politycznego i społecznego wydaje się powszechna. Wszyscy odczuwają zasadnicze braki w zaopatrzeniu: w żywność, a przede wszystkim w mięsa i wędlina, jak i w węgiel, energię elektryczną itp.” (Kuroń 1984a, s. 124). Dwa lata później, na początku 1979 roku, przewidywał: „zasadniczą przesłanką tych rozważań jest obawa, że grozi nam eksplozja społecznego gniewu na skalę większą niż czerwiec 56, grudzień 70, czerwiec 76 i marzec 68 roku razem wzięte” (Kuroń 1984b, s. 143). Wzywał do organizowania się i wywierania nacisku na władze, zmuszając je do stopniowego demokratyzowania państwa. Uważał, że można to osiągnąć nie poprzez wybuch rewolucji – tę należało powstrzymać – a poprzez samoorganizację społeczeństwa (Kuroń 1984b, s. 142–143). Błędy w dotychczasowej polityce zaczęto zauważać także w szeregach partyjnych. Przed nadciągającym kryzysem społeczno-politycznym ostrzegał Mieczysław F. Rakowski, ale jego głos został przez władze zignorowany (Szczepański 1981, s. 5–6). W lutym 1980 roku odbył się VIII zjazd PZPR, na którym premiera Piotra Jaroszewicza obarczono odpowiedzialnością za niepowodzenia gospodarcze i usunięto z Biura Politycznego partii, a wkrótce także ze stanowisku szefa rządu (Mołdawa 1991, s. 255–256). Opisane

wydarzenia, w tym bezwzględny spadek poziomu dochodu narodowego w latach 1979–1980, zapoczątkowały głęboki kryzys ekonomiczny, który stał się podstawą strukturalnego kryzysu politycznego.

Sytuacja gospodarcza Polski notowana w końcu lat 70. uniemożliwiła zaspokojenie aspiracji konsumpcyjnych społeczeństwa. Wiosną 1980 roku rząd zapowiedział zmniejszenie dostaw na rynek o około 15 proc., ograniczenie importu oraz wprowadzenie podwyżki cen wyrobów mięsnych. Wywołało to niezadowolenie ludności i doprowadziło do fali strajków robotniczych, w których żądaniom ekonomicznym towarzyszyły postulaty wejścia na drogę zmian politycznych (Kaliński 1995, s. 198). Niepokoje zakończyły się podpisaniem porozumień w Gdańsku, Szczecinie, Jastrzębiu-Zdroju. Kilka dni później Edward Gierek utracił stanowisko I sekretarza KC PZPR. Zwycięstwo strajkujących robotników uświadomiło Polakom, że mogą stanowić siłę sprawczą we własnym państwie. Na fali entuzjazmu nastąpiła masowa mobilizacja społeczeństwa, ożywienie debaty publicznej oraz samoorganizacja w instytucjach niezależnych od państwa. Powstał Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, który w szczytowym okresie zrzeszał imponującą liczbę 10 mln Polaków. Choć najliczniejszy, nie był jedynym – do końca kwietnia 1981 roku w kraju zarejestrowano siedemdziesiąt nowych związków zawodowych. PZPR, odgrywająca dotąd rolę hegemonu w systemie politycznym PRL, w latach 80. znalazła się w defensywie (Friszke 2014, s. 571).

Kryzys socjalistycznego systemu gospodarczego lat 80. – próby reform

Podpisanie umów sierpniowych i powstanie „Solidarności” obudziło w społeczeństwie wielkie nadzieje. Spodziewano się, że będzie ona gwarantem przemian demokratycznych – powstrzyma nadużycia aparatu władzy i niesprawiedliwości narosłe przez lata rządów komunistycznych. To spowodowało, że od początku przybrała formułę znacznie szerszą niż związek zawodowy, stała się wielkim ruchem społecznym. Wielkie oczekiwania, pogarszająca się sytuacja ekonomiczna kraju i dążenia władzy do pozbawienia związku niezależnego charakteru wywołały kolejne napięcia społeczne. Jesienią 1980 roku wyższe uczelnie upomniały się o autonomię, a w styczniu 1981 roku w Łodzi rozpoczął się strajk studentów, który następnie ogarnął inne ośrodki akademickie. W środowisku wiejskim pojawiły się inicjatywy zorganizowania niezależnych organizacji chłopskich – odrzucenie wniosków o rejestrację związków rolniczych wywołały protest tej grupy społecznej. W styczniu ogniskiem protestu był Rzeszów, a w marcu doszło do kolejnego kryzysu, tym razem w Bydgoszczy. Kolejne miesiące 1981 roku, poza czasem względnego spokoju od początku kwietnia do połowy lipca, to trwające w kraju manifestacje (Friszke 2003, s. 368–393). Organizowane przez „Solidarność” pod hasłami poprawy za-

opatrzenia stanowiły wyraz niezadowolenia z dramatycznie pogarszającej się sytuacji gospodarczej, która na rynku wewnętrznym odczuwana była jako powszechny brak podstawowych artykułów. Szansę na zaspokojenie choćby części potrzeb widziano w reglamentacji, dlatego od lipca pospieszenie rozbudowywano kartkowy system sprzedaży towarów (Lesiakowski 2012, s. 103). Paradoksalnie uruchomienie systemu reglamentacyjnego oznaczało dalszy regres zaopatrzenia, ponieważ zmniejszała się ilość przydzielanych centralnie na głowę mieszkańca towarów.

Kryzys narastający od 1979 roku w najostrzejszej formie trwał do połowy roku 1982. W tym czasie nastąpiło „całkowite i nieodwracalne załamanie socjalistycznej gospodarki” (Graża 2005, s. 34). Zdając sobie sprawę z powagi sytuacji, we wrześniu 1980 roku rząd powołał Komisję ds. Reformy Gospodarczej. Miała ona charakter partyjno-rządowy, ale zaproszono do niej także przedstawicieli organizacji społecznych, w tym „Solidarności”. Komisja, w której czołową rolę odgrywał Władysław Baka, przygotowała dokument „Kierunki reformy gospodarczej”, w którym zapowiadano oparcie funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych na samodzielności, samorządności i samofinansowaniu. Nad reformą gospodarczą dyskutowano w kręgu „Solidarności” i rządu. Koncepcje obu środowisk zmierzały w podobnym kierunku – usamodzielnienia przedsiębiorstw, choć różniły się szczegółami, np. dotyczącymi powoływania dyrektorów. 13 grudnia 1981 roku wprowadzono stan wojenny. Zanim do tego doszło, Sejm uchwalił dwie ustawy przygotowane przez Komisję ds. Reformy będące próbą łączenia racjonalnego zarządzania ekonomicznego z zachowaniem centralnego planowania (Graża 2004, s. 135–149). Po wprowadzeniu stanu wojennego Komisja kontynuowała prace, a ich wynikiem było uchwalenie szeregu ustaw dotyczących samorządu pracowniczego, planowania, gospodarki finansowej przedsiębiorstw, podatków, cen, bankowości i handlu zagranicznego. W oparciu o uchwalone dokumenty zlikwidowano automatyzm finansowania planów przedsiębiorstw i wprowadzono kategorię zdolności kredytowych. Wprowadzono podział cen na urzędowe, regulowane i umowne, zmniejszając w ten sposób zakres cen regulowanych przez państwo. Uporządkowano system podatkowy jednostek uspołecznionych. Wprowadzono możliwość uzyskania koncesji na prowadzenie wymiany towarowej z zagranicą. Częściowo usamodzielniono Narodowy Bank Polski, a banki wyodrębniono ze struktury Ministerstwa Finansów (Morawski 2011, s. 297).

Wprowadzenie zmian nie zahamowało kryzysu. Ten pogłębiał się, czego wyrazem był spadek dochodu narodowego w 1981 roku o 22 proc., w 1982 roku o dalsze 6 proc. w stosunku do roku poprzedniego (Breński, Oleksiuk 2008, s. 86). Stan wojenny i narastające trudności ekonomiczne zahamowały działania reformatorskie do 1987 roku. Wówczas w Komisji ds. Reformy powstał projekt drugiego etapu reform przygotowany przez aparat partyjny. Krytykowany przez ekonomistów, spowodował radykalizację postaw członków Komitetu Rady Ministrów ds. Realizacji Reformy

Gospodarczej w kierunku rozwiązań prorynkowych i decentralizacyjnych. W programie drugiego etapu położono nacisk na zwiększenie zaangażowania społecznego w procesy naprawy gospodarki. Zamierzano przekształcić system funkcjonowania gospodarki poprzez realizację dwóch zasadniczych celów: 1) zrównoważenie gospodarki przez pobudzenie wzrostu podaży, umacnianie pieniądza, przebudowę struktury cen i dochodów oraz urealnienie parametrów ekonomicznych i 2) przebudowę systemu zarządzania gospodarką (Graża 2008, s. 204–220). W 1988 roku program ten zaczął wdrażać rząd Mieczysława Rakowskiego. Formowanie rządu odbywało się w innym niż dotychczas klimacie politycznym, czego przejawem były rozmowy prowadzone z opozycją, które wkrótce doprowadziły do obrad Okrągłego Stołu. Rakowski, oceniany jako partyjny liberał, starał się wprowadzić do rządu osoby związane z opozycją solidarnościową, co spotkało się z odmową. Na stanowisko ministra przemysłu powołał Mieczysława Wilczka – prywatnego przedsiębiorcę, chemika, wynalazcę. Zamierzał doprowadzić do ustanowienia w gospodarce polskiej, wzorowanego na radzieckiej pierestrojce, systemu, w którym podstawowe sektory gospodarki pozostałyby pod nadzorem komunistycznych władz państwa, zaś wybrane elementy życia gospodarczego zostałyby poddane regułom rynkowym. W grudniu sejm przyjął *Plan konsolidacji gospodarki narodowej*, czyli pakiet ustaw gospodarczych obejmujących regulacje w zakresie centralnego kierowania gospodarką, opodatkowania, funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych i ich finansowania, bankowości i systemu dewizowego (Kaliński 2015, s. 5; Przeperski 2016, s. 201–211; Skibicki 2019, s. 471–475). Dwie z nich miały szczególne znaczenie. Ustawa o działalności gospodarczej wprowadziła swobodę działalności gospodarczej – zakładania przedsiębiorstw i ustalania asortymentu produkcji – co w konsekwencji wywołało „eksplozję przedsiębiorczości, która zyskała miano kontrewolucji straganów” (Przedperski 2016, s. 212). Druga, o prowadzeniu działalności gospodarczej z udziałem kapitału zagranicznego, stanowiła podstawę tworzenia spółek akcyjnych oraz spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (*joint ventures*). W tym okresie wolność gospodarcza nadal była ograniczona, bowiem na jej podjęcie należało uzyskać zezwolenie.

Równolegle do wprowadzania przepisów dotyczących funkcjonowania gospodarki toczyły się rozmowy Okrągłego Stołu – przełomowe wydarzenie pierwszej połowy 1989 roku. W jednej z grup roboczych dyskutowano na temat reformy gospodarczej. Rozmowy zostały zdominowane przez zagadnienia dotyczące trudnych warunków bytowych ludności i zagrożeń, jakie niesły reformy rynkowe. „Solidarność”, która nie spodziewała się, że w najbliższym czasie obejmie władzę w państwie, wynegocjowała radykalny mechanizm waloryzacji płac. Z jednej strony, w warunkach wysokiej inflacji, zabezpieczał on interesy pracowników najemnych, z drugiej jednak rujnował budżet państwa (Morawski 2011, s. 306; Kaliński 2015, s. 5). Uzgodnienia dotyczące kwestii systemowych zapisano w czę-

ści V Stanowiska w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych zatytułowanej *Nowy ład społeczny* zapowiadającej: rozwój samorządności i partycypacji pracowniczej, swobodne kształtowanie się struktury własnościowej, rozwój stosunków rynkowych i konkurencji, likwidowanie pozostałości systemu nakazowo-rozdziałowego i ograniczenie centralnego planowania (Baka 1999, s. 226–247).

W roku 1989 sytuacja gospodarcza była bardzo zła. Mimo to rząd uważał, że nie ma alternatywy dla rozpoczętych reform. Latem inflacja nabrała tak dużego tempa, że zdecydowano się na zamrożenie płac i cen do końca lipca, a następnie, pod koniec tego okresu, podjęto decyzję o urynkowaniu gospodarki żywnościowej (uwolnienie cen żywności i zniesienie reglamentacji). Takiemu posunięciu sprzeciwiały się związki zawodowe: „Solidarność” i OPZZ. Ostrzegali przed nim także niektórzy członkowie rządu. Mimo to premier uważał, że: „Nie ma idealnych warunków dla przeprowadzenia tej operacji” (Przedperski 2016, s. 228). Zaczęto ją realizować 1 sierpnia. Tego dnia została przyjęta dymisja Mieczysława Rakowskiego z funkcji prezesa Rady Ministrów.

Reformy ósmej dekady XX wieku stanowiły wstęp do zmian systemowych początku lat 90. Ustrój gospodarczy końca lat 80. stanowił połączenie zasad planowej koordynacji gospodarczej z elementami częściowo rynkowych zasad alokacji zasobów. Nie była to próba udana. Dopiero upadek komunizmu umożliwił odbudowę gospodarki rynkowej. Proces ten obejmujący lata 1989–2004, okreśłany mianem transformacji, umożliwił Polsce ogromny skok cywilizacyjny.

Transformacja gospodarczo-społeczna lat 90.

Pierwszy niekomunistyczny rząd z premierem Tadeuszem Mazowieckim powstał we wrześniu 1989 roku. W ogłoszonym 12 września *exposé* szef rządu wskazał dwa główne problemy, przed którymi stała Polska: 1) przebudowę polityczną państwa i 2) wyprowadzenie kraju z katastrofy gospodarczej. Podkreślił przy tym silne związki między demokratycznymi przemianami ustrojowymi a odbudową gospodarki. Ster polityki gospodarczej znalazł się w rękach wicepremiera i ministra finansów Leszka Balcerowicza. Przed rządem stało niezwykle trudne zadanie przeprowadzenia kraju od gospodarki socjalistycznej do rynkowej (Domarańczyk 1990, s. 142 i in.). Po dziesięciu miesiącach działalności rządu M. Rakowskiego sytuacja gospodarcza była krytyczna. Podjęte działania restrukturyzacyjne okazały się nieefektywne. Odsetek przedsiębiorstw, które funkcjonowały dzięki wsparciu finansowemu państwa, nie zmalał, lecz wzrósł. Znacznie zwiększył się deficyt budżetowy – pod koniec czerwca wynosił 3,7 biliona złotych zamiast planowanego jednego biliona. W budownictwie mieszkaniowym, które miało być jednym z priorytetowych działań rządu notowano poziom z połowy lat 60. Gwałtownie rosła stopa inflacji – indeks cen konsumpcyjnych podniósł się w 1988 roku o 61,3 proc.,

a w roku 1989 aż o 224,1 proc. w stosunku do roku poprzedniego (Raport 1990; Grała 2005, s. 322–323; Kołodko 1992, s. 83–84). W tych warunkach w ostatnich miesiącach 1989 roku zespół skupiony wokół L. Balcerowicza opracował koncepcję reform ustrojowych. Punktem wyjścia dla ich realizacji było stwierdzenie zawarte w ogłoszonym 12 października dokumencie zatytułowanym Program gospodarczy rządu – główne założenia i kierunki: „Polska gospodarka wymaga zasadniczych zmian systemowych. Ich cel to budowa systemu rynkowego zbliżonego do tego, jaki istnieje w krajach wysoko rozwiniętych. Musi to nastąpić szybko, za pomocą działań radykalnych, aby jak najbardziej skrócić uciążliwy dla społeczeństwa okres przejściowy. Do wyboru tej drogi skłaniają również złe doświadczenia powierzchownych reform w latach osiemdziesiątych” (za Kaliński 2009, s. 35).

Program Stabilizacji Gospodarki, powszechnie zwany Planem Balcerowicza, miał na celu:

- likwidację pozostałości centralnego planowania;
- stabilizację rozregulowanej gospodarki za pomocą urealnienia cen, twardej polityki fiskalnej, pieniężnej i dochodowej oraz wzmocnienia złotego;
- liberalizację cen wewnętrznych, hurtowych i detalicznych;
- otwarcie polskiej gospodarki na świat i zniesienie kontroli państwa nad handlem zagranicznym;
- wprowadzenie wewnętrznej wymienialności złotego i jednolitego kursu walutowego;
- zliberalizowanie obrotów finansowych z zagranicą;
- zapewnienie swobody prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenia nowych przedsiębiorstw (Breński, Oleksiuk 2008, s. 110).

Oznaczało to realizację procesów, takich jak ograniczenie bezpośredniej ingerencji państwa w funkcjonowanie rynku, wycofanie się państwa z bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej, powszechne wprowadzenie mechanizmu rynkowego w gospodarce i równości wszystkich podmiotów gospodarczych, zwiększenie roli i udziału przedsiębiorstw prywatnych w gospodarce, przekazanie majątku państwowego samorządom terytorialnym, powszechne egzekwowanie ekonomicznej odrębności wszystkich przedsiębiorstw (komercjalizacja) oraz radykalne zmiany w strukturze majątkowej, kapitałowej, produkcyjnej oraz strukturze zatrudnienia przedsiębiorstw, mające na celu ich dostosowanie do zmienionych warunków funkcjonowania. Tak przygotowane reformy zyskały poparcie międzynarodowych instytucji finansowych, zwłaszcza Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego. Operację zabezpieczał fundusz stabilizacyjny w wysokości 1 miliarda dolarów, na który złożyły się czołowe państwa świata.

Wdrażanie zmian systemowych rozpoczęto 1 stycznia 1990 roku. Tego dnia wszedł w życie pakiet ustaw regulujących wprowadzenie nowego ładu gospodarczego. Zdaniem L. Balcerowicza warunkami *sine qua non* powodzenia całej operacji były: silny pieniądz, sprawny system instytucji finansowych, dominacja sektora prywatnego, wolność gospodarcza, uregulowane stosunki pracy, stosunkowo niskie opodatkowanie oraz stabilność polityczna (Balcerowicz 1992, s. 36 i in.). Konieczne też było szybkie wprowadzenie w życie twardego programu stabilizacyjnego – działania powinny być przeprowadzone szybko, jednorazowo i na początku transformacji (terapia szokowa). Według zwolenników zmian oraz autora programu Leszka Balcerowicza jednoczesne wprowadzenie zmian było konieczne, elementy reformy były ze sobą powiązane, a ich efektywność od siebie zależna, w konsekwencji zaniedbania w którymś z obszarów mogły prowadzić do negatywnych konsekwencji w pozostałych (Balcerowicz 1997, s. 181 i in.). Za takim rozwiązaniem przemawiał również fakt wejścia w tzw. okres polityki nadzwyczajnej, charakteryzującej się tym, że w warunkach utraty zaufania i braku poparcia dla dotychczasowych komunistycznych elit władzy, przy niewykształconych jeszcze nowych strukturach politycznych, zarówno nowi przywódcy, jak i społeczeństwo mieli większą skłonność do myślenia i działania w kategoriach reform i dążenia do wspólnego dobra. Bezpośrednio po przewrocie politycznym społeczeństwo było gotowe zaakceptować nawet bardzo kosztowne zmiany gospodarcze (Balcerowicz 1997, s. 185 i in.; Winiecki 1999, s. 228–229). Na terapię szokową składały się: restrykcyjna polityka pieniężna, zmierzająca do ograniczenia deficytu budżetowego polityka fiskalna, liberalizacja cen, częściowa wymienialność złotego oraz restrykcyjna polityka dochodowa (Dąbrowski 1992, s. 56–57).

Analiza procesów gospodarczych zachodzących w latach 1990–2004 wskazuje na to, że w wyniku wprowadzonych reform osiągnięto kilka istotnych celów stabilizacyjnych. Jednak wywołały one wiele negatywnych zjawisk, których skala była znacznie większa, niż zakładano na etapie opracowywania programu. Głębokie reformy, w tym stabilizacja walutowa, spowodowały pogorszenie koniunktury i wzrost bezrobocia. W 1990 roku PKB spadło o 8 proc., w następnym roku o dalsze 7 proc. Produkcja zmniejszyła się odpowiednio o 24 proc. i kolejne 8 proc. Do roku 1993 systematycznie rosło bezrobocie, które osiągnęło 16,4 proc., co oznaczało, że bez pracy pozostawało 2,9 mln osób. Do pozytywnych efektów przeprowadzonych reform należy zaliczyć przede wszystkim ograniczenie inflacji oraz ograniczenie popytu do poziomu przywracającego ogólną równowagę rynkową. Ponadto przez znaczne ograniczenie ulg podatkowych i dotacji udało się zrównoważyć budżet państwa. Nastąpił wzrost zaufania do polskiej waluty. Przejawiał się on we wzroście skłonności do oszczędzania w złotych i w odejściu w rozliczeniach pomiędzy podmiotami gospodarczymi od walut obcych (Sprawozdanie 1991, s. 1–3). Restrykcyjna polityka stabilizacyjna doprowadziła, przy niedostatecznych reformach instytu-

cyjnych i strukturalnych, do znacznego ograniczenia aktywności gospodarczej (zbyt ni fiskalizm wobec przedsiębiorstw państwowych spowodował, że przez kilka lat obciążenia podatkowe przewyższały znacznie ich wynik finansowy brutto i uniemożliwiały ich rozwój). W sferze monetarnej radykalny program stabilizacji gospodarczej przyczynił się do obniżenia inflacji.

Tabela 1. Sytuacja gospodarcza w Polsce w latach 1990–2004.
Podstawowe wskaźniki

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tempo wzrostu PKB	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	1,0	1,4	3,8	5,3
Stopa bezrobocia (w końcu roku)	6,5	12,2	14,3	16,4	16,0	14,9	13,2	10,3	10,4	13,1	15,0	19,4	20,0	20,0	20,0
Inflacja (średnioroczna)	249,3	60,4	44,3	37,6	29,5	21,6	18,5	13,2	8,6	9,8	8,5	3,6	0,8	1,7	4,4
Udział deficytu budżetowego w PKB	0,4	-4,0	-6,4	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-2,6	-2,4	-2,0	-2,2	-4,3	-5,1	-4,5	-5,4
Udział salda obrotów bieżących w PKB	1,2	-3,4	-2,8	-3,3	0,7	4,2	-1,0	-3,0	-4,3	-7,5	-6,3	-3,9	-3,5	-1,9	-4,1

Źródło: Sobol (2008), s. 100, 157, 162.

Okres szokowej transformacji trwał krótko, już w 1992 r. zaobserwowano znaczną poprawę. Tempo wzrostu gospodarczego było dodatnie, zwiększyła się produkcja przemysłowa i nakłady inwestycyjne. Zaczęto odczuwać skutki przeprowadzonych reform, a przedsiębiorstwa dostosowywały się do reguł gry rynkowej. Zagraniczni inwestorzy, zachęceni rozpoczętym procesem prywatyzacji, zaczęli inwestować w Polsce. W latach 1994–1997 nastąpiło przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Szybko zaczął zwiększać się udział sektora prywatnego w gospodarce, zwiększył się popyt, pojawiły się zagraniczne inwestycje bezpośrednie. W rezultacie w tym okresie wzrost PKB uzyskał tempo niespotykane w żadnym innym kraju przechodzącym transformację, a Polska stała się jednym z najszybciej rozwijających się krajów Europy (Transformacja 2002, s. 13; Jarmołowicz, Piątek 2013, s. 80–84).

Skutki podjętych działań odczuło społeczeństwo. W sklepach zaczęło przybywać towarów, od 1991 roku wzrastała konsumpcja. Nie obyło się jednak bez poniesienia znaczących kosztów przez niektóre grupy społeczne. Negatywne konsekwencje reform w wymiarze społecznym przejawiały się w rosnącym bezrobociu i pauperyzacji społeczeństwa. Postępowało materialne rozwarstwianie ludności. Nastąpił gwałtow-

ny wzrost liczby rodzin zmarginalizowanych społecznie. Skutkiem bezrobocia było zróżnicowanie statusu materialnego i poszerzenie sfery ubóstwa, w 1997 roku do kategorii ustawowego ubóstwa zaliczano 13,3 proc. gospodarstw domowych, a z końcem 2004 roku odsetek ten osiągnął poziom 19,2 proc. (Mikuła 2004, s. 263–265; Mikołajewicz 2003, s. 370–372). Do pozytywnych tendencji należy zaliczyć wzrost aspiracji edukacyjnych społeczeństwa, co przełożyło się na znaczny wzrost liczby osób uczących się i podwyższenie ogólnego poziomu wykształcenia społeczeństwa.

W kierunku przemian ustrojowych – lata 80. i 90.

Niepokoje społeczne 1980 roku zakończyły się podpisaniem porozumień między komitetami strajkowymi a rządem. Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem Krzysztofa Lesiakowskiego, który napisał, że strajki sierpniowe były „Przełomem dla funkcjonowania różnych sfer życia w Polsce, także tego społecznego [...]. Dobrze zorganizowane i przeniknięte duchem solidarności w imię walki o wspólne dla wszystkich Polaków interesy, a nie tylko partykularne żądania załóg strajkujących zakładów stały się impulsem, który rozpoczynał wielką przemianę postaw.” (Lesiakowski 2016, s. 39) Należy przy tym dodać, że dekada lat 80. wystawiła społeczeństwo polskie na wielką próbę. Stale pogarszająca się sytuacja ekonomiczna kraju, niedobór towarów, postępująca inflacja wywoływały niezadowolenie społeczeństwa i kolejne fale demonstracji i strajków. Niespełna półtora roku później władze wprowadziły stan wojenny, rozpoczęły się represje wobec opozycji, której czołowych działaczy internowano i pozbawiano pracy.

Dramatyczne wydarzenia grudnia 1981 roku i następujących po nim kolejnych miesięcy spowodowały względną stabilizację nastrojów społecznych – nastąpił okres niepewności i wyczekiwania trwający do połowy dekady. Według badań przeprowadzonych przez CBOS w 1983 roku niemal 40 proc. badanych wierzyło, że sytuacja gospodarcza ulegnie poprawie, a jedynie 8 proc. było przeciwnego zdania. Dwa lata później optymizm społeczeństwa uległ gwałtownemu osłabieniu – w grudniu 1985 roku 46 proc. badanych określało sytuację gospodarczą jako złą. W następnych miesiącach wskaźnik ten rósł i w kwietniu 1987 roku osiągnął 69,1 proc. (Społeczeństwo 1994, s. 65, 268). Równocześnie słabła pozycja PZPR, której szeregi do połowy dekady znacznie się uszczupliły – do 1986 roku jej liczebność zmalała do 2 mln – partia straciła aż 860 tys. członków. Postępował proces starzenia się jej działaczy. Wewnątrz aparatu władzy narastały animozje (Paczkowski 1995, s. 276–277; Dudek 2004b, s. 45–47; Friszke 2003, s. 432). W memoriale przygotowanym przez zespół doradców Wojciecha Jaruzelskiego w styczniu 1988 roku ostrzegano: „Nastroje (społeczne) spadły poniżej czerwonej kreski, czyli przekroczony został [...] punkt krytyczny wybuchu. Nie następuje on, gdyż skłonności wybuchowe są w społeczeństwie przytłumione przez różne stabilizatory (doświadczenie historycz-

ne, w tym głównie 13 grudnia 1981 roku, rola kościoła, spadek wpływów opozycji, apatia).” (*Memorial* 2004, s. 130–139). A zatem w środowisku władzy doskonale zdawano sobie sprawę z narastającej determinacji opozycji i całego społeczeństwa, by systemowi stawiać opór. Brano pod uwagę możliwość wybuchu kolejnego konfliktu społecznego. Tym razem jednak stanowczo chciano go uniknąć. Analitycy Służby Bezpieczeństwa przestrzegali: „Należy wykluczyć możliwość użycia siły ze strony władz z dwóch, jak się wydaje, zasadniczych względów: po pierwsze – nastąpiłaby bardzo niebezpieczna eskalacja konfliktu, bez gwarancji jego pozytywnego rozwiązania; po drugie – można byłoby spodziewać się poważnych reperkusji międzynarodowych” (Dudek 2007, s. 113–114). Nie były to obawy bezpodstawne, zważywszy, że w sierpniu 1988 roku jedynie 26,6 proc. Polaków uważało, że partia dobrze służy społeczeństwu. W przypadku rządu odsetek ten był, co prawda nieco wyższy – 33,6 proc. (*Spółeczeństwo* 1994, s. 366–367), ale wyraźnie wskazywał na wyczerpanie poparcia społecznego dla dotychczasowej władzy.

Kryzys socjalistycznego systemu gospodarczego, odrzucenie przez Polaków drugiego etapu reformy wprowadzonego przez rząd M. Rakowskiego, kryzys zaufania społecznego, słabnąca pozycja władzy oraz uwarunkowania zewnętrzne, na które złożyły się: tzw. pieriestrojka zainicjowana przez Michaiła Gorbaczowa, amerykańskie sankcje gospodarcze wobec reżimu gen. W. Jaruzelskiego oraz wpływ papieża Jana Pawła II doprowadziły do przemian ustrojowych zapoczątkowanych podczas konferencji Okrągłego Stołu (Lesiakowski 2010, s. 142–146). Rozmowy między obozem władzy a częścią opozycji prowadzono między 6 lutego a 5 kwietnia 1989 roku. Ich podstawowe znaczenie polegało na wypracowaniu porozumienia politycznego, na podstawie którego władze mogłyby podzielić się odpowiedzialnością za kraj z opozycją (Dudek 2004a, s. 11–42). W czasie dwumiesięcznych rozmów wypracowano najważniejsze porozumienia, które zapowiadały m.in.: legalizację „Solidarności” w zamian za zgodę opozycji na częściowo wolne wybory do sejmu (formuła 65 proc. do 35 proc.), w pełni wolne wybory do senatu, pluralizm polityczny i związkowy, utworzenie urzędu prezydenta, przeprowadzenie reformy gospodarczej, w tym rozwój wolnego rynku, walkę z inflacją, zrównanie wszystkich form własności (*Porozumienia* 1989, s. 415). Zapisy Okrągłego Stołu dotyczące poszerzenia wolności słowa i druku, możliwości zrzeszania się w organizacjach społecznych i zawodowych dawały podstawę do budowania demokratycznego społeczeństwa (Friszke 2003, s. 460). Do kompromisu dochodzono w wyniku trwającej wiele dni trudnej i momentami dramatycznej dyskusji. Trwającym dwa miesiące obradom towarzyszyło ogromne zainteresowanie społeczeństwa. Media obszernie donosiły o przebiegu obrad. Prezentowały związane z nimi dyskusje z udziałem obu stron negocjacji i komentarze. Dzięki temu Polacy mieli możliwość zetknięcia się z nieskrępowaną dyskusją polityczną charakterystyczną dla systemu demokratycznego. Znawca tej problematyki, Andrzej Friszke, wskazał, że „Negocjacje prowadziły

także do łamania głębokich barier psychologicznych między niedawnymi wrogami, topniała osobista wrogość, powstawała płaszczyzna zrozumienia i wzajemnego szacunku. Tworzyło to istotną przesłankę dla łagodnego trybu dalszych przemian politycznych” (Friszke 2003, s. 458). Była to ważna lekcja dochodzenia do konsensusu.

W latach 1981–1989 społeczeństwo polskie przeszło trudną drogę od stanu wojennego do Okrągłego Stołu. Podczas jego obrad ułożone zostały fundamenty ustroju konstytucyjnego, co oznaczało zmianę istniejącego porządku. Pierwszym sprawdzianem na tej drodze były wybory parlamentarne, od których zależał los Polski i Polaków. W wyniku przyjętych zapisów już 7 kwietnia sejm uchwalił ustawę o zmianie konstytucji PRL, a 4 i 18 czerwca przeprowadzono częściowo wolne wybory parlamentarne zakończone przegraną PZPR. 19 lipca Zgromadzenie Narodowe, dzięki poparciu części opozycji, wybrało prezydenta. Został nim Wojciech Jaruzelski – I sekretarz KC PZPR. 12 września sejm powołał nowy rząd. Na jego czele stanął wieloletni działacz opozycyjny Tadeusz Mazowiecki.

W wyborach czerwcowych, choć ograniczonych ściśle określonym podziałem mandatów, występowały elementy konkurencyjności programowej, a obywatele mieli rzeczywistą możliwość wybierania. Powstałe szanse wykorzystali, czego dowodem były wyniki głosowania. W pierwszej turze strona solidarnościowa zdobyła 160 na 161 możliwych mandatów do Sejmu oraz 92 na 100 możliwych do Senatu. Druga tura zakończyła się wyborem 296 posłów strony koalicyjno-rządowej i jednej – Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, a także ośmiu senatorów, w tym tylko jednego strony koalicyjno-rządowej. Dotkliwa porażka świadczyła o słabości partii, ale również pewnej nonszalancji, z jaką przystąpiła do wyborów. Aparat partyjny nadal nie uświadamiał sobie powagi sytuacji, zwłaszcza uwzględniając katastrofalny stan gospodarki. Jest zastanawiające, że nie brał pod uwagę możliwości porażki w sytuacji, gdy opinia społeczna z rosnącą rolą opozycji wiązała nadzieje na poprawę sytuacji i utratę przez PZPR monopolu na pełnię władzy. Natomiast strona solidarnościowa przedstawiła jedynie ogólnikowy program konsolidujący rywalizujące środowiska i przekonujący społeczeństwo o niezłomnej postawie wykluczającej wszelkie porozumienia z reżimem (Społeczeństwo 1994, s. 406–411; Dudek 2002, s. 124; Kowalski 1990, s. 78 i in.).

Analizując wybory jako krok w kierunku budowy społeczeństwa obywatelskiego, warto podkreślić fakt uzgodnienia przez strony konferencji Okrągłego Stołu standardów obowiązujących podczas kampanii wyborczej. Zgodzono się wówczas „utrzymać swoje programy wyborcze i treści głoszone w wyborczej kampanii w granicach umowy zawartej przy Okrągłym Stole”, a strony miały podjąć wysiłki „aby kampania wyborcza przyczyniła się do tolerancji, demokratycznej kultury politycznej” w kraju, zaś ewentualne spory miały być rozwiązywane na forum powołanej Komisji Porozumiewawczej (Okrągły Stół 2004, s. 11) – w okresie wyborczym

prowadzono tam ostre polemiki (Lesiakowski 2010, s. 148–160). Ustalenia te stanowiły wstęp do tworzenia demokratycznych zasad funkcjonowania sceny politycznej w Polsce.

W głosowaniu 4 czerwca wzięło udział 62,4 proc. uprawnionych, co wzięwszy pod uwagę przełomowy charakter wyborów stanowiło stosunkowo niski wskaźnik. Jednak jeśli uwzględnimy fakt znacznie niższej, poniżej 50 proc., frekwencji w kolejnych wyborach parlamentarnych, było to znaczące osiągnięcie. Z drugiej strony „bardzo duża liczba Polaków (aż 10 mln osób nie wzięło udziału w głosowaniu) nie znalazła niczego interesującego w ofercie składanej przez strony uczestniczące w rywalizacji wyborczej” (Lesiakowski 2010, s. 158). Niemniej należy podkreślić, że miliony Polaków zdecydowanie wskazały, że odrzucają dotychczasowy reżim i przyszłość widzą w demokratycznie wybranych i kierujących państwem władzach.

Utworzony 12 września rząd Tadeusza Mazowieckiego rozpoczął trudny proces naprawy państwa i gospodarki. W 1991 roku parlament podjął decyzję o skróceniu swojej kadencji, co umożliwiło przeprowadzenie pierwszych w pełni wolnych i demokratycznych wyborów. Rozpoczął się okres budowy demokracji. Wraz z postępującą dekompozycją socjalistycznych stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych oczywista stała się potrzeba uchwalenia nowej konstytucji. Momentem zwrotnym w tym procesie były ustalenia Okrągłego Stołu, w których stwierdzono wprost, że „zadaniem parlamentu wybranego w tegorocznych wyborach jest stworzenie nowej, demokratycznej Konstytucji”. Jednocześnie zadeklarowano: „Senat będzie wraz z Sejmem uczestniczył w nowelizowaniu i uchwalaniu Konstytucji”. Prace przygotowawcze do realizacji postulatu podjęto po wyborach parlamentarnych. 7 grudnia obie izby parlamentu powołały, każda własną, komisje konstytucyjne (Mojak 2000, s. 25). Rezultatem ich prac były dwa projekty nowej konstytucji, sejmowy i senacki, ujmujące w sposób zupełnie odmienny ustrój państwa. Utrudniało to zawarcie kompromisu i w konsekwencji prace zakończyły się fiaskiem. Komisja Konstytucyjna Sejmu, biorąc pod uwagę nie w pełni demokratyczny charakter parlamentu, proponowała, aby nowa konstytucja została uchwalona przez Sejm wybrany w demokratycznych wyborach i poddana do zaaprobowania społeczeństwu w drodze referendum (Kręcis, Orłowski 2008, s. 97–89; Chruściak 1997, s. 10).

W październiku 1991 roku przeprowadzono pierwsze w pełni demokratyczne wybory parlamentarne. W ten sposób wyeliminowany został problem niezdolności Sejmu do uchwalenia konstytucji. Pojawiły się jednak nowe bariery. Skład osobowy Sejmu I kadencji odzwierciedlał zachodzące w społeczeństwie podziały polityczne. Okazało się, że wprowadzenie pluralizmu politycznego skutkowało rozdrobnieniem parlamentu, w którym znaleźli się przedstawiciele dwudziestu dziewięciu komitetów wyborczych. Dodać należy, że „Brak większości konstytucyjnej był spowodowany procesami zachodzącymi w ramach dotychczasowej opozycji antysystemowej

i nowo tworzonej formacji politycznych. Powstał w związku z odmiennymi ocenami ustaleń Okrągłego Stołu, realizowanej polityki gospodarczej i społecznej prowadzonej od 1989 r., stosunkiem do prezydentury Lecha Wałęsy oraz wywołany był wielorakimi i głębokimi animozjami, jak również ambicjami personalnymi. Rozbieżne oceny bieżących zdarzeń politycznych wywierały negatywny wpływ na proces konstytucyjny i uniemożliwiały jego skuteczne sfinalizowanie” (Zaleśny 2017, s. 187–188). Na problemy legitymizacyjne i materialne nałożyły się trudności proceduralne. Odpowiedzią na nie było spowolnienie prac konstytucyjnych, wypracowanie procedury uchwalenia ustawy zasadniczej i zawarcie jej w ustawie o trybie przygotowania i uchwalenia przyszłej konstytucji ogłoszonej w kwietniu 1992 roku oraz uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Mojak 2018, s. 109–111). Z punktu widzenia dalszych prac doniosłą była decyzja o bezpośrednim włączeniu społeczeństwa w postępowanie konstytucyjne. Ustawę zasadniczą uchwaloną przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe miał przyjmować naród w drodze referendum konstytucyjnego. Według twórców ustawy miała to być konstytucja nie tylko elit politycznych, lecz także całego narodu. Zakładano, że będzie to umowa społeczna łącząca wszystkich obywateli, a tym samym akt założycielski całej wspólnoty zbudowany na konsensusie (Gebethner 1998, s. 17 i in.; Mojak 2018, s. 122–125).

Zadanie przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej powierzono parlamentowi składającemu się z Sejmu II i Senatu III kadencji, wyłonionych w wyborach przeprowadzonych 19 września 1993 roku. W październiku obie izby wybrały członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, jej przewodniczącymi zostali poseł Aleksander Kwaśniewski i senator Stefan Pastuszka. W późniejszym okresie na stanowisku przewodniczącego następowały zmiany – po objęciu przez A. Kwaśniewskiego urzędu Prezydenta RP, w roku 1995 zastąpił go poseł Włodzimierz Cimoszewicz, a po powołaniu go na stanowisko premiera, od lutego 1996 roku funkcję tę powierzono posłowi Markowi Mazurkiewiczowi. Trzeci etap prac konstytucyjnych prowadzono w latach 1993–1997. Przedmiotem prac Komisji było osiem projektów wniesionych przez: prezydenta Lecha Wałęsę, członków Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej, członków Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, posłów i senatorów Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy, posłów i senatorów Konfederacji Polski Niepodległej, posłów i senatorów Porozumienia Centrum oraz Społeczną Komisję Konstytucyjną, której patronował NSZZ „Solidarność”. Na ich podstawie sporządzono jeden projekt, który stał się podstawą dalszych prac. Był to skomplikowany proces (Zaleśny 2017, s. 191–203). Należy podkreślić, że Komisja przyjęła główny ciężar poszukiwania kompromisu politycznego oraz ukształtowania rozwią-

zań ustrojowych, wyrażających konsensus społeczny do podstawowych zasad społecznych.

Zgromadzenie Konstytucyjne uchwaliło projekt ustawy zasadniczej w drugim czytaniu w dniach 21–22 marca 1997 roku. Poparło go 93 proc. posłów i senatorów. Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej uchwalono 2 kwietnia 1997 roku. Tego dnia w Zgromadzeniu Narodowym wzięło udział 497 parlamentarzystów, z czego 451 głosowało za uchwaleniem Konstytucji, przeciw było czterdziestu, a sześciu wstrzymało się od głosu (Mołdawa 2007, s. 69). Wybory referendalne poprzedziła kampania zdominowana przez ostrą krytykę nowej konstytucji „prowadzoną często w demagogicznej formie, zamiast w sposób rzetelny wyjaśniać wyborcom zalety i walory nowych rozwiązań ustrojowych, a także wskazywać ewentualne ułomności przyjętych rozwiązań” (Mojak 2018, s. 134). Kampania, której zdeklarowanymi przeciwnikami były środowiska prawicowe, zmierzała do wyraźnej polaryzacji politycznej społeczeństwa, co znalazło wyraz w wyniku głosowania referendalnego. Wzięło w nim udział 42,86 proc. uprawnionych do głosowania, z czego 52,69 proc. zaaprobowало konstytucję (Zaleśny 2017, s. 204).

Prace konstytucyjne trwały siedem lat i były prowadzone przez trzy kolejne parlamenty wyłonione w czerwcu 1989, październiku 1991 i wrześniu 1993 roku. Był to okres trudny, pełen sporów i kompromisów, głębokich podziałów i zawierania koalicji. Czas, w którym społeczeństwo polskie i jego elity tworzyły zręby ustroju demokratycznego i w praktyce poznawały jego funkcjonowanie. Pomyślnie zakończenie prac konstytucyjnych nie byłoby możliwe bez wypracowania społecznego i politycznego kompromisu.

Problem samorządności – ewolucja rad narodowych w latach 80.

W ostatnim ćwierćwieczu XX stulecia, na gruncie opozycji politycznej, rozpoczęto debatę wokół problematyki instytucji państwa, prawa i praworządności. Do dyskusji nad zmianami przystępowały środowiska niezależne, jak Polskie Towarzystwo Socjologiczne czy ruch Klubów Inteligencji Katolickiej, a także grupy nieformalne. Badania nad samorządem terytorialnym prowadziły zespoły naukowe – na Uniwersytecie Łódzkim pod kierunkiem prof. Jerzego Regulskiego, a na Uniwersytecie Warszawskim pod kierunkiem prof. Michała Kuleszy. Jak wspominał J. Regulski, twórca reformy samorządowej z roku 1990, działania te „zapoczątkowały wymianę myśli i stworzyły platformy dla studiów nad wyjściem z narastającego kryzysu” (Regulski 2000, s. 32). Efektem prac powstałego w 1978 roku w Łodzi Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” był raport autorstwa Jerzego Regulskiego, Piotra Burego, Aleksandry Jewtuchowicz i Tadeusza Markowskiego z lipca 1981 roku, zatytułowany „Samorządne władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL”, który zawierał tezy odbudowy samorządu terytorialne-

go w Polsce. W raporcie przedstawiono diagnozę zapaści systemu władz lokalnych, upatrując przyczyny tego stanu rzeczy w likwidacji instytucji samorządu terytorialnego jeszcze w roku 1950. Podkreślano, iż brak autentycznej władzy lokalnej, wyposażonej w odpowiednie instrumenty, skutkował negatywnym wpływem na całość życia gospodarczego. W związku z tym zwracano uwagę, że „Władze terenowe (wyłaniane poprzez demokratyczne wybory) muszą mieć pełną samodzielność, wyrażającą się w uznaniu ich prawa do formułowania celów rozwoju społeczności lokalnej w ramach uprawnień konstytucyjnych, określania dróg realizacji tych celów, a więc wyznaczania zadań organom administracji terenowej, i kontroli ich wykonywania, swobodnego dysponowania środkami finansowymi i własnym majątkiem” (Konwersatorium 1981, rozdział 8). Dalsze prace przyczyniły się do powstania koncepcji odrodzenia samorządu terytorialnego. Wskazywano w niej na konieczność kreowania organów przedstawicielskich w oparciu o trójszczeblowy podział terenowy kraju. Powyższe działania doprowadziły do powołania przy Radzie Państwa zespołu, któremu powierzono opracowanie projektu stosownej ustawy (Stępień 2012, s. 870–874). Zespół przedstawił go w listopadzie, a następnie poddano go wstępnej debacie publicznej. Dalsze prace przerwał wprowadzony 13 grudnia 1981 roku stan wojenny.

Idea samorządności społecznej znalazła ważne miejsce także w dokumentach I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” z jesieni 1981 roku. Przystąpiono wówczas do opracowania projektu demokratycznej ordynacji wyborczej do rad narodowych. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” w Gdańsku przyjęła również dokument w sprawie samorządu terytorialnego, który głosił: „KK NSZZ «Solidarność» przedstawia społeczeństwu polskiemu projekt ordynacji wyborczej do rad narodowych stopnia podstawowego i apeluje do społeczeństwa o przygotowanie wyborów poprzez przygotowanie kandydatów i lokalnych programów wyborczych, tworzenie w tym celu grup obywatelskich w miastach, gminach i dzielnicach.” (Archiwum 2003, s. 416–417). Starania Solidarności i środowisk niezależnych o odbudowę samorządu terytorialnego przerwało wprowadzenie stanu wojennego. Jednak dokonania z lat 1980–1981 w postaci wniosków płynących z prowadzonych wówczas badań i analiz pozwoliły na sprawne przygotowanie rozwiązań legislacyjnych po 1989 roku. Zanim do tego doszło, po zakończeniu największego w Polsce Ludowej kryzysu politycznego uchwalono kolejną regulację dotyczącą rad narodowych. Była to wielokrotnie nowelizowana Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 20 lipca 1983 roku (Dz.U. Nr 41, poz. 185). W okresie stanu wojennego miała być kompromisem między różnymi propozycjami uregulowania spraw zarządu lokalnego. Zakres zmian wprowadzonych w tym czasie był ograniczony. Mimo użycia terminologii wskazującej na, przynajmniej częściowe, przywrócenie ustroju organów samorządowych, nie udało się to w pełni, gdyż: „Nie da się [...] w systemie rad narodowych zrealizować idei samorządu terytorialnego” (Prawo

1998, s. 172). Należy przy tym podkreślić, że ówczesne władze nie były przygotowane i zdolne do rezygnacji z systemu rad narodowych oraz zastąpienia go samorządem terytorialnym. Wykluczał to centralizm demokratyczny, będący obowiązującą wówczas koncepcją demokracji według wzoru sowieckiego.

O wzajemnym wykluczaniu się systemu rad narodowych i idei samorządu terytorialnego, ale także o braku gotowości do przeprowadzenia faktycznych zmian świadczyła preambuła ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego: „W celu utrwalenia socjalistycznego ludowładztwa i umacniania terenowych organów władzy i administracji państwowej oraz zapewnienia powszechnego udziału mieszkańców miast i wsi we współrzędzeniu i współodpowiedzialności za sprawy kraju, mając na uwadze, że system rad narodowych i samorządu terytorialnego stanowi szczególnie ważną płaszczyznę wszechstronnego współdziałania przewodniej siły politycznej w budowie socjalizmu – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym, oraz działanie zespolonych w Patriotycznym Ruchu Odrodzenia Narodowego wszystkich sił społecznych i obywateli kierujących się konstytucyjnymi zasadami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.” (Dz.U. z 1983 r. Nr 41 poz. 185). Zapisana w preambule decyzja o zapewnieniu powszechnego udziału obywateli Polski we współrzędzeniu i współodpowiedzialności za sprawy kraju była w ówczesnej rzeczywistości systemu nakazowo-rozdzielczego i centralizmu demokratycznego lat 80. niemożliwa do zrealizowania. Należy pamiętać, że rady narodowe, jako zhierarchizowane organy państwa, były pozbawione samodzielności. Ponadto skupiały się wyłącznie na realizacji celów ogólnopństwowych, nie zaś wspólnot lokalnych, oraz na wykonywaniu zaleceń, rozporządzeń i dyrektyw płynących z centrali (Honka 2012, s. 110).

Według ustawy z 1983 roku, stanowiącej podstawę prawną funkcjonowania administracji terytorialnej do 1990 roku, rady narodowe były organami władzy państwowej, podstawowymi organami samorządu społecznego i organami samorządu terytorialnego. Terenowe organy administracji państwowej spełniały funkcje organów wykonawczych i zarządzających rad narodowych oraz organów administracji państwowej. Dodatkowo wojewoda był przedstawicielem rządu na podległym mu terenie województwa. W latach 80. wprowadzono podział terenowych organów administracji państwowej na organy o właściwości ogólnej, do których zaliczono wojewodów, prezydentów miast i naczelników oraz o właściwości szczególnej – kierowników urzędów wojewódzkich i kierowników urzędów miejskich. Naczelnicy, prezydenci i wojewodowie pochodzili z wyboru odpowiednich rad. Na podstawie ich uchwał premier powoływał wojewodów, a ci z kolei powoływali naczelników i prezydentów miast. Naczelnicy w gminach i prezydenci w miastach liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców wykonywali funkcje organów administracji państwowej zarówno o właściwości ogólnej, jak i szczególnej. Konsekwencją rozdziału właściwości terenowych organów administracji państwowej na ogólne

i szczególnie było wprowadzenie zmian w podziale ich zadań i kompetencji. Przepisy ustawy wyraźnie ograniczyły kompetencje organów o właściwości ogólnej, cedując ich część na organy o właściwości szczególnej. Terenowe organy administracji o właściwości ogólnej zostały zobowiązane do wykonywania wytycznych rad narodowych. Ponadto powoływały kierowników wydziałów, kierowały i koordynowały działalnością terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej, określały ich strukturę wewnętrzną oraz metody pracy, a także rozstrzygały spory kompetencyjne między kierownikami wydziałów. Terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej wykonywały swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędów (Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183; Leoński 1994, s. 64–92). Ustawa z lipca 1983 roku była kilkakrotnie nowelizowana, ale dopiero zmiany wprowadzone w 1988 roku, dające radom narodowym prawo prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej, wniosły do istniejącego systemu nowe ważne elementy. Rady otrzymały możliwość dysponowania mieniem komunalnym. Ponadto jako samodzielny podmiot gospodarczy, uczestniczący w obrocie cywilnoprawnym na takich zasadach jak osoby prawne, mogły zakładać przedsiębiorstwa terenowe lub przejmować funkcjonujące na obszarze ich działania przedsiębiorstwa centralne i przekształcać je w przedsiębiorstwa terenowe (Honka 2012, s. 115–116).

Mimo pewnych zmian, które zachodziły w ustroju rad narodowych w latach 80. XX wieku, nadal podlegały one mechanizmom centralnego sterowania. Dlatego po upadku systemu władzy sowieckiej nie można było wprowadzić samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym i wojewódzkim. Województwa, z uwagi na niewielki obszar, słabą infrastrukturę i kadry, nie były przystosowane do realizacji zasadniczej części zadań publicznych w warunkach samodzielności i demokratycznej artkukulacji interesów mieszkańców. Warunkom tym odpowiadały natomiast gminy, od 1973 roku kształtowane jako mikroregiony społeczno-ekonomiczne (Kasiński 2009, s. 233–234). Toteż w 1990 roku bez większych trudności posadowiono tam struktury samorządowe w postaci wybieranych w wolnych wyborach władz, realizujących w imieniu wspólnoty mieszkańców zadania służące zaspokajaniu ich zbiorowych potrzeb. Władze te wyposażono w mienie komunalne i własne kadry urzędnicze.

Odrodzenie samorządu terytorialnego

Idea samorządności odżyła w Polsce w debacie publicznej w latach 1980–1981. Najpełniejszy wyraz znalazła w Programie NSZZ „Solidarność” przyjętym 7 października 1981 roku. Wyodrębniono tam część zatytułowaną *Samorządna Rzeczpospolita*, w której określono warunki niezbędne do powstania samorządu terytorialnego pochodzącego z w pełni wolnych wyborów i wyposażonego w szerokie prerogatywy dotyczące spraw lokalnych (Program 1981; Honka 2012, s. 123–124; Kallas, Lityński 2000, s. 194). W tym czasie środowiska opozycyjne zapowiedziały opracowanie projektu

ustawy o samorządzie terytorialnym. Wprowadzony wkrótce stan wojenny przerwał rozpoczęte prace, a ustawa o systemie rad narodowych z 1983 roku była, jak pisano wyżej, daleka od przywrócenia samorządu.

Do idei wprowadzenia niektórych instytucji ustrojowych zawartych w programie „Solidarności” z 1981 roku powrócono dopiero pod koniec lat 80. Zaistniały wówczas warunki sprzyjające przemianom – podczas obrad Okrągłego Stołu w ramach zespołu do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego. Dyskusje w grupie samorządowej odbyły się 25 lutego oraz 3 i 4 marca 1989 roku. Jednym z przedstawicieli strony solidarnościowo-opozycyjnej był Jerzy Regulski, który w prezentowanym stanowisku określił, iż samorząd terytorialny powinien być jednostką niezależną od władzy i administracji państwowej, posiadać podmiotowość prawną, samodzielność finansową oraz dysponować mieniem komunalnym. Propozycje konkretnych rozwiązań prawnych przedstawił Michał Kulesza. Według opozycji należało upodmiotowić samorządy w zakresie prawa cywilnego, co umożliwiłoby im działalność gospodarczą oraz prawa publicznego, dzięki któremu mogłyby pełnić funkcje podmiotu władzy publicznej. Kulesza postulował wyposażenie samorządu we własne organy uchwałodawcze i wykonawcze, zagwarantowanie mu swobody w dysponowaniu własnymi środkami (Olszewski 2007, s. 95–96). Warto przypomnieć, że w czasie dyskusji Jerzy Regulski zaproponował zmianę nazewnictwa organów samorządowych na: sejmik wojewódzki, rada gminna, wójt i burmistrz. Uczestnicy obrad wypracowali definicję samorządu terytorialnego jako związku wszystkich mieszkańców gminy posiadającego osobowość prawną. Zgodzono się co do konieczności opracowania demokratycznej ordynacji wyborczej do rad. Miała ona gwarantować możliwość wyboru przedstawicieli o różnych poglądach politycznych. Strony opowiedziały się za przywróceniem własności komunalnej, zapewnieniem stałych dochodów pochodzących ze źródeł własnych i dotacji przyznawanych z budżetu centralnego na podstawie transparentnych kryteriów oraz samodzielnością gospodarczą jednostek samorządowych, w tym za prawem do powoływania własnych przedsiębiorstw i prowadzenia działalności gospodarczej. Różnice zdań między stronami wystąpiły podczas omawiania koncepcji organów samorządu terytorialnego, miejsca organów uchwałodawczych samorządu w systemie władzy publicznej, ponadlokalnych organizacji samorządu oraz nadzoru nad samorządem i ochrony sądowej władz lokalnych (Trembicka 1994, s. 3–11; Regulski 2000, s. 202–203; *Reforma* 2000, s. 57–58, 201–209). Ponieważ strona opozycyjna nie wyraziła zgody na reformowanie istniejących rad narodowych w samorząd terytorialny, rozmowy przerwano 4 marca. Zakończyły się one jedynie protokołem końcowym zawierającym zestawienie stanowisk obu stron. Nikła skłonność przedstawicieli rządu do ustępstw wynikała zapewne z braku zgody na postulaty godzące w socjalistyczny ustrój państwa. Zdawano sobie sprawę, że kwestia samorządu terytorialnego stanowiła element walki politycznej o zasadnicze przekształcenie ustro-

ju, a co za tym idzie – o odsunięcie komunistów od władzy (Regulski 1989, s. 4; Kulesza 2000, s. 7 i in.). Potwierdza to opinia Jerzego Regulskiego: „W praktyce samorządności Polska ma 50-letnią przerwę [...]. Przywrócenie samorządu jest konieczne [...]. Niestety w Polsce ludzie nie wiedzą, co to jest samorządność miast i gmin, nie rozumieją jej istoty, nie doceniają wagi. Nie wytworzyło się poczucie interesu lokalnego [...]. Dokument parafowany w zespole samorządu terytorialnego w bezpośredni sposób nie załatwia nic. Istnieje niebezpieczeństwo, że [...] strona rządowa będzie realizować stary model zarządzania [...]. Dziś jest zupełnie naturalne, że samorządność [...] została przesłonięta przez zbliżające się wybory do sejmu i senatu [...]. Wypełnienie podpisanego przez nas porozumienia autentyczną treścią będzie bardzo trudne. Gdybyśmy realizowali program pełnej samorządności oznaczałoby to zmianę ustroju. Zgodziliśmy się jednak, że musi nastąpić koniec realnego socjalizmu w jego dotychczasowym wydaniu. Tę prawdę przyjęła również władza” (Regulski 1989, s. 281).

W czerwcu 1989 roku przeprowadzono wybory parlamentarne. Postulaty dotyczące samorządu zostały włączone do programu wyborczego Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”. Wkrótce po wyborach, 29 grudnia 1989 roku, znowelizowano Konstytucję PRL. W jej zapisach pojawiło się odniesienie do postulowanego przywrócenia samorządu terytorialnego: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu” (Dz.U. Nr 75 poz. 444). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że zapis ten wyprzedzał analogiczne normy prawne zastosowane w innych państwach europejskich (Dolnicki 2003, s. 56).

Niemal bezpośrednio po wyborach czerwcowych parlament przystąpił do prac przygotowujących reformę samorządową. Inicjatorem tych działań był Senat, a prace zmierzające do przygotowania aktów normatywnych prowadziła senacka Komisja Samorządu Terytorialnego wspólnie z zespołem rządowym pod kierunkiem ówczesnego pełnomocnika rządu do spraw reformy samorządu terytorialnego – Jerzego Regulskiego. Sejm podjął prace nad reformą samorządową w styczniu 1990 roku. Podczas senackiej debaty poseł sprawozdawca Jerzy Stępień wskazał, że na planowaną reformę złożą się trzy etapy: pierwszy – zniesienie rad narodowych, drugi – gruntowna zmiana zasad funkcjonowania państwowej administracji rządowej i trzeci – utworzenie instytucji samorządu terytorialnego (Chmaj 2005, s. 31). Od tego czasu w ciągu roku parlament uchwalił jedenaście ustaw dotyczących reformy samorządowej na szczeblu gminy (Regulski 2000, s. 63–137; Wytrążek 2009, s. 151–152). Powołanie samorządu terytorialnego należy uznać za jedną z najważniejszych decyzji podjętych na drodze do przeobrażenia ustroju Polski. W 1990 roku powrócono do koncepcji dualistycznego modelu administracji terenowej, w której jednym z filarów był samorząd terytorialny na szczeblu gminy (Sokalska, s. 326).

Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku (Dz.U. Nr 16, poz. 95), od 1999 roku nosząca tytuł ustawy o samorządzie gminnym, przyjęła jednolity model gminy jako terytorialnego związku samorządowego wiejskiego bądź miejskiego. W przywołanych przepisach dość szeroko ujęto zakres działania gminy, ustawodawca zaliczył do niego bowiem wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone odrębnymi ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania własne gminy wskazane w art. 7. ustawy miały służyć zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Można je ująć w czterech kategoriach spraw związanych z: 1) infrastrukturą społeczną – oświata, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura, kultura fizyczna; 2) infrastrukturą techniczną – drogi, mosty, sieci gazowe, wodociągi, kanalizacja, transport zbiorowy; 3) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym – ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne, porządek publiczny; 4) ładem przestrzennym i ekologicznym – zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska. W następnych latach zakres zadań własnych określonych w 1990 roku podlegał ewolucji. Na przykład uchwalona w 1991 roku ustawa o systemie oświaty umożliwiła gminom (w ramach zadania własnego) zakładanie szkół i przedszkoli oraz nadzór na istniejącymi już placówkami tego typu (Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425; Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 – tekst jednolity). W kolejnych latach kilkakrotnie poszerzano katalog zadań gminy o: zapewnienie opieki socjalnej, medycznej i prawnej kobietom w ciąży (zadanie opieki nad kobietami w ciąży zniesiono w 2001 roku, wówczas przyjęto szerszą formułę, mówiącą o obowiązku realizacji zadań z zakresu polityki prorodzinnej); utrzymanie porządku w gminach; obowiązek dostarczania gazu. Wraz z początkiem nowego stulecia do powyższego katalogu dodano inne zadania własne: promocję gminy, upowszechnianie idei samorządowych oraz współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (Honka 2012, s. 133). Obok zadań własnych do gminy należało wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, nakładanych przez ustawy, z zastrzeżeniem wyasygnowania na nie przez administrację rządową środków finansowych (Chmaj 2005, s. 32).

Władzę w gminie miały sprawować jej organy oraz bezpośrednio, w drodze wyborów lub referendum, mieszkańcy. Przepisy dotyczące referendum lokalnych uregulowała ustawa z 2000 roku. Zastąpiono nią wcześniejsze normy zawarte w ustawach dotyczących poszczególnych szczebli samorządu. Referendum mogło być przeprowadzone na wniosek organu stanowiącego lub na wniosek 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Wyjątek od tej reguły stanowił przypadek, w którym referendum dotyczyło odwołania rady bądź wójta, burmistrza czy prezydenta. Wówczas wniosek o przeprowadzenie referendum mogło złożyć 10 procent uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub rada gminy. Referendum było ważne, jeśli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 30 procent uprawnionych mieszkańców gminy (Leoński 2004, s. 161–165).

W świetle wprowadzonych w 1990 roku przepisów organem uchwałodawczym i kontrolnym w gminie stała się rada gminy (w miastach rada miejska). Liczbę członków rad determinowała liczba mieszkańców gminy. W zależności od liczby osób zamieszkujących gminę rady mogły składać się z piętnastu, dwudziestu pięciu lub więcej radnych, a górną granicę wyznaczała liczba czterdziestu pięciu członków. Na czele rady stał jej przewodniczący. Do kompetencji rady należały wszelkie sprawy znajdujące się w zakresie działania gminy. Ponadto ustawodawca określił wyłączne kompetencje rady gminy, do których zaliczył między innymi: powoływanie i odwoływanie zarządu gminy, przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej gminy, przyjmowanie uchwał w sprawie udzielania bądź nieudzielania zarządowi absolutorium, uchwalanie statutu, budżetu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych gminy i nakładania podatków gminnych (Honka 2012, s. 136–138).

Organem wykonawczym gminy od 1990 do 2002 roku był zarząd gminy, organ kolegialny początkowo cztero–siedmioosobowy, a od 1995 roku trzy–siedmioosobowy. W roku 2002 w miejsce zarządu wprowadzono organy jednoosobowe: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wójt jako organ wykonawczy gminy kierował bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentował ją na zewnątrz. Wójt był pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru, a także organem administracji publicznej. Swoje zadania wykonywał przy pomocy urzędu, którego był kierownikiem (Bukowski 2011, s. 205–225; Ura 2010, s. 195–214).

W latach 1990–1998 funkcjonował jeszcze jeden organ związany z samorządem gminnym. Był nim sejmik samorządowy, który miał pełnić funkcję reprezentanta gmin wobec administracji rządowej. Był to organ kolegialny, działający na sesjach plenarnych. Między sesjami jego czynności wykonywało prezydium. Zakresem działania obejmował obszar województwa. W skład sejmiku wchodził delegaci gmin wybrani przez rady spośród swoich członków. W świetle ustawy z 8 marca 1990 roku (Dz.U. 1990 r. Nr 16, poz. 95 rozdział 8; Dudzik 1998, s. 32–37) do zadań sejmiku należało między innymi: upowszechnianie doświadczeń samorządowych, ocenianie działalności gmin i instytucji komunalnych na terenie województwa, mediowanie w sprawach spornych między gminami, zwoływanie nadzwyczajnych sesji rady gminy, ocenianie działalności administracji rządowej w województwie, opiniowanie kandydata na wojewodę. Nadzór nad sejmikiem powierzono dwóm organom – prezesowi Rady Ministrów i regionalnej izbie obrachunkowej.

Na mocy uchwalonych w marcu 1990 roku ustaw o samorządzie terytorialnym i o terenowych organach rządowej administracji ogólnej przywrócono samorząd terytorialny i wprowadzono pomocniczy podział kraju na 267 rejonów administracyjnych (Dz.U. Nr 21, poz. 123). W konsekwencji uchwalenia powyższych ustaw

powstał dualistyczny model ustroju administracji publicznej, który z jednej strony składał się z administracji rządowej, wykonywanej przez organy rządowej administracji ogólnej i specjalnej, z drugiej zaś – z administracji lokalnej, wykonywanej przez gminy będące jednostkami samorządu terytorialnego. Sytuację komplikowało ponadto wprowadzenie w 1990 roku nieprzewidzianego w konstytucji pośredniego szczebla podziału terytorialnego między gminą a województwem w postaci rejonów administracji ogólnej jako obszaru działania kierowników urzędów rejonowych – organów w pełni podporządkowanych wojewodom i będących najniższym szczeblem hierarchicznie zbudowanego systemu administracji rządowej. Model spiętrzonej, trójszczeblowej władzy publicznej funkcjonujący w małych województwach – dwa szczeble administracji rządowej i samorządowa gmina – przetrwał do końca 1998 roku, choć jego dysfunkcjonalność była oczywista. Zderzenie się tendencji decentralistycznych i centralistycznych, samorządowych i biurokratycznych prowadziło w latach 90. do paraliżu projektów reform (Izdebski, Kulesza 2004, s. 69 i in.; *Region* 1991; Kulesza 1995; Kasiński 2009, s. 235). Powodowało też istotne osłabienie efektywności działania całego systemu władzy publicznej w terenie oraz brak możliwości realizowania konsekwentnej, długofalowej polityki administracyjnej.

Drugi etap decentralizacji i dekoncentracji administracji związany był z reformami przeprowadzonymi w 1998 roku – 24 lipca uchwalono ustawę, na podstawie której przeprowadzono reformę podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603). W myśl ustawy jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego stały się gminy, powiaty i województwa, przy czym w gminach i powiatach miała występować wyłącznie władza samorządowa, natomiast w województwach dualizm władzy w postaci władzy rządowej (wojewody z urzędem wojewódzkim jako ośrodkiem administracji rządowej) oraz władzy samorządowej (marszałka z urzędem marszałkowskim jako ośrodkiem administracji samorządowej), a także sejmik województwa.

Z kolei samorząd powiatowy przywrócono na mocy ustawy z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. Nr 91, poz. 578). Ustawa o samorządzie powiatowym stanowiła, że jest on wspólnotą samorządową funkcjonującą na określonym terytorium. Powiat miał wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Posiadał przy tym osobowość prawną, co pozwalało mu, podobnie jak gminie, na bycie podmiotem praw i obowiązków oraz na podejmowanie czynności o charakterze cywilnoprawnym. Wśród zadań własnych powiat miał realizować zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, dotyczące: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rol-

nictwa, leśnictwa, rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, obronności, promocji powiatu i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zadania własne powiatu można ująć w pięć kategorii spraw dotyczących: infrastruktury społecznej, infrastruktury technicznej, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego oraz działalności organizacyjnej zmierzającej do rozwiązywania lokalnych problemów (Ustrój 2000, s. 31–32; Nicyporuk 2005, s. 105–106). Obok realizacji zadań własnych powiat został uprawniony do wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej – po zawarciu porozumienia administracyjnego z jej organami (Byjoch, Sulimierski, Tarno 2000, s. 42–43).

