

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Andrzej Malkiewicz, profesor
Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego
Bogdan Ślusarz, profesor,
Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego Uniwersytetu
Zielonogórskiego*

POCZĄTKI SAMORZĄDU LOKALNEGO W POLSCE W 1990 R.

Budowanie samorządów lokalnych to ważny aspekt przebudowy państw wychodzących z systemu komunistycznego. Podkreślił to mocno brytyjski socjolog, badacz transformacji Ralf Dahrendorf: „Kluczowe pytanie brzmi, jak wypełnić lukę między państwem i narodem [...] – działalnością, która dzięki swej autonomii stworzy społeczne źródła władzy. Dopóki się tego nie osiągnie, konstytucja wolności i nawet gospodarka rynkowa, społeczna czy jakakolwiek inna pozostaną zawieszone w próżni”¹. Tę funkcję pośredniczącą mogły pełnić rozmaite organizacje społeczne, partie polityczne, a zwłaszcza samorząd lokalny.

Administracja lokalna w Polsce była wielokrotnie przebudowywana. Od czasu reformy zrealizowanej w 1975 r. najniższym jej poziomem były gminy wiejskie (było ich 2343) i miasta (814) – wchodzące w skład 49 województw.

Nominalnie władzę lokalną sprawowały odpowiednio gminne, miejskie i wojewódzkie rady narodowe, które z kolei powoływały organy władzy administracyjnej – urzędy gminne, miejskie i wojewódzkie. Realnie władze gminne miały niewielki zakres samodzielności. Ograniczała ją formalnie podległość w stosunku do władz wojewódzkich, a nieformalnie – lecz najbardziej – zależność od rządzącej partii. W praktyce najpierw we wszystkich ważniejszych sprawach decydowały komitety partii, a dopiero potem organy lokalne podejmowały uchwały, bądź decyzje, zgodne z tą wcześniej wyrażoną wolą. Na administrację lokalną spadała odpowiedzialność za realizowanie postanowień². Tylko w nielicznych, drobnych kwestiach mogły decydować samodzielnie. Było to sprzeczne nawet z prawem obowiązującym w tym okresie, ale taka była rzeczywistość. Skład narodowych formalnie pochodził z wyborów powszechnych, w rzeczywistości był określany przez władze partii komunistycznej.

Drobne reformy zapoczątkowano w Polsce już w 1983 r. ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, która wprowadziła samorządowe zebrania wiejskie, rady osiedlowe i dzielnicowe³. Ich kompetencje były bardzo skromne,

¹ R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991 (*Reflections on the Revolution in Europe. In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*, New York 1990), s. 91.

² J. P. Gieorgica, *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa 1991; M.S. Szczepański, „*Miasto socjalistyczne*” i świat społeczny jego mieszkańców, Warszawa 1991.

³ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, „Dziennik Ustaw” (dalej: Dz.U.) 1983 nr 41, poz. 185.

głównie opiniodawcze, ale w każdym razie uczyniono skromny krok w kierunku samorządności. Następny, też niewielki, nastąpił w 1988 r., przyznano gminom prawo dysponowania mieniem i prowadzenia działalności gospodarczej oraz ograniczono nieco podległość organom wyższego szczebla. Były to jednak modyfikacje kosmetyczne, istota systemu pozostała bez zmiany.

Przebudowa państwa rozpoczęła się w Polsce wiosną 1989 r. Reformatorzy koncentrowali się początkowo na problemach i sprawach ważnych w makroskali. Upadek rządów komunistycznych zrodził potrzebę przeprowadzenia reform systemowych – politycznych, gospodarczych i społecznych, zwłaszcza przebudowy parlamentu i rządu. Zagadnienia społeczności lokalnych, choć często o nich mówiono, z konieczności ustępowały pierwszeństwa wydarzeniom w centralnych instytucjach państwa.

Mimo to, już w drugiej połowie 1989 r. sytuacja gmin i miast uległa w Polsce istotnej zmianie, bowiem komitety partyjne przestały narzucać im swą wolę, a na początku 1990 r. przestały istnieć (partię komunistyczną rozwiązano 29 stycznia 1990 r.). Pozostali jeszcze we władzach lokalnych ludzie, którzy nie umieli działać samodzielnie i przede wszystkim pozostały zasady prawa, dające gminom i miastom bardzo skromne uprawnienia. Obie kwestie uległy zmianie wiosną 1990 r., czyli po roku reformowania. W dyskusjach toczonych w tym okresie podnoszono zwłaszcza potrzebę nawiązania do bogatych tradycji samorządu istniejącego w Polsce w przeszłości oraz doświadczeń innych państw demokratycznych. Przez cały czas, od 1989 r. do początków XXI w. toczyły się w Polsce burzliwe debaty na temat pożądanego kształtu i sposobów przekształceń samorządu lokalnego, a decyzje polityczne były ich wynikiem⁴.

Regulacje dotyczące samorządności lokalnej znalazły się w ustawach konstytucyjnych. Już w nowelizacji z 29 grudnia 1989 r., która m.in. zmieniała nazwę państwa na Rzeczpospolita Polska, zagwarantowano „udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”⁵. W nowelizacji z 8 marca 1990 r. poświęcono samorządowi cały, odrębny rozdział⁶. *Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* – nazywana nieformalnie „Małą Konstytucją” uporządkowała te regulacje⁷. W obecnie obowiązującej *Konstytucji* z 2 kwietnia 1997 r. samorządom terytorialnym poświęcono rozdział

⁴ Ich najbardziej wnikliwe omówienie: R. Herbut, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, w: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002.

