

ANDRZEJ SKIBIŃSKI
Kancelaria Radcy Prawnego w Zielonej Górze

MICHAŁ ZWOLAK
Kancelaria Radcy Prawnego w Zielonej Górze

Samorząd terytorialny III RP – próba refleksji

1. Wstęp

Samorząd terytorialny w swoim zachodnioeuropejskim modelu funkcjonuje w Polsce już prawie 25 lat. Od momentu jego reaktywacji na terenie kraju stał się nierozzerwalnym elementem życia społecznego, gospodarczego i politycznego i dziś chyba nikt nie jest w stanie wyobrazić sobie bez niego codziennego życia.

Okres 25 lat od wprowadzenia do polskiego ustroju nowoczesnego modelu samorządu terytorialnego nie był tak spokojny i monotony, jak mogłoby się wydawać. Minione ćwierćwiecze obfitowało w liczne zmiany, czasem o ewolucyjnym, innym razem wręcz o rewolucyjnym charakterze. Wynikało to z licznych wyzwań, przed którymi stało państwo – przekształcenie gospodarki i ustroju na wolny i demokratyczny, decyzję o przystąpieniu do Unii Europejskiej, nacisk na dynamiczny wzrost gospodarczy.

Ćwierćwiecze wydaje się dobrym czasem do pewnej refleksji ustrojowej, kwestia bowiem dostosowania kształtu i treści instytucji samorządu terytorialnego do obecnych realiów nie zdezaktualizowała się (i, co trzeba przyznać, ze względu na nieustanną zmianę tychże realiów zapewne nigdy się nie zdezaktualizuje). Poniższy artykuł ma za zadanie przybliżyć szereg najistotniejszych

problemów, z którymi boryka się samorząd terytorialny w Polsce, próbując jednocześnie znaleźć rozwiązanie, korzystając z wzorców oferowanych nam przez współczesne samorządy terytorialne niemieckich krajów związkowych, ale również przez polskie uregulowania przedwojenne.

Rozważania będą prowadzone w ujęciu problemowym, poprzez przedstawienie istotnej – zdaniem autorów – sfery funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz proponowanego rozwiązania zaobserwowanego problemu. Zasadniczym elementem rozważań będzie próba udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytanie – czy, by móc dalej efektywnie funkcjonować, samorząd terytorialny w Polsce wymaga istotnego zreformowania pozycji ustrojowej organów wykonawczych oraz statusu samorządowców?

Niniejszy artykuł opiera się przede wszystkim na doświadczeniach i wiedzy zdobytej dzięki współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego województwa lubuskiego. Publikacja uwzględnia stan prawny na dzień 31 grudnia 2012 r.

„Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego” uchwalona na Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych we wrześniu 1985 r.¹ określiła, że „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz do regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”, jednocześnie wskazując, że zasady samorządu, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustawie². Podobne zapisy zawiera Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona 15 października 1985 r. i ratyfikowana przez nasz kraj³.

Obie z powołanych wyżej deklaracji międzynarodowych stanowią o tym, że samorząd terytorialny – poprzez uregulowanie w konstytucji i ustawodawstwie krajowym – pełni istotną funkcję jako jedna z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa europejskiego. Zakres regulacji konstytucyjnej i ustawowej jest odmienny w poszczególnych państwach – od wyrażenia jedynie ogólnej zasady, aż po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych. Żaden krajowy porządek prawny nie zawiera wy-

¹ Konferencja odbyła się w dniach 22-26 września 1985 r. w Rio de Janeiro.

² Polski tekst po raz pierwszy opublikowano we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” w październiku 1988 r. – zob. art. 2 ust. 1; art. 1 i 3 ust. 3 Światowej deklaracji samorządu lokalnego.

³ Opublikowana po raz pierwszy w: „Wspólnota” 1991, nr 34-35 i 1992 nr 1.

czerpującej definicji samorządu terytorialnego, toteż trud zdefiniowania tego pojęcia spada na barki doktryny⁴.

Jest to całkowicie zrozumiałe i winno zostać ocenione pozytywnie, gdyż samorząd terytorialny – podejmując próbę sformułowania maksymalnie syntetycznej jego definicji – jest pewną terytorialną wspólnotą mieszkańców. Nie jest to więc odgórnie narzucona „formalna rama” funkcjonowania społeczności, co raczej ewolucyjnie wykształcony szczebel organizacyjny między jednostką a państwem. Jeśli do tego wziąć pod uwagę dynamikę przemian społecznych przełomu XX i XXI w., być może semantyczna otwartość pojęcia „samorząd terytorialny” jest jak najbardziej korzystna.

Institucja współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce jest wynikiem długiej, a – ze względu na przeszłe uwarunkowania natury politycznej – także i trudnej ewolucji⁵. Dokonane na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia przeobrażenia społeczno-polityczne w Polsce pociągnęły za sobą istotne i fundamentalne zmiany ustawodawcze. W trakcie prac podkomisji „okrągłego stołu” odrzucono koncepcję przekształcenia istniejących rad narodowych w samorząd terytorialny⁶.

Zmiana Konstytucji PRL, dokonana w 1989 r.⁷, stworzyła możliwość uchwalenia ustawy o samorządzie gminnym (8 marca 1990 r.), co prawie po pięćdziesięciu latach oznaczało reaktywację samorządu terytorialnego w Polsce i faktycznie nastąpiło 27 maja 1990 r. O doniosłej roli samorządu przesądzała sama Konstytucja z 1990 r., wskazując, że to samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie, natomiast sama gmina z założenia zaspokajać ma zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej. Nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1989 r. wprowadziła także pewne rozwiązanie, które zapewniało, że wprowadzane zmiany nie będą iluzoryczne – zagwarantowano bowiem sądową ochronę samodzielności gminy⁸.

⁴ M. Kulesza, *Budowanie samorządu*, wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007, Warszawa 2008, *passim*.

⁵ B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 160 i n.

⁶ M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9, s. 7 i n.

⁷ Zob. art. 44 ust. 2 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w brzmieniu nadanym przez nowelizację z grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94).

⁸ F.E. Sznapp, *Samorząd i nadzór państwowy – antagonizm czy kooperacja*,

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁹ dookreśliła samodzielność i niezależność samorządu terytorialnego i wykonywanie przezeń istotnej części zadań publicznych, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców. Równocześnie ustawodawca przesądził w „Małej Konstytucji” z 1992 r., że podstawową jednostką samorządu terytorialnego pozostanie gmina, natomiast pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określi ustawa. Ich powołanie, aż do 5 czerwca 1998 r., pozostawało jedynie zamysłem politycznym¹⁰ i postulatem ustrojowym¹¹.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. przesądziła kwestię ustroju demokratycznego w Polsce, stanowiąc, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej¹², zaś ustrój terytorialny Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a zasadniczy podział terytorialny – w świetle Konstytucji ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego jest z mocy samego prawa wspólnotą samorządową, a samorząd terytorialny uczestniczy bezpośrednio w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Zagwarantowana została zatem samodzielność nie tylko w znaczeniu terytorialnym, ale również w ujęciu czysto cywilistycznym – jednostki samorządu terytorialnego cieszą się bowiem statusem osób prawnych. Konstytucja określiła również, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla organów innych władz publicznych, określa-

„Samorząd Terytorialny” 1993, nr 3, poz. 75, s. 19.