Władzę w powiecie, podobnie jak w gminie, mieli sprawować mieszkańcy, uczestnicząc w wyborach lub referendach, a także organy samorządu powiatowego. Organami samorządu ustanowiono radę i zarząd powiatu. Rada powiatu z przewodniczącym na czele, podobnie jak na poziomie gminy, była organem stanowiącym i kontrolnym. Kadencję rady określono na cztery lata, a radnych mieli wybierać mieszkańcy powiatu w wyborach bezpośrednich. Rada powiatu mogła liczyć od piętnastu do maksimum dwudziestu dziewięciu radnych. W ustawie z 1998 roku, analogicznie do przepisów dotyczących gminy, ustawodawca określił wyłączne kompetencje rady powiatu, dotyczące spraw organizacyjnych (m.in. uchwalanie aktów prawa miejscowego), planistycznych (uchwalanie budżetu powiatu), finansowych, osobowych i kierowniczo-kontrolnych. Poszerzenia właściwości rady powiatu dokonano w 2001 roku na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym z 11 kwietnia (Honka 2012, s. 190–195). Zarząd powiatu był jej organem wykonawczym. W skład zarządu wchodził: starosta, wicestarosta i od trzech do pięciu członków. Z zapisów statutu wynikało przede wszystkim, że do zarządu należy: wykonywanie uchwał rady powiatu oraz zadania wynikające z przepisów prawa, na przykład prawidłowe wykonywanie budżetu. Szczególną pozycję prawną w powiecie zajmował starosta, który był przewodniczącym zarządu powiatu, organizował jego pracę oraz reprezentował powiat na zewnątrz (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592; szerzej zob. Izdebski 2011, s. 185 i in.; Zieliński 2004, s. 69).

Zgodnie z ustawą z 1998 roku trzecią jednostką polskiego samorządu terytorialnego stało się województwo. Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca stanowiła, że „Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Województwo oznacza: 1) jednostkę samorządu terytorialnego – regionalną wspólnotę samorządową; 2) największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej.” (Dz.U. Nr 91, poz. 576, art. 1). Podobnie jak w przypadku dwóch niższych stopni samorządu terytorialnego, mieszkańcy nie mieli możliwości decydowania o przynależno-

ści do wspólnoty wojewódzkiej. Zadania samorządu województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576; por. Honka 2012, s. 215–220) skoncentrowano wokół dwóch kategorii spraw, to jest określania strategii rozwoju województwa oraz prowadzenia polityki rozwoju województwa. Jako główne cele przy określaniu strategii ustawodawca wskazał: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Cele dotyczące polityki rozwoju województwa ujęto w następujące ramy: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, publicznych i prywatnych na rzecz realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie; wspieranie walorów i możliwości rozwojowych województwa; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że podobne zadania dotyczyły także gmin i powiatów, jednak w odniesieniu do samorządu województwa były znacznie mniej rozbudowane. Według Zygmunta Niewiadomskiego można je sprowadzić do trzech kategorii: kształtowania ładu społecznego, pobudzania aktywności gospodarczej oraz zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego (Ustrój 2000, s. 38).

Organami województwa stały się sejmik i zarząd województwa. Zgodnie z ustawą kadencja sejmiku trwała cztery lata, a radni wybierani byli przez mieszkańców województwa w wyborach bezpośrednich. Sejmik pełnił funkcje stanowiące i kontrolne. Podobnie jak w przypadku dwóch pozostałych stopni samorządu ustawodawca określił wyłączne kompetencje sejmiku województwa, koncentrujące się wokół kwestii prawotwórczych, organizacyjnych, planistycznych, finansowo-majątkowych i osobowych (Prawo 1998, s. 208–209). Wśród zadań sejmiku znalazły się również sprawy współpracy z zagranicą, w tym podejmowanie uchwały Priorytetu współpracy zagranicznej województwa oraz uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej (Dz.U. Nr 91, poz. 576, art. 75–77). Na czele sejmiku postawiono przewodniczącego i jego trzech zastępców, wybieranych spośród radnych w głosowaniu tajnym. Z kolei organem wykonawczym samorządu województwa stał się zarząd z marszał-

kiem województwa. Od czasu wejścia w życie ustawy o samorządzie wojewódzkim, także w tym przypadku w przepisach wprowadzano pewne zmiany (Honka 2012, s. 228–235). Nadzór nad działalnością samorządu województwa miały sprawować trzy organy: prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa (Dz.U. Nr 91, poz. 576, art. 78; Zieliński 2004, s. 107–109).

Reforma samorządowa przeprowadzona w 1998 roku stanowiła drugi etap podjętych w 1990 roku zmian ustrojowych, polegających na decentralizacji i dekoncentracji administracji państwa. W tym czasie wprowadzono samorząd na szczeblu powiatu oraz województwa. Ważnym elementem było upodmiotowienie mieszkańców powiatów, których – podobnie jak mieszkańców gmin – ustawodawca zaliczył do społeczności lokalnych. Te same rozwiązania zastosowano na szczeblu województwa, upodmiotawiając społeczność regionalną. W ten sposób od 1 stycznia 1999 roku miejsce dwustopniowego podziału terytorialnego państwa zajął system trójstopniowy. Obejmował on samorządowe gminy, samorządowe powiaty i rządowo-samorządowe województwa. Pozycję prawną samorządu terytorialnego wzmocniła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.

Reformy dokonane w drugiej połowie lat 90. XX stulecia przez wprowadzenie na szczebel powiatowy i wojewódzki mechanizmów demokratycznego sprawowania władzy przez wspólnoty samorządowe przyczyniły się do stworzenia instytucjonalnych podstaw do wykształcenia się społeczeństwa obywatelskiego.

Tytułem zakończenia

Jedną z elementarnych cech samorządu terytorialnego jest władztwo nad przestrzenią. Ustawowe przyznanie tego władztwa gminom w 1990 roku oraz powiatom i województwom w 1998 roku było widocznym znakiem trójpodziału władzy i odejściem od jednolitej władzy państwowej funkcjonującej w okresie PRL. Aby proces ten mógł się dokonać, społeczeństwo polskie doświadczyło dwóch trudnych dekad przemian ustrojowych. Przeprowadzenie nowoczesnych reform samorządowych było możliwe dzięki konsolidacji wyzwającego się spod komunistycznej dyktatury społeczeństwa, które wykazało duże zdolności do samoorganizacji. Przełomem dla funkcjonowania różnych sfer życia w Polsce, w tym społecznego, były strajki sierpniowe 1980 roku. Stały się impulsem, który uruchamiając lawinę działań samoorganizacyjnych, rozpoczął wielką przemianę postaw. „Solidarność”, która uchwalając 7 października 1981 roku Program Rzeczypospolitej Samorządowej, sformułowała podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Wydarzenia lat 1980–1981 nie przyniosły spełnienia oczekiwań Polaków, jednak dały początek transformacji, która w ciągu dwóch dekad doprowadziła do zmiany ustroju państwa i powstania związków samorządowych konsolidujących społeczności lokalne wokół działań na rzecz regionów.

Źródła drukowane

Archiwum Solidarności (2003), seria: Dokumenty, Warszawa.

Konwersatorium (1981) „Doświadczenie i Przyszłość” przy Collegium Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej. Raport grupy roboczej „Prawo, Praworządność i Gwarancje Prawne”, 5 sierpnia 1981, „Biuletyn Informacyjny NSZZ Solidarność w Instytucie Badań Jądrowych”, 24 sierpnia 1981.

Memoriał J. Urbana, S. Cioska, W. Pożogi dla Wojciecha Jaruzelskiego z 28 stycznia 1988 r. (2004), [w:] Okrągły Stół. Dokumenty i materiały, t. 1: Wrzesień 1986 – luty 1989, Warszawa.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 142, poz. 1592).

Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 1 lipca 1988 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 26 poz. 183).

Okrągły Stół. Dokumenty i materiały (2004), W. Borodziej, A. Garlicki (red.), Kwiecień 1989 – czerwiec 1989, t. 4, Warszawa.

Podstawowe dane statystyczne o Polsce 1946–1990 (1991), Warszawa.

Porozumienia Okrągłego Stołu. Warszawa 6 luty – 5 kwietnia 1989 r. Dyskusja plenarna. Dokumenty. Notatki biograficzne (1989), Warszawa.

Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów (1981), „Tygodnik Solidarność”, 16 X 1981, nr 29.

Raport o stanie finansowym państwa w 1989 roku (1990), Warszawa.

Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990 (2000), wstęp i wybór J. Regulski, Warszawa.

Sprawozdanie z realizacji polityki pieniężnej w 1990 roku (1991) Warszawa.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185).

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).

Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie (2000), Niewiadomski Z., Zbiór aktów prawnych, Warszawa.

Literatura

Antonowska-Bartosiewicz I., Małecki W. (1992), Zadłużenie zagraniczne Polski do końca 1991, Warszawa.

Baka W. (1999), *U źródeł wielkiej transformacji*, Warszawa.

Balcerowicz L. (1992), *800 dni. Szok kontrolowany*, Warszawa.

Balcerowicz L. (1997), *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Warszawa.

Bigo T. (1936), *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji*, Lwów.

Bożyk P. (1983), *Marzenia i rzeczywistość, czyli anatomia polskiego kryzysu*, Warszawa.

Breński W., Oleksiuk A. (2008), *Przemiany gospodarczo-społeczne w Polsce w XX wieku*, Gdynia.

Bukowski Z. (2011), *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń.

Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P. (2000), *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa.

Chmaj M. (2005), *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.

Chruściak R. (1997), *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa.

Dąbrowski M. (1992), *Results and Prospects of the Polish Stabilization Program*, „Eastern European Economics”, nr 3.

Dolnicki B. (2003), *Samorząd terytorialny*, Kraków.

Domarańczyk Z. (1990), *100 dni Mazowieckiego*, Warszawa.

Dudek A. (2002), *Decydujące miesiące. Polska, kwiecień – sierpień 1989*, [w:] A. Dudek, A. Friszke (red.), *Polska 1986–1989: koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji. Miedzeszyn, 21–23 października 1999, t. 1*, Warszawa

Dudek A. (2004a), *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków.

Dudek A. (2004b), *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków.

- Dudek A. (2007), Kryzys systemu komunistycznego w Polsce lat osiemdziesiątych, „Pamięć i Sprawiedliwość”, nr 1.
- Dudzik S. (1998), Podmiotowość prawna sejmiku samorządowego, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Friszke A. (2003), Polska. Losy państwa i narodu 1939–1989, Warszawa.
- Friszke A. (2014), Rewolucja Solidarności 1980–1981, Kraków.
- Gebethner S. (1998), W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie становienia nowej Konstytucji RP, Warszawa.
- Gottlieb S. (1933), Samorząd Polski. Ustawa z dn. 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Lwów.
- Graża D. (2004), System docelowy gospodarki PRL w projektach reform gospodarczych z lat 1980–1981, „Dzieje Najnowsze”, nr 1.
- Graża D.T. (2005), Reformy gospodarcze w PRL (1982–1989). Próba ratowania socjalizmu, Warszawa.
- Graża D.T. (2008), Próba modernizacji państwa w latach 1987–1988. Dlaczego i dla kogo przygotowano II etap reformy?, [w:] A. Bałaban, J. Faryś, T. Sikorski, P. Sławiński (red.), Demokracja centrum i peryferie. Procesy modernizacyjne państwa w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku, Gorzów–Szczecin.
- Honka N. (2012), Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej, Wrocław.
- Izdebski H. (2011), Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), Administracja publiczna – zagadnienia ogólne, Warszawa.
- Jarmołowicz W., Piątek D. (2013), Polska transformacja gospodarcza. Przesłanki – przebieg – rezultaty, [w:] J. Owsiak, A. Pollok (red.), W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego, Warszawa.
- Kaliński J. (1995), Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne, Warszawa.
- Kaliński J. (2007), Ekonomiczne aspekty kryzysów systemu komunistycznego w Polsce (1956–1980), „Pamięć i Sprawiedliwość”, nr 1.
- Kaliński J. (2009), Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004, Warszawa.
- Kaliński J. (2015), Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki rynkowej w Polsce?, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 12.
- Kallas M., Lityński A. (2000), Historia ustroju i prawa Polski Ludowej, Warszawa.
- Kasiński M. (2009), Reforma samorządowa 1998 roku a nowe województwo łódzkie, [w:] K. Badziak, M. Łapa (red.), Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały, Łódź.
- Kołodko G. (1992), Transformacja polskiej gospodarki. Sukces czy porażka?, Warszawa.
- Kowalski S. (1990), Drużyna Wałęsy. Uwagi o kampanii wyborczej „Solidarności”, [w:] L. Kolarska-Bobińska, P. Łukasiewicz, Z.W. Rykowski (red.), Wyniki badań – wyniki wyborów 4 czerwca 1989, Warszawa.
- Kręcisław W., Orłowski W. (2008), Przygotowanie, uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji z 1997 r., [w:] W Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 15 września 2008 r., Lublin.

- Kuczyński W. (1981), *Po wielkim skoku*, Warszawa.
- Kulesza M. (1995), *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Kulesza M. (2000), *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.
- Kuroń J. (1984a), *Mysli o programie działania*, [w:] *Polityka i odpowiedzialność*, Londyn.
- Kuroń J. (1984b), *Sytuacja w kraju a pogrom opozycji*, [w:] *Polityka i odpowiedzialność*, Londyn.
- Landau Z. (1986), *Etapy rozwoju gospodarczego Polski Ludowej*, Warszawa.
- Landau Z., Roszkowski W. (1995), *Polityka gospodarcza II RP i PRL*, Warszawa.
- Leoński Z. (1984), *Problematyka administracji terenowej w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały”, nr 58.
- Leoński Z. (2004), *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2004.
- Lesiakowski K. (2010), *Wybory czerwcowe 1989 r. – spojrzenie po 20 latach*, „Rocznik Łódzki”, t. LVII.
- Lesiakowski K. (2012), *Zaopatrzenie mieszkańców Łodzi w artykuły codziennego użytku w latach 1980–1983*, „Przegląd Nauk Historycznych”, nr 1.
- Lesiakowski K. (2016), *Ku społeczeństwu obywatelskiemu. Samoorganizacja społeczeństwa polskiego 1980–1981*, „Rocznik Łódzki”, t. LXV.
- Lipowicz I. (2009), *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990–1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2.
- Łapa M. (2018), *Sto lat samorządu. Sto lat niepodległości*, Łódź.
- Mączyński M. (2012), *Organizacyjno-prawne aspekty funkcjonowania administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego dla zajętych obszarów polskich w latach 1939–1945. Ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa jako stolicy Generalnego Gubernatorstwa*, Kraków.
- Mikołajewicz Z. (2003), *Ekonomiczne i społeczne skutki procesu transformacji w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio H, Oeconomia 37.
- Mikuła E. (2004), *Spółeczny wymiar transformacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 4.
- Mojak R. (2000), *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] R. Mojak (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin.
- Mojak R. (2018), *Geneza, prawnoustrojowe zasady i prawne procedury tworzenia i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XL.
- Mołdawa T. (1991), *Ludzie władzy 1944–1991. Władze państwowe i polityczne Polski według stanu na dzień 28 II 1991*, Warszawa.
- Mołdawa T. (2007), *Problemy konstytucyjne okresu transformacji*, [w:] J. Błuszkowski (red.), *Dylematy polskiej transformacji*, Warszawa.

- Morawski W. (2011), *Dzieje gospodarcze Polski*, wyd. 2, Warszawa.
- Niczyporuk J. (2005), *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.
- Olszewski P. (2007), *Problem samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego Stołu”*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 4.
- Paczkowski A. (1995), *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa.
- Panejko J. (1926), *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż.
- Prawo administracyjne* (1998), red. J. Boć, Wrocław.
- Przeperski M. (2016), *Ostatnia próba modernizacji PRL. Rząd Mieczysława F. Rakowskiego (1988–1989)*, „Pamięć i Sprawiedliwość”, nr 1.
- Region samorządowy, założenia koncepcji – warianty rozwiązań – propozycje regulacji* (1991), red. L. Kieres, R. Sowiński, Poznań.
- Regulski J. (1989), *Przy Okrągłym Stole. O samorządzie terytorialnym*, „Rada Narodowa”, nr 9.
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa.
- Skibicki R. (2019), *Skutki prawne i ekonomiczne tzw. ustawy Wilcza w trzydziestolecie jej uchwalenia*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, z. 13.
- Sobol M. (2008), *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w drodze do euro*, Warszawa.
- Sokalska E. (2011), *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX wieku*, „Zeszyty Prawnicze UKSW”, t. 11, nr 3.
- Społeczeństwo i władza lat osiemdziesiątych w badaniach CBOS* (1994), red. B. Badora i in., Warszawa.
- Stępień J. (2012), *Reformy administracji publicznej w warunkach polskiej transformacji*, [w:] J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, Białystok.
- Szczepański J. (1981), *Przedmowa*, [w:] *Rzeczpospolita na progu lat osiemdziesiątych*, M.F. Rakowski, Warszawa.
- Transformacja* (2002), *Transformacja społeczno-gospodarcza w Polsce*, Warszawa.
- Trembicka K. (1994), *Okrągły Stół w Polsce – koncepcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Ura E. (2010), *Prawo administracyjne*, Warszawa.
- Winiecki J. (1999), *Formalne i nieformalne reguły postępowania w warunkach postkomunistycznej transformacji*, [w:] E. Adamowicz (red.), *Gospodarka w okresie przemian*, Warszawa.
- Wytrząsek W. (2009), *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin.
- Zaleśny J. (2017), *Tworzenie konstytucji z 1997 roku. Przejaw kooperacji czy rywalizacji elit politycznych?*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6.
- Zieliński E. (2004), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa.

ADAM J. JAROSZ*

30 LAT SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ASPEKCIE PRZEMIAN

Wstęp

Odbudowanie samorządu terytorialnego było ważnym elementem przemian demokratycznych w Polsce po 1989 roku. Gdy przemiany te miały miejsce, nie były priorytetem, a powrót samorządu odbywał się w cieniu pozostałych zmian – ustrojowych, politycznych i ekonomicznych. Mimo reform i przemian, które samorząd przechodzi do dziś, miał bardzo duży wkład w transformację i modernizację Polski.

Niniejszy rozdział ma na celu przeanalizowanie zmian w samorządzie i w polityce lokalnej, które następowały przez ostatnie 30 lat. Przedstawiono proces odbudowy struktur samorządowych i ich rozwój w tej perspektywie czasowej. Jaki samorząd był wtedy, na początku działalności i jaki jest dziś. Zbadano, jak samorząd sam się zmieniał, jak był zmieniany przez władze centralne, a także jak dzięki swojej działalności wpłynął na zmiany w Polsce, włączając w to poziom życia obywateli i ich zaangażowanie społeczne.

W rozdziale przeanalizowano, jak w ramach reform samorządowych zmieniał się katalog zadań przyznanych samorządom, kształt i pozycja ich organów, podziały terytorialne państwa oraz finanse samorządowe. Zbadano również, w jaki sposób ewoluował system wybierania ich organów, a przez to aktorzy polityki lokalnej, ugrupowania lokalne czy np. formuły zawierania lokalnych koalicji. Przeanalizowano też, jakie wykształcono narzędzia partycypacji i demokracji bezpośredniej. W koń-

* Dr Adam J. Jarosz, Zakład Polityki Publicznej, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Zielonogórski.

cowej części analizie poddany został proces modernizacji, za który samorząd był odpowiedzialny i którym zarządzał.

Samorząd terytorialny jako zagadnienie jest bardzo często badany w różnych dyscyplinach nauk. Samorządem zajmują się prawnicy, ekonomiści, politolodzy i, w mniejszym stopniu, historycy i socjologowie. Kwestie jego dotyczące szeroko omawiane są w czasopismach „Samorząd Terytorialny”, „Finanse Komunalne” oraz „Studia Regionalne i Lokalne”. Do najważniejszych prac analizujących kompleksowo rozwój samorządu terytorialnego w Polsce zaliczyć można: rozdział Marka Barańskiego i Sebastiana Kubasa (2009), w którym analizują poszczególne etapy rozwoju samorządu, zadań i organów samorządowych, także artykuł Andrzeja Ferensa dotyczący pierwszych lat funkcjonowania samorządu (1994) oraz Andrzeja Szewca, który bada rozwój przepisów prawnych dotyczących samorządu (2010). Na uwagę zasługuje również książka Jerzego Regulskiego, który oprócz analizy naukowej zamieścił w niej także opis swoich doświadczeń przy wprowadzaniu różnych rozwiązań w życie. Norbert Honka (2012), Radosław Kamiński (2014) i Beata Słobodzian (2006) w swoich książkach przedstawili poszczególne etapy reform samorządowych, wnikliwie przeanalizowali wykuwanie się rozwiązań w debacie publicznej, a także tworzenie kolejnych typów jednostek samorządowych. Analizowali przy tym pojawiające się alternatywne koncepcje i pomysły różnych sił politycznych.

Z uwagi na bardzo liczne opracowania poruszające także kwestie poszczególnych typów jednostek, wyborów samorządowych, ustroju samorządu i rozwiązań prawnych z nim związanych ten rozdział ma charakter przeglądowy i wskazano w nim największe sukcesy i porażki samorządu terytorialnego. Podsumowuje i analizuje najważniejsze trendy w polskim samorządzie, które obserwowano przez 30 lat jego istnienia. Zastosowana zostanie metoda systemowa, traktująca samorząd terytorialny jako składający się, co prawda, z niezależnych elementów, ale jednak tworzących system organów wypełniających w skali państwa określone zadania. Najważniejsze fakty i dane zaczerpnięte zostały z ustaw dotyczących samorządu terytorialnego, danych Państwowej Komisji Wyborczej oraz dostępnej literatury w tej tematyce.

Rok 1990: Przełom po przełomie

Budowanie polskiego samorządu terytorialnego oraz jego funkcjonowanie stało się ważnym elementem transformacji ustrojowej oraz demokratyzacji. Pomimo że podobne zmiany dokonywały się również w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, nie wykształcił się jeden uniwersalny środkowoeuropejski model ustroju samorządowego, ponieważ państwa przyjmowały różne rozwiązania ustroju (Swianiewicz 2014, s. 306). Samorząd terytorialny przywracany był według wzorów funkcjonujących w państwach zachodnioeuropejskich, jednak nie można

mówić o prostym skopiowaniu rozwiązań tam występujących (Bafoil 1995, s. 597). Przechodził przez etapy transformacji ustrojowej, wyróżnianej przez badaczy przemian politycznych: dekonstrukcję starego reżimu (faza preparacyjna), przekazanie lub oddanie władzy (faza demokratycznej transformacji) i ugruntowanie się nowego systemu (faza konsolidacji demokracji) (Rustow 1970), tranzycję w momencie zmiany władzy i trwającą znacznie dłużej konsolidację (Pridham 2000, s. 19–23). W czasie tranzycji instytucje są tworzone, przyznaje się im kompetencje i zadania, a także implementowane są nowe rozwiązania, których uczą się osoby pełniące funkcje w różnych instytucjach. Etap konsolidacji to ustabilizowanie się nowych instytucji, okrzepnięcie procedur, a także postrzeganie ich jako coś oczywistego przez osoby w nich pracujące i społeczeństwo (Baldersheim 2003, s. 242–244). W procesie budowania samorządu w Polsce można było obserwować również zależność ścieżki (*path dependency*), ponieważ wykorzystano przy tym bardzo wiele elementów poprzednich struktur, jak początkowo niezmienione podziały terytorialne, mienie, infrastrukturę urzędową, kadry czy część rozwiązań prawnych, szczególnie w kwestii uregulowań technicznych i specjalistycznych (Ekiert 2001, s. 515–519; Illner 2003, s. 67–68).

Dyskusje i koncepcje dotyczące reformy samorządowej prowadzone były wśród grup naukowców znacznie wcześniej niż obrady Okrągłego Stołu, a założenia reformy zostały przygotowane i dogłębnie przemyślane. Prace nad nią zakończyły się jednak już po przełomowych wyborach z 4 czerwca 1989 roku, choć przy Okrągłym Stole zagadnienia te były również dyskutowane (Bartkowski i in. 2016, s. 38–56; Kulesza, Regulski 2009, s. 27–44). Wraz z wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz.U. Nr 16, poz. 95) i po przeprowadzeniu wyborów lokalnych 27 maja 1990 roku samorząd stał się nową sferą życia społeczno-politycznego. Przełamane zostały monopole scentralizowanej władzy w obszarach: politycznym, władzy państwowej, finansowym, własnościowym i administracyjnym. Polityczne zmiany wprowadzała możliwość w pełni wolnego wyboru władz lokalnych, dzięki czemu powstało ponad dwa tysiące niezależnych od siebie i rządzących się swoją specyfiką lokalnych scen politycznych, dopełniając pluralizm polityczny postulowany przez demokratyczną opozycję w czasach PRL. Samodzielność samorządu, możliwość podejmowania niezależnych decyzji (i odpowiedzialność za nie) rozproszyły i zdekoncentrowały władzę państwową i administrowanie lokalnymi społecznościami. Możliwość posiadania własnych finansów i zarządzania nimi wedle własnego uznania umożliwiła tworzenie priorytetów, pozwoliła na znacznie bardziej oszczędne i nakierowane na spełnianie potrzeb obywateli gospodarowanie. Dzięki temu samorządy lokalne zarówno przejęły znaczący majątek od państwa, jak i szybko zaczęły nabywać i generować nowy majątek poprzez szeroko zakrojone działania inwestycyjne. Co warto podkreślić, samorząd miał również udział w przemodelowaniu organizacji całego społeczeństwa – gmina stała

się, po rodzinie, podstawową formą organizacji społeczeństwa, zapewniającą szeroko zakrojony wachlarz usług publicznych, których wiele przejęła od wielkich zakładów pracy, charakterystycznych dla gospodarki socjalistycznej (Regulski 1991, s. 104–106).

W następnych latach, choć nie brakowało problemów, niedoborów, opornego przekazywania zadań przez władze centralne, a co najważniejsze przy ciągle niestabilnym i zmieniającym się systemie finansowania, władze lokalne były w stanie generować rozwój i prowadzić stopniową modernizację. Także w pierwszych latach, mimo recesji gospodarczej, bankructw i likwidacji wielu zakładów przemysłowych, które pociągały za sobą wiele problemów społecznych, udawało się realizować duże inwestycje. Często to lokalni gospodarze znajdowali inwestorów, którzy restrukturyzowali istniejące bądź zakładali nowe przedsiębiorstwa.

Rok 1998: Przecignięte w czasie dokończenie reformy

Po przywróceniu samorządu w gminach kolejnym etapem było utworzenie samorządu na wyższych szczeblach – w powiecie i w województwie. Twórcy reformy celowo odłożyli to na kolejny jej etap ze względu na możliwy chaos i problemy m.in. z przekazaniem mienia (Regulski 2002, s. 25–26). Nie spodziewali się jednak, że sprawa przeciągnie się w czasie tak bardzo – przyczyną była porażka obozu postsolidarnościowego w wyborach w 1993 roku i niechęć nowej koalicji do zmian (w szczególności PSL).

Charakterystycznym przykładem jest „Pilotażowy program miejski”, który miał być wstępną fazą do wprowadzenia powiatów i miast na prawach powiatu, a polegał na przekazaniu 46 największym miastom i Warszawie dodatkowych kompetencji i zadań. Choć został ograniczony po zmianie rządu w 1993 roku, to doprowadzono go końca. Przebiegało to jednak w nerwowej i niepewnej atmosferze (Głowacka-Mazur, Zaremba, Kądziała 1995; Rudzka-Lorenz 1995, s. 37–38). Wreszcie kwestia powiatów i województw była zarzewiem kilkuletniej debaty politycznej, w której spierano się nie tylko o liczbę i kształt powiatów i województw, lecz także o to, czy w ogóle powiaty i duże, regionalne województwa tworzyć. Kolejne rządy opracowywały przy tym różne programy i założenia reform. Choć w 1990 roku utworzono samorząd tylko na szczeblu gminnym, to posiadał on również nadbudowę ponadgminną w postaci rządowego rejonu i sejmiku samorządowego działającego na szczeblu województwa, a także rządowych województw (Jagielski 1991, s. 24–26; Honka 2012, s. 157; Wilczyński 1991).

W przypadku powiatów planowano początkowo 293 jednostki i 45 miast powiatowych, po konsultacjach zwiększono te liczby odpowiednio do 320 i 48. W założeniach istnieć miały powiaty ziemskie oraz powiaty grodzkie w największych

miastach łączące zadania gmin i powiatów. Podstawowym założeniem było to, że powiat miał posiadać sieć ważnych instytucji (m.in. komendy policji i straży pożarnej, ZUS, KRUS, sąd, urząd skarbowy), liczyć min. 5 gmin, 50 tysięcy mieszkańców, a stolica miała liczyć 10 tys. mieszkańców. W pierwotnych koncepcjach rozważano również trzy warianty podziału wojewódzkiego: prospektywny z 12 województwami, tradycyjny – z 17 i zachowawczy – z 25 (Kamiński 2014, s. 127–130; Honka 2012, s. 174; Tucholska 2007, s. 42–43; Koc 2013, s. 37–38).

Do zrealizowania tych koncepcji przystąpiono jednak w 1997 roku po zmianie rządu i wygranej AWS, co wywołało wówczas intensywną i bardzo emocjonującą dyskusję, a także liczne protesty lokalnych środowisk. Rząd proponował powołanie 12 dużych województw o charakterze regionalnym, a największy opozycyjny klub parlamentarny SLD chciał 17 województw. W toku wnoszenia poprawek Senat przedstawił wariant kompromisowy 15 województw, ustawa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603) została jednak zawetowana przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Ostatecznie powołanych zostało 16 województw, z dodanym województwem świętokrzyskim, przy olbrzymich kontrowersjach, które spowodowało nieutworzenie województwa śródkowopomorskiego (Słobodzian 2006, s. 114–127; Kamiński 2014, s. 178–181).

W efekcie powstało 16 regionów z bardzo różnym potencjałem terytorialnym, gospodarczym i ludnościowym, a ich zadania i kompetencje reguluje stosowna ustawa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576). W dwóch przypadkach (lubuskie i kujawsko-pomorskie) funkcje stolicy województwa rozdzielono na dwa miasta. Do dziś pozostają aktualne postulaty tworzenia nowych województw (warszawskiego, śródkowopomorskiego, staropolskiego, z dowartościowaniem Częstochowy, lub wyłączeniem Radomia z województwa mazowieckiego). W przypadku województw warto podkreślić, że ich utworzenie wiązało się również z przygotowaniem Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, dla której polityka regionalna jest jednym z priorytetów. Po utworzeniu województw generowanie rozwoju regionalnego stało się ich najważniejszym zadaniem, co wiązało się z przyjęciem kilku ustaw regulujących te kwestie (Słobodzian 2006, s. 74–75).

W przypadku powiatów stworzono początkowo 308 jednostek ziemskich i 65 miast na prawach powiatu, a ich zadania i kompetencje zapisano w ustawie o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578). Polska wyróżnia się ich dużą liczbą i siatka powiatowa jest bardzo rozdrobniona, co nie ma miejsca w żadnym państwie europejskim. Nawet w Niemczech, gdzie powiaty są małe powierzchniowo, mają prawie dwukrotnie więcej ludności (Jarosz 2017, s. 188). Wynika to z tradycji rozdrobnienia – zarówno w I Rzeczypospolitej było tak w przypadku ziem, potem powiatów w państwach zaborczych, w II RP i w PRL. W każdym z tych okresów było dużo jednostek i były one małe terytorialnie (Sobczyński,

Kulesza 2006, s. 45, 49, 57, 61). Rząd wsłuchiwał się również w postulaty lokalnych środowisk i bardzo szybko zarzucone zostały początkowe pomysły utworzenia 100 dużych i silnych powiatów. Wysłuchano również próśb dotyczących stworzenia dodatkowych powiatów – w 2001 roku powstało 7 dodatkowych jednostek, co przy likwidacji powiatu warszawskiego dało łącznie 314 jednostek i 66 miast na prawach powiatu.

To rozdrobnienie powoduje różnego rodzaju problemy: wiele powiatów nie spełnia warunku, jaki początkowo zakładano – nie mają min. 50 tysięcy mieszkańców (67), stolice nie mają 10 tysięcy mieszkańców (28) i składają się z mniej niż 5 gmin (27). Jeśli zrealizują się pesymistyczne prognozy demograficzne, liczby te wkrótce wyglądać będą jeszcze mniej korzystnie. Wiele powiatów nie posiada części instytucji, które w założeniu miały być obecne na tym szczeblu, a niektóre powołują np. wspólne komendy policji, straży pożarnej, stacje sanitarno-epidemiologiczne dla kilku jednostek, często dla miasta na prawach powiatu i okalającego je powiatu ziemskiego. W kilku miejscach w strukturze sądownictwa pozostawiono sądy rejonowe i okręgowe, i nie podzielono obszarów ich działania zgodnie z nowym podziałem terytorialnym, co dla obywateli może być niejasne i niezrozumiałe. Wiele powiatów nie realizuje wystarczająco zadań w obszarze transportu lokalnego, a ich stolice nie pełnią funkcji lokalnych centrów transportu publicznego – chociażby w aspekcie dowożenia pasażerów do większych centrów przesiadkowych i węzłów transportowych (Związek Powiatów Polskich 2013, s. 13, 22–42).

Osobnym problemem jest konstrukcja miasta na prawach powiatu i powiatu okólnego zwanego „obwarzankowym”. W ten sposób rozerwano naturalnie tworzące się więzi pomiędzy miastami i ich najbliższym otoczeniem, stanowiącym dla nich często bezpośrednie i ważne zaplecze, dodatkowo w tej konstrukcji stolica powiatu umieszczona jest w mieście, które nie jest częścią takiego powiatu ziemskiego. Wzmocniło to największe miasta, dając im więcej kompetencji i zadań, a przez to środków finansowych, jednak taka sytuacja rodzi pewne problemy, ponieważ część użytkowników usług publicznych stawiana jest w sytuacji „pasażera na gapę”: osoby mieszkające pod miastem, a pracujące w nim, korzystające z jego dróg, transportu publicznego, szkół czy szpitali nie dokładają się na nie, ponieważ ich podatki pozostają w innej jednostce (Swianiewicz i in. 2016, s. 64–69).

Powiat w niewystarczający sposób spełnia również zadanie koordynowania wspólnych działań gmin. Nie stworzono żadnego formalnego narzędzia animującego taką współpracę (np. konwent, komisja wspólna gmin danego powiatu) ani finansowego, które mogłoby wspierać wspólne przedsięwzięcia gmin i powiatów. Dziś zależy to jedynie od dobrej woli i chęci współpracy (Jarosz 2019, s. 110–112).

Zarówno województwo, jak i powiat są jednostkami dualistycznymi, wypełniającymi zadania samorządowe i rządowe. Różnica jest jednak taka, że w woje-

wództwie istnieje rządowy organ administracji o charakterze ogólnym w postaci wojewody, który jest zwierzchnikiem służb wojewódzkich, reprezentantem rządu i skarbu państwa w terenie oraz organem nadzorczym wobec samorządów. Ma również szczególne kompetencje w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Podobne kompetencje ma starosta, choć organem administracji rządowej nie został uznany, a jedynie, wedle ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206), wypełnia zadania z zakresu administracji rządowej. Jest to znaczące niedopatrzenie, w szczególności w porównaniu z innymi państwami, które mają trójszczeblową strukturę. Powiat jest w nich jednostką samorządową, ale jednocześnie najniższym, lokalnym szczeblem administracji rządowej. Polski powiat faktycznie też taką rolę odgrywa, formalnie jednak nie został za taką jednostkę uznany – powoduje to niesłuszne obniżenie statusu starosty oraz braki w infrastrukturze instytucjonalnej i utrzymywanie podziałów specjalnych (jak w sądownictwie) (Jarosz 2019, s. 97–102).

Zadania i kompetencje samorządów na różnych szczeblach ułożone zostały według klucza:

- gmina – zadania najbliższe mieszkańcom,
- powiat – zadania wspomagające gminy i takie, których gminy nie mogłyby wykonać samodzielnie lub rozdrabnianie ich generowałoby dodatkowe koszty oraz administracyjne zadania z zakresu administracji rządowej,
- województwo – rozwój regionalny i inne sprawy w skali regionu.

Z biegiem lat katalog zadań samorządowych był sukcesywnie rozszerzany, zarówno poprzez nowe ustawy specjalistyczne, jak i nowelizacje samorządowej ustawy ustrojowej. Często też samorządom przyznawano nowe zadania bez wystarczającego dofinansowania, co budziło duży opór i sprzeciw organizacji zrzeszających samorządy (np. Związek Miast Polskich) (Barański, Kubas, 2009, s. 173–174).

W tej kwestii pewne wątpliwości pojawiają się przy samorządzie województwa, ponieważ duża część jego zadań skoncentrowana jest na polityce rozwoju regionalnego. Poza tą dziedziną zadań tych jest mniej niż na innych szczeblach, choć i tutaj np. ustawa z 2005 roku (Dz.U. Nr 175, poz. 1462) wprowadziła zmiany w podziale zadań między wojewodą a samorządem województwa i przekazała wiele z nich władzom samorządowym. Samorząd wojewódzki odpowiada również za dystrybucję środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, opiewających na bardzo duże kwoty (kilka miliardów zł w sześcioletniej perspektywie). W chwili gdy biedniejsze regiony Unii Europejskiej, w tym polskie, osiągną podobny poziom rozwoju ekonomicznego (co patrząc na wyniki polskiego wzrostu gospodarczego, stanie się w przyszłości relatywnie nieodległe), zmieni się rola samorządu województwa. Potrzebna będzie wtedy debata nad nowym ułożeniem jego kompetencji i zdefiniowaniem jego roli w systemie administracji publicznej.

W ostatnich latach szeroką dyskusję i kontrowersje wywołało wyjęcie spod nadzoru województwa wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego i zmniejszenie roli samorządów wojewódzkich w zarządzaniu wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska (Sobczak 2017, s. 116–117).

Stolica w ciągłej reformie

Warszawa jako miasto stołeczne, największe i najzasobniejsze w Polsce, postrakowana została w osobny, wyjątkowy sposób. W pierwszych latach co kadencję zmieniał się jej ustrój i organizacja zarządzania, które odbywało się nawet na pięciu (!) szczeblach. Początkowo według ustawy o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 200) miasto stało się związkiem komunalnym siedmiu dzielnic–gmin o nazwie Miasto Stołeczne Warszawa, z Radą i Zarządem Warszawy. Na czele zarządu stał Prezydent Warszawy, równolegle działały przy tym organy dzielnic miasta – rada i zarząd z burmistrzem na czele. Wobec nieprecyzyjnego rozdzielenia kompetencji i powstałego w ten sposób chaosu decyzyjnego oraz sporów pomiędzy dzielnicami zdecydowano się na zmianę tego modelu.

Druga ustawa (Dz.U. z 1994 r. Nr 48, poz. 195) wprowadziła związek gminny z dominującą rolą dużej gminy Warszawa–Centrum, członkami zostało także okalające ją 10 gmin. Władza dzieliła się pomiędzy organy związku: Radę miasta stołecznego Warszawy (wybieranej w okręgach wielomandatowych) a rady w poszczególnych gminach. Organem wykonawczym był zarząd miasta stołecznego i zarządy w pozostałych gminach. Organem spajającym te struktury był przewodniczący zarządu miasta stołecznego Warszawy, którym z urzędu był prezydent gminy Warszawa–Centrum. Wybierany on był przez radę tej gminy i był jej jednoosobowym zarządem. W skład zarządu związku wchodził również wiceprezydenci Warszawy wybierani przez radę całego związku na wniosek prezydenta. Model ten można określić modelem federacyjnym, ponieważ gminy pozostawały w ściślejszym związku, a gmina Warszawa–Centrum miała w nim wiodącą pozycję dzięki osobie prezydenta, który był jednocześnie prezydentem całego związku. Funkcjonowały w niej również dzielnice, niektóre podzielone na osiedla.

W 1999 roku powołano powiat warszawski, który funkcjonował obok powyżej opisanego związku i gmin oraz na bazie zmiany ustawy rozdzielono funkcje prezydenta gminy Centrum i całego związku gmin. Oznaczało to powrót do modelu konfederacyjnego. Następna zmiana przyszła w 2002 roku, w którym nowa ustawa wprowadziła model scentralizowany (Dz.U. Nr 41, poz. 361). Miasto podzielone zostało na 18 dzielnic, posiadających swoje rady i zarządy, które pełnią funkcje pomocnicze. Warszawa otrzymała status miasta na prawach powiatu, a jego organami zostali prezydent i rada miasta stołecznego Warszawy (Faliński

2013, s. 62, 117–121, 174; Bidziński 2018, s. 72–105). Ustrój ten znacząco uprościł strukturę, choć jego wprowadzanie nie było wolne od kontrowersji, łącznie z zaskarżeniem go do Trybunału Konstytucyjnego. Mimo to dyskusje o reformie ustroju Warszawy nie zakończyły się. Co jakiś czas pojawiają się plany wyłączenia Warszawy z województwa mazowieckiego i stworzenie osobnego województwa. Warto podkreślić, że takie rozwiązanie funkcjonowało już w przeszłości w II RP i w PRL oraz jest powszechne w innych państwach europejskich a Warszawa jest na ich tle wyjątkiem. Szeroką dyskusję wywołał pomysł zgłoszony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości w 2017 roku, zakładający utworzenie metropolii warszawskiej, skupiającej Warszawę i 33 okoliczne gminy, dla których miasto stołeczne wykonywać miało zadania powiatowe oraz zadania w zakresie transportu publicznego, administrowania drogami (oprócz gminnych, ekspresowych i autostrad), ład przestrzennego oraz rozwoju społeczno-gospodarczego. Miała też pełnić funkcje koordynacyjne dla działań gmin. Jej organami miała być rada miasta stołecznego Warszawy, wybierana w okręgach jednomandatowych, po jednym radnym dla każdej dzielnicy Warszawy i każdej gminy oraz wybieranego w wyborach powszechnych prezydenta, zarówno przez mieszkańców miasta, jak i okolicznych gmin. Decyzje rada miasta stołecznego podejmować miała podwójną większością – większość radnych, reprezentujących większość mieszkańców. Projekt ten zakładał również istnienie gminy Warszawa o statusie miasta, podzielonej obowiązkowo na dzielnice. W gminie Warszawa istnieć miała rada miasta i burmistrz, który jednocześnie był prezydentem miasta stołecznego oraz trzyosobowe zarządy dzielnic i ich rady. Zostałyby zachowane dotychczasowe organy w pozostałych gminach. Pomysł ten wzbudził ogromne kontrowersje i powszechny sprzeciw gmin okalających Warszawę. Zinterpretowany został jako próba przejęcia Warszawy przez PiS, ponieważ mieszkańcy gmin okalających Warszawę mieli mieć także swój udział w wyborze prezydenta miasta. Zarzucano również brak konsultacji i organizowano lokalne referenda, by mieszkańcy mogli wyrazić sprzeciw. Po bardzo burzliwej dyskusji projekt ten został ostatecznie wycofany. Mógłby on być jednak pewną inspiracją dla przyszłego województwa warszawskiego, w którym władze miasta stołecznego wypełniałyby kompetencje powiatowe i wojewódzkie, a gminy i dzielnice Warszawy kompetencje gminne.

Wiąże się z tym szerszy problem tworzenia metropolii, który mimo dużego zainteresowania nie został kompleksowo rozwiązany. Dopiero w 2017 roku utworzono metropolię Górnośląsko-Zagłębiowską, co z jednej strony było kompromisem, a z drugiej nieśmiałym pierwszym krokiem ku tworzeniu podobnych struktur w innych częściach Polski. Wcześniej przyjęta ustawa o związkach metropolitalnych z 2015 roku (Dz.U. poz. 1890) nigdy nie weszła w życie, choć zakładała bardzo podobne rozwiązania jak ustawa śląska (Dz.U. z 2017 r. poz. 730), zarówno pod

względem struktur, jak i kompetencji i zadań (Mroczkowski 2017, s. 147–155; Marchaj 2018).

Organy samorządowe: Stałe wzmacnianie egzekutywy

Wybory samorządowe odbywały się do tej pory osiem razy i w siedmiu przypadkach obserwowaliśmy zmiany w sposobie wybierania, rozdzielania mandatów i inne. Początkowo wybory gminne w latach 1990 i 1994 odbyły się według ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych, a w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców w systemie proporcjonalnym w okręgach 5–10 mandatów, gdzie mandaty rozdzielano zmodyfikowaną metodą Saint-Laguë. Przy okazji reformy w 1998 roku zmieniono również system wyborczy (Dz.U. Nr 95, poz. 602). W gminach do 20 tys. mieszkańców pozostawiono ordynację większościową, jednak okręgi mogły liczyć od 1 do 5 mandatów. W miastach powyżej 20 tys. mieszkańców zastosowano system proporcjonalny – z metodą d’Hondta i okręgami po 5–10 mandatów. Dodatkowo w miastach na prawach powiatu zastosowano 5% próg wyborczy. W 2002 roku wprowadzony został bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów (Dz.U. Nr 113, poz. 984), a okręgi wyborcze mogły liczyć 5–8 mandatów. W 2006 roku 5% próg wyborczy został rozszerzony na wszystkie gminy powyżej 20 tys. mieszkańców oraz wprowadzono możliwość blokowania list. W 2010 roku nie było już możliwości blokowania list, a próg 5% ponownie obowiązywał tylko w miastach na prawach powiatu. W 2011 roku uchwalony został kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112), który wprowadził we wszystkich gminach oprócz miast na prawach powiatu jednomandatowe okręgi wyborcze, a w miastach okręgi po 5–10 mandatów. Według tych założeń odbyły się wybory w 2014 roku. Kolejne zmiany wprowadziła ustawa z 2018 roku (Dz.U. poz. 130), według której wydłużona została kadencja wszystkich organów samorządowych z 4 do 5 lat. W gminach do 20 tys. mieszkańców pozostawiono okręgi jednomandatowe, a w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców ponownie okręgi liczą 5–8 mandatów. Dużo większą stabilnością charakteryzuje się system wyborczy do rad powiatów i sejmików województw – wybory są tu proporcjonalne, obowiązuje próg wyborczy 5% i metoda d’Hondta przy przeliczaniu głosów. W okręgach wyborczych wybiera się 3–10 radnych w przypadku powiatów i 5–15 radnych w przypadku województw. Warto dodać, że w 2002 roku kolejną istotną zmianą było ograniczenie liczby radnych na wszystkich szczeblach (Sokół 2015, s. 165; Klucińska, Sześciło, Wilk 2018, s. 31).

W ewolucji organów samorządowych, w szczególności w gminach, widać stopniowe wzmacnianie organu wykonawczego. Początkowe regulacje dawały duże możliwości wpływu rady na kształt organu wykonawczego. Przyjęty został model, który można porównać do niemieckiego modelu magistrackiego-kolegialnego za-

rzędu z wójtem, burmistrzem i prezydentem miasta na czele. Liczący 4–7 członków zarząd wybierany był przez radę i początkowo nie dawał nawet możliwości utworzenia w pełni autorskiego zarządu, ponieważ na wniosek wójta wybierani byli tylko jego zastępcy, pozostali członkowie zarządu już nie. Zarząd można było też w każdej chwili odwołać bezwzględną większością głosów, a więc było to dość łatwe. Zmianą ustawy samorządowej w 1992 roku (Dz.U. Nr 100, poz. 499) dodano, że musi to nastąpić po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej, na następnej sesji po zgłoszeniu wniosku o odwołanie. Od zmian wprowadzonych w 1995 roku (Dz.U. Nr 124, poz. 601) zarząd mógł liczyć 3–7 członków i w całości był powołany na wniosek wójta, a odwołanie mogło nastąpić z powodu nieudzielenia absolutorium, po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej i Regionalnej Izby Obrachunkowej, wyjaśnieniami zarządu oraz na sesji 14 dni po złożeniu wniosku o odwołanie. Wymagana była bezwzględna większość głosów. Odwołanie mogło również nastąpić z innej przyczyny – w takim przypadku wniosek musiała poprzeć 1/4 ustawowego składu rady, komisja rewizyjna wyrazić opinię, a wniosek mógł być głosowany na sesji 14 dni po złożeniu wniosku. By zarząd został skutecznie odwołany wymagana była większość 2/3 głosów. Kolejna zmiana w 2001 roku (Dz.U. Nr 45, poz. 497) podtrzymywała te warunki, zmieniając jednak większość konieczną do odwołania zarządu (w obu przypadkach było to 3/5 ustawowego składu rady) i ustalając liczebność zarządu na 3–5 członków, w tym obowiązkowo 3 w gminach do 20 tys. mieszkańców. Utrudniła również odwoływanie poszczególnych członków zarządu – od tej pory mogli być odwołani tylko na wniosek wójta. Zakazano również łączenia mandatu samorządowego z mandatem posła lub senatora. W pozostałych jednostkach przyjęto formułę zarządu (3–5 członków – powiat, 5 – województwo) ze starostą lub marszałkiem na czele wybieranym przez radę powiatu lub sejmik województwa. Wykorzystano tu wcześniejsze doświadczenia gminne, więc nie były to zmiany tak głębokie (Piasecki 2006, s. 62–64, 68–74; Rajca 2002, s. 4–5).

W 2002 roku wprowadzono zaś bezpośredni wybór wójta burmistrza i prezydenta przez mieszkańców. Zlikwidowano przy tym zarząd jako organ kolegialny, a także znacząco utrudniono odwołanie wójta, w praktyce można odwołać go tylko w drodze referendum lokalnego. I co prawda przesadą jest uznanie, że wójt jest nieodwołalny, ale praktyka pokazuje, że zdarza się to bardzo rzadko, choć zdarzyło się również w dużych miastach. W tej konstrukcji o losie zastępców decyduje wójt – zarówno ich powołuje, jak i odwołuje. Zmieniło to jednak znacząco krajobraz polityki lokalnej, ponieważ to wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest teraz dominującą postacią w zarządzaniu gminą lub miastem. Zmieniła się również formuła budowania koalicji w radach – to wójt musi zbudować sobie zaplecze w radzie, nie jest wybierany przez powstałą w radzie koalicję. Uproszczeniem jest również twierdzenie, że wójt może rządzić bez rady. Pomimo jego dominującej pozycji, dalej rada jest

ważnym organem, który ma wiele ważnych kompetencji i współpraca wójta z radą jest konieczna, zwłaszcza jeśli chce się rozwijać jednostkę, nie tylko nią administrować (Budzisz 2007, s. 38–39).

Trend ten został zatrzymany w roku 2018 ustawą (Dz.U. poz. 130), która ograniczyła liczbę kadencji wójta do dwóch, wydłużając je jednocześnie do 5 lat. Warto podkreślić, że rozwiązanie to ma zarówno wielu zwolenników, jak i przeciwników. Zwolennicy mówią o konieczności rozbijania lokalnych układów klientelistycznych, wprowadzaniu nowego impulsu, świeżych pomysłów i nowych osób. Przeciwnicy wskazują, że tego typu rozwiązania nie funkcjonują w zbyt wielu państwach w Europie oraz że prawo wybierania wójta na wiele kadencji powoduje możliwość rozwijania polityki długoterminowej i stabilności w realizacji przedsięwzięć, co w szczególności w polityce centralnej było długi czas poważnym problemem (Tarasek 2016, s. 84–85; Gendźwiłł, Swianiewicz 2017, s. 3–5; Banaszak 2017, s. 1–2; Roszkowski 2017, s. 2).

Kolejnym mechanizmem wprowadzonym w 2018 roku są narzędzia wzmacniające pozycję rad. Wprowadzono nowy środek kontrolny w postaci raportu o stanie jednostki, który musi przez radę zostać przyjęty. Jeśli nie zostanie zaaprobowany, w powiecie lub województwie wiąże się to z wnioskiem o odwołanie organu wykonawczego, w gminie nieprzyjęcie go w dwóch kolejnych latach daje możliwość rozpatrzenia wniosku o referendum odwoławcze. Raport ten swoim znaczeniem przypomina sprawozdanie z wykonania budżetu i udzielenie lub nie absolutorium. Wzmocnieniu uległa również pozycja przewodniczącego rady lub sejmiku, który może wydawać polecenia służbowe pracownikom jednostki, których zadaniem jest obsługa rady, jej komisji oraz radnych. Sami radni mogą również uzyskiwać informacje i materiały, wstęp do pomieszczeń, gdzie znajdują się te materiały, wgląd w działalność urzędu jednostki, spółek z udziałem samorządu, samorządowych osób prawnych, zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Ustalono również, że klub radnych może liczyć min. 3 osoby i posiada inicjatywę uchwałodawczą, a radni mogą zadawać pytania i interpelacje, na które organ wykonawczy musi odpowiedzieć w ciągu 14 dni (Kłucińska, Sześciło, Wilk 2018, s. 38–42). Wprowadzone narzędzia ocenić trzeba pozytywnie, ponieważ dają radnym więcej przestrzeni do działania oraz możliwość wpływania i kontroli działań egzekutywy.

W rankingu przedstawionym przez Pawła Swianiewicza i Joannę Krukowską Polska sklasyfikowana została na 8. miejscu pod względem siły burmistrza spośród 29 państw badanych w ramach projektu POLLEADER. O sile organu wykonawczego gminy w Polsce świadczy silny mandat społeczny, który daje bezpośredni wybór, trudność w odwołaniu go oraz relatywnie słaba pozycja rady gminy. W odróżnieniu od państw z najsilniejszą pozycją wójta polski organ wykonawczy w gminie ma

znikomy wpływ na prace rady gminy, ordynacja wyborcza nie zapewnia jego ugrupowaniu przewagi w radzie oraz istnieje możliwość odwołania go przed końcem kadencji (Swianiewicz, Krukowska 2018, s. 28–30, 43–44).

Finanse: Nigdy nierozwiązany problem

Szczególnie dużą niestabilnością charakteryzował się system finansowania samorządów, które momentami funkcjonowały na bazie prowizorycznych rozwiązań prawnych i ustaw uchwalanych na jeden rok. Początkowo po przywróceniu samorządu i przekazaniu mu zadań oraz kompetencji gminy finanse funkcjonowały na bazie budżetów rad narodowych, a ustawę o finansowaniu gmin uchwalono w grudniu 1990 roku i to tylko na jeden rok, choć jej obowiązywanie przedłużono na lata 1992 i 1993 (Dz.U. Nr 89, poz. 518). Ustawę o finansowaniu gmin, która obowiązywała przez dłuższy czas uchwalono w 1993 roku (Dz.U. Nr 129, poz. 600). Po reformie w 1998 roku powtórzono manewr z ustawami tymczasowymi – najpierw na lata 1999 i 2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983), a potem przedłużono jej działanie do 2003 roku. W 2003 roku uchwalona została ustawa o dochodach jednostek samorządowych, która stanowi podstawę dla ich dochodów do dzisiaj (Dz.U. Nr 203, poz. 1966), choć również była wielokrotnie zmieniana. Ważnymi aktami prawnymi były również ustawy o finansach publicznych. Wprowadziły one m.in. progi, powyżej których samorządy nie mogą się zadłużać (Sienkiewicz 2018, s. 623–631; Satoła 2012, s. 74–75).

Dochody samorządów ułożone zostały według klucza: udziałów w podatkach CIT, PIT i lokalnych (tylko w przypadku gmin), subwencji i dotacji celowych oraz innych dochodów (opłaty na rzecz jednostki, dochody jednostek budżetowych, środki z Unii Europejskiej itp.) (Misiąg 2014, s. 16–21). System ten jest krytykowany przede wszystkim za zbyt niską subwencję oświatową, która nie wystarcza na pokrycie wszystkich wydatków, które stanowią często jedną z największych pozycji w budżetach samorządowych. Krytykuje się również uzależnienie dochodów samorządowych od udziału w podatkach, ponieważ uzależnia to dochody samorządowe od sytuacji gospodarczej. Z jednej strony powoduje to niepewność co do wysokości zbieranych w danym roku podatków, z drugiej strony – samorządy korzystają na dobrej sytuacji gospodarczej i wspólnie z państwem dźwigają skutki kryzysów ekonomicznych (Jastrzębska 2016). Innym problematycznym rozwiązaniem jest system wyrównawczy (tzw. „janosikowe”), tworzenie rozwiązań wpływających na finanse samorządowe bez konsultacji z samorządami (np. ulgi podatkowe obniżające jednocześnie dochody samorządów bez należytej rekompensaty) czy przydzielanie nowych zadań bez dodatkowych środków na nie.

Znaczącym źródłem dochodów wszystkich szczebli samorządu są również dotacje ze środków pomocowych Unii Europejskiej (Swianiewicz 2012). Warto podkreślić, że samorządy były w stanie generować bardzo duże środki na inwestycje, sięgające nawet 30% budżetów. Intensywne inwestowanie na szeroką skalę doprowadziło jednak, pomimo hojnych środków z dofinansowań unijnych, do znaczącego wzrostu zadłużenia samorządów, co z jednej strony jest naturalne, z drugiej zaś stanowić będzie obciążenie dla następnych pokoleń. Ostatecznie jednak fakt, że przy obecnym krytykowanym i pociągającym za sobą dużą niepewność systemie finansowania samorządów lokalni politycy potrafili wygospodarować znaczące środki na inwestowanie i to w perspektywie wielu lat, świadczy o dużej ich sprawności i gospodarności (Jarosz 2018).

Stabilna pozycja w instytucjonalnej i prawnej niestabilności

Częste zmiany władzy na szczeblu centralnym (do 2011 roku co kadencję) i przejmowanie jej przez nowe ugrupowania (często o odmiennej orientacji światopoglądowej), powodowało brak kontynuacji zarządzania – zupełnie inne koncepcje i rozwiązania niż poprzednicy. To odbijało się na samorządzie. Warto przy tym zaznaczyć, że zmiany prawa towarzyszyły samorządowi bezustannie – ustawę o samorządzie gminnym zmieniano łącznie 87 (!), co do 2019 roku daje średnio 2,9 zmiany na rok. Nawet ustawy o samorządzie powiatowym i wojewódzkim, które powstały przy wykorzystaniu ośmioletnich doświadczeń gmin, zmieniane były po ok. 50 razy w ciągu 21 lat. Ciągłym przekształcaniom ulegały również ustawy wyborcze. Oprócz wyborów w 1990 i 1994 roku każde kolejne wybory odbywały się według innej ordynacji, w niektórych przypadkach zmiany były rewolucyjne. Także ustawy finansowe poddawano ciągłym zmianom, co z pewnością nie wpływało na stabilizację systemu finansowania. Czasem były to zmiany kosmetyczne, ale często o bardzo dużym znaczeniu. W tabeli 1 przedstawiono tylko najważniejsze ustawy dotyczące samorządu, ale pamiętać trzeba, że wiele szczegółowych kompetencji i zadań przyznają samorządom ustawy specjalistyczne, które również często były zmieniane. Pokazuje to, w jak niestabilnym otoczeniu prawnym przyszło funkcjonować samorządom. Problemem jest przerwanie ciągłości ich istnienia w czasach PRL i konieczność ukształtowania skomplikowanego systemu w relatywnie krótkim czasie. Widać dość wyraźnie poszukiwanie najlepszych rozwiązań i częste poprawianie tych, które się nie sprawdziły. Pojawia się też niestety tendencja do przeregulowywania różnych dziedzin życia. Samorządność terytorialna nie jest w tej kwestii odosobnionym przypadkiem, jednak często brak bardzo szczegółowej regulacji jest wymówką do niezalatywania różnych potrzeb społecznych, a częściej paraliżuje urzędników, którzy obawiają się konsekwencji swoich działań. Powoduje to niepewność prawną i idący za tym brak działań lub konieczność korygowania wcześniej podjętych, a to często wymaga dodatkowego finansowania (por. Szewc 2010).

Tabela 1. Liczba zmian ustaw samorządowych

Ustawa	Rok uchwalenia	Liczba zmian	Średnioroczna częstość zmian do roku 2019
Ustawa o samorządzie gminnym	1990	87	2,9
Ustawa o samorządzie powiatowym	1998	49	2,3
Ustawa o samorządzie województwa	1998	52	2,3
Ustawa o pracownikach samorządowych	1990	19	1,0
Ustawa o pracownikach samorządowych	2008	10	0,8
Ordynacja wyborcza do rad gmin	1990	6	0,7
Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw	1998	26	2,0
Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta	2002	18	1,0
Kodeks wyborczy	2011	29	3,2
Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy	1990	0	0
Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy	1994	7	0,9
Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy	2002	6	0,3
Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych	1992	26	0,9
Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych	1994	13	0,5
Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych	1991	81	2,7
Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	2003	45	2,6
Ustawa o gospodarce komunalnej	1996	22	0,9
Ustawa o referendum lokalnym	2000	16	0,8

Źródło: prawo.sejm.gov.pl

Pomimo wskazanych powyżej problemów udało się w Polsce stworzyć system samorządowy o wysokim stopniu decentralizacji i silnej pozycji samorządów. Według międzynarodowego porównania samorządów w kwestii samodzielności lokalnej (*local autonomy*) w 39 państwach Europy polskie samorządy zajęły odpowiednio 8 miejsce w 2014 roku, 9 w 2010 roku, oraz 8 w 2000 i w 1990 roku. W badaniu przeanalizowano 11 wskaźników, dogłębnie przeświecając samodzielność samorządów w różnych dziedzinach (w nawiasie podano wyniki Polski w skali zaproponowanej przez autorów za rok 2014, w formacie: wynik/maksymalna liczba punktów do zdobycia):

- głębia instytucjonalna – w jakim stopniu samorządy są niezależne w wykonywaniu swoich zadań (2,00/3,00),
- zasięg polityki szczegółowej – zaangażowanie samorządu w dostarczanie usług publicznych dzięki własnym zasobom finansowym i kadrowym (np. edukacja podstawowa, pomoc społeczna, podstawowa opieka zdrowotna, transport publiczny) (3,16/4,00),
- efektywna dowolność polityczna – realny wpływ samorządu terytorialnego na dostarczanie tych usług (2,55/4,00),
- autonomia fiskalna – możliwości nakładania podatków lokalnych przez samorządy (2,00/4,00),
- system transferów finansowych – poziom warunkowych i bezwarunkowych transferów finansowych (2,00/3,00),
- samodzielność finansowa – proporcja dochodów samorządów do ogólnych dochodów (2,00/3,00),
- samodzielność w pożyczaniu – na jakim poziomie samorząd ma prawo pożyczać pieniądze (2,00/3,00),
- samodzielność organizacyjna – do jakiego poziomu samorząd może samodzielnie ustalać wewnętrzną organizację (4,00/4,00),
- ochrona prawna – środki prawne, służące do zapewnienia samodzielności lokalnej (2,00/3,00),
- nadzór administracyjny (2,00/3,00),
- dostęp do centrum lub regionu – czy samorządy poprzez konsultacje mają wpływ na tworzenie polityki szczegółowej (3,00/3,00) (Ladner, Keuffer, Baldersheim, s. 345).

Warto podkreślić, że samorząd terytorialny uzyskał ochronę konstytucyjną, co znacząco wzmacnia jego pozycję. W konstytucji umieszczono przepisy o jego osobowości prawnej, prawach majątkowych, własnych dochodach i ochronie sądowej jego samodzielności. Jednak konstytucja wymienia jedynie gminę jako podstawową jednostkę samorządową, a w przypadku pozostałych jednostek odsyła do ustawy. W praktyce oznacza to, że samorząd wojewódzki lub powiatowy może zostać zlikwidowany przy pomocy zwykłej ustawy. Taka sytuacja zrodziłaby ogromny chaos, koszty i konieczność gruntownej przebudowy administracji publicznej. Luka prawna powstała w związku z toczącą się w latach 90. dyskusją nad kształtem i formą drugiego etapu reformy administracji publicznej, a więc z czysto politycznych powodów i powinna zostać naprawiona (Regulski 2000, s. 187–189).

Polityka lokalna: Bezpartyjna mimo upartyjnienia

Wraz z powstaniem samorządu terytorialnego powstało jednocześnie ponad 2500 politycznych scen samorządowych, z których każda rządzi się swoją specyfiką. Zarówno pod względem aktorów, którzy na nich występują, jak i relacji między nimi. Spowodowało to rozproszenie i dekoncentrację władzy publicznej. Cechą charakterystyczną jest wysoki poziom bezpartyjności w polskich samorządach. Wynika on z kilku czynników: słabych struktur lokalnych partii politycznych, zniechęcenia niskim poziomem debaty publicznej oraz innych podziałów socjopolitycznych niż w polityce centralnej lub ich braku. Polityka lokalna jest bardziej merytoryczna i nastawiona na realizację konkretnych potrzeb mieszkańców niż na spory światopoglądowe, dlatego inaczej zawiera się koalicje, w które potrafią wchodzić partie zwaśnione na scenie centralnej. Przestrzeń pozostawioną przez partie polityczne wypełniły komitety lokalne, często pod przywództwem bardzo popularnych lokalnych liderów. Warto też dodać, że według badań porównawczych polskie samorządy są jednymi z najmniej upartyjnionych w Europie (Gendźwiłł 2010a, s. 100; Gendźwiłł 2010b, s. 13–14; Fallend, Ignits, Swianiewicz 2006, s. 253–255).

Dzięki samorządowi terytorialnemu wykształciły się również nowe elity lokalne, cieszące się tak dużym autorytetem, że – w szczególności w ostatnich latach – ich głos jest bardzo wyraźnie słyszalny także w polityce ogólnopolskiej. Samorząd terytorialny stał się ważną szkołą demokracji dla mieszkańców, dziesiątek tysięcy ludzi, którzy zasiadali w radach różnych szczebli oraz dla wielu najpopularniejszych polityków rozpoczynających kariery i zbierających w nim pierwsze doświadczenia.

Jeśli chodzi o aktorów polityki samorządowej, to trendy kształtują się w ten sposób, że w województwach całkowicie dominują partie polityczne, co pokazano w tabeli 2. Tylko pojedyncze mandaty udaje się uzyskać lokalnym ugrupowaniom. Wyjątkiem są tu województwa dolnośląskie i opolskie, mimo że dominują partie polityczne, to Bezpartyjni Samorządowcy (dolnośląskie) i Mniejszość Niemiecka (opolskie) ze względu na dużą zdolność koalicyjną współtworzą zarządy województw i są kluczowym graczem na regionalnych scenach. Każde kolejne wybory samorządowe są odbiciem tendencji popularności danej partii. W 1998 roku w 8 regionach rządziła wraz z koalicjantami AWS, a w 8 – SLD w koalicji z PSL; w 2002 roku – w 12 SLD razem z koalicjantami, w dwóch – PO i PiS z koalicjantami, w jednym PiS i w jednym PSL z koalicjantami. W kilku koalicjach brała udział Samoobrona, a mandaty zdobyła koalicja PO–PiS. Od 2006 roku na polskiej scenie politycznej dominują PO i PiS, PO przejęło władzę w 9 województwach, PiS objął rządy w 6 (w tym w jednym samodzielnie). W 2010 roku PO rządziła we wszystkich regionach w koalicji z PSL, a w niektórych także z innymi partnerami. W 2014 roku koalicja PO–PSL rządziła w 15 województwach (w 2 z innymi partnerami), a w jednym władzę samodzielnie sprawował PiS. W 2018 roku dwie największe partie podzieliły się

zwycięstwami równo (po 8 regionów): PO rządzi w koalicji z PSL, a PiS w 7 samodzielnie i w jednym w koalicji. Mniejszość Niemiecka w województwie opolskim współrządziła we wszystkich dotychczasowych kadencjach (Alberski, Cichosz 2017; Alberski, Cichosz, Kobielska 2013; Alberski, Cichosz, Tomczak 2010; Jarosz 2015a).

Tabela 2. Liczba radnych wojewódzkich z poszczególnych ugrupowań

Partia	1998	2002	2006	2010	2014	2018
PiS	–	94	170	141	171	254
PO	–		186	222	179	194
SLD	329	189	66	85	28	11
PSL	89	58	83	93	157	70
AWS	342	–	–	–	–	–
UW	76	3	–	–	–	–
SO	–	101	37	–	–	–
LPR	–	92	11	–	–	–
Regionalne	16	24	8	20	20	23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Na szczeblu powiatu co prawda komitety lokalne zdobywają najwięcej głosów, jednak partie polityczne mają tutaj również mocną pozycję. Jak wskazano w tabeli 3 tylko w pierwszych wyborach AWS i SLD zdobyły łącznie więcej mandatów niż komitety lokalne. Pomimo to partie również posiadają dużą liczbę radnych. Co jest o tyle istotne, że to struktury powiatowe są kluczowe dla budowania struktur terenowych partii politycznych. Silną pozycję ma PSL, jednak w ostatnich latach bardzo mocno o elektorat wiejski zabiega PiS i po rosnącej liczbie mandatów w powiatach widać, że robi to skutecznie; jego pozycja stale rośnie.