⁵ *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz.U. 1989 Nr 75, poz. 444.

⁶ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 94.

⁷ *Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1992 r. Nr 84, poz. 426; R. Jastrzębski, M. Zubik (red.), *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919-1947-1992*, Warszawa 2014.

VII⁸. Wskazano w nim, że organy samorządu wykonują zadania niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Gminę wymieniono jako podstawową wspólnotę samorządową. Jej działalność określają trzy zasady: pomocniczości (subsydiarności), samodzielności i domniemania właściwości. Oznaczają one łącznie, że gmina powinna zajmować się wszelkimi sprawami niezastrzeżonymi dla wyższych władz, a te z kolei zobowiązane są przekazywać gminom wszelkie kwestie, które nie wymagają dla załatwienia aktywności wyższego szczebla. Ponadto, od 1 marca 1994 r. obowiązuje w Polsce *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* (Європейська хартія місцевого самоврядування), przyjęta przez Parlament Europejski w 1985 r.⁹ – przyjmowane w Polsce przepisy były zgodne z jej postanowieniami.

Działalność organów samorządu Sejm uregulował po krótkiej ale intensywniej pracy 8 marca 1990 r. Przyjęto ustawę o samorządzie terytorialnym, która w istocie dotyczyła wyłącznie samorządu gminnego¹⁰. Razem z nią przyjęto ordynację wyborczą do rad gmin¹¹. Gminy obdarzono samorządnością, gminami stały się od tego czasu także miasta. Nie dokonano natomiast ani zmian w podziale terytorialnym kraju, ani nie zreformowano w pełni zasad działania szczebla wojewódzkiego. W kilka dni później, 22 marca, przyjęto dwie ważne ustawy z tego zakresu – o pracownikach samorządowych¹² oraz o terenowych organach administracji rządowej, dotyczącą przede wszystkim szczebla wojewódzkiego¹³. 10 maja ustawę określającą zasady przejmowania zadań i majątku likwidowanych rad narodowych przez gminy¹⁴, 17 maja przyjęto ustawę o podziale zadań i kompetencji między organy rządowe i samorządowe¹⁵, a 18 maja osobną ustawę o samorządzie Warszawy¹⁶.

Początkowo nie rozdzielono w pełni kompetencji samorządu oraz administracji państwowej, dopiero w ciągu kilku następnych lat doprecyzowano przepisy, proces ten został sfinalizowany w 1999 r. Okazało się też, że reforma, umożliwiając rozwój

⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.

⁹ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607. W 2006 r. zmieniono jej nazwę na *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*. W Ukrainie obowiązuje od 15 lipca 1997 r. – *Закон України Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування*, „Відомості Верховної Ради України”, 1997, N 38, ст. 249.

¹⁰ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. Nr 16, poz. 95. W wyniku nowelizacji (Dz.U. 1998 Nr 162 poz. 1126) oprócz innych zmian zmodyfikowano też tytuł ustawy: „o samorządzie gminnym”. Była nowelizowana do 2015 r. 63 razy!

¹¹ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1990 nr 16, poz. 96.

¹² *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Dz.U. 1990 nr 21, poz. 124.

¹³ *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123.

¹⁴ *Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, Dz.U. 1990 nr 32, poz. 191.

¹⁵ *Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej*, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

¹⁶ *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 1990 nr 34, poz. 200. Była nowelizowana 13 razy.

samorządności i demokracji lokalnej, jednocześnie obarczyła samorządy zbyt dużym ciężarem finansowym, tego problemu nie rozwiązano do dziś. Niemniej, na lokalnym poziomie zmiany dokonane w 1990 r. miały charakter niemal rewolucyjny. Gminy stały się samorządne, uzyskały osobowość prawną, wyodrębnione kompetencje, majątek, własne źródła dochodów i niezależność w rekrutowaniu kadr. Ich władze miały pochodzić z wolnych wyborów. Przyjęto zasadę, że gminy są wyodrębnionymi jednostkami, które wykonują zadania administracyjne na własną odpowiedzialność. Jednostki niższego szczebla nie są podrzędne wobec jednostek wyższego rzędu (w tym przypadku województw), a ingerencja tych ostatnich może zachodzić tylko w ramach określonych przepisami prawa, w formie nadzoru, dotyczącego zwłaszcza kwestii prawnych i finansowych, legalności podejmowanych działań, nie naruszającego jednak samodzielności merytorycznej. Postanowiono, że uczestnictwo we wspólnocie gminnej jest obligatoryjne, dotyczy wszystkich osób zamieszkujących jej teren, a władze gminy stanowią władzę publiczną, sprawującą swe zadania w imieniu zbiorowości. Organ przedstawicielski gminy stanowi rada, pochodząca z dokonywanych co cztery lata wyborów powszechnych, reprezentuje ona społeczność gminy i w jej imieniu podejmuje decyzje. Na czele rady stanął przewodniczący i jego zastępcy. Organem wykonawczym rady był zarząd gminy, na czele którego stał wybierany przez radę wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Decentralizacja i dekoncentracja władzy nie oznacza niezależności od państwa. Państwo przekazywało gminom zadania (tzw. zadania zlecone, dotyczyły np. prowadzenia szkół) i powinno zapewniać środki na ich wykonywanie. Gminy mogły też podejmować zadania własne, realizując interesy lokalne, odrębne od interesów państwa. Państwo gwarantowało byt i określało granice gmin. Ich samodzielność podlegała ochronie sądowej. Posiadały autonomię funkcjonowania, nie będącą niezależnością od państwa, ale ograniczeniem możliwości ingerowania administracji państwowej w zakres samodzielnego działania organów gminnych. Najważniejszą formą oddziaływania państwa na gminy stało się finansowanie. Otrzymywały dochody w postaci subwencji, dotacji, środków na inwestycje i udziału w podatkach na rzecz państwa, płaconych przez mieszkańców i inne podmioty¹⁷. Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego byłaby stanem optymalnym, kluczowym warunkiem ich samodzielności, jednak w praktyce była nieosiągalna, gminy zdane były środki pochodzące od państwa, a te na ogół były niewystarczające¹⁸.

