

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

społeczności lokalnych. Poprzez stworzenie struktur samorządu terytorialnego zakładano powolne budowanie społeczeństwa obywatelskiego, współodpowiedzialnego za sprawy lokalne.

Nowelizacja Konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 r. wprowadziła art. 5 w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”⁴⁰. Stała się faktem zasada decentralizacji⁴¹. 8 marca 1990 r. dokonano kolejnej zmiany Konstytucji dodając rozdział 6 zatytułowany: „Samorząd terytorialny”. W art. 43-47 określono, iż samorząd terytorialny stanowi podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie, która ma za zadanie zaspokajać podstawowe zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej. Gminę wyposażono w osobowość prawną i samodzielność podlegającą ochronie sądowej.

Następnie uzupełniono Konstytucję o normy dotyczące podstawowych zasad organizacji samorządu. 17 października 1992 r. uchwalono tzw. Małą Konstytucję. Była to ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁴². Jej przepisy usytuowały gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego oraz wprowadziły domniemanie właściwości na rzecz samorządu terytorialnego.

W 1994 r. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, ustanawiającą standardy europejskiej samorządności oraz będącą gwarancją podstaw demokracji lokalnej. Zgodnie z jej postanowieniami – samorząd terytorialny to prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach prawa, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Realizacja tego prawa następuje poprzez rady lub zgromadzenia wybierane demokratycznie, które mogą dysponować podlegającymi im organami wykonawczymi (art. 3 ust. 1 i 2).

Kolejnym etapem było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.⁴³ Rozdział VIII w całości poświęcony jest samorządowi terytorialnemu. Zgodnie z normami tam zawartymi samorząd wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Podstawową jednostkę stanowi gmina (inne jednostki mogą być tworzone ustawowo), mająca osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek podlega ochronie sądowej. W Konstytucji odnajdziemy również szereg zasad ustrojowych przesądzających o zdecentralizowanym charakterze władzy państwowej. Konstytucja sytuje zasadę pomocniczości w preambule, co jednocześnie wskazuje na jej doniosłe znaczenie i należy uznać, że w polskim porządku prawnym zasada pomocniczości ma swoje podłoże w Konstytucji. Stanowi jednocześnie metazasadę (zasadę naczelną), za pomocą której będą konkretyzować się inne zasady, np. decentralizacji. Jej immanentną cechą jest fakt, że problemy społeczności lokalnych powinny być

⁴⁰ Dz. U. z 1989r. nr 75 poz. 444.

⁴¹ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 2004, s. 78.

⁴² Dz. U. z 1992r. nr 84, poz. 426 z późn. zm.

⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

rozwiązywane na jak najniższym poziomie. Dopiero, gdy społeczności lokalne nie potrafią poradzić sobie same, państwo powinno ingerować i wyręczać obywateli.

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wskazywał, iż zasada pomocniczości „stanowi podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo”⁴⁴. Wskazać można wyrok z dnia 18 lutego 2003r. (K 24/02)⁴⁵, w którym Trybunał zajmując się wnioskiem złożonym przez warszawskie gminy stwierdził, że zasada pomocniczości: „(...) umacnia uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie, wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”. Trybunał Konstytucyjny nie dokonał zdefiniowania zasady pomocniczości, aczkolwiek wskazał w jednym ze swych orzeczeń (K 29/00 – wyrok z dnia 2 maja 2002r.), iż należy posilkować się przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴⁶.

Zasada pomocniczości, jak zauważa prof. H. Izdebski, jest kluczem do ustalenia podziału zadań między różne szczeble władz publicznych, a jej konkretyzacja następuje przy pomocy innych konstytucyjnych zasad⁴⁷. Kolejną zasadą jest reguła decentralizacji wyrażona w art. 15 Konstytucji, która dotyczy podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego a także zasad wykonywania władzy politycznej⁴⁸. W cytowanym wyżej orzeczeniu z 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto: „Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. Granice decentralizacji wyznaczone są przede wszystkim przez zasadę jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji)”⁴⁹.

