

Paweł Antkowiak

***Samorząd terytorialny
na przykładzie
miasta Konina***



Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2011

Biblioteka Wydziału
Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM
w Poznaniu
svgn. 22 318

Recenzent:

Prof. dr hab. Robert Kmiecik

Korekta:

Edyta Antkowiak, Łukasz Scheffs

Projekt okładki:

Piotr Lisowski

Skład komputerowy:

Filip Biały

ISBN 978-83-62907-06-9

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89a, 61-614 Poznań

Spis treści

Wstęp	5
ROZDZIAŁ I. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce	9
1. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	9
2. Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce	17
2.1. <i>Początki nowoczesnego samorządu terytorialnego na ziemiach polskich</i>	17
2.2. <i>Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej</i>	24
2.3. <i>Funkcjonowanie samorządu terytorialnego po roku 1945</i>	31
2.4. <i>Restytucja samorządu terytorialnego po 1989 roku</i>	34
3. Struktura organizacyjna i zadania samorządu gminnego w Polsce	43
3.1. <i>Gmina w strukturze samorządu terytorialnego</i>	43
3.2. <i>Zadania gminy</i>	48
3.3. <i>Organy gminy</i>	51
3.4. <i>Miasto na prawach powiatu</i>	56
ROZDZIAŁ II. Charakterystyka miasta Konina	59
1. Położenie i historia miasta	59
2. Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania regionu konińskiego	64
3. Organizacja samorządu gminnego oraz struktura organizacyjna Urzędu Miejskiego w Koninie	71
4. Podstawy finansów samorządu miejskiego	78
5. Sytuacja polityczna w mieście oraz preferencje wyborcze jego mieszkańców	82
6. Przewidywane kierunki rozwoju miasta	90

ROZDZIAŁ III. Wyniki badania ankietowego dotyczącego oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Koninie przeprowadzone wśród mieszkańców miasta	95
1. Założenia, struktura oraz charakterystyka przeprowadzonego badania	95
2. Charakterystyka badanej grupy mieszkańców	97
3. Wyniki przeprowadzonego badania	101
ROZDZIAŁ IV. Analiza wyników badania ankietowego dotyczącego oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Koninie przeprowadzonego wśród pracowników Urzędu Miejskiego	123
1. Założenia, struktura oraz charakterystyka przeprowadzonego badania	123
2. Charakterystyka badanej grupy pracowników	125
3. Analiza wyników przeprowadzonego badania ankietowego	130
ROZDZIAŁ V. Realizacja idei i zadań samorządu gminnego w mieście Koninie	143
1. Ocena pracy Urzędu Miejskiego w Koninie w 2007 roku	143
2. Obraz konińskiego samorządu w lokalnych źródłach informacji	147
3. Lokalne układy społeczne jako wyraz samorządności w mieście	155
Zakończenie	161
Bibliografia	165
Spis tabel	173
Spis wykresów	174
Załączniki	177

Wstęp

Przemiany systemu politycznego w Polsce zapoczątkowane w roku 1989 przyczyniły się do powstania państwa prawa opierającego swój ustrój na zasadach demokratycznych, przy poszanowaniu podstawowych praw i wolności człowieka. Dekada lat dziewięćdziesiątych XX wieku to dynamiczny okres przemian, którego integralną częścią jest wprowadzenie samorządu terytorialnego, w obecnym kształcie. Należy pamiętać, że oprócz przekształceń wolnorynkowych jednym z najistotniejszych osiągnięć tego okresu była reforma samorządowa. Dziś, po 20 latach doświadczeń, można stwierdzić, iż rozwój samorządu, w tym w szczególności samorządu terytorialnego, należy uznać za jeden z najważniejszych fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, która winna spełniać oczekiwania mieszkańców i działać na rzecz dobra wspólnoty samorządowej tworzonej przez społeczność zamieszkującą jej terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Gmina jest jednocześnie formą administracji zdecentralizowanej, a w zakresie wykonywania zadań własnych podlega jedynie ustawom, nie zaś wytycznym i poleceniom służbowym. Nie ulega wątpliwości, iż jest również najbliższa obywatelowi, bowiem to właśnie na poziomie gminy realizowana jest większość spraw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

Dwie dekady doświadczeń skłaniają do zastanowienia się, czy obecnie obowiązujący model samorządu gminnego w konfrontacji z praktyką funkcjonowania spełnia pokładane w nim nadzieje.

Celem pracy jest odpowiedź na pytanie: Czy samorząd gminny w Koninie spełnia oczekiwania mieszkańców i w należyty sposób realizuje powierzone mu zadania? Pytanie to wynika z faktu, iż w potocznych opiniach wyraźnie uwidacznia się teza, iż miasto Konin traci na znaczeniu, a samorząd gminny nie podejmuje należytych działań w celu poprawy jego sytuacji. Z drugiej jednak strony samorząd zdobywa wiele nagród i wyróżnień doceniających jego aktywny wkład w rozwój regionu. Ponadto szczegółowa analiza finansów miejskich, czy absorpcja środków finansowych z Unii Europejskiej wydaje się być zadowolająca. Warto zatem sprawdzić, na ile potoczne opinie o samorządzie konińskim wynikają ze stereotypów, a na ile zaś z osobistych

doświadczeń mieszkańców miasta. Odpowiedź na to pytanie może się stać przyczynkiem do poprawy standardów świadczonych usług przez koniński samorząd, w tym przede wszystkim przez Urząd Miejski w Koninie, którego pracownicy na co dzień próbują rozwiązywać problemy mieszkańców. Doświadczenia poszczególnych gmin, w tym również Konina, mogą także zmotywować władze na szczeblu centralnym do zreformowania polskiego modelu samorządowego w oczekiwanym przez lokalne wspólnoty kierunku.

Osiągnięciu założonego celu pracy podporządkowana jest jej konstrukcja. Składa się ona ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz zbioru załączników. Na wstępie scharakteryzowano polski model samorządu terytorialnego. Dla uzyskania jasnego obrazu konstrukcji samorządu w Polsce należało także sięgnąć do doświadczeń historycznych, na bazie których kształtowano samorząd po roku 1989. Niezbędne okazało się także scharakteryzowanie samego miasta w toku historycznych przeobrażeń. Nieodzowne było zastosowanie analizy prawno-instytucjonalnej, albowiem trudno byłoby opisać polski samorząd bez zobrazowania i scharakteryzowania podstaw prawnych jego funkcjonowania. Należało też przeanalizować podstawowe akty prawa miejscowego kształtujące koniński samorząd.

