

# DECENTRALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## 1. Organizacja administracji publicznej w Polsce po 1990 r. i zmiany reformy samorządowej

Podstawową formą administracji zdecentralizowanej jest samorząd terytorialny. Proces jego przywracania w Polsce rozpoczął się niemal natychmiast po wyborach 4 czerwca 1989 r.. Senat – restytuowana izba wyższa parlamentu – zainicjował prace legislacyjne, dające początek odrodzonym samorządom. 8 marca 1990 r. uchwalono trzy ustawy. Były to:

- ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Dz.U. nr 16, poz. 94
- ustawa o samorządzie terytorialnym – Dz.U. nr 16, poz. 95
- ordynacja wyborcza do rad gmin – Dz.U. nr 16, poz. 96

Oprócz wymienionych, uchwalono jeszcze kilka innych ustaw: o terenowych organach administracji rządowej administracji ogólnej (Dz.U.90.21.123), o pracownikach samorządowych (Dz.U.90.21.124), przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U.90.32.191), o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz.U.90.34.198), o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U.90.34.200). Należy również wspomnieć o nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U.90.34.200).

Artykuł 5 ówczesnej Konstytucji z 22 lipca 1952 r. zmieniono artykułem 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z roku 1989, nr 75 poz. 444): „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu.”. Cytowany artykuł wykraczał poza europejskie ujęcie samorządu terytorialnego, według którego gminę i jej organy traktuje się jako decentralizację administracji publicznej, mającą wykonywać zadania publiczne na szczeblu lokalnym<sup>1</sup>. Samodzielność samorządu została zagwarantowana art. 44 ustawy z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z roku 1990, nr 16., poz. 94). Na podstawie wyżej wymienionych ustaw reaktywowano samorząd terytorialny z dniem 27 maja 1990 r. na poziomie gminy.

Wielką rolę przy tworzeniu nowej ustawy samorządowej odegrał dorobek naukowy polskich teoretyków prawa z okresu międzywojennego, którzy w czasach II Rzeczypospolitej zaszczytli do nauki polskiej ideę samorządu i wszechstronnie ją naświetlili. Chodzi tu w szczególności o prace T. Bigo, J. Panejki i H. Dembińskiego<sup>2</sup>. Koncepcje samorządu były zróżnicowane. J. Panejko określał go w sposób następujący: „Samorząd jest opartą na

<sup>1</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze 2001, s. 56.

<sup>2</sup> T. Rabska, *Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*. W: *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce - Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej pod patronatem marszałka Senatu prof. dr hab. Alicji Grześkowiak 23.05.2000 r.*, Warszawa: Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu 2000, s. 37

przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”<sup>3</sup>. Panejko traktował jednak osobowość prawną nie jako prawnie określoną formę, ale jako pewną ideę, która nie przyznaje żadnych praw publicznych, pozwalając jedynie na domniemanie, że dany organ spełnia władzę zwierzchnią. Temu pogładowi przeciwstawiał się T. Bigo, przypisując korporacyjnie zorganizowanym grupom społecznym (związki publicznoprawne) odrębną podmiotowość, oznaczającą zdolność stawania się podmiotem praw i obowiązków, opierającej się na aktach i postawie jednostek. Uważał on, że związki publicznoprawne, czyli korporacyjnie zorganizowane osoby prawne, to związki wyposażone przez prawo pozytywne we władztwo administracyjne, oznaczające zdolność stosowania przymusu państwowego z wyłączeniem sądów<sup>4</sup>. Zdaniem E. Ochendowskiego „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”<sup>5</sup>.

Samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność<sup>6</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych, określających je jako podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa. Reforma samorządowa rozpoczęta na początku lat dziewięćdziesiątych zastąpiła jednolitą, scentralizowaną i podporządkowaną hierarchicznie administrację państwową, administracją rządową i samorządową.

Obecnie uważa się, że konstrukcja prawna jednostki samorządu terytorialnego powoduje, że są one osobami prawnymi prawa publicznego. Konstrukcja takiej jednostki wynika z trzech elementów: wyznaczonego terytorium, wspólnoty samorządowej oraz pozycji ustrojowej. Członkostwo w takiej korporacji jest przymusowe i są one tworzone do wykonywania zadań publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność, również przy pomocy środków władczych. Wymienione cechy połączone z przyznaną ustawowo osobowością prawną pozwalają na określenie ich jako osoby prawne prawa publicznego<sup>7</sup>. Istota nowego samorządu terytorialnego została zawarta w przepisach ogólnych ustawy o samorządzie terytorialnym. Ustalono, że mieszkańcy gminy stanowią wspólnotę, mającą osobowość prawną i wykonującą zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Takie postanowienie stworzyło ogólne ramy dla samodzielności i samorządności gmin, jednak nie nadało ono żadnych określonych uprawnień ani kompetencji. Pojęcie gminy objęło zarówno małe gminy wiejskie jak i wielkie miasta, a samorząd w tak zróżnicowanych jednostkach zorganizowano jednakowo, przyznając jednakowe zadania i kompetencje. Zróżnicowania statutowe nie zastąpiły zróżnicowań ustawowych (których z resztą nie było), ponieważ statuty muszą się mieścić w ramach ustawowych. Nie zorganizowano samorządu na szczeblu wojewódzkim, gdzie działał tylko jednoosobowy organ administracji ogólnej – wojewoda. Był on powoływany i odwoływany przez premiera (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji – art. 5 ust. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej) i całkowicie mu podporządkowany jako reprezentant rządu na terenie województwa. Sejmik samorządowy, będący przedstawicielstwem gmin w skali

<sup>3</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934., s. 111., por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN 2000, s. 14.

<sup>4</sup> Por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 39 i n.

<sup>5</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1998, s. 32.