Zawarta w art. 16 ust. 2 zasada samorządności przyznaje samorządowi terytorialnemu uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej i wykonywanie istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W świetle tej normy ustawodawca ma obowiązek zapewnienia partycypacji samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Gwarantem takiego

⁴⁴ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005r. (Kp 3/05) czy też z dnia 12 marca 2007 (K 54/05).

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003r. (sygn. akt K 24/2002).

⁴⁶ A. Dobek, Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Studia Erasmiana Wratislaviensia, Wrocław 2008, s. 160.

⁴⁷ H. Izdebski, Fundamenty współczesnych państw, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 66-67.

⁴⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja... op. cit., s. 248.

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003r. (sygn. akt K 24/2002).

postępowania ma być ustawowe przydzielenie samorządowi w drodze ustaw istotnej części zadań publicznych⁵⁰.

Drugi etap reform decentralizacyjnych kraju zapoczątkowały następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁵¹,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵²,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵³.

Podziału zadań i kompetencji dokonano ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa⁵⁴. W tej kluczowej ustawie określono, iż to gmina jest głównym wykonawcą zadań służących mieszkańcom, a mających charakter usług powszechnych (typu: dostawa wody, ochrona zdrowia, oświata). Zadaniem powiatów jest realizowanie tych funkcji, których gmina z różnych przyczyn nie jest w stanie wykonać (np. przekraczających jej możliwości finansowe). W całkowicie odmienny sposób ustawodawca przewidział rolę samorządu województwa, który ma za zadanie prowadzić politykę rozwoju województwa w tym określać strategię jego rozwoju⁵⁵.

Reforma weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Polska została podzielona na 16 województw. Pierwotnie utworzono 308 powiatów⁵⁶ (nazywanych ziemskimi) oraz 65 miast na prawach powiatów (nazywanych powiatami grodzkimi). W czternastu województwach identyczne są siedziby wojewodów i sejmików, w dwóch odmiennie (woj. kujawsko-pomorskie — siedziba wojewody to Bydgoszcz, a sejmiku — Toruń oraz woj. lubuskie — siedziba wojewody to Gorzów Wielkopolski, a sejmiku to Zielona Góra)⁵⁷. Obecnie mamy 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu. Liczba samorządów województwa nie uległa zmianie. 1 stycznia 2016 r. w Polsce funkcjonuje 2478 gmin (z czego 1559 były to gminy wiejskie, 616 gmin: miejsko-wiejskie oraz 303 gminy miejskie (w tym 66 będących jednocześnie miastami na prawach powiatu)⁵⁸.

Obydwie reformy dokonały ustrukturyzowania samorządu terytorialnego w Polsce. Na poziomie gminy powołano do życia radę gminy (organ stanowiący i kontrolny) oraz organ wykonawczy w postaci wójta (burmistrza lub prezydenta miasta, w zależności od wielkości gminy). Wybory rady gminy odbywają się w

⁵⁰ T. Moll, Polska gmina w świetle zmian ustrojowych, [w:] Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich. Prawo samorządu terytorialnego w toku przemian, L. Zacharko, K. Płonka-Bielenin, T. Moll (red.), Warszawa 2013, s. 111.

⁵¹ Dz. U. z 1998 nr 96, poz. 603 z późn. zm.

⁵² Dz. U. z 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.

⁵³ Dz. U. z 1998 nr 91, poz. 576 z późn. zm.

⁵⁴ Dz. U. z 1998 nr 106, poz. 668 z późn. zm.

⁵⁵ M. Stec, Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja), Samorząd Terytorialny, 1998, s. 7-10.

⁵⁶ Dz. U. z 1998r. nr 103, poz. 652.

⁵⁷ Z. Bukowski, Aktualna struktura organizacyjna samorządu terytorialnego w Polsce – czy czas na zmiany?, Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech, M. E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, T. I. Schmidt (red.), Warszawa 2015, s. 49.

