

*Agnieszka Lipska-Sondecka*

## **POLSKI SAMORZĄD TERYTORIALNY W WARUNKACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ**

**ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ** o dziesięć nowych państw (1 maja 2004 roku) znacząco wpłynęło nie tylko na jej wielkość, ale także na charakter. Zmiany stały się widoczne nie tylko na płaszczyźnie działania władz centralnych państw członkowskich, ale przede wszystkim w sposobie funkcjonowania organów władzy publicznej na poziomie lokalnym. Członkostwo w Unii Europejskiej oznaczało dla państw nowo przyjętych konieczność wdrożenia szeregu standardów polityczno-ustrojowych oraz prawnych przyjętych jako kanony ładu społeczno-politycznego Wspólnot. Ranga władz lokalnych wzrastała odtąd niepomieranie. Zgodnie ze wspomnianymi standardami, to na tym poziomie rozstrzygane mają być wszystkie sprawy publiczne mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych.

Samorządy terytorialne stały się największymi beneficjentami środków finansowych z funduszy strukturalnych, a możliwość dysponowania dużymi pieniędzmi daje rzeczywistą władzę. Należy zatem postawić następujące pytanie: czy po ponad dwóch latach naszego członkostwa w Unii Europejskiej polski samorząd terytorialny jest w stanie sprostać wyzwaniom, które się pojawiły? Czy samorząd terytorialny w Polsce może i jest w stanie działać na podobnych zasadach, na jakich funkcjonują samorządy w państwach tzw. „starej Unii”?

Przedmiotem dalszych rozważań będzie zatem próba odpowiedzi na postawione pytanie.

Poruszane w niniejszym artykule kwestie należą do kategorii tzw. trudnych spraw i z całą pewnością przez każdego z nas mogą być interpretowane w sposób odmienny. Zgodnie bowiem z zasadami demokratycznego dyskursu społecznego, dążyć należy do tego, by wynegocjowany w toku debaty społecznej mechanizm był sprawny, funkcjonalny wobec potrzeb kraju i kompatybilny ze standardami europejskimi.

Samorząd terytorialny jest powszechną i niezmiernie ważną instytucją w systemie władzy publicznej w państwie. Stanowi on istotny element modelu ustrojowego państwa, służy realizacji tych wartości, które składają się na koncepcję państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Podstawową powinnością samorządu jest reprezentowanie potrzeb i interesów lokalnej (regionalnej) społeczności. Podstawową wartością zaś promowaną przez samorząd jest to, że reprezentuje on interesy i preferencje lokalnej społeczności, a zróżnicowanie i złożoność tych problemów widać wyraźnie w procesie artykulacji i rozstrzygnięcia problemów lokalnych. Władza samorządowa będąc najbliższa obywatelowi i funkcjonalna wobec jego interesów i potrzeb sprawia, że samorząd staje się bardziej „lokalny” i może efektywniej zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności.

Samorząd terytorialny w każdym kraju podlega procesowi przekształceń społecznych i ustrojowych, jest instytucją dynamiczną, rozwija się dostosowując swą strukturę, organizację i sposób działania do wymogów rzeczywistości gospodarczej, politycznej i społecznej. Tylko wówczas może stać się czynnikiem rozwoju ekonomicznego i społecznego, a także najlepszą szkołą demokracji i budowania społeczeństwa obywatelskiego.

W „starych” państwach Unii Europejskiej samorząd terytorialny posiada bogate tradycje i ogromny dorobek. Kształtował się bowiem przez wiele dziesiątków lat. Dzięki temu, że proces budowy instytucji samorządu był rozłożony w czasie, dziś samorządy zachodnioeuropejskie posiadają najczęściej konstytucyjną gwarancję swojego istnienia, zabezpieczoną samodzielność w działaniu oraz zapewnione, odpowiednimi zapisami ustawowymi, środki finansowe na realizację przypisanych im zadań.

W państwach Unii Europejskiej nie odnajdziemy dziś jednego, wspólnego modelu ustrojowego samorządu terytorialnego. Najbardziej widoczne i wyróżniające się na tle państw członkowskich modele samorządów to: model unitarny, federalny i regionalny. Ale choć istnieją różnice w strukturach samorządu w obrębie tych trzech modeli, to istota funkcjonowania tej instytucji jest zbliżona (standardowo) tzn. w każdym z wymienionych modeli samorządu, pozwala on na swobodne kształtowanie lokalnych organów władzy umożliwiając w ten sposób zaangażować lokalne społeczności do współuczestnictwa w jej sprawowaniu oraz stwarzając warunki dla efektywniejszego zarządzania lokalnymi sprawami. Dla każdego bowiem społeczeństwa ważne jest to, aby mogło zorganizować się w taki sposób i na takich zasadach, by zapewnić sobie jak najlepsze warunki dla twórczego (w sensie społecznym i gospodarczym) rozwoju.