<sup>6</sup> Por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, s. 15.

<sup>7</sup> S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego – konstrukcja prawna* (w:) *Studia z prawa publicznego, tom I - Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL 1999, s. 70.

województwa, miał prawo opiniowania kandydatów na wojewodów (art. 77 ust. 1 p. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym), jednak organ powołujący nie miał obowiązku zasięgnięcia tej opinii.

Krótko po wprowadzeniu reformy uważano, że usytuowanie wojewody po wprowadzeniu ustaw z marca 1990 stanowi krok wstecz w stosunku do jego pozycji pod rządami ustawy o radach narodowych<sup>8</sup>, zwłaszcza po jej nowelizacji w 1988 r.<sup>9</sup>, która umożliwiła skuteczny sprzeciw rady wojewódzkiej przeciw konkretnej obsadzie stanowiska wojewody oraz spowodowanie jego odwołania. Po wprowadzeniu ustawy o samorządzie terytorialnym, wojewoda stał się niezależnym od opinii społecznej funkcjonariuszem rządu wyposażonym w rozległe uprawnienia. Politykę prowadzoną przez wojewodę wykonywał urząd wojewódzki oraz rejonowe urzędy rządowej administracji ogólnej. Jednak z treści rozdziału 8 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Rejonowe organy rządowej administracji ogólnej) nie wynika, że urząd rejonowy czy jego kierownik jest organem. Wynika z tego, że nad samorządem gminnym działały dwa szczeble scentralizowanej administracji ogólnej – rejonowy i wojewódzki. Organami nadzoru, zgodnie z art. 86 omawianej ustawy zostały organy administracji rządowej: Prezes Rady Ministrów, wojewoda i regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych. Kompetencje typu nadzorczego przewidziano również dla sejmików samorządowych (art. 45 ust. 2, 77 ust. 1, 96 ust. 2). Krąg podmiotów, którym powierzono funkcje nadzoru został określony inaczej niż w poprzednim ustawodawstwie, gdzie formalnie (praktyka była często odmienna) przyjęto nadrzędność organów reprezentujących tzw. czynnik społeczny<sup>10</sup>.

W ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r.<sup>11</sup> o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym wyrażono ideę samorządu i określono w zarysie jego pozycję prawną: „Art. 70. 1. Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego. 2. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. 3. Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne. 4. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.” Wykonywanie zadań publicznych powierzono jednostkom samorządu terytorialnego – są one wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców (art. 71 i 72).

Regulacja pozycji samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>12</sup> jest inna niż w poprzednich konstytucjach. Dzięki niej zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej stała się naczelną zasadą ustrojową wyrażoną w Rozdziale I – Rzeczpospolita. Artykuł 15 brzmi: „1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.”. Artykuł 16: „1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.”.

Waga zasad naczelnych konstytucji przejawia się w tym, że:

a) z norm tych wynikają inne normy konstytucyjne,

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Dz.U. z roku 1988, nr 19, poz. 130.

<sup>10</sup> Por. Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 12/1990, s. 54-55.

<sup>11</sup> Mała Konstytucja – Dz.U. z roku 1992, nr 84, poz. 426.

<sup>12</sup> Dz.U. z roku 1997, nr 78, poz. 483.

- b) określają one cechy danej konstytucji,
- c) wyrażają one podstawowe wartości konstytucyjne i są za takie uznawane w orzecznictwie i doktrynie.<sup>13</sup>

Istota samorządu terytorialnego jest zwykle definiowana za pomocą określenia podmiotu i przedmiotu samorządu, jego zadań oraz nadzoru nad nim<sup>14</sup>, co już zostało zaznaczone wyżej. Teoretycy są zgodni, co do tego, że samorząd polega na wykonywaniu administracji państwowej i w tym celu się go powołuje. Samo powołanie samorządu w drodze ustawowej oznacza utworzenie organizacji zdolnej ze swej istoty do wykonywania władzy publicznej ze wszystkimi jej atrybutami<sup>15</sup>.

Senat III Rzeczypospolitej opowiedział się za podmiotową koncepcją samorządu. Samorządowi przyznano osobowość prawną i wyposażono w atrybuty władzy publicznej właściwe dla organów państwowych, jednak gmina formalnie osobowości publicznoprawnej nie otrzymała. Brak wprowadzenia pojęcia osobowości publicznoprawnej do ustawy samorządowej z 1990 r. można tłumaczyć ówczesnym stanem teorii prawa oraz pozostałościami dawnego systemu, który nie uznawał podziału prawa na publiczne i prywatne. Wzmoczona dyskusja na temat osób prawnych prawa publicznego miała miejsce dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych.

Omówiony wyżej okres można określić jako pierwszy etap reform samorządowych – tworzenie samorządu. Krótco po wprowadzeniu opisanych zmian pierwszoplanowymi zagadnieniami były: wieloszczeblowość samorządu, charakter poszczególnych podmiotów samorządu wraz z zakresem ich zadań oraz kwestia wprowadzenia nowego podziału terytorialnego kraju.

W drugim okresie reform samorządowych bardzo duże znaczenie odegrało pojęcie decentralizacji, jako warunku koniecznego dalszej przebudowy aparatu administracji Polski. W dyskusji odwoływano się między innymi do teoretycznych prób przełamania jednolitych struktur ustroju socjalistycznego<sup>16</sup>. Monografie i artykuły przyczyniły się do zrozumienia istoty samorządu oraz kwestii związanych z jego organizacją i funkcjonowaniem.