⁹ Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

¹⁰ Dz.U. z 1998 r. Nr 84, poz. 426. Zob. też A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa i zadania RIO w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym*, PWSZ Sulechów 2006, s. 7.

¹¹ Samodzielność jednostek samorządowych po 1998 r. wyraża się również między innymi tym, iż struktury te nie mają budowy hierarchicznej; gmina, powiat i województwo nie są od siebie zależne organizacyjnie, kompetencyjnie ani personalnie. Organy samorządu wojewódzkiego nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym; nie stanowią także wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli.

¹² Rozdział I Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

jąc w ten sposób zakres przedmiotowy kompetencji samorządu terytorialnego. Przesądziła również o posiadaniu przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej, która podlega ochronie sądowej¹³.

Istnienie samorządu terytorialnego w Polsce przez prawie dwudziestopięcioletni okres – od 1989 r. na poziomie gminy, a od 1999 r. na szczeblu powiatu i województwa – daje możliwość dokonania pewnej refleksji nad funkcjonującymi dziś jego jednostkami. Refleksja ta, ze względów metodologicznych, oparta jest na obserwacji jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego. Szczególny nacisk będzie położony na kwestię „radzenia” sobie przez jednostki samorządu terytorialnego z problemami wynikającymi z obowiązku realizacji wciąż rozrastającego się katalogu zadań publicznych¹⁴. Warte rozważenia będzie również czy samorząd terytorialny, którego rozwój i ewolucja winny być immanentnie powiązane z rozwojem i ewolucją funkcjonującej w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społeczności lokalnej, które tenże samorząd tworzy, jest – w obecnych ramach instytucjonalnych – w ogóle możliwy?

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących oraz wykonawczych. Obecnie mamy w tym zakresie do czynienia już z okrzepniętym dualizmem, choć należy zaznaczyć, że nie ma jednolitości w kwestii rozwiązań instytucjonalnych na różnych szczeblach samorządu, co jest wynikiem stopniowo zachodzących zmian w ustawodawstwie krajowym. Obecnie organ wykonawczy gminy – wójt, burmistrz, lub prezydent miasta na prawach powiatu – jest jedynym jednoosobowym organem

¹³ Przedstawiony model jest pewnym istotnym wyróżnikiem na tle rozwiązań europejskich. Jedynie bowiem ustawodawstwo polskie zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i tak daleko posuniętą ochronę sądową. Zob. np. postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r., która wśród standardów EKST w tym zakresie milczy.

¹⁴ Co, jak niestety trzeba przyznać, dzieje się w sposób naruszający samodzielność finansową j.s.t., gdyż rozszerzania katalogu zadań własnych j.s.t. dokonuje się bez przekazania wystarczających środków finansowych. Pomija się już nawet kwestię choćby przekazania powiatom zadań z zakresu ochrony zdrowia bez wyposażenia w środki, co po części np. spowodowało od 01.01.1999 r. narastanie zadłużenia szpitali. Warto natomiast zwrócić uwagę na narzucone na gminy nowe zadania i wydatki z zakresu opieki społecznej, systemu pieczy zastępczej i Karty Nauczyciela – zob. w tym zakresie stanowisko Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego z dnia 23 października 2011 r., dostępne pod adresem <http://www.lubuskiegminy.pl/index.php/stanowiska/355-stanowisko23102011>.

wykonawczym, podczas gdy w powiecie i województwie pozostawiono ciała kolegialne – zarządy – wraz z wyposażonymi w dodatkowe kompetencje przewodniczącymi w osobach starosty i marszałka. Jest to ciekawe z badawczego punktu widzenia, gdyż gmina w przeszłości również posiadała zarząd, a obecny organ wykonawczy był jedynie jego przewodniczącym¹⁵.

Dokonując swoistej analizy historycznej, autorzy mieli na celu przede wszystkim – jeśli można to tak określić – odnalezienie wspólnego mianownika w tendencjach ustawodawczych, pewnego *ratio legis* wprowadzanych zmian. Przy trwającej prawie 50 lat „przerwie” w klasycznej, polskiej samorządności nie było możliwe ustanowienie maksymalnie efektywnego systemu. Obecnie – stosując pewien skrót myślowy na potrzeby niniejszego opracowania – skład zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego gminy wybierany jest odrębnie w wyborach powszechnych przez mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Nie zawsze jednak tak to funkcjonowało, albowiem w latach 1990-2002 skład organu wykonawczego wybierany był *de facto* przez organ stanowiący. Obecnie mamy zapewniony znacznie szybszy i sprawniejszy model funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, niż miało to miejsce w latach ubiegłych¹⁶. Należy zaznaczyć, że ówczesny model musiał zostać zmieniony, gdyż jego kształt nie pozwalał na dynamiczny rozwój samorządu terytorialnego (którego gmina jest podstawową jednostką), szczególnie przy uwzględnieniu obecnej tendencji obarczania jednostek samorządu terytorialnego nowymi zadaniami własnymi i zleconymi. Na chwilę obecną w tym zakresie nie sposób sobie wyobrazić powrotu do przeszłych konstrukcji prawnych.

Powyższe pozwala dostrzec pewien postęp – pewne dążenie do optymalizacji funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Oczywiście należy mieć na względzie, że zachodzące zmiany nie obeszły się bez pewnych nieprzewidzianych kosztów – jednym z nich choćby jest utrata przez organy stanowiące jednostek szeregu kompetencji kontrolnych, pozostawiając jedynie ich fragmenty, co zasadniczo można uznać za dyskusyjne¹⁷. Niemniej pewne jest

¹⁵ Obecnie taka sytuacja dotyczy starosty powiatowego i marszałka województwa, którzy doktrynalnie zostali uznani za tzw. quasi-organy – B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny*, wyd. III, Zakamycze 2006, s. 117.

¹⁶ Dla przykładu warto podać znaczne uproszczenie i przyspieszenie procedury wydawania decyzji administracyjnych przez organ wykonawczy gminy – w latach istnienia zarządów gmin decyzja wójta, burmistrza lub prezydenta musiała być poprzedzona stosowną uchwałą zarządu.