Najistotniejsze z punktu widzenia tego opracowania okazało się jednak zastosowanie ujęcia ilościowego i jakościowego, albowiem integralną część tego opracowania stanowią wyniki badań własnych. Pierwsze badanie zostało przeprowadzone wśród mieszkańców miasta, w którym zapytano o ich oczekiwania względem władz samorządowych, ocenę funkcjonowania samorządu w Koninie, funkcjonowanie Urzędu Miejskiego, wóldarzy miasta i reprezentantów mieszkańców we władzach, transformacji ustrojowej w Polsce oraz o ich własne zdanie na temat sytuacji w regionie konińskim. Drugie badanie zostało przeprowadzone wśród pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie. Wśród kluczowych zagadnień znalazły się takie jak: sytuacja w regionie konińskim, sytuacja materialna pracowników urzędu, a także czy urzędnicy traktują pracę w urzędzie jako misję społeczną. Wyniki obu badań w szczegółowy sposób obrazują postrzeganie samorządu gminnego zarówno z zewnątrz – przez mieszkańców miasta jak i od wewnątrz – przez pracowników samorządowych.

Oprócz zaprezentowanych wyników badań oparto się na rozbudowanych materiałach źródłowych, w tym przede wszystkim aktach prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu gminnego, literaturze przedmiotu, serwisach internetowych, a także artykułach prasowych dotyczących samorządu konińskiego.

Zakres czasowy i terytorialny pracy obejmuje Polskę niepodległą po przemianach demokratycznych w latach 1989 – 2009. Logika wywodu wymaga jednak odniesień do początków nowoczesnego samorządu terytorialnego w czasie zaborów, okresu II Rzeczypospolitej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Przedmiotem rozważań w części pierwszej jest charakterystyka gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Przede wszystkim scharakteryzowano pojęcie i istotę samorządu terytorialnego. W dalszych rozważaniach zarysowano tradycje samorządu terytorialnego w Polsce, a także opisano szczegółowo strukturę organizacyjną i zadania samorządu gminnego. Charakterystyka wskazanych wyżej elementów jest warunkiem niezbędnym dla zrozumienia idei samorządności, a także poznania polskiego modelu ustrojowego gminy, co stanowi podstawę dla dalszych rozważań.

Rozdział drugi poświęcony został Koninowi. Charakteryzując położenie miasta, historię oraz społeczno-ekonomiczne uwarunkowania tego regionu starano się wskazać specyficzne warunki, w jakich funkcjonuje samorząd. W dalszej części opisano szczegółową organizację samorządu gminnego, a także strukturę Urzędu Miejskiego w Koninie. Dla pełnej charakterystyki niezbędne okazało się również przedstawienie podstaw finansowych samorządu miejskiego oraz przewidywanych kierunków rozwoju miasta. Aby dopełnić obraz regionu konińskiego scharakteryzowano także sytuację polityczną w mieście oraz preferencje wyborcze jego mieszkańców.

Trzeci rozdział w całości poświęcony został prezentacji wyników badania ankietowego dotyczącego oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Koninie przeprowadzonego wśród jego mieszkańców. Główny problem badawczy zawiera się w pytaniu: Jaka jest zdaniem mieszkańców kondycja samorządu w mieście Koninie oraz czy samorząd koniński spełnia oczekiwania społeczeństwa?

Rozdział czwarty przedstawia analizę wyników badania ankietowego dotyczącego oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Koninie przeprowadzonego wśród pracowników Urzędu Miejskiego. Główny problem badawczy zawiera się w pytaniu: Jaka jest zdaniem pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie kondycja samorządu w mieście oraz sytuacja w regionie konińskim?

W ostatniej części opisano realizację idei i zadań samorządu gminnego w mieście. Zaprezentowano m.in. wyniki raportu, którego zasadniczym celem było dokonanie diagnozy postaw deklaracyjnych dotyczących pracy Urzędu Miejskiego w Koninie wyrażanych przez mieszkańców Konina. Ocenie zostały poddane cztery podstawowe

wymiary: organizacja obsługi interesanta, szybkość i sprawność załatwienia sprawy, kompetencje i fachowość urzędników, kultura osobista urzędników i ich stosunek do interesanta. Scharakteryzowano także obraz konińskiego samorządu w lokalnych źródłach informacji. W końcowej części rozdziału opisano lokalne układy społeczne, jako wyraz samorządności w mieście.

Nie ulega wątpliwości, że sprawnie funkcjonujący samorząd terytorialny, w szczególności na poziomie gminy, jest warunkiem niezbędnym dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, do miana którego aspiruje Rzeczpospolita Polska. Analiza ustroju i efektywności działania samorządu w mieście Koninie może się stać przyczynkiem dla rozpoczęcia dyskusji nad preferowanymi kierunkami zmian w obecnie funkcjonującym modelu ustrojowym samorządu gminnego w Polsce.

ROZDZIAŁ I

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce

1. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego

W literaturze przedmiotu spotykamy się z bardzo różnym ujmowaniem samorządu. Termin ten używany jest w szerokim znaczeniu (politycznym czy socjologicznym), gdzie cecha samorządności przypisywana jest różnym grupom społecznym, czy wyłonionym przez te grupy organom bez względu na to, czy realizują funkcje z zakresu administracji publicznej¹.

Wydarzeniem przełomowym dla powstania nowoczesnego samorządu, który wyposażony jest w kompetencje administracyjne był niewątpliwie upadek państwa feudalnego, co w konsekwencji doprowadziło do zniesienia społeczeństwa stanowego. Samorząd jako pojęcie prawne powstał dopiero w momencie, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do poddanych ze stosunku władzy zaczął się zmieniać w stosunek prawny, jednostka fizyczna zaczęła nabywać prawa publiczne, a powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm².

Wraz z upadkiem społeczeństwa stanowego zaczęła się kształtować demokracja obywatelska, w której wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa i są podmiotem władzy. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z rewolucją francuską z 1789 roku, w której główną rolę odegrało mieszczaństwo. W wyniku rewolucji obalono system feudalny w formie monarchii absolutnej. Przebieg rewolucji i jej klu-

¹ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004, s. 113.

² J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 9 – 10.

czowe hasła – „Wolność, Równość, Braterstwo” – wywarły olbrzymi wpływ na losy ówczesnego świata. Można zaryzykować stwierdzenie, że rewolucja francuska była punktem zwrotnym w dziejach ludzkości. Nie mniejszy wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej wywarła rewolucja amerykańska, której skutkiem była niepodległość Stanów Zjednoczonych³.

Samo pojęcie „samorząd” pojawiło się w nauce prawa niemieckiego w XIX wieku. Przez samorząd – *Selbstverwaltung* – rozumiano urządzenie administracyjne gminy. *Selbstverwaltung* jest skrótem wyrazów *Selbständige* i *Verwaltung*, co w polskim tłumaczeniu oznacza samodzielny zarząd. Z kolei w literaturze francuskiej pojęcie samorządu jest nieznanne. Instytucje tego typu określa się mianem *décentralisation*, czyli decentralizacja⁴. Termin ten miał określać granice uprawnień gminy⁵.