Na szczeblu gmin, szczególnie tych najmniejszych, komitety lokalne są zdecydowanie dominującą siłą (tabela 4). Jedynie w miastach na prawach powiatu partie mają znaczące wpływy, choć i tutaj komitety lokalne, szczególnie te stworzone wokół niezależnych prezydentów miast, mają globalnie zbliżone poparcie do największych partii. W polityce lokalnej na szczeblu gmin i miast występuje zjawisko „wiecznych” wójtów, burmistrzów i prezydentów, rządzących przez wiele kadencji. Bardzo często zdarza się, że wyborcy głosują na prezydenta, ale niekoniecznie na jego komitet do rady miasta. A im prezydenci dłużej rządzą, tym większa szansa, że uniezależnią się od partii politycznej i stworzą własny komitet, nawet jeśli ze swoją dawną partią będą dalej współpracować. Niektórzy prezydenci próbują również rozszerzać wpływy i budować swoje ugrupowania w powiecie czy na-

wet w sejmiku województwa i są przypadki, w których skończyło się to sukcesem (Drzonek 2013, s. 98–103).

Tabela 3. Liczba radnych powiatowych z poszczególnych ugrupowań

Partia	1998	2002	2006	2010	2014	2018
PiS	–	–	1242	1085	1514	2114
PO	–	48	779	1315	758	726
SLD	2825	1639	468	493	226	105
PSL	1341	851	867	999	1702	952
AWS	3130	–	–	–	–	–
UW	371	–	–	–	–	–
SO	–	441	212	–	–	–
LPR	–	194	67	–	–	–
Lokalne	2561	3121	2647	2398	2076	2328

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Polityka gminna ma również swój specyficzny wymiar – jest bardzo spersonalizowana, radni nastawieni są przede wszystkim na pracę na rzecz gminy, a wyborcy bardzo często znają swoich radnych osobiście. Bezpartyjności sprzyja również środowisko, a także wybór radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych, w których łatwiej jest rywalizować pojedynczym osobom.

PSL ma na szczeblu gminnym tradycyjnie silną pozycję ze względu na reprezentowanie interesów rolników i środowisk wiejskich. A jest partią prawie nieobecną w największych miastach. Poza tym partia ta odziedziczyła struktury i majątek po ZSL – satelickiej partii wobec PZPR, która rozwijała je przez kilka dekad PRL. Wybory lokalne zawsze były dla tej partii kluczowe. Jednak w 2018 roku to PiS stało się najważniejszą partią w gminach i zdobyło wiele głosów na terenach wiejskich. Pomimo silnej pozycji na szczeblu centralnym i regionalnym PiS i PO nie posiadają tak rozbudowanej bazy jak PSL, dlatego było im znacznie trudniej zbudować szeroką sieć lokalnych struktur i potrzebowały kilkunastu lat. PO jest znacznie słabsza na terenach wiejskich. Spowodowane jest to skupianiem się na wyborcach w miastach, w szczególności tych największych. Podobnie jest w przypadku SLD, która ma rozbudowane lokalne struktury po komunistycznej PZPR, jednak skupia się również na wyborcach w większych miastach. Widać wyraźnie trend spadkowy w jej notowaniach, związany z kryzysem po 2005 roku oraz licznymi podziałami i powstawaniem nowych inicjatyw w kręgach lewicowych.

Tabela 4. Liczba radnych gminnych z poszczególnych ugrupowań

Partia	1998	2002	2006	2010	2014	2018
PiS	–	207	3079	2782	3530	5808
PO	–	160	1784	2719	1264	1098
SLD	5686	4816	1357	1466	770	307
PSL	3153	4077	3890	4381	4371	3200
AWS	7141	–	–	–	–	–
UW	699	1	–	–	–	–
SO	–	988	867	–	–	–
LPR	–	779	236	–	–	–
Lokalne	35 599	28 943	28 726	28480	29592	28978

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Samorząd terytorialny jest sferą polityki, w której odbywają się regularne, demokratyczne wybory, mające ogromne znaczenie dla wizji rozwoju danej gminy czy miasta, dlatego warto rozważyć znaczenie samorządu dla partii politycznych (Jarosz 2015b, s. 29–57). Partie w Polsce postrzegane są negatywnie, jednak to one stanowią niezbędny element funkcjonowania demokracji. Dzięki samorządowi, lokalnej walce i kampaniom wyborczym, a także możliwości zdobycia miejsc w radach, zarządach czy w administracji lokalnej buduje się struktury lokalne partii. Bez tego żadna partia nie jest w stanie funkcjonować, chociażby podczas prowadzenia kampanii wyborczych, również tych parlamentarnych. Samorząd pomaga również aktywizować lokalnych działaczy i angażować ich bezpośrednio w politykę lokalną albo w różne inicjatywy i działania, które można realizować dzięki samorządowi. Jest to również miejsce, gdzie politycy mogą nauczyć się rzemiosła – pracując w skali mikro, zarządzając całymi organizmami – nawet małe gminy mają budżety rzędu kilkunastu milionów złotych. To doświadczenie wpływa na jakość kadr w polityce.

Na przeciwnym biegunie stoi bezpartyjność w lokalnej polityce. Wyróżnić można kilka typów komitetów lokalnych: skupione wokół lidera, częstokroć popularnego wójta, lokalne organizacje i stowarzyszenia. Szczególnym typem aktorów lokalnych są komitety niby-bezpartyjne, w ramach których partie polityczne, wchodząc w koalicje z lokalnymi organizacjami albo „chowając się” pod innym szyldem, występują formalnie jako komitet niepartyjny (Drzonek 2019, s. 126–127; Swianiewicz 2010, s. 29–32). Jednak „bezpartyjność” często jest swoistym mitem. Organizacje, które wchodzi do lokalnego systemu politycznego, bardzo szybko zaczynają zachowywać się w nim jak partia polityczna: posiadają wyrazi-

stych liderów, wchodzą w koalicje lub rywalizują z oponentami, pozyskują środki finansowe i inne zasoby na działalność, a także obsadzają swoimi członkami stanowiska różnego szczebla. Głosując w radzie, podejmują decyzje, z których duża część ma charakter polityczny i biorą za nie odpowiedzialność, a także decydują o dystrybucji (ograniczonych i niewystarczających zazwyczaj na spełnienie wszystkich potrzeb) zasobów, często „uprzywilejowując” jedną grupę kosztem innych. Do tego wszystkiego polityczność sfery samorządowej je po prostu zmusza.

Partycypacja społeczna: Mała rewolucja czy działania pozorne?

Tradycyjnym narzędziem demokracji bezpośredniej w polskich samorządach są referenda lokalne. Mogą się odbywać w trzech sytuacjach: odwołanie organów samorządowych, samoopodatkowanie i inne ważne dla jednostki. Jak pokazano w tabelach 5 i 6, referenda nie są w Polsce bardzo popularnym narzędziem, a ich skuteczność przy odwoływaniu organów jest niska, głównie ze względu na dużą frekwencję konieczną, by referendum było ważne (3/5 osób wybierających organ lub 30% mieszkańców gminy przy referendach w innych sprawach). Referendum lokalne jest dużym przedsięwzięciem organizacyjnym, a trudno zmobilizować mieszkańców do wzięcia w nim udziału – dlatego nie jest ono środkiem często stosowanym. Niemniej nie jest również martwym bytem, co pokazano w tabelach 5 i 6 (Piasecki 2005; Siejka-Wieczerycka 2016; Jureczko 2017; Maciąg 2013).

Tabela 5. Referenda odwoławcze

Kadencja	Gminy i miasta (referenda ważne)		Powiaty	Razem (referenda ważne)	Skuteczność
1990–1994	48 (3)		–	48 (3)	6,3%
1994–1998	103 (9)		–	103 (9)	8,7%
1998–2002	194 (25)		1	195 (25)	12,8%
2002–2006	Rada 36 (3)	Wójt 72 (7)	4	112 (10)	8,9%
2006–2010	27 (1)	60 (13)	–	87 (14)	16,0%
2010–2014	30 (5)	114 (15)	2	146 (20)	13,6%
2014–2018	14 (2)	45 (4)	–	59 (6)	10,1%
Razem	452 (48)	291 (39)	7	750 (87)	11,6%

Źródło: Piasecki 2005, s. 85; Siejka-Wieczerycka 2016, s. 65–67; Jureczko 2017, s. 64; Maciąg 2013, s. 27–30.

Tabela 6. Referenda w sprawie samoopodatkowania i innych

Kadencja	Podatki	Inne	Powiat	Województwo	Razem
2002–2006	18	69	–	–	87
2006–2010	12	41	1	1	55
2010–2014	0	33	1	–	34
Razem	30	143	2	1	176

Źródło: Siejka-Wieczerycka 2016, s. 70–71.

Około roku 2010 nastąpił w polskim samorządzie kolejny przełom – coraz częściej i coraz chętniej samorządy sięgają po rozwiązania partycypacyjne. Kluczem w takim działaniu jest stworzenie odpowiedniej infrastruktury partycypacji, a więc zbioru narzędzi, które będą powtarzalne, zrozumiałe i dostępne dla obywateli. Partycypacja publiczna jest najskuteczniejsza, gdy tworzy swego rodzaju system, gwarantując możliwość zaangażowania się mieszkańców na różne sposoby. Wykorzystywać można przy tym różne narzędzia – decyzyjne, opiniotwórcze, współfinansujące – dotyczące całej społeczności, poszczególnych części (np. osiedli), grup użytkowników usług; angażujące – różne grupy wiekowe, społeczne. Używane są także narzędzia stałe, cykliczne i dotyczące jednego problemu (Nabatchi, Leighninger 2015, s. 6–7; Gawłowski, Jarosz 2019, s. 81–82).

Początkowo model zarządzania w Polsce miał charakter zdecydowanie technokratyczny, przy ograniczonym udziale obywateli. Z drugiej strony również obywatele nie byli takim udziałem zainteresowani, głównie ze względu na trudną sytuację ekonomiczną lat 90. Z pewnością czynnikiem, który wymusił partycypację, było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i uruchomienie funduszy strukturalnych. Stopniowo samorządy wypracowują takie narzędzia, i co warto podkreślić, obie strony (władze i urzędnicy oraz mieszkańcy) uczą się tej partycypacji, dialogu i współdziałania. Podejście partycypacyjne ma dużo sukcesów, ale również może rodzić różnego rodzaju problemy, dlatego konieczna jest edukacja i rozumienie swoich ról przez różnych aktorów. Ostatecznie decyzję podejmują wybrane w demokratycznych wyborach władze i to one ponoszą za decyzje (także wypracowane przy udziale obywateli) odpowiedzialność.

Katalog narzędzi partycypacyjnych w Polsce jest dość szeroki. Z pewnością taki charakter mają jednostki pomocnicze, które choć funkcjonują z różnym skutkiem, to angażują mieszkańców danych części miast i gmin wiejskich. Sołectwa mają najdłuższą tradycję i są najmocniej zakorzenione w świadomości społecznej, ponieważ reprezentują poszczególne miejscowości w gminach w modelu wielomiejscowościowym, jaki przyjęto w Polsce. Pełnią też ważną funkcję w aktywizowaniu społeczności wiejskich i budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w tych środowiskach

(Radomski 2014). Istotnym narzędziem stał się powołany w 2009 roku fundusz sołecki (Dz.U. Nr 52, poz. 420), który aktywizuje mieszkańców poszczególnych wsi, a dzięki zwrotowi jego części z budżetu państwa jest opłacalny również dla gminy (Paczocha 2009). W miastach podobne narzędzie nie funkcjonuje, mimo to miasta coraz częściej wykorzystują jednostki pomocnicze (dzielnice i osiedla) do aktywizowania swoich mieszkańców, a co za tym idzie, dbają o to, żeby rady osiedli były powoływane, wsłuchują się w ich głos, a nawet przyznają im środki finansowe do dysponowania. I choć jeszcze kilka lat temu jednostki pomocnicze były mocno niedoceniane, sytuacja ta się dynamicznie zmienia i coraz więcej miast przekonuje się do tej formy angażowania mieszkańców (Swianiewicz i in. 2013, s. 208).

Dużym sukcesem i popularnością cieszy się w Polsce budżet obywatelski. Pierwszym miastem, który go wdrożył, był Sopot. Od 2018 roku jest on obowiązkowym narzędziem dla miast na prawach powiatu. W jego ramach mieszkańcy mogą zgłaszać i wybierać inwestycje oraz działania miękkie. W praktyce służy on realizacji mniejszych, bliskich mieszkańcom inwestycji oraz pomaga budować mapę potrzeb mieszkańców. Jego siłą są z pewnością proste i jasne zasady funkcjonowania i to, że jest narzędziem decyzyjnym – co zostanie postanowione przez mieszkańców, jest realizowane przez władze (Wiktorska-Święcka, Kozak 2014, s. 107–112).

Ważnym narzędziem są konsultacje społeczne. Odbywają się w różnych formach – spotkań urzędników z mieszkańcami, ankiet i sondaży (także za pomocą Internetu), sądów obywatelskich czy specjalnych komisji. Coraz częściej to również mieszkańcy mogą zgłaszać własne pomysły i rozwiązania. Kluczowe jednak jest to, jak urzędnicy i władze samorządowe do tych konsultacji podchodzą i na ile realnie mają one znaczenie dla funkcjonowania. W tej kwestii również można dostrzec zmianę ze względu na to, że władze lokalne coraz częściej dostrzegają korzyści płynące z udanych konsultacji. Cały czas jednak to duże miasta chętniej sięgają po takie rozwiązania niż mniejsze miejscowości (Pistelok, Martela 2019, s. 49; Pawłowska, Radzik 2016, s. 26–34).

Popularnym narzędziem stały się również społeczne organy doradcze, które skupiają różne grupy mieszkańców i dają im w ten sposób zinstytucjonalizowany głos i możliwość zgłaszania postulatów służących rozwojowi jednostki. Zaliczyć do nich można organy, które definiują ustawy, np. młodzieżowa rada gminy, rada seniorów, rada działalności pożytku publicznego czy rada sportu. Wiele tego typu gremiów jednostki powołują z własnej inicjatywy, jak rada ds. rozwoju sieci rowerowej, migrantów, kobiet, turystyki i inne (Moll 2015; Płonka-Bielenin 2015).

Do mniej wykorzystywanych narzędzi należą inicjatywa lokalna, wiążąca się z koniecznym wkładem finansowym mieszkańców oraz lokalna inicjatywa uchwałodawcza. Samorząd jest ważnym partnerem organizacji pozarządowych. Według raportu *Kondycja Organizacji Pozarządowych za rok 2018 Stowarzyszenia „Klon/Jawor”*

61% organizacji pozarządowych pozyskało dotacje właśnie z samorządu. Środki samorządowe stanowią 17% przychodów całego sektora NGO (Charycka, Gumkowska 2019, s. 40–41). Organizacje wykonują zadania publiczne, np. prowadzą schroniska dla zwierząt, noclegownie dla bezdomnych, a także szkoły. Część z nich jest istotnym doradcą władz lokalnych w różnych sprawach oraz partnerem w organizacji wydarzeń kulturalnych i społecznych (Zielińska, Kraszewski 2019, s. 5; Bulicz, Springer 2018).

Ten krótki przegląd pokazuje, że partycypacja stała się ważnym elementem polityki samorządowej i szerzej – lokalnego życia społecznego. Czy można mówić o budowie symetrycznego modelu partycypacyjnego czy modelu delegowania wg typologii Anny Olech i Tomasza Kaźmierczaka (2011)? Na taki wniosek jest jeszcze za wcześnie, ale na uznanie zasługuje to, co już w tej sprawie zostało zrobione. W szczególności ważne jest podejście systemowe i instytucjonalne, które można zaobserwować w różnych miejscach w Polsce. I choć cały czas partycypacja pozostaje na różnym poziomie w różnych typach gmin, to rozwój narzędzi partycypacyjnych postępuje, momentami szybciej niż chęci mieszkańców do uczestnictwa, którzy poświęcają swój czas i energię bez żadnych korzyści oprócz załatwienia ważnej sprawy dla społeczności. Oceniając rozwój partycypacji w polskim samorządzie, pamiętać należy, z jakiego punktu wyjścia władze lokalne rozpoczynały dialog z mieszkańcami i że cały czas trwa proces zdobywania doświadczeń i obopólnej nauki.

Inwestycje: Wkład samorządu w modernizację Polski

Od początku transformacji ustrojowej wielkim wyzwaniem dla samorządu stało się nadrobienie potężnych zaległości rozwojowych powstałych w okresie PRL. Gospodarka komunistyczna cechowała się niewydolnością i marnowaniem zasobów. Infrastruktura różnego typu została krańcowo zaniedbana. Okazało się to głównym problemem, z którym musiały zmierzyć się samorządowe władze lokalne.

Pierwsze inwestycje rozpoczęły się już w latach 90., jednak prawdziwej dynamiki proces ten nabrał po 2004 roku, po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej i uruchomieniu funduszy strukturalnych. Wydatki majątkowe w ciągu ostatnich 30 lat, wśród których większość stanowią wydatki na inwestycje, wyniosły łącznie ponad 500 mld zł w skali całej Polski, z czego według danych Ministerstwa Finansów (dostępnych na stronie www.mf-arch2.mf.gov.pl): 33 mld zł w 2017 roku, ponad 50 mld w 2018 roku, a w latach wcześniejszych – 25–30 mld zł na rok. Samorządy były jednymi z najważniejszych beneficjentów funduszy unijnych i realizowały inwestycje przy ich udziale. W perspektywie lat 2007–2013 jednostki samorządowe wydały na inwestycje łącznie 259 mld zł, wśród których fundusze strukturalne UE wynosiły 85 mld zł (33%). Udział samorządów w realizowanych w tym okre-

sie programach operacyjnych wyniósł ok. 30%, a w Regionalnych Programach Operacyjnych ponad 60% wartości realizowanych projektów (Szewczak 2016, s. 20; Swianiewicz 2012, s. 13–19, 23–24).

Kwoty te wyglądają imponująco i choć zadłużenie polskich samorządów znacząco wzrosło, to dzięki nim dokonał się w Polsce niespotykany wcześniej w historii skok cywilizacyjny. Samorządy gruntownie odnowiły tysiące kilometrów swoich dróg, wybudowały mniejsze i większe obiekty drogowe, wliczając w to mosty. Warszawa wybudowała dwie linie metra, Olsztyn sieć tramwajową, a w większości miast kupiono nowe tramwaje i autobusy czy wyremontowano i zbudowano od nowa tysiące przystanków. Samorządy inwestowały też w obiekty kultury i sportu: wielkie hale sportowe, stadiony, filharmonie czy sale koncertowe w największych miastach. Dzięki tym obiektom odbywa się w Polsce coraz więcej wydarzeń o charakterze europejskim i światowym. Także i mniejsze gminy rozwijały lokalne ośrodki kultury i obiekty sportowe o mniejszych rozmiarach. Wiele inwestycji dotyczyło ochrony środowiska: oczyszczalnie ścieków, rewitalizacja i ochrona terenów zielonych, parków, jezior i rzek. Choć pozostaje to cały czas ogromnym wyzwaniem, samorządy inwestują środki w poprawę jakości powietrza, chociażby poprzez wymianę pieców węglowych. Wiąże się z tym również rozbudowa sieci kanalizacyjnej czy rozwój selektywnej zbiórki odpadów i ich przerabianie. Samorządy inwestowały również w remonty i budowę nowych bibliotek, szkół, przedszkoli i żłobków wraz z konieczną infrastrukturą. Rozwijają także, choć na mniejszą skalę, programy mieszkaniowe.

Samorządy dużo energii poświęcają budowaniu swojego potencjału gospodarczego, przygotowując tereny inwestycyjne, a niektóre aktywnie zabiegając o inwestorów. Ważnym elementem jest promocja jednostek samorządowych, która pomaga przyciągać inwestorów i turystów. Działania samorządu wpływają na rozwój turystyki, która w ciągu ostatnich 30 lat stała się bardzo ważną gałęzią gospodarki, a Polska staje się coraz atrakcyjniejsza dla turystów zagranicznych. W 2018 roku według danych GUS odwiedziło Polskę 19,6 miliona osób z zagranicy (GUS 2019, s. 115). Dzięki rewitalizacjom zabytkowych centrów miast, remontom zamków, kościołów, otwieraniu nowych muzeów i obiektów kultury, tras narciarskich, plaż czy dbaniu o atrakcje przyrodnicze, dzięki organizacji, tworzeniu i zabieganiu o wydarzenia kulturalne i sportowe polskie miasta i gminy mają bogatą ofertę turystyczną.

Warto też wspomnieć o inwestycjach na mniejszą skalę, bo i tych samorządy zrealizowały tysiące – placach zabaw, siłowniach zewnętrznych, klubach seniora czy ścieżkach rowerowych i stojakach na sprzęt oraz wypożyczalniach rowerów miejskich. Wiele środków zainwestowano w bezpieczeństwo – w wyposażenie dla policji, straży pożarnej i innych służb czy instalację kamer monitoringu. Samorządy inspirowały rozwój produktów regionalnych czy odkrywanie lokalnej historii i budowanie lokalnej tożsamości. Wszystkie te działania wpłynęły na poprawę jakości

życia mieszkańców i wyrównanie zapóźnień rozwojowych. I choć nie wszystko się udało (m.in. służba zdrowia, kolej, wykluczenie transportowe czy powodujące rozlewianie się miast wadliwe planowanie przestrzenne), wiele inwestycji ostro krytykowano i zarzucano samorządowcom gigantomanię, pomimo że wiele inwestycji trzeba jeszcze zrealizować, to postęp w większości dziedzin jest niezaprzeczalny. Lokalni politycy wiele się nauczyli, większość działań ujmowanych jest w strategiach rozwoju i w dokumentach planistycznych, dzięki czemu w różnych dziedzinach udaje się załatwiać problemy w sposób kompleksowy, a nie tylko punktowy. Urzędnicy samorządowi wyspecjalizowali się również w pozyskiwaniu zasobów, dlatego na wiele z opisywanych inwestycji udaje się pozyskać środki zewnętrzne. Inwestycje infrastrukturalne, tworzenie dobrego klimatu dla biznesu i pozyskiwanie inwestorów pomaga generować rozwój gospodarczy Polski i przyczynia się do zachowywania stałego wysokiego poziomu wzrostu PKB.

Podsumowanie: Sukces mimo problemów

Bez względu na różnorodne oceny i opinie trzeba przyznać, że jedno z pewnością samorządowcom się udało: w badaniu CBOS (2020, s. 9) wykazano, że to władze lokalne mają największe zaufanie spośród wszystkich typów władz, a ufa im 74% badanych. To najlepszy dowód na to, że samorząd terytorialny sprawdził się. Skala i liczba inwestycji również są imponujące, a wiele miast i wsi przeżyło w okresie ostatnich 30 lat prawdziwy rozkwit. Brali w tym udział politycy wszystkich najważniejszych partii politycznych na polskiej scenie i bardzo wielu polityków lokalnych. Wielu z nich dzięki temu na stałe wpisze się w historię swoich miast i gmin.

W polityce lokalnej, także dzięki bezpośrednim wyborom wójtów, burmistrzów i prezydentów miast udało się osiągnąć efekt polityki długofalowej, dzięki której możliwa była realizacja projektów trwających dłużej niż jedną kadencję. Taką długofalowość udało się tylko częściowo osiągnąć w polityce centralnej, w której dochodziło do częstych zmian rządów, czego „ofiara” padł także samorząd, w szczególności w latach 90., gdy przygotowywano, a potem odłożono na kilka lat drugi etap reformy samorządowej.

Pomimo niestabilności prawnej i częstych zmian politycznych przedłużonego do 8 lat okresu tranzycji w budowaniu instytucji samorządowych oraz wielu błędów i niedociągnięć czy nadużyć władzy wśród samych samorządowców (a tych nie brakowało), samorządność w Polsce okazała się olbrzymim sukcesem. Sam fakt posiadania zdolności do samodzielnego formułowania polityki lokalnej, podejmowania decyzji, ich realizacji i brania za nie odpowiedzialności doprowadził do lepszego i sprawniejszego zarządzania. Przyczyniło się to do odblokowania potencjału lokalnych społeczności, uwolniło pokłady nowej energii i dało olbrzymi impuls rozwojowy (Ferens 1994, s. 18–19).

Dzięki samorządowi udało się również uzyskać efekt prawdziwego pluralizmu politycznego, czego przykładem są wybory samorządowe z 2018 roku, w których najważniejsze siły polityczne ogłosiły zwycięstwo. Podobnie jest w przypadku organizacji pozarządowych, dla których samorząd jest najważniejszym partnerem, czy opisanych form partycypacji, które stają się coraz istotniejszym elementem podejmowania decyzji. Patrząc na to z perspektywy rozpoczętej 30 lat temu demokratyzacji, jest to wartość sama w sobie!

Czy samorząd wymaga dalszych zmian? Z pewnością jest kilka kwestii wymagających poprawy, jak samorząd powiatowy, tworzenie obszarów metropolitalnych, planowanie przestrzenne czy ciągle powracająca kwestia finansowania samorządu. Ponieważ działania modernizacyjne i nadrabianie zaległości rozwojowych powoli dobiega końca, zmieni się też charakter przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w samorządzie. Zmierzyć się należy z nowymi wyzwaniami – zmianami klimatycznymi, demograficznymi, retencją i magazynowaniem wody, nowymi formami mobilności czy wykluczeniem komunikacyjnym, szczególnie dotkliwym na obszarach wiejskich. Samorząd jest również kluczowym partnerem w rozwijaniu w Polsce innowacyjnej gospodarki i wzmacniania jej potencjału na jednolitym rynku europejskim. Z pewnością doświadczenia ostatnich 30 lat czynią zarówno samorząd, jak i lokalnych polityków i urzędników cennym partnerami w podejmowaniu nowych wyzwań i rozwiązywaniu wiążących się z nimi problemów (Sześciło 2019, s. 13–18, Bober i in. 2013, s. 96–103).

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462).

- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601).
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600).
- Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 100, poz. 499).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 89, poz. 518).
- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 200).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).

Literatura

- Alberski R., Cichosz M. (red.) (2017), *Gra o regiony 2014. Wybory do sejmików województw*, Wrocław.
- Alberski R., Cichosz M., Kobielska K. (red.) (2013), *Gra o regiony. Wybory do sejmików województw w 2010 r.*, Wrocław.
- Alberski R., Cichosz M., Tomczak Ł. (red.) (2010), *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, Wrocław.

- Bafoil F. (1995), *Systemumbruch in Ostdeutschland und Polen*, [w:] H. Wollmann, H. Wiesenenthal, F. Bönker (red.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, „Leviatan”, Sonderheft 15/1995, Opladen.
- Baldersheim H. (2003), *Towards normalization of local democracy in East-Central Europe. A developmental approach to institutional reform*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann (red.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen.
- Banaszak B. (2017), *Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenie liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawno-ustrojowym*, „Opinie i Analizy”, nr 12.
- Barański M., Kubas S. (2009), *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Barański (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń.
- Bartkowski J., Nalewajko E., Post B., Słodkowska I. (2016), *Droga do samorządności terytorialnej. Polska 1989–1990*, Warszawa.
- Bidziński M. (2018), *Ustrój miasta stołecznego Warszawy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S. i in. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków.
- Budzisz R. (2007), *Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Bulicz A., Springer B. (red.) (2018), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Aspekty normatywne, ekonomiczne i organizacyjne*, Zielona Góra.
- CBOS (2020), *Zaufanie społeczne*, „Komunikat z Badań”, nr 43.
- Charycka B., Gumkowska M. (2019), *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*, Warszawa.
- Drzonek M. (2013), *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Kraków.
- Drzonek M. (2019), *Im dłużej, tym „bezpartyjniej”? Włodarze dużych miast w wyborach 2002–2018*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- Ekier G. (2011), *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*, „Studia Socjologiczne”, nr 1.
- Faliński S. (2013), *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002*, Warszawa.
- Fallend F., Ignits G., Swianiewicz P. (2006), *Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests*, [w:] H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (red.), *The European Mayor Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden.
- Ferens A. (1994), *Transformacja władzy lokalnej w Polsce w latach 90*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Gawłowski R., Jarosz A.J. (2019), *Infrastruktura partycypacji. Pojęcie i wykorzystanie w polskich miastach*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4.
- Gendźwił A. (2010a), *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2.
- Gendźwił A. (2010b), *O partyjności i bezpartyjności w demokracji lokalnej*, „Studia Polityczne”, nr 26.
- Gendźwił A., Swianiewicz P. (2017), *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa.

- GUS (2019), *Turystyka w 2018 r.*, Warszawa.
- Głowacka-Mazur D., Zaremba C., Kądziała A. (1995), Program pilotażowy w świetle badań (stan na grudzień 1994 r.), „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Honka N. (2012), *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław.
- Illner M. (2003), The Czech Republic 1990–2001. Successful reform at the municipal level and difficult birth of the intermediary government, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann (red.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen.
- Jagielski, J. (1991), Sejmik samorządowy, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Jastrzębska, M. (2016), Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie, „Finanse Komunalne”, nr 6.
- Jarosz A. (2015a), Aktywność mniejszości niemieckiej w polskich wyborach samorządowych, „Przegląd Narodowościowy”, nr 4.
- Jarosz A. (2015b), Samorząd miejski jako sfera podmiotów politycznych w procesie transformacji ustrojowej. Rostock i Toruń w ujęciu porównawczym (1990–2014), Toruń.
- Jarosz, A. (2017), Powiat w Polsce na tle rozwiązań europejskich, [w:] A. Jarosz, B. Springer (red.), *Powiat w Polsce. Problemy i wyzwania szczebla ponadgminnego*, Zielona Góra.
- Jarosz A. (2019), Powiat w Polsce – dysfunkcyjne rozwiązania i propozycje zmian, [w:] A. Fordoński, A. Lewandowski, G. Radomski (red.), *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji*, Płock.
- Jarosz A. (2018), Granice modernizacji. Jak długo polskie miasta mogą inwestować?, [w:] A. Jarosz, B. Springer, *Samorząd miasta na prawach powiatu. Struktury, aktorzy, działanie*, Zielona Góra.
- Jureczko J. (2017), Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2006–2017. Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków, „Acta Politica Polonica”, nr 4.
- Kamiński R. (2014), Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty, Łódź.
- Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B., Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r., „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Koc K. (2013), Powiat. Przestrzeń władzy publicznej, Toruń.
- Kulesza M., Reguński J. (2009), Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989), Warszawa.
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. (2016), Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), „Regional & Federal Studies”, nr 26.
- Maciąg A. (2013), Czy referendum lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji to efektywny instrument demokracji bezpośredniej?, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UW, 21–22 listopada 2013 r., Wrocław.

- Marchaj R. (2018), Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania, „Samorząd Terytorialny”, nr 12.
- Misiąg W. (2014), Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje, Rzeszów.
- Moll T. (2015), Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększenia aktywności społecznej osób starszych, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Mroczkowski P. (2017), Wybrane zagadnienia ustroju metropolii w Polsce, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej, Lublin.
- Nabatchi T., Leighninger M. (2015), Public Participation for 21st Century Democracy, Hoboken.
- Olech A., Kaźmierczak T., 2011, Modele partycypacji publicznej, [w:] A. Olech (red.), Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej, Warszawa.
- Paczocha M. (2009), Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa, „Finanse Komunalne”, nr 7–8.
- Pawłowska A., Radzik K. (2016), Instytucjonalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast), „Acta Politica Polonica”, nr 3.
- Piasecki A.K. (2005), Referenda w III RP, Kraków.
- Piasecki A.K. (2006), Menadżer i polityk: wójt, burmistrz, prezydent miasta, Kraków.
- Pistelok P., Martela B. (red.) (2019), Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast, Warszawa–Kraków.
- Płonka-Bielenin K., (2015), Młodzieżowe rady gmin – 13 lat doświadczeń, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Pridham G. (2000), The Dynamics of Democratization. The Comparative Approach, London–New York.
- Radomski G. (2014), Samorząd pomocniczy jako współkreator społeczeństwa obywatelskiego na wsi, [w:] A. Jarosz, B. Springer (red.), Jednostki pomocnicze w polskich gminach. Pozycja, funkcje i wyzwania, Zielona Góra.
- Rajca L. (2002), Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Regulski J. (1991), Samorząd terytorialny: skąd i dokąd?, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, 1991.
- Regulski J. (2000), Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja, Warszawa.
- Regulski J. (2002), Polski samorząd po dziesięciu latach, [w:] S. Michałowski (red.), Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń, Lublin.
- Roszkowski J. (2017), Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym, „Opinie i Analizy”, nr 11.
- Rudzka-Lorenz Cz. (1995), Rozszerzenie zadań gmin a zmiany w systemie finansów samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Rustow D. (1970), Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model, „Comparative Politics”, nr 3.
- Satoła Ł. (2012), Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.

- Siejka-Wieczerycka P. (2016), Referenda lokalne w Polsce w latach 1990–2014, [w:] S. Sagan, M. Sitek (red.), *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, Józefów.
- Sienkiewicz M.W. (2018), *Ewolucja źródeł prawa finansów samorządowych po 1989 roku*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa.
- Słobodzian B. (2006), *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń.
- Sobczak J. (2017), *Ewolucja zadań samorządu województwa w procesie decentralizacji i centralizmu*, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzdy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin.
- Sobczyński M., Kulesza M. (2006), Miejsce i rola powiatu w tradycji podziału terytorialnego Polski, Łódź.
- Sokół W. (2015), Polityka reform systemów wyborczych w wyborach do rad gmin, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, nr 47.
- Swianiewicz P. (2012), Środki unijne w samorządach – kto korzysta najczęściej?, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A. (2013), *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa.
- Swianiewicz P. (2014), An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, „Local Government Studies”, nr 40.
- Swianiewicz P., Gendźwił A., Łukomska J., Kurniewicz A. (2016), *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa.
- Swianiewicz P., Krukowska J. (2018), Czy polski burmistrz jest (zbyt) silny? Pozycja burmistrza w poziomych relacjach władzy – perspektywa europejska, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4.
- Sześciło D. (red.) (2019), *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Warszawa.
- Szewc A. (2010), *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Szewczak J. (2016), Przed jakimi wyzwaniami stoją samorzdy i dlaczego muszą współpracować?, [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Poznań.
- Tarasek M. (2016), Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 2.
- Tucholska A. (2007), *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, Warszawa.
- Wilczyński J. (1991), Bronię rejonu, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Wiktorska-Święcka A., Kozak K. (2014), *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wrocław.
- Zielińska E., Kraszewski D. (2019), *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017*, Warszawa.
- Związek Powiatów Polskich (2013), *Samorząd powiatowy w Polsce – Raport ZPP*.

WOJCIECH PIZŁO*

EWOLUCJA ROLI SAMORZĄDU – OD TEORII LOKALIZACJI DO UMIĘDZYNARODOWIENIA

Wstęp

Podstawą sprawnego systemu demokratycznego i gospodarczego państwa jest samorząd terytorialny. Do jego głównych zadań należy zarządzanie na poziomie lokalnym, polegające na realizacji celów wspólnoty terytorialnej (Gołębiowska, Zientarski, Stępień 2016, s. 15–19). Samorząd terytorialny stanowi bowiem wspólnotę mieszkańców danego terytorium, charakteryzującą się pewną odrębnością, to jest wspólnotą losów, a co za tym idzie – dążeniem do realizacji, czasami odrębnych potrzeb, poprzez tworzenie warunków dla rozwoju społecznego, kulturalnego oraz gospodarczego tejże wspólnoty. Równocześnie samorząd terytorialny, działając w przestrzeni społecznej, stanowi siłę polityczną terytorium, a jego główna rola to także regulowanie relacji społecznych i gospodarczych (Możdżeń-Marcinkowski 2009, s. 19). Przepisy konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego precyzują relacje samorządu terytorialnego wykonującego zadania publiczne niezastrzeżone jedynie dla innych organów władz publicznych. Przełomowe zmiany ustrojowe, jakie miały miejsce po 1989 roku, wywołały zmiany na poziomie lokalnym i regionalnym. Po częściowo wolnych wyborach, w maju 1990 roku, dokonały się pierwsze wolne wybory do samorządów (Chruściak 2007, s. 108). Samorząd uzyskał ważną ustrojowo, społecznie i gospodarczo trwałą autonomię (Mańka-Szulik 2015). Decentralizacja struktur władzy w latach 90. XX w. dotyczyła przeniesienia wybra-

* Prof. SGGW dr hab. inż. Wojciech Pizło, Zakład Studiów Regionalnych i Europejskich, Katedra Polityki Rozwoju i Marketingu, Instytut Ekonomii i Finansów, Wydział Nauk Ekonomicznych, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego.

nych uprawnień władzy centralnej na szczebel instytucji regionalnych i lokalnych. Decentralizacja ta polegała na przekazaniu instytucjom niższego szczebla wyznaczonych kompetencji oraz na ograniczaniu możliwości ingerowania przez instytucje władzy centralnej w autonomię samorządów (Jastrzębska 2012, s. 13). W marcu 1990 roku¹ jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwały, poza podmiotowością, również samodzielność w gospodarowaniu finansami. W ustawie z marca 1990 roku określono: zakresy działania i zadania, kompetencje władz gminy, kompetencje w zakresie stanowienia przez gminę aktów prawa miejscowego oraz gospodarowania mieniem komunalnym i zasadami prowadzenia gminnej gospodarki finansowej, a także zasadami zawierania związków i porozumień międzygminnych². Wzmocnieniem społecznej i gospodarczej roli jednostek samorządu terytorialnego jest również Europejska Karta Samorządu Lokalnego, stanowiąca między innymi o konieczności umocowania roli samorządu terytorialnego w prawie wewnętrznym poszczególnych państw. Karta ta definiuje³ podmiotowość samorządu lokalnego: „społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie” (art. 6) oraz finanse społeczności lokalnych „społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” (art. 9, p. 1) i ochronę społeczności lokalnych, słabszych finansowo, które wymagają zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących (art. 9, p. 5), a także prawa do zrzeszania się, to jest prawa do współpracy „z innymi społecznościami lokalnymi” oraz zrzeszania się z nimi w granicach określonych prawem (art. 10, p. 1). Karta przedstawiana jest jako wzór europejskich wartości i zasad kształtowania samorządu terytorialnego. W jej zapisach podkreśla się zasady demokracji, decentralizacji władzy oraz zasadę subsydiarności. Podkreślić należy, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego ma znaczenie nie tylko dla relacji pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi instytucjami państwa, lecz także ważna jest dla systemu finansowego oraz określenia zasad relacji transgranicznych.

Wzmocnienie roli samorządu nastąpiło przez wpisanie w treść ustawy zasadniczej potwierdzenia roli, zadań i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego. W 1997 r. w Konstytucji RP cały rozdział dotyczył ustrojowej roli samorządu terytorialnego. W części VII zatytułowanej *Samorząd terytorialny* – art. 163–172 ustawodaw-

1 Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96).

2 Współcześnie akt ten przyjmuje brzmienie w formie obwieszczenia Marszałka Sejmu z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym).

3 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

ca⁴ określił, że samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone w Konstytucji lub w ustawach określających zadania innych władz publicznych (Gołębiowska 2015, s. 25–43). Zadania jednostek samorządu terytorialnego zostały skategoryzowane na zadania własne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty mieszkańców, przedsiębiorców oraz innych członków wspólnoty, a także na zadania zlecone przez instytucje i agendy rządu. Posiadający osobowość prawną samorząd terytorialny jest gwarantem aktywności gospodarczej i społecznej w granicach określonych ustawami i orzeczeniami sądu administracyjnego. Konstytucja określa udział w dochodach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca podzielił je na dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe pochodzące z budżetu państwa. Dał również prawo jednostkom samorządu do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Reforma samorządu została zakończona wprowadzeniem trójszczeblowego podziału władzy samorządowej w 1998 roku przez rząd Jerzego Buzka. Jest to jedyna reforma z tamtego czasu, która przetrwała kolejne rządy i stała się jedyną trwałą zmianą ustrojową w Polsce po okresie przemian pod koniec XX w.

Celem tego rozdziału jest identyfikacja ról i funkcji spełnianych przez jednostki samorządu terytorialnego w podnoszeniu konkurencyjności regionu oraz wskazanie teoretycznych podstaw badanego wzrostu. W związku z powyższym przedstawiono zadania, jakimi kieruje się samorząd, a w szczególności kwestie teoretyczne dotyczące terytorialnego rozwoju i jego związków z gospodarką międzynarodową.

Konkurencyjność w rozwoju gospodarczym samorządów

Według raportu McKinsey⁵ w przypadku Polski „wydajność polskiego górnictwa jest o 77 procent niższa niż w «starej Unii» (UE 15), rolnictwa o 59 proc., energetyki o 48 proc., a przemysłu o 44 procent. Te cztery sektory są odpowiedzialne za 60 procent luki pomiędzy wydajnością w Polsce i w UE 15” (Olechowski 2015, s. 20). Jest to powód do refleksji nad niskim poziomem efektywności gospodarki Polski w stosunku do krajów „starej Unii”. Konkurencyjność gospodarki odnoszona jest zazwyczaj do działalności podmiotów gospodarujących na wolnym rynku w warunkach wolnej konkurencji. Wzrost sprawności gospodarki jest głównym problemem ekonomicznym. Zdolność regionu do konkurowania stanowi bowiem wypadkową wielu czynników społeczno-ekonomicznych, m.in. kapitału społecznego, wartości, zasobów siły roboczej, kapitału oraz wytworzonych lub odziedziczonych czynników produkcji. Trwałość przewagi konkurencyjnej uzależniona jest od sprawności otoczenia okołobiznesowego, instytucji społecznych (w tym skłonno-

4 Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

5 <https://www.mckinsey.com>

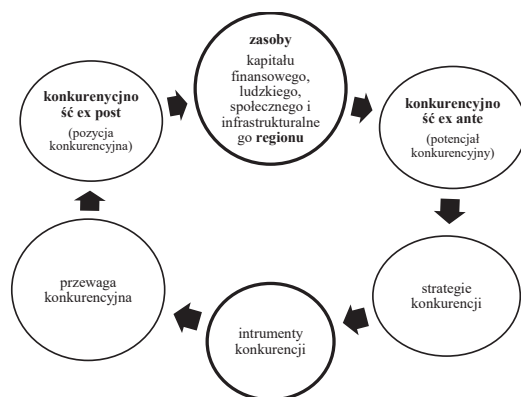
ści do współpracy na wielu poziomach w ramach rodziny, wspólnoty sąsiedzkiej, członków społeczności lokalnej czy też podmiotów wybranej branży, stowarzyszeń, fundacji występujących na danym obszarze) oraz jakości administracji działającej na rzecz biznesu, a w szczególności administracji samorządowej (Mazurkiewicz-Pizło, Pizło 2017, s. 55–59). O zdolności konkurencyjnej regionu decydują te czynniki, które przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju rozumianego jako powstawanie się i trwanie nowych przedsiębiorstw (Winiarski 1999, s. 50–51) oraz lokowanie się innych przedsiębiorstw w regionie. Główne czynniki determinujące konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego to:

- rozwinięta infrastruktura techniczna (wysokie nasycenie: siecią dróg transportu drogowego, kolejowego, śródlądowego, bazą magazynową itp.) oraz infrastruktura społeczna (ośrodki służby zdrowia, system szkolnictwa, w tym szkolnictwa zawodowego),
- dostępność kapitału (efektywny system bankowy), w tym kapitału wysokiego ryzyka dla mikroprzedsiębiorstw,
- dostępność wykwalifikowanych pracowników (niekoniecznie z wyższym wykształceniem),
- przystępne (przestrzennie i cenowo) tereny inwestycyjne,
- regulacje prawne sprzyjające rozwojowi biznesu,
- sprawny system podatkowy (system podatkowy pozwalający rozwijać przedsiębiorstwo oraz wyłapujący podatników uchylających się od płacenia podatków);
- przychyłność i współpraca władz samorządowych (wojewódzkich, powiatowych i gminnych).

W poprawie konkurencyjności polskiej gospodarki ważną rolę odgrywają władze samorządowe stanowiąc trzecią siłę po rządzie i przedsiębiorcach, która potrafi aktywnie wpływać na instytucje i strukturę rynku. Umiejętne konkurowanie o ważne gospodarczo zasoby zwiększa dobrobyt i dobrostan obywateli oraz pozwala ugruntowywać pozycję międzynarodową regionów. Jednym ze źródeł konkurencyjności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jest innowacyjność, stanowiąca źródło dobrobytu społeczeństwa. Rozwój bowiem powinien być oparty na budowaniu instytucji przyczyniających się do proefektywnych gospodarczo konstrukcji reguł prawa, takich jak: ulgi podatkowe, ochrona praw własności – szczególnie intelektualnej, a także instytucjach wspierających rozwój gospodarczy. Innym sposobem postrzegania rozwoju jest przekonanie, że można go osiągnąć przez powołanie do życia instytucji badawczych, uczelni, zatrudnienie odpowiedniej liczby naukowców i ich wynagradzaniu, a także podwyższenie wydatków (mierzonych w procencie PKB), a wówczas gospodarka wygeneruje wzrost innowacji, co w konsekwencji przyczyni się do wzrostu dobrobytu społecznego. Jednak dążeniem władz

samorządowych powinno być budowanie przewagi konkurencyjnej, powstałej nie tylko w oparciu o infrastrukturalne zasoby, ale również przez umiejętne wykorzystanie zasobów wspólnoty terytorialnej i łączenie różnych zasobów, w tym zasobów społecznych. Myślenie o przewadze konkurencyjnej, to jest o potencjale regionu, przełożone być powinno na strategie i instrumenty konkurowania, a równocześnie powinno stanowić punkt wyjścia do budowania trwałej pozycji konkurencyjnej jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze ekonomicznej wskazane są liczne narzędzia analityczne pozwalające określić zasoby i instrumenty konkurencji, którymi można oddziaływać na rynek. Jednym z narzędzi analitycznych jest wieloetapowy proces budowania przewagi konkurencyjnej (zob. rysunek 1).

Rysunek 1. Etapy konkurencyjności wspólnot terytorialnych
– narzędzie analityczne



Źródło: Opracowanie własne.

Do kluczowych wartości jednostki samorządu terytorialnego, poza zasobami przyrodniczymi, kapitałem finansowym, infrastrukturą, należą również zasoby kapitału ludzkiego i społecznego, jakim dysponują obywatele, przedsiębiorstwa i organizacje non-profit funkcjonujące na obszarze regionu. Szanse rynkowe budowane są jako umiejętność współpracy, rozwiązywania konfliktów i dochodzenia do konsensusu. Szanse rynkowe, jakie dostrzec mogą władze samorządowe, tworzą konkurencyjność *ex ante* (zob. rysunek 1) – potencjał konkurencyjny. Zaś region w podejściu zasobowym odnosi się do bogactw (Barney 1997, s. 143–144.): kapitału finansowego, kapitału ludzkiego, czyli wiedzy, doświadczenia i wykształcenia formalnego mieszkańców i pracowników regionu, kapitału społecznego dotyczącego wspólnotowych umiejętności zawierania kompromisów, kapitału nieożywionego, czyli dotyczącego uzbrojenia w maszyny i urządzenia oraz infrastrukturę i technologię oraz kapitału organizacyjnego, dotyczącego sposobów planowania, reguł dotyczących samoorganizowania się zarówno obywateli, jak i przedsiębiorców. Ponadto na po-

tencjał konkurencyjny składają się instytucje społeczne, polityczne i gospodarcze regionu z jego tradycją i kulturą funkcjonowania w przestrzeni krajowej i międzynarodowej. W przypadku strategii konkurencji istotne jest przyjęcie kluczowych rozwiązań wyznaczających długookresowe cele, możliwe do osiągnięcia oraz wskazanie realnych metod ich wykonania. W tym obszarze istotną rolę odgrywają władze marszałkowskie regionu, formułując koncepcję rozwoju i zapisując ją w dokumentach strategicznych. Sformułowana strategia konkurencji jest zbiorem celów samorządu terytorialnego, który definiuje również sposoby optymalnego (z punktu widzenia zarządzających) wykorzystania zasobów. Instrumentami konkurencji w tym ujęciu są świadomie wykorzystywane narzędzia, takie jak: podatki, ulgi dla inwestorów, odroczenie płatności, subwencje oraz dostrzeżenie odmienności, która może stanowić główny zasób na rynku międzynarodowym. Ponadto instrumentem konkurencji jest szybkość dostosowawcza, tzn. elastyczność i szybkość przystosowania do nowych warunków prawnych, obowiązków narzuconych przez władze centralne, np. zmiany w procesie przeprowadzenia wyborów, wymagania dotyczące reformy edukacji, odmienność oferowanych produktów (usług) przy zachowaniu wysokiego poziomu ich jakości oraz niezawodność i stałość dostaw, będąca konsekwencją rozwoju infrastruktury transportowej, a także dobry wizerunek, w tym przypadku kraju i regionu (Gorynia, Łaźniewska 2009, s. 55). Strategia konkurencyjna jest częścią narzędzia analitycznego, które daje możliwość zdiagnozowania potencjału konkurencyjnego – konkurencyjności *ex ante* oraz określenia pozycji konkurencyjnej – konkurencyjności *ex post*. Ta ostatnia stanowi z jednej strony „rezultat” konkurowania, będący wynikiem aktywności gospodarczej w grupie podmiotów, w ramach których jest ona prowadzona (Stankiewicz 2005, s. 89), a z drugiej strony stanowi względnie stałą „walkę między konkurentami” (Porter 2006, s. 28).

Przyczyny internacjonalizacji podmiotów gospodarujących

Działania jednostek samorządu terytorialnego podlegają procesowi internacjonalizacji na takiej samej zasadzie jak pozostałe podmioty gospodarcze. Zjawisko to wymusza podejmowanie aktywności przez samorządy. Wyrazem jej jest udział w międzynarodowych projektach, a także aktywne poszukiwanie międzynarodowych inwestorów, którzy będą prowadzić swoje filie i oddziały w regionie. Działanie na rynku regionalnym i krajowym w znacznym stopniu różni od prowadzenia działalności na rynku zagranicznym lub międzynarodowym. Wskazać można na dwa główne rodzaje internacjonalizacji (Grzesiuk 2007, s. 7–16): makroekonomiczne – dotyczące całej gospodarki kraju lub regionu i mikroekonomiczne – dotyczące umiędzynarodowienia poszczególnych podmiotów gospodarujących. Proces umiędzynarodowienia w ujęciu makro ma swoje podstawy w procesach ogólnogospodarczych. Zjawisko umiędzynarodowienia odnosi się do udziału poszczególnych gospodarek krajów w wymianie handlowej. Pochodną internacjonalizacji gospoda-

rek jest poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) (Bombińska 2017; Byczkowska, Majzel i in. 2017, s. 51–62), określanych przez OECD jako „specyficzny rodzaj inwestycji definiowany jako międzynarodowy transfer kapitału w celu utworzenia w innym kraju podmiotu zależnego i sprawowania nad nim kontroli” (www.oecd.org). W innym ujęciu bezpośrednie inwestycje zagraniczne są postrzegane jako kategoria międzynarodowych inwestycji dokonywanych przez rezydenta jednego kraju (nazywanym „inwestorem bezpośrednim” lub „firmą matką”) z zamiarem sprawowania długotrwałej kontroli w przedsiębiorstwie innego kraju. Proces umiędzynarodowienia w ujęciu mikro ma swoje podstawy w procesach odnoszących się do zaangażowania poszczególnych podmiotów gospodarujących w działania podejmowane na rynkach zagranicznych (internacjonalizacja zewnętrzna), a w drugiej kolejności związana z zaopatrzeniem – zakupami (internacjonalizacją wewnętrzną) (Duliniec 2007, s. 15). Najczęściej istotą internacjonalizacji jest ekspansja organizacji na rynki zagraniczne (Fonfara 2014, s. 39). W gospodarce coraz więcej organizacji staje się podmiotami działającymi już na rynkach międzynarodowych lub poszukujących podmiotów, z którymi można byłoby nawiązać współpracę. Dlatego tak ważną rolę w rozwoju gospodarczym odgrywają jednostki samorządu terytorialnego, potrafiące aktywizować regionalnych przedsiębiorców we wchodzeniu na rynki zagraniczne i potrafiące skutecznie ściągać inwestycje dla regionu, zwłaszcza z zakresu rozwoju nowych technologii i wysoce innowacyjne.

Przesłanki teoretyczne współpracy międzynarodowej – implikacje dla samorządów

Na początku XXI wieku nastąpiło znaczne przyspieszenie procesów globalizacyjnych będących wynikiem m.in. liberalizacji handlu, rozwoju technologii, upowszechniania na skalę globalną systemów logistycznych i ich informatyzacji oraz upodmiotowienia władz regionalnych zyskujących często autonomię sądowniczą i gospodarczą. Rozszerzenie aktywności przedsiębiorstw na skalę światową spowodowało nie tylko powiększanie się potencjału rynkowego, lecz także wzrost konkurencji w wielu branżach oraz konieczność profesjonalizacji władz samorządowych, będących partnerem gospodarczym dla wielu podmiotów międzynarodowych poszukujących dogodnych warunków lokalizacji swoich inwestycji. Przedsiębiorstwa krajowe stanęły przed koniecznością rywalizacji z firmami o zasięgu globalnym, a władze centralne i samorządowe poszczególnych krajów przed koniecznością rywalizacji o możliwie najlepsze inwestycje. W gospodarce tworzą się sojusze strategiczne firm zagranicznych, które mogą być zarówno dostawcami, dystrybutorami, partnerami technologicznymi, jak i konkurentami. Zachodzące zmiany na rynku zmuszają wszystkie organizacje gospodarujące, a w szczególności lokalne i regionalne władze samorządowe do podejmowania działań dostosowawczych do nowych

potrzeb i wymagań, jakie stawia im przede wszystkim otoczenie społeczno-ekonomiczne. Rozwój nowych technik informacyjnych i telekomunikacyjnych i idące za tym zmiany społeczne stanowi podstawę przemian dokonujących się we współczesnej gospodarce. Do charakterystycznych cech „nowej gospodarki” zaliczyć można m.in.: zdolność generowania, przesyłania, przetwarzania i komercjalizacji informacji, globalny zakres oddziaływania dotyczący głównie przestrzeni (możliwości korzystania z zasobów oraz prowadzenia bezpośrednich lub pośrednich działań biznesowych).

Teorie internacjonalizacji i lokalizacji biznesu

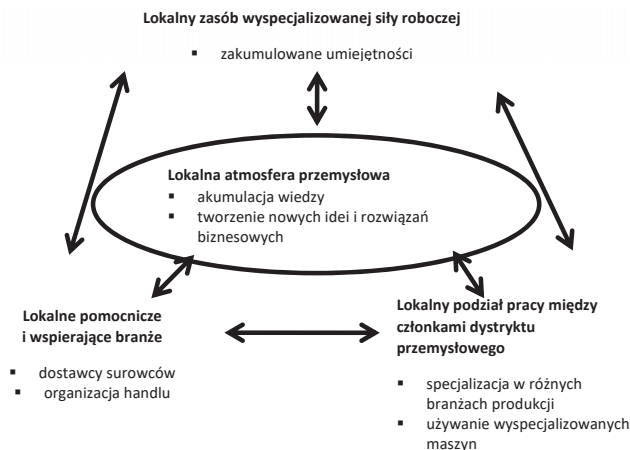
Teoria lokalizacji, szczególnie teorie internacjonalizacji w ogólnym znaczeniu, określana jest jako zbiór koncepcji (teorii) dotyczących diagnozy przestrzennego wymiaru działalności gospodarczej odnoszących się głównie do państw, jednostek samorządu terytorialnego oraz aglomeracji miejskich. Rolę lokalizacji w osiągnięciu sukcesu gospodarczego jako jeden z pierwszych dostrzegł Johann von Thünen (Pizło 2019, s. 23). Badał oddziaływanie dużej aglomeracji, przez którą przepływa rzeka, na kierunki produkcji rolnej. W swoich pracach wykazał, że wokół aglomeracji miejskiej poszczególne rodzaje produkcji układają się koncentrycznie z dominacją tylko jednego rodzaju produkcji, a główną przyczyną wpływającą na rodzaj produkcji w gospodarstwach rolnych jest różna odległość od aglomeracji miejskich i wysokość kosztów związanych z transportem płodów rolnych. Ważnym krokiem w rozwoju myśli teoretycznej, obejmującej konkurencyjność terytorialną, była teoria Marshalla. Dotyczyła zmian gospodarczych w skupiskach przedsiębiorstw poszczególnych branż w XIX w. w Wielkiej Brytanii. Analizując sposób funkcjonowania przedsiębiorstw działających w jednym obszarze, Marshall wskazał, że istotną rolę, poza naturalną konkurencją na rynku, odgrywają relacje pomiędzy przedsiębiorstwami, polegające na wzajemnym, równoważnym świadczeniu różnych usług. Wzajemna współpraca przyczyniała się do wzmożenia dyfuzji rozwiązań innowacyjnych wspomagających proces zbiorowego uczenia się w danej wspólnotie, co stanowiło również czynnik podnoszenia jakości pracy. Teoria Marshallowska przyczyniła się do rozwoju badań nad nowymi dystryktami przemysłowymi (włoskie okręgi przemysłowe). Wskazać należy, że A. Marshall, opisując koncepcje dystryktów przemysłowych, zastosował pojęcie korzyści zewnętrznych wynikających z nagromadzenia przedsiębiorstw kooperujących i konkurujących w danym sektorze (zob. rysunek 2). Istotą dystryktów przemysłowych jest zarówno bliskość fizyczna, jak i społeczna siła relacji. Przedsiębiorstwa działające w ramach dystryktu przemysłowego osiągają szczególne korzyści dzięki miejscu, w którym działają. Przewaga tych organizacji wynika z proefektywnie działających instytucji społeczno-ekonomicznych, zasobów naturalnych i posiadanej w danej społeczności wiedzy i umie-

jętności oraz ponad przeciętnej internacjonalizacji działań rynkowych. Istotną cechą charakteryzującą organizację dystryktów przemysłowych są funkcje, takie jak:

- wielowymiarowa współpraca, niepolegająca jedynie na poszukiwaniu produktów (usług) o najniższej cenie,
- dostępność wykwalifikowanej i fachowej siły roboczej,
- istnienie „sieci” małych przedsiębiorstw,
- zaufanie i współpraca pomiędzy przedsiębiorstwami w działających dystryktach przemysłowych.

Omawiana teoria była przyczynkiem powstania nowych dystryktów przemysłowych (tzw. włoskich okręgów przemysłowych). Warto podkreślić, że ta teoria (Marshall 1947, s. 268–277), oprócz czynników ekonomicznych, uwypukla znaczenie czynników społecznych i antropologicznych. Marshall wskazuje bowiem, iż wiele czynników może wpływać na lokalizację przemysłu. Jako główne wymienia: warunki fizyczne, takie jak: klimat, gleby, istnienie kopaliny oraz łatwą komunikację lądową lub wodną z daną miejscowością oraz „opiekę dworu”, którą dziś należy interpretować jako opiekę władz lokalnych – samorządowych lub centralnych zaangażowanych w sytuację społeczno-ekonomiczną regionu (branży, przedsiębiorstw w regionie) (Mazurkiewicz-Pizło 2013, s. 29–57).

Rysunek 2. Marshallowska triada efektów zewnętrznych związanych z lokalizacją dystryktów przemysłowych



Źródło: A. Marshall, *Principles of Economics*, London 1890; Martin R., Sunley P., *Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?* Regional Studies Association Conference on Regionalising the Knowledge Economy, London 2001, s. 7 i nast.

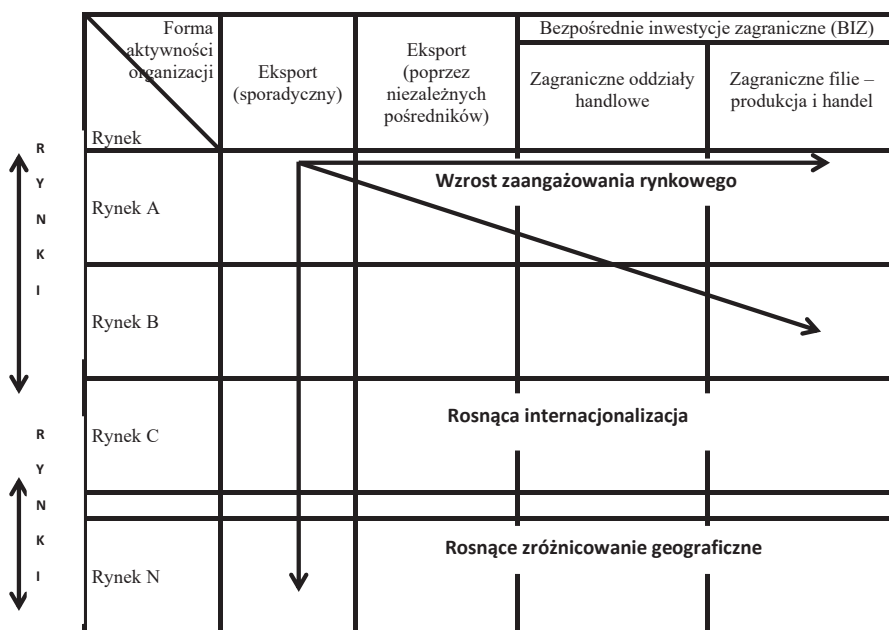
Dystrykty przemysłowe charakteryzują się silną, określaną jednak jako krótkotrwałą lub cykliczną, współpracą przedsiębiorców z administracją – jednostkami samorządu terytorialnego. Często brakuje rozwiniętej sieci współpracy między przedsiębiorcami i instytucjami sfery biznesu (Grosse 2002, s. 34–35). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na fakt, że w koncepcji dystryktów przemysłowych niezbędny jest kapitał ludzki. Są to w głównej mierze czynniki, takie jak: przedsiębiorczość właścicieli i pracowników małego biznesu, która uwarunkowana jest historycznie, kulturowo i instytucjonalnie. Istotną cechą dystryktów przemysłowych jest (Johannisson i in. 2007, s. 537) zarówno bliskość fizyczna, czyli niewielkie odległości pomiędzy podmiotami gospodarczymi, jak i społeczna siła relacji. Przedsiębiorstwa działające w ramach dystryktu przemysłowego osiągają szczególną rentę z miejsca, w którym działają. Przewaga tych przedsiębiorstw wynika z korzyści, które są wynikiem proefektywnie działających instytucji społeczno-ekonomicznych, zasobów naturalnych i posiadanej w danej społeczności wiedzy i umiejętności, a także ponadprzeciętnej internacjonalizacji działań rynkowych. Pozytywny efekt aglomeracji, który uzyskuje się dzięki dystryktom, opiera się na trzech podstawowych filarach: przepływie wiedzy między przedsiębiorstwami, kreowaniu wyspecjalizowanych czynników produkcji i usług oraz wyodrębnieniu się wyspecjalizowanego rynku wykwalifikowanej siły roboczej dostosowanej do potrzeb dystryktu (Olesiński 2006, s. 167–179). Na podstawie koncepcji teoretycznych Marshalla w latach 80. XX w. prowadzono prace badawcze nad nowymi dystryktami przemysłowymi (ang. *new industrial districts*).

Teoria ewolucyjnego rozwoju – uppsalski model internacjonalizacji

Koncepcja internacjonalizacji organizacji jako stopniowego procesu uczenia i nabierania kompetencji gospodarowania na rynkach międzynarodowych wywodzi się ze szkoły szwedzkiej (Uniwersytet w Uppsali) i sięga lat 70. XX w. Założeniami konstrukcyjnymi modelu są dwie części: założenie o „liniowym” postępowaniu przedsiębiorstwa na rynkach zagranicznych przebiegające od spontanicznego eksportu do bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Badania prowadzono w szwedzkich przedsiębiorstwach (Kutschker, Schmidt 2005, s. 458–464.), które ewolucyjnie wchodziły na rynki zagraniczne. Ewolucyjne wejście charakteryzowane jest przez „łańcuch tworzenia” (ang. *establishment chain*), czyli ułożenie stałej lub względnie stałej sekwencji zmian działania przedsiębiorstw od najprostszej do najbardziej złożonej oraz „łańcucha dystansu psychicznego” (ang. *psychic distance chain*), sekwencji postępowania. Kadra menedżerska decyduje o wejściu na rynki zagraniczne, wybierając w pierwszej kolejności rynki kulturowo bliskie, a następnie wraz z upływem czasu i nabierania doświadczeń przechodzi do rynków oddalonych kulturowo.

„Psychicznie” odległe rynki definiuje się jako różne: w rozwoju przemysłowym, o różnej kulturze, o odmiennym wykształceniu obywateli, o odmiennych sposobach postępowania oraz różnych modelach zarządzania i innym języku (Rymarczyk 2012, s. 170). Zgodnie z tym modelem organizacja podejmuje swoje działania na rynkach podobnych (głównie chodzi tu o podobieństwo „psychiczne”) do rynku, na którym działa (zob. rysunek 3).

Rysunek 3. Internacjonalizacja przedsiębiorstw według modelu uppsalskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Hollensen, *Global marketing. A decision – oriented approach*, Pearson Education, Harlow 2004, s. 53.

Model umiędzynarodowienia organizacji oparty na wzorcu sieci

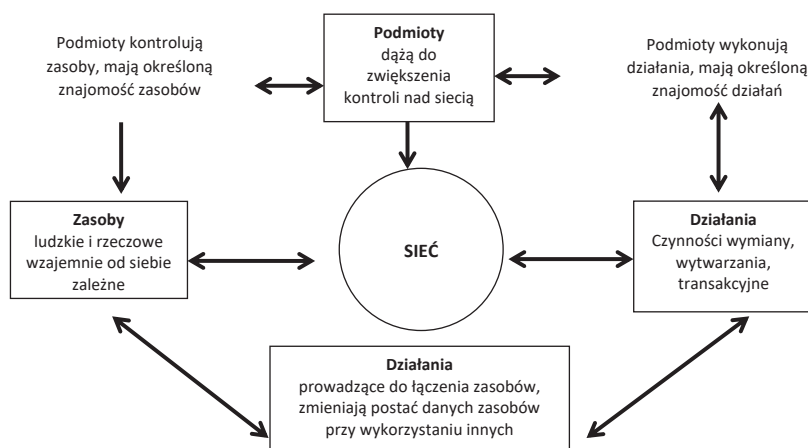
Sieci wzajemnych powiązań biznesowych stanowią od lat 70. XX wieku obszar badań naukowców zgromadzonych wokół Grupy IMP (Håkansson 1982; <http://www.impgroup.org>). Sieć biznesowa (ang. business network) jest „zbiorem długoterminowych powiązań (relacji) formalnych oraz nieformalnych (bezpośrednich i pośrednich), jakie występują między dwoma podmiotami” (Håkansson, Snehota 1989, s. 187). Powstawanie sieci biznesowej (Ratajczak-Mrozek, Herbec 2013) nie wynika jedynie z realizacji przyjętej strategii jednego silnego przedsiębiorstwa ani też z decyzji dotyczących kształtowania określonej struktury organi-

zacyjnej, bowiem organizacja często staje się uczestnikiem sieci biernie, w wyniku ewolucji struktur od niej niezależnych. Efektem działalności organizacji będącej w sieci biznesowej jest relacja zarówno konkurencji, jak i współpracy. Narzędziem wykorzystywanym do badania relacji sieciowych jest model ARA (ang. *Actors–Resources–Activities*) lub jego kolejne modyfikacje (Wiśniewska-Paluszak 2017, s. 119–145). Zgodnie z założeniem modelu istnieją powiązania pomiędzy podmiotami: aktorami, zasobami i działaniami (Håkansson, Snehota, 2006). Aktorami rynku są te podmioty, które powiązane są ze sobą gospodarczo. Działania aktorów określić można jako „grę jednego aktora”, który kontroluje i koordynuje działania innych oraz „grę z partnerem”, gdy dokonuje się wymiana zasobów pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami. Do zasobów zaliczyć można: zasoby finansowe, prawne (w tym patenty i licencje), techniczne, ludzkie oraz szeroko rozumianą wiedzę o rynku (Pizło 2019, s. 29–30). Relacja pomiędzy aktorami polega na wiązaniu celów i zasobów. W literaturze przedmiotu rozszerzono perspektywy badawcze stosowane w klasycznej metodzie ARA. Wyróżniono następujące wymiary sieci (zob. rysunek 4):

1. Cele, na które składają się cele szczegółowe zgodne z tezą o zrównoważonym rozwoju (ekonomiczne, społeczne, środowiskowe).
2. Aktorzy, którymi są interesariusze m.in. przedsiębiorstwa, organizacje *non-profit*, gospodarstwa domowe jako konsumenci oraz instytucje regulacji.
3. Zasoby, do których zaliczyć należy zasoby społeczne, finansowe i materialne.
4. Działania polegające na „komponowaniu” optymalnego zestawu zasobów dla realizacji celów, również tych obejmujących kształtowanie struktur organizacyjnych, rozwój innowacyjności całego systemu (a własnego w szczególności).
5. Warunki potrzebne do podjęcia współpracy w ramach sieci i jej określonej modyfikacji.