¹⁷ Jednym z rozwiązań przychodzących na myśl w pierwszej kolejności jest re-

jedno – samorząd terytorialny może, a nawet powinien dalej ewoluować, szczególnie, jeśli spojrzymy na doświadczenie i siłę samorządów państw zachodnioeuropejskich, cieszących się o wiele dłuższą tradycją samorządności niż III Rzeczpospolita. W związku z powyższym nasuwają się pewne refleksje odnośnie potencjalnego kształtu polskiego samorządu terytorialnego w przyszłości, jego zdolności do sprawnego i szybkiego realizowania ciężących na nim zadań, co pozwala na postawienie szeregu pytań i sformułowania w tym zakresie kilku postulatów.

Po pierwsze – należy zwrócić uwagę na kwestię kadencji organu stanowiącego, która została określona w sposób analogiczny do kadencji organu wykonawczego. Również wybory samorządowe odbywają się w tym samym terminie¹⁸. Zastanowienia wymaga trafność tego rozwiązania w kontekście prowadzenia długofalowej polityki kadrowej czy też inwestycyjnej. Wydłużenie kadencji wydaje się być konieczne, albowiem czteroletnia kadencja¹⁹ nie służy sprawnemu planowaniu oraz wykonywaniu zadań publicznych przez osoby pełniące funkcję organów wykonawczych oraz stanowiących²⁰.

W tym kontekście w pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę wieloletnie prognozy finansowe. Zgodnie z artykułem 227 ust. 1 ustawy z dnia

gulacja art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, na podstawie której właściwa rada gminy decyduje o wysokości wynagrodzenia organu wykonawczego. W dobie wyraźnej odrębności organów gmin i prawnej (a często także i politycznej) niezależności organu wykonawczego i stanowiącego pozostawienie temu drugiemu tak istotnej możliwości faktycznego wpływu na wójta (burmistrza, prezydenta) należy uznać za zdecydowanie negatywne. W praktyce lubuskiego samorządu zdarzały się przypadki nadużywania tej kompetencji w związku z tarciami politycznymi na linii rada – organ wykonawczy. Kwestia ta była też przedmiotem stanowiska Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego z dnia 14 czerwca 2012 r. w przedmiocie niedostatecznej ochrony prawnej wynagrodzenia organu wykonawczego samorządu gminnego, w którym również wypowiedziano się na ten temat w sposób zdecydowanie negatywny. Zob.:

<http://www.lubuskiegminy.pl/index.php/stanowiska/556-stanowisko14062012wsprawiewynagrodze>

¹⁸ Zob. art. 26 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁹ *Reelekcja tylko raz*, „Wspólnota” 2009, nr 13, z 28 marca, s. 8.

²⁰ Zob. w tym przedmiocie stanowisko Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego z dnia 14 czerwca 2012 r.

<http://www.lubuskiegminy.pl/index.php/stanowiska/557-stanowiskoz14062012wsprawiepropozycjireformyustrojowejorganuwykonawczego>

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ obejmują ona minimum cztery lata, z tym tylko, że pierwszy rok rzeczony prognozy obejmuje rok budżetowy. W związku z czteroletnią kadencją w jednostkach samorządu terytorialnego stanowi to pewien problem, gdyż ze względu na jesienny termin wyborczy i konieczność funkcjonowania w oparciu o sytuację finansową (*de facto* co najmniej wstępny projekt budżetu na rok kolejny), którą zostawili po sobie poprzednicy. W przypadkach nie zostania wybranym na kolejną kadencję samorządowcy są praktycznie pozbawieni możliwości zrealizowania swojej menedżerskiej koncepcji, w tym w 100% postawionych założeń inwestycyjnych, nie mówiąc już o zakończeniu strategicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego projektów.

Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie w tym przedmiocie rozwiązań zbliżonych do tych obowiązujących w landach niemieckich, gdzie kadencja rady gminy trwa 5 lat, a kadencja organów wykonawczych wynosi w gminie 7 bądź 8 lat²². Z kolei kadencja rady powiatu niemieckiego wynosi 5 lat, a starosty 7 bądź 8 lat²³. Są to już ugruntowane europejskie demokracje samorządowe, oparte na wieloletnich doświadczeniach. My także mamy sprawdzone w praktyce dobre, polskie doświadczenia²⁴ i można przypuszczać,

²¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z późn. zm.

²² Zob. ustawę o samorządzie gminnym Saksonii (*Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen*) § 33 ust. 1 kadencja Rady gminy wynosi 5 lat; § 51 ust. 3 – kadencja burmistrza wynosi 7 lat. Kadencja rozpoczyna się po objęciu urzędu, które należy niezwłocznie zgłosić organowi nadzoru prawnego. Zob. również ustawę o samorządzie gminnym Brandenburgii (*Gemeindeordnung*) § 33 – Przedstawiciele gminy (radni) wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych na okres 5 lat; § 62 – Burmistrz etatowy wybierany jest w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych na okres 8 lat. Szczegóły dotyczące wyboru i odwołania burmistrza etatowego określa brandenburska ustawa o wyborach samorządowych.

²³ Zob. ustawę o samorządzie powiatowym Saksonii (*Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen*) § 29 ust. 1 – Kadencja Rady powiatu wynosi 5 lat; § 47 ust. 3 – Kadencja starosty wynosi 7 lat. Kadencja rozpoczyna się po objęciu urzędu, które należy niezwłocznie zgłosić organowi nadzoru prawnego. Zob. również ustawę o samorządzie powiatowym Brandenburgii (*Landkreisordnung*) § 51 ust. 1 – Starosta wybierany jest przez Radę powiatu na okres 8 lat.

²⁴ Należy zauważyć, że w okresie międzywojennym ustawodawca polski przewidział i uregulował kadencję organów stanowiących oraz organów zarządzających w gminach, powiatach na lat 5 – zob. art. 2 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294 ze zm.). Zob. również W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 344-347 doty-

że te „stare uregulowania prawne” byłyby dobrze przyjęte przez środowisko samorządowców III RP²⁵.

Kwestią również z tym związaną jest – co już zaznaczono wcześniej – sztywny kalendarz wyborczy, który nie powinien być uzależniony od uznania politycznego, a powinien jednoznacznie wynikać z przepisów Ordynacji wyborczej. Tutaj również można się posłużyć przykładem z Brandenburgii²⁶, gdzie wybory do rad gmin, miast i powiatów odbywają się w okresie ustawowym od 15 września do 15 grudnia, co piątego roku następującego po roku 1993²⁷ a kompetencje do dookreślenia konkretnego terminu wyborów posiada Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W Polsce przyjęcie wiosennego terminu wyborów, chociażby tylko z uwagi na kwestię przygotowań do budżetu, który ma charakter roczny (kalendarzowy), jest powszechnie akceptowane i mogłoby przypadać między 8 marca a 27 maja roku wyborczego²⁸. Każdorazowo delegację do dookreślenia terminu wyborów do samorządów terytorialnych posiadałby Minister Spraw Wewnętrznych²⁹.