Warto także zwrócić uwagę na trzy zasadnicze koncepcje, które zyskały miano teorii samorządu, a więc: naturalistyczną, państwową i polityczną. Teoria naturalistyczna należy już do historii, niemniej jednak wywarła ona ogromny wpływ na rozwój samorządności. Według tej teorii samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Zgodnie z koncepcją „wolności gminy”, wyprowadzaną z naturalnego prawa komuny, gmina jest starsza od państwa i to państwo od gminy może wywodzić swe prawa. Zatem to państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla państwa. Gmina jako materialny i konieczny związek, niestworzony przez państwo jest dla niego nie-tykalna⁶.

Z krytyki teorii naturalistycznej, w drugiej połowie XIX wieku, powstała na gruncie szkoły niemieckiej teoria państwowa samorządu, która do dziś inspiruje uczonych do dalszej refleksji nad istotą samorządu. U podstaw tej teorii leżała idea suwerenności państwa. Oznacza

³ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, Poznań 2004, s. 14.

⁴ Decentralizacja w znaczeniu prawa administracyjnego, to taki system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Andrzej Chodubski traktuje decentralizację, jako proces przekazywania na rzecz organizacji niepodporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd dla rządu centralnego. Organizacje te są uwalniane od hierarchicznego podporządkowania, pozostając reprezentacją interesów lokalnych społeczności (Zob. A. Chodubski, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, (w:) *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 1999).

⁵ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 19.

⁶ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, op. cit., s. 61 – 63.

ona, że państwo wykonuje władzę bezpośrednio przez własne organy, ale może część swego władztwa przekazać miejscowemu społeczeństwu jako odrębnemu podmiotowi prawnemu, wchodzącemu w stosunki prawne z państwem. Zgodnie z tą teorią istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo. W takim ujęciu samorząd traktowany jest jako urzeczywistnienie idei decentralizacji zarządzania państwem. Zwolennicy teorii państwowej podkreślają, że istnieją granice władzy samorządowej, że delegacja ustawowa, w której państwo przekazuje pewne zadania na szczebel samorządowy, nigdy nie jest pełna, a dotyczy ona tylko określonej grupy zadań, które są ściśle wymienione w ustawie⁷.

W ramach teorii politycznej istoty samorządu upatruje się albo w osobowym składzie organów samorządowych (honorowi urzędnicy), albo w udziale społeczeństwa w administracji publicznej. Główny przedstawiciel tej teorii Rudolf von Gneist identyfikuje samorząd z administracją państwową wykonywaną przy pomocy honorowych urzędników, podkreślając ich niezależność, jako ważny sprawdzian samorządu. Jego zdaniem istota władzy lokalnej leży w bezpłatności, czyli honorowości urzędników samorządowych. Jednak jak się wydaje, w sposób najbardziej jasny i przejrzysty istotę samorządu wyjaśnia teoria państwowa, która traktuje samorząd jako ważny element władzy publicznej⁸.

Nie ulega zatem wątpliwości, że nowoczesny samorząd krystalizował się na tle przemiany państwa absolutnego w państwo konstytucyjne i samorządne, którego podstawą była walka jednostki o prawa publiczne. W toku rozważań tej pracy chodzi o samorząd w węższym znaczeniu, w jakim występował w doktrynie państwa kapitalistycznego. W tym ujęciu przez samorząd rozumieć będziemy tylko takie grupy społeczne i ich reprezentację, które zostały powołane przepisami prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Należy również zaznaczyć, że konieczne jest, aby te grupy społeczne oraz wyłonione przez nie organy wykonywały wszystkie swe zadania w formach władczych. Podmioty te muszą zaliczać się ponadto do podmiotów prawa publicznego a nie prawa prywatnego. Samorząd jest niewątpliwie jedną z postaci administracji zdecentralizowanej⁹.

⁷ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 28.

⁸ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, op. cit., s. 66 – 68.

⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 6.

Do najistotniejszych cech samorządu zalicza się to, że:

- przepisy prawa powinny zabezpieczać określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania „swoimi” sprawami (korporacyjny lub też zrzeszeniowy charakter samorządu);
- grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy (członkiem samorządu staje się z mocy ustawy, a nie dobrowolnie z mocy własnego oświadczenia woli);
- grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej;
- owo zarządzanie odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji); wkraczanie w formie nadzoru w działalność samorządu możliwe jest tylko i wyłącznie w formach przewidzianych ustawą w sposób nienaruszający samodzielności korporacji samorządowej¹⁰.

Tak pojmowany samorząd może przybierać różne formy czy też postaci, w zależności od kryterium więzi, jakie łączą członków tego samorządu. Kiedy podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna – mówimy o samorządzie terytorialnym, gdy jest nią więź gospodarcza – mówimy o samorządzie gospodarczym, gdy natomiast jest to więź wynikająca z wykonywanego zawodu – mowa jest o samorządzie zawodowym. Czasem w literaturze przeciwstawia się pozostałe formy samorządu, ujmując je jako samorząd specjalny¹¹.

Aby uporządkować elementy określające istotę samorządu terytorialnego należałoby przyjąć, że o istocie tej przesądzają następujące elementy: podmiot oraz przedmiot samorządu, a także sposób wykonywania przezeń zadań publicznych. Istnieje cały szereg pojęć charakteryzujących samorząd terytorialny, począwszy od definicji Włodzimierza Wakara, Jerzego Panejki czy Tadeusza Bigo, skończywszy na współczesnych uczonych takich jak Bogdan Dolnicki czy Zbigniew Leoński. Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego: „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powołany z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”¹². Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych

¹⁰ Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, op. cit., s. 114.

¹¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 7 (Por. R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy...*, op. cit., s. 27 – 28).

¹² J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 20.

zainteresowanych. Również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹³, a dokładniej w art. 3 ust. 1 tego aktu zatytułowanym „Konceptcja samorządu terytorialnego” ustanowiono, że samorząd terytorialny oznacza „prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”¹⁴.

Podstawowe znaczenie ustrojowe z punktu widzenia rozważań tej pracy ma zatem samorząd terytorialny. Obecnie obowiązująca Konstytucja z 1997 roku stanowi, iż „ustrój Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 2) oraz, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2), a także „ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” (art. 16 ust. 1)¹⁵. Cały rozdział VII Konstytucji poświęcony został zagadnieniom związanym z samorządem terytorialnym (art. 163 – 172). Z zapisów tych wynika, że samorząd terytorialny powinien działać na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego, a ponadto powinien wykonywać istotną część zadań publicznych. Przewidziano również tworzenie samorządu zawodowego i inne formy samorządności, ale mają one już mniejsze znaczenie. Można zatem uznać, iż samorząd terytorialny jest instytucją gwarantowaną Konstytucją, ale także, że to właśnie ustawa zasadnicza przypisuje mu szczególną rolę wśród terenowych organów administracji publicznej¹⁶.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne i na własną odpowiedzialność. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych sytuujących je jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa. W miejsce dotychczas jednolitej i działającej na zasadzie centralizmu i hierarchicznego podporządkowania administracji państwowej występuje administracja rządowa i samorządowa¹⁷.