Uzyskiwały bazę gospodarczą i finansową w postaci mienia komunalnego. W okresie wprowadzania w życie ustawy gminom w całym kraju przekazano te elementy majątku Skarbu Państwa, które były położone na ich terenie i służyły

¹⁷ Kwestie te uregulowała ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania z 14 grudnia 1990 r. – Dz.U. 1990 Nr 89, poz. 518. Później szczegółowe postanowienia wielokrotnie nowelizowano. Zob. zwłaszcza: Dz.U. 1993 Nr 72, poz. 344, Dz.U. 1998 Nr 30, poz. 164, Dz.U. 2002 Nr 9, poz. 84.

¹⁸ M. Kalisiak-Mędelska, *Some Aspects of Public Administration Reforms in Poland after 1989 – the Revenue Autonomy of Local Governments*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013, s. 70-81.

zaspokajaniu potrzeb mieszkańców (np. budynki szkół, przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, oczyszczalnie ścieków itp.). Gminy uzyskały prawo do prowadzenia działalności gospodarczej służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, czyli przedsiębiorstw komunalnych¹⁹. Mogły też zakładać związki międzykomunalne dla realizowania zadań ważnych dla mieszkańców gminy, a wykraczających poza jej terytorium (np. zakłady transportowe). Polskie samorządy lokalne uczestniczą w wielu inicjatywach międzynarodowych. Mają przedstawicieli w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, Komitecie Regionów Unii Europejskiej, który jest miejscem spotkań przedstawicieli miast i regionów państw członkowskich Unii.

Dla realizowania swych zadań gminy uzyskały prawo wydawania własnych regulacji prawnych – przepisów obowiązujących na obszarze danej gminy. Mogły je wydawać, jeśli istniała ku temu podstawa prawna, miały bowiem charakter wykonawczy do ustaw.

Za główne zadanie samorządu gminnego uznano zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Dotyczy to kwestii bezpieczeństwa publicznego, rynku pracy, edukacji, organizowania sieci handlowej i usługowej, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, rekreacji, komunikacji, łączności i innych usług komunalnych.

Upodmiotowienie samorządów stanowiło zarazem upodmiotowienie społeczności lokalnych, dając im możliwość samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących zaspokajania swych potrzeb i rozwiązywania problemów. Samorządność lokalna stała się jedną z form urzeczywistnienia suwerenności narodu, umożliwiając upodmiotowienie obywateli.

O sile samorządów decydują aktywni w nich ludzie. Fakt, że władze gminy uzyskały mandat do sprawowania swych funkcji od mieszkańców dawał osobom sprawującym w nich kierownicze role szansę na uzyskanie społecznego zaufania. Sprawnie rozwiązując problemy swej miejscowości mogli to zaufanie umacniać. Mogli też budować osobistą pozycję, by w przyszłości kandydować do instytucji wyższego rzędu, czy nawet zafunkcjonować na forum ogólnopolskim – jak to się zdarzyło z kilku prezydentami miast.

Samorząd terytorialny realizowano początkowo przede wszystkim na poziomie gmin. Na poziomie województw wprowadzono dość dziwaczną konstrukcję, która miała być tymczasowa, ale przetrwała do 1998 r. Namiastką władzy samorządowej stawał się sejmik wojewódzki, nie pochodzący jednak z wyborów, ale złożony z delegatów rad gmin w proporcji 1 na 50 tys. mieszkańców gminy. Jego kompetencje były skromne i nie do końca określone. Ich rola ograniczała się do zadań koordynacyjnych i opiniotwórczych, m. in. opiniowały kandydatów na stanowisko wojewody (choć zdarzały się przypadki mianowania osoby zaopiniowanej negatywnie) i wszystkie ważniejsze akty prawne tego urzędu, w szczególności projekt budżetu i jego wykonanie (choć wojewoda nie musiał uwzględniać ich

¹⁹ Ustawą z 6 listopada 1992 r. zabroniono im prowadzenia działalności gospodarczej innej, niż służąca zaspokajaniu potrzeb mieszkańców – Dz.U. 1992 Nr 100, poz. 499. Doprecyzowały te ograniczenia ustawy o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997 Nr 9, poz. 43) i z 17 października 2003 r. (Dz.U. 2003 Nr 199, poz. 1937).

opinii). Mogły wnioskować do rządu o uchylenie rozporządzeń wojewody. Miały też kompetencje nadzorcze wobec samorządu gminnego, również skromne – kontrolowały zgodność decyzji organów gminnych z prawem, mediowały w sporach pomiędzy gminami oraz między gminami a administracją państwową, miały dbać o ochronę samorządności i samodzielności gmin. Rzeczywista władza w województwie należała do wojewody, który był mianowany przez premiera, a do realizacji swych zadań dysponował urzędem wojewódzkim. Wojewoda przejął kompetencje dotychczasowych wojewódzkich rad narodowych. Był przedstawicielem rządu, koordynował działalność organów administracji rządowej na terenie województwa i sprawował nadzór nad gminami.