Zastanowienia wymaga także potencjalna możliwość uregulowania sprawy zabezpieczenia społecznego dla osób piastujących funkcje organów wykonawczych, przede wszystkim wójtów, burmistrzów, prezydentów, ale także starostów i marszałków, w taki sposób, aby przysługiwało im zabezpieczenie emerytalne – optymalnie bez względu na osiągnięty wiek. Polskie ustawodawstwo okresu międzywojennego przewidywało w omawianym zakresie w ustawie

cząca organizacji samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej.

²⁵ Zob. np. wywiad z Hanną Zdanowską, Prezydent Miasta Łodzi, „Wysokie Obcasy” nr 7/714, s. 15 *in fine*.

²⁶ Ciekawostką jest fakt, że konstytucja Brandenburgii, określając zasady konstytucyjne tego kraju związkowego, stanowi że: Brandenburgia jest demokratycznym krajem wolnościowym, prawnym, socjalnym, oddanym sprawie pokoju i sprawiedliwości oraz ochrony środowiska naturalnego i kultury, który dąży do współpracy z innymi narodami, w szczególności z polskim sąsiadem. Zob. art. 2 Konstytucji Brandenburgii (*Verfassung für das Land Brandenburg*).

²⁷ Zob. § 7 ordynacji wyborczej Brandenburgii – Wybory do rad gmin, rad miast i rad powiatów odbywają się w okresie od 15 września do 15 grudnia co piątego roku następującego po roku 1993. Minister Spraw Wewnętrznych określa rozporządzeniem o wyborach powszechnych do organów przedstawicielskich jednolity termin wyborów dla wszystkich gmin i powiatów.

²⁸ 8 marca – dzień uchwalenia ustaw samorządowych w 1990 r., a 27 maja 1990 r. wejście w życie przepisów o samorządzie terytorialnym.

²⁹ Kwestią równie istotną jest skorelowanie tych terminów z kwestią absolutorium, a więc rozliczenia wykonania budżetu za rok poprzedni.

z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego następujące regulacje:

Zaopatrzenie emerytalne dla zawodowego członka zarządu gminy nie może być mniejsze niż:

- po wysłużeniu w danej gminie 10 lat – trwale zaopatrzenie emerytalne [...] Na podstawie uchwały Rady gminy mogą być zawodowemu członkowi zarządu gminy zaliczone do wysługi emerytalnej lata pracy w innych związkach samorządowych lub innej służbie publicznej, o ile za lata powyższej pracy nie przysługuje prawo do osobnego wymiaru emerytury;
- prawa nie mogą doznać uszczuplenia w przypadkach, gdy osoby [...] nie zostaną wybrane lub nie zostaną zatwierdzone na następną 10-letnią kadencję³⁰.

Wartą rozważenia jest również zmiana sposobu zatrudnienia organu wykonawczego gmin – obecnie nawiązywany jest na podstawie wyboru stosunek pracy, w którym pracodawcą jest odpowiedni urząd gminy, a pracownikiem jest *de facto* jego kierownik, czyli wójt, burmistrz, prezydent. Być może lepszym rozwiązaniem byłoby nie tylko wydłużenie kadencji – np. do 6 lat – ale również podpisywanie swoistych publicznych kontraktów z wójtami, burmistrzami o charakterze menadżerskim, natomiast w powiatach i województwie – rozpiisywanie konkursów na stanowisko starosty czy też marszałka³¹. Skoro bowiem ustawodawca nie wprowadza ograniczeń biernego prawa wyborczego w postaci cenzusu wieku czy wykształcenia – co wydaje się częściowo zrozumiałe w przypadku radnych, którzy ze swej istoty stanowią w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego *vox populi* – to staje się to istotnym problemem w przypadku organu wykonawczego, od którego wyborcy mają prawo oczekiwać fachowości, kompetencji i działań prorozwojowych. Co więcej, sami starostowie i marszałkowie formułują postulaty *de lege ferenda* wyrażające potrzebę wprowadzenia stosownych zmian, domagając się kontraktów menadżer-

³⁰ Zob. art. 53 ust. 4-10 cytowanej ustawy – Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294.

³¹ Zob. również ustawę o samorządzie powiatowym Brandenburgii (*Landkreisordnung*) § 51 ust. 1 – Na stanowisko starosty ogłaszany jest otwarty konkurs; § 51 ust. 2 – W przypadku ponownego wyboru starosty (na drugą kadencję) Rada Powiatu może uchwalić rezygnację z konkursu. Uchwała wymaga większości ustawowego składu Rady. Rada Powiatu może wybrać, wzgl. ponownie wybrać starostę najwcześniej na 6 miesięcy przed zwolnieniem się stanowiska.

skich i odpowiedzialności na tej podstawie za rozwój regionalny³². W tym kontekście zabezpieczenie społeczne organów wykonawczych mogłyby mieć formę albo dodatkowego świadczenia ujętego w kontrakcie menadżerskim, albo też być wypłacane w ramach tzw. „systemów komunalnych”³³, zapewniających emerytury dla byłych wójtów, burmistrzów, starostów czy marszałków.

Istotnym byłoby również – w kontekście powyższych rozważań – wprowadzenie cenzusu określającego minimalny poziom wykształcenia wymaganego od kandydatów do organów wykonawczych, skoro ustawodawca w ustawie o pracownikach samorządowych stworzył wybieralny, apolityczny, fachowy korpus pracowników samorządowych, tym bardziej więc osoba stojąca na czele takiej struktury powinna legitymować się określonym wykształceniem bądź wykształceniem i doświadczeniem, zarówno życiowym, jak i zawodowym. Jest to niezbędne, choćby z uwagi na zadania kierownika jednostki (jakim jest wójt, burmistrz, prezydent, starosta czy marszałek województwa) i jego odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej (za politykę rachunkowości, inwentaryzację, zamówienia publiczne, dokonywanie zmian w budżecie, zaciąganie zobowiązań, dokonywanie wydatków itp.).

Kolejne zagadnienie wymagające doprecyzowania dotyczy spraw związanych z odpowiedzialnością organów wykonawczych za ich programy i deklaracje wyborcze. Jest to problem złożony, wynikający m.in. z tego, że mandat organu wykonawczego jest mandatem wolnym, a więc organ ten nie jest związany instrukcjami wyborców. Być może formuła kontraktu menadżerskiego i oceny nie tylko wykonania budżetu, ale także realizacji zadań i deklaracji wy-

³² O rosnące roli marszałków przesądza sam ustawodawca, gdyż od stycznia 2009 r. marszałkowie otrzymali więcej zadań dotychczas realizowanych przez wojewodów. Niestety, wciąż w dużej mierze są to zadania finansowane z subwencji i dotacji nie zaś z dochodów własnych. Zob. „Rzeczpospolita” 2008, z 11 czerwca, s. C6 – zadania dla marszałka, nadzór dla wojewody. zob. również „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008, nr 9 (261), z 28.04. – Starostowie chcą odpowiadać za rozwój lokalny.