Z faktu, że korporacja, nazywana samorządem terytorialnym, wykonuje zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność,

¹³ Dz. U. 2006 Nr 154, poz. 1107.

¹⁴ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 24.

¹⁵ Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 7.

¹⁷ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 20.

wynika przypisanie jej przymiotu podmiotowości publicznoprawnej odrębnej od państwa oraz wyodrębnienie majątkowe, co w konsekwencji powoduje rozróżnienie interesu samorządu od państwa¹⁸. Dlatego też obszar działania samorządu jest określony w drodze ustawy i w tym zakresie podlega ochronie sądowej. Natomiast z faktu wykonywania administracji państwowej wynika wyposażenie organów samorządowych w możliwość stosowania władztwa administracyjnego oraz poddanie jego działalności nadzorowi ze strony organów państwa, ale tylko wedle kryterium legalności, czyli zgodności z prawem¹⁹.

Samorząd nie jest i być nie może w polskim systemie ustawodawczym organizacją autonomiczną²⁰. Samodzielność samorządu nie polega mianowicie na całkowitym uniezależnieniu się od państwa, ale na dokładnym określeniu, kiedy oraz w jakich formach organy państwa mogą ingerować w sferę zastrzeżoną dla samodzielnego działania organów samorządu terytorialnego. O ile więc przyjęty w Polsce model państwa unitarnego wyklucza możliwość istnienia autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego, o tyle w ramach zapewnienia realizacji zasady decentralizacji konieczne jest przekazanie jednostkom terytorialnym nie tylko kompetencji wykonawczych, ale i szeroko rozumianej funkcji prawotwórczej²¹.

Proces decentralizacji, którego efektem jest tworzenie samorządu terytorialnego jest traktowany jako przeciwstawny omnipotencji państwa model rozwoju społeczeństwa. Zjawisko lokalizmu i regionalizmu stanowią autentyczną wartość społeczeństwa, które otrzymało prawo do sprawowania władzy we własnym interesie. Władza ta stała się narzędziem wyrażania interesów społeczności lokalnej oraz sprzy-

¹⁸ Kwestia tego, czy samorząd terytorialny posiada osobowość prawną, a w szczególności osobowość prawa publicznego, była i jest przedmiotem sporów zarówno w literaturze polskiej jak i zagranicznej. Tak na przykład Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 roku nie wskazuje na konieczność posiadania osobowości prawnej przez samorząd terytorialny pozostawiając tą kwestię do rozstrzygnięcia poszczególnym krajom (Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 62 – 63).

¹⁹ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 20.

²⁰ Autonomia jest to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, iż terytorium lub terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną specyficzną cechą i z uwagi na nią posiadają ustano-
wiony przez tę władzę zakres praw szerszych od tego, którym władają jednostki admini-
stracyjno-terytorialnego podziału państwa (Zob. J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 21).

²¹ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w:) *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005, s. 10.

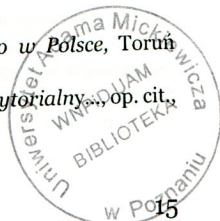
ja jej partycypacji. Samorząd zatem traktowany jest jako strażnik demokracji i wolności osobistej we współczesnym państwie. Umożliwia on ponadto podejmowanie zbiorowych decyzji oraz stanowi forum wyrażania poglądów, w którym uczestniczą członkowie społeczności lokalnej. Prawem funkcjonowania społeczności lokalnej jest sposób organizacji wewnętrznej poprzez tworzenie grup przedstawicielskich, które umożliwiają obywatelowi dostęp do władzy lokalnej²².

W trójstopniowym podziale terytorialnym samorządu w Polsce pod pojęciem gminy należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wspólnota oznacza, że przynależność do gminy wynika z mocy samego prawa oraz okoliczności, że przynależność ta nie zależy ani od organów samorządowych, ani też od woli mieszkańców. Gmina jest zatem prawnie zorganizowanym terytorialnym związkiem mieszkańców, określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa i wyodrębnionym od państwa poprzez nadanie osobowości prawnej. Powiat należy rozumieć jako lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Jest on zatem prawnie zorganizowanym związkiem terytorialnym osób go zamieszkujących. Posiada ponadto osobowość prawną wyodrębniającą go zarówno od państwa, jak i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Województwo natomiast oznacza zarówno jednostkę samorządu terytorialnego (regionalną wspólnotę samorządową), jak i największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej. Elementami konstytuującymi województwo są więc określona społeczność regionalna oraz określony obszar kraju. Województwo ma osobowość prawną, co wyodrębnia je od państwa oraz od pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, a przynależność do niego następuje z mocy samego prawa²³.

Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczebla centralnego nie zawsze są adekwatne do oczekiwań społeczności, a ich ujednolicony charakter nie pozwala na zachowanie tożsamości lokalnej czy regionalnej. Celem podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową jest ich realizacja przez te struktury, które potrafią właściwie i skutecznie je wykonywać. W krajach z długą tradycją demokracji społeczeństwo przyzwyczyliło się do obecności instytucji

²² B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 208.

²³ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 21 – 22.



samorządowych i nie zapomniało o ich istocie. Z kolei w krajach doświadczających transformacji ustrojowej, entuzjazm wobec nowości, jaką jest samorządność lokalna hamowany jest przez brak doświadczenia i nieumiejętność koordynowania procesu jego kształtowania²⁴.

Należy również wyraźnie powiedzieć, że samorząd terytorialny jako instytucja życia publicznego posiada wyraźny charakter polityczny. O charakterze tym przesądzają przede wszystkim: sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy. Organy stanowiące oraz zarządzająco-wykonawcze są w pełni ciałami politycznymi. W świetle realiów polskiej transformacji ustrojowej nie spełniły się w pełni wizje twórców odrodzonego samorządu, którzy na gruncie doświadczeń angielskich czy szwajcarskich budowali wizję idealistycznych struktur, zdolnych do służenia społecznościom lokalnym ponad zorganizowanymi grupami interesów i partiami politycznymi²⁵. W praktyce bowiem często zdarzało się tak, że samorząd bywał zdominowany przez partie i bloki wyborcze, które tworzyły układy jednopartyjne lub koalicyjne. Gra interesów nasila się w szczególności w okresie wyborczym, w którym samorzady stają się obszarem walki politycznej, często przybierającej ostre formy. Takie traktowanie samorządu powoduje, że trudno jest osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest dobro publiczne. Władze samorządowe powinny działać w interesie społeczności lokalnych i regionalnych, a nie tracić energię na nieustające rozgrywki polityczne, bo nie taka jest rola lokalnych struktur samorządowych²⁶.