Przyjęto takie rozwiązanie jako przejściowe, zamierzano wkrótce dokonać reformy podziału administracyjnego państwa, przywrócić powiaty i zmniejszyć ilość województw, a wtedy dopiero powołać samorząd powiatowy i wojewódzki. Jednak reforma uległa opóźnieniu, bowiem powołaniu powiatów sprzeciwiała się jedna partia, Polskie Stronnictwo Ludowe, mająca niewielkie wpływy polityczne, zdobywająca po kilka, a najwyżej kilkanaście procent głosów w wyborach parlamentarnych, ale wchodząca do niemal wszystkich koalicji rządowych. Jako partia centrowa była cennym koalicjantem dla każdej siły rządzącej, zarówno prawicowej jak lewicowej, toteż w imię sojuszu kolejne partie odkładały, aż do 1998 r., rozstrzygnięcia spraw samorządu. Reformę opóźniły też spory dotyczące ilości i struktury nowych województw oraz powiatów.

Wprowadzenie samorządności gmin i obdarzenie ich szerokimi kompetencjami wynikało z polskich uwarunkowań i z doświadczeń ludzi demokratycznej opozycji. Jednocześnie wpisywało się też w europejski trend odradzania się samorządności lokalnej. Po okresie kilkuwiekowego umacniania instytucji państwowych i państwowej biurokracji w Europie Zachodniej w drugiej połowie XX w. dostrzeżono bowiem znaczenie i wartość samorządności na poziomie gminnym, a także budowania regionów, czy też prowincji, obdarzonych szerokimi uprawnieniami. W niektórych państwach uzyskiwały one autonomię, a innych tylko samorządność, ale trend w kierunku poszerzania uprawnień społeczności lokalnych widoczny był we wszystkich demokratycznych krajach naszego kontynentu, a od 1989 r. dotarł do Europy Środkowej²⁰.

Same przepisy prawne nie decydują o rzeczywistym funkcjonowaniu samorządu gminnego. Kluczową rolę odgrywają kompetencje i umiejętności władz gminnych, poparcie mieszkańców dla ich działania, a wreszcie środki finansowe, jakimi dysponują. Mieszkańcy mają pewien wpływ na każdy z tych aspektów, ale największy na skład personalny organów władzy gminnej. Stąd udział w wyborach jest podstawową formą zaangażowania mieszkańców w procesy sprawowania władzy i podejmowania decyzji na poziomie samorządowym. Kolejne kampanie wyborcze wywoływały często wielkie emocje, przebiegały w odmiennym czasie i według nieco innych reguł niż wybory parlamentarne. Dotyczy to zarówno odrębności przepisów ordynacji wyborczych, jak i charakteru podmiotów uczestniczących w tych

²⁰ Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 34-38.

kampaniach. Były to niekiedy partie polityczne, ale często kluczową rolę odgrywały komitety mieszkańców, a nawet wybitne indywidualności.

Wybory samorządowe przeprowadzone w całym kraju 27 maja 1990 r. przyniosły zdecydowane zwycięstwo „obozu Solidarności”, w ich wyniku głębokiej wymianie uległy władze lokalne, zaczął się proces gruntownej przebudowy „Polski gminnej”, który trwa do dziś. W 1990 r. 90% radnych wybrano po raz pierwszy. Frekwencja była jednak niska, zaledwie 42,7% uprawnionych.

Wybory te były ważną cezurą w kształtowaniu się nowego systemu społeczno-politycznego polskich miast i wsi. Były następstwem i dopełnieniem wyborów parlamentarnych z 4 i 18 czerwca 1989 r. W małych gminach zastosowano wybory w okręgach jednomandatowych, w większych, liczących ponad 40 tys. mieszkańców – w okręgach wielomandatowych. Nowi włodarze gmin i miast mieli wiele zapału, ale wypełniać mieli zupełnie nowe zadania, do których byli na ogół słabo przygotowani. Należało zbudować od podstaw władze samorządowe, przejąć mienie komunalne, zrestrukturyzować instytucje podporządkowane gminom, a w dalszej kolejności przystąpić do modernizowania, przebudowy, bądź budowy obiektów gospodarki komunalnej.

Lokalni politycy, odmiennie niż na szczeblu ogólnopolskim, mało angażowali się w kwestie ideologiczne, w walkę o wizerunek partii, ich priorytetem było rozwiązywanie problemów lokalnych, sukces często uwarunkowany był pragmatyzmem. Owocowało to m.in. stosunkowo łatwym zawieraniem koalicji, niekiedy nawet przez partie zwalczające się na poziomie centralnym. Nierzadki brak umiejętności politycznych skutkował m.in. częstymi zmianami osób pełniących funkcje. Nie umiano mądrze korzystać z możliwości, jakie tworzyło sprawowanie władzy, wielu działaczy samorządowych łatwo ulegało korupcji. Możliwości partycypacji mieszkańców gmin i miast w sprawowaniu władzy nie były w pełni wykorzystywane. Świadczy o tym m.in. niska frekwencja podczas wyborów samorządowych i lokalnych referendów.