W latach 1992-1993 rozpoczęła się długa publiczna debata dotycząca przynależności gmin do powiatów oraz zakresu zadań i kompetencji projektowanego nowego szczebla samorządu terytorialnego. W tym czasie zaczęły się umacniać organizacje samorządu terytorialnego a świadomość społeczna roli samorządu wzrosła. Głównymi argumentami za wprowadzeniem powiatów były między innymi: dysfunkcyjność dotychczasowego podziału terytorialnego i wykonywanie części zadań właściwych dla samorządu przez administrację rządową. Niektórym z tych zadań nie mógłby z różnych powodów (finansowych, kadrowych) sprostać samorząd gminny i dlatego wprowadzenie powiatów jest wskazane. Nie wszystkie sprawy z zakresu administracji publicznej rozstrzygane na szczeblach terenowych powyżej gminy należą do właściwości wojewody. Kolejnym argumentem przemawiającym za utworzeniem powiatów była możliwość skoncentrowania na tym szczeblu i powiązanie z samorządem powiatowym różnych służb administracyjnych tworząc warunki do prowadzenia spójnej polityki regionalnej w skali ponadgminnej. Powiat miał być traktowany nie jako szczebel samorządu terytorialnego nadrzędny w stosunku do gminy, ale komplementarny wobec niego<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, W: W. Skrzydło (red.) *Prawo konstytucyjne*, Lublin: Morpol 1997, s. 124.

<sup>14</sup> Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 57., K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 15.

<sup>15</sup> Por. T. Rabska, *Polska myśl samorządowa...*, s. 42.

<sup>16</sup> Na przykład monografia J. Starościała, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960; również *System prawa administracyjnego* 1977, t. I, s. 313 i n.

<sup>17</sup> B. Zawadzka, *Czy potrzebne są powiaty*, „Państwo i Prawo” 1994 nr 11, s. 10-12.

Latem 1993 r. powołano Komisję Wspólną Rządu i Samorządu. Jesienią 1993 r. po wyborach zmieniła się koalicja rządząca a środowiska samorządowe, polityczne oraz uwaga mediów skupiły się wokół miejskiego programu pilotażowego, który był praktycznym wdrożeniem niektórych elementów reformy administracyjnej w 40 największych miastach Polski. Program ten nie tylko umożliwił obserwacje, ale zarówno rządowi jak i samorządowi dał wiele korzyści i doświadczeń.

W 1993 r. pojawił się w Sejmie projekt ustawy powiatowej jednak silne tendencje centralistyczne i wstrzymywanie reform wciąż dawały o sobie znać. Nie jest też wykluczone, że odżywało przywiązanie i tęsknota za „jednolitą władzą w terenie”<sup>18</sup>.

Postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. dotyczące kwestii samorządu terytorialnego pozostały bez zmian. Były one przygotowane pod kątem przyszłej reformy a ich postanowienia były na tyle ogólne, że zmieściły się w nich nowe rozwiązania prawne, na przykład kwestia wprowadzenia samorządu na wyższych szczeblach niż gminny<sup>19</sup>. Podstawą dokonywania zmian w strukturze samorządu terytorialnego było przekształcenie podziału terytorialnego. W tej materii podstawowe znaczenie mają dwa akty prawne: ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z roku 1998, Nr 96, poz. 603) i rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652). Aktami tymi zlikwidowano dotychczasowe województwa tworząc 16 nowych województw oraz 208 powiatów ziemskich i 64 grodzkie.

Nowe uregulowania dotyczące ciał przedstawicielskich samorządu terytorialnego zawarto w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602) uchylającej ordynacje wyborczą do gmin z 8 marca 1990 r. Nowa ordynacja zawiera zasady kształtowania składu osobowego organów uchwałodawczych samorządu danego stopnia oraz reguluje sprawy wygasania mandatów radnych w trakcie kadencji i przeprowadzania wyborów uzupełniających.

Zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego w nowej trójstopniowej strukturze określono w trzech ustawach. Były to:

1. ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578),
2. ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576),
3. ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 668), zwana ustawą kompetencyjną.

Przepisy derogacyjne i wprowadzające zawarto w ustawie z 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. Nr 133, poz. 872). Ustawą tą wprowadzono instytucję Delegata Rządu do Spraw Reformy Ustrojowej w Województwie. Posiadał on szerokie kompetencje oraz działał do czasu powołania nowych wojewodów. W ustawie tej określono również przekształcenia jednostek organizacyjnych lub włączenie ich do nowych struktur, uregulowano sprawy pracownicze oraz zmieniono i uchylono kilka aktów ustawowych. Duże znaczenie miało uchylenie ustawy 24 listopada 1995 o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, oraz uregulowanie spraw nabywania mienia od Skarbu Państwa i państwowych jednostek organizacyjnych przez samorząd powiatowy i wojewódzki.

<sup>18</sup> T. Rabska, *Polska myśl samorządowa...*, s. 50.

<sup>19</sup> Artykuł 164 ust. 2 Konstytucji „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.”

W związku z reformą zmieniono wiele ustaw, na przykład ustawą kompetencyjną dokonano zmian w ustawie z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31) oraz w ustawie z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 9, poz. 43). Bardzo ważnym aktem prawnym reformy ustrojowej była ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126). Mimo, że weszła w życie dopiero 1 stycznia 1999 r. ma znaczenie dla ustaw samorządowych., przede wszystkim dlatego, że zmienia dotychczasową ustawę o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., jednocześnie nadając jej nowy tytuł: ustawa o samorządzie gminnym. Znowelizowano ustawę z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21 poz. 124 ze zm.) i rozszerzając jej zakres na pracowników urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych. Wśród innych zmian, jako najważniejsze można wskazać zmiany dokonane ustawami z 18 grudnia 1998 r.. Zmieniono wtedy ustawę z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z roku 1992, Nr 85, poz. 428, zmiana: Dz.U. z roku 1998, Nr 160, poz. 1062) i ustawę z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 122, poz. 593, zmiana: Dz.U. z roku 1998, nr 162, poz. 1124).