Mimo krytycznych uwag dotyczących upartyjnienia samorządu, wartości przypisywane samorządowi terytorialnemu utwierdzają w przekonaniu, że jest on wyrazicielem zasad demokratycznego państwa prawa²⁷. Przekazanie części władzy, uprawnień i zadań zdecen-

²⁴ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 207 – 209.

²⁵ Należy jednak w tym momencie zaznaczyć, że zjawisko upolitycznienia samorządu terytorialnego nie jest charakterystyczne wyłącznie dla Polski. Zjawisko to pojawiło się bowiem w większości krajów Unii Europejskiej.

²⁶ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, (w:) *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2005, s. 76.

²⁷ Często nie docenia się roli samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej demokratycznego państwa prawa. Głosy te pojawiają się szczególnie na najwyższym szczeblu władzy. Z jednej strony mówi się bowiem o demokratyzacji i wsłuchiwanie się w głos opinii publicznej, a jednocześnie postuluje się ograniczenie samorządności. Demokratyczne państwo prawa to takie, w którym ludzie mogą faktycznie decydować o swoich sprawach, a granice tej swobody wyznacza obowiązujące prawo, a nie wola polityków. Ponadto w analizach dotyczących 20-letniej historii III Rzeczypospolitej Polskiej pomija się fakt utworzenia samorządu terytorialnego. Wydaje się, że jest to podejście niewła-

tralizowanym strukturom państwa świadczy o ich znaczącej roli dla społeczeństwa. Poczucie odrębności terytorialnej, kulturowej czy ekonomicznej znalazło również swój wyraz w samorządzie terytorialnym. Każda bowiem społeczność lokalna ma prawo do zachowania własnej tożsamości oraz kultywowania i poszerzania swojej odrębności. Samorząd terytorialny jako wyraz uspołecznienia władzy publicznej jest elementem systemu politycznego, który zapewnia realizację tego postulatu²⁸.

2. Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce

2.1. Początki nowoczesnego samorządu terytorialnego na ziemiach polskich

Samorząd terytorialny w Polsce ma bardzo długą tradycję. Siega ona mianowicie okresu średniowiecza. Niektórzy autorzy prac dotyczących samorządu terytorialnego, w swych rozważaniach sięgają najdawniejszych czasów. Jednakże w swej nowoczesnej postaci samorząd terytorialny kształtował się w okresie zaborów, w głównej mierze pod wpływem nauki francuskiej i niemieckiej. Stwierdzić również należy, że główne założenia myśli samorządowej w Europie zrodziły się pod wpływem idei rewolucji francuskiej²⁹. Dlatego też tworzące się na poszczególnych ziemiach polskich wszelkie instytucje samorządu terytorialnego, w każdym z okupowanych terytoriów kształtowały się odmiennie. Nie był to zatem wytwór polskiego ustawodawstwa, czy też polskiej myśli samorządowej. Był to raczej twór powstały na bazie ustawodawstwa i tradycji ustrojowej państw zaborczych³⁰. Dla dalszych rozważań przyjmijmy jednak za punkt wyjściowy tzw. nowoczesny samorząd terytorialny³¹.

ściwe, chociażby ze względu na to, że restytucja samorządu w jego nowoczesnej postaci była w zasadzie pierwszą kompleksową reformą po roku 1989, a jej znaczenie i oddziaływanie na dalszy przebieg reform było przeogromne (Por. J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 17 – 35).

²⁸ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 210.

²⁹ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 15.

³⁰ Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 39.

³¹ Mówiąc o nowoczesnym samorządzie terytorialnym mamy na myśli wszelkie instytucje tworzone pod wpływem myśli rewolucji francuskiej (Zob. Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 39).

Jedną z pierwszych wyraźnych oznak procesu kształtowania myśli samorządowej w Polsce było z całą pewnością wydanie przez Sejm Czteroletni ustawy miejskiej z dnia 17 kwietnia 1791 r. Ustawa ta nigdy nie weszła w życie, natomiast zmierzała ona do wprowadzenia nowoczesnej organizacji miast polskich poprzez przywrócenie im wolności w zakresie organizacji i działania społeczno-gospodarczego, a zarazem określała nad nimi nadzór państwa³².

Chcąc scharakteryzować kształt samorządu terytorialnego należy również pamiętać o dniu 23 lutego 1809 r., kiedy to Napoleon Bonaparte – cesarz Francuzów – wydał dekret o tymczasowej organizacji gmin. Dekret ten zaprowadzał, według wzoru francuskiego, nowoczesną organizację władz miejskich i wiejskich. W dwudziestu artykułach zebrano przepisy stanowiące o ustroju i zadaniach gmin w Księstwie Warszawskim. Strukturę gmin tworzyły urzędy składające się z burmistrza, wójta i ich pomocników – ławników, którzy sprawowali obowiązki miejscowej administracji. Na podstawie opinii podprefekta i po zatwierdzeniu przez ministra spraw wewnętrznych, burmistrzów mianował król, a wójtów prefekt. Do zadań tych organów należało [zawładanie mieszkańcami o rozporządzeniach rządu, prefekta i podprefekta, zajmowanie się administracją i majątkiem gminy, kierowanie robotami publicznymi, dozorowanie instytucji publicznych, ustalanie i organizacja zbierania podatków, zabezpieczenie porządku i bezpieczeństwa w gminie. Znaczące było również to, że płace urzędników pochodziły tylko z dochodów gminy³³.]

Struktura samorządu w Księstwie Warszawskim uzupełniona została przez rady miejskie i wiejskie oraz powiatowe i departamentalne. W największych miastach rady wybierane były przez zgromadzenie samych mieszkańców, natomiast w mniejszych były wyznaczane przez prefekta spośród kandydatów będących właścicielami nieruchomości. Kompetencje rady oscylowały wokół potrzeb lokalnych, budżetu i podatków. Rozpatrywały one również zażalenia na władze wykonawcze. Uchwały rad zatwierdzane były przez prefekta lub ministra. Obradowały one trzykrotnie w ciągu roku przez okres sześciu dni, a ich skład wynosił od 10 do 30 radnych. Natomiast rady departamentalne i powiatowe tworzone były przez radnych wyznaczanych przez króla. Rady miały debatować nad wszystkimi niezbędnymi potrzebami departamentu i powiatu, takimi jak: utrzymanie porządku i bezpieczeństwa, inwestycje drogowe i inne inwestycje publiczne, ochrona zdrowia. Ponadto zatwierdzały one budżety i uchwałyły dodatkowe składki od

³² S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 77.

³³ *Ibidem*, s. 78.

ludności na potrzeby socjalne. Dekret przewidywał także utworzenie rad wiejskich, jednakże te nigdy nie zostały powołane do życia³⁴.