³³ Ustawodawca przedwojenny uregulował to zagadnienie w ustawie z dnia 23.03.1933 r. i postanowił, że: - zawodowym członkom zarządu gminy oraz pozostałym po nich wdowom i sierotom przysługują prawa do zaopatrzenia emerytalnego (pensji wdowiej i sieroczej) i do odprawy z funduszy emerytalnych w wymiarze i na zasadach dotyczących pracowników gminy: - jeżeli gmina nie uregulowała we własnym zakresie sprawy zaopatrzenia emerytalnego swoich pracowników, wówczas prawa emerytalne zawodowego członka zarządu gminy [...] powinny być przed dokonaniem wyboru określone odrębną uchwałą Rady gminy, która uzyskuje moc prawną po zatwierdzeniu jej przez właściwego wojewodę [...] – zob. art. 53 ust. 4 i 5 cytowanej ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z 1933 r.

borczych mogłaby pociągnąć za sobą większą mobilizację organów wykonawczych do działań zmierzających do rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych. Wobec radnych zaś możliwym wydaje się wprowadzenie „absolutorium radnego” – być może nawet jako swego rodzaju analogię instytucji referendum w przedmiocie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta – za okres pełnionej kadencji, wobec którego członkowie społeczności terytorialnych mieliby prawo domagać się swoistego rozliczenia za okres pełnionej funkcji.

Istotny problem to również kwestia ograniczenia działalności gospodarczej radnych na mieniu komunalnym, które to ograniczenie oczywiście jest jak najbardziej społecznie zasadne, niemniej należy zaznaczyć, iż aktualnie ustawodawca dostrzega tylko jeden jego aspekt – ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy³⁴. *De lege lata* należy stwierdzić, że w wielu przypadkach ograniczenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez jakikolwiek podmiot niestety często dochodzi do problemów interpretacyjnych, które należy usunąć w drodze wykładni³⁵. Zasadniczo jest to wynik niskiej jakości obowiązującego prawa – mając bowiem do dyspozycji definicję działalności gospodarczej sformułowanej tylko na potrzeby ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁶, problematycznym jest stosowanie w sposób sprawny i jednolity przepisów traktujących o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej w samorządowej praktyce. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby zdefinio-

³⁴ S. Czarnow, *Wątpliwości wokół pojęcia działalności gospodarczej i ich skutki dla samorządu terytorialnego*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 3, maj-czerwiec, *passim*. Zob. też *Wójtowie kontratakują*, „Gazeta Lubuska” 2009, z 4 grudnia, s. 9; *Dowhan zostaje w radzie*, „Gazeta Wyborcza” 2009, z 26 listopada, dodatek, s. 3; *Radny prezesem klubu sportowego*, „Wspólnota” 2009, nr 49/951, z 5 grudnia, s. 25; *Funkcyjny urzędnik musi zamknąć firmę*, „Rzeczpospolita” 6 stycznia 2010, C.6. zob. wyrok WSA w Białymstoku z 08.10.2009 r. II SA/BK 241/09.

³⁵ Np. w zw. z zapisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.). Zob. również zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. akt NK-I.4102.2.2011.TDom, a także powiązany wyrok z dnia 29 listopada 2012 r. WSA w Gorzowie Wlkp., sygn. akt II SA/Go 770/12 – przywołane orzeczenia przyjmują za zasadne wyprowadzanie terminu trzymiesięcznego dla zbycia przez osobę wybraną na stanowisko organu wykonawczego gminy udziałów w spółce prawa handlowego, których wartość przekracza 10% kapitału spółki. Wskazany termin jest wyprowadzany w drodze niedopuszczalnej w prawie administracyjnym *analogii iuris*.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.

wanie w ustawach samorządowych samego pojęcia prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego i posługiwania się nim w sposób konsekwentny³⁷.

Na uwagę zasługuje także to, że zupełnie poza regulacją ustawową pozostaje uczestnictwo tych osób (również radnych) w podmiotach prywatnych, startujących np. w przetargach czy też udział tych osób np. we władzach stowarzyszeń i fundacji korzystających z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Nie sposób też nie wspomnieć o działalności prowadzonej w ramach spółdzielni, o której ustawodawca zdaje się kompletnie zapominać w zakresie przepisów o ograniczeniu możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³⁸. Jest to zagadnienie szalenie istotne, także przez wzgląd na mieszkańców. Nie od dziś mówi się o potrzebach wprowadzenia do polskiej polityki (w tym tej samorządowej) modelu wzorowanego na amerykańskim, gdzie polityk przede wszystkim musi być sprawnym menedżerem i zarządcą. Wszystko w myśl idei, że nie da się sprawnie prowadzić cudzych spraw, jeśli nie potrafi się prowadzić spraw własnych.

Niestety, polskie prawodawstwo nie tylko nie faworyzuje, ale wręcz karze za udane prowadzenie prywatnego biznesu. Prywatny sukces gospodarczy narusza bowiem przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – osoba wybrana np. na stanowisko organu wykonawczego nie może bowiem mieć więcej niż 10% udziałów w spółkach prawa handlowego czy pełnić funkcji członków rad nadzorczych, członków zarządów spółdzielni itd. Wydaje się jednak, iż powoli zachodzą oddolne zmiany w tym zakresie, co potwierdza również orzecznictwo – Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 16 maja 2013 r.,

³⁷ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Go 770/12 dot. wygaszenia mandatu organu wykonawczego, także w tym przedmiocie stanowisko Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego z dnia 14 czerwca 2012 r. <http://www.lubuskiegminy.pl/index.php/stanowiska/555-stanowisko14062012sprawaburmistrzabawowicza>.

³⁸ Jest to problem szczególnie istotny, gdyż ustawodawca przyjmuje błędną postawę pewnej „penalizacji formy działalności”, nie jest bowiem istotne, jaka działalność jest prowadzona, a jedynie w jakiej formie. W związku z tym łatwo można obejść przepisy w tym zakresie, stając się np. członkiem spółdzielni prowadzącej działalność gospodarczą. Budzi to zdziwienie, gdy wziąć pod uwagę swoiste usankcjonowanie omawianej luki – wszak dokonano pewnej reformy przepisów wyborczych – w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.) – a żadnej systemowej korekty w omawianym zakresie nie dokonano.

sygn. II OSK834/13, orzekł, iż nie każde naruszenie przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej będzie skutkowało utratą mandatu. Przepisy te winny być interpretowane przede wszystkim zgodnie z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, w tym – zasadą demokratycznego państwa prawa. Wyrok ten, co prawda, nie doprowadzi do drastycznej zmiany w funkcjonowaniu organów samorządowych, niemniej jednak może być pierwszym zwiastunem zmian, które nadejdą w przyszłości.