Artykułem 65 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983) uchylono ustawę z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, jednocześnie określając źródła dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na okres przejściowy 1999-2000 r.. Działem VI ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014) uchylono Prawo budżetowe z 1991 r. oraz wprowadzono odrębne postanowienia dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego. „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” ustanowiono służbę cywilną – ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483)<sup>20</sup>.

## **2. Miejsce i rola samorządu terytorialnego w zdecentralizowanym systemie administracji**

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce nie jest dokładnie określony w Konstytucji. Kwestia ta jest pozostawiona ustawodawcy zwykłemu zobowiązanego jednak przez ustawę zasadniczą do takiego kształtowania ustroju terytorialnego, aby zgodnie z art. 15 Konstytucji zapewniał decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja obejmuje nie tylko przekazywanie zadań w płaszczyźnie pionowej, ale również w układzie poziomym, jednak tu jej możliwości są ograniczone. Ograniczenie to jest uwarunkowane faktycznymi możliwościami realnej rozbudowy aparatu centralnego. Na tym szczeblu bowiem ograniczona jest pojemność kompetencyjna poszczególnych organów. Dlatego właśnie tak ważna jest decentralizacja zadań społecznych państwa oparta na samorządzie terytorialnym. Odciąża ona władze centralne od wykonywania spraw szczegółowych umożliwiając im skupienie się na rozwiązywaniu spraw ogólniejszych. Dla struktur terenowych oznacza skuteczniejsze załatwianie spraw lokalnych<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Lista aktów wykonawczych do wyżej wymienionych ustaw jest dość obszerna – z tego względu zostaje pominięta. Oprócz tego podstawowe ustawy samorządowe uzupełnione są innymi ustawami, których ilość utrudnia stosowanie przepisów samorządowych w praktyce, zwłaszcza osobom bez wykształcenia prawniczego. W przyszłości wskazana byłaby bardziej kompleksowa regulacja, co jednak nie zmienia faktu, że jednoczesne uchwalenie trzech ustaw samorządowych oraz ustawy o nowym podziale terytorialnym kraju było wielkim przedsięwzięciem ustrojowym. Dzięki nim powstał nowy kształt samorządu terytorialnego wpisany w nowoczesny system administracji publicznej – zdecentralizowanej i upodmiotowionej. Jej konstrukcja jest zakorzeniona w zasadzie suwerenności narodu i doktrynie państwa prawa.

<sup>21</sup> Z. Niewiadmoski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd terytorialny” 2002 nr 3, s. 3-4.

Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego zostały unormowane w drodze ustawodawstwa zwykłego, w szczególności w wymienionych w poprzedniej części pracy ustawach ustrojowych: o samorządzie gminnym<sup>22</sup>, o samorządzie powiatowym<sup>23</sup> i o samorządzie województwa<sup>24</sup>.

Ważna grupa regulacji znajduje się w ustawach prawa materialnego, takich jak:

- ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst pierwotny: Dz. U. 1994 r. Nr 89 poz. 415; tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139)
- ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. (tekst pierwotny: Dz. U. 1997 r. Nr 115 poz. 741; tekst jednolity: Dz. U. 2000 r. Nr 46 poz. 543)
- ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. (tekst pierwotny: Dz. U. 1994 r. Nr 89 poz. 414; tekst jednolity: Dz. U. 2000 r. Nr 106 poz. 1126)
- ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r. nr 106, poz. 668 z późniejszymi zmianami)

Obraz decentralizacji władzy publicznej na rzecz samorządu terytorialnego powstaje w oparciu o analizę wyżej wymienionych ustaw. Próby takiej analizy miały miejsce w literaturze przedmiotu. Decentralizacja na szczeblu gmin i powiatów została określona jako znaczna, jednak na szczeblu wojewódzkim występuje w mniejszym stopniu.

Miejsce i rola samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej ma wpływ na kształt ustroju terytorialnego, wyznaczanego również przez zasadniczy podział terytorialny kraju<sup>25</sup>. Podział ten według art. 15 ust. 2 Konstytucji powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Jest on określony w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów wraz z załącznikiem (Dz.U. z 1998 r. nr 103, poz. 652).

Zasada decentralizacji władzy publicznej była przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 28 czerwca 1994 r. w sprawie K 14/93 (OTK z 1994 r., cz. I, poz. 13) Trybunał stwierdził, iż udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiany w ten sposób, że może on podejmować on działania zawsze, gdy uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych („samorząd wykonuje część administracji publicznej nie zastrzeżonej ustawowo do kompetencji administracji rządowej”). Wynika z tego, że Trybunał Konstytucyjny nie absolutyzuje zasady decentralizacji. W innym orzeczeniu (wyrok z 23 października 1995 r., K 7/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 31) Trybunał stwierdził jednorodność zadań publicznych samorządu terytorialnego i państwa, z jednoczesnym brakiem materialnego kryterium jednoznacznego rozróżnienia zadań samorządu terytorialnego i administracji rządowej. W sprawie K 38/97 (OTK z 1998 r., nr 3/18, poz. 31) Trybunał zauważył obecność zasady decentralizacji w organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samorządu terytorialnego. Opierając się na wyżej wymienionych orzeczeniach widać jasno, że zasada decentralizacji władzy publicznej jest nie tylko gwarantowana konstytucyjnie, ale również chroniona przez Trybunał Konstytucyjny w szerokim zakresie, co pociąga za sobą jej konkretyzację w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego.