Po upadku Księstwa Warszawskiego, Królestwo Kongresowe zniosło jego rozwiązania ustrojowe. W Konstytucji Królestwa z dnia 15 listopada 1815 r. nie ma już mowy o urzędach czy radach muncypalnych. W praktyce rady te wegetowały aż do roku 1818, kiedy to na mocy postanowienia namiestnika formalnie zostały zniesione. W tym czasie na ziemiach Królestwa do roku 1861 – w przypadku miast oraz do roku 1864 na wsiach samorząd nie istniał. Dopiero reformy Aleksandra Wielopolskiego przewidywały samorząd gubernialny, powiatowy i miejski, co znalazło wyraz w ukazie z dnia 14 marca 1861 roku oraz czterech ustawach z dnia 5 czerwca 1861 r. Ukaz z dnia 2 marca 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich wprowadził samorząd na wsi. Twierdzi się jednak, że samorząd, jaki ukształtował się na terenie Królestwa był jedynie fikcją, zapisem na papierze, który absolutnie nie był realizowany w rzeczywistości. Jednakże część współczesnych naukowców twierdzi, w oparciu o materiały historyczne z tamtego okresu, że tak kateryczne i negatywne oceny nie są jednak uprawnione. Zdaniem niektórych badaczy rady miejskie i powiatowe odegrały znaczącą rolę w życiu społecznym i gospodarczym, a nawet politycznym Królestwa Polskiego. W szczególności zaś zwraca się uwagę, na ich przemożny wpływ na procedurę ustalania budżetów poszczególnych regionów. Zgodnie z ustawodawstwem rosyjskim, organami samorządu gminnego były: zebranie gminne, wójt, sołtys i sąd gminny z ławnikami. Zebranie gminne było organem uchwalającym. Uchwały zebrania gminnego stawały się prawomocne, kiedy zapadały pod przewodnictwem wójta lub zastępującego go najstarszego wiekiem sołtysa, gdy w zebraniu uczestniczyła połowa wszystkich gospodarzy mających prawo głosu. Jednakże należy również pamiętać, że uchwały i zarządzenia organów gminnych wykraczających poza ich kompetencje, zapadłe niezgodnie z przepisami prawa, uważane były za nieważne. Prawo uchylania uchwał gminnych i gromadzkich należało do zarządów gubernialnych³⁵. Stwierdzić można, że na tle dwóch pozostałych zaborów, tj. zaboru austriackiego i pruskiego, rozwój samorządności w zaborze rosyjskim wypada bardzo słabo.

Samorząd terytorialny w zaborze pruskim był najslabiej opisany przez polskich samorządowców. Był to poniekąd wynik bardzo agre-

³⁴ Ibidem, s. 79.

³⁵ Ibidem, s. 93 – 102 (Por. P. Samuś, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce w XIX-XX w.*, (w:) *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, pod red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, s. 24 – 27).

sywnej polityki antypolskiej prowadzonej przez wszystkie rządy pruskie. Germanizacja i dążenie do centralizacji prowincji były tendencjami, które miały umocnić prymat i jedność państwa pruskiego³⁶.

Warto w tym momencie wspomnieć o jednej z pierwszych regulacji dotyczących samorządu miejskiego w samych Prusach. Otóż w roku 1808 wydano z inicjatywy Karla von Steina „Ordynację o miastach”, która likwidowała dotychczasowy ustrój, wprowadzała organy samorządowe podlegające ścisłej kontroli państwowej. Organem samorządu była rada miejska, pochodząca z wyborów, będąca organem rządzącym i sprawującym kontrolę nad organami wykonawczymi gminy, którymi byli burmistrz (w większych miastach nazywany nadburmistrzem) wybierany przez radę oraz powoływany przez tę radę magistrat złożony z burmistrza i ławników, którzy częściowo byli opłacanymi urzędnikami, a częściowo pełnili swoje funkcje honorowo. Do kompetencji tak ukształtowanego samorządu gminnego należały własne sprawy gminy, w szczególności wszystko to, co służy dobrobytowi ogółu, materialnemu interesowi i duchowemu rozwojowi jednostek. Ponadto były to między innymi: tworzenie i wspomaganie zakładów, budowa dróg, szpitali, a także dbałość o środki komunikacji. Prócz zadań własnych gmina miała również zakres spraw administracji ogólnej przyznanych przez państwo³⁷.

Do najważniejszych wydarzeń i aktów prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w zaborze pruskim zaliczyć można nadanie samorządu miastom. W latach 1823 – 1824 w prowincji poznańskiej wprowadzono sejmik jako organ doradczy w sprawach administracyjnych. Miał on charakter stanowy, dlatego że w jego skład wchodził właściciele ziemscy, mieszczenie i zamożni chłopci. Podstawę prawną samorządu wiejskiego w zaborze pruskim stanowiła tzw. ordynacja gminna dla siedmiu wschodnich prowincji z dnia 3 lipca 1891 r. Według tej ustawy powiat był podzielony na gminy miejscowe (jednowioskowe) i obszary dworskie. Gmina była najniższym szczeblem samorządu terytorialnego, natomiast obszar dworski stanowił odrębną jednostkę samorządowo-administracyjną i nie wchodził w skład gminy. Organem uchwalającym oraz kontrolnym w małych gminach było zgromadzenie gminne, a w dużych wsiach przedstawicielstwo gminne (rodzaj rady). Radę gminną tworzyli radni, sołtys i ławnicy. Na czele zarządu gminnego stał sołtys, który miał dwóch zastępców wybieranych spośród ławników. Sołtysa i ławników wybierało zebranie gminne lub rada. Rady te wybierane były na trzy lata w wy-

³⁶ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 59 – 64.

³⁷ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 83 – 84.

borach powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i w głosowaniu tajnym. Natomiast rady lub zebranie wiejskie w małych gminach wybierały władze wykonawcze na okres trzech lat, ale ich wybór podlegał zatwierdzeniu przez starostę³⁸.