Problematyka samorządu w znacznym wymiarze wiąże się z zagadnieniem decentralizacji i odpowiedzią na pytanie o podmiot samorządu. Współczesny samorząd europejski wyróżnia się istnieniem społeczności lokalnej (*local community*), do

której przynależność jest obligatoryjna z racji zamieszkiwania na danym terytorium. Społeczność ta jest wyposażona w kompetencje samodzielnego rozwiązywania zadań publicznych o doniosłości lokalnej (regionalnej). Społeczności lokalne wyposażono przy tym w określone środki materialne oraz zapewniono własne źródła finansowania. Powierzone zadania i kompetencje są sprawowane za pośrednictwem powołanych w tym celu organów i instytucji co odbywa się pod nadzorem państwa.

Tak skonstruowana instytucja samorządu posiada ochronę konstytucyjną i sądową, która stwarza instytucjonalne gwarancje jej samodzielności. Decentralizacja władzy umożliwia lokalnym mieszkańcom współuczestnictwo w życiu wspólnoty samorządowej, co wpływa na efektywniejsze funkcjonowanie mechanizmów kontroli społecznej wobec organów władzy publicznej.

Nie należy zapomnieć również o tym, że funkcjonowanie we wspólnocie samorządowej jaką jest gmina, pogłębia więź społeczną pomiędzy jej mieszkańcami, a także sprzyja zachowaniu tożsamości kulturowej. Na potrzeby i korzyści wynikające z decentralizacji administracji wskazywał A. Tocqueville<sup>1</sup>. Wolność gminy i jej mieszkańców ujmował jako wartość nadrzędną, gdyż tylko wolna, samorządna gmina była i jest w stanie kreować siebie i swoich obywateli.

Cechą wspólną współczesnych modeli samorządów jest zastosowanie w sposobie ich działania najważniejszej z zasad, bez której „myśl o samorządzie byłaby uboga i niepełna”<sup>2</sup>, a mianowicie – zasady subsydiarności. W tym miejscu warto przypomnieć, że jej treść wpisano do Preambuły Traktatu o Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Zgodnie z jej postanowieniami określony podmiot życia publicznego bądź społecznego powinien wykonywać dane zadanie wówczas, gdy zrobi to lepiej, taniej, efektywniej, skuteczniej. Oznacza to, że samorządom należy oddać tyle władzy ile potrzeba, tzn. dać realną możliwość do zarządzania własnymi sprawami na swoim terenie z jednoczesnym przyjęciem odpowiedzialności za ich realizację. W państwach „starej” Unii samorząd jest istotnym i trwałym elementem strukturalnym ładu ustrojowego, a samorządność traktowana jest jako potencjalne, istotne źródło siły państwa. W państwach nowo przyjętych trwa skomplikowany proces wmontowywania w mechanizm władzy publicznej struktur samorządowych.

W Unii Europejskiej, co wyżej już sygnalizowano, nie odnajdziemy wspólnego modelu ustrojowego samorządu terytorialnego. Jednakże liczne dokumenty międzynarodowe, które określają np. formy współpracy w ramach Wspólnot, kładą istotny nacisk na instytucję samorządu terytorialnego jako trwałego elementu ładu ustro-

<sup>1</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976.

<sup>2</sup> A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – element ładu ustrojowego Unii Europejskiej*, [w:] „Athenaeum. Political Science” 2006, nr 14–15, s. 99. Zob. także: Ch. Milon-Delson, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.

<sup>3</sup> Zob.: *Traktat o Unii Europejskiej*, opr. S. Hambura, M. Muszyński, Bielsko-Biała 2002, s. 36.

jowego. W art. 7.2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską czytamy o utworzeniu Komitetu Regionów jako organu pomocniczego i doradczego dla Rady Unii oraz Komisji. Komitet Regionów składa się z przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych państw członkowskich UE, którzy mianowani są przez Radę na czteroletnią kadencję. Komitet Regionów opiniuje wszystkie te sprawy, które przewidziane są w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej<sup>4</sup> i dotyczą bezpośrednio życia lokalnych społeczności. Na szczególną uwagę zasługują dokumenty wypracowane na forum Rady Europy. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że państwa Unii Europejskiej uznają, szanują oraz inkorporują do swoich systemów prawnych wiele zasad, uznając je jako swoistego rodzaju wyznaczniki stopnia demokratyczności struktur państwa.

Niezwykle istotne znaczenie dla funkcjonowania i standaryzacji zasad samorządu terytorialnego miała przyjęta w dniu 15 października 1985 roku w Strasburgu – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego<sup>5</sup>. Dokument ten zobowiązuje wszystkie te państwa, które go przyjęły, do przestrzegania pewnych reguł ogólnych, gwarantujących prawa społeczności lokalnych do decydowania o rozwiązywaniu własnych problemów na własną odpowiedzialność (art. 3). Zgodnie z tym założeniem społeczności lokalne powinny być wyposażone w rzeczywiste uprawnienia do realizacji swoich zadań, co oznacza, że powinny posiadać ciała decyzyjne wyłonione za pośrednictwem demokratycznych wyborów, powinny korzystać z szerokiej autonomii w zakresie kompetencji i form realizacji swych uprawnień, a także – co najważniejsze – powinny być wyposażone w środki finansowe niezbędne do realizacji zadań.