Podstawowa rola samorządu terytorialnego w administracji publicznej została określona w art. 16 Konstytucji. Ustęp 2 określa ją jako sprawowanie władzy publicznej

<sup>22</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami

<sup>23</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami

<sup>24</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późniejszymi zmianami

<sup>25</sup> Por. Z. Niewiadmoski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd terytorialny” 2002 nr 3, s. 4.

i wykonywanie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych. Artykuł ten jest punktem wyjścia w poszukiwaniu elementów składających się na samorząd terytorialny. W świetle ust. 1 wspomnianego artykułu<sup>26</sup> samorząd jest wspólnotą samorządową, której podmiotem jest społeczność zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Zadania są przekazywane na zasadzie decentralizacji przez państwo będące suwerenem samorządowi, który sam nie może mieć własnych, suwerennych praw, ponieważ nie można przeciwstawiać interesów państwa interesom lokalnego społeczeństwa<sup>27</sup>. Zatem byt samorządu jest uzależniony od woli ustawodawcy, a przynależność do określonej jednostki samorządu terytorialnego powstaje z mocy prawa, w związku z zamieszkaniem na określonym terenie i trwa tak długo, jak dana osoba stale tam zamieszkuje. Samodzielność samorządu nie oznacza uniezależnienia go od państwa – określone są przypadki, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu. Organy nadzoru mogą wkraczać w sferę jego działalności tylko w przypadkach określonych ustawami, a kontrola prowadzona jest w oparciu o kryterium legalności<sup>28</sup>.

Wraz z przekazaniem samorządowi zadań i kompetencji powinny być również przekazane materialne środki do ich realizacji. Zabezpieczenie materialne wykonywania zadań publicznych to w doktrynie państw Europy Zachodniej warunek uznania danej zbiorowości za wspólnotę terytorialną (Francja, Niemcy, Szwajcaria). Decentralizacja finansów publicznych działa na tej samej zasadzie co decentralizacja zadań publicznych - polega na przesuwaniu środków finansowych ze szczebla centralnego do terytorialnych jednostek samorządowych. Poziom decentralizacji zależy w dużym stopniu od demokratyzacji życia politycznego państwa, a możliwość wyrażania niezadowolenia przez grupy społeczne i możliwości zmiany, często niekorzystnego, stanu rzeczy<sup>29</sup>. Inne przesłanki decentralizacji finansów publicznych oparte są na zasadzie pomocniczości oraz na względach natury ekonomicznej, ponieważ przekazanie środków finansowych podmiotom niższych szczebli zapewni efektywne ich wydatkowanie. Realny obraz decentralizacji finansów publicznych, szczególnie na szczeblu wojewódzkim odbiega od pierwotnych założeń reformy ustrojowej. Wciąż dochodzą do głosu tendencje umacniania scentralizowanego sektora finansów publicznych o wysokich kosztach utrzymania<sup>30</sup>. W systemie finansowym nie uwzględniono możliwości przekazywania z budżetu województwa subwencji i dotacji celowych dla gmin i powiatów. Tym samym w pewnym stopniu uniemożliwiona jest współpraca pomiędzy jednostkami niższych szczebli samorządu terytorialnego w ramach województwa. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego są wyznaczone przez kompetencje i zadania. Ogólnie są one związane z zabezpieczeniem ludności szeroko rozumianej infrastruktury technicznej i społecznej, bezpieczeństwem publicznym oraz ochroną środowiska<sup>31</sup>. Zgodnie z artykułem 6 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gmina korzysta z domniemania właściwości. Oprócz wspomnianych wyżej kompetencji, gmina od 1 stycznia 1999 r. ma obowiązek prowadzenia publicznych gimnazjów, publicznych zakładów opieki zdrowotnej

<sup>26</sup> Art. 16 ust. 1 Konstytucji: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.”

<sup>27</sup> Por. M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995 nr 5, s. 7-8.

<sup>28</sup> Art. 171 Konstytucji, ust. 1 „Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”.

<sup>29</sup> M. Miszczuk, *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*. W: A. Pawłowska (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, Lubin: Norbertinum 1999, s. 122-123.

<sup>30</sup> L. Patrzalek, *Finanse samorządów województw w latach 1999 i 2000*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 1-2, s 56-57.

<sup>31</sup> Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

o charakterze ambulatoryjnym oraz prowadzenia scalania i wymiany gruntów<sup>32</sup>. Wymienione zadania są zadaniami własnymi, oprócz nich władze gminy realizują szereg zadań zleconych i powierzonych przez administrację rządową. Zadania zlecone są podejmowane przez gminę na zasadzie dekoncentracji – gmina realizuje je w imieniu administracji rządowej<sup>33</sup>. Zadania zlecone określono w art. 8 ustawy o samorządzie gminnym; wyodrębniono dwa rodzaje: zadania nakładane na gminę w drodze ustawy (o charakterze obligatoryjnym, dotyczące wszystkich gmin w kraju, np. przeprowadzenie spisu ludności, przyjmowanie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, uznaniu dziecka itp.), zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum) i zadania nakładane na gminę w drodze porozumienia między gminą a organem administracji rządowej na przykład wojewodą. Te zadania podejmowane są dobrowolnie i niezależnie od ustawowo nałożonego obowiązku. Wykonując zadania zlecone gmina działa pod kontrolą właściwych organów administracji rządowej i zgodnie z ich wytycznymi. W tym przypadku oprócz kryterium legalności, organom administracji rządowej przysługują uprawnienia nadzorcze oparte o kryteria celowości, rzetelności i gospodarności. Gmina ma również możliwość przejmowania zadań w drodze umów i porozumień z samorządem powiatowym i wojewódzkim.