• W miastach w zaborze pruskim ustrój samorządu unormowany został ordynacją miejską dla siedmiu prowincji wschodnich Prus z dnia 30 maja 1853 r. Organami samorządu była wybierana na trzy lata w wyborach powszechnych, ale z zastosowaniem cenzusu majątkowego przez mieszkańców miasta, rada miejska, jako organ uchwałodawczy i magistrat wybierany przez radę, jako organ wykonawczy, na kadencje dwukrotnie dłuższą od rady. Organ wykonawczy w tym układzie ustrojowym miał bardzo silną pozycję w stosunku do organu uchwałodawczego, czyli rady. Musiał on mianowicie zatwierdzać uchwały, a nawet mógł je zawiesić. Samorząd powiatowy natomiast unormowany został przez dwie ordynacje powiatowe:

- dla prowincji poznańskiej z dnia 2 grudnia 1828 r.;
- dla prowincji pomorskiej z dnia 13 grudnia 1872 r.³⁹

W każdym powiecie powstały sejmiki powiatowe, mające uprawnienia stanowiące i kontrolne. Liczba członków sejmiku zależała od liczby mieszkańców. Wydziały powiatowe były organem wykonawczym w powiecie. Wydziały tworzył starosta, który pochodził z nominacji oraz sześciu członków wybieranych przez sejmik. Wydziały te, a w szczególności starosta, powiązany był bardzo mocno z administracją rządową. Na wyższym szczeblu administracji rządowej, tzw. rejencjach, samorządu nie było, prócz prowincji poznańskiej od 1824 roku oraz pomorskiej od 1875 roku. W tych dwóch regionach organami samorządu były:

- sejmik prowincjonalny z uprawnieniami uchwałodawczymi w sprawach budżetu lokalnego, etatów urzędniczych itp.;
- wydział prowincjonalny z udziałem dyrektora krajowego (*landes direktor*), jako reprezentanta społeczeństwa prowincji i kierownika spraw bieżących⁴⁰.

• Ostatnim obszarem okupowanym jest zabór austriacki. Wśród wielu uczonych panuje stosunkowo zgodna opinia, że w tym właśnie zaborze samorząd uzyskał szerokie uprawnienia. Od roku 1866 samorząd w Galicji znajdował się niemal wyłącznie w rękach polskich i w znakomity sposób przyczynił się do wykształcenia polskich kadr administracyjnych oraz wyrobienia obywatelskiego szerokich mas

³⁸ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, op. cit, s. 83.

³⁹ Ibidem, s. 84.

⁴⁰ Ibidem, s. 84 – 85 (Por. P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit, s. 27 – 30).

społeczeństwa. Był jakoby szkołą obywatelskiego wychowania Polaków. W Galicji podstawę prawną samorządu gminnego dała państwowa ustawa ramowa o samorządzie gminnym z dnia 3 marca 1862 r. Na jej podstawie Sejm Galicyjski sukcesywnie uchwalał szereg krajowych ustaw gminnych. Zasadniczą była ustawa o samorządzie gminnym z dnia 12 sierpnia 1866 r.⁴¹

Podstawową jednostką samorządu była wieś. We wsiach działały rady gminne i zwierzchność gminna. Przeprowadzano wybory do rady, gdzie czynne prawo wyborcze miały osoby, które opłacały w gminie podatki bezpośrednio, posiadały określone wykształcenie i zajmowały stanowiska urzędnicze. Natomiast zwierzchność gminna składała się z naczelnika gminy, dwóch radnych i kilku asesorów. Nadzór nad gminami był podwójny, dlatego że sprawowany był zarówno przez władze państwowe, jak i wyższe samorządowe⁴². W późniejszym okresie nastąpiło zróżnicowanie ustroju gmin miejskich. Miasta Lwów i Kraków miały odrębne statuty, a ponadto odrębnie uregulowano samorząd 30 galicyjskich miast. Samorząd powiatowy został unormowany ustawą z dnia 12 sierpnia 1866 r., ale była ona wielokrotnie modyfikowana. Organami samorządu na szczeblu powiatu była rada powiatowa i wydział powiatowy. Rada była organem uchwalającym i kontrolującym, składała się z 26 radnych, wydział natomiast był organem wykonawczym, wybieranym przez radę i składał się z prezesa rady powiatowej oraz 6 członków. Rada pochodziła z wyborów kurialnych, przez co olbrzymią rolę odgrywali właściciele wielkich posiadłości ziemskich, zakładów przemysłowych oraz handlowych. W ramach powiatu istniało również starostwo, które było organem rządowym. Mieliśmy zatem do czynienia ze swoistego rodzaju dualizmem władz rządowych i samorządowych. Zdaniem Stanisława Wójcika wysoki poziom kulturalny i gospodarczy krajów wchodzących w skład Austro-Węgier stwarzał sprzyjające warunki do zróżnicowania organizacji administracji. Podbite narodowości potrafiły wywalczyć sobie względną samodzielność, uzyskując zgodę na tworzenie na swym terenie własnych organów władzy i administracji, w tym na szczeblu lokalnym⁴³.

Warto również wspomnieć o powołanym na mocy postanowień Kongresu Wiedeńskiego tzw. Wolnym Mieście Krakowie. Było to małe państewko pozostające pod opieką trzech państw zaborczych. Otrzymało ono również Ustawę Konstytucyjną z dnia 3 maja 1815 r.,

⁴¹ Ibidem, s. 86 (Por. P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit, s. 30 – 31).

⁴² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 52.

⁴³ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, op. cit, s. 85 – 93.

a później zmienioną tzw. Konstytucję Rozwiniętą z dnia 11 września 1818 r. Całkowicie nową Konstytucję wprowadzono dnia 30 maja 1833 r. Wolne Miasto Kraków nazywane było również Rzeczpospolitą Krakowską i nie było absolutnie tworem suwerennym. Organami opiekuńczymi byli rezydenci trzech mocarstw, akredytowani przy Senacie Wolnego Miasta, którzy byli jednocześnie najwyższym organem wykonawczym republiki. Kres istnienia Rzeczypospolitej Krakowskiej nastąpił w roku 1846, gdzie po upadku powstania krakowskiego tereny te zostały włączone do monarchii Habsburgów⁴⁴.

Artykuł IX Konstytucji Rzeczypospolitej Krakowskiej wprowadzał podział obszaru na gminy miejskie i wiejskie. Tych pierwszych liczących po około 2 000 mieszkańców było 11, natomiast gmin wiejskich liczących po 3 500 mieszkańców było 17. Na czele administracji gminnej stał wójt, jako jedyny i jednoosobowy organ administracji. Wybierany był przez zgromadzenie gminne na okres dwóch lat spośród pełnoletnich obywateli, posiadających nienaganną opinię, potrafiących pisać, czytać i rachować. W gminach okręgowych wójt mógł posiadać nawet kilku zastępców. Wójt w ówczesnych okolicznościach pełnił nie tylko funkcje administracyjne, ale również sądowe, dlatego że orzekał on jako I instancja w sprawach policyjnych. Warto również wspomnieć, że wójt za swoją działalność nie pobierał żadnego uposażenia⁴⁵. U schyłku lat trzydziestych zlikwidowano funkcję wójta, a jego obowiązki przejęli komisarze dystryktowi (w gminach okręgowych) i cyrkułowi (w gminach miejskich). Na czele gromady wiejskiej stał sołtys wraz z przysiężnymi, wybieranymi przez te gromady⁴⁶.