Drugim, nie mniej ważnym dokumentem, jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego, uchwalona przez IV Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w dniach 3–5 czerwca 1997 roku. Do chwili obecnej EKSR nie posiada mocy obowiązującej, co oznacza, że nadal pozostaje w fazie projektu. Z analizy treści tego dokumentu jasno wynika, że władze i społeczności regionalne stanowią istotny element procesu integracji oraz wpływają na umacnianie się współpracy europejskiej. Mechanizmy działania polityki regionalnej prowadzonej przez Unię Europejską sprzyjają artykulacji dążeń określonych grup, starających się o środki finansowe z funduszy strukturalnych. Dzięki możliwości nawiązywania bezpośrednich kontaktów pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi, stwarza się możliwość do bliższych spotkań pomiędzy społecznościami terytorialnymi. Dzięki temu można

---

<sup>4</sup> *Traktat o Unii Europejskiej ustanawiający Wspólnotę Europejską. Traktat z Nicei. Karta Praw Podstawowych*, opr. S. Hambura, M. Muszyński, op.cit.

<sup>5</sup> Polska ratyfikowała ten dokument w 1993 roku, a wszedł w życie 1 marca 1994 roku (Dz.U. Nr 124, poz. 607). W trakcie ratyfikacji nieprawidłowo przetłumaczono jej tytuł, który powinien brzmieć: Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 68–69.

budować „nową” Europę otwartych społeczeństw, pozbawioną lęku i strachu przed tym, kim są nasi sąsiedzi. Zadanie to, w znacznym stopniu, spoczywa zatem na barkach władz samorządowych.

Samorząd terytorialny w każdym państwie charakteryzuje się specyficznymi dla siebie cechami, wynikającymi z historii, tradycji i roli samorządu w każdym z nich. Poszczególne państwa wypracowały własne normy, w ramach których działa samorząd. Każde z nich stara się, by instytucja samorządu w rzeczywisty sposób odzwierciedlała potrzeby i interesy lokalnych społeczności. We Francji na przykład, struktura i funkcjonowanie samorządu terytorialnego stanowi połączenie różnych koncepcji: decentralizacji i dekoncentracji. Decentralizacja oznacza, że społeczności lokalne gmin, departamentów i regionów mogą samodzielnie realizować ważne dla nich sprawy. Dekoncentracja zaś, że gminy, departamenty i regiony są jednocześnie jednostkami podziału administracyjnego, tworząc okręgi administracyjne, gdzie obowiązuje zasada hierarchicznego podporządkowania organów administracji rządowej. Wprowadzenie we Francji w 1982 roku regionów było alternatywą wobec nadmiernej centralizacji państwa i znalazło doskonałe podłoże dla swojego rozwoju. Jedną z najważniejszych cech charakteryzujących zachodnioeuropejskie społeczności lokalne jest to, że nieustannie dążą do znalezienia jak najlepszych rozwiązań dla funkcjonowania tego szczególnego związku terytorialnego, jakim jest samorząd<sup>6</sup>.

Inny sposób na funkcjonalność samorządu terytorialnego znaleźli nasi zachodni sąsiedzi. Struktura niemieckiej administracji publicznej w głównej mierze opiera się na postanowieniach Ustawy Zasadniczej z 1949 roku. Kraje (landy) wchodzące w skład państwa jako związku cechuje daleko rozwinięta autonomia, a zasady demokracji uzupełnione są zasadą ustroju federalnego. Podział kompetencji pomiędzy federację a kraje związkowe (landy) oparty jest na dwóch założeniach, wzajemnie się równoważących: z jednej strony władze landów muszą podporządkować się ustaleniom szczebla federalnego w sprawach dla niego zastrzeżonych, z drugiej strony władze landów mają prawo do swobodnego kształtowania spraw danego landu, w tym mają prawo do budowy ustroju samorządu terytorialnego. Wszystkie poczynania krajów związkowych muszą odbywać się przy zachowaniu zgodności z zapisami Ustawy Zasadniczej<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Pisałam o tym w: A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005, s. 24. Zob. także: J. Sługocki, *Prawo samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 1999, s. 25-30; Z. Matusewicz, *Lokalny wymiar integracji europejskiej*, Szczecin 2001, s. 41-43.

<sup>7</sup> *Konstytucja Niemieckiej Republiki Federalnej z 23 maja 1949 roku*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Rpubliki Federalnej Niemiec i Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Warszawa 1979. Zob.: J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych państwach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 262-263. Por. T. Skrzypczak, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym. Część ogólna*, Kraków 1986, s. 27-34.