Wynikiem reform stał się w Polsce system władzy i zarządzania lokalnego oparty na zasadzie decentralizacji, z jasno określoną odpowiedzialnością i kompetencjami. Model ten stale ewoluje. Wyraźną tendencją było m.in. prywatyzowanie zadań, poprzez przekazywanie ich komercyjnym przedsiębiorstwom, dysponującym własnym budżetem, a więc nie obciążających budżetu komunalnego. Tendencja ta, wyrazista w Niemczech i innych państwach Europy Zachodniej, coraz częściej realizowana jest też w Polsce. Innym zjawiskiem jest coraz szersze włączanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji, poprzez konsultacje społeczne i „budżety obywatelskie”, referenda lokalne i inne formy partycypacji. Okazało się, że współpraca organizacji pozarządowych z władzami samorządowymi układa się lepiej niż z instytucjami państwowymi, choć też sprawia wiele problemów²¹.

²¹ J. Chądzyński, *Cooperation between Communities and Non-Governmental Organizations in Poland – Results of a Survey*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013, s. 27-36.

Warto dokonać porównania wydarzeń w Polsce i Ukrainie. Tutaj także początki budowania (czy też odrodzenia) samorządu nastąpiły w marcu 1990 r., gdy odbyły się pierwsze demokratyczne wybory zarówno do Rady Najwyższej jak i rad terenowych. Wprawdzie wygrali je komuniści, ale po raz pierwszy od siedemdziesięciu lat (a w części zachodniej od pięćdziesięciu lat) wśród deputowanych znaleźli się przedstawiciele opozycji. Po ogłoszeniu niepodległości przyjęto zmiany *Konstytucji*, wprowadzając do niej samorząd terytorialny, a następnie, w marcu 1992 r. gruntownie znowelizowano ustawę o samorządzie „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, obowiązującą w czasach radzieckich, wprowadzając rzeczywisty samorząd lokalny²², zmiany nie były tak radykalne jak w Polsce, ale ogólnie zmierzały w podobnym kierunku. Nieco odmienne były natomiast zmiany w zakresie przedstawicielstwa władz centralnych w terenie. W Polsce byli to wojewodowie mianowani przez premiera, w przypadku Ukrainy – przedstawiciele prezydenta²³. Problem wzajemnych relacji między przemianami w obu krajach zasługuje na głębsze zbadanie²⁴.

Авторський варіант перекладу статті

**ПОЧАТКИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У ПОЛЬЩІ В 1990 р.**

Розбудова місцевого самоврядування – важливий аспект перебудови держав, які відходять від комуністичної системи. На цьому наголошував британський соціолог, дослідник трансформації Ральф Дарендорф: «Вузлове питання звучить, як заповнити прогалину між державою та народом [...] – діяльністю, котра завдяки своїй автономії створить суспільні джерела влади. Доки цього не досягнемо, конституція свободи та навіть ринкова економіка, суспільна чи яка-небудь інша залишаться відстроченими»²⁵. Функцію посередницьких послуг могли виконувати різні громадські організації, політичні партії та, перш за все, місцеве самоврядування.

²² Закон України про внесення змін до Закону Української РСР „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 28, ст. 387.

²³ Закон України про Представника Президента України, „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 23, ст. 335. Analiza ich kompetencji zawarta jest w książce: Євген Перегуда, *Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації. Монографія*, Київ 2013, zwłaszcza s. 190-191.

²⁴ Interesującą próbę nie porównania, ale równoległego omówienia tych zagadnień zawarto w artykułach: K. Kobielska, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce*, w: A. Antoszewski, A. Kolodii, K. Kowalczyk (red.), *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty. Трансформація в Польщі і в Україні. Вибрані аспекти*, Wrocław 2010, s. 115-127; O. Łazor, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego na Ukrainie*, ibidem, s. 129-141.

²⁵ R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991 (*Reflections on the Revolution in Europe. In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*, New York 1990), s. 91.

Місцеве управління в Польщі перебудовувалось неодноразово. Згідно з реформою 1975 р. нижчим рівнем управління були сільські гміни (всього 2343) та міста (814), які поділялись на 49 воєводств.

Номінально місцеву владу виконували відповідно гмінні, міські та обласні адміністративні ради, котрі відповідно призначали органи адміністративної влади – управління гмінне, міське та обласне. Реально адміністративна влада гміни мала невеликий діапазон компетенції та самостійності. Її обмежувало підпорядкування обласній владі, а неформально, але найбільше – підпорядкування партії влади. На практиці найважливіші питання вирішували партійні комітети, відтак місцеві органи приймали ухвали, рішення, які погоджувались з волею партії. На місцеву адміністрацію покладена була відповідальність за виконання постанов²⁶. Самостійні рішення ради могли приймати лише в дрібних справах. Це суперечило закону, але дійсність була саме такою.

Невеликі реформи в Польщі почались уже в 1983 р. згідно з законом про адміністративні ради та територіальну автономію, які ввели самоврядні сільські збори, ради осель та районів²⁷. Їх компетенції були невеликі, особливо рекомендаційні, але це був невеликий крок в напрямку самоврядності. Наступний, також невеликий, крок було зроблено у 1988 р., коли гмінам надали право диспонувати майном та вести господарську діяльність, а також обмежили підпорядкованість органам вищого рівня. Модифікації ці були косметичними, суть системи залишилась незмінною.