⁵⁸ <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html> [dostęp: 25.11.2016r.].

głosowaniu powszechnym co 4 lata. Liczba radnych ustalana jest odrębnie dla każdej gminy na podstawie liczby mieszkańców. Początkowo (do 2002 r.) organem wykonawczym był zarząd gminy powoływany przez radę gminy spośród składu rady lub spoza składu rady. Był to organ kolegialny składający się w wójta (burmistrza, prezydenta) ora z jego zastępców w liczbie od trzech do siedmiu osób. W wyniku uchwalenia ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵⁹ stał on się organem wykonawczym wybieranym w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych, zaś zarząd gminy został zlikwidowany. Organ wykonawczy wybierany jest na czteroletnią kadencję, która kończy się wraz z upływem kadencji rady gminy. Wójt jednocześnie jest też kierownikiem urzędu administracji samorządowej (urzędu gminy) przy pomocy, którego wykonuje zadania będące w kompetencji samorządu gminnego.

Na poziomie powiatu ustawodawca pozostawił identyczną strukturę, jak w poprzednim stanie prawnym w gminie, tzn. funkcjonuje rada powiatu wybierana w wyborach powszechnych, co 4 lata oraz zarządu powiatu. Na czele zarządu, jako organu kolegialnego, stoi starosta. W jego skład musi wejść również wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu. Zarząd wybierany jest przez radę powiatu, z tą różnicą, że najpierw wybierany jest starosta a następnie na jego wniosek pozostali członkowie zarządu. Zarząd może liczyć od 3 do 5 osób, w zależności od statutu powiatu. Wątpliwości pojawiają się odnośnie sytuacji prawnej starosty, gdyż formalnie nie został on wyodrębniony jako organ funkcjonujący w powiecie. Biorąc pod uwagę fakt, iż jako osoba organizująca pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego (jest kierownikiem urzędu oraz zwierzchnikiem służbowym zatrudnionych tam osób) wydaje decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach. Stąd też w polskiej doktrynie pojawiają się spory w tym zakresie⁶⁰. Jak już była o tym mowa powyżej, w trakcie II etapu reformy zdecydowano się na utworzenie miast na prawach powiatu. Ta szczególna konstrukcja prawna, w której miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. Prezydent miasta wykonuje zadania starosty. O utworzeniu miast na prawach powiatu zdecydowało szereg przesłanek, do których zaliczymy: specyficzną strukturę osadniczą kraju w pewnych jego częściach (np. Górny Śląsk czy Trójmiasto, gdzie mamy do czynienia ze znacznym zagęszczeniem ludności). Ponadto wskutek przeprowadzonego Programu Pilotażowego w 1993 r., a następnie uchwalenia w 1995 r. tzw. ustawy miejskiej wyciągnięto wnioski, iż duże miasta poradzą sobie z zadaniami ponadgminnymi. Utworzenie powiatów grodzkich miało stanowić także rekompensatę dla miast, które utraciły status województwa (w wyniku II etapu reform z 49 województw zostało wydzielonych 16). Wreszcie status ten uzyskały miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców⁶¹.

Struktura na poziomie samorządu województwa jest analogiczna jak w powiecie. Występuje sejmik województwa oraz zarząd. Sejmik województwa jest organem stanowiącym oraz kontrolnym, wybieranym w wyborach powszechnych na

⁵⁹ Dz. U. z 2002 nr 16, poz. 95 z późn. zm.

⁶⁰ Zob. B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Zakamycze, Kraków 2006, s. 117.

⁶¹ A. Tucholska, Powiat – między zbiorowością a wspólnotą, Wyd. Scholar, Warszawa 2007, s. 39-55.

4 lata. Z kolei zarząd – to organ wykonawczy, na czele którego stoi marszałek województwa. Do zarządu powoływani są wicemarszałkowie i członkowie (5 osób). Identycznie, jak w przypadku starosty marszałek nie posiada przymiotu organu, jednakże ze względu na sprawowane funkcje należałoby go uznać za organ samorządowy. Po pierwsze, kieruje bieżącymi sprawami województwa, a po drugie jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego (zwierzchnikiem służbowym pracowników) i kierownikiem wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Wydaje także indywidualne decyzje administracyjne. Co ciekawe, w kodeksie postępowania administracyjnego w art. 5 § 2 pkt 6 ujęto go wśród organów jednostek samorządu terytorialnego⁶². Pamiętać należy, iż na poziomie województwa mamy do czynienia z dualizmem administracji publicznej. Oznacza to, iż w każdym województwie występuje administracja rządowa na czele z wojewodą, jako przedłużeniem władzy wykonawczej z poziomu centralnego (Rady Ministrów) oraz administracją samorządową – czyli sejmikiem i zarządem województwa⁶³.