Normatywna pozycja samorządu terytorialnego w Niemczech jest zgodna z ogólnymi normami konstytucyjnymi, ale ogromnie zróżnicowana w zakresie ustrojowym. Pamiętać bowiem należy o tym, że każdy land ma prawo do organizacyjnego dostosowania się samorządów do potrzeb konkretnych wspólnot<sup>8</sup>. Republika Federalna Niemiec jest doskonałym przykładem na to, że instytucję samorządu, a ściślej jej strukturę organizacyjną można budować i rozwijać na wiele różnych sposobów. Najważniejsze jest jednak to, aby zachowana została rzeczystwa powinność samorządu, a aktywność władz samorządowych skierowana była na potrzeby i oczekiwania mieszkańców.

Na zupełnie innych zasadach zorganizowany jest samorząd brytyjski, mający bogate tradycje jako instytucja gwarantująca obywatelom wpływ na sprawy państwowe. Jest wyrazem dokonującego się w toku długotrwałego procesu decentralizacji władzy. Doprowadziło to do uznania i prawnego zagwarantowania przez parlament autonomii decyzyjnej władz samorządowych oraz demokratyzację sprawowania władzy na poziomie wspólnot lokalnych. „Niecentralizacja” samorządu angielskiego oparta jest na zasadzie ustawowego określenia zadań w sposób enumeratywny, to znaczy przez wyliczenie, a nie, jak w większości krajów Unii Europejskiej, na zasadzie domniemania kompetencji<sup>9</sup>. Cechą charakterystyczną jest jeszcze fakt niewyodrębnienia organu wykonawczego w samorządzie. Rady angielskie posiadają pełną swobodę w sposobie wykonywania swoich uprawnień. Działają na plenach bądź poprzez komisje, mogą również upoważniać swoich zawodowych urzędników do wydawania decyzji w przyznanym im zakresie działania<sup>10</sup>.

W Królestwie Szwecji samorząd terytorialny jest instytucją o wyjątkowym znaczeniu. Dla mieszkańców danej gminy czy województwa najważniejsze są następujące kwestie: czy samorząd jest w stanie sprawnie i efektywnie zarządzać sprawami na swoim terenie? I po drugie: czy społeczności lokalne mogą wpływać na podejmowane decyzje oraz na sposób i jakość ich realizacji? Aby sprostać powyższym wymaganiom przeprowadzano w Szwecji trwającą kilkanaście lat reformę samorządową, której celem było przybliżenie obywatelowi tej instytucji, gdyż pozycja samorządu wynika z jego rzeczywistej roli, jaką pełni w rozwiązywaniu problemów lokalnej społeczno-

---

<sup>8</sup> W RFN wyróżnić możemy następujące typy gmin: a) o ustroju magistrackim, b) o ustroju burmistrzowskim, c) o ustroju północnoniemieckim, d) o ustroju południowoniemieckim, e) model landów byłej NRD. Zob. J. Korczak, *W Niemczech, [w:] Samorząd terytorialny i administracja...*, op.cit., s. 282–286.

<sup>9</sup> Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...* op.cit., s. 40–41. Także: *Regional and Local Government in the European Union*, July 1996 oraz *The Local Government Act 1972*.

<sup>10</sup> Ibidem.

ści<sup>11</sup>. Cechą szwedzkiego samorządu jest to, że poszczególne jednostki realizują większość zadań publicznych oraz posiadają duży udział w publicznych wydatkach budżetowych, sięgający 80%<sup>12</sup>. Elastyczność prawa samorządowego w Szwecji umożliwiła tej instytucji działanie w wielu sprawach, zgodnie z własną wolą, a głównie z interesami społeczności lokalnych. Zwrócono przy tym szczególną uwagę na związek między interesem państwa, a interesami lokalnymi, co stworzyło podstawę do harmonijnego współdziałania samorządów i państwa.

W Hiszpanii, po upadku reżimu gen. Franco, zapoczątkowano proces demokratyzacji systemu politycznego oraz budowy struktur społeczeństwa obywatelskiego. Współcześnie Hiszpanię określa się mianem „państwa wspólnot autonomicznych”, w którym autonomiczne regiony posiadają własne parlamenty, rządy i administrację i działają na podstawie statutu autonomicznego danego regionu<sup>13</sup>. Na poziomie gminy, prowincji i regionu przyjęto rozwiązania ustrojowe, które pozwoliły na dostosowanie systemu politycznego Hiszpanii do wymagań obowiązujących w demokratycznej Europie. Zachowano przy tym specyficzny charakter tych struktur oddający tradycję i dorobek rozmaitych grup i społeczności kraju. Organizacja gminy hiszpańskiej, dostosowanie zadań i kompetencji do wielkości jej struktury nadaje temu modelowi duży stopień oryginalności. Powołanie w państwie struktur regionalnych może stać się sposobem na rozładowanie napięć etnicznych oraz metodą na usprawnienie zarządzania państwem. Hiszpańska decentralizacja terytorialna była polityczną odpowiedzią na lokalną różnorodność językową, etniczną i historyczną. Wprowadzenie regionu do modelu ustroju terytorialnego państwa zapewniło Hiszpanii podstawę dla funkcjonowania i rozwoju mniejszości etnicznych i uchroniło od wewnętrznej dezintegracji.