Політична трансформація почалась весною 1989 р. Реформатори зосереджувались на проблемах та питаннях макроскопічних. Падіння комуністичних урядів стає початком системно-політичних, господарчих і соціальних реформ, особливо перебудови парламенту та уряду. Питання локальної громадськості, хоча часто про них згадували, поступались першістю подіям в центральних інституціях держави.

Попри все, вже у другій половині 1989 р. ситуація з гмінами та містами в Польщі змінилась, тому що партійні комітети перестали диктувати їм свої умови, а у 1990 р. перестали існувати (комуністичну партію ліквідовано 29 січня 1990 р.).

У тодішніх дискусіях наголошували на необхідності використання багатих традицій самоврядування, які існували у Польщі в минулому, та досвідом інших демократичних держав. Весь час, від 1989 р. до початку XXI ст., велись у Польщі бурхливі дискусії на тему бажаного формування та способів перетворювання самоврядних структур. Їх наслідком стали певні політичні рішення²⁸.

²⁶ J. P. Gieorgica, *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa 1991; M.S. Szczepański, „Miasto socjalistyczne” i świat społeczny jego mieszkańców, Warszawa 1991.

²⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, „Dziennik Ustaw” (dalej: Dz.U.) 1983 nr 41, poz. 185.

²⁸ R. Herbut, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, w: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002.

Діяльність органів самоврядування парламент упорядкував доволі швидко – 8 березня 1990 р. Було прийнято закон про місцеве самоврядування, який стосувався виключно самоврядування гмінного²⁹. Разом з ним було прийнято виборчий закон до рад гмін³⁰. Гміни було надано самоврядність, гмінами стали також міста.

Не було проведено змін у територіальному розподілі держави, не зреформовано принципів функціонування обласного щабля. Через кілька днів було схвалено два важливі закони – 22 березня про самоврядувальних працівників³¹ та про місцеве управління державної адміністрації, яка стосувалася обласного щабля³², 10 травня – закон, який визначав правила, норми успадкування завдань і майна ліквідованих адміністративних рад гмінами³³, 17 травня – закон про розподіл завдань та компетенцій поміж державними та самоврядними органами³⁴, а 18 травня – окремий закон про самоврядування Варшави³⁵.

На початку вповні не було розподілено компетенції самоврядувальних органів та державної адміністрації, щойно через кілька років було уточнено закони, а остаточно процес було завершено у 1999 р. Виявилось також, що реформа, надаючи можливість розвитку самоврядування та локальної демократії, одночасно завантажила самоврядування фінансовими проблемами, яких до сьогодні не вирішено. Все ж таки зміни, введені на рівні локальному, були майже революційного характеру. Гміни стали самоврядні, правоздатні, отримали відокремлені компетенції, майно, власні джерела доходу та незалежність в комплектуванні кадрів. Місцеву владу обирали в ході вільних виборів. Гміни – це відокремлені одиниці, які виконують адміністративні задачі і є за це відповідальні.

Адміністративні одиниці нижчого щабля не є підпорядковані одиницям щабля вищого рівня (воєводського – обласного). Втручання вищих органів можливе лише згідно з законом, в порядку адміністративного нагляду у справах юридичних та фінансових, в межах законних дій органів адміністративних, які не порушують суб'єктивної самостійності органів місцевого самоврядування.

Було вирішено, що участь у гмінному співтоваристві є обов'язковою, стосується усіх мешканців, які проживають на цій території, а влада гміни є громадською владою, яка виконує свої обов'язки від імені громадськості. Орган представницький гміни – рада, яку на чотири роки обирають на загальних виборах. Вона є репрезентантом суспільства і в його імені ухвалює рішення. Очолюють раду голова та його заступники. Органом виконавчим ради є управа гміни, яку очолює обраний радою війт, міський голова або президент міста.

²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95.

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. 1990 nr 16, poz. 96.

³¹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990 nr 21, poz. 124.

³² Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123.

³³ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990 nr 32, poz. 191.

³⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

³⁵ Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. 1990 nr 34, poz. 200.

Децентралізація та деконцентрація влади не є ознакою її незалежності від держави. Держава передала гмінам обов'язки (так звані доручення, які торкались, наприклад, догляду за школами) та зобов'язана гарантувати їм кошти на виконання цих завдань. Гміна може приймати свої завдання, реалізуючи суспільні справи, відмінні від державних. У гмін є автономія функціонування, яка не є незалежністю від держави, але обмежує можливості втручання держави в самостійну діяльність гмінних органів. Найважливішою формою впливу держави на справи гмін є фінансування. Гміни отримували фінансування у вигляді державної субвенції, дотації, засобів на капітальні вкладення та частини податків державних від платників податків та інших суб'єктів. Самостійність прибуткова територіального самоврядування – основна умова їх самостійності, однак на практиці вона недосяжна. Гміни залежні від державних грошей, яких в цілому не вистачає³⁶.

Гміни отримали фінансову та господарчу базу у вигляді комунального майна. Їм було передане державно майно Скарбниці, яке знаходилося на їх території і задовольняло потреби жителів (наприклад, шкільні будинки, підприємства міської комунікації тощо). Гміни отримали дозвіл на ведення господарської діяльності, яка задовольняла потреби жителів, тобто на комунальні підприємства. Гміни могли засновувати міжкомунальні об'єднання, які територіально функціонували поза їх межами (наприклад, транспортні).

Польські органи місцевого самоврядування беруть участь в багатьох міжнародних ініціативах. У них є свої представники у Конгресі Місцевих та Регіональних Рад Європи, Комітеті Регіонів Євросоюзу, який є місцем зустрічей представників міст та регіонів держав – членів Союзу.