Wybory, do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zostały uregulowane w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy⁶⁴. Komasacja w jednym akcie prawnym wyborów do wszystkich organów wybieranych w formie demokracji bezpośredniej (w ustawie uregulowano również wybory do Sejmu, Senatu, Prezydenta i Parlamentu Europejskiego) pozwala na sprawne i skuteczne poruszanie się po tej dość skomplikowanej materii.

W świetle obowiązujących w Polsce rozwiązań normatywnych, samorząd terytorialny został skonstruowany jako trójszczeblowa struktura. Jego konstrukcja opiera się na zasadzie samodzielności i wzajemnej niezależności. Nie występuje tutaj stosunek podporządkowania, zależności czy podległości. Brak również uprawnień nadzorczych w stosunku do siebie. Nadzór został ustanowiony w art. 171 Konstytucji, zgodnie, z którym działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez Regionalne Izby Obrachunkowe.

Jedną z istotniejszych modyfikacji struktur samorządu była zmiana sposobu wyboru w 2002r. organu wykonawczego na poziomie gminy (o czym była mowa wyżej). Zastąpienie organu kolegialnego organem monokratycznym wiązało się szeroko zakrojoną dyskusją o tzw. „wyższości” jednego rozwiązania nad drugim. Podnoszono, iż organ monokratyczny charakteryzuje się szybkością decyzji, łatwością ustalenia odpowiedzialności, większą operatywnością oraz niższymi kosztami działania. Jednakże z drugiej strony jest obciążony większym prawdopodobieństwem błędu, mogą pojawiać się zagrożenia w postaci chęci nadużywania władzy oraz stronnictwość. Z kolei organ kolegialny cechuje się mniejszą podatnością na sugestie i manipulacje mogące wynikać z zewnętrznych wpływów, jednakże jego decyzje mogą być przewlekłe, generują większe koszty funkcjonowania oraz występują trudności z dokładnym określeniem

⁶² Z. Bukowski, Aktualna struktura organizacyjna samorządu... op. cit., s. 56.

⁶³ Ibidem, s. 57.

⁶⁴ Dz. U. z 2011 nr 21, poz. 112 z późn. zm.

odpowiedzialności. W związku z bezpośrednim wyborem wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wystąpiło zjawisko sprawowania urzędu przez szereg kadencji przez tę samą osobę. Pojawił się bardzo mocny organ wykonawczy posiadający silną legitymację społeczną. Po latach, coraz częściej mówi się o potrzebie ograniczenia kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów (do dwóch kadencji), aby wyeliminować zjawiska patologiczne w postaci sieci wzajemnych powiązań włodarzy sprawujących urząd przez kilka kadencji. W doktrynie oraz w praktyce podnosi się również, że organ wykonawczy łączy sprawowanie funkcji politycznych i administracyjnych, co niekorzystnie wpływa na funkcjonowanie lokalnego systemu.

Ponadto, jak słusznie zauważa J. Stępień, współtwórca reformy administracyjnej kraju oraz były prezes Trybunału Konstytucyjnego, polskie reformy przesuwają nasz samorząd ku wschodniemu modelowi władzy publicznej, w którym preferowane są przede wszystkim jednoosobowe organy decyzyjne, przy zatarciu granicy między sferą polityczną i administracyjną i sukcesywnemu osłabianiu pozycji rady (marginalizowaniu jej roli). W przeciwieństwie do paradygmatu zachodniego, w którym główny nacisk kładzie się na wspólnotowość, partycypacyjność obywatelską i kolegalność decyzji o charakterze politycznym i strategicznym⁶⁵. Z zarzutami spotykają się także przepisy dopuszczające możliwość kandydowania przez osoby, które na stałe nie mieszkają w danej gminie. Nie znając realiów, problemów, bolączek nie są w stanie w prawidłowy sposób realizować zadań. Podnosi się, że przepisy te stanowią wypaczenie idei wspólnotowości, a ich głównym celem jest umożliwienie kandydowania w wyborach osobom z polecenia partyjnego.