Żaden z prezentowanych modeli samorządów terytorialnych nie jest wolny od wad. Jako instytucja o dynamicznym charakterze i mająca sprostać polityczno-gospodarczo-społecznym wyzwaniom musiała podlegać przemianom w sferze struktury, organizacji i sposobu działania. Podstawy reform były różne: od konieczności bardziej precyzyjnego określenia stosunków państwa do samorządu, poprzez wypracowanie nowej formuły zadaniowo-kompetencyjnej wraz z mechanizmem pozyskiwania środków, aż do zmian w procesach decyzyjnych wewnątrz samego samorządu. Zmiany te, mimo specyfiki każdego z państw, posiadają wspólną cechę:

---

<sup>11</sup> Zob.: Ch. Wise, E. Amna, *Reformy w szwedzkim samorządzie*, „Wspólnota” 1993, nr 13/59, s. 12–13. Także: *Schwedische Grundgesetze*, Sztokholm 1992 oraz S. Haggroth, *From Corporation to political enterprise trends In Swedish local government*, Sztokholm 1993.

<sup>12</sup> Z. Buczkowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 381.

<sup>13</sup> *Konstytucja Hiszpanii*, opr. T. Mołdavia, Warszawa 1993, s. 87–98.

przybliżenie władzy do obywatela i upodmiotowienie wspólnot terytorialnych<sup>14</sup>. Samorząd dwudziestego pierwszego wieku staje się rzeczywistym wyrazicielem woli lokalnych społeczności. Polityka rządu zaś powinna być realizowana w taki sposób i na takich zasadach, aby możliwie jak najlepiej uwzględnić potrzeby, interesy i aspiracje wspólnot samorządowych.

W 1990 roku, na mocy zapisów ustawy z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym<sup>15</sup> w Polsce odradza się instytucja samorządu terytorialnego na poziomie gminy. Prof. J. Regulski wspomina, że w proces budowy samorządów gminnych zaangażowanych było, również emocjonalnie, wiele dziesiątków tysięcy ludzi, co w konsekwencji zapewniło gminom ich sukces<sup>16</sup>, mimo że atmosfera wokół reform samorządowych była mało sprzyjająca. Rozłam w obozie solidarnościowym (koniec czerwca 1990 r.) i tzw. „wojna na górze” z pewnością nie wpłynęła konstruktywnie i mobilizująco na proces odbudowy samorządu. Czynnikiem wyraźnie hamującym postępy w procesach reformatorskich był opór administracji rządowej. Część funkcjonariuszy tej administracji nie chciała podzielić się władzą z organami samorządu terytorialnego, co w istotny sposób wpłynęło na zahamowanie procesu decentralizacji<sup>17</sup>. Gabinety J. K. Bieleckiego (styczeń–grudzień 1991) oraz J. Olszewskiego (grudzień 1991–czerwiec 1992) nie wniosły żadnych konkretnych ustaleń odnośnie prac nad ostatecznym ukształtowaniem modelu ustrojowego samorządu terytorialnego. Sytuacja uległa nieco zmianie za rządów H. Suchockiej. Kierowany przez nią gabinet zapowiedział reformę rządowej administracji centralnej i terenowej oraz powołanie drugiego szczebla samorządu – powiatu. W tym samym czasie utworzono Urząd Pełnomocnictwa Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej – z prof. Michałem Kuleszą na czele<sup>18</sup>.

Okres rządów H. Suchockiej to również czas, w którym uchwalono ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwaną w skrócie Małą Konstytucją<sup>19</sup>. Z treści Konstytucji jasno wynikało, że samorząd terytorialny jest „podstawową formą organizacji życia publicznego” (art. 70.1), zaś gmina podstawową jednostką samorządu (art. 70.4). Inne szczeble samorządu miały zostać wprowadzone

<sup>14</sup> Konstytucja RP z 1997 roku i tzw. ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego czynią ogół mieszkańców gmin, powiatów i województw wspólnotami samorządowymi.

<sup>15</sup> Z dniem 1 stycznia 1999 roku ustawa ta otrzymała tytuł: Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminy (tekst jedn. Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Zob. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

<sup>17</sup> Zob. A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – wyzwania ustrojowe. Osiem trudnych lat 1990-1997*, [w:] *Samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 311–312.

<sup>18</sup> Funkcję pełnomocnika prof. M. Kulesza pełnił od października 1992 r. do maja 1994 r.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 426.



specjalną ustawą. W praktyce okazało się, że powołanie samorządowych powiatów (drugi szczebel samorządu) i samorządowych województw (trzeci szczebel samorządu) nie jest sprawą tak prostą, jak wskazywałby na to zapis w Małej Konstytucji. Gabinet H. Suchockiej odchodzi w październiku 1993 r., po czym przerwane zostały prace nad reformą samorządową. Nowy rząd z Waldemarem Pawlakiem na czele nie wyrażał zaś głębszego zainteresowania reformą. W latach 1993–1997 (rządy gabinetu J. Oleksego i W. Cimoszewicza) przyniosły jedynie niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania korekty istniejących już rozwiązań oraz regulacje wymuszone – do pewnego stopnia – przez środowiska samorządowe lub niezbędne z punktu widzenia realizacji aspiracji Polski do wstąpienia w struktury Unii Europejskiej<sup>20</sup>.