W zakresie struktury jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) należy wyraźnie stwierdzić, iż przyjęta w Konstytucji zasada domniemania właściwości gmin w wykonywaniu zadań publicznych jest ze wszech miar właściwa i odpowiadająca historycznym polskim uwarunkowaniom. Ustawodawca, wykonując konstytucyjną dyspozycję prawidłowo, przyjął domniemanie właściwości gminy we wszystkich zadaniach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Jednakże w sytuacji, w której od 1 stycznia 1999 r. funkcjonują dwa niezależne od gminy szczeble samorządu – powiaty i województwa – problemem pozostaje ustalenie właściwych relacji poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego względem siebie oraz wobec innych organów państwowych. Trzeba mieć świadomość, że okres, który upłynął od utworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego, jest stosunkowo krótki i nie pozwala jeszcze na jednoznaczną ocenę czy konieczne będzie wprowadzenie zmian. Możliwe jest natomiast wskazanie trudności wiążących się z praktyczną realizacją zasad samorządności.

Powiaty wykonują istotne zadania publiczne, choćby takie, jak ochrona zdrowia, przeciwdziałanie bezrobociu, opieka społeczna, częściowo transport publiczny itd., przy równoczesnej słabości finansowej tego szczebla. Powiat w zamyśle ustawodawczym miał być – jak podnosi M. Kulesza – „kluczowym aktorem na scenie współdziałania w zarządzaniu publicznym, a skoro brakuje mu tego rodzaju aktywności, to słusznie mówią wójtowie, że gdyby powiatów nie było, też byśmy sobie poradzili”³⁹.

Rozważenia wymaga również ewentualne przeprowadzenie debaty o szerokim zakresie na temat relacji samorządu powiatowego do samorządu gminnego wobec konstytucyjnej zasady, że to gmina wykonuje podstawowe zadania

³⁹ M. Kulesza, *Administracja kooperatywna*, „Wspólnota” 2008, nr 51-52 z 22-27 grudnia, s. 8 i n. Zob. też idem, *Rola powiatów – potrzebne czy nie*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 5/179 z 28 lutego, s. 37 i n.; *Co dalej z powiatami*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 245/1610, z 19 grudnia.

publiczne niezastrzeżone do kompetencji innych podmiotów. Wydaje się, że powiat winien wykonywać funkcje usługowe wobec gminy, które dotyczą geodezji, kartografii, nadzoru sanitarno-epidemiologicznego, rynku pracy, ochrony fito-sanitarnej itp. Faktycznie byłoby to bowiem prawidłowe realizowanie zasady subsydiarności w przywołanym wyżej konstytucyjnym kształcie. Pozostawienie służb, inspekcji i straży w powiecie należy uznać za pożądane i prawidłowe, a usługowa rola powiatów w tym aspekcie powinna koncentrować się na dookreśleniu zasad partycypacji innych samorządów gminnych w kosztach utrzymania i funkcjonowania tychże inspekcji i straży⁴⁰. Być może „wzorem niemieckim” należałoby przekształcić straże i inspekcje w *sui generis* wydziały powiatowe, zatrudniające określonych specjalistów z wybranych dziedzin⁴¹.

Kolejnym elementem wymagającym pewnej uwagi jest status radnych powiatu i rozważenie jego zmiany poprzez przyjęcie zasady, że radnymi powiatu powinni zostać delegaci gmin wchodzący w jego skład, rekrutujący się z pośród radnych, jak również wójtów, burmistrzów, prezydentów bądź ich przedstawicieli. Zastanowienia wymaga także zmiana statusu starosty, gdy wziąć pod uwagę daleko idące uzależnienie powiatów od finansowania z budżetu państwa, być może nie powinien być to menedżer, a raczej apolityczny fachowy urzędnik zarządzający i administrujący podległymi służbami i urzędem. Zresztą takie rozwiązanie miałyby komplementarny charakter w stosunku do proponowanych zmian relacji ustrojowych na linii gmina – powiat. Równocześnie powinno nastąpić scalenie powiatów grodzkich i ziemskich, faktycznie i tak wymuszone po 2014 r. w związku z wprowadzonym indywidualnym limitem zadłużenia⁴². Istotne jest również stworzenie jednolitej struktury powiatów, z uwzględnieniem zasady minimalnej liczebności mieszkańców w powiecie i przy uwzględnieniu realnej zdolności powiatu do realizacji zadań publicznych⁴³.

⁴⁰ Zob. *Inspekcje do likwidacji, urzędnicy na bruk*, „Rzeczpospolita” 2010, z 1 marca, s. 10.

⁴¹ W Saksonii w ramach powiatu znajduje się wydział epidemiologiczny podzielony na podwydziały – weterynaryjny i higieny oraz wody, medycyny weterynaryjnej, żywności oraz sanitarny stanowiące wydziały powiatowe, a nie samodzielne służby (zob. www.untersrchkreis.Sachsen).

⁴² Zob. art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240). Dokonanie połączenia zadań powiatów grodzkich i ziemskich w dużych jednostkach samorządowych spowodowałyby oszczędności w wydatkach publicznych, ale również byłyby to przejrzyste pod względem struktury zarządzania, struktury własności mienia oraz klarowności realizacji zadań publicznych.

⁴³ W mojej ocenie powiaty woj. lubuskiego, łącznie z powiatem wschowskim, są

Być może należałoby przyjąć koncepcję powiatów realizujących zadania w sferze użyteczności publicznej⁴⁴, ale tylko wówczas, gdy takie zadania publiczne przekraczają możliwości gmin⁴⁵ i byłoby to zgodne z zasadami subsydiarności gminy, przyjętymi w Konstytucji RP. Stanie się to bardziej palącym problemem od roku 2014, gdy wejdzie w życie wspomniany wcześniej indywidualny limit zadłużenia, wynikający z ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁴⁶

Wszystkie wskazane wyżej aspekty wymagają rozpoczęcia szerokiej dyskusji nad rolą, znaczeniem i zasadami finansowania powiatów w przyszłości, wzmocnienie gmin i województw bowiem przy marginalizacji powiatów powoduje, że możemy dojść do sytuacji, w której ustawodawca dojdzie do wniosku, że zadania powiatów można z powodzeniem podzielić pomiędzy gminy i województwa, likwidując powiaty w ogóle. Szczególnie, gdy wziąć pod uwagę prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie innych ustaw⁴⁷ z jednej strony dokonując szeregu drobnych, acz niezwykle potrzebnych nowelizacji, z drugiej zaś wprowadzając w projekcie nowe, rewolucyjne wręcz instytucje prawne, jak choćby terytorialny zespół współpracy czy konwent powiatowy, nie mówiąc już o nowych rozwiązaniach w zakresie współdziałania między jednostkami samorządu na różnych szczeblach. Pytanie tylko, czy takie zmiany są niezbędne i konieczne, i czy nie spowodują niepotrzebnego instytucjonalnego chaosu, szczególnie uwzględniając fakt, że postuluje się wprowadzenie „związku konkurencyjnego” dla obecnie uregulowanego art. 64 i nast. związku międzygminnego⁴⁸.

należycie usytuowane i są zdolne do wykonywania zadań publicznych.