Innym problemem, z którym boryka się część gmin jest ich niewydolność ekonomiczna będąca skutkiem niewielkiego terytorium (spora część gmin jest zbyt mała, aby radzić sobie z procesami zarządczymi i mieć wystarczające środki finansowe na funkcjonowanie). W 2013 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji dokonało „Oceny sytuacji samorządów lokalnych”. Jednym z istotniejszych wniosków jest stwierdzenie, iż: „Znaczące rozdrobnienie samorządów, które charakteryzuje niemałą grupę gmin, generuje wysokie koszty finansowe ich funkcjonowania”. Zwiększa też problem koordynacji w realizacji szeregu zadań publicznych. Utrzymywanie małych gmin np. wiejskich sąsiadujących z miejskimi jest podyktowane względami politycznymi, przesłanki merytoryczne nie mają jakiegokolwiek znaczenia⁶⁶. Samorząd nie może być strukturą statyczną, gdyż zmiany ulegają stosunki społeczne, nowe wyzwania powodują, że struktury samorządu powinny dostosowywać się do zmian społeczno-gospodarczych. Zachodzą procesy rozwoju, które zmieniają otaczającą nas rzeczywistość, co niewątpliwie powinno skutkować zmianami w strukturach terytorialno-administracyjnych.

W zasadzie od momentu wprowadzenia w życie II etapu reformy toczy się w Polsce dyskusja nad racjonalnością istnienia powiatów, których siedziba władz, a także administracji zespolonej znajduje się na terenie sąsiadującego z powiatem,

⁶⁵ J. Stępień, W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXVII, z. 3, 2015, s. 60.

⁶⁶ T. Kaczmarek, Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, *Przegląd Politologiczny*, rok XXI, nr 1/2016, s. 76.

miasta na prawach powiatu⁶⁷. Prof. Witold Kieżun, w niedawnym wywiadzie dla serwisu samorządowego PAP stwierdza: „Od lat obserwujemy w samorządach gigantomanię: niekontrolowane mnożenie etatów i rozrastanie jednostek organizacyjnych. To jest całkowicie nieuzasadnione rozwojem gospodarczym” i postuluje likwidację powiatów, które zostały powołane do życia tylko i wyłącznie ze względów politycznych. Zdaniem profesora: w myśl generalnej zasady, że najważniejszym ośrodkiem władzy jest ten, który jest najbliższy obywatelowi. Należy rozbudować gminy i przekazać im kompetencje powiatów, które są strukturami zbędnymi, gdyż dokument prawa jazdy powinniśmy załatwiać w gminie a nie w powiecie⁶⁸. Generalnie, powiaty w Polsce borykają się z ogromnymi trudnościami finansowymi, gdyż zostały nieodpowiednio wyposażone przez ustawodawcę, a same nie mają możliwości zarobkowania. Procentowy udział powiatów w podatkach kształtuje się na poziomie 10,25% podatku PIT oraz 1,40% podatku CIT.

Jednym z istotniejszych postulatów reformy administracji samorządowej jest zwiększenie ich samodzielności finansowej, tak, aby wysokość rzeczywistych dochodów samorządu oscylowała przynajmniej wokół 50% wszystkich dochodów, co pozwoli samorządom na skuteczne funkcjonowanie⁶⁹.

Nie bez zastrzeżeń pozostaje reforma województw. W zamyśle jej twórców miało powstać 12 silnych, dużych regionów, zlokalizowanych mniej więcej w historycznych ramach. Jednakże względy polityczno-partyjne zdecydowały o utworzeniu dodatkowych czterech województw, co jednocześnie spowodowało osłabienie jednostek samorządowych poprzez zmniejszenie ich granic. Decyzje te podejmowane były bez szeroko zakrojonych konsultacji społecznych⁷⁰.