W sieci ARA wskazuje się na trzy efekty: 1) koszty i korzyści z powiązań poszczególnych podmiotów, 2) bezpośrednie efekty zmian oraz 3) efekty synergii dla całej sieci. W ujęciu praktycznym wskazuje się na tworzenie relacji w oparciu o następujące funkcje (Fonfara 2014, s. 55): działania polegające na budowie „quasi-organizacji” (QO) wykorzystującej wspólne zasoby i realizującej wspólne cele; specyficzny zestaw zasobów wykorzystywanych przez nowe struktury organizacyjne. Relacje pomiędzy poszczególnymi podmiotami podnoszą produktywność, innowacyjność i kompetencje biznesowe całej QO; podmioty budujące relacje tworzą nową strukturę QO o niesprecyzowanej i nieostrej granicy. Istnienie sieci jako stabilnej struktury organizacyjnej ma miejsce do czasu, gdy jej trwanie przynosi korzyść głównym podmiotom.

Rysunek 4. Podejście sieciowe model ARA



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Håkansson H., Johanson J., *A model of Industrial Networks*, [w:] B. Axelsson, G. Easton (red.) *Industrial Networks. A New View of Reality*, Routledge, London 1992, s. 28–34.

Tabela 1. Założenia schematu analizy ARA

	Podmioty	Powiązania	Sieć
Działanie	Struktura działania (1)	Powiązania działania (2)	Wzorec działania (3)
Aktorzy	Struktura organizacyjna (4)	Powiązanie aktorów (5)	Siec aktorów (6)
Zasoby	Zbiór zasobów (7)	Wiązki zasobów (8)	Konstelacje zasobów (9)

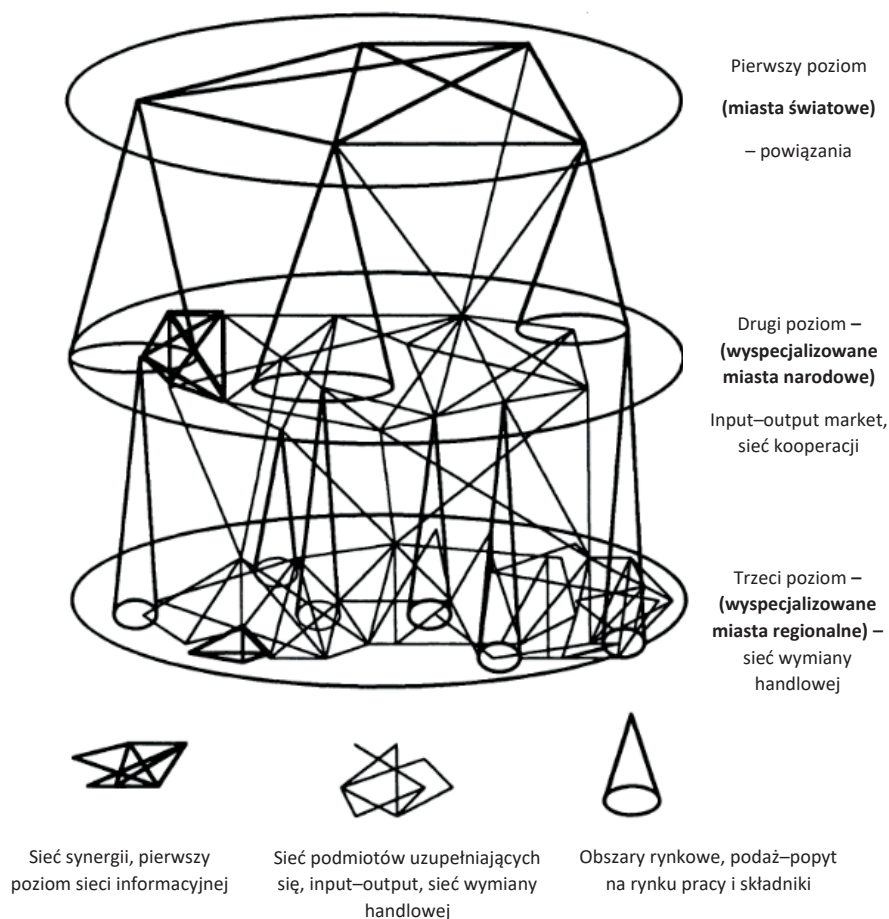
Źródło: H. Håkansson, I. Snehota, *Developing Relationships in Business Networks*, Routledge, London 1995, s. 45.

Modele rozwoju organizacji poprzez „internacjonalizację sieciową” polegają na wskazaniu silnych związków organizacji z innymi podmiotami działającymi w otoczeniu międzynarodowym. W tym ujęciu proces internacjonalizacji nie jest autonomiczny, a wynika z miejsca danej organizacji w biznesowym oto-

czeniu. Organizacja biznesowa w ujęciu sieciowym powinna: inicjować, podtrzymywać i rozwijać relacje z tymi organizacjami, które działają w otoczeniu międzynarodowym. Poszczególni aktorzy mają różne kompetencje, które wynikają z odmiennego poziomu rozwoju cywilizacyjnego regionu, otwartości kulturowej i wynikającej z niej intensywności kontaktów czy poziomu zaufania. Każdy region formułuje własne, niepowtarzalne w ramach aglomeracji, sieci organizacji terytorialnej. Wskazać należy, że inicjowana sieć nie powstaje według jednej zasady, a porządkują ją różne „logiki”, innymi słowy różne zasady funkcjonowania. Zasady funkcjonowania w ujęciu regionalnym dotyczą: 1) reguł agrarnego gospodarowania, w którym stosunek do przyrody odgrywa ważną rolę w kształtowanym systemie gospodarowania (ekonomicznego i zarządczego myślenia o otoczeniu), 2) reguł prawno-biurokratyczno-administracyjnych oraz 3) reguł społeczno-rynkowych. Klamrą spajającą sieć powiązań jest terytorium oraz istniejące tam instytucje społeczno-gospodarcze. Rozwój regionalny odbywa się w relacji miasto–wieś.

Rola aglomeracji jest w tej relacji w znacznym stopniu dominująca, natomiast funkcja wsi sprowadza się do dzielenia się zasobami: płodami rolnymi, siłą roboczą itp. Związki pomiędzy miastem i wsią zawsze są relacjami centrum–peryferia (Pizło 2019, s. 23). Proces umiędzynarodowienia rozpatrywany w aglomeracjach miejskich wymaga istnienia organizacji inicjatora oraz organizacji gotowych do podjęcia się koordynacji działań sieci. Na działania w sieci składają się: badania marketingowe, a w tym badania B+R, produkcja, działania dystrybucyjne, promocyjne oraz działania recyklingowe (Pizło 2019, s. 34–35). W przypadku hierarchiczno-sieciowej struktury miast Camagniego (zob. rysunek 5) centra najwyższego szczebla działają jako węzły – ważne punkty w sieci instytucjonalnej łącząc w sobie głównie funkcje: organizacyjne oraz finansowe (Camagni 1993, s. 78). Każdy typ sieci jest wzajemnie połączony zarówno poziomo, jak i w relacjach pionowych. Miasta pierwszego poziomu sieci (miasta światowe) są cywilizacyjnymi obszarami wymiany zasobów (wiedzy, kapitału, idei). Stanowią również obszar relacji społecznych i indywidualnych. Powiązania wertykalne od miast sieci niższego rzędu polegają na sprzedaży specjalistycznych dóbr miastom wyższego poziomu. Miasta drugiego i trzeciego poziomu sieci są częścią specjalizacji lub „komplementarności”.

Rysunek 5. Hierarchiczno-sieciowa struktura miast według R. Camagniego



Źródło: Camagni R., *From city hierarchy to city network: reflections about an emerging paradigm*, [w:] T.R. Lakshmanan-P. Nijkamp (red.) *Structure and Change in the Space Economy Festschrift in Honor of Martin J. Beckmann*, Springer Verlag, Berlin 1993, s. 78.

Model sieciowy – Uppsala 2009

Sieciowy model internacjonalizacji organizacji biznesowych Uppsala jest nawiązaniem do pierwszej wersji „modelu Upsalla 1977”. Głównym jednak punktem odniesienia jest wskazanie, że:

- 1) otoczenie biznesowe postrzegać należy jako sieć relacji pomiędzy różnymi podmiotami (nie jako „klasycznie zhierarchizowanymi przedsiębiorstwami”);

- 2) brak pewności rynkowej jest zdeterminowany przez pozycję w strukturze sieci (a nie „dystansem psychicznym”). Marginalizacja głównych podmiotów sieci oznacza wzrost niepewności jutra – niepewności podejmowanych działań biznesowych;
- 3) sukces w internacjonalizacji zależy od wzajemnych relacji organizacji z jej partnerami sieci biznesowej (Johanson, Vahlne 2009, s. 1411–1431).

W tym ujęciu argumentem przemawiającym za potrzebą interpretacji zjawisk gospodarczych w oparciu o „sieci biznesowe” jest fakt, że rynki interpretowane są jako „sieci związków, w których przedsiębiorstwa powiązane są w różnych, złożonych i, w znacznej mierze, niewidocznych relacjach” (Johanson, Vahlne 2009, s. 1411). Internacjonalizacja sieci biznesowej zasadza się na potrzebie budowania relacji ze środowiskiem naukowym oraz budowania zaufania pomiędzy poszczególnymi uczestnikami sieci. Zaufanie stanowi warunek podjęcia współpracy oraz internacjonalizacji i jest to czynnik kluczowy, zależny w dużym stopniu od specyfiki kraju. W Polsce zaufanie społeczne jest niskie, dlatego model ten może nie znaleźć zastosowania.

Oddziaływanie samorządu na gospodarkę

W procesie decentralizacji funkcji państwa polskiego ważną rolę odgrywa samorząd terytorialny, który znajduje się w ostatnich latach w coraz trudniejszej sytuacji, gdyż obarczany jest coraz większą grupą zadań publicznych. Do licznych zadań publicznych, do których prowadzenia zobowiązane zostały jednostki samorządu terytorialnego, należą między innymi: przeciwdziałanie bezrobociu i ubóstwu, prowadzenie publicznych placówek oświatowych, utrzymanie, rozwój infrastruktury technicznej czy zbiórka, odpowiednia segregacja i utylizacja śmieci. Wzrastająca liczba zadań przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego spowodowała konieczność budowy nowego modelu zasilania budżetów lokalnych. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami gospodarującymi – pozyskują dochody i ponoszą wydatki. Od 2003 roku, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶, za dochody uznaje się m.in.: dochody majątkowe (dotacje i środki otrzymane na inwestycje oraz dochody uzyskane ze sprzedaży majątku jst., a także dochody z przekształcenia praw majątkowych – prawa użytkowania wieczystego w prawo własności). Z kolei na wydatki majątkowe składają się zarówno wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, jak i wydatki na zakup i objęcie akcji, a także wniesione wkłady do spółek prawa handlowego. Nowym, wprowadzonym w 2003 r., rozwiązaniem była partycypacja budżetów lokalnych w podatkach. Uznano bowiem za konieczne powiązanie

6 O dochodach jednostek samorządu terytorialnego patrz Dz.U. Nr 203, poz. 1966.

dochodów jednostek samorządu terytorialnego z dochodami uzyskiwanymi przez mieszkańców z podatku dochodowego (PIT), a parę lat później również z podatku dochodowego od przedsiębiorstw (CIT) (Budżety jednostek... 2010, s. 18). Zmiana ta sprawiła, że jednostki samorządu terytorialnego zaczęły konkurować z jednej strony o mieszkańców, a w szczególności o dobrze zarabiających mieszkańców oraz o to, by przedsiębiorstwa lokowały się na ich terenie i w konsekwencji rozliczały się z nimi z podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Konsekwencją zmian ustawowych było po 2003 r. silne powiązanie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z aktywnością zarówno mieszkańców, jak i wynikami finansowymi przedsiębiorstw, a przez to z rozwojem ekonomicznym regionu.

W kwietniu 2017 r. wyróżniony został Górnośląski Związek Metropolitalny (GZM) określany również jako Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Otrzymał on udział we wpływach z PIT – podatku dochodowego od osób fizycznych. Wysokość udziałów dla tej metropolii wynosi 5%. Powiązanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z dochodami indywidualnymi obywateli i przedsiębiorstw określane jest w formie wskaźnika (zob. tabela 1). W przypadku dochodów indywidualnych wskaźnik ten systematycznie wzrasta z 49,38 proc. w 2014 r. do 50,01 proc. w 2020 r. Na wysokość osiąganym przez gminy wpływów mają stawki podatków, a te określane są przez ministra finansów. Udzielanie ulg i zwolnień, decyzje o umorzeniu opłaty oraz rozłożeniu jej na raty czy też odroczeniu terminu płatności zmniejsza wpływy do budżetów gmin.

Tabela 2. Ustalane dla danego roku wskaźniki udziału budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jst.) we wpływach z PIT (podatku dochodowego od osób) i CIT (podatku dochodowego od przedsiębiorstw)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
JST ogółem (PIT)	49,38	49,52	49,64	49,74	49,83	49,93	50,01
Gminy	37,53	37,67	37,79	37,89	37,98	38,08	38,16
Powiaty	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25
Województwa	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60
JST ogółem (CIT)	22,86	22,86	22,86	22,86	22,86	22,86	22,86
Gminy	6,71	6,71	6,71	6,71	6,71	6,71	6,71
Powiaty	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40
Województwa	14,75	14,75	14,75	14,75	14,75	14,75	14,75

Źródło: Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018, Warszawa 2019, s. 28 i nast. oraz dane Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

Od 2014 r. dochody nominalne jednostek samorządu terytorialnego systematycznie rosły, a w ślad za nimi rosły również wydatki. Jednak w większości analizowanych lat wydatki były większe niż uzyskiwane przez jednostki samorządu terytorialnego dochody. Oczywiście wskazywać można na trudny okres przedakcesyjny czy globalną zapaść gospodarczą w latach 2009–2010, jednak w pozostałych latach dochody te też były niższe. Jedynie w latach 2004, 2007, 2015 i 2016 dochody były wyższe niż wydatki. Porównując przyrosty dochodów od 2004 (po akcesji Polski do Unii Europejskiej) do 2009 r., można zauważyć, że wzrost dochodów rok do roku był w granicach 8–15%, a łączny wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2018 r. w porównaniu do 2004 był 2,5 razy większy (zob. tabela 2).

Istotą dostatniej i społecznie przyjaznej przyszłości jest umiejętne gospodarowanie dochodami jst. zapewniające rozwój, realizację nie tylko bieżących potrzeb społecznych, lecz także podnoszących ogólny dobrobyt. Należy pamiętać, że wraz z upływem lat zmieniają się pokolenia i pod wpływem różnych czynników przeobrażaniom ulegają społeczeństwa. Implikacją tych przemian jest fakt, że mieszkańcy wspólnot lokalnych, zwłaszcza dużych miast, oczekują promocji postaw ekologicznych, wywierają nacisk na samorządy w kwestii dbałości o naturę, środowisko, miejsca „zielonego” wypoczynku, czystego powietrza, zbierania i odzyskiwania wód deszczowych, usuwania szkodliwych „kopciuchów” oraz tworzenia stref ograniczonego ruchu samochodów, promocji komunikacji miejskiej.

Tabela 3. Dochody i wydatki nominalne jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2019 (w mln zł)

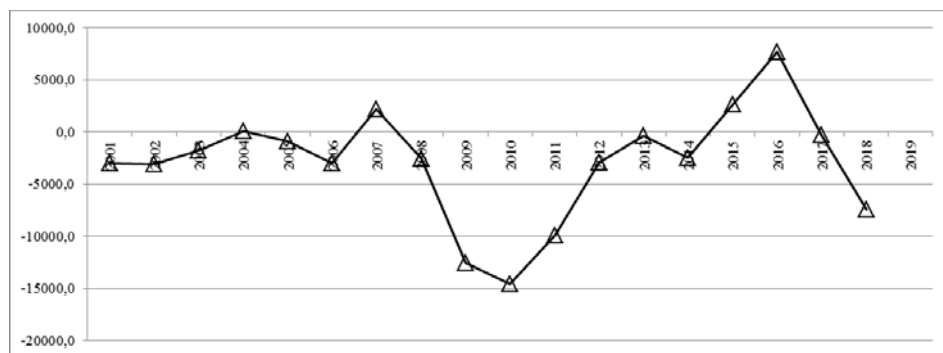
Wyszczególnienie	Dochody	Wydatki	Wynik	Dynamika dochodów nominalnych w %	Dynamika dochodów 2004 = 100%
2001	79594,7	82734,3	–3139,6	100,00%	86,98%
2002	80033,9	83181,8	–3147,9	100,55%	87,46%
2003	79140,4	80954,3	–1813,9	98,88%	86,49%
2004	91504,0	91386,8	117,2	115,62%	100,00%
2005	102911,9	103807,1	–895,2	112,47%	112,47%
2006	117040,2	120038,1	–2997,9	113,73%	127,91%
2007	131380,2	129113,1	2267,1	112,25%	143,58%
2008	142569,0	145182,6	–2613,6	108,52%	155,81%
2009	154842,5	167828,2	–12985,7	108,61%	169,22%
2010	162796,6	177766,2	–14969,6	105,14%	177,91%
2011	171309,1	181594,7	–10285,6	105,23%	187,21%

2012	177413,5	180459,3	–3045,8	103,56%	193,89%
2013	183458,3	183838,6	–380,4	103,41%	200,49%
2014	194337,2	196754,2	–2417,0	105,93%	212,38%
2015	199018,9	196415,3	2603,6	102,41%	217,50%
2016	213668,9	206034,6	7634,4	107,36%	233,51%
2017	229878,7	230166,3	–287,6	107,59%	251,22%
2018	229878,7	259386,3	–7539,8	100,00%	251,22%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Budżet jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2004, Warszawa 2005, s. 23–28; Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014, Warszawa 2015, s. 27, 44–45 i nast.; Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018, Warszawa 2019, s. 28, 44–45.

Widoczne są także działania na rzecz promocji aktywności fizycznej mieszkańców oraz dbałości o ich zdrowie. Wszystkie te działania ze strony jednostek samorządowych mają przyczyniać się do poprawy jakości życia mieszkańców i turystów (tam, gdzie samorządy nastawione są na pozyskiwanie środków z turystyki), a jednocześnie są generatorami wydatków. Wielkość strat, jakie ponoszą samorządy, jest niepokojąca, bowiem w 2018 roku nastąpiło znaczne zadłużenie samorządów (zob. rysunek 6).

Rysunek 6. Nadwyżki i straty dochodów jednostek samorządu terytorialnego ogółem w cenach realnych w mln zł – lata 2001–2018

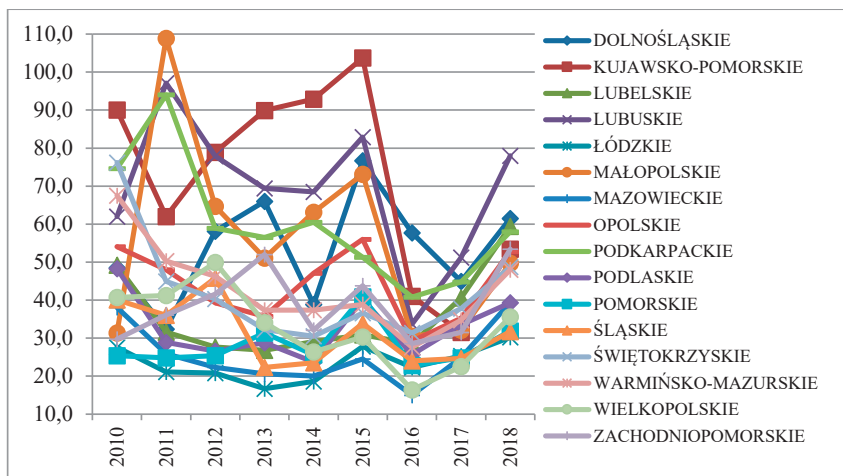


Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Budżet jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2004, Warszawa 2005, s. 23–28; Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014, Warszawa 2015, s. 27, 44–45 i nast.; Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018, Warszawa 2019, s. 28, 44–45.

Z danych wynika, że samorządy w Polsce radziły sobie różnie w zależności od lokalizacji. Przyjmując za miarę efektywności funkcjonowania władz samorządowych województwa wielkość środków pochodzących z różnych funduszy Unii Europejskiej, wskazać należy na taką grupę województw, która osiągała najwyższą

sprawność pozyskiwania środków z funduszy europejskich *per capita*. Należą do nich województwa: kujawsko-pomorskie (szczególnie w latach 2011–2016) (zob. rysunek 7), lubuskie i dolnośląskie. Z analizy wynika, że do województw o najniższej sprawności zaliczają się województwo łódzkie i mazowieckie.

Rysunek 7. Środki uzyskane z UE w województwach *per capita* w latach 2010–2018



Źródło: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/metadata/cechy/3174?back=True> (dostęp 17.05.2020)

Podsumowanie i wnioski

Działające od trzydziestu już lat samorządy potwierdzają swoimi działaniami i wynikami, że ich wprowadzenie było fundamentalną zmianą systemową przynoszącą korzyści zarówno mieszkańcom, jak i przedsiębiorcom nie tylko na poziomie finansowym. Sprawnie działający samorząd terytorialny stanowi podstawę systemu demokratycznego i gospodarczego państwa. Stanowi on o sile gospodarczej regionu. W maju 1990 roku dokonały się pierwsze wolne wybory do samorządów. Od tej chwili uzyskał on trwałą autonomię gospodarczą i polityczną, wzmocnioną później zapisami konstytucji z 1997 r.

Pojęcie „konkurencyjność” zazwyczaj kojarzy się z działalnością przedsiębiorstw, rzadziej odnoszone jest do konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego. Na ocenę zdolności jednostek samorządu terytorialnego do konkurowania oddziałują czynniki społeczne, ekonomiczne, przyrodnicze i technologiczne, a trwałość przewagi konkurencyjnej zależy od efektywności całego otoczenia biznesowego – instytucji formalnych i nieformalnych kształtujących relacje w biznesie. Jednostki samorządu terytorialnego potrafią wpływać na instytucje i strukturę rynku. Dążeniem władz samorządowych powinno być budowanie przewagi kon-

kurencyjnej nie tylko w oparciu o zasoby infrastruktury, lecz także łączenie różnych zasobów w tym społecznych. Ważną, a mało dostrzeganą kwestią są działania jednostek samorządu terytorialnego wobec rynków i podmiotów zagranicznych i wobec podmiotów poszukujących optymalnych miejsc na lokalizację swojego biznesu. Najczęściej formą internacjonalizacji jest organizowanie przedstawicielstw samorządowych, podpisywanie umów partnerstwa, organizowanie udziału przedsiębiorców w targach branżowych na rynkach międzynarodowych. W gospodarce coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego potrafi aktywizować regionalnych przedsiębiorców, inicjując m.in. klastry, parki technologiczne czy inkubatory wiedzy.

Ważnym teoretycznym punktem odniesienia do rozwoju jednostek samorządu terytorialnego są teorie lokalizacji, a w szczególności internacjonalizacji. Znaczenie lokalizacji dla rozwoju gospodarczego regionu zdiagnozował jako pierwszy Johann von Thünen, badając oddziaływanie dużej aglomeracji na gospodarkę rolną. Innym wielkim teoretykiem był Marshall, który badał zmiany gospodarcze w skupiskach przedsiębiorstw poszczególnych branż. Wskazał na istotną rolę wzajemnego, równoważnego świadczenia różnych usług pomiędzy przedsiębiorstwami. Współpracę określał jako główny czynnik wzrostu dyfuzji rozwiązań innowacyjnych, zarówno dotyczących technologii, jak i relacji społecznych. Przedsiębiorstwa działające w ramach Marshallowskich dystryktów przemysłowych osiągają korzyści z miejsca, w którym prowadzą aktywność biznesową. Teoria Marshalla, oprócz czynników ekonomicznych, wskazywała na znaczenie czynników społecznych i antropologicznych. Nowym spojrzeniem na koncepcje internacjonalizacji organizacji był model Uppsala 70 wskazujący na stopniowy proces uczenia i nabierania kompetencji gospodarowania na rynkach międzynarodowych. Koncepcja ta dała asumpt do oceny ewolucji aktywności gospodarczej na rynkach międzynarodowych. Ułożenie względnie stałej sekwencji zmian działania od najprostszej do najbardziej złożonej podkreślało wagę „dystansu psychicznego” i pozwoliło dostrzec znaczenie rynków kulturowo bliskich jako pierwszego wyboru miejsc aktywności gospodarczej. Odmiennym podejściem do internacjonalizacji organizacji gospodarujących jest koncepcja „sieci”. Jako efekt działalności sieci biznesowej wskazywana jest relacja zarówno konkurencji, jak i współpracy zachodzącej pomiędzy podmiotami. Jednym z narzędzi wykorzystywanych do badania relacji sieciowych jest najczęściej model Actors–Resources–Activities. W ujęciu praktycznym wskazuje się na tworzenie relacji w oparciu o działania polegające na budowie „quasi-organizacji” (QO), wykorzystującej wspólne zasoby i realizującej wspólne cele oraz specyficzny zestaw zasobów wykorzystywane przez nowe struktury organizacyjne. W „modelu sieci” poszczególne podmioty są ze sobą wzajemnie powiązane. Współdziałanie prowadzi do potrzeby koordynacji, a dalej do specjalizacji poszczególnych podmiotów. Działania, takie jak specjalizacja i koordynacja, podnoszą sprawność całej sieci, co przyczynia się do efektywniejszego wykorzystania zasobów. Rozwinięciem koncepcji „sieci” jest również model „internacjonalizacji sieciowej”. W podejściu tym wskazuje się

na powiązanie organizacji z innymi podmiotami działającymi w otoczeniu międzynarodowym. Proces internacjonalizacji nie jest autonomiczny, co wydaje się ważne z punktu widzenia jst. Proces umiędzynarodowienia wynika z historycznie „zaprogramowanego” miejsca danej organizacji w strukturze otoczenia biznesowego. Rola aglomeracji jest w tym ujęciu dominująca. A znaczenie wsi i obszarów wiejskich sprowadza się do dzielenia się zasobami. Ważną cechą „sieci”, gdy rozpatruje się dominującą rolę aglomeracji miejskich, jest organizacja inicjująca, którą mogą być jednostki samorządu terytorialnego lub przedstawiciele branżowi. W modelu hierarchiczno-sieciowej struktury miast Camagniego aglomeracje miejskie są centrami rozwoju, gdzie centra najwyższego szczebla są punktami rozwoju łączącymi w sobie głównie funkcje: organizacyjne oraz finansowe.

Każdy samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej jest wyjątkowy, ma bowiem swoje odmienne reguły działania, tradycję i praktykę. Jednostki samorządu terytorialnego zdecentralizowały funkcję państwa. Nowym, wprowadzonym w 2003 r. w Polsce rozwiązaniem była partycypacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach. Było to dobre rozwiązanie, bowiem jednostki te zaczęły konkurować o mieszkańców i przedsiębiorstwa. Dochody jednostek samorządu terytorialnego u części zależne są bowiem od dochodów wnoszonych do Urzędu Skarbowego – z podatku dochodowego (PIT) oraz (od kilku lat później) również z podatku dochodowego od przedsiębiorstw (CIT). W przypadku dochodów indywidualnych wskaźnik udziału jednostek samorządu terytorialnego ogółem systematycznie wzrasta, choć w części rekompensuje koszty nowych funkcji nakładanych na samorząd. Wskazać również należy na systematyczny wzrost od 2004 roku dochodów samorządów, ale również wzrost ich wydatków. Podkreślić również należy, że w większości analizowanych lat wydatki jednostek samorządu terytorialnego były większe niż uzyskiwane w tym samym czasie dochody, co świadczy o systematycznym zadłużaniu się jst. Poza dochodami uzyskiwanymi z PIT i CIT samorządy mogą konkurować o środki pochodzące z funduszy unijnych. W tym względzie „wygrywa” ten samorząd, który ma sprawniejszą administrację, zdolną do konkurowania o te środki. Do województw o najwyższej tak rozumianej sprawności *per capita* należą województwa: kujawsko-pomorskie, lubuskie i dolnośląskie. Z kolei władzami samorządowymi, które słabo pozyskują wskazane fundusze (w ujęciu *per capita*), są województwa łódzkie i mazowieckie.

BIBLIOGRAFIA

- Barney J.B. (1997), *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*, New York.
- Bombińska E. (2017), Brexit a bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Wielkiej Brytanii, „Horyzonty Polityki”, vol. 8, nr 22.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego (2010), Warszawa.

- Byczkowska M., Majzel A., Kuciński A. (2017), Charakterystyka atrakcyjności inwestycyjnej Europy w świetle bezpośrednich inwestycji zagranicznych, „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 2.
- Camagni R. (1993), From city hierarchy to city network: reflections about an emerging paradigm, [w:] T.R. Lakshmanan, P. Nijkamp (red.), *Structure and Change in the Space Economy Festschrift in Honor of Martin J. Beckmann*, Berlin.
- Chruściak R (2007), *Mała Konstytucja z 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Dochody jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).
- Duliniec E. (2007), Internacjonalizacja przedsiębiorstw i marketing na rynkach zagranicznych, [w:] E. Duliniec (red.), *Marketing międzynarodowy. Uwarunkowania, instrumenty, tendencje*, Warszawa.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).
- Fonfara K. (2014), Współczesne procesy internacjonalizacji firmy, [w:] *Marketing międzynarodowy. Współczesne trendy i praktyka*, Warszawa.
- Glossary of Foreign Direct Investment Terms and Definitions, OECD, www.oecd.org (dostęp: 01.05.2020).
- Gołębiowska A. (2015), Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997, „Ius Novum” nr 2.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., Stępień E. (2016), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego: uwarunkowania prawne i społeczne*, Warszawa.
- Gorynia M., Łażniewska E. (2009), *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, Warszawa.
- Grosse T.G. (2002), Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.
- Grzesiuk A. (2007), *Marketing międzynarodowy*, Warszawa.
- Håkansson H., Snehota I. (1989), No Business in an Island: The Network Concept of Business, „Strategy, Scandinavian Journal of Management” vol. 5, nr 3.
- Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Johannisson B., Caffarina L.C., Cruz A.F.D., Epure M. i in. (2007), *Interstating the industrial district: contrasting conceptual images as a road to insight*, „Entrepreneurship & Regional Development”, 19.
- Johanson J., Vahlne J.-E. (2009), The Uppsala internationalization process model revisited: From liability of foreignness to liability of outsidership, „Journal of International Business Studies”, t. 40.
- Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).
- Kutschker M., Schmidt S. (2005), *Internationales Management*, München.
- Mańka-Szulik M. (2015), Samorząd terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie”, z. 79.

- Markusen A. (1999), *Sticky places in slippery space. A typology of industrial districts*, [w:] T.J. Barnes, M.S. Gertler (red.), *The New Industrial Geography. Regions, Regulations and Institutions*, Cheltenham-Lym.
- Marshall A. (1947), *Principles of Economics. An introductory volume*, London.
- Mazurkiewicz-Pizło A. (2013), *Wybrane teorie rozwoju regionalnego*, [w:] Enoturystyka jako szansa rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich, Toruń.
- Mazurkiewicz-Pizło A., Pizło W. (2017), *Marketing. Wiedza ekonomiczna i aktywność na rynku*, Warszawa.
- Moźdżeń-Marcinkowski M. (2009), *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa.
- Nowakowski M., Zorska A. (2005), *Zmieniająca się istota biznesu międzynarodowego. Podstawowe pojęcia*, [w:] M.K. Nowakowski (red.), *Biznes międzynarodowy. Od internacjonalizacji do globalizacji*, Warszawa.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, tekst jedn. Dz.U. poz. 713).
- Olechowski A. (2015), *Wysychające źródła*, [w:] J. Żakowski (red.), *Reforma kulturowa 2020–2030–2040. Sukces wymaga zmian. Raport*, Warszawa.
- Olesiński Z. (2006), *Struktury gron (klastrow) przemysłowych – multigrono-pasmo*, „Problemy Zarządzania” nr 3.
- Ordynacja wyborcza do rad gmin, (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96).
- Pietrasieński P. (2005), *Międzynarodowe strategie marketingowe*, Warszawa.
- Pizło W. (2019), *Marketing międzynarodowy. Europejski punkt widzenia*, Warszawa.
- Porter M.E. (1989), *On Competition*, A Harvard Business Review Book, Boston.
- Porter M. (2006), *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, Warszawa.
- Ratajczak-Mrozek M., Herbec M. (2013), *Actors–Resources–Activities analysis as a basis for Polish furniture network research*, „Drewno: prace naukowe, doniesienia, komunikaty” vol. 56, nr 190.
- Rymarczyk J. (2012), *Biznes międzynarodowy*, Warszawa.
- Stankiewicz M.J. (2005), *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Toruń.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730).
- Winiarski B. (1999), *Czynniki konkurencyjności regionów*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wrocław.
- Wiśniewska-Paluszak J. (2017), *Koncepcja sieci w badaniach zrównoważonego, rozwoju agrobiznesu*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1.

ROBERT GAWŁOWSKI*

RELACJE RZĄDOWO-SAMORZĄDOWE Z PERSPEKTYWY KOMISJI WSPÓLNEJ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wstęp

Sprawność funkcjonowania państwa jest uzależniona od wielu czynników, ale z pewnością jednym z nich są relacje rządowo-samorządowe. W art. 16 ust. 2 Konstytucji RP ustawodawca wskazał, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i przysługuje mu w ramach ustaw istotna część zadań publicznych, którą samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wskazany przepis prawny pociąga za sobą dwie istotne konsekwencje. Pierwszą z nich jest to, że poza państwem – działającym poprzez administrację rządową – konstytucja powołuje samorząd terytorialny, nadając mu odrębność prawną i prawo do działania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Po drugie, posiada on udział w sprawowaniu władzy publicznej i istotną część zadań publicznych. Tym samym, na podstawie przywołanego przepisu konstytucji, rola samorządu terytorialnego nie ma charakteru uzupełniającego. Powierzenie mu ważnej części zadań publicznych wraz z przyznaniem osobowości prawnej oznacza nadanie mu istotnej roli zarówno w sprawowaniu władzy publicznej, jak i realizacji zadań publicznych. Dalsze konstytucyjne standardy realizacji pozycji samorządu terytorialnego w państwie określone zostały w rozdziale VII Konstytucji RP, tj. samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, podziału zadań na własne i zlecone, adekwatności finansowej, nadzoru wyłącznie ze względu na legalność działań czy swobodę zrzeszania się.

* Dr hab. Robert Gawłowski, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

W związku z powyższym istotnego znaczenia nabiera kwestia relacji rządowo-samorządowych rozumianych jako wzajemne oddziaływania pomiędzy administracją rządową reprezentowaną przez Prezesa Rady Ministrów stojącego na jej czele oraz jednostkami samorządu terytorialnego, które nie posiadają żadnej prawnie obligatoryjnej reprezentacji na poziomie krajowym. Podstawowymi zagadnieniami, które będą kształtowały tak określone relacje, będzie: współpraca w zakresie rządowego procesu legislacyjnego, ocena efektywności realizacji zadań publicznych, programowanie działań w długich przedziałach czasowych i przez to kreowanie polityki administracyjnej państwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pomimo prawnej odrębności podmiotów tworzących administrację rządową i samorządową składają się one wspólnie na administrację publiczną. Nie należy zatem postrzegać ich funkcjonowania jako rywalizujących ze sobą podmiotów dążących do maksymalizacji własnych korzyści, a raczej jako podmioty współzależne tworzące system administracji publicznej. W związku z powyższym dziwić może bardzo niewielkie zainteresowanie badawcze administracji publicznej tym zagadnieniem. Stanowi ono bez wątpienia istotny element sprawności działania państwa rozumianej jako jego skuteczność i efektywność. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie relacji rządowo-samorządowych w czasie ostatnich trzech dekad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Głównym punktem odniesienia będzie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej KWRiST), w ramach prac której dochodzi do bieżących kontaktów pomiędzy przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej.

Postawiono następujące pytania badawcze: (1) jakie czynniki kształtują relacje rządowo-samorządowe? (2) jaka była pozycja ustrojowa i organizacyjna KWRiST? (3) jakie zadania postawiono przez Komisję? (4) jaką rolę i znaczenie mają ogólnopolskie organizacje samorządowe w kontekście analizowanego zagadnienia? Aby odpowiedzieć na postawione powyżej pytania, posłużono się metodą dogmatyczno-prawną, analizą dokumentów zastanych oraz metodą porównawczą, która pozwoliła przeanalizować ewolucję KWRiST w ostatnich dekadach. Rozdział składa się z pięciu części wraz z niniejszym wstępem. W części drugiej przedstawiono czynniki, które kształtują relacje rządowo-samorządowe. Następnie analizie poddano ewolucję pozycji ustrojowej i zadań KWRiST. Część czwarta poświęcona jest innemu, poza Komisją, obszarom relacji rządowo-samorządowych. W podsumowaniu przedstawiono odpowiedzi na postawione powyżej pytania.

Czynniki kształtujące relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej

Relacje rządowo-samorządowe nie stanowiły w refleksji naukowej i eksperckiej w Polsce przedmiotu pogłębionych badań. Zagadnienie to analizowano raczej wycinkowo, zwracając uwagę na pewne elementy ogólne w działaniach KWRiST

(Długosz 2007; Izdebski 2014; Zachariasz 2015; Gawłowski 2015). Znacznie więcej uwagi poświęcano jednak wybranym zagadnieniom szczegółowym, tj. kondycji finansów samorządowych, kontroli i nadzorowi nad działaniem samorządu terytorialnego czy konsultacjom w ramach administracji publicznej. Znacznie więcej badań na ten temat można odnaleźć w literaturze zagranicznej. Punktem wyjścia badań omawianego zagadnienia była perspektywy formalnoprawna określana jako relacja agent-partner, w ramach której prace badawcze koncentrowały się na badaniu zależności centrum-peryferie. Centralnym punktem analizy był poziom samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w realizacji poszczególnych polityk publicznych lub narzędzi współpracy rządu i samorządu terytorialnego (Gryford 1980). W związku z tym badano rozdział zadań pomiędzy stopnie administracji publicznej, przydzielanie odpowiednich zasobów oraz standardy realizacji zadań. W badaniach prezentowano dwie perspektywy postrzegania funkcjonowania administracji publicznej – centralny, ogólnokrajowy punkt widzenia oparty na efekcie skali oraz perspektywę samorządową, która uwarunkowana była lokalnym kontekstem funkcjonowania jednostek samorządowych. Analizowanie relacji rządowo-samorządowych w tym kontekście teoretycznym miało charakter głównie opisowy i historyczny, a przyjęte kategorie partnera-agenta obarczone były dużym poziomem ogólności i przez to także uznaniowości.

Zupełnie nową perspektywę postrzegania relacji rządowo-samorządowych dostrzeżono w ramach nowego zarządzania publicznego. Podstawowe założenia tej koncepcji polegały na wykorzystaniu narzędzi analizy ekonomicznej do oceny efektywności działania sektora publicznego, wprowadzeniu konkurencji pomiędzy dostawcami usług publicznych, zwróceniu uwagi na jakość realizowanych zadań i ocenę oczekiwań obywateli postrzeganych jako klientów (Zawicki 2011). Przeniesienie metod zarządzania publicznego z biznesu do sektora publicznego, poza atrakcyjnie brzmiącymi sloganami, oznaczało także zmianę w relacjach rządowo-samorządowych. Jednostki samorządu terytorialnego miały rywalizować między sobą o osiągnięcie możliwie najlepszych wyników. Z perspektywy administracji rządowej – administracja lokalna musiała udowodnić swoją sprawność działania (Bourn 1992). Pomimo wielu użytecznych narzędzi analizy działania sektora publicznego nowe zarządzanie publiczne ukazało wiele ograniczeń wynikających z odmienności realizacji zadań publicznych w stosunku do konkurencyjnego rynku dóbr i usług. W rezultacie wiele narzędzi zarządzania publicznego (np. planowanie strategiczne, zarządzanie jakością w administracji publicznej) pozostanie na stałe w refleksji nad działaniem administracji publicznej, trudno jednak dzisiaj szukać bezkrytycznych apologetów tego rozwiązania (Sześciło 2014).

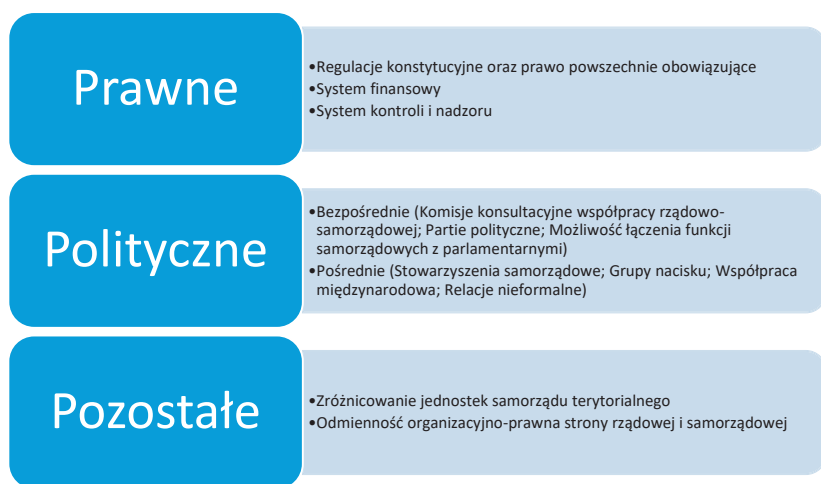
W zamian dostrzeżono współzależną rolę administracji rządowej i samorządowej, które tworzą sieć podmiotów odpowiedzialnych za funkcjonowanie administracji publicznej. Stało się tak za sprawą szybko zmieniającego otoczenia działania

administracji publicznej, tj. nowych środków komunikacji (Rothert 2011); coraz mniejszej roli państw (Peters 1998); wzrostu znaczenia organizacji międzynarodowych (Acuto 2013). Tym samym nie hierarchiczne zarządzanie i narzucanie przyjętych rozwiązań ani czynniki efektywnościowe były najważniejsze w relacjach między stronami, a wspólne wypracowywanie konsensu i rozwiązań. Przy tym model współzarządzania publicznego miał nie być oparty wyłącznie na relacjach rządowo-samorządowych, ale rozciągać się także na wymiar horyzontalny działań administracji publicznej (tj. organizacje sektora pozarządowego, prywatnego, grupy mieszkańców). R. Rhodes (2000) wskazywał na elementy, takie jak: (1) dostęp do informacji na temat przedmiotu współpracy; (2) sieć współpracy otwarta dla wszystkich zainteresowanych podmiotów; (3) interesariusze doceniający wartość współpracy; (4) wiarygodność interesariuszy jako warunek długoterminowej współpracy; (5) strategię współpracy uwzględniające korzyści dla wszystkich podmiotów.

Trzy główne paradygmaty relacji rządowo-samorządowych były podstawą refleksji nad analizowanym zagadnieniem w wielu krajach europejskich. Pozwalają one dostrzec, jak punkt zainteresowań przesunął się z obszaru przepisów prawnych jako najważniejszego narzędzia relacji rządowo-samorządowych, w kierunku efektywności działań administracji publicznej, aby ostatecznie pozostać na kwestiach potrzeb interesariuszy i współudziale wszystkich stron relacji. Zmiana sposobu postrzegania tychże relacji nie dokonywała się przez wykluczenie poprzednich założeń. Można powiedzieć, że one nakładały się na siebie, wprowadzając nowe konteksty i style działania administracji publicznej. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie należy tych metod w żaden sposób wartościować. Ich zastosowanie będzie zależało od aktualnego kontekstu, możliwości realizacji zadań publicznych czy też celów i wartości, które zostaną przyjęte przez interesariuszy (Gawłowski 2019).

Odminnym sposobem analizy relacji rządowo-samorządowych jest zwrócenie uwagi na czynniki, które kształtują pozycję obu stron. Podejście to opiera się w głównej mierze na analizie zasobów i tym samym pozwala na badania relacji rządowo-samorządowych zarówno na poziomie mikro (pojedynczych jednostek), jak i makro (z pozycji całego sektora samorządowego). William Mackenzie (1954), analizując relacje rządowo-samorządowe w skali międzynarodowej, wyróżnił czynniki polityczne oraz prawne, które różnicują kontakty strony rządowej i samorządowej. Propozycja ta wydaje się nadal aktualna, jeśli rozszerzymy ją o trzeci element reprezentujący pozostałe czynniki.

Wykres 1. Czynniki kształtujące relacje rządowo-samorządowe



Źródło: Opracowanie własne.

Wskazane powyżej czynniki kształtujące relacje rządowo-samorządowe pozwalają na dokonanie analizy różnych modeli relacji w układzie międzynarodowym. Ze względu na ograniczoną objętość niniejszej publikacji należy zwrócić uwagę na kluczowe ich elementy. W przypadku prawnych czynników najważniejsze praktyczne znaczenie ma system finansów samorządowych. Im większy udział dochodów własnych (rozumianych jako udział w podatkach dochodowych oraz podatkach i opłatach lokalnych) w stosunku do transferów pochodzących z budżetu państwa, tym większa swoboda samodzielnego kształtowania polityki publicznej na poziomie lokalnym. Z kolei w przypadku czynników politycznych istotne znaczenie ma poziom instytucjonalizacji relacji rządowo-samorządowych, który określa, na ile kontakt pomiędzy stronami ma charakter *ad hoc*, a na ile jest to systematyczna współpraca wpisana w system decydowania publicznego (więcej zob. Gawłowski 2019). Niewiele uwagi w analizie relacji rządowo-samorządowych poświęca się ostatniej grupie czynników, które na wykresie 1 zostały przedstawione w grupie „pozostałe”. Nie ulega jednak wątpliwości, że sposób organizacji administracji rządowej w oparciu o zasadę hierarchii (nadrzędności i podporządkowania) w relacji do jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w oparciu o zasadę decentralizacji jest czynnikiem utrudniającym koordynację działań.

Powyższe zestawienie pokazuje, że relacje rządowo-samorządowe nie są statycznym układem między dwiema stronami administracji publicznej. Jest odwrotnie – to układ wzajemnych akcji i reakcji pomiędzy stroną rządową i samorządową, który dodatkowo uzupełnia aktywność ogólnokrajowych organizacji samorządowych oraz grup nacisku. Uwzględniając powyższe, można stwierdzić, że charakter sprzę-

zeń pomiędzy stronami zależy zarówno od czynników obiektywnych, na które jednostki samorządu terytorialnego nie mają wpływu, jak i czynników subiektywnych, które zależą od generowanych postaw polityków i urzędników strony rządowej (Gawłowski 2019, s. 124).

Ewolucja Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

Konieczność organizacyjnego uregulowania relacji rządowo-samorządowych jako elementu koordynacji podstawowych ogniw administracji publicznej dostrzegano już w momencie przywracania samorządu terytorialnego na początku lat 90. Restytucja samorządności oznaczała zasadniczą zmianę funkcjonowania administracji, którą J. Reguński określał jako zasadę „5xD”, czyli: (1) decentralizacji władzy, która polegała na przekazaniu gminom zadań publicznych i pewnej samodzielności w ich realizacji; (2) demonopolizacji własności państwa, gdyż w ramach tworzonego samorządu Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa działająca przy wojewodach przekazywała gminom mienie komunalne; (3) dekoncentracji zadań z zakresu administracji rządowej, które od tej pory mogły być realizowane także przez jednostki samorządu terytorialnego; (4) dekomunizacji politycznej, gdyż wybory do samorządu gminnego z 27 maja 1990 roku stanowiły pierwsze w pełni wolne wybory, oraz (5) demokratyzacji, czyli możliwości wyboru przedstawicieli władzy w drodze demokratycznych wyborów lokalnych (Reguński 2007). Tym samym konieczne było wprowadzenie mechanizmów, które zapewniłyby wymianę informacji w ramach systemu administracji publicznej, monitorowanie procesu wdrażania reformy czy też dokonywanie korekty. Taka propozycja zawarta była w pierwotnym projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 roku, w którym planowano powołać ogólnokrajową organizację zrzeszającą wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. W rozdziale 9 wspomnianej ustawy zatytułowanym Krajowy Związek Gmin planowano utworzenie obligatoryjnej reprezentacji gmin mającej dbać o obrotną wspólnych interesów komunalnych, reprezentować je przed administracją państwową, podejmować przedsięwzięcia instruktażowe i szkoleniowe oraz prowadzić analizy. Wskutek przegłosowania wniosku o wykreśleniu tego rozdziału na etapie drugiego czytania procesu legislacyjnego w Sejmie strona samorządowa została zdana wyłącznie na oddolne inicjatywy związków i stowarzyszeń samorządowych. Relacje rządowo-samorządowe na początkowym etapie wdrażania jednej z najważniejszych ustaw transformacji ustrojowej przebiegały na zasadzie spotkań organizowanych *ad hoc*, co utrudniało możliwości koordynacji tejsze. Możliwą formą współpracy ogólnokrajowej gmin były powstające stowarzyszenia – Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP czy Unia Metropolii Polskich, które stały się jedynymi podmiotami do rozmów z administracją rządową na poziomie krajowym. Z kolei na poziomie regionalnym reprezentacją gmin był powołany na podstawie ustawy o terenowych organach administracji rządowej ogólnej – sejmik samorządo-

wy. Ustawodawca w rozdziale 3. przywołanej ustawy przyjął zamknięty katalog zadań zawierający: (1) ocenę działalności gmin i instytucji komunalnych na obszarze województwa; (2) upowszechnianie doświadczeń samorządowych; (3) prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami; (4) zwoływanie nadzwyczajnych sesji rady gminy; (5) wyrażanie zgody w sprawach określonych w art. 45 ust. 2 ustawy; (6) podejmowanie uchwał w sprawie rozwiązania zarządu gminy w przypadku powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw przez zarząd gminy i braku reakcji na wezwania rady gminy przez wojewodę do zastosowania niezbędnych środków; (7) ocenę działalności administracji rządowej w województwie, w tym opiniowanie kandydatów na wojewodów; (8) wyrażenie opinii w istotnych sprawach województwa; (9) występowanie z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne; (10) reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej; (11) powoływanie członków kolegium odwoławczego. Ponadto, sejmik samorządowy mógł być zobowiązany do podejmowania uchwał na podstawie innych ustaw materialnych. Przepisy prawne określające zakres kompetencji sejmiku, a także sposób jego organizacji były ogólne, co dawało duże możliwości dopasowania jego pracy do regionalnych potrzeb. Należy jednak podkreślić, że ich rola miała wyłącznie charakter informacyjny i koordynacyjny i były one organem administracyjnym *per se*. Na bazie funkcjonowania sejmików powołano w lipcu 1990 roku Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, który przez niektórych był postrzegany jako jedyna reprezentacja ogólnokrajowa gmin. Podsumowując pierwsze lata relacji rządowo-samorządowych, należy stwierdzić, że przebiegały one w bardzo turbulentnym otoczeniu prawnym (tworzenie samorządu terytorialnego i przekazywanie zadań publicznych), politycznym (w latach 1989–1993 mieliśmy 4 premierów) oraz gospodarczym (przeprowadzanie strukturalnych reform gospodarczych), przy braku narzędzi koordynacji realizacji zadań publicznych.

Pierwszym aktem prawnym regulującym problematykę relacji rządowo-samorządowych było niepublikowane zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 roku, na mocy którego powołano KWRiST. Jednakże rzeczywisty początek prac Komisji miał miejsce wcześniej, bo już w maju 1993 roku. Intencją powołania Komisji było przeprowadzenie kolejnego etapu reformy samorządowej przez powołanie powiatów z zaangażowaniem przedstawicieli gmin. W ten sposób chciano zbudować szeroką koalicję na rzecz zmian, której największym zagrożeniem była konieczność dokonania kolejnego podziału kompetencji. Doświadczenia wdrażania reformy gminnej pokazywały, że ten element był największym problemem w relacjach rządowo-samorządowych. Dodatkowym asumptem do uregulowania relacji rządowo-samorządowych była ratyfikacja przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która nastąpiła dnia 26 kwietnia 1993 roku. Istotny był w szczególności art. 4 ust. 6, który zapewniał społecznościom lokalnym prawo do konsultacji w sprawach dotyczących samorządu terytorialnego.

go w odpowiednim czasie i trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach ich bezpośrednio dotyczących. Podstawą prawną powołania przez premier H. Suchocką Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego było zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 roku w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a zatem akt prawa wewnętrznego. Nie tworzył stabilnej podstawy koordynacji relacji rządowo-samorządowych, biorąc jednak pod uwagę dynamiczne okoliczności polityczne i „przejściowy” stan prawny administracji będącej w procesie transformacji, nie należy dziwić się, że taką właśnie formę wybrano. Na podstawie publikacji przygotowanej przez Urząd Rady Ministrów można stwierdzić, że jej główna rola miała sprowadzać się do: (1) rutynowych konsultacji pomiędzy środowiskiem rządowym i samorządowym; (2) rozwiązywania problemów wynikających z zarządzania sprawami publicznymi; (3) „testowania i wprowadzania nacisku” na proces decentralizacji władzy; (4) wzajemnego informowania się o planowanych inicjatywach oraz szybkiego konsultowania wzajemnych stanowisk; (5) minimalizowania ewentualnych niepowodzeń we wdrażaniu reform na etapie ich projektowania. Celem inicjatywy było stworzenie stałego ustrojowo miejsca dla samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej (URM 1993).

Tabela 1. Przedstawiciele strony rządowej i samorządowej KWRiST

Strona samorządowa			Strona rządowa
Organizacja samorządowa	Liczba reprezentantów		
	Zarządzenie nr 20	Zarządzenie nr 43	
Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego	4	6	Szef Urzędu Rady Ministrów Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej
Związek Miast Polskich	3	4	Dyrektor Biura Administracji Publicznej URM
Unia Metropolii Polskich	2	2	Ministrowie właściwi w sprawach: finansów, edukacji narodowej, zdrowia i opieki społecznej, gospodarki przestrzennej i budownictwa, transportu i gospodarki morskiej
Unia Miasteczek Polskich	1	2	
Związek Gmin Wiejskich RP	1	2	Po nowelizacji wynikającej z zarządzenia nr 43 skład uzupełniony o: (1) Ministra Spraw Wewnętrznych; (2) Ministra Przekształceń Własnościowych; (3) Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa; (4) Ministra Kultury i Sztuki; (5) Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej; (6) Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Niewielki poziom formalizmu i instytucjonalizacji KWRiST był zrozumiały, o czym wspomniano powyżej, był jednak również czynnikiem ryzyka. Polegało ono na zmianie pozycji i faktycznego znaczenia komisji wraz ze zmianą na stanowisku premiera i nową polityką rządu w stosunku do samorządu terytorialnego. Znamienny jest fragment korespondencji współprzewodniczących Komisji z 1994 roku znajdujący się w Archiwum URM, w którym S. Wyganowski zwraca uwagę, że dotychczasowa pozytywna ocena prac KWRiST wynikała z przyjęcia zasady, że ustalenia Komisji mają charakter wiążący dla obu stron. Tym samym prezydent m.st. Warszawy domagał się, aby rola KWRiST nie sprowadzała się wyłącznie do konsultacji i wyrażania opinii, ale współdecydowania o kierunkach reform przygotowywanych przez rząd w sprawach dotyczących samorządności terytorialnej. Brak szczegółowego określenia trybu pracy oraz charakteru poczynionych ustaleń w zarządzeniu powołującym Komisję, powodował konieczność permanentnego konsultowania zasad działania, które mogły ulec zmianie wraz ze zmianą rządu. Krótkie doświadczenia funkcjonowania Komisji i częste zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów dodatkowo wzmacniały niepewność jej funkcjonowania. Bez względu na wskazane powyżej czynniki powołanie KWRiST i pierwsze lata jej funkcjonowania pozwoliły na stworzenie mechanizmu koordynacji relacji pomiędzy dwiema najważniejszymi stronami administracji publicznej. Zapewniało to bieżącą wymianę informacji, monitoring wdrażanych reform, a także identyfikowanie potencjalnych problemów w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Funkcjonowanie Komisji było zatem czynnikiem zmieniającym tradycyjny, hierarchiczny styl działania administracji rządowej w kierunku współpracy i negocjacji z innymi jednostkami administracji publicznej, pomimo że kształtował się on w bardzo niepewnym otoczeniu, wyznaczał nowy trend w funkcjonowaniu sektora publicznego.

Wskazany stan instytucjonalizacji relacji rządowo-samorządowych trwał niemalże do 1997 roku, kiedy to Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 15 lipca 1997 roku w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Podstawą do wydania tego aktu był art. 13 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów, na podstawie którego Rada Ministrów w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym mogła powoływać, w drodze rozporządzenia, komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska. Przepis ten dawał elastyczną możliwość powoływania komisji ze środowiskami, kontakty z którymi w polityce rządu miały szczególnie istotne znaczenie. Na tej podstawie powołano m.in. Komisję Wspólną Rządu i Episkopatu czy Komisję Wspólną Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Za zmianą podstawy prawnej funkcjonowania KWRiST (z aktu prawa wewnętrznego na akt prawa powszechnie obowiązującego – rozporządzenia) szła zmiana zakresu zadań i struktury organizacyjnej. Rada Ministrów w treści analizowanego rozporządzenia określiła, że celem Komisji jest wypracowywanie wspólnego stanowiska w spra-

wach ważnych dla polityki rządu oraz interesów samorządu terytorialnego. W szczególności miało to być osiągnięte przez: (1) określanie priorytetów gospodarczych i społecznych; (2) inicjowanie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych; (3) opiniowanie aktów prawnych, programów rządowych oraz innych dokumentów; (4) określanie działań związanych z przygotowaniem struktur samorządu terytorialnego do zadań wynikających z procesu integracji europejskiej; (5) analizowanie otrzymanych informacji na temat przygotowywanych aktów prawnych, programów rządowych i innych dokumentów dotyczących problematyki samorządu terytorialnego. Nowa lista zadań KWRiST pokazuje, że mamy do czynienia z ewolucją jej działania. Po pierwsze, rozszerzono jej zadania na rzecz działań o charakterze strategicznym i długookresowym. Świadczą o tym w szczególności pkt 1 i 4, w których uznaje się znaczenie samorządu terytorialnego w określaniu priorytetów gospodarczych i społecznych czy osiągnięciem strategicznego celu państwa – przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej. Tym samym zwrócono uwagę na istotny wpływ samorządu na planowanie polityki publicznej w państwie. Ponadto nowa lista zadań uwzględniała konieczność przeprowadzenia konsultacji projektów aktów prawnych dotyczących problematyki samorządowej w rządowym procesie legislacyjnym. Był to element realizacji przywołanych wcześniej przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ale także niezwykle istotny czynnik podnoszący jakość legislacji rządowej. Konsultowanie projektów aktów prawnych skierowanych bezpośrednio do podmiotów mających je później stosować było ważnym narzędziem przyczyniającym się do uniknięcia błędów, poznania ewentualnych barier w ich wdrażaniu czy przekazywania wyprzedzającej informacji o planowanych zmianach.

Tabela 2. Reprezentacja strony rządowej i samorządowej w KWRiST
na podstawie rozporządzenia z 1997 roku

Strona samorządowa		Strona rządowa
Organizacja samorządowa	Liczba reprezentantów	
Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego	6	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Minister Edukacji Narodowej, Minister Kultury i Sztuki, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, Minister Skarbu Państwa, Minister Gospodarki, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Spraw Zagranicznych, Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej.
Związek Miast Polskich	4	
Unia Metropolii Polskich	2	
Unia Miasteczek Polskich	2	
Związek Gmin Wiejskich RP	2	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 15 lipca 1997 roku w sprawie funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Do istotnych zmian doszło także na poziomie organizacyjnym. Poza tradycyjnym trybem pracy plenarnej powołano także 14 zespołów problemowych. Podzielono je zgodnie z właściwościami rzeczowymi poszczególnych ministrów reprezentujących stronę rządową. Ideą przyświecającą przyjęciu takiego rozwiązania było uprzednie zajęcie się projektem aktu prawnego przez właściwy zespół, który wstępnie opiniował dokument. Ostateczne stanowisko w dalszym ciągu ustalano na posiedzeniu plenarnym. Ponadto wprowadzono cykliczność pracy Komisji – comiesięczne spotkania obu stron.

Przedstawiony powyżej mechanizm relacji rządowo-samorządowych uległ pewnej zmianie w związku z wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 2002 roku. Przyczyną nowelizacji była reforma samorządu terytorialnego dokonana w 1998 roku, na podstawie której wprowadzono samorząd powiatowy oraz samorząd województwa. Oznaczało to strukturalną zmianę w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego i przez to konieczność wprowadzenia zmian w układzie reprezentacji strony samorządowej. Nowe rozporządzenie Rady Ministrów nie było już tak szczegółowe. Przedmiot prac Komisji pozostał uregulowany tak samo, jednakże zmniejszono o połowę liczbę stałych zespołów problemowych, ograniczono liczbę reprezentantów zarówno strony rządowej, jak i samorządowej do 12 osób, a także określono nową reprezentację strony samorządowej. Od tej pory wszystkie organizacje samorządowe miały taką samą liczbę reprezentantów w Komisji, pomimo że w skład tych organizacji wchodziła zróżnicowana liczba jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 3. Reprezentacja strony rządowej i samorządowej na podstawie rozporządzenia o KW RiST z 2002 roku

Strona samorządowa		Strona rządowa
Ogólnopolska organizacja samorządowa	Liczba reprezentantów	
Unia Metropolii Polskich	2	Rząd w Komisji reprezentuje 12 przedstawicieli powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ponadto w skład Komisji wchodzi przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, którego zadaniem jest zapewnienie bezpośredniego wpływu Prezesa Rady Ministrów na organizację prac programowych i kontrolę wykonywania zobowiązań administracji rządowej, podejmowanych w ramach pracy Komisji.
Unia Miasteczek Polskich	2	
Związek Miast Polskich	2	
Związek Gmin Wiejskich RP	2	
Związek Powiatów Polskich	2	
Reprezentacja wybrana przez marszałków województw	2	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia KW RiST z 2002 roku.

Struktura organizacyjna i tryb pracy Komisji nie uległy w ogóle zmianie. Warto zwrócić uwagę na jeden przepis, który wprowadzono do rozporządzenia z 2002 roku. Na podstawie § 6 ust. 2 pkt 7 przyznano współprzewodniczącym Komisji powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów możliwość zlecania wykonywania opinii i ekspertyz na rzecz KWRiST. Stworzono w ten sposób możliwość wsparcia merytorycznego prac reprezentantów strony rządowej i samorządowej.

Przedstawione powyżej akty regulujące sposób funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pokazują rosnący poziom instytucjonalizacji relacji rządowo-samorządowych. Polegał on na przejściu z pozycji aktów prawa wewnętrznego na akty prawa powszechnie obowiązującego. W tym czasie wypracowano strukturę organizacyjną i mechanizm decyzyjny, który stał się obowiązującą praktyką. Kilkunastoletnie doświadczenie funkcjonowania Komisji doprowadziło do ugruntowania się jej pozycji w systemie administracji publicznej. Pozytywny bilans funkcjonowania tej formy współpracy rządowo-samorządowej doprowadził do tego, że bezpośrednie odniesienia do tej instytucji znalazły się także w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego. Dotyczyły funkcjonowania Rady Pożytku Publicznego czy też Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. W ten sposób strona samorządowa stawiała się potrzebnym partnerem administracji rządowej w skutecznym zarządzaniu politykami publicznymi.

Kolejny etap ewolucji działania KWRiST miał związek z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej. W kontekście funkcjonowania sektora samorządowego istotne znaczenie miała nie tylko możliwość włączenia się we wspólnotową politykę regionalną, lecz także zaangażowanie w pracę Komitetu Regionów. Rządowy projekt ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej został złożony do Marszałka Sejmu 6 października 2004 roku. Analizując proces prac nad ustawą powołującą KWRiST, należy stwierdzić, że zaangażowane tu były od samego początku środowiska samorządowe. Na etapie prac rządowych nad projektem ustawy strona samorządowa uczestniczyła w konsultacjach i pracach merytorycznych. Parlamentarny proces legislacyjny zakończył się w maju 2005 roku i przebiegał bez większych problemów. Jedynym zagadnieniem, które dyskutowano przez cały okres, był sposób reprezentacji strony samorządowej. Ostatecznie ustawa została przyjęta bez kontrowersji i tym samym pozycja ustrojowa Komisji została podniesiona do rangi ustawowej, o co od dawna zabiegała strona samorządowa. Ustawa składa się z 4 rozdziałów regulujących cel uchwalenia ustawy, sposób zorganizowania i tryb jej pracy oraz zasady i tryb wyznaczania kandydatów na przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Już na samym początku ustawodawca zdefiniował cel funkcjonowania KWRiST jako forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorzą-

du terytorialnego. Ma ono dotyczyć problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu i polityki państwa wobec samorządu terytorialnego, a także spraw dotyczących samorządu znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których należy Rzeczpospolita Polska. Cel ten został sformułowany bardzo ogólnie. Najważniejszym sposobem KWRiST na prezentowanie stanowiska (pozytywnego lub negatywnego) jest wyrażenie opinii w sprawie przedkładanego projektu aktu prawnego lub programu rządowego. Ustawodawca przewidział także możliwość formułowania odrębnego stanowiska w kwestiach szczegółowych – w przypadku braku zgody w sprawie będącej przedmiotem obrad. Przedstawiony powyżej mechanizm funkcjonowania KWRiST charakteryzuje najlepiej jej praktyczne znaczenie. Z jednej strony Komisja bierze permanentny udział w przygotowaniu rządowych projektów aktów prawnych, reprezentanci strony samorządowej mają możliwość przedstawienia swojej wiedzy oraz praktycznych aspektów wdrażania projektowanych rozwiązań w praktyce, z drugiej jednak – negatywna opinia strony samorządowej, co należy mocno podkreślić, nie powoduje zatrzymania prac strony rządowej (Gawłowski 2019). Jak zwraca uwagę Dagmir Długosz: „Częstotliwość uzyskiwania porozumienia pomiędzy stroną rządową i samorządową jest stosunkowo duża w sprawach rutynowych i średniej wagi. Natomiast w kwestiach istotnych dla stron oraz konfliktowych obrady bywają burzliwe, a problem często wielokrotnie powraca na agendę prac. Zdarza się, że arbitrem w konfliktach rządu z jednostkami samorządu terytorialnego jest parlament, a nawet Trybunał Konstytucyjny” (Długosz 2007, s. 6). Na podstawie swojego udziału w pracach Komisji B. Mościcki zauważył: „W sumie pożytek z Komisji Wspólnej jest dla samorządów ogromny, acz trudny do opisanie, bowiem sprowadza się do uniknięcia setek potencjalnych utrudnień biurokratycznych oraz do setek oszczędności finansowych, przeważnie drobnych, które jednak w skali kraju i lat sumują się w miliardy [...] dzięki wieloletnim kontaktom w zespołach roboczych, ukształtowały na poziomie dyrektora departamentu administracji rządowej – grono osób, które doskonale rozumieją swoich partnerów samorządowych” (Mościcki 2018, s. 172). Analiza praktyki funkcjonowania KWRiST potwierdza to stwierdzenie. Ciągłość działania Komisji oraz osób pracujących w ramach służby cywilnej pozwoliły na wykształcenie nieformalnych mechanizmów wymiany informacji, sygnalizowania problemów oraz dobrych praktyk, które mogą być wykorzystane w trakcie procesu legislacyjnego. Dosyć ogólnie określony w ustawie cel pracy KWRiST powoduje, że na agendę jej prac trafia szeroki zakres spraw. Mogą to być, i najczęściej są, projekty aktów prawnych (zarówno ustaw, jak i rozporządzeń), plany i programy rządowe oraz debaty na tematy systemowe związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

Tabela 4. Przedmiot prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

Przedmiot Kadencja	Projekty aktów prawnych	Programy	Inne
2001–2005	1210	18	34
2005–2007	718	12	23
2007–2011	1694	29	42
2011–2015	1300	34	57
2015–2018	879	23	36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy porządku pracy KWRiST.