Щоби реалізувати свої завдання, гміни одержали право видавати на своїй території законні акти, обов'язкові на території гміни.

Головним завданням Гміни визнано задоволення потреб жителів, а саме громадська безпека, ринок робочої сили, освіта, організація мережі торгівлі та обслуговування, соціальне забезпечення, охорона здоров'я, відпочинок, комунікація, телефонне сполучення та інші комунальні послуги.

Підвищення оцінки самоврядування – це також зміна статусу локальної спільноти, який створює умови до самостійних рішень для задоволення своїх потреб та розв'язання громадських потреб. Локальна самоврядність стала однією з форм втілення в життя суверенності народу.

Умови самоврядування встановлюють активні громадяни. Загальновизнано, що влада гміни отримує суспільне довір'я, якщо своєю працею сповнила очікування виборців, це довір'я ставало сильнішим. Влада могла, використовуючи свою особисту позицію, у майбутньому балотуватись до інституції вищого щабля, чи то заіснувати навіть на загальнопольському форумі – а таке сталося з кількома президентами міст.

³⁶ M. Kalisiak-Mędeńska, *Some Aspects of Public Administration Reforms in Poland after 1989 – the Revenue Autonomy of Local Governments*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013, s. 70-81.

Територіальну автономію у Польщі почали творити на рівні гмін. На обласному рівні створено доволі дивну і тимчасову конструкцію, але діюла вона до 1998 р. Симптомом самоврядного управління став обласний сеймік, членів якого не обирали, а були вони делегатами гмінних рад: 1 делегат на 50 тисяч мешканців гміни. Його компетенції були невеликі. Його праця обмежена була до координаційних та рекомендаційних завдань, зокрема, атестація кандидатів на воєводу, оцінка проектів нормативно-правових актів, особливо бюджетний, подання на розгляд о вищої інстанції розпоряджень воєводи. Були у них компетенції наглядові по відношенню до самоврядних структур гміни – також дуже обмежені. Було це контролювання рішень у відповідності з законом, це медіації в конфліктах поміж гмінами і державною адміністрацією та гмінами, обов'язком їх було захищати самоврядність та самостійність гмін.

Дійсна влада в воєводстві була у воєводи, його призначав прем'єр, а обов'язки виконував за допомоги воєводського правління. Був представником держави, координатором діяльності органів державної адміністрації на території області та вів нагляд над гмінами.

Рішення такі були прийнято як тимчасові, планувалося невдовзі реформувати адміністративно-територіальний поділ держави, повернути повіти (райони) та зменшити кількість областей, а щойно тоді заснувати територіальне та обласне самоврядування.

Реформа запізнилась тому, що проти повернення повітів була Польська селянська партія, політичний вплив якої був невеликий, на виборах отримувала вона невелику кількість голосів, але вона була майже у всіх урядових коаліціях. Вона, як центристська партія, була цінним коаліціантом для кожної правлячої партії – чи то лівої, чи правої, та задля союзу чергові партії відкладали питання проблем самоврядування.

Впровадження самоврядування гмін та надання їм широких компетенцій було наслідком польських обумовленостей та досвідів людей з демократичної опозиції. Одночасно це вписувалось в європейський тренд відродження локального самоврядування. По століттях зміцнювання державних інституцій та державної бюрократії в Західній Європі в другій половині ХХ ст. визнано значення та цінності самоврядування на рівні гміни, а також будування регіонів чи провінцій з широкими повноваженнями. В деяких державах їм надавали самостійність, а в других тільки самоврядність, але тренд розширення повноваження локальної громадськості був у всіх демократичних державах нашого континенту, а від 1989 р. дійшов й до Середньої Європи³⁷.

Самі юридичні закони ще не означають дійсного функціонування самоврядної установи гміни. Основну роль сповнюють компетенції та вміння гмінних органів влади, підтримка діяльності жителями та саме фінансування за рахунок власних коштів. Жителі в певній мірі мають вплив на ці аспекти, але найбільше – на особовий склад гмінної влади. Звідси участь у виборах є основною формою залучення жителів у процеси діяння влади та приймання

³⁷ Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 34-38.

рішень на рівні самоврядування. Чергові виборчі кампанії викликали великі емоції, їх організовано в інші терміни та за іншими правилами, ніж парламентські вибори. Це стосується специфіки виборчого положення, як і характеру суб'єктів, які брали участь у виборчій кампанії. Були це інколи політичні партії, але ключову роль відігравали комітети мешканців та навіть особливі індивідуальності.

Самоврядні вибори, проведені на території цілої держави 27 травня 1990 р., дали значну більшість «Солідарності». 90% депутатів було обрано вперше. Низькою була явка – 42,7%. Наслідком цього була глибока зміна локальної влади. Почався процес перебудови «Польщі гмінної», який продовжується до сьогодні. Формувалась нова суспільно-політична система польських міст та сіл.

В невеликих гмінах проведено вибори по одномандатних округах, в більших, які нараховували понад 40 тисяч жителів – багатомандатних.

У нових володарів гмін та міст було багато ентузіазму, перед ними були нові завдання, до яких вони не були достатньо підготовлені. Треба було закласти основу самоврядної влади, перейняти комунальне майно, перетворити інституції, підпорядковані гмінам, а в наступному виборчому циклі – почати модернізацію, перебудову, а то й заново вибудувати мережу нових комунальних об'єктів.