W wyniku doświadczeń związanych z funkcjonowaniem samorządu wielokrotnie ustawodawca wprowadzał nowe rozwiązania. W literaturze przedmiotu znajdziemy szereg opracowań i badań dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz postulatów jego modernizacji. Do jednych z najrzetelniejszych zaliczyć możemy raport, który stworzyli: J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. I, Kraków 2013 oraz J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, M. Mączyński, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, K. Surówka, R. Szymczak, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. II, Kraków 2014. Do opracowań, które w sposób wyczerpujący analizują zagadnienie zaliczyć również należy: M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP, Kraków 2014 oraz: *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek*

⁶⁷ Z. Bukowski, Aktualna struktura organizacyjna samorządu... op. cit., s. 57.

⁶⁸ http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/151795/Za-duzo-szczebli- [dostęp: 30.11.2016r.].

⁶⁹ K. Bandarzewski, Samorząd terytorialny – kierunek czy kierunki zmian?, [w:] *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, M. Ćwiklicki (red.), MSAP, Kraków 2015r., s. 92.

⁷⁰ M. Myśliwiec, 25 lat samorządu terytorialnego w III RP, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 5(27)/2015, s. 14-15.

samorządu terytorialnego w Polsce, P. Kopyciński (red.), MSAP, Kraków 2015.

Reasumując, pomimo wielu negatywnych aspektów oraz niedociągnięć, reforma niewątpliwie zakorzeniła się w społeczeństwie. Sprawne i efektywne działanie wspólnoty samorządowej wymaga takiego uregulowania, które pozwalałoby współzarządzać przez mieszkańców. Samorządność stanowi immanentną cechę ustroju demokratycznego, zaś kształt struktur samorządowych może i powinien przybierać różnorodną postać determinowaną złożonymi czynnikami wynikającymi z doświadczeń historycznych, tradycji, otoczenia, potrzeb mieszkańców czy też ich wizji samorządności. Niewątpliwie elementem koniecznym jest przemysłana przez władze centralne długofalowa polityka wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, którego jednakże nie da się „zadekretować”, a które musi powstawać i rozwijać się samoczynnie, oddolnie.

Prof. UZ dr hab. Ryszard Zaradny

Instytut Politologii

Zakład Systemów Politycznych i Komunikacji Politycznej

Uniwersytet Zielonogórski

RELACJE POMIĘDZY MARSZAŁKIEM WOJEWÓDZTWA A WOJEWODĄ

***Від редакції.** У статті Р. Зарадного, професора кафедри політичних систем і політичної комунікації Інституту політології Зеленогорського Університету, досліджуються відносини між державою та органами місцевого самоврядування після того, як у 1998 р. у Польщі було впроваджено новий адміністративно-територіальний поділ на 16 воєводств. Одночасно було реформовано і місцеве самоврядування. Відтоді в новому територіальному поділі Польської Республіки діє самоврядування трьох рівнів: гміни, повіти та воєводства. На рівні гміни та повіту немає об'єднаної урядової адміністрації (на кшталт місцевих державних адміністрацій в Україні). На рівні воєводства діє самоврядування воєводства та об'єднана урядова адміністрація. На сьогодні у Польщі створені розгалужені системи державного та муніципального управління. Розкривається процедура прийняття бюджету гміни та регламентація його використання. Автор торкається проблеми співвідношення коштів, які залишаються у розпорядженні гміни як основної одиниці самоврядування, і сфери завдань, які ця одиниця реалізує. Також аналізується принцип самостійності територіального самоуправління та інші положення Конституції Республіки Польща та Європейської Хартії місцевого самоврядування.*

W 1998 roku dokonano w Polsce nowego podziału administracyjnego kraju tworząc 16 województw. Zreformowano jednocześnie samorząd terytorialny dostosowując go do nowych jednostek terytorialnych – wprowadzono trójstopniowy system: samorząd wojewódzki, samorząd powiatowy i samorząd gminny. Funkcjonowanie tego systemu oparto o konstytucyjną zasadę subsydiarności [4],