Obsługę administracyjną Komisji zapewnia urząd ministra właściwego ds. administracji publicznej, który obecnie znajduje się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wszelkie wydatki związane z funkcjonowaniem KWRiST pokrywane są z budżetu państwa. W momencie przygotowywania niniejszego rozdziału (sierpień 2020 r.) w ramach Komisji funkcjonowało 11 (+2) zespołów do spraw: (1) międzynarodowych; (2) systemu finansów publicznych; (3) edukacji, kultury i sportu; (4) ochrony zdrowia i polityki społecznej; (5) infrastruktury, rozwoju lokalnego, polityki regionalnej oraz środowiska; (6) administracji publicznej i bezpieczeństwa obywateli; (7) obszarów wiejskich, wsi i rolnictwa; (8) społeczeństwa informacyjnego; (9) ustrojowych; (10) statystyki publicznej; (11) funkcjonalnych obszarów metropolitalnych i miejskich; a także roboczy zespół ds. strategicznych rozwiązań dot. finansów jst. oraz grupa robocza ds. klęsk żywiołowych. Wewnętrzna struktura organizacyjna Komisji kreowana jest samodzielnie przez strony i zapewniać powinna efektywność działania zgodnie z aktualnymi potrzebami. W związku z tym przybierała ona różny kształt w czasie funkcjonowania ustawy.

Relacje rządowo-samorządowe na forum Komisji przybierają w istocie różne formy, na co wskazuje przywołana powyżej wypowiedź D. Długosza czy też lektura branżowej prasy samorządowej. Można je określić jako ciągle napięcie ewoluujące pomiędzy współpracą, przetargiem a konfliktem. Takiego rozróżnienia możemy dokonać na podstawie analizy postaw stron w stosunku do procedowanych spraw. Przy tym, jak wskazują wyniki badania porządków posiedzeń KWRiST, są to zwykle projekty strony rządowej. Obie strony współpracują zazwyczaj, kiedy zgadzają się w sprawie procedowanego projektu bądź strona samorządowa nie zgłasza zastrzeżeń. Dzięki temu w trakcie kolejnych etapów procesu legislacyjnego do projektu dołączana jest pozytywna opinia strony samorządowej. A czego może dotyczyć przetarg? Zazwyczaj negocjacje będą dotyczyły trzech elementów: kształtu danej instytucji prawnej, przewidzianych na nią środków finansowych lub czasu wejścia

w życie. Przy tym, co warto podkreślić w tym miejscu, problematyczność tych elementów może być dodatkowo zróżnicowana ze względu na rodzaj jednostki samorządu terytorialnego, jej wielkość czy posiadane zasoby. Wyrażenie pozytywnej opinii przez stronę samorządową poprzedza zwykle dłuższa analiza projektu, negocjowanie szczegółów i zgłaszanie licznych kontrpropozycji. Ostatni rodzaj relacji to konflikt, kiedy zarówno strona rządowa i samorządowa obstają przy swoich przeciwnych stanowiskach i nie mogą znaleźć miejsca na kompromis. W wymiarze formalnoprawnym, jeśli strona rządowa nie rezygnuje z procedowania projektu, ostatecznym skutkiem jest wyrażenie przez stronę samorządową opinii negatywnej. Decyzja taka w żaden sposób nie blokuje dalszych etapów procesu legislacyjnego, jednakże do projektu dołączana jest wskazana powyżej opinia. Jeśli mamy do czynienia z projektem ustawy, to arena konfliktu przenosi się do parlamentu. W trakcie prac komisji sejmowych i senackich strona samorządowa może zabiegać o uwzględnienie jej stanowiska i wprowadzenie poprawek do projektu ustawy. Jest to jednak działalność o charakterze lobbingsowym, strona samorządowa nie jest bowiem podmiotem uprawnionych do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego, a stroną społeczną. Przedstawiciele ogólnopolskich organizacji samorządowych biorą udział w pracach komisji parlamentarnych w charakterze strony społecznej.

Dokonując analizy relacji rządowo-samorządowych z perspektywy poszczególnych kadencji parlamentarnych, zauważyć można ich nielinearność. W zależności od realizowanej przez poszczególne rządy agendy politycznej i polityki administracyjnej zwiększa się poziom decentralizacji bądź, jak określali to niektórzy badacze, pojawia się recydywa centralizmu (Sześciło 2016). Kluczowymi czynnikami, które pozwalają ocenić charakter wspomnianych relacji, były działania, które powodowały: (1) zwiększenie lub zmniejszenie samodzielności realizacji zadań publicznych przez JST; (2) ograniczanie lub zwiększanie środków nadzoru i kontroli ze strony administracji rządowej centralnej lub terenowej nad działaniami jst.; (3) przekazywanie środków finansowych w drodze dochodów własnych lub bezpośrednich transferów z budżetu państwa; (4) konsultowanie rządowych projektów aktów prawnych w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego lub kierowanie ich drogą inicjatyw poselskich. Decyzje podejmowane w ramach każdej z wyżej wskazanych możliwości powodowały, że władze jednostek samorządu terytorialnego były bardziej zdane albo na własną kreatywność i zaradność, albo na decyzje podejmowane przez organy administracji rządowej. Tym samym, gdy mieliśmy do czynienia ze zwiększeniem zakresu decentralizacji, strategia rozwiązywania problemów społecznych lub realizacja potrzeb lokalnej społeczności skierowana była na poszukiwanie rozwiązań w ramach lokalnych/regionalnych zasobów. W przypadku działań centralizacyjnych strategia działania władz samorządowych musiała ulec zmianie i większą uwagę kierowano na lobbowanie na rzecz korzystnych rozstrzygnięć u innych decydentów – administracji rządowej. Przebieg procesu legislacyj-

nego zdeterminowany jest przez większość rządową, dlatego tendencję dominującą w relacjach obu stron wyznacza polityka prowadzona przez rząd.

Kompleksowe zbadanie relacji rządowo-samorządowych w ciągu ostatnich trzech dekad, obejmujące wszystkie z czterech wskazanych powyżej czynników na osi centralizacja–decentralizacja, jest działaniem bardzo wymagającym. W związku z powyższym badacze skupiają się zazwyczaj na wybranych zagadnieniach, takich jak: finanse samorządowe (Swianiewicz 2020), proces legislacyjny (Sześciło 2016), zakres kontroli i nadzoru (Kamiński 2019) czy właśnie działanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Gawłowski 2019). Dalsze prace nad analizowanym zagadnieniem z pewnością mają bardzo istotne znaczenie dla oceny działania systemu administracji publicznej, gdyż są jej jednym z punktów węzłowych.

Inne aspekty relacji rządowo-samorządowych

Relacje rządowo-samorządowe nie sprowadzają się oczywiście wyłącznie do prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, choć jest to z pewnością najważniejsze forum współpracy. Mogą być one analizowane także z perspektywy realizacji zadań publicznych, działań instytucji nadzorujących i kontrolnych. W pierwszym przypadku istotne znaczenie będzie miała ocena stopnia samodzielności realizacji zadania publicznego z perspektywy wyboru formy organizacyjno-prawnej, kształtowania jakości realizacji zadania czy w końcu wysokości środków, jakie samorząd terytorialny będzie chciał na nie przeznaczyć. Z kolei w drugim przypadku istotne znaczenie będzie miała polityka kontroli organów jej dokonujących w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Wszak najważniejszą i jedyną formą nadzoru nad działaniem samorządu jest zasada legalności, jednakże w zakresie kontroli organy administracji rządowej mają do dyspozycji znacznie większą paletę środków. Wspomnieć w tym wypadku można o instytucjach, takich jak: „wiążąca opinia” kuratora oświaty, możliwość kontroli jakości przeprowadzanych zadań z zakresu pomocy społecznej przez wojewodów czy innych wynikających z ustaw prawa administracyjnego materialnego. Jak zauważył M. Goldsmith, zaangażowanie strony rządowej w działania kontrolne będzie obok przepisów prawnych najważniejszym elementem współpracy obu stron, a mogą one dotyczyć choćby spraw, takich jak: kontrolowanie wydatków, określanie procedury realizowania usług publicznych, otwierania lub ograniczania dostępu do rządowego procesu decyzyjnego czy w końcu możliwości samodzielnego zatrudniania pracowników (Goldsmith 2002). R. Sørensen (1997) wyróżnia cztery zasadnicze kategorie działań kontrolnych: (1) przestrzeganie przepisów prawa i dostarczanie usług publicznych obywatelom, które wynikają z obowiązujących regulacji; (2) organizacja działań administracji publicznej i realizowanych przez nią zadań tak, aby zapewniała odpowiedni standard

świadczonych usług; (3) spełnienie minimalnych standardów realizowanych zadań; (4) bieżący monitoring działań i obowiązki sprawozdawcze.

Kompleksowa analiza relacji rządowo-samorządowych byłaby niemożliwa bez zwrócenia uwagi na rolę i znaczenie ogólnokrajowych organizacji samorządowych. Jak słusznie zwrócili uwagę D. Widt i M. Laffin, problematyka ta była w zasadzie ignorowana i trudno jest znaleźć w podręcznikach jakiejkolwiek informacje na jej temat, pomimo że jej znaczenie i wpływ na relacje rządowo-samorządowe są kluczowe (Widt, Laffin 2018). Pełnią one funkcję nie tylko integrującą samorządy w skali kraju, działając „do wewnątrz strony samorządowej” (szkolenia, wymiana dobrych praktyk, raportowanie), lecz także spełniają funkcję reprezentującą jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem R.W.A. Rhodesa ogólnokrajowe stowarzyszenia samorządowe nie są typowymi grupami interesu, gdyż tworzone są przez podmioty publiczne, które posiadają demokratyczną legitymizację i podlegają cyklom wyborczym. Tym samym ich dostęp do informacji, możliwość udziału w rządowych i parlamentarnych procesach decyzyjnych jest zdecydowanie większa. Można powiedzieć, że podejmowane przez wskazane organizacje działania wzbudzają większe zaufanie, gdyż automatycznie zakłada się dbanie o interesy zarządzanych jednostek samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych (Rhodes 1986). Zdaniem K. Isaac-Henry’ego można wskazać trzy rodzaje aktywności prowadzonej przez organizacje samorządowe, tj. (1) czynności skierowane bezpośrednio do ministerstw i administracji rządowej w sprawach planowanej działalności legislacyjnej; (2) wsparcie eksperckie i udzielanie informacji jednostkom samorządu terytorialnego będącym członkami stowarzyszeń; (3) współpracę z innymi stowarzyszeniami (Isaac-Henry 1980). W związku z powyższym szczegółowa analiza funkcjonowania ogólnopolskich organizacji samorządowych wydaje się istotna dla uchwycenia dynamiki relacji rządowo-samorządowych z perspektywy strony samorządowej. Można tego dokonać przez analizę dokumentów wewnętrznych (statutów, regulaminów organizacyjnych) oraz posiadanych przez organizacje zasobów. Stanowią one potencjał organizacji samorządowych do realizacji celów statutowych. Na podstawie dokumentów statutowych można wyróżnić trzy rodzaje organizacji: (1) organizacje, które deklarują szerokie działania na rzecz swoich członków i realizację wszystkich postawionych celów; do takich organizacji można zaliczyć Związek Miast Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich RP; (2) organizacje aspirujące do pełnienia funkcji eksperckiej, do których można zaliczyć Unię Metropolii Polskich oraz (3) organizacje, które skupiają się na działalności wewnętrznej i prezentowaniu stanowisk członków na zewnątrz; temu modelowi będzie odpowiadał Związek Powiatów Polskich oraz Związek Województw RP (Gawłowski 2017). Przydatne informacje prezentujące skalę możliwości działania wskazanych powyżej organizacji przedstawia analiza zasobowa. Ze względu na ograniczoną objętość niniejszego opracowania przedstawiono poniżej najważniejsze wskaźniki organizacyjne.

Tabela 5. Analiza potencjału ogólnopolskich organizacji samorządowych

Zasoby Organizacja	Liczba członków organizacji	Liczba pracowników	Roczny budżet organizacji (składki)
Związek Gmin Wiejskich RP	622	10	1,32 mln zł.
Unia Miasteczek Polskich	17	0	ok. 50 tys. zł.
Związek Miast Polskich	300	30	4,2 mln zł.
Unia Metropolii Polskich	12	9	1,31 mln zł.
Związek Powiatów Polskich	305	21	4,34 mln zł.
Związek Województw RP	16	4	1,34 mln zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań. Więcej zob. Gawłowski 2019.

Przedstawione powyżej dane pozwalają w pewnym przybliżeniu zauważyć, na ile ogólnopolskie organizacje samorządowe posiadają zasoby organizacyjne (finansowe, osobowe i członkowskie) do działania w skali ogólnokrajowej. W kontekście analizowanych relacji rządowo-samorządowych będzie to także istotna informacja pokazująca, na ile organizacje te będą zdolne do aktywnego oddziaływania na agendę rządową bądź nawet kreowania własnej agendy w skali krajowej. Analiza sprawozdań rocznych organizacji samorządowych pozwala na dostrzeżenie rozwoju działania tychże podmiotów. Rosnąca skala poruszanych zagadnień, coraz większy wpływ na przepływ informacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, koordynowanie swoich stanowisk w stosunku do propozycji zgłaszanych przez rząd, a także coraz większe zaangażowanie na poziomie międzynarodowym to tylko niektóre z przejawów rosnącej instytucjonalizacji i profesjonalizacji tych organizacji. To jednak niejedyny wniosek po lekturze sprawozdań. Można je także postrzegać jako swego rodzaju pamięć instytucjonalną przedstawiającą dynamikę relacji rządowo-samorządowych, napotykanne problemy i napięcia oraz przykłady współpracy, rywalizacji i konfliktów (Gawłowski 2019).

Podsumowanie

Relacje rządowo-samorządowe są bezsprzecznie jednym z najważniejszych węzłowych punktów funkcjonowania państwa. Od ich charakteru i przebiegu zależy będzie sprawność planowania, wdrażania i ewaluowania działań administracji publicznej, a także efektywność realizacji zadań publicznych. Nie dziwi zatem, że w ciągu ostatnich trzech dekad widoczny był rosnący stopień instytucjonalizacji i formalizacji działań Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jako miejsca współpracy strony rządowej i samorządowej. O znaczeniu Komisji najlepiej świadczy liczba projektów prawnych, które zostały przez stronę samorządo-

wą zaopiniowane. Bezpośrednia odpowiedź ze strony jednostek odpowiedzialnych za wdrożenia przygotowanych interwencji legislacyjnych zanim zostały one ostatecznie uchwalone, są bezcenną wiedzą, która z pewnością nie raz doprowadziła do uniknięcia błędów. Jednakże widoczne są cały czas pewne rezerwy działania KWRiST. Można w większym zakresie wykorzystać Komisję do działań strategicznych i przekrojowych na rzecz administracji publicznej. Dominujący proces opiniowania projektów aktów prawnych powoduje, że bieżąca działalność wypiera dyskusje o charakterze systemowym. Ponadto cały czas widoczny jest potencjał do zwiększenia zakresu działań badawczych i analitycznych, który pozwoliłby na bieżącą ewaluację realizowanych zadań publicznych.

Ewolucja działania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pokazuje także różne rodzaje relacji rządowo-samorządowych, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnich dekadach. Współpraca, przetarg i konflikt to możliwe formy relacji, które powstają w ramach współistnienia strony rządowej i samorządowej w systemie administracji publicznej. Który z modeli będzie dominującym, zależeć będzie w znacznej mierze od polityki prowadzonej przez stronę rządową, gdyż to ona jest podmiotem wszczynającym rządowy proces legislacyjny, do którego odnosi się strona samorządowa. Tym samym czas pozostawiony na wymianę informacji, otwartość na skorzystanie z poprawek proponowanych przez stronę samorządową, wsparcie eksperckie w działaniu Komisji będą czynnikami o kluczowym znaczeniu. Nie ulega wątpliwości, że z perspektywy jakości tworzonego prawa oraz skuteczności i sprawności jego wdrożenia rola KWRiST jest nie do przecenienia.

BIBLIOGRAFIA

- Acuto M. (2013), *Global Cities, Governance, and Diplomacy. The Urban Link*, London and New York.
- Długosz D. (2007), *Konieczna kohabitacja? Polski samorząd terytorialny w mechanizmie polityki publicznej*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” nr 68/1.
- Gawłowski R. (2015), *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współudziału w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12.
- Gawłowski R. (2017), *Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego – pomiędzy lobbieniem a doradztwem*, [w:] K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne Problemy*, Włocławek.
- Gawłowski R. (2019), *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa.
- Goldsmith M., Newto K. (1983), *Central–local government relations: The irresistible rise of centralised power*, „West European Politics”, vol. 6, no. 4.
- Gryffith J.A.G. (1986), *Central Department and Local Authorities*, London.

- Gyford J. (1980), *Parties and politics in central-local government relations*, [w:] G. Jones (red.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relations*, London.
- Gyford J. (1980), *Political Parties and Central-Local Relations* [w:] G. Jones (red.), *New Approaches to the Study of Central – Local Government Relations*, London.
- Isaac-Henry K. (1980), *The English Local Authority Associations*, [w:] G. Jones (red.) *New Approaches to the Study of Central–Local Government Relations*, London.
- Izdebski H., Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego instrumentem współdziałania; <https://www.prawo.pl/samorzad/komisjawspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego-instrumentem-wspoldzialania,94555.html> (dostęp: 20.03.2019).
- Kamiński R. (2019), *Zarząd komisaryczny jako instrument nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce: studium politologiczno-prawne*, Wrocław.
- Mościcki B. (2018), *Sto lat Związku Miast Polskich. 1917–2018*, Poznań.
- Regulski J. (2000), *Samorząd terytorialny w III RP. Koncepcje i realizacja*, Warszawa.
- Rhodes R.W.A. (1981), *Control and Power in Central–Local Government Relations*, London.
- Rhodes R.W.A. (1985), *Intergovernmental Relations in Britain: Development and Crises in the Post-War Period*, Economic and Social Council, London.
- Rotherth A. (2011), *Państwo postsuwerenne*, „*Studia Politologiczne*”, vol. 17.
- Swianiewicz P., Łukomska J. (2020), *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Warszawa.
- Sześciło D. (2014), *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Sześciło D. (2015), *W poszukiwaniu trzeciej drogi – poza etatystycznym i rynkowym modelem usług publicznych*, „*Zarządzanie Publiczne*”, nr 2.
- Sześciło D. (2017), *Dwa porządki państwa: rząd – samorząd terytorialny. Analiza normatywna*, [w:] J. Raciborski (red.), *Państwo w praktyce. Style działania*, Kraków.
- Sześciło D. (2018), *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Warszawa.
- Widt D., Laffin M. (2018), *Representing territorial diversity: the role of local government associations*, „*Regional Studies*”, vol. 52, no. 11.
- Zachariasz I. (2015), *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „*Samorząd Terytorialny*”, nr 12.

Akty prawne

Akty prawa powszechnie obowiązującego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. Nr 106, poz. 492).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576).

Ustawa z dnia 5 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, (Dz.U. Nr 90, poz. 759).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z Nr 91, poz. 558).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U. Nr 22, poz. 95).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 roku w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U. Nr 13, poz. 124).

Akty prawa wewnętrznego

Zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 roku w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Zarządzenie nr 43 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1993 roku zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Zarządzenie nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 1993 roku zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

PAWEŁ SOBCZYK*

RZETELNOŚĆ I SPRAWNOŚĆ DZIAŁANIA
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.
REFLEKSJE AKSJOLOGICZNO-KONSTYTUCYJNE
Z OKAZJI 30-LECIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Fundamentalnym celem uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ – wskazanym przez ustrojodawcę w preambule – jest „troska o byt i przyszłość naszej Ojczyzny”. Powiązane są z nim dwa cele szczególne, z których na pierwszym miejscu znajduje się „zagwarantowanie na zawsze praw obywatelskich”, zaś na drugim zapewnienie „w działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności”. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „sprawność i rzetelność działania instytucji publicznych została w preambule powiązana z zagwarantowaniem, a nie ograniczeniem praw jednostki”², co ma kapitalne znaczenie między innymi dla określenia relacji między aktywnością instytucji publicznych a realizacją i ograniczaniem korzystania z wolności i praw. W ten sposób została określona nie tylko aksjologia, lecz także zdeterminowana interpretacja postanowień całej ustawy zasadniczej.

Szczegółowe cele, z których wynikają obowiązki o charakterze prawnym, zostały przez polskiego ustrojodawcę osadzone na wskazanych trudnych doświad-

* Prof. UO dr hab. Paweł Sobczyk, kierownik Katedry Nauk o Państwie i Prawie, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski.

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483.

2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2014 r., SK 4/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 95.

zeniach polskiej historii i tradycji („pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”) oraz fundamentalnych wartościach, na których opiera się polski system konstytucyjny.

Przywołana w preambule do konstytucji rzetelność działania instytucji publicznych została ponowiona w art. 203, w którym zostały określone kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli. W samorządzie terytorialnym NIK może kontrolować organy z punktu widzenia legalności, gospodarności i właśnie rzetelności³.

Niezależnie od kwalifikacji charakteru preambuły ustawy zasadniczej i jej znaczenia w systemie prawa, postanowienia dotyczące rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych trudno przecenić. Uznać bowiem należy, że przywołane konstytucyjne sformułowania, mimo pewnych słabości pojęciowych⁴, wpisują się w niezwykle istotną sferę aksjologii ustawy zasadniczej, będąc zarazem wartościami i zasadami. Potwierdzeniem tego są przede wszystkim: aktywność ustawodawcy, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiska formułowane przez przedstawicieli doktryny.

Warto w tym miejscu wprowadzenia do zasadniczych rozważań postawić pytanie o związek tytułowej rzetelności i sprawności działania samorządu terytorialnego z preambułowymi sformułowaniami „instytucje publiczne”. Sprawa może budzić wątpliwości, tym bardziej że w innym miejscu Konstytucji RP ustrojodawca posłużył się pojęciem „organy władzy publicznej”, które co do zasady obejmuje organy władzy państwowej i organy samorządu terytorialnego⁵. Niemniej jednak, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 3 listopada 2006 r.: „Zasada sprawnego i skutecznego państwa, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), odnosi się więc do wszystkich podmiotów władzy publicznej, także do władz jednostek terytorialnych stanowiących części składowe państwa, będącego integralnym podmiotem, do którego w sposób całościowy odnosi się Konstytucja”⁶. A zatem samorząd terytorialny współtworzy zbiór (system) instytucji publicznych.

Konstytucyjna koncepcja rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych została rozwinięta przez ustawodawcę, który w ślad za ustrojodawcą odwołał się do kryterium rzetelności w kontekście kontroli organów samorządu terytorialnego w art. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷. Z kolei o sprawności jest mowa w art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorzą-

3 Art. 203 ust. 2 Konstytucji RP.

4 „[...] szkoda, że nie zadbano o większą precyzję sformułowań, bo obecne brzmienie sprawia wrażenie »zapomnienia« o prawach człowieka, wokół których zbudowana jest przecież cała konstrukcja rozdziału II”. (Garlicki 2016, s. 33).

5 Mowa np. o art. 25 ust. 2 Konstytucji RP.

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

7 Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

dzie gminnym⁸ oraz w art. 68 ust. 6, art. 72b ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. w ustawie o samorządzie powiatowym⁹.

Celem niniejszego rozdziału, wpisującego się w obchody 30-lecia samorządu terytorialnego w Polsce, jest zwrócenie uwagi na często pomijane wartości i zasady, tak istotne z punktu widzenia funkcjonowania jednego z fundamentalnych elementów społeczeństwa obywatelskiego – tzn. samorządu terytorialnego.

Pojęcie rzetelności i sprawności

Ze Słownika języka polskiego wynika, że rzetelność to „uczciwość, sumienność, solidność” (Szymczak 2010, s. 161). Z rzetelnością wiązą się postawy, takie jak: dotrzymywanie zobowiązań, prawdziwość, autentyczność, dokładność. Synonimami rzetelności są natomiast solidność i wiarygodność. Z kolei rzetelny to „wypełniający należycie swe obowiązki”, „taki, jaki powinien być, odpowiadający wymaganiom” oraz „zgodny z prawdą, wiarygodny”.

„Rzetelność” nie posiada definicji legalnej, zarówno w odniesieniu do preambułowej rzetelności działania instytucji publicznych, jak i kryteriów kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. W tym drugim kontekście na jego znaczenie wskazuje Podręcznik kontrolera (2002, s. 9–10), z którego wynika, że „Rzetelność obejmuje badanie wypełniania obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie; wypełniania zobowiązań zgodnie z ich treścią; przestrzegania wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki (w szczególności określonego dla poszczególnych komórek i osób zakresu obowiązków); dokumentowania określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności”. Na szereg słabości takiego podejścia do rzetelności wskazywał m.in. G. Murat, zauważając w niej elementy spoza zbioru powszechnie akceptowanych znaczeń podawanych przez słowniki, brak jasnych kryteriów rozróżnienia legalności i rzetelności czy niejasne figury stylistyczne (Murat 2014, s. 62–63).

Sprawność zaś to „zdolność organizmu do wykonywania określonych czynności, sprawna organizacja jakichś działań, czynności, praktyczna umiejętność wykonywania czegoś, sprawne działanie, funkcjonowanie jakiegoś urzędu, zasób wiadomości, umiejętności w jakimś zakresie, zdobytych przez harcerza, odznaka na mundurze harcerskim, będąca symbolem zdobycia określonej umiejętności”¹⁰.

8 Dz.U. Nr 16, poz. 95, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994, 1000.

9 Dz.U. Nr 91, poz. 578, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 995, 1000. Słowo „sprawność” nie występuje w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

10 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sprawno%C5%9B%C4%87.html>, (dostęp 27 maja 2020).

Sprawność działania jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk, także w odniesieniu do samorządu terytorialnego, przez co można uznać, że ma charakter interdyscyplinarny i to nie tylko w obrębie nauk prawnych. Pierwotne znaczenie dla zdefiniowania sprawności na gruncie nauki ma zapewne prakseologia, czyli nauka o sprawnym działaniu¹¹. Podstawy prakseologii w Polsce stworzył Tadeusz Kotarbiński, który opisał podstawowe walory sprawnego działania (Kotarbiński 1999, s. 207–451).

Koncepcje Tadeusza Kotarbińskiego zostały następnie przeniesione na grunt nauki o administracji publicznej przez Jerzego Starościka i Witolda Kieżuna. Kieżun podkreśla, że państwo jest organizacją, zgodnie więc z definicją składa się z ludzi, zadań, technologii, struktury i kierownictwa. Jej sprawnie działający model jest całością złożoną z części harmonijnie współprzyczyniających się do powodzenia, realizujących zbieżnie jednokierunkowe cele zgodne z celem całości (Kieżun 2015).

Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest jednak analiza z punktu widzenia prakseologii czy zarządzania, ale wskazanie wybranych implikacji dla jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do sprawności działania instytucji publicznych. W związku z tym tytułowa problematyka zostanie ukazana z perspektywy prawa konstytucyjnego (Budzisz 2018, s. 195–204; Kisała 2015, s. 153–164).

Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych jako wartość i zasada konstytucyjna

Problematyka zasad konstytucyjnych – inaczej zasad ustroju państwa, zasad naczelnych, zasad ustrojowych – jest przedmiotem analizy praktycznie we wszystkich podręcznikach prawa konstytucyjnego oraz w licznych monografiach¹². Ze względu na charakter niniejszego opracowania warto wspomnieć jedynie o podstawowych kwestiach, bez szczegółowej ich analizy.

Zasady konstytucyjne to „najbardziej podstawowe czy kardynalne, a więc o szczególnej doniosłości rozstrzygnięcia pochodzące od twórcy ustawy zasadniczej, które zawierają pewne kwalifikowane treści konstytucji” (Witkowski 2011, s. 80). Jako idee przewodnie konstytucji są wyodrębniane przed normami szczegółowymi i traktowane jako najważniejsze i stanowiące dla innych reguły interpretacyjne. Nadal aktualne pozostają postulaty formułowane na kanwie konstytucji z 1935 r.

11 Na temat sprawności działania jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy prakseologii pisał m.in. A. Władyka (2008, s. 17–27). Zwrócił on m.in. uwagę na pojęcie sprawności oraz jej podstawowe składowe, czyli skuteczność, ekonomiczność oraz korzystność: „Wartości te nabierają specyficznego wymiaru w odniesieniu do organizmu tak złożonego jak samorząd terytorialny”.

12 Warto w tym miejscu przywołać opracowanie M. Kruk (1998, s. 7–13).

przez K. Grzybowskiego (1938, s. 5). Pisał on m.in.: „W państwie, zwłaszcza demokratycznym, opartym na integracji każdego obywatela w państwo, naczelnne zasady ustroju muszą być czymś więcej, niż normami prawnymi, muszą być czymś w rodzaju politycznego katechizmu obywatelskiego, muszą się stać przedmiotem wiary ludności”.

Obecnie, w nauce prawa konstytucyjnego, zwraca się uwagę, że zasady konstytucyjne są decyzjami politycznymi autorytetu ustrojodawczego, wyrażonymi w postaci konstrukcji normatywnych, które determinują zakres praw i wolności człowieka oraz określają zasady organizacji i zakres kompetencji władz publicznych (np. budowa organów naczelnnych, administracji rządowej i samorządu terytorialnego). Zasady konstytucyjne określa się także jako wyrażone w przepisach idee, wartości, pojęcia, które tworzą podstawy norm prawnych, reguł zachowania oraz wyznaczają kierunek pozostałych regulacji prawnych (Kruk 1998, s. 7). Tak rozumiane zasady określają przede wszystkim formę państwa, jego ustrój, system prawa, wolności, prawa i obowiązki jednostki oraz ochronę konstytucji.

Znaczenie zasad konstytucyjnych polega zatem na tym, że stanowią one podstawę ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, a także statusu jednostki w państwie. Zasady konstytucyjne są źródłem interpretacji pozostałych przepisów i norm ustawy zasadniczej, przez co stanowią punkt odniesienia dla innych postanowień konstytucji (Witkowski 2011, s. 80).

Mając powyższe na uwadze, chociaż nie istnieje jeden uniwersalny katalog spisanych zasad konstytucyjnych, a w komentarzach do Konstytucji RP i w podręcznikach prawa konstytucyjnego tytułowa zasada występuje niezwykle rzadko, można ją zaliczyć do zasad naczelnnych Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, która została wskazana przez ustrojodawcę jako jeden z celów uchwalenia ustawy zasadniczej, stanowi także element aksjologii Konstytucji RP. Trzeba zaznaczyć, że aksjologiczne podstawy konstytucji jako nadrzędnego źródła prawa stanowionego są zazwyczaj formułowane w preambule, czyli w uroczystym wstępie, „w którym ustawodawca przedstawia motywy wydania aktu normatywnego, zamierzone cele, podstawowe wartości itp. Odczytać z niej można niejednokrotnie, jaka była *ratio legis* danego aktu normatywnego” (Stawecki, Winczorek 1999, s. 114). Ponadto celem preambuły jest „wskazanie historycznych i politycznych podstaw konstytucji, umieszczenie jej w tle tradycji ustrojowej danego państwa i wydarzeń, które towarzyszyły przyjmowaniu konstytucji” (Garlicki 2006, s. 42). W ten sposób preambuła, czyli wstęp, wyraża konstytucyjną tożsamość państwa, stanowiąc jedną z pomocy w odnalezieniu systemu wartości, na których tożsamość państwa się opiera (Garlicki 2006, s. 42). Pomimo istniejącego niewątpliwie w teorii prawa sporu dotyczącego normatywnego charakteru preambuły, należy stwierdzić, iż jej postanowienia są wykorzystywane w pro-

cesie wykładni prawa. Inaczej mówiąc, preambuły zawierają wskazówki, których organy stosujące prawo nie mogą ignorować w toku stosowania i interpretacji danego aktu normatywnego (Morawski 2000, s. 135). Oddzielną sporną kwestią jest możliwość traktowania preambuły jako bezpośredniego źródła zasad prawnych i zwykłych norm prawnych. Zdaniem L. Morawskiego preambułę można traktować jako bezpośrednie źródło zasad prawnych i zwykłych norm prawnych, skoro np. Trybunał Konstytucyjny powołuje się niekiedy na zasady prawne, które w ogóle nie są *explicite* sformułowane w tekście prawnym (Morawski 2000, s. 135–136).

W preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ustrojodawca wskazał na doniosłe znaczenie reform rozpoczętych w 1989 r., odwołał się do tysiącletnich dziejów narodu i państwa, nawiązał do różnorodnych form walki o odzyskanie niepodległego bytu państwowego, negatywnie ocenił praktykę łamania praw i wolności obywatelskich w czasach Polski Ludowej, ukazał cele uchwalenia ustawy zasadniczej oraz inne wartości istotne dla narodu i państwa (Kallas 1999).

Należy zauważyć – w ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r. – że polski sąd konstytucyjny wielokrotnie powoływał się na postanowienia preambuły¹³. Odwołania takie miały miejsce szczególnie w przypadku kontroli zgodności określonych przepisów z postanowieniami ustawy zasadniczej w zakresie wskazanych w preambule zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zasady te, z wyjątkiem rzetelności i sprawności działania, zostały powtórzone przez ustrojodawcę w zasadniczej części aktu będącego najwyższym prawem Rzeczypospolitej¹⁴.

Podnoszone w doktrynie, zwłaszcza w latach 90. XX wieku, wątpliwości dotyczące znaczenia postanowień wstępu do Konstytucji RP zostały rozwiane przez Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z 16 grudnia 2009 r. stwierdził m.in.: „zawarte w preambule Konstytucji stwierdzenie, wskazujące na wolę zapewnienia każdemu obywatelowi »rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych«, może być traktowane jako zasada o walorze normatywnym i jednocześnie wzorzec kontroli konstytucyjności”¹⁵. Znalazło to potwierdzenie w działalności orzeczniczej

13 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170. Mowa m.in. o wyrokach polskiego sądu konstytucyjnego z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25. Na temat orzecznictwa trybunalskiego dotyczącego preambuły pisał m.in. M. Stefaniuk, *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales UMCS” 2003/2004.

14 Zob. art. 8 Konstytucji RP. Por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r.

15 Podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OT-A 2007, nr 10, poz. 127: „Preambuła jest częścią tekstu Konstytucji, a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny”.

polskiego sądu konstytucyjnego, o czym w dalszej części rozważań, ale także doktryny prawa konstytucyjnego (Chybalski 2008, s. 242; Garlicki 2007, s. 18).

Zaznaczyć należy także, że treść preambuły nie wyczerpuje pojęcia „aksjologia konstytucji”. Wiele istotnych rozstrzygnięć zawartych w artykułowej części Konstytucji RP, w tym przede wszystkim zasad naczelnych ustroju konstytucyjnego, sformułowanych w rozdziale pierwszym oraz zasad, na których opiera się status jednostki w państwie, świadczy o istotności tych wartości dla ustrojodawcy. Ponadto, niezależnie od trwającego w doktrynie sporu na temat możliwości zhierarchizowania wartości i ich (potencjalnej) hierarchii, wskazanie sprawności działania w preambule Konstytucji RP nie może być traktowane jako jednoznaczne przyznanie przez ustrojodawcę pozycji nadrzędnej w stosunku do innych zasad, zwłaszcza w przypadku ich kolizji. Szczególna rola w ważeniu i realizacji poszczególnych wartości przypada ustawodawcy. Polski sąd konstytucyjny zwrócił na ten problem uwagę np. w ocenie samorządowej ordynacji wyborczej. Zauważył wtedy m.in.: „przepis art. 169 ust. 2 Konstytucji stwarza ustawodawcy większą swobodę w regulacji prawnej wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego niż w przypadku wyborów do Sejmu. Do ustawodawcy należy wyważenie proporcji między realizacją idei wyborów sprawiedliwych (idea równości materialnej), co ma słabsze umocowanie konstytucyjne niż w przypadku wyborów do Sejmu, a zasadą sprawnego działania władz publicznych (art. 2 konstytucji) oraz podnoszoną przez wnioskodawców zasadą decentralizacji władzy publicznej, uregulowaną w Konstytucji”¹⁶.

Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych jako wzorzec kontroli

Na wstępie tej części rozważań należy odnotować, że zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego występuje stosunkowo rzadko. Wynika to niewątpliwie z faktu, że przywołana zasada, sformułowana w preambule Konstytucji RP, nie jest zbyt często wskazywana jako wzorzec kontroli przez podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem do polskiego sądu konstytucyjnego¹⁷. Ponadto, jak zauważył polski sąd konstytucyjny, fragment preambuły do Konstytucji RP, z którego wynika szczegółowy cel uchwalenia ustawy zasadniczej, aby „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność

16 Wyrok TK z 6 listopada 2006 r.

17 Podobnie jest np. z zasadą dobra wspólnego, która została sformułowana w art. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Jest ona zdecydowanie rzadziej wskazywana przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli niż zasada demokratycznego państwa prawnego, która została sformułowana w art. 2 Konstytucji RP. W tym przypadku, podobnie jak w odniesieniu do zasady sprawności działania instytucji publicznych, miejsce w systematyce ustawy zasadniczej nie wpłynęło na „wykorzystanie” zasady w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

i sprawność”, nie może samodzielnie uzasadniać ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa jednostki¹⁸.

W orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego można zatem wyróżnić dwa podstawowe sposoby przywołania zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Pierwszy z nich polega na bezpośrednim wskazaniu analizowanej zasady jako wzorca kontroli kwestionowanych przepisów. Tak było np. w przypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. dotyczącego samorządowej ordynacji wyborczej¹⁹ i wyroku z 12 marca 2007 r. dotyczącego utraty mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁰.

Zdecydowanie częściej Trybunał Konstytucyjny odwoływał się do zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych jedynie pośrednio, uzupełniając argumentację w zakresie oceny unormowań z innymi wzorcami wyrażonymi w części artykułowej Konstytucji. Takie rozwiązanie wydaje się oczywiste ze względu na miejsce zasady sprawności w systematyce ustawy zasadniczej i racje wskazane powyżej, a dotyczące charakteru prawnego preambuły. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r. dotyczący kas chorych i składek na ubezpieczenie zdrowotne²¹ i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r. dotyczący kręgu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego²².

Z nielicznych orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego odwołujących się do zasady rzetelności i sprawności wynotować należy stanowisko sformułowane w wyroku z 7 stycznia 2004 r.²³ Wynika z niego, że „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną”. W dalszej części uzasadnienia Trybunał

18 Wyrok TK z 25 września 2014 r.

19 Wyrok TK z 3 listopada 2006 r.

20 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25. W tym przypadku, wbrew sformułowaniom preambuły Konstytucji RP, w sentencji wyroku mówi się: „z preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim wyraża ona zasadę współdziałania władz, zasadę pomocniczości oraz wymóg skuteczności i rzetelności działania instytucji publicznych”. Podobnie w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Do ustawodawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej”.

21 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r. sygn. K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

22 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170. Ponadto, jako przykłady pośredniego wskazania zasady sprawności działania instytucji publicznych, można wskazać wyroki TK: z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8; z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 111; z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109; z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3).

23 Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r.

Konstytucyjny zauważył, że stanowisko takie ma potwierdzenie w tekście preambuły konstytucji, w którym zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych zostały wskazane jako dwa główne cele uchwalenia ustawy zasadniczej.

Przypomnieć w tym miejscu wypada, że Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 188 ust. 1 do 3 konstytucji może tylko oceniać – na co sam zwracał uwagę m.in. w wyrokach z 7 stycznia 2004 r. i 16 grudnia 2009 r. – czy przepisy normujące działalność instytucji publicznych zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw i zostaną uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z konstytucją. *A contrario*, do kompetencji polskiego sądu konstytucyjnego nie należy ocena rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, w tym jednostek i organów samorządu terytorialnego.

Zawarte w preambule zobowiązanie do zapewnienia rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych dotyczy w pierwszej kolejności ustawodawcy. Działając w ramach swojej swobody regulacyjnej, powinien on zapewnić realizację tej zasady, co z kolei podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zgodności z ustawą zasadniczą.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, w którym wzorcem kontroli była m.in. analizowana zasada, wskazał na trzy kryteria kontroli, wynikające z preambuły konstytucji. W ocenie polskiego sądu konstytucyjnego „ustawodawca jest zobowiązany przestrzegać wszystkich relewantnych merytorycznie norm konstytucyjnych, a w szczególności zasad: sprawności, rzetelności i efektywności działania instytucji publicznych. Sprawność działania instytucji publicznych jest rozumiana przez Trybunał Konstytucyjny jako „zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji”. Tak rozumiana zdolność powinna przejawiać się w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. A zatem na trybunalskie rozumienie sprawności działania instytucji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego, składają się dwa elementy: właściwie określone kompetencje oraz procedury działania.

Przy ocenie sprawności działania jednostek samorządu terytorialnego, poza wskazanymi powyżej elementami, kryteriami powinny być uwzględnione: cel społeczny wszelkich ich działań i dobro wspólnoty samorządowej. Za jedną z cech charakterystycznych samorządu terytorialnego *in genere*, ale także jednostek samorządu terytorialnego *in specie*, należy uznać niemożność działania w sposób dowolny, ale konieczność wykonywania swoich zadań dla dobra całej wspólnoty samorządowej.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił na tę kwestię uwagę także w kontekście realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości, m.in. w wyroku z 12 marca 2007 r.

dotyczącym ładu przestrzennego²⁴. Zgodnie z zasadą pomocniczości, uznaną przez Trybunał Konstytucyjny za współokreślającą tożsamość konstytucyjną²⁵, państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli. Z art. 166 Konstytucji RP wynika zaś, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. W ocenie polskiego sądu konstytucyjnego zadaniem ustawodawcy jest „w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej”²⁶.

A contrario, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kryterium sprawności nie spełnia ustawa zarówno wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, nakazując organowi: a) dokonanie czynności, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonanie w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonanie dwóch czynności, z których jedna niweczy skutek drugiej. W związku z tym ocena spełniania przez ustawodawcę wymogu sprawności działania instytucji publicznej wymaga uwzględnienia jednego z dwóch elementów: konstytucyjnej normy kompetencyjnej organu albo konstytucyjnych gwarancji procedury właściwej dla tego organu²⁷.

Na zakończenie tej części rozważań warto przywołać jeszcze jedną interpretację zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych autorstwa polskiego sądu konstytucyjnego. Otóż z orzecznictwa trybunalskiego wynika, że tytułowa zasada może być rozpatrywana w aspekcie pozytywnym i negatywnym. Aspekt pozytywny wiąże się z nakazem współdziałania organów konstytucyjnych w realizacji zadań państwa, zaś aspekt negatywny wyraża się w zakazie podejmowania działań, które prowadziłyby do utraty zdolności funkcjonowania jakiegokolwiek organu konstytucyjnego²⁸.

24 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2007 r. sygn. akt K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r. sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 150.

26 Wyrok TK z 12 marca 2007 r.

27 Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, OTK-A 2018, poz. 32.

28 Powyższe wynika z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: z 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08 OTK-A 2009, nr 5, poz. 78, z 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 oraz z 9 marca 2016 r. sygn. akt K 47/15.

Sprawność działania instytucji publicznych jako element ochrony wolności i praw jednostki

Jednym z zagadnień, podjętych przez Trybunał Konstytucyjny na kanwie zasady rzetelności sprawności działania instytucji publicznych, jest możliwość ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne wolności i prawa. W dwóch stosunkowo niedawno wydanych wyrokach polskiego sądu konstytucyjnego w sposób niezwykle podobny zostało podkreślone, że sprawność działania instytucji publicznych, chociaż jest konstytucyjną wartością i zasadą, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie może stanowić samodzielnej podstawy uzasadniającej ingerencję prawodawcy w wolności i prawa jednostki, w tym w prawo do prywatności.

W wyroku z 25 września 2014 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że rzetelność i sprawność organów władzy publicznej (a nie wszystkich instytucji publicznych) stanowi wprowadzić wartość konstytucyjną, niemniej jednak „nie może samodzielnie uzasadniać ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności”²⁹. Wynika to ze znaczenia normatywnego preambuły oraz brzmienia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. „Ponadto sprawność i rzetelność instytucji publicznych została w preambule połączona z zagwarantowaniem, a nie ograniczaniem praw jednostki”³⁰.

Z kolei, w wyroku z 20 stycznia 2015 r. w bardzo podobny treściowo sposób Trybunał Konstytucyjny uznał, że fragment preambuły zobowiązujący, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”, „nie może stanowić samodzielnej podstawy uzasadniającej ingerencję prawodawcy w prawo prywatności”³¹. Wynika to z „aksjologicznego znaczenia preambuły, która – w świetle orzecznictwa konstytucyjnego – stanowi źródło wartości i pozwala na rekonstrukcję jednej normy, a mianowicie zasady pomocniczości. A zatem, w ocenie polskiego sądu konstytucyjnego, wartości, jakie zostały wskazane w preambule Konstytucji RP, nie mogą stanowić samodzielnych w stosunku do art. 31 ust. 3 konstytucji przesłanek prawodawczej ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe³². Przypomnieć należy, że w przywołanym przepisie zostały wskazane ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, do których ustrojodawca zaliczył bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zdrowie, moralność, ochronę środowiska oraz wolności i prawa innych. Nie bez znaczenia dla takiego stanowiska trybunalskiego jest fakt, że w preambule sprawność i rzetelność działalności instytucji publicznych została połączona z obowiązkiem zagwarantowania praw jednostki³³.

29 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 95.

30 Wyrok TK z 25 września 2014 r.

31 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2015 r., K 39/12, OTK-A 2015, nr 1, poz. 2.

32 Wyrok TK z 20 stycznia 2015 r.

33 Podobnie ocenił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 25.

Zakończenie

Rozważania powyższe pozwalają na sformułowanie kilku konkluzji dotyczących konstytucyjnej zasady (zasad) rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, polski ustrojodawca wskazał w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych jako cel uchwalenia ustawy zasadniczej.

Po drugie, tytułowa „rzetelność i sprawność działania samorządu terytorialnego” jest wartością i zasadą konstytucyjną w rozumieniu prawa konstytucyjnego.

Po trzecie, realizacja konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności działania należy w pierwszej kolejności do ustawodawcy, który w ramach swobody regulacyjnej – przez przepisy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego – powinien umożliwić im rzetelne i sprawne działanie, przy poszanowaniu i w zgodzie z pozostałymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi.

Po czwarte, w przypadku wątpliwości dotyczących zgodności przepisów prawa rangi podkonstytucyjnej z konstytucyjną zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą (i powinny) występować z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Po piąte, jak wynika z Konstytucji RP, samorząd terytorialny jest zobowiązany do rzetelnego i sprawnego wykonywania zadań przewidzianych przez ustrojodawcę i ustawodawcę, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Po szóste wreszcie, rzetelne i sprawne działanie samorządu terytorialnego nie powinno „stać w opozycji” do wolności i praw jednostki. Wręcz przeciwnie, ze sformułowań preambuły wynika (co potwierdził Trybunał Konstytucyjny), że działalność instytucji publicznych została powiązana z zagwarantowaniem, a nie ograniczeniem statusu jednostki.

BIBLIOGRAFIA

- Budzisz R. (2018), *Zasada sprawności w działaniu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa.
- Chybalski P. (2008), *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 3–4.
- Garlicki L. (2006), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.

- Garlicki L. (2007), Wstęp, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa.
- Garlicki L., Derlatka M. (2016), Wstęp, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I*, Warszawa.
- Grzybowski K. (1938), Deklaracja praw z 23 kwietnia 1935 r. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, nr 31.
- Kallas M. (1999), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Kieżun W. (2005), O sprawną administrację publiczną, „Ius et Lex. Zeszyty”, nr 1.
- Kisała M. (2015), Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. 25, nr 1.
- Kotarbiński T. (1999), *Dzieła wszystkie. Prakseologia. Część I*, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Kruk M. (1998), *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa.
- Kruk M. (1998), *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] W. Sokolewicz (red.) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa.
- Morawski L. (2000), *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń.
- Murat G. (2014), Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli, „Kontrola Państwowa”, nr 4.
- Stawecki T., Winczorek P. (1999), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa.
- Stefaniuk M. (2003/2004), Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Annales UMCS. Sectio G, Ius”, vol. 50/51.
- Szymczak T. (1985), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa.
- Witkowski Z. (2011), *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej*, [w:] Z. Witkowski (red.) *Prawo konstytucyjne*, Toruń.
- Władyka A. (2008), *Sprawność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego – studia z zastosowaniem podejścia prakseologicznego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2.

Orzecznictwo

- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. sygn. Kpt 2/08 OTK-A 2009, nr 5, poz. 78
- Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, OTK-A 2018, poz. 32.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK-A2009, nr 1, poz. 3.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2015 r., sygn. K 39/12, OTK-A 2015, nr 1, poz. 2.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r. sygn. K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 150.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 95.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK-A 2007, nr 10, poz. 127.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 111.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r. sygn. K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. sygn. K 47/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 25.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2014 r., SK 4/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 95.

Część 2

WYBRANE ASPEKTY POLITYKI SAMORZĄDOWEJ FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

PIOTR SZUKALSKI*

PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE A ZDOLNOŚĆ SAMORZĄDÓW DO REALIZACJI USŁUG SPOŁECZNYCH

Wprowadzenie

Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie mają za zadanie jak najpełniej zaspokajać te potrzeby swoich mieszkańców, których nie mogą oni zaspokoić samodzielnie – w wyniku działań podejmowanych samym, z innymi jednostkami czy grupami nieformalnymi, czy w wyniku zakupu na zasadzie rynkowej. Szczególnie odnosi się to do potrzeb, których zaspokojenie uwarunkowane jest dostępnością do usług publicznych, zaś obiektem zaspokajającym jest tzw. dobro publiczne.

Jednakże zdawać sobie należy sprawę z tego, że na możliwość realizowania owych zadań przez samorządy różnego szczebla wpływ mają zachodzące w czasie różnorodne zmiany w otoczeniu – nie tylko te prawne, instytucjonalne, technologiczne, ekonomiczne, lecz także zmieniające się uwarunkowania demograficzne.

Niniejszy tekst chciałbym poświęcić zastanowieniu się, jak w sytuacji wybranych, zachodzących obecnie w Polsce zmian demograficznych (depopulacja i pojawianie się bardzo małych pod względem liczby mieszkańców gmin i powiatów, deformacja piramidy wieku ludności przejawiająca się bardzo wysokim udziałem osób starszych i zwłaszcza bardzo starych, koncentracja ludności na obszarach metropolitarnych¹) zmienia się zdolność samorządów gminnych i powiatowych do realizacji wybranej podgrupy usług publicznych – usług społecznych. Ta ostatnia ka-

* Prof. UŁ dr hab. Piotr Szukalski, kierownik Katedry Socjologii Stosowanej i Pracy Socjalnej, Instytut Socjologii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

1 Świadomie pomijam kolejny, bardzo ważny problem – pojawianie się dużych skupisk imigrantów. Problem ten, będący efektem przede wszystkim napływu Ukraińców do Polski po zawirowaniach politycznych 2014 r. i zapaści ukraińskiej gospodarki, z uwagi na swój dynamiczny wzrost wydaje się bardziej uświadamiany, a na dodatek w przypadku niektórych samorządów

tegoria to – według definicji zawartej w ustawie o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – podejmowane przez gminy działania z zakresu: 1) polityki prorodzinnej, 2) wspierania rodziny, 3) systemu pieczy zastępczej, 4) pomocy społecznej, 5) promocji i ochrony zdrowia, 6) wspierania osób niepełnosprawnych, 7) edukacji publicznej, 8) przeciwdziałania bezrobociu, 9) kultury, 10) kultury fizycznej i turystyki, 11) pobudzania aktywności obywatelskiej, 12) mieszkalnictwa, 13) ochrony środowiska, 14) reintegracji zawodowej i społecznej. Usługi te dostarczane są w celu „zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców” (Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, art. 2 pkt 1). Patrząc na zakres przedmiotowy przywoływanych usług społecznych, zauważyć należy, że część zadań odnosi się również do powiatów, zaś przypisanie ich w przywołanym akcie prawnym jedynie do gmin związane jest z tym, że to właśnie tylko podstawowe jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość prowadzenia centrów usług społecznych.

Mówiąc zatem o wspomnianych wyzwaniach demograficznych, będę kolejno prezentować podstawowe dane odnoszące się do nich, a następnie wskazywać problemy jst. związane z ich wystąpieniem.

Depopulacja

Depopulacja, czyli trwałe zmniejszanie się liczby mieszkańców danego obszaru w warunkach pokoju, to zjawisko słabo w Polsce zakorzenione w społecznej świadomości. Główną przyczyną tego jest utrzymywanie się liczby ludności Polski na praktycznie niezmiennym poziomie w trakcie ostatnich trzech dekad, samoistnie marginalizujące ten problem. Tymczasem, przykładowo, w latach 1998–2018 – bazując na oficjalnych statystykach ludności, a zatem danych znacznie zawyżonych dla ostatnich lat wskutek nieuwzględniania ok. 2 mln osób, które przebywają poza Polską ponad 12 miesięcy – jedynie w 5 województwach liczba ludności nie zmniejszyła się (małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie i wielkopolskie), a w kolejnych 5 spadła o przynajmniej 5% (opolskie, łódzkie, śląskie, świętokrzyskie, lubelskie) (Szukalski 2019). Jednak nawet w regionach o rosnącej liczbie mieszkańców znaleźć można przynajmniej pojedyncze powiaty charakteryzujące się spadkiem liczby ludności.

Wyludnianie się występuje przede wszystkim na obszarach peryferyjnych, zaś z biegiem czasu rozumienie peryferii się rozszerza. O ile w okresie PRL dotyczyło obszarów wiejskich oddalonych od miast o przynajmniej średniej wielkości, przy

(głównie kilkunastu największych miast) imigracja zdaje się stanowić ważny element strategii rozwoju gospodarczego i demograficznego.

czym głównie najmniejszych wsi (do 200 mieszkańców), o tyle ostatnie trzy dekadę są okresem wyludniania się, oprócz zdecydowanej większości terenów wiejskich, również miast małych i średnich, ze sporadycznie występującą depopulacją dużych i wielkich miast o niekorzystnej strukturze gospodarczej (głównie tzw. monokultura przemysłowa obejmująca schyłkowe gałęzie gospodarki) (Eberhardt 1989; Kantor-Pietraga 2014; Szukalski 2014; Wesołowska 2018). Współwystępuje z tym zjawisko tzw. kurczenia się miast i regionów – zmniejszania się potencjału gospodarczego i społecznego danego obszaru wskutek mniejszej liczby mieszkańców i zmian ich struktury z punktu widzenia wieku i źródeł utrzymania (Katsarova 2008).

Generalnie w Polsce wyludnianie obecnie dotyczy już zdecydowanej większości powiatów i gmin (Szukalski 2019), zaś jego skala ma narastać w przyszłości (tabela 1).

Tabela 1. Liczba powiatów podległych depopulacji w latach 1998–2018 i w 2019 oraz spodziewanych w latach 2020–2040 według prognozy GUS według województw

Region	Liczba powiatów	Liczba powiatów o malejącej liczbie ludności w latach		
		1998–2018	2019	2020–2040
Dolnośląskie	30	21	24	27
Kujawsko-pomorskie	23	17	20	21
Lubelskie	24	22	22	23
Lubuskie	14	11	12	12
Łódzkie	24	20	21	23
Małopolskie	22	6	13	14
Mazowieckie	42	24	27	30
Opolskie	12	12	10	12
Podkarpackie	25	14	21	23
Podlaskie	17	14	14	16
Pomorskie	20	7	12	16
Śląskie	36	27	27	33
Świętokrzyskie	14	13	13	13
Warmińsko-mazurskie	21	16	19	20
Wielkopolskie	35	11	22	27
Zachodniopomorskie	21	17	18	20
Polska	380	252	295	330

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Niezależnie od znacznego przestrzennego zróżnicowania sytuacji ludnościowej poszczególnych województw (zob. tabela 1) w przypadku każdego regionu zaobserwować można tereny wyludniające się. Co więcej, z biegiem czasu takich obszarów jest coraz więcej, zaś i widoczna skala depopulacji narasta. Pomijając w niniejszym opracowaniu szerszą analizę tego ostatniego wątku (por. Szukalski 2019, 2019a), zaznaczyć należy znaczną i rosnącą liczbę jednostek administracyjnych dotkniętych tym problemem (tabela 3), jak i dużą skalę bezwzględną i względną depopulacji w przodujących pod tym względem jednostkach administracyjnych. Przykładowo, najbardziej dotknięte tym zjawiskiem powiaty Lubelszczyzny i Podlasia od momentu swego powstania utraciły 20% stanu początkowego ludności. Szacunki te odnoszą się do danych oficjalnych, prawdopodobnie zawyżonych z uwagi na niewypełnianie obowiązku rejestracji migracji², dlatego zapewne realna skala wyludniania jest jeszcze wyższa. W niedalekiej przyszłości (a dokładnie dla lat 2017–2030) prognoza GUS (2017) dla gmin przewiduje, że spośród 2 478 gmin w Polsce spadek ludności będzie miał miejsce w 1 665, w tym w 1 007 gminach ubytek ludności wyniesie powyżej 5%, a w 322 powyżej 10%.

Konsekwencje gospodarcze i społeczne depopulacji

Zmniejszanie się liczby ludności pociąga za sobą liczne skutki gospodarcze i społeczne (Flaga 2018, Szukalski 2017; 2019). Kluczową konsekwencją depopulacji, wyjaśniającą używany przez instytucje UE termin „kurczące się regiony i miasta”, jest zmniejszający się potencjał konsumpcyjny, tj. popyt na dobra i usługi wynikający z liczby ludności i jej dochodów. W naturalny sposób depopulacja obniża ten pierwszy czynnik, ale zdawać sobie należy sprawę, iż dotyka i czynnika drugiego i to na dwa sposoby. Po pierwsze, poprzez czynnik strukturalny, związany ze zmniejszeniem się w ramach danej zbiorowości osób znajdujących się w grupach wieku o największej konsumpcji i najwyższych dochodach. To z reguły relatywnie osoby młode, będące na etapie zakładania rodziny, które dodatkowo zwiększają swoją konsumpcję przez kredyty. W warunkach depopulacji rośnie procentowy udział osób w wieku poprodukcyjnym o niższych dochodach (dochody z systemu zabezpieczenia społecznego) i niższej skłonności do wydatków. Po drugie, depopulacja prowadzi do zmniejszania się prywatnych inwestycji, co z kolei prowadzi do braku wysoko płatnych miejsc pracy oraz słabszego wzrostu produktywności, a w konsekwencji i płac.

Zmniejszenie się popytu na lokale mieszkalne i częste zwalnianie dotychczas zamieszkałych lokali wskutek śmierci lub przeprowadzki ich dotychczasowych miesz-

2 Szacunki P. Śleszyńskiego (2011) dla Mazowsza, analizujące skalę różnic pomiędzy podawanymi przez płatników składek ZUS adresami korespondencyjnymi a adresami stałego zamieszkiwania, wskazywały, że – pomijając obszar Warszawy i przylegających powiatów, pełniących rolę sypialni dla pracujących w stolicy, gdzie występowało niedoszacowanie ludności – zazwyczaj występowało przeszacowanie o 5–10%, przy czym w przypadku osób w wieku 25–35 lat skala przeszacowań była największa.

kańców prowadzi do spadku wartości nieruchomości, w tym i niższych możliwości uzyskania kredytu hipotecznego, co z kolei zmniejsza możliwości inwestycyjne przedsiębiorców z terenów wyludniających się. Dodatkowo, z uwagi na problemy z dostępem do młodych, wykwalifikowanych pracowników zanikają inwestycje tworzące stanowiska pracy w zawodach lepiej opłacanych, co dodatkowo obniża potencjał konsumpcyjny.

Ważną zmianą z perspektywy mieszkańców jest zmiana sąsiedztwa w wyniku depopulacji. Występuje w takim przypadku zdecydowanie większa jednorodność sąsiadów z punktu widzenia wieku i fazy życia, z przewagą seniorów. W rezultacie trudniej jest o lokalnych liderów zmian, stanowiących zaczyn większości lokalnych inicjatyw. Pojawiają się puste lokale mieszkalne, na które brak chętnych, jeśli idzie o wynajem czy kupno. Zanika infrastruktura gospodarcza, tj. sieci sklepów, warsztatów rzemieślniczych i punktów usługowych, utrudniając – a w skrajnym przypadku małych miejscowości uniemożliwiając – samodzielne zaspokajanie podstawowych potrzeb.

Przedstawione powyżej zmiany samoistnie wzmacniają chęć wielu osób wchodzących w dorosłe życie do zmiany miejsca zamieszkiwania, tworząc błędne koło samowzmacniającej i samoutrwalającej się depopulacji.

W przypadku wsi wyludnianie prowadzi do dodatkowych przestrzennych utrudnień w zaspokajaniu szeregu podstawowych potrzeb. Zmniejszająca się liczba mieszkańców danej wsi i okolicznych prowadzi do wycofywania się osób prowadzących działalność gospodarczą w formie handlu i usług z takiej sfery. W mniejszych miasteczkach potencjał konsumpcyjny okolicznej ludności okazuje się zbyt niski, by zapewnić opłacalną działalność. W rezultacie, chcąc zaspokoić niektóre potrzeby realizowane kilka, kilkanaście lat temu w sąsiedniej wsi czy najbliższym miasteczku, ludność obszarów wiejskich podejmować musi mniejsze lub większe podróże, które na dodatek stają się coraz trudniejsze wskutek zaniku – dostosowujących się do przemian demograficznych – usług transportu publicznego.

Depopulacja prowadzi wreszcie do spowolnienia tempa wzrostu dochodów własnych gmin, zmniejszając liczbę podatników wskutek utrwalania przestarzałej struktury gospodarczej, obniżając udział osób pracujących poza rolnictwem, a zwłaszcza tych o wysokich dochodach. Co więcej, na terenach wiejskich – a to one w zdecydowanej większości wchodzi w skład analizowanej w niniejszym miejscu kategorii – skutkiem jest narastanie odłogów, ziemi za którą nikt nie płaci podatków rolnych i od nieruchomości.

Najważniejsze wyzwania dla sfery usług społecznych

Pierwszoplanowym wyzwaniem jest współwystępujące i wzmacniane przez depopulację starzenie się ludności. Dodatkowo wyludnianie się prowadzi do rozrywania i zaniku naturalnych rodzinnych i sąsiedzkich systemów wsparcia. Pomijając tu kwestię mniejszej liczby potencjalnych wspierających, pojawia się w warunkach wiejskich wzrost fizycznej odległości między sąsiadami jako efekt narastania liczby pustostanów i likwidowanych budynków w najbliższej okolicy. Problem ten dotyczy zwłaszcza terenów północnych dawnej Kongresówki (tj. tej części Polski, która w XIX w. znajdowała się pod zaborem rosyjskim), charakteryzujących się specyficzną, rozrzuconą w terenie siecią osadniczą (Wesołowska 2018).

Wspomnianym wcześniej konsekwencjom gospodarczym towarzyszą również ważne efekty w zakresie polityki społecznej. Zanika bowiem efekt skali (tj. potanie nie jednostkowego kosztu wyprodukowanego dobra dzięki dużemu wolumenowi produkcji obniżającej wpływ kosztów stałych na koszt jednostkowy), a w rezultacie również i ekonomiczna racjonalność istnienia gęstej sieci instytucji samorządowych, w tym i sieci instytucji z zakresu polityki społecznej.

W gminach poddanych depopulacji rodzi się nacisk na ograniczanie usług społecznych oferowanych mieszkańcom do minimum ograniczonego świadczenia mi obligacyjnymi³. Występuje również w szeregu instytucji niższa jakość takich usług, odzwierciedlająca większą liczbę zadań przypadających na jednego pracownika, jego wielozadaniowość, utrudniające specjalizację, a nawet czasami aktualizację wiedzy i kompetencji.

Depopulacja skądinąd rodzi pytanie o możliwość i sensowność utrzymania minimalnych wymagań kadrowych dla ośrodków pomocy społecznej⁴. Pojawienie się gmin mających 1,5 tys. mieszkańców i wzrost liczby gmin o ludności 2–3 tys.⁵ prowadzi do samoistnego kwestionowania zapisu art. 110, par. 12 ustawy o pomocy społecznej nakazującej zatrudnianie przynajmniej 3 pełnoetatowych pracowników socjalnych, choć generalnie funkcjonuje zasada „jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2 000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w sto-

3 Prowadzi to niekiedy do pojawiania się emigracji na innym niż najbardziej spodziewanym etapie życia. Zazwyczaj wyprowadzają się młodzi ludzie w poszukiwaniu edukacji o wysokiej jakości oraz dobrych warunków pracy i życia. Tymczasem np. w Hiszpanii zaobserwowano, iż część młodzieży wracającej po ukończeniu szkoły wyższej do swoich wyludniających się, rodzinnych miejscowości decyduje się na zmianę miejsca zamieszkiwania po założeniu własnych rodzin. Dzieje się tak z uwagi na obawy, czy działające na dotychczas zamieszkiwanym terenie szkoły i inne publiczne instytucje zapewnią – w warunkach ograniczania nieobligacyjnych zadań – ich dzieciom rozwój porównywalny z tym oferowanym na szybciej rozwijających się obszarach.

4 W roku 2017 na 2 495 ośrodków pomocy społecznej jedynie 1 925 spełniało wskaźnik zatrudnienia pracowników socjalnych zgodnie z proporcją wskazaną w ustawie o pomocy społecznej.

5 Liczba gmin o małej liczbie ludności wiejskiej w ostatnich dekadach szybko rośnie. Przykładowo, takich gmin o liczbie ludności poniżej 2 tys. w 1980 r. było 13, w 2000 r. – 23, a 2018 r. – 38. Z kolei w przypadku gmin mających od 2 do 5 tys. mieszkańców odpowiednie wielkości przyjęły wartość 532, 739 i 772 (GUS 2018: 101)

sunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących”. Koszt utrzymania tak dużej minimalnej liczby pracowników socjalnych jest nieproporcjonalnie duży dla najmniejszych gmin.

Występujące braki kadrowe w zakresie zawodów wymagających wysokich kwalifikacji wynikające z ucieczki młodych z wyższymi umiejętnościami i aspiracjami pogłębiają powyższe problemy, prowadząc niekiedy do mniej lub bardziej świadomej „deprofesjonalizacji” świadczonych usług, tj. godzenia się z tym, iż pewne usługi społeczne są okresowo (?) świadczone przez osoby niemające pełnych, zazwyczaj wymaganych kwalifikacji i kompetencji. Braki kadrowe prowadzą również do niższej indywidualizacji usług w sytuacji większego obciążenia pracowników.

Deformacja piramidy wieku ludności

Przy okazji omawiania depopulacji wspomniano o deformacji piramidy wieku, jaka jest bardzo często jej efektem. Gdy przez długi czas (40–50 lat) występuje emigracja młodych, wraz z którymi zanika z danego terenu ich zdolność prokreacyjna, sukcesywnie zmienia się i relacja liczbowa pomiędzy poszczególnymi grupami wieku. Samoistnie występujący proces starzenia się ludności – będący łącznym efektem obniżania się umieralności, spadku płodności oraz w polskich warunkach ostatnich i najbliższych lat czynnika kohortowego (tj. wpływu konsekwencji II wojny światowej) – wzmacniany jest długofalową emigracją, co prowadzi do jego ekstremalnego niekiedy zaawansowania (zob. tabela 2).