⁴⁴ D. Stojak, M. Mosiołek, *Powiaty wejdą na rynek jako spółki kapitałowe*, „Gazeta Prawna” 2010, nr 11/2642, z 18 stycznia, s. B.8.

⁴⁵ Zob. zapisy dotyczące wykonywania zadań przez związki komunalne w art. 65 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1592 z późn. zm.), gdzie ustawodawca postanowił, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych (nie zaś przekraczających możliwość wykonywania zadań publicznych), a więc wszystkich zadań publicznych, powiaty mogą tworzyć związki; podobny zapis jest w ustawie o samorządzie gminnym.

⁴⁶ Zob. ustawa o finansach publicznych z 27.08.2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240), z mocą obowiązującą od 01.01.2010 r.

⁴⁷ <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>

⁴⁸ Art. 18-37 omawianego projektu, które miałyby wprowadzić tzw. „zespół

Oceniając funkcjonowanie samorządu terytorialnego trzeba dostrzec, że pierwszoplanowe – a więc znajdujące się najbliżej obywatela i wypełniające zasady subsydiarności – są te wszystkie zadania, które wykonuje podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, a więc gmina. Skoro jednak sama Konstytucja z 1997 roku przesądza o możliwości tworzenia innych jednostek samorządu, to nie sposób nie dostrzec konieczności większej spójności w realizacji zadań przez te „inne” samorządy terytorialne. W tym zakresie najwięcej do powiedzenia będzie miał samorząd województwa, który w sposób ewolucyjny, poprzez ustawy – kolejno z 1998 r., 2002 r., 2006 r., 2007 r., 2009 r. i 2011 r. – rozszerzał swe kompetencje przejmując kolejne zadania publiczne do realizacji⁴⁹. Pomimo krótkiego – ponad dziesięcioletniego okresu działań samorządu województwa zauważyć należy tendencję wyraźnej dysproporcji pomiędzy gminą oraz województwem, które istotnie wpływają na życie kraju, a powiatem, który boryka się z rozlicznymi problemami finansowymi⁵⁰. Należy zwrócić uwagę na konieczność zmian w podejściu ustawodawcy do współpracy międzynarodowej i umożliwić szerszą współpracę na forum krajowym, jak i zagranicznym, np. poprzez umożliwienie tworzenia związków województw, współpracę z województwami z zagranicy⁵¹. Niezrozumiałe w tym względzie są oba-

współpracy terytorialnej”.

⁴⁹ Zob. ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 99, poz. 631) oraz ustawę z dnia 13 października 1998 r. o przepisach wprowadzających ustawę reformującą administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872), ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712), ustawę z dnia 2 października 2007 r. o udzieleniu pomocy *de minimis* w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 185, poz. 1317), ustawę z dnia 29 września 2009 r. o warunkach i sposobach wykonywania zadań instytucji zarządzającej przez samorząd województwa (Dz.U. z 2009 r. Nr 162, poz. 1291), czy też ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2011 r., poz. 877, z późn. zm.).

⁵⁰ Jest to konsekwencją przede wszystkim przekazania w 1999 r. zadania publicznego w zakresie ochrony zdrowia mieszkańców bez należytego zabezpieczenia finansowego, które spowodowało zadłużanie się powiatów i w konsekwencji wpłynęło negatywnie na kształt i funkcjonowanie tych jednostek.

⁵¹ Ciekawostką jest fakt, że w przypadku pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa i polityką zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych minister spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do takiego zrzeszenia. Prawodawca dopuścił w przypadku przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych

wy polityków o tendencje separatystyczne czy też autonomiczne, które blokowane są przecież przez przepisy konstytucyjne stanowiące, że Rzeczpospolita jest państwem jednolitym. Interesy państwa w tym względzie zabezpiecza skuteczny i kompatybilny nadzór i kontrola wobec jednostek samorządu terytorialnego, w tym wojewody oraz regionalnych izb obrachunkowych, a także kontrola działań przez instytucje kontrolne takie, jak NIK, oraz w zakresie kontroli instancyjnej przez samorządowe kolegia odwoławcze.

Zmiany ustawodawcze zapoczątkowane w 2009 r. wydają się być jednak zbyt wąskie, albowiem samorządy wojewódzkie powinny przejąć funkcje i zadania agencji państwowych⁵² w terenie wraz z przejęciem ich majątku, a także w szerszym zakresie móc wpływać na organizację transportu zbiorowego, móc realizować współpracę zagraniczną, czy choćby wchodzić w powiązania gospodarcze z gminami, powiatami i województwami z innych państw.

Konieczna jest w dalszym ciągu konsekwentna decentralizacja i przejęcie nowych zadań przez województwa z zakresu zarządzania regionem – umożliwienie szerszej współpracy ze społecznościami regionalnymi z zagranicy, w tym samorządowymi jednostkami budżetowymi i spółkami innych niż polskie jednostki samorządu terytorialnego⁵³. Istotną jest również sprawa uwłaszczenia województwa samorządowego na majątku Skarbu Państwa w regionie (województwie).

Wydaje się, że zebrane doświadczenia samorządowe są bezcenne i mogą stanowić punkt wyjściowy do poprawienia funkcjonującego ustroju samorządu terytorialnego. Brak samorządu terytorialnego prowadziłby wprost do modelu

kryterium celowości, a więc nie tylko dopuszcza kryterium legalności, które jest podstawowym kryterium oceny działalności samorządu terytorialnego w Polsce. Zob. art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania j.s.t. do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 ze zm.).

⁵² Dobrym tego przykładem są zapisy ustawy z 27.08.2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241), gdzie z dniem 01.01.2012 r. zadania realizowane przez PFRON stają się zadaniami realizowanymi w regionie przez samorządy wojewódzkie.

⁵³ Zob. Kwartalnik RIO Zielona Góra Nr 3-4/49 z 2009 r., s. 124-125, gdzie izba obrachunkowa zajęła stanowisko w sprawie dofinansowania przez Gminę Słubice deficytowych przejazdów komunikacji miejskiej w Słubicach, wykonywanych przez spółkę komunalną SVF z Frankfurtu nad Odrą – w związku z przyjętą przez Radę Miejską w Słubicach „Koncepcją wspólnego rozwoju i współpracy miast Frankfurtu nad Odrą i Słubic” w zakresie między innymi realizacji transgranicznej komunikacji miejskiej.

hierarchicznego podporządkowania, a na takie rozwiązanie po okresie lat 1950-1990 ani mentalnie, ani społecznie, a już na pewno finansowo, Rzeczypospolitej Polskiej nie stać.