Rola powiatu w wykonywaniu zadań publicznych jest uzupełniająca, pomocnicza w stosunku do gminy – na szczeblu powiatowym realizowane są zadania przekraczające możliwości przeciętnej gminy. Na tym szczeblu nie stosuje się domniemania właściwości – są one ściśle określone na drodze ustawowej. Ich zakres obejmuje dziedziny edukacji publicznej (prowadzenie średnich szkół ponadgimnazjalnych), promocji i ochrony zdrowia (np. szpitale ogólne), wspierania osób niepełnosprawnych, transportu i dróg publicznych, ochrony środowiska i przyrody, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta i współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>34</sup>. Samorząd powiatowy, podobnie jak gminny może przejmować w drodze ustawy inne zadania od administracji rządowej oraz zawierać porozumienia z organami administracji rządowej i innymi jednostkami samorządowymi.

Samorząd województwa zasadniczo nie świadczy usług publicznych w przeciwieństwie do samorządu gminy i powiatu, określa jednak strategię rozwoju województwa w oparciu o cele konkretne cele:

1. pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
2. pobudzanie aktywności gospodarczej,
3. podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
4. zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
5. kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego<sup>35</sup>.

Zadania województw, podobnie jak powiatów są dokładnie określone w ustawach szczególnych. Dziedziny, które obejmują są analogiczne do zakresu zadań powiatowych, jednak ich charakter jest regionalny<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> A. Porawski, *Nowe kompetencje samorządu terytorialnego*. W: *Reforma administracji publicznej. Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 1998, z. 3.

<sup>33</sup> M. Chmaj, *Zadania gminy*. W: M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin, Verba 1997, s. 160.

<sup>34</sup> Por. Art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>35</sup> Art. 11 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>36</sup> Art. 14 ustawy o samorządzie województwa

Przesunięcie środków publicznych z centrum do samorządów powinno być odpowiednie do zadań realizowanych przez władze gminne, powiatowe i wojewódzkie. Właściwe określenie środków publicznych, które zostaną przypisane jednostkom poszczególnych szczebli to sprawa trudna i wymagająca obliczeń uwzględniających przekazywane kompetencje<sup>37</sup>. Przedstawiciele doktryny wielokrotnie krytykowali konstrukcję finansowania korporacji terytorialnych wskazując brak zależności funkcjonalnych między decentralizacją ustrojową a przekształceniami systemu podatkowego. Ewolucja systemu podatkowego jest podporządkowana interesom aparatu centralnego państwa, a zamiast faktycznej decentralizacji finansów publicznych mamy do czynienia z poważną destabilizacją całego systemu budżetowego – budżet państwa jest słaby, a budżety powiatów i województw są pozbawione własnych dochodów<sup>38</sup>.

Obok decentralizacji administracji publicznej poprzez samorząd terytorialny, coraz częściej w doktrynie wskazuje się rzeczywistą albo przynajmniej potencjalną obecność podmiotów niepublicznych wkraczających w obszar działania samorządu terytorialnego. Obok jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej są też organy administracji rządowej, organy przedsiębiorstw realizujących zadania administracyjne, zakłady administracyjne, organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej oraz podmioty prywatne wykonujące funkcje administracji publicznej. W ostatnim przypadku chodzi o osoby fizyczne kwalifikowane jako podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej na mocy postanowień ustawowych (ewentualnie aktów wykonawczych) albo decyzji administracyjnych. W literaturze panuje zgodność co do tego, że struktura podmiotowa administracji publicznej nie jest wyczerpująco uregulowana normami prawa powszechnie obowiązującego. Można wyróżnić cztery typy obecności podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej. Są nimi:

1. współdomena – podmiot niepubliczny działa w sferze celów administracji, chociaż nie wykonuje jej zadań i nie jest wspierany przez podmioty należące do administracji,
2. wspieranie działalności podmiotów niepublicznych – podmiot niepubliczny działa w sferze celów administracji, chociaż nie wykonuje jej zadań, ale jest wspierany przez podmioty należące do administracji,
3. współuczestniczenie w realizacji zadań administracji publicznej – podmiotowi niepublicznemu powierzono wykonywanie zadań administracji publicznej,
4. świadczenie usług przez podmioty niepubliczne – kooperacja polegająca na zleceniu przez podmioty publiczne świadczenia usług na rzecz adresatów działań administracji publicznej – zakup usług<sup>39</sup>.

Opisana obecność podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej jest umocowana konstytucyjnie zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule. Ich działalność jest związana między innymi z zawieraniem kontraktów, udzielaniem koncesji, stymulacją finansową firm prywatnych dla realizacji przez nie określonych świadczeń, wspomaganiami organizacji samopomocowych czy podejmowaniem wspólnych przedsięwzięć<sup>40</sup>.

Zaspokajanie potrzeb miejscowych grup i środowisk podejmowane jest przez organizacje obywatelskie. Taki stan pozwala na prawidłowe społeczności lokalnych

<sup>37</sup> Por. M. Miszczyk, *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*. (w:) A. Pawłowska, *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, s. 127.

<sup>38</sup> Por. Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego – Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 1-2, s. 39.

<sup>39</sup> P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002 nr 20, s. 49-50

<sup>40</sup> P. Swianiewicz, *Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich*, „Samorząd Terytorialny” 1992 nr 5, s. 15.

(samorządowych), ponieważ organizacje nie tylko realizują cele i zadania samorządu terytorialnego, ale także są traktowane jako nieodzowny partner samorządu oraz źródło inspiracji i kontroli społecznej nad samorządem<sup>41</sup>. Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej mają istotne znaczenie dla kreatywności społeczeństwa i jego aktywizacji. Funkcjonowanie społeczeństwa w ramach różnych organizacji jest jednym z podstawowych wyznaczników społeczeństwa twórczego, w znaczeniu zaspokajania potrzeb jednostkowych i społecznych. Tego typu upodmiotowienie grup społecznych w pewnym stopniu eliminuje z życia społecznego szkodliwe i destrukcyjne zjawiska związane z różnymi postaciami i skutkami alienacji społecznej<sup>42</sup>. W tym miejscu znów dochodzi do głosu zasada pomocniczości, która w omawianym kontekście określa pozycję lokalnych organizacji społecznych wobec szeroko rozumianych organów państwa oraz innych podmiotów niepublicznych.