Tabela 2. Udział ludności młodej i seniorów w gminach o największym spodziewanym spadku ludności w latach 2017 i 2030 i w Polsce (jako % ludności ogółem)

Obszar	Rok	2017			2030		
	Wiek	0–17	60+	80+	0–17	60+	80+
Hel		15,9	25,1	2,6	10,4	37,6	6,8
Dubicze Cerkiewne		10,4	44,0	14,6	11,1	45,4	12,9
Milejczyce		13,8	34,5	12,7	12,0	39,8	8,5
Orla		13,2	43,3	16,1	13,8	39,0	12,3
Dolhobyczów		16,1	27,0	5,5	12,9	37,0	7,2
Polska		17,7	24,2	4,2	16,0	29,0	5,9

Źródło: GUS, Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030, s. 9, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html> i obliczenia własne.

Efektem tej sytuacji jest występowanie już dziś takich gmin i powiatów, w których udział seniorów (definiowanych zgodnie z ustawą o osobach starszych jako 60+), a zwłaszcza nestorów (osoby w wieku 80+), jest bardzo wysoki, a jednocześnie udział dzieci i młodzieży bardzo niski.

Konsekwencje deformacji struktury wieku

W przypadku występowania znacznej deformacji struktury wieku występuje cały wachlarz różnorodnych konsekwencji. Po pierwsze, zmniejsza się zakres podatków na rzecz samorządów z uwagi na to, że rośnie liczba płatników podatków o niższej podstawie dochodu osobistego (emerytury i renty niższe są od dochodów z pracy, choć z drugiej strony – w przypadku osób żyjących z rolnictwa przejście na emeryturę oznacza płacenie takiego podatku) oraz w przypadku gmin wiejskich rośnie areal nieużytków, od których zaprzestano płacić podatki rolne i te od nieruchomości.

Po drugie, narasta liczba osób najstarszych, niepełnosprawnych i niesamodzielnych, które wymagają kosztownych, a finansowanych przynajmniej częściowo przez gminę, usług bytowych i opiekuńczo-pielęgnacyjnych. Niezależnie, czy mowa o pomocy środowiskowej czy w formie stacjonarnej, w sytuacji deformacji struktury wieku pojawia się koszt przekraczający możliwości każdej gminy, a cóż dopiero możliwości gmin o tak mało atrakcyjnej strukturze gospodarczej i położeniu. Skalę utrudnień z dostarczaniem usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych utrudnia występująca w społecznościach wiejskich niechęć do przyznawania się do niepowodzenia, jakim jest brak zainteresowania rodziny, niekiedy najbliższej, która wyemigrowała kilka dekad temu i utrzymuje sporadyczne i niezbyt głębokie relacje. Słabości obu stron – podażowej i popytowej – prowadzą do niewystarczającej skali zaopatrzenia w odpowiednie usługi, a niekiedy wręcz do stwierdzeń o braku zapotrzebowania na nie.

Po trzecie, choć teoretycznie – z uwagi na względnie niewielką liczbę dzieci i młodzieży – gmina ma oszczędności w postaci mniejszych wydatków na usługi opiekuńcze nad małymi dziećmi i usługi edukacyjne, to z uwagi na niewielką liczbę użytkowników żłobków, przedszkoli i szkół występują albo zdecydowanie wyższe koszty usługi *per capita*, albo sytuacja, gdy z uwagi na zbyt małą liczbę potencjalnych użytkowników pojawia się konieczność wdrażania (zazwyczaj kosztowniejszych w przeliczeniu na osobę) rozwiązań na mniejszą skalę (np. klub dziecięcy zamiast żłobka) lub pokrywania kosztów dojazdu do miejsca oferowania usługi w innej gminie.

Choć – jak się wydaje, z uwagi na ściśle powiązanie deformacji wieku ludności z procesami depopulacyjnymi dotykającymi najmniejsze pod względem ludnościowym jednostki administracyjne – samoistnie pojawia się jako narzędzie przeciwdziałania przynajmniej części wspomnianych konsekwencji łączenie gmin lub co

najmniej tworzenie wspólnych centrów usług (np. w postaci centrów usług społecznych), zdawać sobie należy sprawę, że niekiedy – np. w warunkach gmin Podlasia czy Warmii i Mazur – przeszkodą do takiego działania jest fizyczna odległość, jaka dzieli stolice sąsiadujących gmin czy powiatów.

Koncentracja ludności na obszarach metropolitarnych i suburbanizacja

Kolejnym procesem demograficznym, wartym w niniejszym miejscu wzmianki, jest koncentracja ludności na terenie kilku, kilkunastu tzw. obszarów metropolitarnych. Termin ten oznacza region o wysokiej gęstości zaludnienia, składający się z rdzenia o charakterze wielkomiejskim oraz otaczających go obszarów podmiejskich, powiązany silnymi więziami gospodarczymi, infrastrukturalnymi, komunikacyjnymi, odznaczający się bardzo silnym natężeniem migracji cyrkulacyjnych – związanych z wykonywaniem pracy, nauką, rozrywką, zakupami, korzystaniem z usług społecznych – w ramach swych granic.

Wspomniana powyżej koncentracja ludności ma dwa źródła. Po pierwsze, procesy migracyjne, polegające na przyciąganiu na tereny największych miast kraju i województwa ludności pochodzącej ze wsi i mniejszych, mniej atrakcyjnych miast. Wynikają one głównie z rozwoju sektora usług wymagających wysokich kwalifikacji w tych ośrodkach miejskich, gdzie popyt na te usługi jest największy – tj. w wielkomiejskich metropoliach.

Po drugie, wynikają z suburbanizacji, która jest jednym z etapów rozwoju miast, możliwym dzięki pojawieniu się dostępnych dla każdego transportu i komunikacji. Miasta-molochy, powstałe na etapie industrializacji (przede wszystkim na etapie standaryzacji produkcji i produkcji masowej), poczynają na etapie serwicyzacji gospodarki (tj. przejmowania przez usługi niematerialne, polegające na obróbce informacji, roli silnika napędzającego gospodarkę) tracić mieszkańców – niezadowolonych z jakości życia w wielkich miastach (hałas, duża gęstość zabudowy i zaludnienia, brak zieleni, miejsc wypoczynku i zabaw dla dzieci, niezadowolenie z degradacji przestrzeni publicznej czy z posiadanych sąsiadów) – decydujących się na osiedlenie się w sąsiedztwie miejsca dotychczasowego zamieszkiwania. Dostępność samochodów i rozwój transportu publicznego umożliwiają codzienny przejazd między domem znajdującym się na terenie podmiejskim a umiejscowionymi w wielkim mieście miejscami pracy, nauki, czy miejscami wydatkowania zarobionych środków (zakupy, wolny czas). Można w ten sposób oprócz korzyści z bliskości miasta (wysokiej jakości, dobrze płatne miejsca pracy; dostęp do szerokiego asortymentu dóbr i usług konsumpcyjnych; dostęp do usług publicznych i społecznych) odnosić korzyści z mieszkania na wsi (cisza, bliskość zieleni, posia-

danie miejsca do zabaw dla dzieci, brak kłótliwych sąsiadów czy problemów z parkowaniem).

W rezultacie następuje proces „rozlewania się” miast, których najbliższe, „wiejskie” otoczenie zmienia się w sieć uliczek z jednorodinnymi domami, pozbawionymi najczęściej infrastruktury rozbudowanej, czy choćby dostosowanej do zaspokajania podstawowych i tych nieco bardziej wyszukanych potrzeb swych mieszkańców. W rezultacie muszą oni – pomijając dojazdy do pracy – często odwiedzać miejskie centrum w celu zrobienia zakupów, skorzystania z usług (również społecznych – np. usług lekarskich) czy rekreacji. Pojawiają się w efekcie tzw. obszary metropolitarne. Są to obszary o wysokiej gęstości zaludnienia, składające się z rdzenia o charakterze wielkomiejskim oraz otaczających go terenów podmiejskich, powiązanych silnymi więziami gospodarczymi, infrastrukturalnymi, komunikacyjnymi, odznaczające się bardzo silnym natężeniem migracji cyrkulacyjnych (tj. wahadłowych, z cyklicznymi dojazdami – dobowymi lub tygodniowym) w ramach swych granic.

W przypadku polskich, największych miast również zauważyć można proces rozbudowywania się obszarów metropolitarnych. Jako ilustrację wskażmy dane odnoszące się do pięciu tzw. wielkich miast (tj. w naszych krajowych warunkach tych ośrodków miejskich, których liczba ludności przekracza pół miliona – a zatem Warszawy, Krakowa, Łodzi, Wrocławia i Poznania⁶) (tabela 3).

Tabela 3. Zmiany liczby ludności obszarów metropolitarnych wielkich miast w latach 1995–2050

Obszar	1995	2000	2005	2010	2014	2020	2030	2040	2050
Liczba ludności powiatów ziemskich wchodzących w skład obszaru metropolitarnego (w tys.)									
Warszawa	911,4	977,9	1017,7	1094,6	1141,9	1208,0	1294,6	1361,9	1424,2
Kraków	327,8	338,0	349,1	372,8	388,6	411,7	441,7	463,1	480,6
Łódź	375,6	373,5	374,9	383,3	385,6	387,3	385,6	378,7	371,4
Wrocław	216,1	218,8	227,2	251,6	267,1	286,9	314,9	337,0	357,3
Poznań	240,7	260,5	288,0	330,2	358,9	399,6	456,4	505,5	554,6

6 Na potrzeby niniejszego opracowania dokonano założenia, że w skład obszarów metropolitarnych wchodzi – oprócz miast-metropolii następujące powiaty ziemskie: metropolia warszawska – legionowski, miński, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, wołomiński; metropolia krakowska – krakowski, wrocławski; metropolia łódzka – brzeziński, łódzki wschodni, pabianicki, zgierski; metropolia wrocławska – średzki, trzebnicki, wrocławski; metropolia poznańska – poznański. Z reguły zatem obszar metropolitarny kończy się ok. 15–20 km od granicy wielkiego miasta, wyjątkiem jest Warszawa, w przypadku której odległość ta jest większa, wynosząc ok. 25 km. Zdawać sobie należy sprawę, że wykorzystany powyżej podział nie do końca pokrywa się z istniejącymi typologiami, bazującymi na wiedzy o intensywności migracji cyrkulacyjnych – np. w przypadku łódzkiego obszaru metropolitarnego do zaliczonych powyżej powiatów zaliczane są gminy: Łask i Wodzierady oraz gmina miejska i wiejska Zduńska Wola. Dostępna prognoza GUS z 2014 r. odnosi się jednakże tylko do powiatów jako najmniejszych uwzględnionych jednostek administracyjnych, co ze względów praktycznych wymusza taką, a nie inną definicję obszarów metropolitarnych.

Liczba ludności powiatów grodzkich wchodzących w skład obszaru metropolitalnego (w tys.)									
Warszawa	1635,1	1672,4	1697,6	1700,1	1735,4	1748,0	1755,5	1752,2	1768,4
Kraków	745,0	758,7	756,6	757,7	761,9	759,2	749,3	728,0	710,5
Łódź	823,2	798,4	767,6	730,6	706,0	668,4	606,8	542,7	484,8
Wrocław	642,0	640,6	635,9	630,7	634,5	625,5	611,4	591,4	577,7
Poznań	581,2	582,3	567,9	555,6	545,7	526,1	488,2	443,7	402,1
Liczba ludności obszaru metropolitalnego ogółem (w tys.)									
Warszawa	2546,5	2650,3	2715,3	2794,7	2877,4	2956,0	3050,1	3114,1	3192,6
Kraków	1072,8	1096,8	1105,7	1130,6	1150,5	1170,9	1191,0	1191,1	1191,1
Łódź	1198,8	1171,9	1142,5	1113,9	1091,7	1055,7	992,5	921,4	856,2
Wrocław	858,0	859,4	863,1	882,3	901,5	912,5	926,3	928,3	935,0
Poznań	821,9	842,8	855,9	885,9	904,6	925,7	944,6	949,2	956,7
Odsetek ludności obszaru metropolitalnego zamieszkujący miasto–rdzeń (jako % ogółu mieszkańców)									
Warszawa	64,2	63,1	62,5	60,8	60,3	59,1	57,6	56,3	55,4
Kraków	69,4	69,2	68,4	67,0	66,2	64,8	62,9	61,1	59,7
Łódź	68,7	68,1	67,2	65,6	64,7	63,3	61,1	58,9	56,6
Wrocław	74,8	74,5	73,7	71,5	70,4	68,5	66,0	63,7	61,8
Poznań	70,7	69,1	66,4	62,7	60,3	56,8	51,7	46,7	42,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Następuje w efekcie proces zmniejszania się dynamiki przyrostu liczby ludności w mieście–rdzeniu, a od pewnego momentu wręcz spadek jego populacji, a jednocześnie obszar metropolitalny zwiększa swe zaludnienie dzięki coraz wyraźniejszemu koncentrowaniu się ludności na terenach podmiejskich, okalających wielkie miasto.

Suburbanizacja jest – co warto wspomnieć – procesem dotyczącym nie tylko największe miasta w Polsce, lecz także te średniej i małej wielkości. Z biegiem czasu coraz bardziej bowiem jest widoczna tendencja zamożniejszej części ludności, zwłaszcza tej, która nie musi codziennie dojeżdżać do pracy, do osiedlania się na terenach podmiejskich. Pewne zatem konsekwencje suburbanizacji odnoszą się do kilkudziesięciu największych miast, a niektóre zapewne i do wszystkich miast będących stolicami powiatów.

Konsekwencje koncentracji ludności na obszarach metropolitalnych i suburbanizacji

Najważniejszą konsekwencją wspominanych w tym punkcie procesów – pomijając to, iż stanowią swoisty kontrapunkt do prezentowanej wcześniej depopulacji – jest „rozlewanie się” miast na tereny podmiejskie. W przypadku małych miast, stolic gmin miejsko-wiejskich będących również stolicami powiatów, oznacza to najczęściej pozostały teren gminy. Z kolei w przypadku miejscowości większych oznacza

to teren gmin sąsiednich i doń przylegających, a w przypadku największych miast – wręcz teren całych przylegających powiatów.

Mieszkańcy suburbiów – o ile mieszkają tam zameldowani – pozostawiają swój wkład podatkowy w kasie gminy zamieszkiwania, podczas gdy całe ich życie zawodowe, „konsumpcyjne”, edukacyjne, a zazwyczaj i towarzyskie związane jest z miastem, którego są użytkownikami.

Rodzi to dwie ważne z punktu widzenia samorządów konsekwencje. Po pierwsze, konieczność współpracy w zakresie dostarczania niektórych przynajmniej usług społecznych i komunalnych przez sąsiadujące ze sobą gminy. Wbrew pozorom nie chodzi tylko o usługi z zakresu publicznego transportu, lecz także usługi edukacyjne, zdrowotne czy wspierania osób niepełnosprawnych. Część z tych usług jest pochodną codziennych migracji wahałowych związanych z dojazdem do pracy i tym, iż np. wygodniej podwieźć dziecko do przedszkola czy szkoły w mieście, w którym się pracuje niż kilka kilometrów w przeciwnym kierunku do stolicy gminy, na terenie której się mieszka.

Po drugie, konieczność zmiany sposobu myślenia o organizacji i kosztach funkcjonowania samorządów i budowania związków gmin do realizacji tych usług publicznych, w przypadku których występuje stała rozbieżność pomiędzy miejscem zamieszkiwania płatnika podatków z definicji je pokrywających a miejscem ich konsumpcji.

Jak łatwo się domyślać, z im większym zakresem koncentracji ludności, a pośrednio i „rozlewem” miasta na okoliczne tereny mamy do czynienia, tym przedmiotowy zakres współpracy i liczba jednostek samorządowych są większe.

Nowe czasy rodzą nowe wyzwania – w tym przypadku konieczność wyjścia poza opłotki gminy/powiatu w sytuacji, gdy w granicach gminy znaczna część jej mieszkańców nie chce lub nie jest w stanie w zadowalającym ich stopniu realizować swoich potrzeb.

Podsumowanie

Omawiane w niniejszym opracowaniu procesy demograficzne są z punktu widzenia działań jednostek samorządu terytorialnego niezwykle ważne, nie da się bowiem ignorować długofalowych zmian kształtujących newralgiczne zmienne środowiska, w którym się funkcjonuje. Zadaniem samorządu jest wszak działać na rzecz dobra mieszkańców, dlatego zachodzące zmiany ludnościowe – bezpośrednio oddziałujące na liczbę, rozmieszczenie i charakterystyki społeczno-demograficzne mieszkańców, a zatem pośrednio przez fazę życia, w której się znajdują, na specy-

fikę ich potrzeb – w naturalny sposób, modyfikując społeczne potrzeby i oczekiwania, muszą oddziaływać na sposób organizacji i funkcjonowania władz lokalnych.

Przedstawione przemiany ludnościowe w naturalny sposób prowadzą do pojawiania się nowych – lub pogłębiania starych – wyzwań związanych przede wszystkim ze zdolnością samorządów do realizacji usług społecznych czy szerzej – publicznych. Przemiany te wskazują na pojawianie się coraz rozleglejszych obszarów, gdzie wskutek długotrwałej depopulacji i deformacji struktury wieku wyłaniają się naraz zarówno nowe sfery wymagające intensywnych i kosztownych działań, jak i nowe ograniczenia odnoszące się głównie, bezpośrednio i pośrednio, do sfery finansowej (niższe wpływy, zanik efektu skali) oraz organizacyjnej. Jednocześnie pojawiająca się koncentracja ludności w największych miastach i w ich najbliższej okolicy wymusza konieczność myślenia o usługach społecznych jako o zadaniu ponadgminnym, wymagającym współpracy sąsiadujących gmin i powiatów.

Owe wyzwania zmuszają do podjęcia działań zaradczych. Mogą one przyjmować różnorodną formę – dobrowolnego łączenia się gmin (czy powiatów), budowania związków międzygminnych o bardziej rozbudowanych zadaniach lub ograniczających się jedynie do wybranych usług społecznych (centra usług społecznych), modyfikowania formy pracy na rzecz mieszkańców w celu wdrożenia bardziej oszczędnych form świadczenia usług publicznych (np. usługi administracyjne czy w zakresie profilaktyki zdrowia on-line), czy wreszcie silniejszego włączania mieszkańców w proces nie tylko decyzyjny, lecz także w współproduktowanie usług publicznych (np. praca seniorów–wolontariuszy w świetlicach szkolnych, umożliwiająca ich prowadzenie w uboższych gminach).

W krajach poddanych depopulacji i deformacji struktur wieku ludności od lat prowadzone są badania na temat specyfiki zarządzania regionami kurczącymi się, zwłaszcza z perspektyw utrzymania ich vitalności ekonomicznej (Katsarova 2008; Martinez-Fernandez i in. 2012; 2017). Zgodnie z tym podejściem formułowane są zasady dostosowywania się do nowej sytuacji demograficznej (ESPON, ADAPT2DC):

- oswojenie się z perspektywą kurczenia się liczby ludności i potencjału gospodarczego, a w rezultacie odejście od dyskursu publicznego z dominacją myślenia w kategoriach „wzrostu”;
- konieczność myślenia długookresowego – z uwagi na prawdopodobną długotrwałość procesu depopulacji decydenci i planiści muszą ten proces uwzględniać w swoich pracach związanych przede wszystkim z rozbudową i utrzymaniem infrastruktury;
- lepsze współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego – zarówno w celu obniżenia kosztów i poprawy jakości dostarczanych usług publicznych, jak i z uwagi na konieczność uwzględniania zmian zachodzących na terenach sąsiednich w lepszym zarządzaniu danego obszaru;

- preferencje dla *compact growth*, tj. rozwoju skoncentrowanego na relatywnie gęsto zaludnionych obszarach bez zachęcania do nadmiernego rozpraszania się ludności, w tym i do suburbanizacji;
- holistyczne myślenie uwzględniające współzależności pomiędzy prowadzonymi działaniami, biorące pod uwagę istniejące synergie.

Praktycznymi działaniami wynikającymi ze stosowania powyższych zasad są:

- projektowanie działań przede wszystkim na bazie dostępnych na danych obszarze zasobów, z uwzględnieniem lokalnych interesariuszy, a zatem podejmowanie działań z uwzględnieniem lokalnego kontekstu;
- wspieranie innowacji społecznych jako środka w lepszy sposób wykorzystującego lokalne zasoby;
- testowanie innowacyjnych narzędzi, zanim zostaną one wykorzystane powszechniej;
- stosowanie kompromisu pomiędzy podejściem holistycznym a rzeczywistością, prowadzące w warunkach ograniczoności zasobów do prowadzenia działań priorytetowych w pierwszej kolejności;
- wykorzystywanie różnych aktorów posiadających różne zasoby, w tym większe wykorzystywanie mieszkańców jako współproducentów niektórych usług społecznych;
- korzystanie z podejścia partycypacyjnego umożliwiającego:
 - korzystanie z wiedzy znajdującej się w posiadaniu różnych grup interesariuszy (dopasowanie działań do realnych potrzeb),
 - korzystanie z różnorodnych zasobów znajdujących się w gestii różnych interesariuszy (umożliwiające władzom lokalnym ograniczanie nakładów finansowych, choć prowadzące do zwiększania własnego wkładu organizacyjnego);
 - uwrażliwianie lokalnej społeczności na zachodzące zmiany demograficzne i ich konsekwencje;
 - inicjowanie działań różnych interesariuszy;
 - wzmacnianie zobowiązań interesariuszy do podjęcia działań i konsekwentnej ich realizacji.

Przesłaniem płynącym z niniejszego opracowania jest przede wszystkim konieczność uświadamiania sobie przez lokalnych decydentów nie tylko tych procesów ludnościowych, które już są obserwowane, lecz także tych oczekiwanych, i konieczność zastanowienia się nad niekiedy bolesnymi z punktu widzenia lokalnej społeczności decyzjami dostosowawczymi, które w długim okresie pozytywnie wpłyną na zadowolenie z zamieszkiwania na danym terenie.

BIBLIOGRAFIA

Literatura podmiotowa

- ADAPT2DC (2014), European Strategy for regional responses to demographic changes, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/europeanstrategy_adapt2dc.pdf
- ADAPT2DC (2014), New innovative solutions to adapt governance and management of public infrastructures to demographic change, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/adapt2dc_wp6_e-book_20140517.pdf
- ESPON (2017), Shrinking rural regions in Europe. Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions, <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf>
- EU Committee of Regions (2016), The impact of demographic change on European regions, Brussels, https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Impact_demographic_change_european_regions.pdf
- Główny Urząd Statystyczny (2018), Rocznik Demograficzny.
- Główny Urząd Statystyczny (2020), Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym (stan w dniu 31.12.2019), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-raz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-2019-2020-12-31-2019-6-27.html>
- Główny Urząd Statystyczny (2017), Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne-10-1.html>.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818).
- Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014–2020) (2013) Kancelaria Senatu RP, Warszawa, http://senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/agenda/seminaria/2013/130301/zarzadzanie_rozw_mias.pdf

Literatura

- Eberhardt P. (1989), Regiony wyludniające się w Polsce, „Prace Geograficzne”, nr 148, http://rcin.org.pl/igipz/Content/711/Wa51_5330_r1989-nr148-Prace-Geogr.pdf
- Flaga M. (2019), Model przemian demograficznych w regionach wyludniających się Polski na przykładzie województwa lubelskiego, Lublin.
- Kantor-Pietraga I. (2014), Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku, Katowice.
- Katsarova I. (red.) (2008), Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium, Parlament Europejski, Bruksela, http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_pl.pdf

- Martinez-Fernandez C., Kubo N., Noya A., Weyman T. (red.) (2012), *Demographic change and local development: Shrinkage, regeneration and social dynamics*, Paris.
- Martinez-Fernandez C., Weyman T., van Dijk J. (red.) (2017), *Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience*, Cham.
- Szukalski P. (2014), *Depopulacja dużych miast w Polsce*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny” nr 7, <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/5090>
- Szukalski P. (2017), *Depopulacja – konsekwencje dla rynku pracy*, „Rynek Pracy”, nr 1, <https://www.ipiss.com.pl/kwartalnik-rynek-pracy/rynekpracynr1-160-2017>
- Szukalski P. (2019), *Zmiany liczby ludności województw w latach 1998–2018*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, nr 1, <http://hdl.handle.net/11089/29194>
- Szukalski P. (2019a), *Depopulacja – wybrane konsekwencje dla lokalnej polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 10.
- Szukalski P. (2019b), *Depopulacja w Polsce w 2019 r.*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, nr 10, <http://hdl.handle.net/11089/31951>
- Śleszyński P. (2011), *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*, „Studia Demograficzne”, nr 2.
- Wesołowska M. (2018), *Wsie zanikające w Polsce. Stan, zmiany, modele rozwoju*, Lublin.

MIROSLAW KARPIUK*

EWOLUCJA ZADAŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO W III RP

Wstęp

Samorząd terytorialny w początkowym okresie III RP, jak i obecnie stanowi istotny czynnik aktywizacji lokalnych i regionalnych (w wyniku reformy z 1998 r.) wspólnot w przestrzeni publicznej (w tym w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego), umożliwiając tym samym partycypację społeczną w obszarze realizacji zadań samorządowych. Partycypacja ta stanowi ważny element uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym i definiuje wartość samorządu terytorialnego, co pozwala na lepsze zaspokajanie potrzeb wspólnotowych.

Zadania samorządu terytorialnego przez trzy dziesięciolecia III RP ewoluowały, przeobrażenia nie ominęły też bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawodawca wielokrotnie w tym okresie nowelizował przepisy dotyczące już ustanowionych zadań oraz wprowadzał nowe z tego obszaru. Tego rodzaju działania wymagają poszukiwania nowych źródeł ich finansowania przez samorząd terytorialny.

Bezpieczeństwo głównie zależy od poczynionych nakładów¹. W związku z powyższym w budżecie samorządu terytorialnego powinny znaleźć się środki pozwalające na właściwą realizację zadań w tym obszarze.

* Prof. UWM dr hab. Mirosław Karpiuk, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.

¹ M. Karpiuk, *Uwarunkowania prawne poprawy bezpieczeństwa usług elektronicznych*, [w:] G. Szpor (red.), *Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w Smart City*, Warszawa 2015, s. 183.

Sprawność działania organów administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa jest determinowana zarówno przez rzetelne i celowe gospodarowanie posiadanymi zasobami, jak i skuteczne, uwzględniające interdyscyplinarność i wielopłaszczyznowość problematyki, zarządzanie. Musi być jednocześnie oderwane od lokalnych, patologicznych powiązań, partykularnych interesów czy politycznych rozgrywek².

Istota samorządu terytorialnego

Jedną z podstawowych form wykonywania władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym jest samorząd terytorialny. Ten podmiot prawa publicznego stanowi ważny element organizowania życia zbiorowego, a jego celem jest wykonywanie administracji publicznej. Dzięki tej formie decentralizacji członkom lokalnych i regionalnych wspólnot zagwarantowano prawo do zaspokajania własnych potrzeb³.

Samorząd terytorialny można określić jako podmiot:

- odrębny od państwa prawa będący formą decentralizacji,
- stworzony z mocy ustawy przez mieszkańców określonego terytorium,
- posiadający własny majątek jako materialną podstawę realizacji określonych zadań,
- cechujący się władztwem administracyjnym,
- wyposażony w samodzielność sędownie gwarantowaną,
- posiadający osobowość prawną,
- wykonujący w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność zadania publiczne⁴.

Samorząd terytorialny został wyposażony w atrybut władztwa w zakresie wykonywania powierzonych zadań⁵.

Wspólnotę samorządową tworzy ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Powstaje ona z mocy prawa i tworzy przymuso-

2 M. Karpiuk, *Oddziaływanie administracji publicznej na sferę bezpieczeństwa kulturowego w aspekcie ochrony zabytków*, [w:] P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Świecki (red.), *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014, s. 346. Samorząd terytorialny jest tradycyjnie traktowany jako przejaw realizacji władzy wykonawczej: I. Hoffman, J. Fazekas, K. Rozsnyai, *Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-Municipal Associations in the Last Decades*, "Lex localis – Journal of Local Self-Government" 2016, nr 3, s. 454–455.

3 M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 154.

4 M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 58. Samorząd terytorialny, ukształtowany w drodze mechanizmów demokratycznych wpływających na rzeczywistość prawną i społeczną ma doniosłe znaczenie ze względu na rolę, jaką pełni w demokratycznym państwie, funkcjonując w oparciu o zasadę decentralizacji, M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni publicznej*, "Administracja i Zarządzanie" 2008, nr 6, s. 123. W przedmiocie pojęcia „samorząd terytorialny” zob. także: M. Czuryk, M. Karpiuk, *Istota samorządu terytorialnego*, "Administracja i Zarządzanie" 2008, nr 6, s. 111–112.

5 M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 15.

wy związek obywateli. W konsekwencji wspólnota samorządowa nie może nikogo ze swojego grona wykluczyć, a członek związku samorządowego nie może swojej przynależności do wspólnoty wypowiedzieć⁶.

Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Jako gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium⁷. Podobnie ustawodawca skonstruował definicję samorządu powiatowego i samorządu województwa⁸.

Samorząd terytorialny jest wartością państwa demokratycznego, stanowiącą jednocześnie podstawę tegoż państwa, gdzie mieszkańcy posiadają inicjatywę oddolną, umożliwiającą zaspokajanie własnych potrzeb przez samych zainteresowanych, którzy wiedzą najlepiej, jak te potrzeby zaspokoić. Samorząd terytorialny będzie zatem przestrzenią do zagospodarowania przekazaną bezpośrednio zainteresowanym⁹.

Społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego. To właśnie na szczeblu lokalnym prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi może być realizowane w sposób bezpośredni, a istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki do skutecznego zarządzania, pozostającego w bezpośredniej bliskości obywatela¹⁰.

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹¹. Samorządność terytorialna jako zasada ustrojowa obowiązuje w demokratycznym państwie prawnym, gdzie obywatele oraz ich organizacje uczestniczą w rozwiązywaniu własnych problemów. Stałe miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni publicznej gwarantuje zasada decentralizacji wyrażona przez ustrojodawcę¹².

6 J. Kostrubiec, *Samorząd terytorialny*, [w:] L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwat, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 253.

7 Art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713), dalej u. s. g.

8 Samorząd terytorialny został utworzony dla realizacji celów publicznych w terenie. W zależności od tego, jaka jednostka samorządu terytorialnego prowadzi działalność publiczną, będziemy mówili o samorządzie lokalnym lub regionalnym, M. Czuryk, *Supporting the development of telecommunications services and networks through local and regional government bodies, and cybersecurity*, „Cybersecurity and Law” 2019, nr 2.

9 M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej w świetle uregulowań prawnomiedzynarodowych*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 32.

10 Preambula do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.). Zob. także: M. Karpiuk, *Standardy kształtowania przestrzeni publicznej przewidziane w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, [w:] *Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego*, Kraków 2011, s. 125–126.

11 M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017, s. 191.

12 M. Karpiuk, *Samorząd województwa jako podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej*, [w:] H. Kisilowska, E. Malak (red.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 251. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika konieczność zapewnienia społeczeństwu faktycznego udziału w życiu publicznym, M. Karpiuk, *Partycypacja społeczna w sferze realizacji polityki przestrzennej przez samorząd terytorialny na przykładzie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] P. Zamelski (red.), *Partycypacja społeczna i ekonomiczna w administracji*, Opole 2015, s. 77.

Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej¹³. W ramach procesu decentralizacji jako jej podstawowa formę wyodrębniono samorząd terytorialny. Wyodrębnienie to miało nie tylko charakter prawny, lecz także organizacyjny i finansowy¹⁴. Decentralizacja pozostawia pewną sferę swobody działania dla samych zainteresowanych¹⁵. Nie musi ona jednak oznaczać jej wyłączności we wszystkich przejawach ustroju terytorialnego, a także niedopuszczalności funkcjonowania określonych struktur scentralizowanych tam, gdzie wymaga tego specyfika zarządzanej materii¹⁶.

Samorząd terytorialny został powołany do zarządzania sprawami publicznymi na forum lokalnym oraz regionalnym. Współcześnie nie sposób skutecznie załatwiać spraw publicznych bez prawidłowo funkcjonującego aparatu zarządzania, znajdującego się najbliżej obywatela¹⁷. Jednym z fundamentalnych zadań państwa demokratycznego powinno być zapewnienie prawidłowego i sprawnego działania występującej w jego ramach administracji publicznej, co pozwala na właściwe wypełnianie jego funkcji, zgodnie z oczekiwaniami jednostek¹⁸. Prawidłowość ta dotyczy również samorządu terytorialnego, który ma ważną misję do wypełnienia, w tym w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny jako zadania samorządu terytorialnego – ujęcie ogólne

Działanie administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, musi cechować legalność. Ustrojodawca w art. 7 Konstytucji RP wyraźnie stwierdza, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa¹⁹. Do katalo-

13 Art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP. W zakresie decentralizacji zob. szerzej: M. Karpiuk, *Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym*, [w:] I. Wieczorek, M. Mazuryk (red.), *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, Łódź 2017, 67–69; M. Polineusz, *Organizacja systemu administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2013, s. 57; M. Karpiuk, *Podziały terytorialne państwa wprowadzone w celu wykonywania administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka...*, s. 66.

14 M. Karpiuk, *Odwolanie wnoszone do Samorządowego Kolegium Odwoławczego jako środek zaskarżenia decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego*, B. Krupa (red.), *Kontrola administracji publicznej. Zakres i procedury*, Warszawa 2013, s. 25.

15 M. Karpiuk, *Istota decentralizacji administracji publicznej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2009, nr 8, s. 25.

16 P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2016.

17 M. Karpiuk, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego jako sposób zwiększenia sprawności oraz efektywności wykonywania zadań publicznych*, [w:] W. Kieżun, L. Ciborowski, J. Wołeszo (red.), *Public Management 2010. Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych*, t. I, Warszawa 2010, s. 115.

18 B. Kuś, *Prawo do dobrej administracji w przepisach prawa międzynarodowego i wspólnotowego*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Unia Europejska dzień dzisiejszy. Proces dostosowywania prawa krajowego przez państwa Europy Wschodniej do prawa Unii Europejskiej jako warunek członkostwa w jej strukturach*, Warszawa–Kijów 2010, s. 45.

19 W przedmiocie zasady legalizmu zob. szerzej: M. Karpiuk, *Zasada legalizmu jako podstawowy wyznacznik nadzoru i kontroli administracji publicznej*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji Publicznej*, Warszawa 2010, s. 7; idem, *Zawarcie w drodze bezprzetargowej umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] M.E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (red.),

gu tych organów należą również organy samorządu terytorialnego. Wykonywanie wszystkich zadań samorządu terytorialnego musi zatem posiadać podstawę prawną – tylko wówczas ma on legitymację do działania w określonej sferze.

Samorząd terytorialny jest zarówno uprawniony, jak i zobowiązany do świadczenia usług na rzecz wspólnoty oraz do prowadzenia polityki bezpieczeństwa, która jest związana ze stosowaniem władczego instrumentarium, co może ograniczać wolności i prawa człowieka i obywatela²⁰. Bezpieczeństwo i porządek publiczny (jako zadania samorządu terytorialnego) mogą stanowić przesłanki ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności przez jednostki, pod warunkiem, że spełniają standardy konstytucyjne. Według art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia dotyczące korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, jeżeli są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te, co należy podkreślić, nie mogą naruszać istoty wolności i praw²¹.

Ustawowe przypisanie zadań poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego nie wystarczy, by mogły one właściwie je wykonywać. Obok upoważnienia ustawodawcy dotyczącego określonego działania, dla skutecznego wypełniania powierzonych zadań niezbędny jest profesjonalny czynnik osobowy oraz odpowiednie i właściwie wykorzystywane środki finansowe²². Czynnik osobowy w zakresie skutecznego realizowania przypisanych samorządowi terytorialnemu zadań ma bardzo duże znaczenie, co jest szczególnie widoczne w przypadku wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdzie może dochodzić do ograniczania korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela. Profesjonalizacja kadr zajmujących się sprawami bezpieczeństwa i porządku publicznego pozwala na zwiększenie zaufania mieszkańców do lokalnych i regionalnych władz.

Profesjonalizacji sprzyja szkolenie. W zakresie bezpieczeństwa szkolenie kadr administracji wiąże się z zagadnieniami zajmowania odpowiednich stanowisk przez osoby z właściwym wykształceniem czy doświadczeniem lub poparciem politycz-

Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech, Warszawa 2015, s. 121; idem, *Zasady regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań–Kijów 2013, s. 54–56.

20 Zob. także: M. Karpiuk, *Rola samorządu gminnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego na szczeblu lokalnym*, [w:] M. Polinceusz, M. Pomykała (red.), *Dylematy bezpieczeństwa współczesnego państwa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, Rzeszów 2015, s. 176.

21 Zob. także: K. Walczuk, *Komentarz do art. 31*, [w:] M. Karpiuk, P. Sobczyk (red.), *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Olsztyn 2018, s. 81–112; M. Karpiuk, *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 9, s. 12–14; A. Kasicka, *Prawne aspekty reglamentacji zgromadzeń*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2012, s. 252; M. Karpiuk, *Bezpieczeństwo jako instytucja konstytucyjna. Zarys problematyki*, [w:] W. Gizicki (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa globalnego po zimnej wojnie*, Lublin 2015, s. 12–13.

22 M. Karpiuk, *Nadzór i kontrola gospodarki finansowej samorządu gminnego*, [w:] M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013, s. 196.

nym. Szkolenie kadr w zakresie bezpieczeństwa wiąże się nie tylko z przekazywaniem wiedzy jednostkom, w tym zajmującym stanowiska specjalistyczne oraz kierownicze, lecz także ze szkoleniami całych grup²³.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny stanowią jedne z ważniejszych zadań państwa oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego²⁴. Bezpieczeństwo jest na tyle ważną wartością, że zostało uwzględnione przy tworzeniu zasad ustroju politycznego państwa. Stanowi zatem cel działania demokratycznego państwa prawnego oraz potrzebę społeczną, która powinna być w sposób nieprzerwany zaspokajana²⁵. Utrzymanie bezpieczeństwa jest niezbędne dla funkcjonowania państwa, mającego zabezpieczać interesy zarówno jednostki, jak i społeczeństwa²⁶. Bezpieczeństwo to minimalizacja zagrożeń, ich przewidywanie, ochrona przed nimi, zapobieganie im oraz podejmowanie działań zmierzających do usunięcia ich skutków²⁷. Porządek publiczny dotyczy zachowania ładu w państwie. Ład ten posiada wymiar publicznoprawny, stanowiąc uporządkowany system organów i instytucji, a także obowiązków zapewniających stabilizację, harmonizację oraz koordynację działań zmierzających do neutralizacji zagrożeń²⁸.

23 P. Szeniański, *Edukacja kadr administracji a bezpieczeństwo państwa*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Miejsce...*, s. 14–15.

24 Por. M. Czuryk, J. Kostrubiec, *The legal status of local self-government in the field of public security*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 2019, nr 1, s. 33–47.

25 M. Karpiuk, *Prawne podstawy bezpieczeństwa*, [w:] A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2015, s. 66.

26 M. Karpiuk, *Bezpieczeństwo narodowe a międzynarodowe*, [w:] R. Szyrowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 281.

27 M. Karpiuk, *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „*Przegląd Prawa Wyznaniowego*” 2017, t. 9, s. 11. W przedmiocie bezpieczeństwa zob. szerzej: idem, *Ubezpieczenie społeczne rolników jako element bezpieczeństwa społecznego. Aspekty prawne*, „*Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne. Humanum*” 2018, nr 2, s. 67–70; M. Czuryk, *Bezpieczeństwo jako dobro wspólne*, „*Zeszyty Naukowe KUL*” 2018, nr 3, s. 15; M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespołowej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 77–89; W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 11–45; M. Karpiuk, *Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, nr 4, s. 10; M. Czuryk, K. Drabik, A. Pieczywok, *Bezpieczeństwo człowieka w procesie zmian społecznych, kulturowych i edukacyjnych*, Olsztyn 2018, s. 7; M. Karpiuk, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa*, „*Zeszyty Naukowe AON*” 2009, nr 3, s. 389–390; idem, *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „*Zeszyty Naukowe KUL*” 2018, nr 2, s. 227–228; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Cyberodpowiedzialność*, Toruń 2019, s. 15–24; D. Tyrawa, *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*, Lublin 2018, s. 40–46; K. Bojarski, *Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym*, Warszawa–Nisko 2017, s. 19–72; M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *The Voivodeship Governor's Role in Health Safety*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2018, nr 2, s. 65; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, K. Zalasńska, *Prawo bezpieczeństwa kulturowego*, Siedlce 2016, s. 7; M. Karpiuk, *Safety as a legally protected value*, „*Zeszyty Naukowe KUL*” 2019, nr 3, s. 3–4; idem, *Position of County Government in the Security Space*, „*Internal Security*” 2019, nr 1, s. 148–151.

28 M. Karpiuk, *Ograniczenie wolności...*, s. 11. W przedmiocie porządku publicznego zob. szerzej: W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 52–64; M. Karpiuk, *Position of the Local Government of Commune Level in the Space of Security and Public Order*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2019, nr 2, s. 32; M. Karpiuk, K. Prokop, P. Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017, s. 14–21; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Moralność publiczna w polskim prawie gospodarczym i w prawie mediów*, [w:] G. Blicharz, M. Delijewski (red.), *Klauzule porządku publicznego i moralności publicznej*, Warszawa 2019, s. 244–245; M. Karpiuk, N. Szczęch, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Olsztyn 2017, s. 96–102; A. Pieczywok, *Profesjonalność funkcjonariuszy wybranych służb w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Karpiuk, A. Pieczywok (red.), *Służba w formacjach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2016, s. 10.

W 1990 r. ustawodawca w następujący sposób uregulował zadania samorządu terytorialnego, który wówczas był usytuowany wyłącznie na poziomie gminy, stwierdzając, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które w szczególności obejmowały sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 7) komunalnego budownictwa mieszkaniowego; 8) oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych; 9) kultury, w tym bibliotek komunalnych i innych placówek upowszechniania kultury; 10) kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni komunalnej i zadrzewień; 13) cmentarzy komunalnych; 14) porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych²⁹. W u.s.t. ujęto porządek publiczny oraz ochronę przeciwpożarową. U podstaw budowy samorządu terytorialnego w III RP nie legło zatem bezpieczeństwo wyrażone wprost przez ustawodawcę. Należy je dekodować z poszczególnych norm zadaniowych, które wprost tego pojęcia nie wyrażają. Bezpieczeństwo publiczne było jednak na gruncie u.s.t. przesłanką wydania przepisów porządkowych.

Inaczej jest obecnie. Ustawodawca samorządowy bezpieczeństwo wprost wymienia jako zadanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a nie tylko jako podstawę wydania przepisów porządkowych. Według art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. zadania własne gminy obejmują m.in. utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej³⁰ i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Celem funkcjonowania samorządu gminnego jest realizowanie zadań o charakterze lokalnym, w tym zabezpieczenie potrzeb miejscowej społeczności. Niektóre z tych zadań – jako własne – dotyczą bezpośrednio wspólnoty lokalnej, inne zaś są zlecane przez państwo³¹.

29 Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95), dalej u.s.t.

30 W zakresie ochrony przeciwpożarowej zob. szerzej: M. Karpiuk, *Ochrona przeciwpożarowa w systemie gwarantującym bezpieczeństwo powszechne i jednostkowe*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 220–233; W. Lis, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017, s. 113–120.

31 M. Klimek, *Samorząd terytorialny*, [w:] M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa–Poznań 2013, s. 189. Zob. także: M. Karpiuk, *Activities of the local government units in the scope of telecommunication*, „Cybersecurity and Law” 2019, nr 1, s. 42.

Działanie samorządu gminnego już na samym początku budowania jego struktury zostało oparte o klauzulę generalną, zawartą w u.s.t., przypisującą gminie wszystkie sprawy publiczne o charakterze lokalnym, do załatwienia których ustawodawca nie powołał innych podmiotów³². W obecnie obowiązujących przepisach utrzymano tę zasadę. Jak stanowi art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów³³. Samorząd gminny działa zatem w oparciu o klauzulę generalną. Podstawowymi zadaniami są te służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców i mają one charakter zadań własnych, niejako naturalnie przynależnych samorządowi terytorialnemu. Zadania te nie stanowią jednak wyłącznej kategorii zadań samorządowych, obok nich występują również zadania zlecone i powierzone z zakresu administracji rządowej³⁴. Jak stanowi zasada praworządności, organom władzy publicznej wolno tylko tyle, na ile pozwalają przepisy prawa. Organy władzy publicznej nie mogą domniemywać swoich kompetencji. Muszą one jasno oraz jednoznacznie wynikać z przepisów rangi ustawowej. Zgodnie z art. 6 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, przepis ten jednak nie pozwala na żadne domniemanie zadań lub kompetencji na rzecz samorządu gminnego. Wyraźnie w tym przepisie jest mowa o „sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym”, a sprawą publiczną jest tylko taka sprawa, którą samorządowi przekazał ustawodawca. Zgodnie z fundamentalną zasadą decentralizacji, zawartą w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje tylko zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Realizacja zadań gminy zawsze następuje w ramach kompetencji ustawowo przypisanych organom gminy³⁵.

Powiat wykonuje ustawowo określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie: porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; obronności³⁶. Ustawodawca w u.s.g. nie wymienia obronności jako zadania gminy, jak czyni

32 M. Karpiuk, *Ewolucja zadań i kompetencji samorządu gminnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Tyrawa, I. Butryn (red.), *Ewolucja zadań podmiotów funkcjonujących w strukturze państwa*, Lublin 2014, s. 90.

33 Art. 6 ust. 1 u. s. g. ma charakter generalnej klauzuli kompetencyjnej, która określa zasady pierwszeństwa w wykonywaniu lokalnych zadań publicznych, J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 11.

34 M. Karpiuk, *Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd gminny*, [w:] M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Warszawa–Siedlce 2011, s. 221.

35 Wyrok WSA z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, Lex nr 2381414.

36 Art. 4 ust. 1 pkt 15–16 i 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.), dalej u.s.p.

to w u.s.p., wskazując, że w sferze obronności właściwy będzie powiat. Powyższe nie oznacza, że zadania gminy nie będą dotyczyły obronności, a tylko tyle, że u.s.g. ich nie wymienia. Ustawy materialne nakładają stosowne obowiązki w tym zakresie na gminę. Obronność (zapewnianą drogą militarną)³⁷ będzie zatem sferą działania samorządu lokalnego.

W przeciwieństwie do samorządu gminnego powiat może wykonywać wyłącznie te zadania, które zostały wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo. Właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć może jedynie lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym, a zadania te muszą wyraźnie wynikać z przepisów ustaw prawa materialnego³⁸.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawowo, w szczególności w zakresie obronności i bezpieczeństwa publicznego³⁹. Katalog zadań, które są realizowane przez województwo jest otwarty. Brak enumeratywności można przypisać charakterowi województwa – jest to jedyna jednostka o charakterze regionalnym, w związku z czym pojawienie się nowych zadań o tym profilu jest wysoce prawdopodobne⁴⁰.

Według art. 9a u.s.g. gmina w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Monitoring ten nie obejmuje pomieszczeń sanitarnych, szatni, stołówek, palarni oraz obiektów socjalnych. Nagrania obrazu zawierające dane osobowe przetwarza się wyłącznie do celów, dla których zostały zebrane, i przechowuje przez okres nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia nagrania, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Po upływie tego okresu uzyskane w wyniku monitoringu nagrania obrazu zawierające dane osobowe podlegają zniszczeniu z wyjątkiem sytuacji, w których nagrania zostały zabezpieczone

37 M. Karpiuk, *Activities...*, s. 45. W przedmiocie obronności zobacz szerzej: idem, *Służba wojskowa żołnierzy zawodowych*, Olsztyn 2019, s. 15–20; M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady...*, s. 67–70; M. Karpiuk, *Służba funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowiska służbowe w tych formacjach*, Olsztyn 2017, s. 21–22; idem, *Pomoc Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej udzielana Policji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2018, nr 1, s. 37–39; J. Kostrubiec, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 105–106; M. Karpiuk, *Tereny zamknięte ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa ustanawiane przez organy administracji rządowej*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 196.

38 Wyrok WSA z dnia 3 czerwca 2008 r., IV SA/Gl 66/08, Lex nr 511460.

39 Art. 14 ust. 1 pkt 13–14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.).

40 R. Cybulska, *Komentarz do art. 14*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Lex 2012.

zgodnie z odrębnymi przepisami. Nieruchomości i obiekty budowlane objęte monitoringiem oznacza się w sposób widoczny i czytelny informacją o monitoringu, w szczególności za pomocą odpowiednich znaków. Monitoring, w ramach którego dochodzi do przetwarzania danych osobowych, wymaga stosowania środków zabezpieczających przetwarzanie tych danych, w szczególności uniemożliwiających ich utratę lub bezprawne rozpowszechnienie, a także uniemożliwienie dostępu do danych osobom nieuprawnionym.

Podobne rozwiązania w zakresie stosowania monitoringu w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej zawiera art. 4b u.s.p. Przepis ten został wprowadzony 25 maja 2018 r. mocą ustawy o ochronie danych osobowych i obejmuje swoim zakresem nieruchomości i obiekty budowlane stanowiące mienie powiatu lub jednostek organizacyjnych powiatu, a także teren wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych. Jeżeli obszar przestrzeni publicznej, który ma być monitorowany, zarządzany jest przez inny podmiot niż powiat, względnie inny podmiot ma do niego tytuł prawny, monitoring może być stosowany wyłącznie po uzyskaniu jego zgody⁴¹.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) na podstawie art. 31a u.s.g. opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy⁴². Przygotowywany przez organ wykonawczy gminy plan operacyjny ochrony przed powodzią powinien być skorelowany ze wstępną oceną ryzyka powodziowego, mapami zagrożenia powodziowego, mapami ryzyka powodziowego, a także planami zarządzania ryzykiem powodziowym. Plan taki powinien określać identyfikację zagrożeń związanych z powodzią, w tym wskazanie obszarów zagrożonych zalaniem, z podaniem przyczyn zagrożenia wskazanych terenów. Powinien także wskazywać działania, które mają na celu zapobieżenie powodzi, a także ograniczenie jej skutków oraz określać podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań i zasady ich współpracy przy realizacji planu. Plan operacyjny ochrony przed powodzią powinien zawierać m.in. wykaz sił i środków, które mogą być wykorzystane w przypadku powodzi, zasady ich uruchamiania, a przy tym określać przesłanki i zasady ogłaszania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Przy sporządzaniu takiego planu powinno się uwzględnić ocenę oddziaływania przewidywanych rozwiązań na bezpieczeństwo społeczności lokal-

41 R. Cybulska, *Komentarz do art. 4b*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Lex 2020.

42 Art. 31a u. s. g. jedynie wycinkowo reguluje sprawy dotyczące ochrony przeciwpowodziowej, koncentruje się na działaniach prewencyjnych, do których należy zaliczyć: opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią, ogłoszenie i odwołanie pogotowia przeciwpowodziowego, a także ogłoszenie i odwołanie alarmu przeciwpowodziowego, A. Szewc, *Komentarz do art. 31a*, [w:] G. Jyż, Z. Plawecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012. W przedmiocie ochrony przeciwpowodziowej jako zadaniu samorządu terytorialnego zob. szerzej: P. Szymański, *Zadania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej*, [w:] M. Karpiuk, *Miejsce...*, s. 131–139; M. Klimek, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpowodziowej*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 121–126.

nej, infrastruktury oraz środowiska naturalnego⁴³. Ustawodawca w art. 31a u.s.g. jest dość precyzyjny – ustanawia trzy zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta): 1) opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią; 2) ogłaszanie i odwoływanie pogotowia przeciwpowodziowego; 3) ogłaszanie lub odwoływanie alarmu przeciwpowodziowego. Podkreślić przy tym należy, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie określa, kiedy i w jakich okolicznościach powinno zostać ogłoszone pogotowie lub alarm przeciwpowodziowy⁴⁴.

Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, organ wykonawczy gminy, na podstawie art. 31b u.s.g., może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. Ustawodawca w art. 31b ust. 1 u.s.g. zakłada konieczność działania organu, który rozważa ewentualność zarządzenia ewakuacji w warunkach swoistego „uznania”, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnego przypadku. Ustawodawca nie wymaga w tym przepisie wystąpienia łącznie bezpośredniego zagrożenia dla życia i mienia, o czym przesądza użycie w tym przepisie spójnika „lub”. Subsydiarność ewakuacji, na którą wskazuje art. 31b ust. 1 u.s.g. należy odczytywać w ten sposób, że wykorzystanie tego środka jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy wcześniej podjęte działania nie zmniejszyły zagrożenia, na które wskazuje ten przepis⁴⁵.

Jak stanowi art. 34 u.s.p., starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu, co jednak nie dotyczy wydawania przepisów porządkowych.

Na mocy art. 38a u.s.p. w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku, do której zadań należy: 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu; 2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; 4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania

43 R. Budzisz, Komentarz do art. 31a, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2013.

44 M. Karpiuk, T. Włodek, Wygaśnięcie mandatu wójta na skutek skazania na karę grzywny za niedopełnienie obowiązków z zakresu zarządzania kryzysowego. Glosa do wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia 18 kwietnia 2019 r., II K 1164/14, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2020, nr 1, s. 273.

45 Wyrok WSA z dnia 9 stycznia 2013 r., III SA/Wr 504/12, Lex nr 1330098.

Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; 5) opiniowanie projektu budżetu powiatu w zakresie oceny zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu; 6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem powyżej wskazanych zadań; 7) opiniowanie, zleconych przez starostę innych niż powyżej zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny stanowią przesłanki wydawania przepisów porządkowych, co dotyczy zarówno samorządu terytorialnego, jak i terenowej administracji rządowej⁴⁶. Stanowienie przepisów porządkowych nie ma samoistnego charakteru, nie można też mówić o dowolności w zakresie ich stanowienia, ponieważ ich wydawanie każdorazowo jest związane ze spełnieniem ustawowych przesłanek⁴⁷.

Jak stanowi art. 40 ust. 3 u.s.g., w zakresie, który nie został uregulowany w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W szczególnych wypadkach przepisy porządkowe może wydawać organ wykonawczy gminy. Według art. 41 u.s.g. w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W przypadku nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej. Organ wykonawczy gminy przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu⁴⁸.

46 W przedmiocie przepisów porządkowych zob. szerzej: K. Walczuk, *Komentarz do art. 60*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 161–166; M. Karpiuk, *Działalność prawodawcza administracji rządowej*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 85–86; K. Sikora, *Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 143–149; M. Czuryk, *Akty prawa miejscowego organów rządowej administracji niepełnej*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Niepełna administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 261–274; J. Kostrubiec, *Status of a Voivodship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order*, „Barometr Regionalny” 2018, nr 5, s. 37–38.

47 K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 99.

48 W przedmiocie gminnych przepisów porządkowych zob. szerzej: M. Czuryk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] M. Karpiuk, *Akty...*, s. 130–131; M. Karpiuk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy administracji publicznej*, [w:] K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk (red.), *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, Radom 2010, s. 38–40.

Po wprowadzeniu reformy samorządu terytorialnego i utworzeniu dwóch kolejnych stopni samorządowych – lokalnego ponadgminnego i regionalnego – od 1999 r. przepisy porządkowe mogą być również wydawane na szczeblu powiatu.

Według art. 41 ust. 1 u.s.p. w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Z kolei, jak stanowi art. 42 u.s.p., akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej⁴⁹. Powiatowe przepisy porządkowe, w przypadkach niecierpiących zwłoki, może wydać również zarząd powiatu. Powiatowe przepisy porządkowe wydane przez zarząd powiatu podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Tracą moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu. Starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu⁵⁰.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny jako zadania samorządu terytorialnego – ujęcie szczegółowe

W przestrzeni bezpieczeństwa, jako zadanie samorządu terytorialnego, będzie mieściło się zarządzanie kryzysowe. Zdecydowanie największy zakres zadań z tego obszaru został przyznany samorządowi lokalnemu. Zarządzaniem kryzysowym na szczeblu lokalnym kierują organy monokratyczne, w gminie – wójt (burmistrz, prezydent miasta), w powiecie – starosta. Powierzenie funkcji kierowniczej organom jednoosobowym wynika z konieczności szybkiego podejmowania decyzji w sytuacjach zagrożenia, szybkość ta cechuje działania organów monokratycznych, nie kolegialnych.

Według definicji legalnej zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań czy reagowaniu

49 Rada powiatu nie ma możliwości subdelegacji swoich uprawnień prawotwórczych na rzecz organu wykonawczego tej jednostki samorządu terytorialnego, wyrok WSA z dnia 26 września 2019 r., II SA/Sz 553/19, Lex nr 2730009.

50 W przedmiocie powiatowych przepisów porządkowych zob. szerzej: M. Karpiuk, Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, Legislacja..., s. 120–122; N. Szczęch, Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), Zadania..., s. 92.

w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków i odtwarzaniu zasobów oraz infrastruktury krytycznej⁵¹. Sprawy zarządzania kryzysowego załatwiane są na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Są one niezwykle ważne z punktu widzenia normalnego funkcjonowania państwa oraz zaspokajania podstawowej potrzeby społecznej – bezpieczeństwa⁵².

Według art. 17 u.z.k. organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Do jego zadań w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, b) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, d) zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i usuwanie ich skutków; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i usuwanie ich skutków; 7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej⁵³. Zadania starosty mają charakter kierowniczy, planistyczny, wykonawczy, prewencyjny oraz organizacyjny. Ze względu na specyfikę zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i ich znaczenie dla bezpieczeństwa lokalnej, ponadgminnej wspólnoty samorządowej starosta posiada wyspecjalizowany aparat pomocniczy – powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, powiatowe centrum zarządzania kryzysowego, służący pomocą w ich wykonywaniu.

Według art. 19 u.z.k. organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, do którego zadań należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu

51 Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm.), dalej u.z.k. Zob. także: K. Bojarski, Pozycja i zadania samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego, [w:] R. Szyński, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo...*, s. 71–72.

52 M. Karpiuk, Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius*” 2014, nr 1, s. 75.

53 Zob. także: M. Czuryk, Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny, „*Roczniki Nauk Społecznych*” 2013, nr 3, s. 86–87; M. Karpiuk, Status prawny organów samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa publicznego, [w:] M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 99.

zarządzania kryzysowego; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i usuwanie ich skutków; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i usuwanie ich skutków; 7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej⁵⁴. Aparat pomocniczy wspierający organ wykonawczy gminy w zakresie realizacji zadań wynikających z zarządzania kryzysowego stanowi gminny zespół zarządzania kryzysowego oraz gminne centrum zarządzania kryzysowego.

W początkowym okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego rada gminy nie miała możliwości utworzenia straży gminnej. Burmistrzowie i prezydenci miast mogli wtedy, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, tworzyć umundurowane straże miejskie⁵⁵. Wówczas Policja i straże miejskie były zobowiązane do współpracy w zakresie ochrony bezpieczeństwa obywateli, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także w przypadkach katastrof lub klęsk żywiołowych. Obowiązek ten powstawał z dniem wydania przez burmistrza (prezydenta miasta) zarządzenia o utworzeniu straży miejskiej i nadaniu jej statutu⁵⁶.

Jednym z warunków utrzymania porządku publicznego jest funkcjonowanie straży gminnej jako instrumentu prawnego, który z założenia służy eliminowaniu wszelkiego rodzaju sytuacji stanowiących odstępstwo od przyjaznych dla każdego uczciwego człowieka zasad i norm⁵⁷. Obecnie ustawodawca wprost stanowi, że do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna⁵⁸. Kompetencja taka wprost została przyznana radzie gminy.

Do zadań tej formacji, według art. 11 ust. 1 u.str.gm., należy w szczególności: 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych; 2) czuwanie nad porząd-

54 Zob. także: M. Karpiuk, *Ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa narodowego*, [w:] K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk (red.), *Służąc dobru wspólnemu*, Lublin 2016, s. 173.

55 Art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30 poz. 179).

56 § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy Policji ze strażami miejskimi oraz zakresu nadzoru fachowego i pomocy udzielanej tym strażom przez Komendanta Głównego Policji (Dz.U. Nr 84, poz. 492).

57 W. Kotowski, *Komentarz do art. 1*, [w:] W. Kotowski, *Straże gminne. Komentarz*, Lex 2014.

58 Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1795 ze zm.), dalej u.str.gm. Zob. także: M. Czuryk, *Pracownicy straży gminnej*, [w:] M. Ciecierski, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Zakres działania administracji publicznej w Polsce i na Ukrainie. Wybrana problematyka*, Warszawa–Kijów 2016, s. 57. Utworzenie straży gminnej nie ma charakteru obligatoryjnego, a fakultatywny, K. Bojarski, *Miejsce i pozycja straży gminnej (miejskiej) w kontekście bezpieczeństwa publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Miejsce...*, s. 191; B. Kuś, *Straż gminna a ochrona porządku publicznego w Polsce w świetle ustawy o strażach gminnych*, [w:] R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo...*, s. 111; M. Karpiuk, *Straż gminna (miejska) jako formacja właściwa w sprawach ochrony porządku publicznego*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 185.

kiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym; 3) kontrola publicznego transportu zbiorowego; 4) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń; 5) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia; 6) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej; 7) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych; 8) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób; 9) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; 10) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy⁵⁹.

Samorząd gminny i powiatowy posiada również stosowne uprawnienia w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych bądź awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia⁶⁰. W art. 3 ust. 1 pkt 1 u.s.k.ż. ustawodawca definiuje klęskę żywiołową jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Przy tym katastrofę naturalną lub awarię techniczną, według art. 3 ust. 2 u.s.k.ż., mogą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym.

59 Zob. także: N. Szczęch, *Straż gminna (miejska) jako formacja właściwa w zakresie ochrony porządku publicznego*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 68.

60 Art. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897, ze zm.), dalej u.s.k.ż. Zob. także: M. Karpiuk, *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2015, nr 4, s. 34. Stan klęski żywiołowej jest stanem szczególnego zagrożenia i w związku z tym działanie administracji publicznej, w tym terenowej, podlega szczególnemu reżimowi prawnemu, który pozwala na ingerencję w sferę wolności i praw jednostki, M. Karpiuk, *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius*” 2014, nr 2, s. 51.

Właściwość wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty wyznacza art. 8 pkt 1–2 u.s.k.ż., według którego w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom tej klęski lub ich usunięcia kierują: 1) organ wykonawczy gminy – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy; 2) starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu⁶¹.

Jak stanowi art. 9 ust. 1–2 u.s.k.ż., w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W zakresie tych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Wydawanie wiążących poleceń pozwala wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) na bardziej efektywne kierowanie działaniami prowadzonymi na obszarze gminy. Minimalizacja zagrożeń będzie możliwa, gdy organ będzie posiadał władcze instrumentarium pozwalające na wykonywanie funkcji kierowniczej w terenie przez decydowanie o zakresie działań podmiotów kierowanych.

Podobne kompetencje w stosunku do starosty wprowadza art. 10 ust. 1–2 u.s.k.ż., według którego w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W zakresie powyższych działań starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Jednostki samorządu terytorialnego pozostają niezależne względem siebie. Decentralizacja wyklucza regułę hierarchiczności, zatem organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą sobie wzajemnie wydawać wiążących poleceń, nawet w przypadku wystąpienia kwalifikowanych zagrożeń, ponieważ samodzielnie prowadzą politykę bezpieczeństwa. Dotyczy to zarówno jednostek tego samego szczebla, jak i różnych szczebli. W związku z powyższym ustawodawca nie jest

61 Zob. także: M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 150.

uprawniony do przyznania starostom kompetencji dotyczących wydawania wiążących poleceń organom wykonawczym gmin, jak to uczynił w u.s.k.ż.⁶²

Jednym z zadań samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa, które ciągle ewoluuje, jest bezpieczeństwo energetyczne. Według definicji legalnej jest ono postrzegane jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska⁶³. Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego w aspekcie lokalnym powinno być postrzegane w świetle zadań i kompetencji, a także możliwości gminy w obszarze energetyki⁶⁴.

Jednym z aspektów bezpieczeństwa energetycznego jest pokrycie zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, a według art. 17 p.e. samorząd województwa uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa w zakresie zaopiniowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, opracowanego przez organ wykonawczy gminy, co ma dotyczyć koordynacji współpracy z innymi gminami oraz zgodności z polityką energetyczną państwa. Samorząd województwa bada również zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa.

Do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy, według art. 18 p.e., w zakresie bezpieczeństwa energetycznego: 1) planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy; 2) planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy: a) miejsc publicznych, b) dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich, c) dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe, przebiegających w granicach terenu zabudowy, d) części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe, wymagających odrębnego oświetlenia: przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów, stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej; 3) finansowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy: a) ulic, b) placów, c) dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, d) dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe, przebiegających w granicach terenu zabudowy, e) części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe, wymagających odrębnego oświetlenia: przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów, stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej; 4) planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii

62 M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 102.

63 Art. pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 833 ze zm.), dalej p.e.

64 M. Karpiuk, *Rola...*, s. 179.

i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy; 5) ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy. Gmina realizuje te zadania zgodnie z: 1) miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 2) odpowiednim programem ochrony powietrza (mającym na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia eksplozycji⁶⁵).

Uznanie przez ustawodawcę danego zadania jako obowiązkowego skutkuje tym, że na gminie ciąży obowiązek ich wykonania, od którego nie może ona odstąpić czy ograniczyć jego zakresu, a członkowi wspólnoty samorządowej służy roszczenie mające doprowadzić do jego rzeczywistej realizacji, w odniesieniu do indywidualnej sytuacji uprawnionego. Przykładem takiego zadania własnego gminy jako obowiązkowego jest (wynikający z art. 18 ust. 1 pkt 1 p.e.) obowiązek planowania i organizacji zaopatrzenia w m.in. energię elektryczną na jej obszarze. Norma ta nie jest po stronie gminy źródłem obowiązku dostarczania mieszkańcom energii (w tym również elektrycznej), w związku z powyższym jest ona zobowiązana na podstawie tego przepisu do planowania i organizowania zaopatrzenia lokalnej wspólnoty samorządowej w taką energię⁶⁶.

Odpowiedzialność za zabezpieczenie imprezy masowej ciąży m.in. na organie wykonawczym gminy. Według definicji legalnej jako zabezpieczenie imprezy masowej należy rozumieć ogół skoordynowanych przedsięwzięć podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z imprezą masową⁶⁷. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) dokonuje kontroli bezpieczeństwa imprezy masowej. Na mocy art. 31 u.b.i.m. organ ten kontroluje zgodność przebiegu imprezy masowej podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu na przeprowadzenie tej imprezy. Może kontrolować zgodność przebiegu imprezy masowej niebędącej imprezą masową podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu. Wykonując czynności kontrolne, organ może korzystać z sił i środków właściwego miejscowo: komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspekto-

65 Na program ten wskazuje art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.). Przepis ten obowiązuje wskazany w nim organ administracji publicznej, w określonym terminie, w przypadku wystąpienia wymienionych w nim przesłanek, do wprowadzenia programu ochrony powietrza, który ma na celu osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu, K. Gruszecki, Komentarz do art. 91, [w:] K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Lex 2019.