Ponad dziesięć lat funkcjonowania samorządów powiatowych i wojewódzkich to jednak zbyt krótki okres dla wyprowadzania generalnych wniosków. Można jednak zaobserwować stałą tendencję coraz wyraźniejszego wzrostu oddziaływania na życie społeczne i publiczne województw samorządowych oraz – niestety – ograniczenia kreatywności powiatów, zwłaszcza poprzez wydatki związane z ochroną zdrowia przekazaną przez państwo w 1999 r. jako zadanie publiczne powiatów do wykonania bez należytego zabezpieczenia finansowego. Zauważyć należy również, że pomimo formalnie podobnych regulacji dotyczących trzech szczebli samorządu, to gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, dominuje nie tylko prawnie, natomiast województwo samorządowe, pomimo przejmowania nowych zadań i kompetencji wciąż nie ma wobec tego samorządu regionalnego kompleksowej, spójnej koncepcji jego funkcjonowania, a nade wszystko woli politycznej dokonania systemowych zmian ustawowych. Istotnym aspektem jest nie tylko przejmowanie przez województwo nowych zadań i majątku agencji państwowych (w tym rolnych) itp., ale co ważniejsze, potrzebna jest mentalna zmiana i spojrzenie na samorząd wojewódzki nie jak na podmiot administrujący w województwie, ale jak na gospodarza zarządzającego regionem⁵⁴.

Za przedstawicielami nauki podkreślić należy, że polska reforma samorządowa, która w części czerpie z rozwiązań obowiązujących w okresie II Rzeczypospolitej – jest reformą udaną. Samorządność na szczeblu gminy i województwa się sprawdza, niewątpliwie jej zręby, jak i ustrojowe zasady są prawidłowe, a wzajemna niezależność samorządów od siebie jest gwarancją decentralizacji⁵⁵. Dobrym i pożądanym krokiem w kierunku wzmocnienia samorządów jest dalsza decentralizacja państwa, kontynuowana ustawą o wojewodzie i ad-

⁵⁴ A. Skibiński, *Kształtowanie statusu marszałka województwa*, Studia Lubuskie 2008, nr 4, PWSZ Sulechów, s. 248-250; *Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce*, Studia Lubuskie 2007, nr 3, PWSZ Sulechów, s. 75-80.

⁵⁵ Zob. wywiad z prof. Jerzym Regulskim – *Dobrze wykorzystaliśmy dany nam czas – gość żółtych stron*, „Rzeczpospolita” 2009, z 20 lipca, s. C4; *Polski System Samorządowy wymaga jedynie niewielkich poprawek – historia i plany*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2009, nr 18, z 15 września, s. 22.

ministracji rządowej w województwie z 2009 r., rozwinięta dodatkowo zapisami ustawy o kontroli w administracji rządowej⁵⁶.

Należy również mieć na uwadze wyzwania stojące przed samorządem w najbliższych dekadach, które już dają o sobie znać. Pierwszym, już wyraźnie się zaznaczającym w życiu społecznym i gospodarczym, jest negatywny trend demograficzny. Drugim, wyraźnie wiążącym się z demografią, jest utrata możliwości finansowania swojej działalności przez niewielkie (i z roku na rok malejące jeszcze bardziej) gminy⁵⁷. Problem jest bardzo rozległy i wymaga dużo głębszej refleksji niż pozwalają na to ramy niniejszego opracowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest to problem, nad którego rozwiązaniem w najbliższym czasie trzeba będzie się pochylić. Kto wie, być może czeka nas podobna reforma administracyjna, jaka miała miejsce w Danii w latach 2002-2007, która doprowadziła to znacznego ograniczenia liczby indywidualnych jednostek samorządu terytorialnego, gdy połączono i zlikwidowano wiele jednostek gminnych oraz zmieniono sposób redystrybucji środków publicznych, ze zwiększeniem udziałów regionów i gmin.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego po 1990 r. skłania jednocześnie do refleksji bardziej szczegółowej, ukierunkowanej na dalszą rozmowę ze społecznościami lokalnymi oraz dialog ich przedstawicieli z rządem i parlamentem, celem usprawnienia przyjętych ustrojowych rozwiązań ustawodawczych. Stąd też nieśmiała próba ukazania lubuskiego akcentu oparta o nasze lokalne i regionalne, a nade wszystko transgraniczne doświadczenia w tym zakresie.

Local self-government in the 3rd Republic of Poland – an attempt at reflection

Summary

The article has two main aims – the authors want to present a synthetic picture of local self-government in Poland, placing emphasis on the history of its legal foundations and the nature of ongoing changes, as well as to formulate a num-

⁵⁶ Zob. ustawę z dnia 23 stycznia z 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z późn zm.), a także ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092).

⁵⁷ M. Ochociński, *Zlikwidować małe gminy, usprawnić organizacyjnie powiaty*, „Wspólnota” 2013, nr 18, sierpień, s. 22-25.

ber of suggestions and queries concerning the future of the local self-government, considering the 20 years that have passed since the reforms were introduced.

The discussion begins with the description of the origins of the self-government reform related to the political transformation from the turn of the 1980s and the 1990s. The changes were evolutionary, drawing on the tested and stable solutions adopted in Western Europe (especially the self-government in the Federal Republic of Germany) and the solutions applied in the 2nd Republic of Poland.

The analysis carried out in the article enabled the authors to formulate theses and suggestions concerning all possible directions in the development of the self-government, which result in a gradual tendency to reinforce the position of both self-government employees and executive bodies.

Die territoriale Selbstverwaltung der Dritten Polnischen Republik – Versuch einer Reflexion

Zusammenfassung

Der Publikation leuchteten zwei grundsätzliche Ziele vor – die Verfasser versuchten, in synthetischer Weise die gegenwärtige Gestalt der Sphäre der territorialen Selbstverwaltung in Polen zu präsentieren, unter besonderem Nachdruck auf den geschichtlich-rechtlichen Hintergrund und Charakter der auftretenden Veränderungen, wie auch eine Reihe von Postulaten und Fragen über die Zukunft dieser territorialen Selbstverwaltung im Kontext der 20 Jahre zu formulieren, die seit der Einführung der Reformen verlaufen sind.

Die Erwägungen beginnen mit der Beschreibung des Ursprunges der Selbstverwaltungsreform im Zusammenhang mit der strukturellen Transformation der 80er und 90er Jahre. Die rechtliche und tatsächliche Gestaltung der Selbstverwaltungssphäre zeigt den evolutionären Charakter der Änderungen, beim gleichzeitigen Schöpfen aus den bewährten und in Westeuropa gefestigten Lösungen (mit Nachdruck auf die Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland), wie auch aus den Lösungen aus der Zeit der Zweiten Polnischen Republik.

Die in dem Aufsatz durchgeführte Analyse erlaubte den Verfassern Thesen und Postulate betreffend die möglichen Entwicklungsrichtungen der Selbstverwaltung zu formulieren, aus denen sich das allmähliche Streben nach der Stärkung der Position sowohl der in der Selbstverwaltung Beschäftigten, wie auch der Ausführungsorgane ergibt.