Właściwe funkcjonowanie administracji w znaczeniu efektywnego wykonywania zadań publicznych jest uwarunkowane przez wiele czynników natury prawnej, ekonomicznej, społecznej i historycznej. Modele administracji w poszczególnych państwach europejskich powstawały we właściwy dla siebie sposób, jednak istnieje między nimi szereg podobieństw i wspólnych cech. Wśród nich można wskazać przede wszystkim fundamenty demokratycznego ustroju państwowego takie jak: zasada suwerenności narodu, zasada państwa prawa z monteskiuszowskim modelem trójpodziału władz, zasady katolickiej nauki społecznej a wśród nich w szczególności zasada pomocniczości.

### 3. Zalety i wady decentralizacji

Administracja w nowoczesnym państwie ma przede wszystkim służyć należycie jego obywatelom. Wypełnianie zadań przez władze lokalne jest czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce podmiotów samorządowych, szczególnie jeżeli interpretuje się je w myśl zasady, że „działania samorządów nie są podejmowane dla nich samych, ale po to, by zapewnić mieszkańcom dostęp do usług”<sup>43</sup>. Decentralizacja administracji publicznej, poprzez powierzenie zadań samorządom jako własnych, zapewnia lepsze ich wykonanie. Najważniejsze zalety decentralizacji są następujące:

- samodzielne wykonywanie powierzonych zadań daje większy wpływ na kształtowanie sytuacji regionalnej,
- powszechnie wiadomo, że bardziej dba się o coś własnego niż coś powierzonego z konieczności,
- wzrasta świadomość społeczna i kreatywność, obywatele zaczynają włączać się w działanie samorządu, wiedząc, że los ich społeczności zależy od nich samych,
- demokratyzacja, upodmiotowienie jednostek lokalnych wytwarza w świadomości mieszkańców przekonanie o poszerzeniu zakresu wolności,
- możliwość działania zbiorowego i indywidualnego w zakresie zaspokajania potrzeb stają się bardziej zaangażowani i sprawni w wymiarze indywidualnym i społecznym,
- umacniają się więzi społeczne, wzrasta integracja społeczna mieszkańców i ich zbiorowości,

<sup>41</sup> A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny” 1995 nr 5s. 63-64.

<sup>42</sup> Por. A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*. W: A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 22-23.

<sup>43</sup> M. Clarke, J. Stewart, *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*. W: P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 79.

- decydent jest blisko przedmiotu decyzji, szybko uzyskuje lepsze informacje (z mniejszymi deformacjami i przekłamaniami),
- zmniejsza się stopień hierarchicznego podporządkowania, będącego źródłem niskiej sprawności administracji (takiej jak na przykład w czasach PRL-u)
- wzrasta kultura administracji a skuteczne mechanizmy demokracji lokalnej ograniczają warunki zaistnienia centralistyczno-biurokratycznych dysfunkcji

Decentralizacja ma wiele zalet, niestety może być ona na różne sposoby deformowana. Zagrożenia mogą wynikać z uwarunkowań zewnętrznych lub wewnętrznych społeczności lokalnych<sup>44</sup>.

Wśród najważniejszych zagrożeń należy wskazać ryzyko sytuacji anarchicznych jeżeli wraz z przekazaniem władzy nie nastąpi prawne i społeczno-moralne zdyscyplinowanie. Czynnikiem zabezpieczającym przed taką ewentualnością jest prawo odpowiadające warunkom i potrzebom społecznym, jednocześnie spójne i skuteczne. Decentralizacja oddzielona od rozwoju demokracji lokalnej może doprowadzić do tego, że przekazana władza znajdzie się w rękach sił społecznych nie nadających się do efektywnego sprawowania administracji (ze względu na prymitywność i biurokrację) a nawet grup o skłonnościach kryminalnych. Dlatego decydujące znaczenie ma tutaj rzetelnie i wszechstronnie informowana opinia publiczna i nadzór aparatu państwowego. Nie można tutaj zapomnieć o roli kultury politycznej i świadomości społecznej, rozwijanej najlepiej poprzez codzienny kontakt z instytucjami demokracji lokalnej, na przykład poprzez członkostwo w organizacjach obywatelskich.

Zagrożeniem dla rozwoju lokalnego i lokalnej administracji jest decentralizacja pozorna polegająca na przekazywaniu zadań bez odpowiednich uprawnień decyzyjnych, czyli bez kompetencji – aktywność społeczna w takiej sytuacji nie rozwija się. Podobny skutek ma przekazanie gminom zadań bez zagwarantowania niezbędnych środków finansowych umożliwiających realizację zadań na skutek braku przepisów regulujących finansowanie gmin i funkcjonowanie gospodarki finansowej. Trzeci przypadek to sytuacja, w której gmina otrzymała zadania, kompetencje i dysponuje odpowiednim budżetem, ale nadzór administracji rządowej jest zbyt silny i ogranicza samodzielność organów gminy. Może to być również decentralizacja wymuszona przez oddolne siły społeczne – przedwczesne przekazanie zadań przekraczających możliwości samorządu doprowadza do dysfunkcji i ponownej centralizacji – zadania przechodzą na rzecz rządowej administracji lokalnej.

Jako wady decentralizacji wskazuje się najczęściej następujące zjawiska i poglądy:

- decentralizacja prowadzi do preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa,
- brak spójności aparatu terenowego, czasem nieopłacalność wprowadzenia na niższych szczeblach niektórych rozwiązań,
- niebezpieczeństwo niepodjęcia działań niepopularnych, chociaż koniecznych, szczególnie jeśli organom pochodzącym z wyboru zależy na ponownym wyborze<sup>45</sup>.