66 Wyrok SA w Krakowie z dnia 30 września 2016 r., I ACa 1195/15, Lex nr 2157885.

67 Art. Art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2171), dalej u.b.i.m.

ra sanitarnego. W przypadku stwierdzenia niespełnienia przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu organ może wydać decyzję o przerwaniu imprezy masowej, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności, o czym niezwłocznie powiadamia właściwego wojewodę. Decyzję doręcza się organizatorowi w terminie 7 dni od dnia przerwania imprezy. Wydając taką decyzję, organ bierze również pod uwagę zagrożenie bezpieczeństwa, które może spowodować przerwanie imprezy masowej⁶⁸.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi rozważyć, czy większe zagrożenie spowoduje przerwanie imprezy, czy jej kontynuacja. Jeżeli uzna, że akty agresji i przemocy będą narastały wraz z przebiegiem imprezy masowej, a jej przerwanie nie spowoduje większych zagrożeń, wówczas powinien podjąć decyzję o przerwaniu imprezy.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez organ wykonawczy gminy są warunki przeprowadzenia imprezy masowej, które zostały określone w zezwoleniu, w tym: miejsce przeprowadzenia, czas jej rozpoczęcia i zakończenia, maksymalna liczba osób, które mogą w niej uczestniczyć, liczba członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, oraz kwestia zainstalowania urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Kontrola bezpieczeństwa imprezy dotyczy przebiegu imprezy masowej, zatem obejmuje czas jej trwania (od rozpoczęcia do zakończenia). W przypadku imprez, które nie mają statusu imprez masowych podwyższonego ryzyka, kontrola nie jest obowiązkowa. O tym, czy będzie ona sprawowana w odniesieniu do określonej imprezy masowej, decyduje samodzielnie organ wykonawczy gminy. Nie określono przy tym żadnych przesłanek uzasadniających kontrolę. Mogą to być niepokojące z punktu widzenia bezpieczeństwa imprezy masowej okoliczności, które ujawniły się dopiero po wydaniu zezwolenia⁶⁹.

Imprezy masowe mogą nieść za sobą duże ryzyko zagrożenia zarówno dla ludzi, jak i dla mienia. Zagrożone może być życie lub zdrowie ludzkie, w związku z tym wartości prawnie chronione. Niezmiernie ważna w tym przedmiocie może się okazać kontrola bezpieczeństwa takiej imprezy i przy tym możliwość jej przerwania. W razie wystąpienia zagrożenia konieczne staje się często natychmiastowe działanie, zwłaszcza że zagrożenie może się zwiększać dynamicznie⁷⁰.

68 Zob. także: N. Szczęch, Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 60–61.

69 C. Kąkol, *Komentarz do art. 31*, [w:] C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Lex 2020.

70 M. Czuryk, M. Karpiuk, *Przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa imprez masowych*, [w:] M. Marszałek, G. Sobolewski, T. Konopka, A. Cyran (red.), *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, Kielce 2012, s. 457.

BIBLIOGRAFIA

- Bojarski K. (2011), *Pozycja i zadania samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego*, [w:] R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa.
- Bojarski K. (2012), *Miejsce i pozycja straży gminnej (miejskiej) w kontekście bezpieczeństwa publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa.
- Bojarski K. (2017), *Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym*, Warszawa–Nisko.
- Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K. (2012), *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań.
- Chałubińska-Jentkiewicz K. (2019), *Cyberodpowiedzialność*, Toruń.
- Chałubińska-Jentkiewicz K. (2019a), *Moralność publiczna w polskim prawie gospodarczym i w prawie mediów*, [w:] G. Blicharz, M. Delijewski (red.), *Klauzule porządku publicznego i moralności publicznej*, Warszawa.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., Zalaśńska K. (2016), *Prawo bezpieczeństwa kulturowego*, Siedlce.
- Czuryk M. (2009), *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] M. Karpiuk, *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa.
- Czuryk M. (2011), *Akty prawa miejscowego organów rządowej administracji niespolonej*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Niespolona administracja rządowa*, Warszawa.
- Czuryk M. (2013), *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych”, nr 3.
- Czuryk M. (2016), *Pracownicy straży gminnej*, [w:] M. Ciecierski, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Zakres działania administracji publicznej w Polsce i na Ukrainie. Wybrana problematyka*, Warszawa–Kijów.
- Czuryk M. (2018), *Bezpieczeństwo jako dobro wspólne*, „Zeszyty Naukowe KUL”, nr 3.
- Czuryk M. (2019), *Supporting the development of telecommunications services and networks through local and regional government bodies, and cybersecurity*, „Cybersecurity and Law”, nr 2.
- Czuryk M., Karpiuk M. (2008), *Istota samorządu terytorialnego*, „Administracja i Zarządzanie”, nr 6.
- Czuryk M., Karpiuk M. (2012), *Przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa imprez masowych*, [w:] M. Marszałek, G. Sobolewski, T. Konopka, A. Cyran (red.), *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, Kielce.
- Czuryk M., Drabik K., Pieczywok A. (2018), *Bezpieczeństwo człowieka w procesie zmian społecznych, kulturowych i edukacyjnych*, Olsztyn.

- Czuryk M., Karpiuk M., Mazuryk M. (red.) (2012), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa.
- Czuryk M., Kostrubiec J. (2019), *The legal status of local self-government in the field of public security*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*”, nr 1.
- Dobkowski J. (2017), *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź.
- Hoffman I., Fazekas J., Rozsnyai K. (2016), *Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-Municipal Associations in the Last Decades*, “*Lex localis – Journal of Local Self-Government*”, nr 3.
- Karpiuk M. (2008), *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni publicznej*, „*Administracja i Zarządzanie*”, nr 6.
- Karpiuk M. (2008a), *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin.
- Karpiuk M. (2009), *Działalność prawodawcza administracji rządowej*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2009a), *Istota decentralizacji administracji publicznej*, „*Przegląd Prawno-Ekonomiczny*”, nr 8.
- Karpiuk M. (2009b), *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa*, „*Zeszyty Naukowe AON*”, nr 3.
- Karpiuk M. (2010), *Ochrona przeciwpożarowa w systemie gwarantującym bezpieczeństwo powszechne i jednostkowe*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów.
- Karpiuk M. (2010a), *Samorząd województwa jako podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej*, [w:] H. Kisiłowska, E. Malak (red.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2010b), *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy administracji publicznej*, [w:] K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk (red.), *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, Radom.
- Karpiuk M. (2010c), *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego jako sposób zwiększania sprawności oraz efektywności wykonywania zadań publicznych*, [w:] W. Kieżun, L. Ciborowski, J. Wołęjszo (red.), *Public Management 2010. Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych*, t. I, Warszawa.

- Karpiuk M. (2010d), *Zasada legalizmu jako podstawowy wyznacznik nadzoru i kontroli administracji publicznej*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji Publicznej*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2011), *Bezpieczeństwo narodowe a międzynarodowe*, [w:] R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2011a), *Standardy kształtowania przestrzeni publicznej przewidziane w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, [w:] *Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego*, Kraków.
- Karpiuk M. (2011b), *Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd gminny*, [w:] M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Warszawa–Siedlce.
- Karpiuk M. (2013), *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2013a), *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2013b), *Nadzór i kontrola gospodarki finansowej samorządu gminnego*, [w:] M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin.
- Karpiuk M. (2013c), *Odwolanie wnoszone do Samorządowego Kolegium Odwoławczego jako środek zaskarżenia decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Krupa (red.), *Kontrola administracji publicznej. Zakres i procedury*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2013d), *Podziały terytorialne państwa wprowadzone w celu wykonywania administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2013e), *Status prawny organów samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa publicznego*, [w:] M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2013f), *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2013g), *Zasady regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań–Kijów.
- Karpiuk M. (2014), *Ewolucja zadań i kompetencji samorządu gminnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Tyrawa, I. Butryn (red.), *Ewolucja zadań podmiotów funkcjonujących w strukturze państwa*, Lublin.
- Karpiuk M. (2014a), *Oddziaływanie administracji publicznej na sferę bezpieczeństwa kulturowego w aspekcie ochrony zabytków*, [w:] P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki (red.), *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin.

- Karpiuk M. (2014b), *Straż gminna (miejska) jako formacja właściwa w sprawach ochrony porządku publicznego*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2014c), *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius*”, nr 1.
- Karpiuk M. (2014d), *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius*”, nr 2.
- Karpiuk M. (2015), *Bezpieczeństwo jako instytucja konstytucyjna. Zarys problematyki*, [w:] W. Gizicki (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa globalnego po zimnej wojnie*, Lublin.
- Karpiuk M. (2015a), *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*”, nr 4.
- Karpiuk M. (2015b), *Partycypacja społeczna w sferze realizacji polityki przestrzennej przez samorząd terytorialny na przykładzie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] P. Zamelski (red.), *Partycypacja społeczna i ekonomiczna w administracji*, Opole.
- Karpiuk M. (2015c), *Prawne podstawy bezpieczeństwa*, [w:] A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn.
- Karpiuk M. (2015d), *Rola samorządu gminnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego na szczeblu lokalnym*, [w:] M. Polinceusz, M. Pomykała (red.), *Dylematy bezpieczeństwa współczesnego państwa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, Rzeszów.
- Karpiuk M. (2015e), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej w świetle uregulowań prawnomiedzynarodowych*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2015f), *Uwarunkowania prawne poprawy bezpieczeństwa usług elektronicznych*, [w:] G. Szpor (red.), *Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w Smart City*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2015g), *Zawarcie w drodze bezprzetargowej umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] M.E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T. I. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2016), *Ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa narodowego*, [w:] K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk (red.), *Służąc dobru wspólnemu*, Lublin.
- Karpiuk M. (2016a), *Tereny zamknięte ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa ustanawiane przez organy administracji rządowej*, „*Ius Novum*”, nr 4.
- Karpiuk M. (2017), *Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym*, [w:] I. Wieczorek, M. Mazuryk (red.), *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, Łódź.

- Karpiuk M. (2017a), Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 4.
- Karpiuk M. (2017b), Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, „Przegląd Prawa Wyznaniowego”, t. 9.
- Karpiuk M. (2017c), Służba funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowiska służbowe w tych formacjach, Olsztyn.
- Karpiuk M. (2017d), Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź.
- Karpiuk M. (2018), Pomoc Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej udzielana Policji, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, nr 1.
- Karpiuk M. (2018a), Ubezpieczenie społeczne rolników jako element bezpieczeństwa społecznego. Aspekty prawne, „Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne. Humanum”, nr 2.
- Karpiuk M. (2018b), Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia, „Zeszyty Naukowe KUL”, nr 2.
- Karpiuk M. (2019), Activities of the local government units in the scope of telecommunication, „Cybersecurity and Law”, nr 1.
- Karpiuk M. (2019a), Position of County Government in the Security Space, „Internal Security”, nr 1.
- Karpiuk M. (2019b), Position of the Local Government of Commune Level in the Space of Security and Public Order, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 2.
- Karpiuk M. (2019c), Safety as a legally protected value, „Zeszyty Naukowe KUL”, nr 3.
- Karpiuk M. (2019d), Służba wojskowa żołnierzy zawodowych, Olsztyn.
- Karpiuk M., Kostrubiec J. (2017), Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen, Olsztyn.
- Karpiuk M., Kostrubiec J. (2018), The Voivodeship Governor's Role in Health Safety, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 2.
- Karpiuk M., Sobczyk P. (red.) (2018), *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Olsztyn.
- Karpiuk M., Szczęch N. (2017), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Olsztyn.
- Karpiuk M., Włodek T. (2020), Wygaśnięcie mandatu wójta na skutek skazania na karę grzywny za niedopełnienie obowiązków z zakresu zarządzania kryzysowego. Glosa do wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia 18 kwietnia 2019 r., II K 1164/14, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 1.
- Karpiuk M., Prokop K., Sobczyk P. (2017), Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, Siedlce.

- Kasicka A. (2012), *Prawne aspekty reglamentacji zgromadzeń*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa.
- Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M. (red.) (2013), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa.
- Klimek M. (2013), *Samorząd terytorialny*, [w:] M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa–Poznań.
- Klimek M. (2017), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpowodziowej*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź.
- Kostrubiec J. (2011), *Samorząd terytorialny*, [w:] L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwat, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa.
- Kostrubiec J. (2017), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź.
- Kostrubiec J. (2018), *Status of a Voivodship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order*, „Barometr Regionalny”, nr 5.
- Kuś B. (2010), *Prawo do dobrej administracji w przepisach prawa międzynarodowego i wspólnotowego*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Unia Europejska dzień dzisiejszy. Proces dostosowywania prawa krajowego przez państwa Europy Wschodniej do prawa Unii Europejskiej jako warunek członkostwa w jej strukturach*, Warszawa–Kijów.
- Kuś B. (2011), *Straż gminna a ochrona porządku publicznego w Polsce w świetle ustawy o strażach gminnych*, [w:] R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa.
- Lis W. (2015), *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin.
- Lis W. (2017), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź.
- Pieczywok A. (2016), *Profesjonalność funkcjonariuszy wybranych służb w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Karpiuk, A. Pieczywok (red.), *Służba w formacjach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa.
- Polinceusz M. (2013), *Organizacja systemu administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Warszawa.

- Sikora K. (2013), *Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa.
- Sikora K. (2017), *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowniczoadministracyjnej kontroli*, Lublin.
- Szczęch N. (2017), *Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź.
- Szczęch N. (2017a), *Straż gminna (miejska) jako formacja właściwa w zakresie ochrony porządku publicznego*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź.
- Szczęch N. (2017b), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź.
- Szreniawski P. (2012), *Edukacja kadr administracji a bezpieczeństwo państwa*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa.
- Szymański P. (2012), *Zadania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej*, [w:] M. Karpiuk, *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa.
- Tyrawa D. (2018), *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*, Lublin.

TOMASZ MATUSZAK*

RÓŻNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA DOKUMENTACJĄ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W OSTATNIM TRZYDZIESTOLECIU – POMIĘDZY TRADYCJĄ A NOWOCZESNOŚCIĄ¹

Od pierwszych chwil funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego jednym z podstawowych problemów, jakie należało rozwiązać, była kwestia zarządzania dokumentacją. To właśnie szeroko rozumiana dokumentacja, wytwarzana przez komórki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, stanowi odzwierciedlenie zadań i kompetencji realizowanych przez te jednostki organizacyjne na rzecz społeczeństwa zamieszkującego obszar gminy, miasta lub powiatu. Po okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce do wybuchu II wojny światowej, zastąpionego po 1944 roku organami terenowej administracji państwowej, od przemian zapoczątkowanych w 1989 roku ponownie idea samorządności realizowana jest w praktyce. Wiąże się ona z rozwiązywaniem rozlicznych spraw i problemów istotnych dla mikroregionów. Z punktu widzenia obywatela–mieszkańca i urzędu działającego na jego rzecz i w jego imieniu istotna jest spuścizna dokumentacyjna. Ona bowiem poprawnie zarządzana ustanawia i potwierdza pewien stan prawny, ma wartość dowodową i dokumentacyjną.

* Dr Tomasz Matuszak, Archiwum Państwowe, Piotrków Trybunalski.

¹ Niniejszy materiał stanowi kolejną odsłonę rozważań autora na temat funkcjonowania procesów aktotwórczego i archiwotwórczego, zachodzących w jednostkach samorządu terytorialnego, prezentowanych podczas licznych wystąpień konferencyjnych oraz publikacjach poświęconych tej tematyce (zob. m.in.: Matuszak 2009, s. 139–150; 2014, s. 109–122; 2018, s. 77–90).

Problemy związane z zarządzaniem dokumentacją i sposoby ich rozwiązywania w perspektywie ostatnich trzydziestu lat były różne. Nie były może idealne, np. brak kompletu przepisów kancelaryjno-archiwalnych, ale zmierzały w jednym dobrze wytyczonym kierunku. Zmiany, jakie zaszły w 2011 roku są tego najlepszym przykładem. Wprowadzenie nowych regulacji prawnych i nowoczesnych systemów zarządzania, podniesienie rangi i prestiżu archiwistów oraz roli i znaczenia archiwów zakładowych pokazują wyraźnie, że dostrzeżono i podjęto próbę efektywnego rozwiązania dotychczas istniejących problemów. Zarówno te sygnalizowane powyżej, jak i sposoby praktycznego ich rozwiązywania na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat oraz obecnie stosowane rozwiązania stanowią przedmiot zamieszczonych poniżej rozważań.

Na wstępie należy pokrótce wyjaśnić motyw przewodni tematu niniejszego opracowania. Dokument, niezależnie od jego postaci, rodzaju czy formy zapisu informacji od zawsze towarzyszył człowiekowi w podejmowanych przez niego działaniach. Był on niemym, aczkolwiek bezcennym świadectwem dokonanych czynności, najczęściej o charakterze cywilnoprawnym. Zazwyczaj na jego podstawie ustanawiano lub potwierdzano ówczesnie obowiązujący stan prawny, uwierzytelniano i potwierdzano w obecności stron zawarte transakcje, a co najważniejsze – zarządzano powierzonym majątkiem. Sprawnie administrowane państwo poprzez swoje struktury administracyjne, potwierdzając szereg wykonanych czynności, wytwarzało coraz większe ilości dokumentacji, które gromadzone były najpierw w kancelariach, a następnie archiwizowane, żeby zabezpieczyć je przed utratą bądź zniszczeniem. Dokument, a właściwie zapisana w nim informacja, miał bowiem wymierną wartość, nie tylko finansową, lecz także informacyjną.

Olbrzymie zmiany w tym obszarze, który stanowi przedmiot prezentowanych rozważań, przyniósł schyłek XIX, a szczególnie wiek XX, który w historii świata stanowił okres wielkich przemian społecznych i gospodarczych. Nie pozostawały one bez wpływu na rozwój szeroko rozumianej administracji, zarówno scentralizowanej, jak i zdecentralizowanej. To właśnie wówczas powstawały pierwsze w pełni nowoczesne urzędy i instytucje oraz wszelkiego rodzaju organizacje społeczne, stowarzyszenia, związki wyznaniowe i partie polityczne. Powstawały także różnego rodzaju samorządy, od zawodowych począwszy, na samorządzie terytorialnym skończywszy. W ramach wielu struktur organizacyjnych tworzone były specjalistyczne komórki organizacyjne odpowiedzialne za postępowanie z dokumentacją, w tym zajmujące się jej archiwizacją. Zaliczyć do nich trzeba kancelarie (Maciejewska

1974, s. 40)², registratury (Maciejewska 1974, s. 70)³ oraz archiwa zakładowe (Maciejewska 1974, s. 21)⁴ i składnice akt⁵. Pamiętać przy tym należy, że podmioty różnego szczebla wytwarzały zarówno materiały archiwalne oraz dokumentację niearchiwalną o czasowym okresie użyteczności, którą należało odpowiednio gromadzić, zabezpieczać i przechowywać, mając na uwadze wysokie wymagania w tym zakresie określone w stosownych normach i instrukcjach. Dokumentacja będąca świadectwem realizowanych zadań i kompetencji poszczególnych urzędów i instytucji, w tym jednostek samorządu terytorialnego, służyć bowiem miała tym podmiotom w realizowanych przez nie zadaniach nie tylko bieżących.

Schyłek XX i początek XXI wieku postawił przed wieloma urzędami zasadniczy problem do rozwiązania, który współcześnie, pomimo szeroko zakrojonej digitalizacji i elektronizacji e-usług świadczonych przez administrację, będzie istotny z punktu widzenia archiwizacji dużych ilości dokumentacji. Tym problemem jest masowa produkcja akt będąca konsekwencją nowoczesnej biurokracji. Szczególnie istotnym w tym obszarze problemem jest selekcja masowo wytwarzanych akt, których ocena wartości jest niezwykle trudna. W związku z tym archiwiści stanęli przed ważnym problemem wypracowania właściwych metod selekcji i wartościowania dokumentacji przez określenie m.in. czasookresu przechowywania. Jednym z narzędzi służących rozwiązywaniu tych problemów są stosowane od lat 30. XX wieku w jednostkach samorządu terytorialnego przepisy kancelaryjno-archiwalne. To właśnie w nich omówione są zasady postępowania z dokumentacją na poszczególnych etapach załatwiania spraw w urzędzie odzwierciedlających ich pełen przebieg, aż po archiwizację. W niniejszym rozdziale podjęta zostanie próba zaprezentowania różnych aspektów zarządzania dokumentacją na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy ostatnich trzydziestu lat.

- 2 Kancelaria jest terminem wieloznacznym. Najczęściej rozpatrujemy go współcześnie, definiując jako komórkę organizacyjną lub zespół komórek organizacyjnych w urzędzie (instytucji) zajmujących się przygotowaniem, rejestracją i wysyłaniem pism wychodzących oraz przechowywaniem akt danego urzędu. W różnych okresach nie wszystkie z wymienionych czynności wchodziły w zakres działania kancelarii. Współcześnie kancelaria ogranicza się najczęściej do przyjmowania i rozdzielania pism wpływających oraz do ekspedycji pism wychodzących. W najszerszym znaczeniu za kancelarię można uznać wszystkie komórki organizacyjne tworzący zespół wytwarzające akta. Termin ten stosowany jest również w archiwistyce dla oznaczenia systemów kancelaryjnych (np. kancelaria: austriacka, pruska, rosyjska, scentralizowana, itd.) lub oznacza pomieszczenie biurowe dla kancelarii (sekretariatu) w znaczeniu komórki organizacyjnej.
- 3 Registratura – dokumenty niezbędne do pracy bieżącej tworzący zespół (urzędu), przechowywane w jego komórkach organizacyjnych lub komórka organizacyjna (stanowisko pracy) tworzący zespół zajmujący się wyłącznie lub m.in. rejestracją i przechowywaniem dokumentów potrzebnych do pracy bieżącej. Dawniej termin ten używany był na oznaczenie składnicy akt, a w przypadku kancelarii pruskiej – całości akt tworzący zespół powstałej w wyniku jego działalności.
- 4 Archiwum zakładowe (nazywane dawniej składnicą akt) to komórka organizacyjna w urzędzie, instytucji, przedsiębiorstwie lub organizacji społecznej zajmująca się przejmowaniem materiałów archiwalnych niepotrzebnych do bieżącego urzędowania (działalności) i czasowym ich przechowywaniem, ewidencjonowaniem, udostępnianiem, brakowaniem oraz przekazywaniem materiałów zasługujących na trwałe przechowywanie do właściwego archiwum.
- 5 Składnica akt (dawniej registratura) – termin oznaczający zamiennie archiwum zakładowe, współcześnie realizujący analogiczne zadania. Zasadnicza różnica polega na tym, że w składnicach akt gromadzi się tylko dokumentację niearchiwalną o czasowym okresie przechowywania kategorii B. Współcześnie występuje w strukturach organizacyjnych samorządowych jednostek organizacyjnych niewytwarzających materiałów archiwalnych kategorii A.

Rys historyczny

Wkroczenie na ziemię polską w 1944 roku Armii Czerwonej oraz walczących u jej boku żołnierzy polskich spowodowało przejęcie władzy przez środowiska o proweniencji komunistycznej. W bardzo krótkim czasie, przy pomocy wszelkich dostępnych wówczas metod, w wielu przypadkach nie tylko niedemokratycznych, lecz wręcz nielegalnych, zaczęto tworzyć nowe struktury administracji centralnej oraz terenowej. Na mocy Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) rozpoczęto przejmowanie władzy państwowej przez lud pracujący miast i wsi. Tym samym Krajowa Rada Narodowa uznana została za jedyne legalne źródło władzy i zarazem najwyższy organ w Polsce. Sprawował on swoje kompetencje poprzez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe, będące odzwierciedleniem zasady jedności władzy państwowej.

W pierwszym okresie funkcjonowania władzy ludowej terenowy aparat administracji stanowić mieli wyznaczeni pełnomocnicy PKWN, jednakże już w sierpniu 1944 roku podjęto działania zmierzające do odbudowy organów administracji rządowej oraz częściowo bazującego na wzorcach przedwojennych samorządu terytorialnego. Działania te zostały usankcjonowane z dniem 23 listopada 1944 roku, kiedy to restytuowano samorząd terytorialny pochłonięty przez rady narodowe. Zmiany te doprowadziły w latach 1944–1950 do dualizmu władzy i administracji, który wyrażał się w jednoczesnym funkcjonowaniu struktur organizacyjnych administracji rządowej zespolonej (władze I i II instancji – wojewodowie i starostowie) oraz administracji samorządowej i rad narodowych (Malec, Malec 2003, s. 202). Przywrócenie samorządu terytorialnego miało na celu zasymulowanie przed warstwami społeczeństwa jego wpływu na życie społeczności lokalnej żyjącej na danym terenie i rozwiązywania jej problemów bieżących. W efekcie organami wykonawczymi samorządu terytorialnego były wydziały wojewódzkie (wojewoda), wydziały powiatowe (starosta), zarządy miejskie (prezydent lub burmistrz miasta) i zarządy gminne (wójt). Nadzór nad organami wykonawczymi powierzono organom administracji rządowej, organom wykonawczym samorządu wyższego stopnia oraz radom narodowym. Funkcje organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego pełniły rady narodowe, wykonujące zadania w zakresie planowania i kontroli administracji rządowej (Malec, Malec 2003, s. 202–204).

Kolejne zmiany miały miejsce w 1950 roku, kiedy to na podstawie Ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej został *de facto* zlikwidowany samorząd terytorialny jako sprzeczny z ideą centralizmu demokratycznego. Dotychczasowy majątek związków samorządu został przejęty przez państwo. Cztery lata później wprowadzono nowy podział dotychczas funkcjonujących gromad, w których miały działać gromadzkie rady narodowe. Kolejne zmiany miały miejsce w 1958, a następnie w 1972 roku. Zapoczątkowane wówczas

przekształcenia wprowadzano w życie w trzech etapach: w 1972, 1973 i 1975 roku. Trzeci etap zmian obejmował podział na jednostki stopnia podstawowego (gminy, miasta, dzielnice dużych miast) i jednostki stopnia wojewódzkiego (Malec, Malec 2003, s. 206–209). Ostatnie zmiany przed transformacją ustrojową miały miejsce w związku z Ustawą z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, która wbrew tytułowi nie przywróciła właściwych struktur samorządu terytorialnego. Nadal rady narodowe posiadały funkcje charakterystyczne dla władzy państwowej, które z samego założenia uniemożliwiały realizację idei zasadniczych samorządu terytorialnego.

Przełomowym dla odrodzenia idei samorządu terytorialnego w Polsce był rok 1989. Nastąpiło wówczas wiele zmian w niemal wszystkich sferach życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Najistotniejszą była niewątpliwie transformacja ustrojowa, która zapoczątkowała szereg istotnych przekształceń w państwie. Przemiany, jakie nastąpiły po 1989 roku, doprowadziły m.in. do odrodzenia idei szeroko pojmowanej samorządności w Polsce. Od tego momentu można mówić o procesie budowy nowego aparatu administracji publicznej, zarówno państwowej, jak i samorządowej. Założenia przemian ustrojowych sprowadzały się bowiem w głównej mierze m.in. do odtworzenia struktur samorządu terytorialnego zlikwidowanego po II wojnie światowej. To właśnie funkcjonowanie jst. oraz tzw. innych samorządowych jednostek organizacyjnych było wówczas i jest obecnie szczególnie istotne z punktu widzenia życia mieszkańców społeczności żyjących na danym terenie, określonym granicami gmin, miast i powiatów.

Problematykę odtworzenia struktur samorządu terytorialnego podniesiono już podczas obrad Okrągłego Stołu. Podjęto wówczas kwestie przyznania gminom osobowości prawnej, przekazania im w zarząd części dotychczasowego mienia państwowego, zapewniono samodzielność finansowania prowadzonej działalności, określono ramowe kwestie stałej ordynacji wyborczej oraz możliwość zaskarżania decyzji władz państwowych do sądów powszechnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego (Teclaw 2015, s. 127–128; por. Słobodzian 2005, s. 47–48; Sobczak 2002, s. 35–37). Aby to zrealizować, niezbędne były zmiany wprowadzające opracowane od podstaw nowe regulacje prawne funkcjonowania tych podmiotów oraz przepisy pozwalające na organizację ich pracy wewnątrz urzędów. Już 29 grudnia 1989 roku Sejm wprowadził około osiemdziesięciu zmian w obowiązującej wówczas Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, wśród których znalazły się zapisy dotyczące udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w Polsce. Pozwoliło to tym samym na rozpoczęcie prac nad przygotowaniem stosownych projektów ustaw, które zostały przyjęte przez Senat RP w dniu 18 stycznia 1990 roku. Niespełna trzy miesiące później, tj. 8 marca 1990 roku, przyjęta została nowelizacja ustawy zasadniczej, w której zawarto zapis stwierdzający, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialne-

go w sprawowaniu władzy, uzupełniając Konstytucję nowym rozdziałem poświęconym samorządowi” (Dz.U. Nr 16, poz. 94).

Z punktu widzenia praktycznych aspektów wdrażania nowego podziału administracyjnego kraju oraz tworzenia struktur samorządu terytorialnego istotne znaczenie miały ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym i ordynacja wyborcza do rad gmin. To one określały ramy funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz stanowiły podstawę do przygotowania i przeprowadzenia wyborów pierwszych władz samorządowych (Teclaw 2015, s. 129). W okresie kolejnych dwóch miesięcy został uchwalony tzw. pakiet ustaw samorządowych, które w dużej mierze, pomimo wielokrotnych ich nowelizacji, do dziś regulują zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce⁶. Wprowadziły one m.in. prawo samorządu do podejmowania decyzji administracyjnych we własnym imieniu, ochrony samodzielności władz samorządowych oraz zasady współdziałania gminnego w ramach związków międzygminnych.

Skutki prawne z punktu widzenia archiwów

Zorganizowane praktycznie od podstaw na bazie dotychczas działających organów terenowej administracji państwowej jednostki samorządu terytorialnego przystąpiły do realizacji zadań określonych w stosownych aktach prawnych. Zmianie uległy również zapisy Ustawy z dnia 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. Nr 38, poz. 173 ze zm.), do której wprowadzono w poszczególnych artykułach zapisy mówiące o jednostkach samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych jako podmiotach wytwarzających elementy narodowego zasobu archiwalnego. W oparciu o delegację ustawową nowo utworzone jednostki otrzymały z czasem przepisy regulujące ich wewnętrzną pracę kancelaryjną. Podmioty te, zwane w przepisach prawa zamiennie również jednostkami organizacyjnymi, działały m.in. w oparciu o zarządzenie nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1990 roku w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędach gmin, związków komunalnych i sejmików samorządowych, a następnie ogłoszone pomiędzy 1998 a 2003 rokiem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷. Ponieważ przepi-

6 Do najważniejszych ówczesnie regulujących wszystkie istotne kwestie samorządu terytorialnego w Polsce zaliczyć należy: Ustawę z dn. 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123); Ustawę z dn. 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 90, poz. 124); Ustawę z dn. 10.05.1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191); Ustawę z dn. 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198); Ustawę z dn. 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201); Ustawę z dn. 14.12.1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania (Dz.U. Nr 89, poz. 518) zastąpioną Ustawą z dn. 10.12.1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. 1990, Nr 129 poz. 600); Ustawę z dn. 11.10.1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. Nr 110, poz. 473).

7 Dla organów gmin i związków międzygminnych były to: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 22.12.1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112, poz. 1319), a następnie roz-

sy te nie były aktualizowane na szczeblu centralnym, wynikało z tego wiele problemów z bieżącym postępowaniem z dokumentacją w podmiotach.

Pierwszym zasadniczym problemem, jaki niosły za sobą obowiązujące do końca 2010 roku przepisy kancelaryjne dla jednostek samorządu terytorialnego, była ich niekompletność. Aby można było bowiem mówić o odzwierciedlonym w pełni, a zawartym w przepisach procesie aktotwórczym i archiwotwórczym w urzędzie, takowy musi posiadać komplet przepisów kancelaryjno-archiwalnych (Perłakowska 2018, s. 29–67)⁸. Dokonując analizy przepisów, jakie stosowane były w jednostkach samorządu terytorialnego w owym czasie, zauważyć można natychmiast problem braku jednego z istotnych jego elementów – w kolejnych rozporządzeniach Prezes Rady Ministrów oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określili i wprowadzili do stosowania w urzędach tego szczebla jedynie instrukcje kancelaryjne i załączniki do nich w postaci jednolitych rzeczowych wykazów akt. Należy jednak zaznaczyć, że instrukcja kancelaryjna i stanowiący do niej załącznik w postaci jednolitego rzeczowego wykazu akt odzwierciedlały jedynie zachodzący w procesie wytwarzania dokumentacji proces aktotwórczy. Umowne „życie” dokumentu i szerzej rozumianej dokumentacji rozpoczyna się, jak powszechnie wiadomo, od rejestracji pierwszego w danej sprawie i w danym roku pisma lub ogólnie mówiąc wszczęcia sprawy, a kończy się *de facto* na zamknięciu sprawy i teczki akt spraw z końcem roku kalendarzowego. Co w takim przypadku z archiwizacją i dalszymi losami wytworzonej dokumentacji, co z materiałami archiwalnymi wieczystego przechowywania kategorii A! To właśnie te materiały podlegają szczególnej ochronie, także prawnej, nigdy bowiem nie mogą być narażane na uszkodzenie, utratę (w tym wywóz poza granice kraju) i zniszczenie. Do

porządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 10.03.2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 69, poz. 636). Dla organów powiatu były to: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.12.1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz.U. Nr 160, poz. 1074); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 7.12.1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz.U. Nr 102, poz. 1187) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 29.09.2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz.U. Nr 116, poz. 1243). Natomiast dla organów samorządu wojewódzkiego i zespolonej administracji rządowej w województwie były to: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.12.1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu wojewódzkiego (Dz.U. Nr 160, poz. 1073); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 7.12.1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa (Dz.U. Nr 109, poz. 1192); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 18.12.1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 161, poz. 1109); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 28.12.1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 112, poz. 1320). Niektóre z przywołanych w przypisie rozporządzeń wydane były drukiem i opatrzone stosownym komentarzem, zob. Dzwonkowski 2000.

8 Niebagatelną rolę w prawidłowym zarządzaniu dokumentacją mają kompletne przepisy kancelaryjno-archiwalne dedykowane właściwym jednostkom organizacyjnym. Instrukcja kancelaryjna odzwierciedlać powinna w pełni obieg dokumentacji w podmiocie, niezależnie od jej postaci i rodzajów, będący konsekwencją stosowanego bezdziennikowego rejestrowego systemu kancelaryjnego. Zakres zadań i kompetencji jednostki organizacyjnej będzie zaś reprezentowany w budowie jednolitego rzeczowego wykazu akt w oparciu o układ dziesiętny, wyrażony poprzez symbole i hasła klasyfikacyjne. Instrukcja o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego dla odmiany obejmować będzie wszystkie aspekty związane z gromadzeniem, przechowywaniem, ewidencjonowaniem i udostępnianiem gromadzonej dokumentacji, będącej wytworem kancelaryjnym urzędu.

kompletu przepisów kancelaryjno-archiwalnych brakowało wprowadzenia, również mocą stosownego rozporządzenia, instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwów zakładowych dla wszystkich podmiotów, w tym przypadku jednostek samorządu terytorialnego. Instrukcje archiwalne obejmować powinny bowiem to, co określamy mianem procesu archiwotwórczego, czyli zagadnienia szerzej rozumianej organizacji i zadań realizowanych przez archiwa zakładowe i składnice akt. W związku z brakiem kompletu przepisów kancelaryjno-archiwalnych, a także informacji o wprowadzeniu takowych przez władze nadrzędne w stosunku do tych jednostek organizacyjnych, archiwa państwowe wykonując czynności kontrolne w tych urzędach, wydawały zalecenia samodzielnego opracowania instrukcji archiwalnych przez te podmioty, chociaż wymagały one uzgodnienia zawartych w nich zapisów z właściwym terytorialnie archiwum państwowym. Powodowało to posiadanie przez równorzędne urzędy innych w treści, choć prawidłowo skonstruowanych zapisów w zatwierdzanych normatywach. Co więcej, były i takie urzędy, które pomimo zaleceń wydawanych w wyniku przeprowadzonych kontroli latami nie były w stanie opracować i przedłożyć do uzgodnienia i zatwierdzenia takowej instrukcji. Zdarzyły się i takie przypadki, kiedy to pod koniec czwartego kwartału 2010 roku jednostki uzgadniały i zatwierdzały instrukcje archiwalne, które w styczniu 2011 roku przestawały obowiązywać w związku ze zmianą regulacji prawnych w tym zakresie. Innym problemem, jaki warto tu zasygnalizować, była zła sytuacja lokalowa archiwów zakładowych i deprecjacja stanowiska archiwisty w urzędzie, którą mogły poprawić zapisy, jakie znaleźć się powinny m.in. w instrukcjach archiwalnych (Matuszak 2014, s. 112–114).

Kolejny problem to dezaktualizacja klasyfikacji i kwalifikacji archiwalnej zawartej w obowiązujących wówczas jednolitych rzeczowych wykazach akt. Są one zbudowane w oparciu o układ dziesiętny i odzwierciedlają zakres zadań i kompetencji urzędu, nie zaś jego strukturę organizacyjną. Z chwilą pojawienia się nowych zadań w zakresie działalności urzędu organ nadrzędny powinien był dokonać aktualizacji tego niezwykle istotnego załącznika do instrukcji kancelaryjnej. Do jednolitego rzeczowego wykazu akt powinny zostać, jeszcze przed pojawieniem się nowego rodzaju dokumentacji będącego efektem realizacji nowych zadań i kompetencji urzędu, wprowadzone dodatkowe symbole i hasła klasyfikacyjne oraz przypisane do nich prawidłowe kwalifikatory archiwalne. Taka sytuacja jednak przez kilka lat nie miała miejsca, pomimo pojawienia się nowych zadań, chociażby związanych z realizacją inwestycji finansowanych z funduszy europejskich po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Efektem braku reakcji ze strony organów nadrzędnych były zgłaszane do archiwów państwowych liczne postulaty zawierające potrzeby związane z rozszerzeniem jednolitych rzeczowych wykazów akt o nowe hasła i symbole klasyfikacyjne. Według ówczesnie obowiązujących regulacji w tym zakresie dyrektorzy właściwych terytorialnie archiwów państwowych mieli prawo uzgadniania i za-

twierdzenia takich zmian, z czego wówczas często korzystano (Matuszak 2014, s. 114). Miały miejsce również i takie sytuacje, gdy należało dokonać zmian w jednolitym rzeczowym wykazie akt w związku z komasacją haseł klasyfikacyjnych związanych ze zmianą kompetencji urzędu w kontekście zaprzestania realizacji pewnego obszaru zadań.

W omawianym okresie zaobserwowano również, że poszczególne hierarchicznie równorzędne urzędy nie aktualizowały rzeczowych wykazów akt jednolicie. Część spośród nich robiła to dosyć często, wykazując dużą aktywność w tym zakresie, inne zaś przez kilka lat nie wnioskowały o wprowadzenie takich zmian. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy wynikało to z braku takiej potrzeby, obserwując działania innych urzędów miast i gmin czy starostw powiatowych, czy też braku własnej inicjatywy lub obaw w tym zakresie. Z tym zagadnieniem wiązał się również problem niejednolitej klasyfikacji akt spraw w równorzędnych urzędach, czyli znakowania takich samych rzeczowo teczek akt spraw różnymi symbolami klasyfikacyjnymi w różnych podmiotach. Co za tym idzie, zdarzało się, że różniła się także kwalifikacja tej dokumentacji, czyli czasookres jej przechowywania w archiwum zakładowym, co korygować musiały w trakcie realizacji czynności kontrolnych archiwa państwowe. Z chwilą wnioskowania do archiwum państwowego o wyrażenie zgody na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej wiele pozycji umieszczonych na spisach przeznaczonych do zniszczenia było zatrzymywanych przez Komisję Archiwalnej Oceny Dokumentacji jako nieprawidłowo zakwalifikowane do właściwych kategorii archiwalnych i w związku z tym niezgodnie z prawem przeznaczone na makulaturę lub zniszczenie (Matuszak 2014, s. 114).

Innym problemem było stosowanie przepisów kancelaryjnych właściwych dla jednostek samorządu terytorialnego przez tzw. inne samorządowe jednostki organizacyjne. Podmioty te, posługując się takimi przepisami kancelaryjno-archiwalnymi, stosowały tym samym złą klasyfikację i kwalifikację wytwarzanej przez siebie dokumentacji. Często, również nie posiadając praktycznie żadnych przepisów kancelaryjno-archiwalnych, nadal stosowały w praktyce dziennikowy system kancelaryjny. Część z nich pozostawała poza kontrolą właściwych terytorialnie archiwów państwowych lub nie wykonywała terminowo zaleceń wskazanych przez kontrole. Był to bardzo poważny problem, bowiem rzutował na ilość i jakość zachowanej w przyszłości spuścizny dokumentacyjnej, która stanowi podstawę prowadzonych badań naukowych w różnych obszarach zagadnień, m.in. z zakresu rozwoju administracji, historii gospodarczej, socjologii czy badań źródłoznawczych.

Konieczne zmiany

W związku z zasygnalizowanymi powyżej problemami wynikającymi ze stosowania zdezaktualizowanych i niekompletnych przepisów kancelaryjno-archiwalnych, wdrażaniem nowych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wprowadzaniem nowych systemów zarządzania dokumentacją i coraz powszechniej stosowanymi nowymi nośnikami dokumentacji (zapisu informacji) zaistniała pilna potrzeba wprowadzenia nowych przepisów kancelaryjno-archiwalnych. Potrzeba zmian wynikała oczywiście z kilku różnych kwestii, w tym m.in. z zaspokajania rosnących informacyjnych potrzeb społeczeństwa. To właśnie w dobie tzw. społeczeństwa informacyjnego najwyższym priorytetem urzędów administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego, jest sprawne wykonywanie i egzekwowanie postanowień szeroko rozumianego prawa, działanie na rzecz klientów urzędów oraz administrowanie powierzonym majątkiem, aby osiągnąć wyznaczone cele. Odzwierciedleniem funkcjonowania urzędów państwowych i samorządowych we współczesnych realiach są m.in. dokumenty określające misję, wizję i strategię poszczególnych jednostek organizacyjnych⁹. Dlatego zaczęto wprowadzać zmiany w obowiązujących regulacjach prawnych.

Warto w tym miejscu zasygnalizować, że w Strategii Archiwów Państwowych na lata 2010–2020, w ramach zawartych w niej celów strategicznych (czterech) i operacyjnych, określono również zagadnienia związane z zarządzaniem dokumentacją w jednostkach samorządu terytorialnego. Mowa o trzecim celu strategicznym – Zapewnienie efektywności zarządzania dokumentacją, w tym dokumentem elektronicznym, w podmiotach wykonujących zadania publiczne – związanym z wykonywaniem tzw. nadzoru archiwalnego, który ma określone następujące cele operacyjne (Strategia ..., s. 21–24):

- wspieranie nowych rozwiązań prawnych w zakresie efektywnego zarządzania dokumentacją przez udział w procesie legislacyjnym;
- upowszechnianie dobrych praktyk w dziedzinie zarządzania dokumentacją;
- nadzorowanie postępowania z dokumentacją w podmiotach wykonujących zadania publiczne;

⁹ Dokumenty zwane „strategiami” są zgodne z działaniami rządu RP związanymi z raportem Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, zawartymi w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030. Kalendarz realizacyjny. W przyjętych dziewięciu strategiach „dziedzina archiwalna” włączona została do Strategii rozwoju kapitału społecznego, koordynowanej przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Konsekwencją tych działań w przypadku archiwów państwowych jest Strategia Archiwów Państwowych na lata 2010–2020. Została ona ogłoszona w Komunikacie nr 1/2010 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dn. 23 grudnia 2010 r. Wizja działalności archiwów obejmuje: zapewnienie każdemu obywatelowi przyjaznego, ciągłego i bezpiecznego dostępu, w dowolnym miejscu i czasie, do zgromadzonych w archiwach zasobów informacji; inspirowanie i wspieranie sektora publicznego w dziedzinie zarządzania dokumentacją utrwaloną w każdej postaci, w celu zabezpieczenia źródeł pamięci historycznej, a także interesów państwa i obywateli; kreowanie i wspieranie przedsięwzięć edukacyjnych służących poznaniu i zrozumieniu przeszłości narodu, państwa, społeczności lokalnych i poszczególnych obywateli a także wzmacnianie potrzeby uczestnictwa w kształtowaniu dziedzictwa narodowego; uświadomienie obywatelom znaczenia zasobu archiwalnego oraz możliwości wszechstronnego jego wykorzystania; stałe dostosowywanie archiwów do zmieniającego się otoczenia i jego potrzeb. Szerzej na ten temat: Matuszak 2015, s. 29–47.

- nadzorowanie procesu wartościowania dokumentacji w podmiotach wykonujących zadania publiczne;
- kształtowanie zasobów ludzkich w dziedzinie nadzoru nad postępowaniem z dokumentacją, w tym z dokumentem elektronicznym.

Jak z powyższego wynika, Strategia i zawarte w niej zapisy mają bezpośrednie przełożenie na współdziałanie archiwów państwowych z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania, postępowania i archiwizacji dokumentacji powstającej w tych urzędach.

Z chwilą uchwalenia Ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 230) wiadomo było, że z początkiem 2011 roku wprowadzone zostaną daleko idące zmiany związane m.in. z przepisami kancelaryjno-archiwalnymi. Najważniejsze z punktu widzenia zarządzania dokumentacją są zmiany wprowadzone w ustawie archiwalnej. Zmieniono tytuł rozdziału drugiego tej ustawy, który otrzymał brzmienie *Postępowanie z materiałami archiwalnymi i inną dokumentacją* oraz zapisy art. 6 w ust. 2, 2a, 2b i 2c. Ze znowelizowanego art. 6 wynika, że podmiotom, takim jak: organom gminy i związkowi międzygminnym oraz organom obsługującym te organy i związki; organom powiatów i starostw powiatowych; organom samorządu województwa i urzędów marszałkowskich oraz organom zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędach obsługujących te organy, przepisy kancelaryjno-archiwalne wprowadzają do stosowania i zatwierdzają inne podmioty niż Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych i dyrektorzy właściwych terytorialnie archiwów państwowych. W zakresie kompetencji tych ostatnich pozostało zatwierdzanie instrukcji określających zasady i tryb postępowania z dokumentacją w organach państwowych, państwowych jednostkach organizacyjnych i samorządowych jednostkach organizacyjnych z wyłączeniem wymienionych powyżej jednostek organizacyjnych. W stosunku do wymienionych w art. 6 ust. 2a podmiotów, na mocy art. 6 ust. 2b Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej oraz ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określić miał i w efekcie wdrożyć w 2011 roku w drodze rozporządzenia komplet nowych przepisów kancelaryjno-archiwalnych. W myśl zapisów art. 6 ust. 2c wzmiankowane rozporządzenie powinno uwzględnić potrzebę zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentacji tak, aby chronić ją przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą (Matuszak 2014, s. 115–116).

Zapowiedź i termin wprowadzenia w życie tych przepisów z dniem 1 stycznia 2011 roku był jasny i precyzyjny. Od tej chwili jednostki samorządu terytorialnego miały świadomość czekających je zmian. Wiedzę o powyższym powinni mieć również kierownicy tzw. innych samorządowych jednostek organizacyjnych, którzy

do tej chwili, jeżeli jeszcze tego nie uczynili, powinni podjąć działania zmierzające do opracowania, uzgodnienia i zatwierdzenia własnych przepisów kancelaryjno-archiwalnych dla swoich jednostek organizacyjnych. Powinny one być gotowe i wejść w życie z początkiem 2011 roku. Niestety wiele podmiotów podeszło do tego tematu bardzo opieszale, w związku z czym po 1 stycznia 2011 roku pozostały one bez obowiązującej podstawy prawnej w tym zakresie. Przepisy, w oparciu o które prowadziły swój system kancelaryjny, przestały bowiem z końcem 2010 roku obowiązywać. Rok 2011 przyniósł dla wielu podmiotów swoisty szok i konieczność podjęcia intensywnych prac związanych z opracowaniem przepisów dotyczących zarządzania dokumentacją. Również i dla archiwów państwowych zaczął się czas bardzo intensywnej pracy, kiedy to wiele placówek (np. oświatowych, miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej) i podobnych jednostek organizacyjnych postanowiło w bardzo krótkim czasie opracować w uzgodnieniu z właściwym terytorialnie archiwum państwowym przepisy kancelaryjno-archiwalne. Zmianie uległy również przepisy, w oparciu o które dyrektorzy archiwów państwowych do tej pory uzgadniali i zatwierdzali przepisy kancelaryjno-archiwalne, co powodowało szereg komplikacji. Problemem dla wielu podmiotów było nie tylko opracowanie własnych normatywów, lecz także zrozumienie samej istoty zmian i zakresu podmiotowego wdrażanych przepisów kancelaryjno-archiwalnych¹⁰.

Prawdziwy jednak problem dotknął same jednostki samorządu terytorialnego, bowiem pomimo zapowiedzi 1 stycznia 2011 roku nowe przepisy nie zostały ogłoszone w zapowiadany terminie. Zaskoczenie było duże zarówno dla samych zainteresowanych, jak i pracowników archiwów państwowych, którzy byli świadomi, że do ostatnich chwil 2010 roku trwała wymiana korespondencji pomiędzy właściwymi resortami – Rządowym Centrum Legislacji a Departamentem Kształtowania Narodowego Zasobu Archiwalnego Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych. Niestety pomimo zintensyfikowanych prac nad uzgodnieniem ostatecznej wersji rozporządzenia, pomiędzy 1 a *de facto* 21 stycznia 2011 roku, zainteresowane strony miały jedynie do dyspozycji kolejne wersje projektu dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹¹. Jednostki samorządu terytorialnego stanęły wówczas przed dylematem – czy stosować dostępny projekt rozporządzenia, czyli prawa jeszcze nieustanowionego, czy też posługiwać się zapisami uchylonych przepisów, które były do końca 2010 roku prawem obowiązującym? Urzędy wybierały różne rozwiązania, często niestety bez konsultacji

10 Wyjaśnieniu zakresu podmiotowego obowiązywania nowych regulacji służyły m.in. informacje opracowywane przez Departament Kształtowania Narodowego Zasobu Archiwalnego Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych. Zob.: Informacja nr 6 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z dn. 19.04.2011 r. w sprawie zakresu podmiotowego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67 i Nr 27 poz. 140), www.archiwa.gov.pl zakładka Zarządzanie dokumentacją (dostęp: 22.05.2020).

11 Zob.: Nowe regulacje zarządzania dokumentacją w administracji publicznej: Instrukcja Kancelaryjna, Jednolite Rzeczowe Wykazy Akt, Instrukcja Archiwalna. Pytania i odpowiedzi, www.bip.mswia.gov.pl (dostęp: 10.07.2017).

z właściwym terytorialnie archiwum państwowym. W efekcie, po wejściu w życie formalnie z dniem 18 stycznia 2011 roku rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹² wiele urzędów musiało dokonać korekty znakowania spraw prowadzonych pomiędzy 1 a 18 stycznia 2011 roku w oparciu o wprowadzone nowe i obowiązujące w tym zakresie przepisy. Było to związane z realizowaniem przez te podmioty wielu spraw w okresie przejściowym, czyli *de facto* zarządzania dokumentacją bez obowiązującej podstawy prawnej w tym zakresie¹³.

Warto w tym miejscu postawić sobie pytanie – na co liczyli aktotwórcy, czyli jednostki samorządu terytorialnego? Zdecydowana większość podmiotów oczekiwała nowelizacji przede wszystkim jednolitych rzeczowych wykazów akt, z uwzględnieniem wszystkich sugestii związanych z jego rozszerzeniem o nowe hasła i symbole klasyfikacyjne. Oczekiwali również wprowadzenia kompletu przepisów kancelaryjno-archiwalnych, co zwolniłoby ich z obowiązku samodzielnego opracowywania instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwów zakładowych. To ostatnie rzeczywiście miało miejsce. Rozporządzenie PRM z 18 stycznia 2011 roku wprowadziło jedną instrukcję kancelaryjną, cztery rzeczowe wykazy akt dedykowane odrębnym podmiotom oraz długo oczekiwaną, opracowaną od podstaw instrukcję archiwalną. Tym samym dokonała się swoista ewolucja, gdyż po raz pierwszy w polskim prawie podmioty otrzymały komplet przepisów regulujących kwestie zarządzania dokumentacją w jednostkach tej rangi – kompletu jednolitych przepisów dla różnych podmiotów¹⁴, bowiem instrukcja kancelaryjna i archiwalna są wspólne, różne zaś są jednolite rzeczowe wykazy akt.

Przejawem pewnej ewolucji jest również docenienie roli i znaczenia archiwisty zakładowego w urzędzie, który po raz pierwszy pojawił się w takich przepisach. Swoistym *novum* jest także wprowadzenie stanowiska koordynatora czynności kancelaryjno-archiwalnych, do którego zadań należy bieżący nadzór nad prawidłowym wykonywaniem czynności kancelaryjnych, a w szczególności dobór klas z wykazu akt do załatwianych spraw, właściwe zakładanie akt spraw i prowadzenie teczek akt spraw w urzędzie (Matuszak 2014, s. 117; Informacja nr 12 ...).

12 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67). Rozporządzenie stanowi: Instrukcja kancelaryjna (zał. nr 1): a) Przepisy ogólne; b) Czynności kancelaryjne w systemie EZD; c) Czynności kancelaryjne w systemie tradycyjnym; d) Postępowanie z dokumentacją w przypadku ustania działalności podmiotu lub jego reorganizacji; Jednolite Rzeczowe Wykazy Akt (zał. nr 2–5); Instrukcja Archiwalna (zał. nr 6); Załączniki (struktura metadanych i minimalne wymagania techniczne dla odzworowań cyfrowych).

13 Z chwilą wejścia w życie nowych regulacji na rynku księgarskim ukazały się publikacje komentujące treść rozporządzenia (Zob.: Kral 2011; Regliński 2013; Współczesna biurowość ... 2013).

14 Adresatami rozporządzenia są: organy gminy i związki międzygminne oraz urzędy obsługujące te organy i związki; organy powiatu i starostwa powiatowe; organy samorządu województwa i urzędy marszałkowskie; organy zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędy obsługujące te organy.

Z chwilą wejścia w życie rozporządzenia PRM z 18 stycznia 2011 roku, zamiast spodziewanego rozszerzenia, dokonano komasacji haseł klasyfikacyjnych – w przypadku gmin zredukowano liczbę haseł o blisko 26% (313 pozycji) w porównaniu do dotychczas stosowanego jednolitego rzeczowego wykazu akt. Działanie to było odwrotnością oczekiwań tych urzędów i zatrudnionych w nich archiwistów. Ponadto dużą grupę dokumentacji przekwalifikowano do wyższej kategorii archiwalnej (do kat. A oraz podniesiono kwalifikatory dla dokumentacji niearchiwalnej kat. B). Spowodowało to liczne problemy w rozumieniu wartości wyższej i niższej kategorii archiwalnej, szczególnie w stosunku do dokumentacji, która była i jest gromadzona obecnie¹⁵. Wymusiło to konieczność weryfikacji zasobu archiwów zakładowych pod tym kątem, co okazało się w praktyce zadaniem niezmiernie trudnym (*Informacja nr 11...*). Ze zmianą kategorii archiwalnych związane były również kwestie porządkowania zgromadzonej dokumentacji. Określono bowiem, że dokumentacja o dłuższym niż 10 lat okresie przechowywania będzie porządkowana analogicznie do materiałów archiwalnych (*Informacja nr 15...*). Zmianie uległa także sama budowa jednolitych rzeczowych wykazów akt, z którego usunięto kolumnę pod nazwą *Inna komórka* oraz usunięto symbol kat. Bc. Od tej pory znak sprawy nadaje w urzędzie tylko jedna komórka uznana za merytoryczną do prowadzenia danej sprawy¹⁶.

Cyfrowa rewolucja

Wszystkie te działania, które wprowadziły tak daleko idące zmiany w jednolitych rzeczowych wykazach akt, wymusiły na archiwach państwowych przeprowadzenie licznych ekspertyz i konsultacji w zakresie prawidłowej kwalifikacji dokumentacji zgromadzonej w archiwach zakładowych urzędów. Jednak to wszystko było ewolucją dotychczasowych zapisów, często bardzo do siebie podobnych w stosowaniu do tych zawartych w uchylonych z końcem 2010 roku przepisach. Swoista rewolucja dokonała się w zupełnie innym zakresie. Mianowicie kierownik podmiotu – wójt, burmistrz, starosta itd. otrzymał możliwość wyboru sposobu przebiegu, załatwiania i dokumentowania prowadzonych spraw. Od stycznia 2011 roku kierownicy podmiotów otrzymali możliwość wyboru tradycyjnego systemu kancelaryjnego (papie-

15 W związku z problemami związanymi z weryfikacją kwalifikacji zgromadzonego już w archiwach zakładowych zasobu publikowano na bieżąco stosowne wyjaśnienia. Zob.: *Informacja nr 8 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych* z dn. 19.04.2011 r. w sprawie stosowania przepisu § 6 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67 i Nr 27, poz. 140), www.archiwa.gov.pl zakładka Zarządzanie dokumentacją (dostęp: 22.05.2020); *Informacja nr 13 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych* z dn. 22.12.2011 r. w sprawie wyjaśnienia wyrażenia „Kategoria archiwalna o wartości wyższej”, www.archiwa.gov.pl zakładka Zarządzanie dokumentacją (dostęp: 22.05.2020).

16 Właściwość stosowania symbolu kat. Bc wyjaśniona została w § 9.5 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67).

rowego) lub wdrożenia Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją – EZD (szerzej: Szpor 2013; Jabłoński, Radziszewski 2014). W przypadku podjęcia decyzji o stosowaniu EZD w urzędzie nie pozostawiono możliwości powrotu, nawet w przypadku zaistniałych problemów, do tradycyjnego systemu kancelaryjnego. Podmioty, które zdecydowały się na zastosowanie dotychczas używanych systemów monitorowania obiegu dokumentacji jako systemu EZD, miały jedynie 12 miesięcy na ich dostosowanie do obowiązujących standardów. Oprócz tego kierownik podmiotu zobowiązany został do wskazania wyjątków w zakresie prowadzenia spraw w stosunku do wybranego systemu kancelaryjnego. W treści rozporządzenia PRM z 18 stycznia 2011 roku wprowadzono również nowe pojęcia typu: naturalny dokument elektroniczny¹⁷, odwzorowanie cyfrowe¹⁸, inne znaczenie sprawy¹⁹ i prowadzącego sprawę²⁰, skład chronologiczny²¹ itp. Zmiany dotyczą również zapisów związanych z personelem, o czym była już mowa, oraz lokalem archiwów zakładowych. Wszystkie podmioty, których lokale archiwów zakładowych nie spełniają wymogów zawartych w rozporządzeniu PRM z 18 stycznia 2011 roku, otrzymały pięć lat na ich dostosowanie do nowych standardów. Wprowadzono również możliwość organizowania filii archiwum zakładowego, a także obligatoryjną sprawozdawczość roczną z działalności archiwum zakładowego składaną do 31 marca roku następującego po roku sprawozdawczym²². Nie pominięto także kwestii zabezpieczania, profilaktyki i ochrony dokumentacji już na etapie procesu aktotwórczego, a mianowicie stosowanie teczek z tektury bezkwasowej. Rozporządzenie PRM z 18 stycznia 2011 roku zostało uzupełnione także kilkoma załącznikami²³.

- 17 Naturalny dokument elektroniczny – dokument będący od początku swojego istnienia zbiorem zapisanym w postaci elektronicznej, możliwym do odczytania wyłącznie za pośrednictwem odpowiednich urządzeń elektronicznych, nieposiadający pierwowzoru w postaci nieelektronicznej.
- 18 Odwzorowanie cyfrowe – dokument elektroniczny będący kopią elektroniczną dowolnej treści zapisanej w postaci innej niż elektroniczna, umożliwiający zapoznanie się z tą treścią i jej zrozumienie, bez konieczności bezpośredniego dostępu do pierwowzoru.
- 19 Sprawa – jest to zdarzenie lub stan rzeczy, w tym z zakresu postępowania administracyjnego, wymagające rozpatrzenia i podjęcia czynności służbowych lub przyjęcia do wiadomości.
- 20 Prowadzący sprawę – pracownik załatwiający merytorycznie daną sprawę, realizujący w tym zakresie przewidziane czynności kancelaryjne, a w szczególności rejestrujący sprawę, przygotowujący projekty pism w danej sprawie, dbający o terminowość załatwiania sprawy i kompletujący akta sprawy.
- 21 Skład chronologiczny – utworzony w podmiocie, w którym wprowadzono EZD. Jest to uporządkowany zbiór dla dokumentacji w postaci nieelektronicznej w układzie wynikającym z kolejności wprowadzenia do systemu EZD.
- 22 Nadzór nad jednostkami organizacyjnymi posiadającymi w swoich strukturach archiwa zakładowe nie ogranicza się jedynie do tych komórek organizacyjnych. Kontroli w zakresie postępowania z dokumentacją mogą zostać poddane wszystkie komórki organizacyjne urzędu lub instytucji. Zazwyczaj ma to miejsce, gdy w trakcie kontroli archiwum zakładowego okazuje się, że nie wszystkie komórki przekazują akta spraw zakończonych zgodnie z wyznaczonymi terminami. Wówczas kontroluje się funkcjonowanie całego systemu kancelaryjnego, sposób formowania teczek akt spraw oraz kwalifikację i klasyfikację dokumentacji wytwarzanej w danym podmiocie.
- 23 Wśród nich znalazły się: zał. nr 1 do instrukcji kancelaryjnej: A – Struktura metadanych opisujących przesyłkę wpływającą; B – Struktura metadanych opisujących przesyłkę wychodzącą; C – Struktura metadanych opisujących elementy akt sprawy niebędące przesyłkami; D – Struktura metadanych opisujących sprawę; zał. nr 2 do instrukcji kancelaryjnej – Minimalne wymagania techniczne dla odwzorowań cyfrowych oraz zał. do instrukcji archiwalnej w postaci Warunków wilgotności i temperatury w pomieszczeniach magazynowych archiwum zakładowego.

Nowe przepisy dedykowane jednostkom samorządu terytorialnego powstawały z dużymi problemami. Spóźnione regulacje prawne spowodowały wiele problemów ze znakowaniem, załatwianiem spraw i archiwizacją dokumentacji, szczególnie w pierwszym kwartale ich obowiązywania. Wprowadzenie stanowiska koordynatora czynności kancelaryjno-archiwalnych obarczyło te osoby dużą odpowiedzialnością za prawidłową klasyfikację i kwalifikację, zarówno prowadzonej, jak i zarchiwizowanej już dokumentacji. Problemem bieżącym było dostosowanie symboliki komórek organizacyjnych do często nowych struktur organizacyjnych oraz brak w rozporządzeniu PRM z 18 stycznia 2011 roku wzorów druków i formularzy, które miały do tej pory zastosowanie i funkcjonowały w oparciu o uchylone przepisy kancelaryjno-archiwalne. Na tę kwestię do dziś zwracają uwagę archiwiści zakładowi, którzy boleją po zmianie przepisów wykonawczych do ustawy archiwalnej (Dz.U. z 2002 r. Nr 167, poz. 1375). Dla odmiany pozytywną kwestią jest dostrzeżenie problemu archiwizacji i zabezpieczenia dokumentacji oraz podniesienie rangi i prestiżu archiwisty zakładowego. Swoistym mankamentem dla jednostek samorządu terytorialnego, a kwestią pozytywną z punktu widzenia archiwów państwowych, był brak możliwości dokonywania samodzielnego rozszerzenia rzeczowych wykazów akt, do czego upoważniony jest jedynie organ ustanawiający te przepisy (Informacja nr 5 ...). Należy jednak zwrócić uwagę na nowelizację ustawy archiwalnej, obowiązującą od 1 listopada 2015 roku, a szczególnie zapisy zawarte w art. 6 ust. 2d, które pozwalają obecnie na uzupełnienia jednolitych rzeczowych wykazów akt, jednakże z zastrzeżeniem, że jest to niezbędne dla klasyfikacji nowych zadań i nie narusza konstrukcji klasyfikacji. *De facto* nie zmienia to w zasadniczy sposób kwestii określonych powyżej.

Bolączki archiwisty

Z perspektywy minionych dziewięciu lat, jakie upłynęły od wdrożenia przepisów kancelaryjno-archiwalnych dla jednostek samorządu terytorialnego, z punktu widzenia państwowej służby archiwalnej możemy pokusić się o pewne wnioski. Wynikają one w dużej mierze z zadań o charakterze kontrolnym i doradczo-konsultacyjnym, jakie realizują w stosunku do tych podmiotów właściwe terytorialnie archiwa państwowe.

Wymogi zawarte w rozporządzeniu PRM z dnia 18 stycznia 2011 roku dotyczące lokali archiwów zakładowych spowodowały, że w obecnej sytuacji zdecydowana większość jednostek organizacyjnych, do których wyżej wymienione przepisy są adresowane, nie spełnia tych wymogów. Zdarzają się urzędy, które przed 2011 rokiem dokonały znaczących inwestycji w lokale archiwów zakładowych i ich wyposażenie zlokalizowanych poniżej poziomu budynku (gruntu). W związku z tym jednostki te sygnalizują brak jakichkolwiek fizycznych i finansowych możliwości

w kwestii zmiany lokalizacji pomieszczeń zajmowanych przez archiwa zakładowe. Pod tym względem sytuacja ulega bardzo powolnej poprawie. Tylko nieliczne jednostki dostosowały dotychczasowe lub pozyskały nowe pomieszczenia na potrzeby archiwum zakładowego spełniające określone wymogi. Są to jednak sytuacje marginalne i niepokojące, ponieważ termin dostosowania archiwów zakładowych upłynął w styczniu 2016 roku. W związku z tym pojawił się problem w zakresie określania terminów realizacji zaleceń pokontrolnych w tym obszarze.

Pozostałe tzw. inne samorządowe jednostki organizacyjne, w tym m.in. biblioteki, szkoły, muzea, domy kultury itp., pozostające pod nadzorem właściwego terytorialnie archiwum państwowego, po 2011 roku samodzielnie opracowują przepisy kancelaryjno-archiwalne. W pozostałych przypadkach zakres ich stosowania uzależniony jest w dużej mierze od decyzji kierowników jednostek organizacyjnych odnośnie do wprowadzenia ich do praktyki kancelaryjnej, a także sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem ich stosowania przez podległych im pracowników. Problem stanowi także prawidłowe stosowanie przepisów kancelaryjno-archiwalnych w podmiotach, które przeszły z dotychczas stosowanego systemu dziennikowego na system bezdziennikowy. Dla jednostek, którym zmiana systemu kancelaryjnego stwarza wiele problemów, prowadzone są przez pracowników nadzoru archiwalnego liczne, powtarzane niejednokrotnie konsultacje, instruktaże i szkolenia.

Sporo wątpliwości w kwestii brakowania budzą wnioski przygotowywane przez jednostki samorządu terytorialnego, które działają w oparciu o rozporządzenie PRM z 18 stycznia 2011 roku. Głównym problemem jest brak weryfikacji kategorii archiwalnych dotychczas zgromadzonego zasobu. Zmiany związane z procedurą brakowania, jakie zaczęły obowiązywać od 2015 roku, spowodowały również nadsyłanie wniosków sporządzonych nieprawidłowo pod względem formalnym (nowe regulacje w tym zakresie: Dz.U. z 2015 r., poz. 1743). Wynika to z braku bieżącego monitorowania zmian w obowiązujących aktach prawnych przez archiwistów zakładowych. W stosunku do jednostek, które przygotowują wnioski w sposób nieprawidłowy, pracownicy nadzoru archiwalnego kierują pisma wskazujące aktualne podstawy prawne, w oparciu o które należy sporządzać wnioski na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej. Udzielane są również na bieżąco dodatkowe informacje i wyjaśnienia, głównie w formie telefonicznej. Około 1/3 podmiotów do chwili obecnej nie wypełnia swoich zadań związanych z corocznym przysyłaniem sprawozdań z działalności archiwum zakładowego. Wymóg ten dotyczy jednostek, które mają taki obowiązek wskazany w przepisach szczegółowych.