Kolejne wybory parlamentarne z końca września 1997 roku przyniosły zwycięstwo ugrupowań centroprawicowych. Ukształtowana wówczas koalicja AWS–UW podjęła się przygotowania oraz przeprowadzenia najważniejszych reform systemowych, wśród których największe znaczenie miała reforma samorządowa. 1 stycznia 1999 r. wprowadzono w Polsce nowy, trójszczeblowy zasadniczy podział terytorialny państwa<sup>21</sup>, a w jego ramach: samorządową gminę, samorządowy powiat oraz samorząd w województwie. Tym samym rozpoczął się w Polsce nowy etap w rozwoju struktur demokratycznego państwa.

Od momentu wprowadzenia samorządu na szczeblu gminy mija już siedemnaście lat. Osiem lat minęło od wprowadzenia nowego, trójszczeblowego podziału terytorialnego. Od ponad dwóch lat jesteśmy członkami Unii Europejskiej. W związku z tym nasuwa się pytanie: czy przywrócenie w 1990 r. w Polsce instytucji samorządu terytorialnego zmieniło sposób funkcjonowania władzy publicznej? Czy lokalne społeczności utożsamiają się z tym szczególnym związkiem terytorialnym, jakim jest samorząd? Czy obecny model ustrojowy polskiego samorządu jest w stanie sprostać wyzwaniom, które pojawiły się po 1 maja 2004?

Ostatnie wydarzenia (chodzi o nowy rozszerzony skład Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej)<sup>22</sup> mogą sugerować, że stan polskiego samorządu budzi, niestety, wiele różnych zastrzeżeń.

Nasze społeczeństwo nie nauczyło się jeszcze mechanizmów współuczestniczenia w sprawowaniu władzy, co w znacznym stopniu jest wynikiem braku doświadczenia i odpowiednich wzorców sprzed 1990 r. Musimy zatem poznać te mechanizmy i nauczyć się je efektywnie wykorzystywać, dla wspólnego dobra. Potrzebna jest zatem dobra i skuteczna kampania informująca społeczeństwo o kompetencjach samorządu i możliwościach działania władz samorządowych. Niewiedza w tej

<sup>20</sup> A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – wyzwanie...*, op.cit., s. 316–318.

<sup>21</sup> Ustawa z 23 lipca 1998 r. w sprawie wprowadzenia zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Zob. G. Praczyk, *Koalicja przegłosowała, co chciała*, „Rzeczpospolita” z 23 sierpnia 2006, s. 5.

materii jest jedną z głównych przyczyn nikłego zainteresowania wyborami samorządowymi i zaangażowania lokalnych społeczności w inicjatywy samorządowe. W przełamaniu tego swoistego rodzaju impasu nie pomaga również rząd, którego działania, ostatnimi czasy, można śmiało nazwać, że daleko wybiegają od idei decentralizacji władzy publicznej. Aby samorząd mógł dalej się rozwijać należy odbudować poczucie zaufania społeczeństwa do organów władzy, które sami przecież wybierają. Jeśli lokalna społeczność nie ufa swoim przedstawicielom, to niestety nie można wymagać, by ustrój samorządowy działał sprawnie.

Samorząd to instytucja, która jest powoływana dla obywateli, aby mogli współuczestniczyć w procesie sprawowania władzy. Idea samorządności ma dopiero wówczas sens, gdy lokalna społeczność jest świadoma odpowiedzialności jaką niesie ze sobą możliwość kierowania i zarządzania własnymi sprawami. W żmudny proces odbudowy społeczeństwa obywatelskiego muszą koniecznie włączyć się organy państwa, bo państwo powinno być instytucją pomocniczą w stosunku do samorządu. Oznacza to głęboką reformę działalności organów państwa i konieczność przeprowadzenia rzeczywistej decentralizacji. Przekazanie przez państwo części swych kompetencji w dół, na rzecz samorządów oraz finansowe zabezpieczenie ich realizacji, pomogłoby zbudować nowy, bardziej funkcjonalny model administracji. Model taki powinien opierać się o zasadę wielopodmiotowości ośrodków władzy<sup>23</sup>.

Budowa społeczeństwa obywatelskiego to także działalność organizacji pozarządowych, które mogą wspomóc działania samorządów i zintegrować lokalną społeczność wokół wspólnego celu. W realizacji tego zadania na pewno pomoże Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>24</sup>. Dzięki niej można budować właściwe ramy współpracy pomiędzy lokalnymi organizacjami a władzami samorządowymi, co niewątpliwie wpłynie na lepsze wyartykułowanie interesów lokalnych społeczności. Samorząd powinien być wyrazicielem woli swoich mieszkańców, powinien im służyć, wsłuchiwać się w ich potrzeby, rozwiązywać ich problemy. Aby tak było społeczeństwo musi zrozumieć istotę samorządności i mechanizmy jej działania, po to, aby świadomie móc uczestniczyć w procesie współrzędzenia.