Місцеві політики по-іншому, ніж на центральному щаблі, небагато зацікавлені були ідеологічними проблемами, боротьбою за зображення партії. Їх пріоритетом були локальні проблеми, успіх був зумовлений прагматизмом. Цьому сприяло й відносно легке укладання угод між паріями, які на центральному щаблі ворогували. Нестача політичної підготовки проявлялась частотою змін функційних осіб. Невміле користування можливістю, яку давало буття у влади, закінчувалось тим, що багато самоврядних діячів підкорилось корупції. Можливості участі жителів гмін та міст в місцеву владу не були вповні використані. Про це свідчить й невисока явка на виборах органів місцевого самоврядування на виборах та референдумах.

Наслідком реформ у Польщі є система влади та локального управління спертого на децентралізації, з чітким визначенням відповідальності і компетенцій. Модель ця постійно еволює. Виразною тенденцією була приватизація завдань через передавання їх комерційним підприємствам, в яких власний бюджет, отже не обтяжує комунального. Така тенденція виразна в Німеччині та в других державах Західної Європи, зараз частіше реалізована в Польщі. Іншим явищем є щораз частіша участь жителів в узгоджувальних процедурах, через суспільні консультації та «громадянські бюджети», локальні референдуми та інші форми політичної участі. Виявилось, що співпраця позаурядових організацій з самоврядною владою є кращою як з державними інституціями, хоча також має проблеми³⁸.

³⁸ J. Chądzyński, *Cooperation between Communities and Non-Governmental Organizations in Poland – Results of a Survey*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013, s. 27-36.

Треба порівняти події в Польщі та Україні. В останній також початки будування (чи відродження) самоврядності відбулись в березні 1990 р., коли проведено перші демократичні вибори до Верховної Ради і до місцевих рад. Насправді побороти комуністи, але вперше від сімдесяти років (а західній частині від п'ятдесяти років) серед депутатів знайшлись представники опозиції. Після проголошення незалежності прийнято зміну Конституції. Введено до неї місцеве самоврядування, а після, в березні 1992 р. ґрунтовно змінено закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», яка була обов'язковою у радянському періоді, вводячи дійсне локальне самоврядування. Зміни не були такими радикальними як у Польщіб але прямували в подібному напрямку. Дещо відмінні були зміни в питанню представництва центральної влади по місцях. В Польщі це були Воєводи, яких призначав прем'єр, у випадку України – представники президента³⁹. Проблема взаємних відносин між перемінами в обох державах заслуговує на детальніше дослідження.

Список використаних джерел

1. J. Chądzyński, *Cooperation between Communities and Non-Governmental Organizations in Poland – Results of a Survey*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013.
2. R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991 (*Reflections on the Revolution in Europe. In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*, New York 1990).
3. J. P. Gieorgica, *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa 1991.
4. R. Herbut, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, w: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002.
5. M. Kalisiak-Mędelska, *Some Aspects of Public Administration Reforms in Poland after 1989 – the Revenue Autonomy of Local Governments*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013.
6. Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11.
7. M.S. Szczepański, „*Miasto socjalistyczne*” i świat społeczny jego mieszkańców, Warszawa 1991.
8. *Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Dz.U. 1983 nr 41, poz. 185.
9. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. Nr 16, poz. 95.
10. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1990 nr 16, poz. 96.

³⁹ Закон України про Представника Президента України, „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 23, ст. 335; Є. Перегуда, *Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації. Монографія*, Київ 2013, s. 190-191.

11. *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Dz.U. 1990 nr 21, poz. 124.

12. *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123.

13. *Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, Dz.U. 1990 nr 32, poz. 191.

14. *Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej*, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

15. *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 1990 nr 34, poz. 200.

16. *Закон України про Представника Президента України*, „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 23, ст. 335.

17. Є. Перегуда, *Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації. Монографія*, Київ 2013.

**Beata Springer, doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce,
Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego**
**SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE – 25 LAT
DOŚWIADCZEŃ**

Від редакції. *Стаття Беати Шпрінгер – польського юриста, доктора соціальних наук в галузі політології, співробітника Інституту політології при Університеті м. Зелена Гура – аналізує досвід становлення та організації місцевого самоуправління у Польщі у постсоціалістичну добу. Авторка досліджує історію розвитку інституту місцевого самоуправління в Польщі, розбудову його територіальної та організаційної структури, законодавчих механізмів реалізації. Окрему увагу присвячено пошуку шляхів вдосконалення місцевого самоуправління і найбільш ефективних форм його реалізації з урахуванням аналізу помилок і прорахунків. Авторка аргументовано доводить, що польська і, ширше, європейська модель місцевого самоуправління – це не лише процес побудови стійких та ефективних механізмів його здійснення, а й проблема укорінення їх у свідомості громадян. На підставі аналізу великого обсягу матеріалу протягом тривалого історичного періоду місцеве самоуправління розкривається як невід’ємний елемент громадянського суспільства, причому розвиток обох цих суспільних інститутів є синхронним і взаємообумовленим.*

Przywrócenie samorządu terytorialnego na poziomie gmin w Polsce nastąpiło po przełomie w 1989 r. Proces ten nadal trwa, gdyż zbudowanie trwałych mechanizmów oraz zakorzenienie ich w świadomości obywateli wymaga wieloletnich zmian. Transformacja ustrojowa, której celem było przeprowadzenie demokratyzacji kraju zakładała zdecentralizowanie państwa i upodmiotowienie