Decentralizacja nie może być stosowana w niektórych rodzajach administracji wymagających jednolitości działania w skali państwa i większej dyscypliny<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd terytorialny” 1995 nr 5, s. 58.

<sup>45</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa: C. H. Beck 1999, s. 10.

<sup>46</sup> Tamże. Centralizacja jest stosowana w aparacie wojskowym i aparatach do niego zbliżonych, w czasie wojen, odbudowy kraju ze zniszczeń, w sytuacjach klęsk żywiołowych, gdy konieczne jest sprawne przenoszenie środków finansowych i materialnych w skali kraju oraz przy realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

#### 4. Podsumowanie

Obecny stan samorządów terytorialnych w Polsce jest zróżnicowany. Różnice te można dostrzec na wielu płaszczyznach takich jak: stopień rozwoju gospodarczego regionów, zamożność i możliwości rozwoju poszczególnych społeczności. Różnie przyjęto nowe mechanizmy sprawowania władzy, uczestnicy życia zbiorowego mieli niekiedy problemy z przyzwyczajaniem się do nowych warunków. Zmiana systemowa na szczeblu lokalnym wiązała się przede wszystkim z wprowadzeniem samodzielności dysponowania środkami finansowymi oraz możliwościami określania celów ich zagospodarowania. W wielu samorządach podejmowano działania mające na celu podniesienie standardu danego obszaru i wzmocnienie potencjału rozwojowego. Szybko okazało się, że niektóre społeczności lokalne rozwijają się bardziej dynamicznie niż inne.

Niejednakowy rozwój wynika między innymi ze słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, o czym może świadczyć na przykład niska frekwencja w wyborach do władz samorządowych. Możliwości działania i realizacji określonych celów często są niewykorzystywane ze względu na niewielkie zaangażowanie członków społeczności lokalnych, a często również zablokowane przez brak środków finansowych i złą sytuację gospodarczą w regionie<sup>47</sup>. Z drugiej strony oddolny nacisk na rzecz powołania wieloszczeblowego i zdecentralizowanego samorządu terytorialnego w czasie debat nad reformą ustrojową świadczy w pewnym stopniu o odradzaniu się świadomości i odpowiedzialności obywatelskiej.

Według Centrum Badań Regionalnych potencjał rozwojowy jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie powiatów) zależy od:

- aktywności gospodarczej; liczby prywatnych firm, tempa ich przybywania, poziomu zatrudnienia, wielkości sektora biznesowego
- aktywności obywatelskiej; liczby organizacji non-profit, frekwencji w wyborach samorządowych
- salda migracji
- jakości infrastruktury; stanu dróg, telekomunikacji
- średniej inwestycji samorządowych na jednego mieszkańca<sup>48</sup>.

Optymizmem na przyszłość napawa fakt, iż w niektórych samorządach, rozumiejących rolę doskonalenia wykonywanych usług (obsługa administracyjna w urzędach) zdecydowano się na wdrożenie systemów zarządzania przez jakość oraz poddanie się procedurom certyfikacji zgodności z normami ISO 9000.

Rozwoju samorządności nie można wprowadzić odgórnym zarządzeniem. Zmiany w systemie prawnym są konieczne, ale faktycznie są one dopiero początkiem reformy, początkiem faktycznych zmian, decydującym o ich powodzeniu. Jej dalszy ciąg to praktyczna realizacja nowych norm prawnych oraz weryfikacja ich adekwatności do warunków stosowania. Władza samorządowa poprzez swoje działania ma duży wpływ na aktywizację mieszkańców w wykonywaniu administracji. Dbałość o jakość zarządzania w samorządach terytorialnych ogranicza ilość i intensywność konfliktów, które mogą ograniczać rozwój. Ich całkowite wyeliminowanie jest niemożliwe, szczególnie w sytuacji po reformie, ważne jest jednak, aby je rozwiązywać i wyciągać z nich wnioski, poszukiwać słabych punktów w systemie administracji. Wśród słabych punktów reformy administracji publicznej można

<sup>47</sup> Szerzej na temat uwarunkowań sytuacji w samorządach terytorialnych: P. Śliwa, Czynniki warunkujące efektywność zarządzania i rozwiązywania konfliktów w samorządach terytorialnych, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2000 nr 3, s. 179.

<sup>48</sup> Por. W. Surażska, *Gdzie Polska rozwija się najszybciej*, „Rzeczpospolita”, 17.09.1999, nr 218.

wskazać pewne wady w prawie, a mianowicie: dużą ilość ustawowych źródeł prawa samorządowego, czasem nawet nadmiar regulacji prawnych, niespójność przepisów, luki w prawie i zróżnicowanie rozwiązań prawnych<sup>49</sup>.

Decentralizacja administracji w Polsce nie osiągnęła jeszcze poziomu jaki jest w krajach Europy Zachodniej i z pewnością na prawdziwą decentralizację trzeba będzie jeszcze poczekać. Widmo poprzedniego zcentralizowanego systemu co jakiś czas pojawia się w wypowiedziach niektórych polityków, którzy najwyraźniej pragną jego przywrócenia nie mogąc odnaleźć się w nowej zdecentralizowanej rzeczywistości a rozwiązania z epoki PRL-u uważają za słuszne. Ujmując decentralizację bardziej ogólnie i biorąc pod uwagę jej obecność i rolę w państwach zachodnich można stwierdzić, że jest ona podstawą właściwego funkcjonowania administracji w demokratycznym państwie prawnym.

---

<sup>49</sup> Por. A. Szewc, *O prawie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2000 nr 8, s. 18.