Do wspomnianych zagrożeń musimy dodać kolejne. Kłopoty finansowe, w szczególności polskich gmin i powiatów, w istotny sposób wpływające na realizację ustawowych zadań, a dokonywane coraz częściej próby przejęcia samorządów przez niektóre partie polityczne, nie sprzyjają atmosferze, w której można spokojnie rozmawiać o problemach i poszukiwać konstruktywnych rozwiązań. „Społeczeństwa powinny być włączane w ustalanie własnych obciążeń – pisze prof. Regulski – wytwa-

<sup>23</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 60–76.

<sup>24</sup> Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

rza to zrozumienie związku pomiędzy ponoszonymi kosztami i uzyskiwanymi korzyściami<sup>25</sup>. Możliwość dysponowania pieniędzmi daje dużą władzę, z którą polski rząd nie chce na razie podzielić się z samorządami. Gdyby to uczynił straciłby kontrolę nad przekazywanymi środkami. Zdecydowanie się polskiego rządu na taki krok skutkowałby przejściem na drogę rzeczywistej decentralizacji, a na to władze centralne nie są jeszcze gotowe. A przecież dobre i sprawnie działające państwo to takie, w którym potrafi pogodzić się działania władzy centralnej z oczekiwaniami władz lokalnych. Dopóki władza państwowa nie zmieni swojego sposobu postrzegania instytucji samorządu, dopóty nie można liczyć na poprawę mechanizmów finansowania zadań samorządowych.

Obywatel swoje państwo postrzega poprzez proces funkcjonowania organów samorządowych. Dlatego tak ważny jest ich sposób zorganizowania i przygotowania fachowo wyszkolonych, rzeczowych i kompetentnych urzędników. Niestety nadal część osób zatrudnionych w organach gminy czy powiatu, daleka jest od wizerunku profesjonalnego urzędnika, mimo że pojawiło się wiele możliwości odnośnie podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności urzędniczych. Niski poziom przygotowania kadr administracji samorządowej nie tylko jest przeszkodą w sprawnym zarządzaniu sprawami lokalnymi ale także stwarza niebezpieczny klimat dla narodzin korupcji. J. Regulski stwierdza wprost, że korupcja stała się przekleństwem dla naszego państwa, gospodarki i społeczeństwa, a mając wiele form nie ominęła także samorządu terytorialnego. „Stosowane są szantaże polityczne, gdy uzależnia się poparcie od uzyskania korzyści. Podział łupu politycznego staje się zbyt często praktyką wzmacniania stabilności obozu rządzącego. Partie polityczne stwarzają parasole ochronne, w cieniu których pleni się korupcja, o najróżniejszym charakterze<sup>26</sup>. Niski stopień identyfikowania się społeczeństwa ze wspólnotą samorządową, na obszarze której mieszkają, uczą się, pracują, potwierdza niestety, gorzką prawdę zawartą w wypowiedzi profesora Regulskiego. Profesjonalna administracja lokalna jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania samorządu. Urzędnicy muszą zrozumieć, że poprzez wypełnianie swoich obowiązków budują wizerunek lokalnych organów władzy. Najważniejszą, a zarazem najtrudniejszą kwestią do rozwiązania jest sposób, w jaki rekrutuje się urzędników samorządowych. Nie służy temu praktykowany sposób obsadzania stanowisk tzw. swoimi. Należy wyłączyć administrację spod wpływów polityków. Profesjonalny urzędnik to osoba, która jest niezależna od lokalnych układów politycznych. Tylko fachowo przygotowani urzędnicy powinni kierować lokalną administracją. Można to osiągnąć w drodze znowelizowania Ustawy

<sup>25</sup> J. Regulski, *Samorządna...*, op.cit., s. 141. Zob. także: Europejska Karta Samorządu Lokalnego, art. 9 (Dz.U. Nr 124, poz. 607).

<sup>26</sup> J. Regulski, *Samorządna...*, op.cit., s. 8.

o pracowników samorządowych<sup>27</sup> wypracować nowe standardy doboru i szkolenia kadry urzędniczej, wprowadzić jasne i precyzyjne zasady kariery urzędniczej. Jest to jedno z najważniejszych i najtrudniejszych wyzwań stojących przed władzą państwową i samorządową. Odpartyjnienie administracji lokalnej i przybliżenie władzy do obywatela pozwoli też na lepszą kontrolę społeczną.

Członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej wymusiło zmiany i wymuszać je będzie nadal. Tylko w wyniku pełnej implementacji zasad europejskich polskie samorządy mogą stać się partnerami dla samorządów z państw tzw. starej Unii. Istotną rolę w tych działaniach odegrały wspomniane wcześniej dokumenty w postaci EKSL i EKSR, różnego rodzaju współpraca transgraniczna czy powstanie euroregionów. Pamiętać jednak należy o tym, że swój wkład do lepszego przygotowania władz samorządowych w świetle naszego członkostwa w Unii, powinny wnieść również władze rządowe naszego kraju. Ale czy – co obserwujemy – budowa różnego rodzaju instytucji rządowych, które zajmują się rozdzielaniem pieniędzy płynących z Unii jest tą formą pomocy, której oczekują samorządy? Z całą pewnością nie, jeśli spojrzymy na wyniki badań, z których jasno wynika niski procent absorpcji środków unijnych a przecież dzięki tym właśnie pieniądzom można budować chodniki, drogi, oczyszczalnie ścieków, a więc realizować te zadania, które pochłaniają większą część środków budżetów samorządowych<sup>28</sup>.

Model polskiego samorządu terytorialnego wymaga szeregu zmian uwzględniających z jednej strony stan stosunków wewnętrznych, z drugiej zaś potrzebę zwiększenia poziomu spójności ze standardami europejskimi. Trudno też przewidzieć jakie inne, nowe problemy mogą się pojawić w kontekście aktualnych wydarzeń w kraju (przełom 2006/2007)<sup>29</sup>. Ale nie ma innej możliwości, jak podjęcie szeroko zakrojonych działań na rzecz odbudowy idei samorządu i samorządności w Polsce i wytężonej pracy na rzecz jej wdrażania w praktyce, w codziennych działaniach jednostek samorządu i ich organów. Władza samorządowa, będąc bliższa obywatelowi jest w stanie efektywniej zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności.

Zmiany w strukturze i organizacji samorządu w gruncie rzeczy są odzwierciedleniem zmian, jakie zachodzą w społeczeństwie, dla którego wartości utożsamiane z samorządem mogą nabrać nowych znaczeń. Samorząd terytorialny w Polsce stał się z całą pewnością trwałym elementem konstytucyjnego ładu ustrojowego. Trudno

---

<sup>27</sup> Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Tekst jedn. Dz.U. z 2001 Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

<sup>28</sup> J. Reguński, *Samorządna...*, op.cit., s. 110–112

<sup>29</sup> Artykuł pisany był na przełomie października i listopada 2006 r oku. przed wyborami samorządowymi. Trudno było wówczas przewidzieć, jakie nowe źródła konfliktów (na płaszczyźnie działania samorządów) mogą się pojawić. Stąd w artykule nie została poruszona np. kwestia nieterminowego złożenia oświadczeń majątkowych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów i radnych.

sobie dziś wyobrazić system władzy publicznej bez instytucji samorządu. Jest on tą płaszczyzną życia publicznego, na której skupia się ogromny i zróżnicowany wachlarz spraw: gospodarczych, społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych, kulturalnych. Oznacza to, że do ich realizacji samorząd musi posługiwać się różnymi narzędziami, powinien posiadać także odpowiednie zabezpieczenie finansowe, a przede wszystkim powinien cieszyć się poparciem i zaufaniem społecznym. Wówczas nawet najtrudniejsze zadania będą możliwe do zrealizowania. Ale zaufanie społeczne do instytucji samorządu jest znikome i dlatego należy uczynić wszystko, aby to zmienić<sup>30</sup>. Społeczeństwo obywatelskie to takie, które jest świadome swych praw ale i obowiązków, jakie nakłada na nie funkcjonowanie w strukturach demokratycznego państwa. Takie właśnie społeczeństwo jest podstawą dla prawidłowego funkcjonowania samorządu.

Zróżnicowanie narodowych modeli samorządów w ramach Unii Europejskiej jest wyrazem złożonych historycznych procesów społecznych i politycznych. Dwudziesty wiek, a zwłaszcza druga jego połowa przyniosła ogromny rozwój instytucji samorządowych. W rezultacie tych zmian, samorząd terytorialny zyskując nowe cechy stawał się trwałym elementem systemu władzy publicznej każdego z państw. Również i w Polsce samorząd terytorialny stał się trwałym mechanizmem organizowania i kierowania życiem zbiorowym wspólnot terytorialnych.

## **SUMMARY**

### **Polish Local self government in conditions of memberships in European Union**

**T**HE BASIC DUTY of local government is representing of requirement and interests of local communities. The Local Government in each of European state is characterized peculiar features coming out of their history, tradition and function.

In EU countries we will not find one common structural model of local government.

In Poland the institution of local government was regenerated in 1990, and the 1<sup>st</sup> of January 1999 a new three level administrative division was introduced. Till now manner of functioning of local government wakes up numerous reservations like: lack of engagement in development of civil society, lack of ability in clerical activity, nepotism and corruption.

Sighting of these threats and battle with them can effect reconstruction of image of this institution in Poland.

---

<sup>30</sup> Świadczyć o tym może wciąż niska frekwencja w wyborach samorządowych, nieprzekraczająca 50% elektoratu.