Co należy podkreślić, przepisy kancelaryjno-archiwalne dla jednostek samorządu terytorialnego, które wprowadziło w życie rozporządzenie PRM z 18 stycznia 2011 roku, podniosło rangę i prestiż archiwów zakładowych, jak również samych archiwistów. Wzrost rangi archiwów zakładowych jest szczególnie widoczny w tych

jednostkach, które zamierzają w najbliższym czasie przejść, już lub przeszły, na EZD. W tym obszarze proces postępuje naprzód, jednak niezwykle wolno. Zdecydowana większość jednostek pozostających pod nadzorem państwowej służby archiwalnej nadal wytwarza dokumentację w tradycyjnym systemie kancelaryjnym prowadzonym w oparciu o dokumentację aktową. Nowe uregulowania pomimo wzrostu rangi i znaczenia archiwistów, niestety nie przyniosły zmian w formie ich zatrudnienia. W zdecydowanej większości urzędów archiwista zakładowy nie jest zatrudniony na pełnym etacie. Osoby zatrudniane do prowadzenia archiwum zakładowego wybierane są często z osób w wieku przedemerytalnym lub spośród nowo przyjętych pracowników i zajmują się archiwum w ramach innych obowiązków służbowych. Inną bolączką pozostaje uzupełnianie kwalifikacji zawodowych przez te osoby (Matuszak 2017, s. 33–53). Etat archiwisty zakładowego zaszeregowany jest do etatów obsługi, co powoduje, że osoby prowadzące archiwum unikają takiej formy zatrudnienia. Jako referenci administracyjni otrzymują dodatkowe zadania, ale także wyższe wynagrodzenie i możliwość awansu zawodowego. Ten rodzaj zatrudnienia ogranicza jednakże czas pracy poświęcony na archiwum zakładowe i zmniejsza jej efektywność. Biorąc pod uwagę powyższą sytuację oraz brak sankcji prawnych, należy stwierdzić, że prawidłowe kształtowanie narastającego zasobu jest pomimo zmian prawnych znacznie utrudnione. W świetle nowych przepisów kancelaryjno-archiwalnych, w wielu jednostkach funkcję koordynatora czynności kancelaryjno-archiwalnych powierzono archiwście zakładowemu. Usytuowanie w strukturach organizacyjnych jednostek archiwum zakładowego nie uległo również zmianie, tzn. archiwum zakładowe jest nadal podległe innej komórce organizacyjnej lub rzadziej jest samodzielny stanowiskiem pracy, brakuje archiwów zakładowych jako odrębnych komórek merytorycznych.

Do najczęściej stwierdzanych uchybień należy duża rotacja przeszkolonych archiwistów zakładowych, co powoduje brak ciągłości w wykonywaniu prac archiwalnych. Ponadto niewłaściwie łączy się dotychczasowy zakres ich obowiązków z prowadzeniem archiwum zakładowego. Brak możliwości opuszczenia stanowiska pracy nie pozwala na wykonywanie w sposób należyty prac związanych z zabezpieczaniem, gromadzeniem i ewidencją zasobu. Tylko w nielicznych jednostkach organizacyjnych archiwista zatrudniony jest na pełnym bądź części etatu w archiwum zakładowym. Nagminne jest łączenie obowiązków służbowych wykonywanych na podstawowym stanowisku pracy z obowiązkami archiwisty zakładowego, bez precyzyjnego wskazania przez kierowników jednostek dni i godzin przeznaczonych na obsługę archiwum zakładowego. W części jednostek organizacyjnych występują niedobory kadrowe w archiwum zakładowym w stosunku do posiadanego zasobu. Jednostki organizacyjne nie wykonują licznych sugestii i zaleceń pokontrolnych głównie z powodu braku wolnych etatów.

W okresie po 2011 roku wzrosła zdecydowanie ilość przeprowadzanych przez pracowników archiwów państwowych konsultacji, z których można wyłonić kilka zasadniczych rodzajów. Pierwszą grupę stanowią konsultacje związane z uregulowaniami zawartymi w treści rozporządzenia PRM z 18 stycznia 2011 roku, bowiem wielu koordynatorów czynności kancelaryjno-archiwalnych oraz archiwistów zakładowych nadal ma problemy z interpretacją niektórych zapisów. Drugą grupę konsultacji stanowią te, które związane są z masowym uzgadnianiem przepisów kancelaryjno-archiwalnych dla samorządowych jednostek organizacyjnych nieznajdujących się pod nadzorem państwowej służby archiwalnej. W stosunku do tych jednostek niemalże w 100% są to konsultacje osobiste, przeprowadzane z przedstawicielami tych podmiotów w siedzibach archiwów. Dla każdej jednostki organizacyjnej nieobjętej nadzorem archiwalnym, a uzgadniającej nowe przepisy kancelaryjno-archiwalne, przeprowadzany jest bardzo szczegółowy instruktaż dotyczący stosowania takich przepisów. Postępowanie takie jest zasadne, ponieważ w jednostkach tych nie ma osób posiadających odpowiednie przeszkolenie w tym zakresie. Dopiero po zatwierdzeniu kompletu przepisów kancelaryjno-archiwalnych część jednostek podejmuje decyzję o przeszkoleniu pracownika zajmującego się zadaniami składnicy akt. Ostatnie dwie grupy dotyczą konsultacji związanych z postępowaniem z dokumentacją, w tym przede wszystkim z weryfikacją posiadanych zasobów pod kątem zmiany kategorii archiwalnej oraz brakowaniem dokumentacji niearchiwalnej.

Wnioski

Podsumowując niniejsze zaledwie naszkicowane rozważania, możemy zauważyć, że z perspektywy minionego trzydziestolecia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego nastąpiły duże zmiany w zakresie postępowania z dokumentacją. Przez dwie dekady jednostki te funkcjonowały w oparciu o często niekompletne przepisy kancelaryjno-archiwalne. Nie doceniano również roli i znaczenia archiwów zakładowych, o samych archiwistach nie wspominając. Z czasem zmiany, jakie wprowadzono w 2011 roku obejmujące postępowanie z dokumentacją w jednostkach samorządu terytorialnego, wiele zmieniły w omawianym zakresie.

Dzięki rozporządzeniu PRM z 18 stycznia 2011 roku jednostki te otrzymały komplet przepisów kancelaryjno-archiwalnych, odpowiadający wymogom współczesnej pracy biurowej. W związku z wprowadzeniem tych regulacji nastąpiło również wiele zmian związanych m.in. z kwalifikacją dokumentacji wytwarzanej obecnie i już zgromadzonej w archiwach zakładowych.

Szczególnie istotne wydają się dwie kwestie. Pierwsza to podniesienie po wielu latach rangi i znaczenia oraz pozycji archiwistów zakładowych i osób wykonujących zadania koordynatorów kancelaryjno-archiwalnych. Wydaje się, że osoby

te przy odpowiednim przygotowaniu zawodowym powinny być jednymi z najważniejszych osób w urzędzie, mającymi wpływ na bieżącą pracę kancelaryjną. Drugą ważną sprawą jest możliwość wyboru systemu służącego do dokumentowania i przebiegu wykonywanych czynności w postaci elektronicznego zarządzania dokumentacją. Jest to zarazem pewien znak nowoczesności w urzędach działających *de facto* najbliżej obywatela. W tym zakresie, obok odpowiednich środków finansowych, niezbędna jest również zmiana podejścia i myślenia o powyższym. Wydaje się jednak, że zmiany, jakie wprowadzono w 2011 roku, nie zamykają drogi rozwoju metod i sposobów zarządzania dokumentacją w administracji publicznej. Są one jedynie początkiem kierunku wytyczonego ku nowoczesności i zmiany podejścia do szeroko rozumianej dokumentacji i stosowanych metod pracy. Jest to zarazem widoczny znak przemian, jakie miały miejsce nie tylko z perspektywy minionego trzydziestolecia, lecz szczególnie ostatniej dekady.

Zakończenie

Po okresie deformacji idei i zadań samorządu terytorialnego realizowanych przez scentralizowaną administrację państwową, po roku 1989 nastąpił swoisty powrót do zasadniczych założeń funkcjonowania jednostek samorządowych. Od tego momentu jednym z problemów, jaki należało rozwiązać, było prawidłowe zarządzania dokumentacją. Przepisy wprowadzane w życie były niekompletne. Nie zawierały bowiem instrukcji archiwalnych regulujących kwestie archiwizacji dokumentacji. Również ranga zawodu archiwisty i samej komórki organizacyjnej – archiwum zakładowego była niestety regularnie umniejszana. Dopiero zmiany wprowadzone w 2011 roku, z perspektywy minionych trzydziestu lat, a obecnie niemal dekady ich funkcjonowania pozwalają na wnioski i sformułowanie odpowiedzi na pytanie – czy przyjęte rozwiązania są słuszne? Otóż wydaje się, że tak. Wprowadzenie kompletu przepisów kancelaryjno-archiwalnych pozwala w bieżącej pracy, zarówno na etapie procesu aktotwórczego, jak i archiwotwórczego, zarządzać dokumentacją. Począwszy od wszczęcia sprawy, poprzez sposób jej załatwienia zgodnie z prawem i w granicach prawa, aż po jej archiwizację. Podniesienie rangi archiwów zakładowych i ustanowienie koordynatora czynności kancelaryjno-archiwalnych podniosło kwestię prawidłowego postępowania z dokumentacją do jednego z istotniejszych problemów bieżących jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno problemy, jak i sposoby ich rozwiązania omówione powyżej nie zamykają oczywiście dalszej drogi w zakresie rozwoju nowoczesnych metod zarządzania, zbliżających do siebie urząd i obywatela. Oba te podmioty wszak nie funkcjonują samoistnie i są od siebie wzajemnie zależne. Obrana droga stanowi dobrą prognozę na następne lata, może szczególnie w kontekście rozwijania szeroko rozumianych e-usług e-administracji.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Ustawa z dn. 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. Nr 38, poz. 173 ze zm.).
- Ustawa z dn. 10.12.1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600).
- Ustawa z dn. 8.03.1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94.).
- Ustawa z dn. 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123).
- Ustawa z dn. 10.05.1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191).
- Ustawa z dn. 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198).
- Ustawa z dn. 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).
- Ustawa z dn. 14.12.1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania (Dz.U. Nr 89, poz. 518).
- Ustawa z dn. 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 90, poz. 124).
- Ustawa z dn. 11.10.1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. Nr 110, poz. 473).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.12.1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu wojewódzkiego (Dz.U. Nr 160, poz. 1073).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.12.1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz.U. Nr 160, poz. 1074).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 18.12.1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 161, poz. 1109).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 7.12.1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz.U. Nr 102, poz. 1187).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 7.12.1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa (Dz.U. Nr 109, poz. 1192).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 22.12.1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112, poz. 1319).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 28.12.1999 r. zmieniające Rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 112, poz. 1320).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 29.09.2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz.U. Nr 116, poz. 1243).
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dn. 16.09.2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz.U. Nr 167, poz. 1375).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 10.03.2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 69, poz. 636).
- Ustawa z dn. 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 230).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dn. 20.10.2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej (Dz.U. poz. 1743).
- Informacja nr 11 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z dn. 15.07.2011 r. w sprawie sposobu praktycznej realizacji w środkach ewidencyjnych archiwum zakładowego zmiany kwalifikacji archiwalnej dokumentacji, [www.archiwa.gov.pl/zakladka Zarządzanie dokumentacją](http://www.archiwa.gov.pl/zakladka/Zarzadzanie_dokumentacja) (dostęp: 22.05.2020).
- Informacja nr 12 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z dn. 22.12.2011 r. w sprawie usytuowania archiwum zakładowego i przypisania zadań koordynatora czynności kancelaryjnych, [www.archiwa.gov.pl/zakladka Zarządzanie dokumentacją](http://www.archiwa.gov.pl/zakladka/Zarzadzanie_dokumentacja) (dostęp: 22.05.2020).
- Informacja nr 13 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z dn. 22.12.2011 r. w sprawie wyjaśnienia wyrażenia „Kategoria archiwalna o wartości wyższej”, [www.archiwa.gov.pl/zakladka Zarządzanie dokumentacją](http://www.archiwa.gov.pl/zakladka/Zarzadzanie_dokumentacja) (dostęp: 22.05.2020).
- Informacja nr 15 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z dn. 8.03.2013 r. w sprawie sposobu porządkowania dokumentacji o okresie przechowywania dłuższym niż 10 lat, [www.archiwa.gov.pl/zakladka Zarządzanie dokumentacją](http://www.archiwa.gov.pl/zakladka/Zarzadzanie_dokumentacja) (dostęp: 22.05.2020).
- Informacja nr 5 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z dn. 19.04.2011 r. w sprawie możliwości rozbudowy jednolitych rzeczowych wykazów akt stanowiących załączniki nr 2–5 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie

organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67 i Nr 27, poz. 140), www.archiwa.gov.pl zakładka Zarządzanie dokumentacją (dostęp: 22.05.2020).

Informacja nr 6 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z dn. 19.04.2011 r. w sprawie zakresu podmiotowego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67 i Nr 27, poz. 140), www.archiwa.gov.pl zakładka Zarządzanie dokumentacją (dostęp: 22.05.2020).

Informacja nr 8 Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z dn. 19.04.2011 r. w sprawie stosowania przepisu § 6 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67 i Nr 27, poz. 140), www.archiwa.gov.pl zakładka Zarządzanie dokumentacją (dostęp: 22.05.2020).

Literatura

Dzwonkowski T. (red.) (2000), *Nowa instrukcja kancelaryjna i wykaz akt dla organów gmin i związków międzygminnych z omówieniem*, Zielona Góra.

Instrukcja kancelaryjna dla organów gminy i związków międzygminnych (2000), Gdańsk.

Jabłoński M., Radziszewski T. (2014), *Prawne i techniczne aspekty archiwizacji dokumentów elektronicznych*, Wrocław.

Kral P. (2011), *Nowa instrukcja kancelaryjna z komentarzem i instruktażem sporządzania dla organów jednostek samorządu terytorialnego lub rządowej administracji zespolonej w województwie oraz obsługujących je urzędów*, Gdańsk.

Maciejewska W. (red.) (1974), *Polski słownik archiwalny*, Warszawa.

Malec J., Malec D. (2003), *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wyd. 2, Kraków.

Matuszak T. (2009), *Rola i zadania archiwum zakładowego we współczesnej administracji*, [w:] E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej*, Piotrków Trybunalski.

Matuszak T. (2014), *Ewolucja czy rewolucja? Problemy zarządzania dokumentacją w jednostkach samorządu terytorialnego po 2011 roku*, [w:] P. Wolnicki (red.), *Archiwa zakładowe w strukturach administracji publicznej*, Częstochowa.

Matuszak T. (2015), *Misja, wizja i strategia – rzecz o zarządzaniu i funkcjonowaniu archiwów*, [w:] I. Mamczak-Gadkowska, K. Strykowski (red.), *Nowe funkcje archiwów*, Poznań.

Matuszak T. (2017), *Rola i znaczenie Krajowego Centrum Edukacji Archiwalnej Stowarzyszenia Archiwistów Polskich w procesie ustawicznego kształcenia archiwistów*, [w:] M. Ausz, M. Szabaciuk (red.), *Problemy nauczania ustawicznego po studiach historycznych, archiwistycznych i pokrewnych*, Lublin.

- Matuszak T. (2018), *Nowoczesne zarządzanie dokumentacją a siła tradycji. Uwagi na marginesie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] I. Mamczak-Gadkowska, K. Strykowski (red.), *Współczesna dokumentacja – współczesne archiwa*, Poznań.
- Nowe regulacje zarządzania dokumentacją w administracji publicznej: Instrukcja Kancelaryjna, Jednolite Rzeczone Wykazy Akt, Instrukcja Archiwalna. Pytania i odpowiedzi, www.bip.mswia.gov.pl (dostęp: 10.07.2017).
- Perłakowska E. (2018), *Czy instrukcje kancelaryjne i archiwalne są potrzebne? Rola i znaczenie normatywów kancelaryjnych i archiwalnych w procesie tworzenia, gromadzenia i zarządzania współczesną dokumentacją z perspektywy podmiotu publicznego i archiwum państwowego*, [w:] I. Mamczak-Gadkowska, K. Strykowski (red.), *Współczesna dokumentacja – współczesne archiwa*, Poznań.
- Regliński A. (2013), *Zarządzanie dokumentacją w urzędzie. Instrukcja kancelaryjna, rzeczowy wykaz akt i instrukcja archiwalna w praktyce*, Wrocław.
- Słobodzian B. (2005), *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń.
- Sobczak J. (2002), *Konstytucyjne podstawy reform samorządowych w Polsce*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin.
- Strategia Archiwów Państwowych na lata 2010–2020 (2011), Warszawa.
- Szpor G. (red.). (2013), *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, Warszawa.
- Teclaw D. (2012), *Ewolucja samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989–1998*, „Refleksje”, nr 12.
- Współczesna biurowość w administracji publicznej. Komentarz do instrukcji biurowej Prezesa Rady Ministrów z 2011 roku* (2013) oprac. zbiorowe, Biblioteka Zarządcy Dokumentacji, t. 4, Toruń.

RADOSŁAW DOBROWOLSKI*

POLITYKA HISTORYCZNA I TOŻSAMOŚCIOWA SUPRAŚLA

Supraśl jest miastem położonym w północno-wschodniej Polsce w województwie podlaskim i wchodzi w skład powiatu białostockiego. Jest jednocześnie siedzibą uzdrowiska oraz stolicą gminy miejsko-wiejskiej liczącej ok. 16 tysięcy mieszkańców. Stolicę gminy – miasto Supraśl zamieszkuje ok. 4,5 tys. mieszkańców. Ogromna większość jej obywateli to białostoczanie, którzy od lat 90. XX w. osiedlali się w przyległych do Białegostoku sołectwach gminy Supraśl, zwłaszcza w Zaściankach, Grabówce i Sobolewie. W przeciwieństwie do wymienionych sołectw społeczeństwo Supraśla jest bardziej jednorodne. Ogromną większość mieszkańców stanowią ludzie, którzy mieszkają tam od urodzenia.

Supraśl, jako miasto, powstał w okresie zaboru rosyjskiego, kiedy po 1807 r. obszary Białostocczyzny na mocy pokoju w Tyłży przeszły pod zarząd Rosji. Wówczas istniejący w Supraślu unicki zakon bazylianów zaczął wraz z miejscowym hierarchą bp. Leonem Ludwikiem Jaworowskim rozwijać miejski charakter tej miejscowości. Od swojego założenia w 1500 roku Supraśl był niewielką przyklasztorną osadą. Po 1834 r. i przeprowadzeniu się do Supraśla fabrykanta ze Zgierza Fryderyka Wilhelma Zacherta miasteczko przekształciło się w prężny ośrodek włókiennictwa. Już w połowie XIX wieku ludność liczyła ok. 2,5 tys. mieszkańców o zróżnicowanym pochodzeniu narodowym i wyznaniu. Obok Polaków, żyli tu Niemcy, Austriacy, Żydzi, Rosjanie i Białorusini. Nad miastem, oprócz kościoła rzymskokatolickiego, górowały wieże zboru ewangelickiego, prawosławnej cerkwi oraz dachy żydowskiej bożnicy, mykwy i hederu. Owe zróżnicowanie wynikało m.in. z tego, że obszar Supraśla wchodził w skład rozległych obszarów Wielkiego Księstwa Litewskiego (WKL), które wraz z Koroną Polską tworzyły wspólną Rzeczpospolitą

* Dr Radosław Dobrowolski, Burmistrz Supraśla.

połączoną symbolem orła w koronie oraz litewskiej pogoni. Supraśl od samego początku leżał w województwie trockim i powiecie grodzieńskim WKL. W czasach pierwszej Rzeczypospolitej obszar współczesnej gminy Supraśl stanowił ostatni fragment WKL, granicząc od zachodu i południa z dobrami białostockimi Branickich, które od 1568 roku wchodziły w skład województwa podlaskiego – Korony Polskiej.

Choć inspirację do podejmowania działań ochrony i popularyzacji wartości historycznych daje bogata i zróżnicowana pod wieloma względami przeszłość, to samo posiadanie owego depozytu przeszłości nie daje rękami zajmowania się tymi kwestiami. Musi być jeszcze odpowiedni „klimat” sprzyjający zajmowaniu się ochroną depozytu w sposób nieskrępowany i odważny. Powstaje on w odpowiedniej sytuacji społeczno-politycznej oraz ustrojowej. Przemiany związane z transformacją polityczną w Polsce wytworzyły ramy prawne, dzięki którym samorząd i jego jednostki pomocnicze, w tym szczególnie ośrodki kultury, biblioteki i szkoły, mogły zajmować się ochroną lokalnego dziedzictwa, zwłaszcza przez finansowanie zadań szeroko rozumianej kultury¹.

W Supraślu okres transformacji ustrojowej przebiegał bardzo spokojnie. Ustępująca Miejska Rada Narodowa „przekazała” rządy nad miasteczkiem i gminą środowisku miejscowych działaczy „Solidarności”. Zasadniczo różnica między ekipami władzy odnosiła się do kwestii ekonomicznych, czyli do wolnego rynku

1 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, definiując, czym jest wspólnota samorządowa (art. 1), jednocześnie w art. 7 wśród zadań własnych gmin wymienia między innymi edukację publiczną (pkt 8), a także zaspakajanie zbiorowych potrzeb związanych z kulturą, w tym z gminnymi bibliotekami i innymi instytucjami kultury, a także ochronę zabytków i opiekę nad nimi (pkt. 9). Kolejny przepis precyzujący katalog zadań gmin wymienia kulturę fizyczną i turystykę (pkt 10), które bazują w dużej mierze na wartościach kulturalnych, historycznych oraz przyrodniczych. Jeszcze inny punkt wspomina o cmentarzach gminnych jako miejscach pamięci o poległych w ostatnich wojnach. Realizacji polityki tożsamościowej sprzyja również przepis art. 7 pkt 18 omawianej ustawy, dotyczący promocji gminy, opierającej się na dziedzictwie historycznym i przyrodniczym. W ślad za wyżej cytowaną ustawą, tworzącą w Polsce samorząd i wyznaczającą jego ramy organizacyjno-kompetencyjne, idzie ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W art. 1 ust. 2 samorząd gminny zaliczono do sektora państwowego mecenatu nad działalnością kulturalną, polegającego na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji, oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych, a także opiece nad zabytkami i ochrony dziedzictwa narodowego w Rzeczypospolitej Polskiej i za granicą. W art. 3 stwierdzono, że działalność kulturalną mogą prowadzić osoby prawne, fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, natomiast art. 5 te same ustawy umożliwia finansowanie ze środków publicznych, poprzez dotacje celowe, działalność różnych podmiotów kulturalnych, w tym też stowarzyszeń i fundacji. Artykuł 9 omawia kwestie samorządowych instytucji kultury, stwierdzając nawet w punkcie 2, iż „prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym”. Z przepisu tego wynika nałożony przez ustawodawcę obowiązek prowadzenia spraw z zakresu kultury przez jednostki samorządu terytorialnego. Rozwijając i porządkując kwestie finansowania podmiotów kultury działających w ramach struktur samorządowych, ustawodawca zebrał je w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa uregulowała szczegółowe zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i ich współpracę z organami organizacji publicznej. Ponadto ustaliła ramy tzw. statusu organizacji pożytku publicznego oraz nadzór nad tą formą działalności. Ustawa reguluje też kwestie świadczeń wykonywanych przez wolontariuszy. W kwestii kształtowania tożsamości w art. 4 pkt 4 cyt. ustawy zawarto zadania: „Podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej.” Kolejna ważna ustawa, która ma wpływ na ochronę wartości historycznych i kulturowych w gminach, to ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustawa ta definiuje, na czym polega ochrona zabytków (art. 4), wymienia kategorie zabytków bez względu na stan ich zachowania (art. 6), natomiast w art. 87 precyzuje kwestie samorządowych programów opieki nad zabytkami. Wszystkie wyżej wymienione ustawy stanowią główną podstawę prawną w podejmowaniu wszelkich działań w gminach służących zachowaniu i podtrzymywaniu dziedzictwa narodowego w Polsce po przemianach ustrojowych.

oraz do spraw związanych z dziedzictwem chrześcijańskim, a ściślej do stosunku względem Kościoła. Symbolicznie wrócono do dawnych, przedwojennych nazw ulic, tj. ulicę Kościuszki przemianowano na Piłsudskiego, ulicę Marchlewskiego – na Kościelną, 22. lipca – na Szkolną, Waryńskiego – na 11. Listopada. W okresie przemian, tj. od jesieni 1989 r., zaczęto świętować obchody rocznicowe zarzuconych w poprzednim systemie świąt narodowych: 11. listopada, 3. maja oraz 15. sierpnia. W 2000 r. szkoła podstawowa w Supraślu zmieniła swojego patrona z Walerego Wróblewskiego, uczestnika Powstania Styczniowego działającego w pobliskich lasach Puszczy Knyszyńskiej, a następnie generała Komuny Paryskiej (przyjaciela Fryderyka Engelsa, członka PPS Frakcja Rewolucyjna we Francji) na Ferdynanda Mareckiego – żołnierza I wojny światowej, podkomendnego generała Waleriana Czumy, następnie przedwojennego kierownika powszechnej szkoły w Supraślu, zamordowanego w Katyniu.

Symbolem działań promocyjnych gminy Supraśl w tamtym czasie był udział w ogólnopolskim konkursie telewizyjnym pt. „Małe Ojczyzny. Tradycja dla przyszłości”. Jego organizatorem była Fundacja Kultury Akademia Małych Ojczyzn w Toruniu. Po analizie 114 projektów konkursowych jury w dniach 24–26 września 1993 r. wybrało 15 z nich. Wśród zwycięzców był Supraśl z projektem „Mały Supraśl w dużej puszczy”. Nagrodą miała być produkcja filmu na ogólnopolską antenę. Supraśl znalazł się w gronie 14 wygranych: Chmielna, Cieszyzna, Czarnej, Giżycka, Lipnicy Wielkiej, Lublina, Nowego Dworu Gdańskiego, Przerośli, Sandomierza, Sejn, Węgorzewa, Wolimia, Wysokiej, Zduńskiej Woli. Wkrótce powstał trzydziestominutowy film promujący historię Supraśla, zabytki, osobliwości oraz jego mieszkańców.

Miejsca pamięci narodowej

Ważnym elementem budowania tożsamości narodowej jest dbałość gminy Supraśl o pamięć narodową poprzez utrzymanie dwóch wyjątkowych w całym województwie podlaskim miejsc polskiej martyrologii, znajdujących się na obszarze podległym Supraślowi i organizowanie tam uroczystości rocznicowych. Pierwszym miejscem jest Grabówka – pomnik ofiar hitleryzmu z lat 1941–1944, a drugim – pole bitwy i spoczynku powstańców listopadowych z 1831 r. w Kopnej Górze.

Po przemianach politycznych 1989 r. oraz pierwszych wyborach do samorządu w maju 1990 r. pierwsze uroczystości przy pomniku w Grabówce odbyły się w 1992 r. Rokrocznie, zawsze w czerwcu, gmina Supraśl przy współpracy z Parafią Rzymskokatolicką pw. Krzyża Świętego w Grabówce oraz z miastem Białystok organizują uroczystości wspomnieniowe. Relacja z uroczystości odbywających się 20 czerwca 1999 r. znalazła się na pierwszej stronie „Suprańskiego Biuletynu Samorządowego”. Pisano wówczas, że: „na trzech cmentarzach w Grabówce spoczy-

wa ponad 16 tysięcy bestialsko pomordowanych mieszkańców Białegostoku i okolic. Miejsce to zostało upamiętnione pomnikiem, aby pamięć po pomordowanych pozostała na zawsze w naszych sercach.” (Borecka 1999, s. 1). W uroczystościach brał udział licznie zebrani mieszkańcy gminy, a wśród nich członkowie Zarządu Gminy Supraśl, prezydent Białegostoku, radni powiatu białostockiego i gminy Supraśl. Wyjątkowym gościem był Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na Uchodźstwie Ryszard Kaczorowski wraz z żoną Jadwigą – Honorowy Obywatel Gminy Supraśl. W przesłaniu do zebranych podkreślał, że naród bez znajomości swojej historii traci tożsamość. Prezydent Kaczorowski przemawiał na tle barwnego korowodu pocztów sztandarowych: Światowego Związku Żołnierzy Armii Krajowej, Związku Sybiraków, Związku Represjonowanych Żołnierzy Górników, Związku Więźniów Politycznych Okresu Stalinowskiego, Związku Narodowych Sił Zbrojnych, Polskiego Związku Byłych Więźniów Politycznych i Hitlerowskich Więzień i Obozów Koncentracyjnych, Związku Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej, Koła Byłych Żołnierzy 10. Pułku Ułanów Litewskich i ich Rodzin w Białymstoku, Drużyny Harcerskiej im. Zawiszy Czarnego w Supraślu (Borecka 1999, s. 1). Dbanie o cmentarze w Grabówce oraz kultywowanie pamięci o zbrodni niemieckiej z lat 1941–1944 jest od lat szczególnym zadaniem uczniów pobliskiej Szkoły Podstawowej im. Elizy Orzeszkowej w Sobolewie.

Zainteresowanie gminy Supraśl uporządkowaniem mogił w Grabówce i stworzeniem szlaku pamięci ofiar ostatniej wojny spowodowało pochylenie się nad tym zagadnieniem Instytutu Pamięi Narodowej w Białymstoku. Wydano odrębną publikację naukową zbierającą wiedzę o miejscu kaźni w Grabówce. Książkę opracował historyk Karol Usakiewicz. Do szczególnie bezwzględnego mordu doszło tam w grudniu 1943 r., o czym w obwieszczeniu pod datą 8 grudnia 1943 r. dowódca niemieckiej policji bezpieczeństwa i SD Okręgu Białystok informował ludność cywilną. Skazano na śmierć 250 osób „przynależnych do warstwy przywódców moralnych polskości”, przetrzymywanych w hitlerowskich aresztach i więzieniach w Białymstoku (Usakiewicz 2016, s. 40). Zgodnie z treścią raportu Komendy AK Okręg Białystok ze stycznia 1944 r. zamordowano wówczas 283 osoby: 240 Polaków, 30 Żydów i 13 Białorusinów. Wywiad AK zebrał listę 222 nazwisk (Usakiewicz 2016, s. 40). Historyk, szacując skalę zbrodni, wskazał: „Przypuszczalna skala zbrodni we wszystkich miejscach masowych egzekucji wokół Grabówki zgodnie z przedstawionymi wyżej założeniami to 5–8,5 tys. zamordowanych.” (Usakiewicz 2016, s. 73)

Coroczne uroczystości czerwcowe i msza święta połączona z modlitwą eklezjastyczną, a następnie składanie kwiatów i zniczy na trzech miejscach kaźni budują tożsamość bardziej niż tradycyjnie przekazywana wiedza. Uroczystości te organizowane są przed Pomnikiem Ofiar Wojny, który został zaprojektowany i wykonany w 1973 r. przez białostockiego artystę rzeźbiarza Stanisława Wakulińskiego.

Skupiają mieszkańców całej gminy, w tym szczególnie Grabówki oraz rodziny pomordowanych.

Wszystkie trzy cmentarze wojenne w Grabówce potrzebują pilnego odnowienia, opisanie i oznakowania na drogach dojazdowych. W tym celu gmina Supraśl w latach 2018–2019 r. opracowała kompleksowy plan budowlany odnowienia i przebudowy trzech cmentarzy. Ma je łączyć wspólna koncepcja architektoniczno-dekoracyjna. Centralnym miejscem będzie cmentarz za pomnikiem z 1973 r., gdzie ma być zorganizowany plac celebracji uroczystości wspomnieniowych. Powstaną tam dwie usytuowane w jednej linii i podświetlone na czerwono płyty. Przerwane w jednym miejscu mają tworzyć szczelinę – symbol przerwanego życia oraz przejścia do wieczności. Płyta wykonana z betonu strukturalnego ma mieć tyle śladów po kulach, ile było ofiar. Wszystkie cmentarze mają być na nowo ogrodzone, a dojście do głównego miejsca odbywania uroczystości ma być jednocześnie aleją pamięci, gdzie na tablicach informacyjnych będzie wyeksponowana historia tego miejsca i wiadomości o poległych.

Innym miejscem pamięci jest cmentarz Powstańców Listopadowych z 1831 r. w Kopnej Górze k. Sokołdy (miejscowości oddalonej 10 km na wschód od Supraśla). Zbiorowy grób odkryto 16 grudnia 2009 r. Uroczyste poświęcenie miejsca pamięci i złożenie do ziemi 46 trumien powstańców na cmentarzu wojennym w Kopnej Górze odbyło się 15 września 2013 r. Miejsce to promieniuje patriotyzmem i jest sanktuarium zbiorowej pamięci Polskiego Narodu na umęczonej Ziemi Podlaskiej i Grodzieńskiej (Sokołda należała historycznie do dawnego powiatu grodzieńskiego i województwa trockiego w ramach Wielkiego Księstwa Litewskiego).

Poszukiwania mogiły rozpoczęły się od przypadkowego odnalezienia w okolicznym Szudziałowie w archiwum parafialnym zapisku z 1831 r. o nadzwyczajnym pochówku pod Kopną Górą powstańców listopadowych. Jeszcze nie poznano okoliczności bitwy z Rosjanami i o tym, że stoczył ją pod Supraślem nad rzeką Sokołdą pułkownik Józef Zaliwski – jeden z konspiratorów ze Szkoły Podchorążych z Warszawy, przyjaciel Piotra Wysockiego. Nie wiadano, że oddział składał się z kilkuset żołnierzy, którzy brali udział w kampanii litewskiej generała Giełguda. Do tego wszystkiego fascynacji lokalnej historii, skupieni wokół Collegium Supraslense, dochodzili powoli. 12 grudnia 2010 r. miało miejsce przeniesienie szczątków z miejsca badań antropologicznych do kościoła św. Trójcy w Supraślu na mszę żałobną, a następnie odprowadzenie trumien do kaplicy Buchholtzów w Supraślu. Urząd przygotował dokumentację projektową pod część związaną z parkingiem przy drodze wojewódzkiej (mającą być jednocześnie placem zgromadzeń) – nastawę pomnikową, kolumnę z orłem i kwatery żołnierskie. Dzięki temu od września 2012 r. ruszyły prace budowlane części kompleksu memorialnego ze środków Marszałka Województwa Podlaskiego, zakończone 31 października 2012 r. Budowa

kwater żołnierskich ruszyła od końca października 2012 r. po przekazaniu gminie Supraśl 100 tys. zł. przez Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa. Teren pod powstającą nekropolię, po uprzednim wykonaniu planu miejscowego, wydzierżawił gminie Supraśl w końcu października 2012 r. nadleśniczy Nadleśnictwa Supraśl. Od tego czasu gmina Supraśl jest opiekunem tego terenu. Uroczystość złożenia trumien w kwaterach żołnierskich miała miejsce w niedzielę, 15 września 2013 r., a celebracji liturgicznej przewodniczył Metropolita Białostocki Ksiądz Arcybiskup prof. Edward Ozorowski (Dobrowolski 2016).

Od czasu złożenia szczątków na cmentarzu miejsce to regularnie odwiedzane jest przez różne grupy turystów. Gmina Supraśl organizuje tam dwa razy w roku uroczystości rocznicowe, tj. jedną dla upamiętnienia 7 lipca 1831 r. – daty bitwy powstańców znad Sokółdy, a drugą w celu uczczenia wybuchu Powstania, tj. dnia 28/29 listopada 1830 r. Wszystkim obchodom towarzyszą delegacje służb mundurowych oraz Wojska Polskiego z garnizonu Białystok. 29 listopada 2019 r. Kopną Górę odwiedził Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej Mateusz Morawiecki w towarzystwie władz powiatowych, wojewódzkich oraz Ministra Edukacji Narodowej Dariusza Piontowskiego, a także ministra Jana Józefa Kasprzyka – Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Po uroczystości premier Morawiecki pozostawił wpis w kronice Kopnej Góry: „29.11.2019 r. Wielkie słowa uznania i podziękowanie dla burmistrza Supraśla i wszystkich patriotów, którzy zadbali o pamięć i prawdę o dawnych czasach, o latach zaborów, o dniach Powstania Listopadowego. Tylko na fundamencie prawdy i dobra możemy razem budować lepszą Polskę. Przyczyniliście się do tego wydatnie. Cześć i chwała Bohaterom Powstania Listopadowego. Podziękowanie dla współczesnych ludzi dobrej woli. Mateusz Morawiecki”.

Na cmentarz w Kopnej Górze corocznie dociera Sztafeta Niepodległości organizowana przez Stowarzyszenie Historyczne im. Bohaterów Ziemi Sokólskiej dla upamiętnienia bitwy nad Niemnem z 1920 r. Sztafeta młodych Polaków z różnych stron Polski i Europy Środkowo-Wschodniej, w tym z Rosji, biegnie do miejsc polskiej martyrologii na Sokólszczyźnie, Białostocczyźnie i Augustowszczyźnie. W miejscach tych młodzi Polacy oddają hołd poległym bohaterom. Sztafeta Niepodległości, której patronował Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda, wspierana jest również organizacyjnie przez Urząd Miejski w Supraślu, a uczestniczą w tym wydarzeniu wysportowani uczniowie ze szkół gminy Supraśl.

Kopna Góra stała się sanktuarium naszego lokalnego i regionalnego patriotyzmu. Jest ważna nie tylko dla gminy Supraśl, która tym miejscem się opiekuje, lecz także dla całej społeczności Podlasia. Forma upamiętnienia i położenie geograficzne oraz dofinansowana przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego iluminacja cmentarza – uruchomiona w dniu przybycia na Kopną Górę premiera polskie-

go rządu – sprawiają, że to miejsce stało się symbolem i atrakcją turystyczną gminy Supraśl. Podążając na Ostrą Bramę, zachodzą do tej nekropolii uczestnicy ekumenicznej pielgrzymki do Matki Bożej Miłosierdzia w Wilnie, którzy idą z Białegostoku przez Supraśl i Szudziałowo do przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej i dalej do Wilna. Idą jakby szlakiem powstańców – podkomendnych pułkownika Józefa Zaliwskiego.

Pamięć o Powstaniu Styczniowym

Pamięcią gmina Supraśl otacza również Powstanie Styczniowe, które dla tradycji narodowej zarówno Polaków, jak i Białorusinów z Białostoczczyzny ma ogromne znaczenie. Obchodzone w 2013 r. w całym kraju uroczystości związane ze 150. rocznicą zrywu niepodległościowego miały ważny punkt w Supraślu. Władze tego miasta współ z powiatem białostockim oraz starostą sokólskim zainaugurowały w Supraślu 150. rocznicę wybuchu Powstania Styczniowego na Białostoczczyźnie i Sokólszczyźnie. Przypomnienie o Powstaniu Styczniowym i o znaczeniu tego zrywu dla lokalnej tradycji miało miejsce również 20 października 2013 r. Mając stosowne zezwolenia, gmina Supraśl przeprowadziła badania w poszukiwaniu największego na Białostoczczyźnie obozowiska z czasów Powstania 1863 r. – na obszarze rezerwatu przyrody Budzisk. W okresie od 12 maja do 1 czerwca 1863 r. przebywało tam ponad 500 insurgentów, a wśród nich m.in. Walerian Wróblewski i naczelnik województwa Duchyński. Badania doszły do skutku dzięki przekazowi ustnemu jednego z mieszkańców pobliskiej wsi Jałówka, który wskazał miejsce, gdzie zgodnie z relacją jego przodków było obozowisko powstańcze. Podstawowym narzędziem badawczym były detektory metali, a wykonawcami badań pasjonaci historii z całej Białostoczczyzny. Dzięki tej aparaturze znaleziono ok. 300 przedmiotów z metalu, w tym stanowiska do wytapiania kul z ołowiu, monety, guziki od mundurów, ostrogi kawaleryjskie, fragmenty broni. Znaleziono również węgle z powstańczych ognisk. Wszystko to potwierdziło istnienie w tym miejscu obozowiska. Badania na Budzisku miały również wymiar popularyzacyjny dla gminy Supraśl oraz regionu. Poszukiwania uwiecznił w popularnym w Polsce programie telewizyjnym odkrywców historii „Było, nie minęło” reżyser Adam Sikorski z TVP Lublin (Dobrowolski 2014b, s. 183). Do kolejnych badań w tym miejscu doszło również wiosną 2016 r.

Kolejnym ważnym wydarzeniem chroniącym pamięć o Powstaniu Styczniowym oraz o lokalnych bohaterach był wyjazd autokarowej delegacji gminy Supraśl na uroczysty pochówek Zygmunta Sierakowskiego, Konstantego Kalinowskiego – urodzonego na obszarze sąsiedniej gminy Gródek i innych powstańców zgładzonych przez Rosjan. Uroczystości pochówku 20 bohaterów Polski, Litwy i Białorusi miały miejsce w Wilnie 22 listopada 2019 r. na cmenta-

rze na Roszie z udziałem prezydentów Polski i Litwy, a także Premiera Mateusza Morawieckiego. W delegacji Supraśla, oprócz druhów z OSP Supraśl i nauczycieli, uczniowie ze wszystkich szkół z gminy Supraśl, w tym również delegacja z Liceum Plastycznego im. Artura Grottgera.

Uroczystości w Ogrodzie Saskim

Ku kształtowaniu postaw państwowych i patriotycznych Urząd Miejski w Supraślu od początków odrodzonej w 1990 r. Polski organizuje w Ogrodzie Saskim w Supraślu uroczystości państwowe z okazji Święta Konstytucji 3. maja, Bitwy Warszawskiej z 15. sierpnia (Święta Wojska Polskiego), a także Święta Odzyskania Niepodległości 11. listopada. Samorząd i społeczność Supraśla w tych dniach gromadzą się na mszach za ojczyznę oraz pod pomnikami. Od około 10 lat świętowanie ma wymiar ekumeniczny, bowiem nabożeństwa w intencji ojczyzny odbywają się też w Klasztorze Prawosławnym Zwiastowania Najświętszej Maryi Panny. Duchowni obu wyznań w miejscu odbywania ceremonii państwowych prowadzą modlitwę w intencji ojczyzny oraz tych, którzy oddali za nią życie. W uroczystościach bierze udział Straż Graniczna oraz Wojsko Polskie z garnizonu Białystok. Uroczystości mają też charakter festynowy. W okresie wiosny i lata organizowane są liczne atrakcje dla najmłodszych: przy ratuszu rozstawiane są dmuchane place zabaw: przybywają grupy rekonstrukcyjne, m.in. kawalerii husarskiej czy rekonstruktorzy 10. Pułku Ułanów Litewskich; tworzona jest żywa flaga Polski (uczestnicy zabawy podzieleni są na dwie grupy i trzymają nad głowami białe i czerwone kartki, a z wieży kościoła Najświętszej Maryi Panny Królowej Polski robione jest pamiątkowe zdjęcie). Od wielu lat relację z supraskich uroczystości realizuje TVP Białystok, a Supraśl wymieniany jest często w czołówce organizatorów. Uroczystości promują gminę jako zakorzenioną w polskiej tradycji i historii.

Dotacje na zabytki i badania naukowe

Od wielu lat gmina Supraśl w sposób pośredni i bezpośredni działa na rzecz ochrony i konserwacji zabytków, a także finansuje badania archeologiczne. Dotyczy to zwłaszcza obiektów należących do kościołów. Często nie najlepszy ich stan zachowania wymaga wsparcia ze strony wspólnoty samorządowej. Zabytki są bowiem główną atrakcją turystyczną gminy, przyciągają coraz większe rzesze gości z Polski i z najodleglejszych stron Europy. Kształtują też przestrzeń publiczną, przesądzają o historyczności Supraśla i w tym sensie są też potrzebne, aby ukazywać złożoność i piękno lokalnej historii mającej ponad 500 lat.

Słowo drukowane

Należy jeszcze wspomnieć o roli gminnego pisma, które od 1990 r. wydawane jest w celu informowania mieszkańców o bieżących sprawach w mieście i gminie. Najpierw był to „Biuletyn Burmistrza”, następnie „Supraski Biuletyn Samorządowy. Z biegiem Sprząśli”, „Supraski Biuletyn Samorządowy”, a od 2011 r.: „Supraśl. Nasza Gmina”. W 100. rocznicę odzyskania niepodległości w gazecie ukazywały się artykuły o zasłużonych dla odrodzenia polskość kapłanach rzymskokatolickich, o chórze kościelnym jako jedynej polskiej instytucji społecznej grupującej młodych Polaków i Polki w okresie zaboru rosyjskiego, o Antonim Jaroszu, który w lutym 1919 r. przepędził z Supraśla okupantów niemieckich, „o ojcach wolnej Ojczyzny”, czyli o przedwojennych burmistrzach Supraśla, o wywózkach na Syberię działaczy niepodległościowych i patriotów w 1940 r. i 1944 r. Były też relacje o imprezach patriotycznych organizowanych w roku jubileuszowym przez przedszkolaki oraz przez trzy szkoły podstawowe z obszaru gminy Supraśl. Biuletyn gminny jest więc jednym z instrumentów służących umacnianiu polskiej tożsamości oraz postaw propaństwowych i prosamorządowych. Im więcej wiemy o naszych antecesorach i sprawach, którymi się zajmowali i jaką cenę płacili za ofiarną służbę społeczeństwu, tym bardziej nasza miłość do ojczyzny oraz swojej małej ojczyzny (wsi, miasta, gminy) będzie mocniejsza i dojrzalsza.

Aktywność polskich samorządów w spisywaniu i popularyzowaniu lokalnej historii była bardzo istotną, zupełnie priorytetową sprawą po 1990 r. Po 10 latach istnienia lokalnego samorządu jedynym poważnym wydawnictwem popularyzującym historię Supraśla był album 500 lat Supraśla. Kolejną publikacją gminy Supraśl wydaną w 2013 r. w ramach małych projektów UE PROW był album *Zabytki sakralne Supraśla*. Pierwszy trójjęzyczny przewodnik turystyczny Supraśl – perła w Puszczy Knyszyńskiej, liczący 158 stron, powstał w 2013 roku dzięki środkom UE z PROW. Przewodnik zawiera informacje dotyczące historii, atrakcji Supraśla, opisuje szlaki turystyczne, a także zdradza przepisy na lokalne produkty gastronomiczne, takie jak: babka ziemniaczana, pierogi supraskie, podpiwek supraski. Podaje recepturę na wykonanie w domu ratafii bazylikańskiej. Przewodnik był rozdawany operatorom turystycznym i jest dostępny w wersji elektronicznej na portalach internetowych gminy. Jest gotowym zbiorem tekstów do promocji walorów historyczno-przyrodniczych Supraśla (Dobrowolski 2013, s. 158).

Kolejne wydawnictwo prezentujące w trzech językach najcenniejsze walory i tradycje Supraśla powstało w 2014 r. Był to album *W supraskim i balsthalowskim garnku...* wydany w ramach dużego projektu „Supraśl – Polskie Okno na Szwajcarię”, sfinansowanego przez rząd Szwajcarii. Książka podsumowuje 20 lat współpracy pomiędzy Supraślem a partnerską gminą Balsthal, a także współpracę pomiędzy stowarzyszeniami z Supraśla (TPS) oraz z Balsthal (IGSB) (Dobrowolski 2014, s. 185).

W ramach kolejnego małego projektu z UE PROW, tym razem w 2015 r., gmina Supraśl wydała najokazalszą historyczną publikację opracowaną przez dr. Jerzego Górko Supraśl gola. Pierwsze słowa wstępu autora zdradzają już tematykę tej publikacji: „W 2014 roku minęło 80 lat od chwili, gdy w 1934 roku została założona Supraślanka Supraśl. Jest to więc doskonała okazja, aby w formie książkowej przedstawić historię naszego klubu”. Ta monografia supraskiego sportu przedstawia biografie olimpijczyków, medalistów z aren krajowych i międzynarodowych, a także wszystkich byłych i obecnych członków klubu. Omawia też 13 sekcji sportowych działających w Supraślu od 1934 r. W sumie praca Jerzego Górko zawiera 650 biografów osób związanych z Supraślanką! Niemal każdy mieszkaniec może odszukać w indeksie osób zamieszczonym na końcu tej liczącej 688 stron książki członka swojej rodziny, dalszego kuzyna czy sąsiada. Książka ma nie tylko niezaprzeczalną wartość poznawczą, lecz także znaczenie integracyjne. Buduje bowiem poczucie wewnętrznej dumy i odpowiedzialności za swoje miasto. Wzbogacono jej treść wieloma akcentami archiwalnymi, zwłaszcza starymi zdjęciami – od lat 30. po lata 90. XX w. (Górko 2015)

Ważną dla lokalnej społeczności inicjatywą wydawniczą było powstanie książki autorstwa rodowitego supraślanina Zenona Gruszeckiego *Supraślanka eca-peca*. Jej autor, opisany z resztą jako sportowiec–piłkarz w omówionej już monografii sportu, były długoletnim dyrektorem Liceum Plastycznego w Supraślu. Książkę zadedykował „koleżankom, kolegom, którzy odeszli i Julce, żeby wiedziała”. Pozycja ta, wydana przez gminę Supraśl w 2018 r., liczy 488 stron. Jej oryginalność polega na wspomnieniowym, narracyjnym charakterze. Autor wprowadza czytelnika w opowieść sprzed lat, zamykając całość w 26 rozdziałach tematycznych np. *Nasza ulica, Kircha, Różaniec, Pasterka, Jak Wacek fabrykę uratował, Harcowanie, Landrynki wujka Lonka* itd. Na końcu, w rozdziale XXVI Zenon Gruszecki zawarł *Słowniczek suprasko-polski*. Książka zawiera obwołutę z odręcną mapą Supraśla z lat 50. XX w., a także ilustracje wykonane przez autora.

Działalność muzealna różnych instytucji

Od początku lat 90. młodzi historycy z Supraśla wespół z członkami Towarzystwa Przyjaciół Supraśla dążyli do utworzenia Muzeum Supraskiego. Na potrzeby muzeum przeznaczono dwie sale na parterze oraz w piwnicy zabytkowego dworku biskupaarchimandryty Leona Ludwika Jaworowskiego z 1822 r. w odremontowanym wówczas Parku Krajobrazowym Puszczy Knyszyńskiej Wystawa została uroczystie otwarta 15 czerwca 1991 r. w siedzibie Parku. Od września 1991 r. oprócz zbiorów etnograficznych można było oglądać w akwariach i terrariach żywą drobną florę i faunę Puszczy Knyszyńskiej, a dwa miesiące później umieszczono w gablotach zabytki archeologiczne. Kolejna część ekspozycji, dotycząca pamiątek rodzinnych

mieszkańców Supraśla, udostępniona została zwiedzającym w pierwszym kwartale 1992 r.

Od 1973 r. w pomieszczeniach dawnego refektarza klasztornego i w dawnej unickiej kaplicy o.o. Bazylianów istniał punkt muzealny Muzeum Okręgowego w Białymstoku, w którym prezentowano freski pochodzące z XVI w. – zdjęte z wojennych ruin supraskiej cerkwi, a także niezwiązane z Supraślem eksponaty². Ekspozycja ta nie prezentowała w całości dziedzictwa miasta, zwłaszcza klasztoru bazylińskiego. Pomimo tego mankamentu punkt ten odwiedzało sporo turystów: w 1988 r. – 10 374, w 1989 r. – 11 616, w 1991 r. – 9 279 (Kosmaczewski 1991, s. 2). Dane te pokazują, jak ważną rolę w promocji miasteczka stanowiła stała ekspozycja muzealna. Organizując w siedzibie Parku w 1991 r. nową stałą wystawę historii Supraśla w połączeniu z etnografią i przyrodą, miasto zyskało ważny punkt na mapie promocji i budowania lokalnej tożsamości.

Działalność Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej stanowiła trzon działań o charakterze ochrony i promocji dziedzictwa historycznego i kulturowego Supraśla na początku kształtowania się nowego systemu demokratycznego. Liczne publikacje Parku znaczyły jego działalność w regionie. Szczególnie zyskiwał na tym Supraśl. W 1997 r. Park Krajobrazowy wydał przewodnik po Supraślu *Spacer po Supraślu i okolicy*.

Najbardziej znanym muzeum w Supraślu, o którym mówią wszystkie ulotki informacyjne i przewodniki turystyczne, jest Muzeum Ikon – Oddział Muzeum Podlaskiego w Białymstoku. Pomysł na założenie Muzeum powstał w 1998 r., jednak otwarcie instytucji nastąpiło 5 października 2006 r. Odwiedza je rocznie około 70 tys. osób z Polski i zagranicy. Muzeum powstało w zabytkowym Pałacu Opatów wydzierżawionym przez Cerkiew prawosławną. Organem prowadzącym dla Muzeum Podlaskiego jest Marszałek Województwa Podlaskiego. W zbiorach tej instytucji jest ok. 1 200 ikon różnej proveniencji. Oprócz ikon i elementów wyposażenia cerkwi na szczególną uwagę zasługują oryginalne freski z cerkwi pw. Zwiastowania NMP. Ekspozycja podzielona jest na kilka sekwencji. Rozpoczyna się od przejścia odpowiednio zaaranżowanym korytarzem przypominającym rzymskie katakumby. Mijając najstarsze krzyże z Podlasia, trafia się następnie do sali tradycji. Tam prezentowane są dwa oryginalne obrazy pochodzące z ikonostasu supraskiej

2 Przypominające wyglądem skrzynie i kufty, obraz *Śmierć św. Agaty* z XVIII w. autorstwa bazylianina Antonina Gruszeckiego vel Dąbrowskiego, obraz *Modlitwa wieczorna Jana Batisty Greuzego* z XVIII w., obraz anonimowego autora włoskiego z XVII w. *Święta Rodzina*. W ramach ekspozycji prezentowano również rzeźby: *Madonna z Dzieciątkiem*, *św. Barbara*, *św. Jerzy*, *św. Paweł* – z XVI w., *św. Mikołaj*, *św. Sebastian*, *Bóg Ojciec* z połowy XVIII w. Wewnątrz stały meble pseudorenesansowe z XIX w., fotele w stylu Ludwika XVI z przełomu XVII/XVIII w. Wszystkie te przedmioty prezentowano w refektarzu klasztornym o.o. Bazylianów, gdzie na plafonie można było podziwiać malowidło bazylianina ks. Antonina Gruszeckiego vel Dąbrowskiego z motywem tzw. tańca śmierci. Prace rekonstrukcyjne i konserwatorskie kaplicy i refektarza przeprowadzono w latach 1969–1972. Z kolei w kaplicy biskupów unickich prezentowano wówczas 30 fragmentów malowideł ściennych zdjętych przez konserwatorów sztuki z resztek ścian zburzonej w 1944 r. cerkwi Zwiastowania NMP (Kosmaczewski 1993, s. 6.).

cerkwi z połowy XVII w., a także wiele przykładów malowideł sakralnych z Podlasia, w tym obrazy unickie z cerkwi ze wsi Czyże. W dalszej części ekspozycja prezentuje ikony ułożone tematycznie zgodnie z kalendarzem świąt cerkiewnych, ikony świętych, ikony Matki Bożej czy ikony Chrystusa. Ekspozycji towarzyszy bogaty malarski wystrój ścian, przypominający wnętrza świątyni z jej elementami architektonicznymi. Przechodząc z jednego pomieszczenia do innego, zauważyć można zmianę nastroju tworzonego nie tylko zmieniającymi się kolorami, lecz także odpowiednio zaaranżowaną muzyką sakralną. Muzeum niewątpliwie stanowi wielką atrakcję turystyczną oraz miejsce promujące malarstwo chrześcijaństwa tradycji wschodniej. Jest jednym z ciekawszych tego rodzaju instytucji w Polsce. W zlaicyzowanym świecie, pozbawionym *sacrum* oraz nierozumiejącym, czym jest chrześcijaństwo i jego europejska tradycja Muzeum Ikon w Supraślu odgrywa znaczącą rolę w obronie depozytu religii i kultury. Drugorzędną kwestią, która niestety ma ciągle wpływ na odbiór ekspozycji, jest problem identyfikacji kulturowo-etnicznej i religijnej prezentowanych przedmiotów kultu. Większość bowiem ikon ma proveniencję rosyjską (ikony z przemytu) i nie mają one żadnych, poza okresem niewoli narodowej, konotacji z historią Polski, obszarem Podlasia czy w ogóle z tradycją Wielkiego Księstwa Litewskiego, polskiego prawosławia i Cerkwi unickiej. Dlatego istnieje potrzeba odpowiedniej informacji, podkreślającej te istotne różnice.

Obok Muzeum Ikon, w dawnym bazylińskim refektarzu Pałacu Opatów w Supraślu, od 2014 r. znajduje się Muzeum Sztuki Drukarskiej i Papiernictwa im. Fiola i Fiodorowa Spółka z Ograniczoną Odpowiedzialnością. W muzeum można poznać proces produkcji papieru oraz powstawania książek. W dwóch historycznych salach związanych z zakonem o.o. Bazylianów, gdzie wcześniej ekspozycję stałą prowadziło Muzeum Okręgowe w Białymstoku (w refektarzu i w kaplicy archimandrytów), można zobaczyć maszyny drukarskie z XIX i XX w. oraz zrekonstruowaną prasę z XVI w. Miejsce ekspozycji maszyn drukarskich związane jest ze staropolską tradycją poligraficzną. W 1695 r., decyzją unickiego metropolity Cypriana Żochowskiego, przeniesiono z Wilna do Supraśla jedyną w całej Rzeczypospolitej oficynę wydawniczą Cerkwi unickiej. Jej kres nastąpił ukazem zaborcy pruskiego w 1803 r. Obok dawnego klasztoru Bazylianów w Supraślu na początku XVIII wieku znajdowała się papiernia – jeden z nielicznych na obszarze Wielkiego Księstwa Litewskiego młynów papierniczych, działający jeszcze długie lata po upadku drukarni.

W ramach ekspozycji szczególnie uwydatniona została tradycja tzw. drukarni zabłudowskiej istniejącej w latach 60. XVI w., a prowadzonej przez zbiegłych z Moskwy prawosławnych drukarzy Iwana Fedorowicza i Piotra Timofiejewicza Mścisławca, osiadłych w zabłudowskich dobrach Grzegorza Chodkiewicza (zm. w 1572 r.). Druki zabłudowskie były następnie kopiowane w innych drukarniach na Litwie i w innych krajach, także na terenie Bułgarii. Przybyły do Lwowa Iwan Fiodorowicz w 1574 r. wydał tam pierwszą ukraińską książkę. Jego kontra-

hent Mściśławiec, przy wsparciu kupców Mamoniczów, osiadł w Wilnie i założył tam dużą drukarnię prawosławną. Jej tradycję przejął Kościół unicki. Największym osiągnięciem drukarzy spod Zabłudowa było wydrukowanie przez Fiodorowicza we Lwowie w 1581 r. pierwszej kompletnej Biblii cerkiewnosłowiańskiej, mianowanej następnie Biblią Ostrogską – wydanej w Ostrogu, centralnym miejscu działalności religijnej i kulturalnej księcia Konstantego Ostrońskiego (Łabyncew, Szczawińska 1995). Według niektórych badaczy Grzegorz Chodkiewicz osadził moskiewskich drukarzy w niewielkim dworze i folwarku pod Zabłudowem, który od tego czasu nosił nazwę Drukowszczyzna (w języku prostym: Drukouszczyna). Obecnie to najdalej na wschód wysunięty fragment wsi Henrykowo w gminie Supraśl.

Małe Muzeum Puszczy Knyszyńskiej działa przy Arboretum im. Powstańców 1863 r. w Kopnej Górze. Jego fundatorem w obiekcie nieużytkowanej, starej włóczarni jest Nadleśnictwo Supraśl. Uroczyste otwarcie tej instytucji nastąpiło 25 października 2008 r. przy udziale Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, Nadleśnictwa Supraśl, Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Białymstoku, a także współorganizatorów Muzeum, tj. Stowarzyszenia „Collegium Suprasliense” oraz Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. Witolda Sławińskiego w Supraślu. Stowarzyszenie skorzystało z propozycji leśników ulokowania swoich cennych przedmiotów na Kopnej Górze. Wśród nich jest m.in. fibula (zapinka) z brązu znaleziona w Supraślu przez wielokrotnie tu wspomnianego Wojciecha Załęskiego, pochodząca z III–IV w. n.e., a także dwie włócznie żelazne z XIII w. i inne cenne przedmioty, w tym wiele średniowiecznych i nowożytnych monet, plomb ołowianych z supraskich fabryk, guzików, fragmentów broni palnej itp. Najważniejszą częścią wystawy są odnalezione podczas poszukiwań detektorami metali, a znajdujących się w prywatnych zbiorach, fragmenty broni skałkowej, a także kule z miejsca bitwy, kosy kute na sztorc, prochownice, armaty itp. Część ekspozycji, jak np. drewniany krzyż z Cieliczanki, przed którym wedle przekazów powstańcy 1863 r. składali przysięgę, należy do zbiorów Collegium Suprasliense. Po odnalezieniu i ekshumacji zbiorowej mogiły powstańców listopadowych muzeum zostało wzbogacone o artefakty wydobyte z miejsca pochówku polskich patriotów, a także o zdjęcia wykonane podczas prac archeologów i antropologów. Kuratorem wystawy i kustoszem muzeum jest leśnik i jednocześnie członek Collegium Suprasliense – Krzysztof Łaziuk. Dostęp do zwiedzania stałej ekspozycji jest możliwy po wcześniejszym umówieniu się telefonicznie lub e-mailem.

Muzeum wraz z cmentarzem wojennym powstańców listopadowych na Kopnej Górze stanowi ważny element budowania tożsamości. W „Noworocznym Biuletynie Informacyjnym” wydanym przez Collegium Suprasliense *Razem Można Więcej* ze stycznia 2010 r. padły znamienne słowa podkreślające wagę zbiorów z Kopnej Góry w budowaniu współczesnej tożsamości: „Od odkrycia w dniu 15 grudnia 2009 r. mogiły 56 Polskich Bohaterów Narodowych dla mieszkańców Ziemi Supraskiej

Powstanie Listopadowe już nigdy nie będzie tylko suchym, książkowym faktem...”. W Małym Muzeum Puszczy Knyszyńskiej na Kopnej Górze znalazły się także zabytki odnalezione podczas badań archeologicznych w miejscu odkrytego w 2013 r. obozowiska z Powstania Styczniowego na Uroczysku Budzisk.

Gmina Supraśl miała też swój symboliczny udział w oryginalnym i efektownym upamiętnieniu lokalnej tradycji związanej z Powstaniem Styczniowym. W środku Puszczy Knyszyńskiej nieopodal wsi Surażkowo na skrzyżowaniu dróg, w 2003 r. przy kilkusetletnim pomnikowym dębie powstała Leśna Galeria Rzeźb Powstańców Styczniowych.

Supraślanie potrzebują potwierdzenia, że życie nie zaczyna się i nie kończy na „wygodnym układaniu się tyłem do wiatru”, że są jeszcze nadrzędne wartości i powinności, o które w życiu wspólnotowym – w rodzinie, w mniejszych i większych grupach należy z trudem i poświęceniem zabiegać. Ukazywanie łańcucha pokoleń w przekazywaniu wartości i postaw jest trudniejsze niż budowa niejednej drogi, pozyskanie milionów euro, wprowadzenie do urzędu ISO. Jeżeli gmina skupia się tylko na sferze materialnej, staje się przedsiębiorstwem remontowo-budowlanym i izbą obrachunkowo-rozliczeniową, a nie instytucją zarządzającą wspólnotą ludzi w sposób holistyczny. Utożsamiana z lokalnym samorządem i urzędem wspólnota gminy to nie tylko gołe ściany publicznych instytucji, domów, czyste ulice i świecące latarnie... To coś! Dlatego też instytucje takie jak gmina i jej jednostki winny nieustannie zabiegać o ochronę i poszanowanie depozytu przeszłości, który został nam dany i który ciągle się żarzy. Zamknięty jest w kruchych naczyniach naszych serc i umysłów. Tylko dzięki naszej determinacji nie gaśnie, choć wydaje się, że czasem przygasa i dymi...

BIBLIOGRAFIA

- Borecka D. (1999), Lekcja historii na żywo, „Supraski Biuletyn Samorządowy”, nr 7.
- Dobrowolski R. (red.) (2013), Supraśl – perła w Puszczy Knyszyńskiej. Supraśl is the „jewel in the crown” of the Knyszyn Forest. Supraśl ist eine Perle inmitten des Knyszyńska Urwaldes, Supraśl.
- Dobrowolski R. (red.) (2014), W supraskim i balsthalowskim garncu. Im Supraßler Und Balsthalertopf. In the melting pot of Supraśl and Balsthal, Supraśl.
- Dobrowolski R. (2014b), Przyczynek do Powstania Styczniowego w Puszczy Knyszyńskiej i Supraślu – wedle dokumentów, pamiątek i przekazów ustnych. Próba rekonstrukcji wydarzeń, Powstanie 1863. Podlaskie epizody, [w:] R. Dobrowolski, M. Zemło (red.), Acta Collegii Suprasliensis, t. 16, Supraśl.
- Dobrowolski R. (red.) (2016), Jak doszło do odkrycia mogiły z 1831 r. oraz utworzenia Cmentarza Wojennego w Kopnej Górze gm. Supraśl, Supraśl.
- Górko J. (2015), Supraśl gola, Supraśl.
- Gruszeński Z. (2018), Supraślanka eca-peca, Supraśl.

Kosmaczewski J.E. (1991), Spotkania „Wiadomości Supraskie Nazukos”, nr 22.

Kosmaczewski J.E. (1993), Muzeum wewnątrz i fresków w Supraślu, „Supraski Biuletyn Samorządowy. Z biegiem Sprząśli”, nr 1.

Łabyncew J., Szczawińska Ł. (1995), W mieście zwanym Zabłudowem, Białystok.

„Supraski Biuletyn Samorządowy. Z biegiem Sprząśli” (1993), nr 1.

Usakiewicz K. (2016), Grabówka 1941–1944. Masowe egzekucje w świetle relacji świadków, Białystok.

PODSUMOWANIE

Upływ 30 już lat od przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce skłania do wielu refleksji i podsumowań. Niniejsza monografia zbiorowa jest elementem działalności badawczej koordynowanej i prowadzonej w ramach Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST). Placówka ta jest – nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej – podmiotem utworzonym w celu realizowania zadań na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania. NIST wspiera wielokierunkowy rozwój jednostek samorządu terytorialnego przez upowszechnianie wyników badań, ekspertyz, opinii prawnych czy publikacji naukowych. Do najistotniejszych obszarów działania Instytutu należy działalność edukacyjna, szkoleniowa i wydawnicza.

Niniejsza monografia powstała dzięki współpracy specjalistów z różnych dziedzin i dyscyplin nauki. Ujmuje wieloaspektowo problematykę funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, zarówno z punktu widzenia krajowego, jak i ogólnych standardów, gdyż polski samorząd terytorialny działa w ramach określonych prawem i praktyką międzynarodową.

W pracę nad książką zaangażowali się praktycy oraz grono naukowców reprezentujące liczne ośrodki akademickie w Polsce, m.in.: Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Opolski, Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Wyższą Szkołę Bankową w Toruniu, Uniwersytet Zielonogórski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Niektórzy z nich – oprócz prowadzenia działalności naukowo-badawczej w szkołach wyższych – jednocześnie są lub byli samorządowcami. Stanowi to szczególną wartość dodaną, która widoczna jest w zaprezentowanych opracowaniach.

Autorzy podjęli się wielowątkowej analizy zmian w samorządzie, które następowały przez ostatnie 30 lat. Zadania samorządu terytorialnego przez ten czas ewoluowały, a ustawodawca wielokrotnie w tym okresie nowelizował przepisy dotyczące już ustanowionych zadań i wprowadzał kolejne. W monografii przedstawiono m.in. proces odbudowy struktur samorządowych, odniesiono się do zachodzących obecnie w Polsce zmian demograficznych i zmieniającej się zdolności samorządów do re-

alizacji usług publicznych. Rozważania zawarte w niniejszej monografii pozwalają na sformułowanie kilku konkluzji dotyczących zasad rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.

Czynnikiem decydującym o rzeczywistej zmianie działania administracji publicznej było odrodzenie polskiego samorządu. Decentralizacja władzy i wykorzystanie potencjału ludzkiego społeczności lokalnych wyzwoliły nowe możliwości rozwojowe, wykształcili się nowi liderzy, których służba ludziom w samorządzie mogła być oceniana i weryfikowana w wyborach powszechnych.

Prezentowana publikacja zawiera refleksje, które wpisują się w publiczny dyskurs o stanie polskiego samorządu terytorialnego, zwłaszcza że podjęty temat ujęto szeroko i wielowątkowo.

prof. UW dr hab. Karol Karski
dr Iwona Wieczorek