Tak przedstawiał się ustrój samorządowy na terenach polskich w okresie zaborów. Nie ulega wątpliwości, że poziom szeroko rozumianej samorządności na poszczególnych terenach był różny. Zaznaczyć należy, że najlepiej rozwinął się on w ramach zaboru austriackiego, trochę słabiej w zaborze pruskim, natomiast zdecydowanie najgorzej w zaborze rosyjskim. Warto również odnotować fakt, że na terenie byłej Rzeczypospolitej mieliśmy do czynienia, z co najmniej kilkoma porządkami prawnymi. Należy tutaj wymienić przede wszystkim porządek niemiecki, rosyjski i austriacki, ale także węgierski, czeski, a także francuski. To zróżnicowanie pod względem administracyjnym i prawnym pomiędzy poszczególnymi regionami byłej Rzeczypospoli-

⁴⁴ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit, s. 83 – 84.

⁴⁵ Podobna sytuacja miała zresztą miejsce w przypadku wójta w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim, gdzie funkcja wójta była funkcją honorową, za którą pełniąca ten urząd osoba nie otrzymywała żadnego wynagrodzenia.

⁴⁶ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit, s. 85 – 86.

tej spowodowało, że po odzyskaniu niepodległości w roku 1918 pojawiło się wiele problemów, które rzutowały na dalsze kształtowanie się samorządu.

2.2. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej

Okres II Rzeczypospolitej to czas reform, przemian i prób ujednoczenia prawa i ustroju na terenie restytuowanego państwa polskiego. Zdaniem wielu badaczy tego okresu podstawowym problemem było to, że brakowało jednolitej wizji, czy też koncepcji budowania administracji terenowej po odzyskaniu niepodległości⁴⁷. Wynikało to przede wszystkim z tradycji i przyzwyczajzeń do istniejących w czasie zaborów rozwiązań organizacyjnych. Znaczącą przeszkodą było również stopniowe kształtowanie się granic państwa, w miarę przyłączania się do niego nowych terenów⁴⁸.

Jednym z podstawowych problemów dotyczących funkcjonowania państwa w sferze administracji publicznej było miejsce i rola samorządu terytorialnego w nowych warunkach. Już na początku tej trudnej drogi zdawano sobie sprawę z tego, że wprowadzenie własnego, jednolitego i wspólnego dla całego kraju modelu samorządu terytorialnego było w praktyce niemożliwe. Wszelkie zmiany wprowadzane musiały być zatem jedynie w takim stopniu, jaki uznano za niezbędny dla zachowania integralności państwa⁴⁹.

W chwili odzyskania niepodległości samorząd gmin wiejskich istniał na terenie całego kraju. Pierwsze zmiany, dotyczące jego organizacji na ziemiach byłego Królestwa Polskiego, wprowadzono już w roku 1918. Nową instytucję stanowiła rada gminna z wójtem na czele. Rada składała się z 12 członków i wybierana była przez zgromadzenie gminne w głosowaniu tajnym. Prawo udziału posiadali wszyscy pełnoletni mieszkańcy gminy, zamieszkujący w gminie przez okres co najmniej 6 miesięcy, w tym także kobiety. Rada gminna stanowiła organ zarządzający i kontrolujący działalność wójtów. Do jej podstawowych zadań należało: przygotowywanie wniosków i projektu budżetu, czuwanie nad jego wykonaniem, a także zarządzanie majątkiem gminnym. Wójt natomiast był organem zarządzającym bieżącymi sprawami gminy oraz wykonującym uchwały zgromadzenia gminnego i rady gminnej. W pewnym zakresie był również ciałem wykonawczym organów admi-

⁴⁷ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit, s. 63.

⁴⁸ Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit, s. 40.

⁴⁹ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit, s. 29.

nistracji ogólnej. Gminy miały nadal charakter gmin zbiorowych, zaś struktura gromad nie uległa zmianie⁵⁰.

Na ziemiach zaboru austriackiego przeprowadzono jedynie częściową demokratyzację istniejących struktur. Wprowadzono mianowicie dodatkowe kurie w wyborach samorządowych, a rady składały się nadal w znacznej części z osób pochodzących z nominacji. Na terenie Galicji Wschodniej utrzymano odrębne obszary dworskie. W byłym zaborze pruskim natomiast odziedziczone struktury samorządu gminnego nie uległy zmianie. Wprowadzono jedynie analogicznie do terenów byłego zaboru rosyjskiego demokratyczną ordynację wyborczą⁵¹.

Samorząd gmin miejskich istniał na wszystkich ziemiach. Najwięcej zmian wprowadzono na terenach byłego Królestwa Polskiego. Dekretem z 1918 roku o organizacji samorządu miejskiego wprowadzono pojęcie gminy, jako samodzielnej jednostki terytorialnej, wyposażonej w osobowość prawa publicznego. Członkami tak rozumianej gminy byli wszyscy obywatele polscy, zamieszkujący dane terytorium przez okres co najmniej 6 miesięcy. Mieli oni prawo wyboru władz, sprawowania urzędów gminnych z wyboru oraz korzystania z pomocy gminy w razie potrzeby⁵².

Organem uchwałodawczym i kontrolującym samorządu w mieście była rada miejska, wybierana na 3 lata w demokratycznych, pięcioletnich wyborach. Posiadała ona uprawnienia w sprawach finansów gminy oraz sprawowała kontrolę nad organami wykonawczymi samorządu miejskiego. Organ wykonawczy stanowił magistrat, zwany również zarządem miejskim, w którego skład wchodził: burmistrz (prezydent), jego zastępcy oraz ławnicy (1/10 składu osobowego rady miejskiej). Nadzór nad tym samorządem w miastach nie wydzielonych z powiatów należał do władz powiatowych, natomiast w miastach wydzielonych z powiatów, tworzących tzw. powiaty miejskie należał do wojewody⁵³.

Na terenach byłego zaboru pruskiego ordynację wyborczą do samorządu miejskiego oparto na tych samych zasadach co w byłym Królestwie Polskim. W skład magistratu wchodził ponadto przełożeni gmin i ławnicy honorowi, wybierani na 6 lat lub płatni na 12 lat. Część nadzoru powierzono na tych terenach sądownictwu administracyjnemu. Na terenie byłego zaboru austriackiego wybory opierały się

⁵⁰ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit, s. 143.

⁵¹ P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit, s. 42.

⁵² D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit, s. 143 – 144.

⁵³ Ibidem, s. 144.

na systemie kurialnym, poszerzonym jedynie na mocy dekretu z 1918 roku o czwartą kurię (dla nieopodatkowanych i nieposiadających wykształcenia wyborców). W skład magistratu wchodził wybierani na 8 lat przełożeni gmin, ich zastępcy i asesorowie. Nadzór natomiast sprawowany był przez organy administracji ogólnej (w pierwszej instancji przez starostę, w drugiej natomiast przez wojewodę) oraz organy wykonawcze samorządu wyższego stopnia⁵⁴.

Samorząd powiatowy po odzyskaniu niepodległości istniał na terenie całego kraju (z wyjątkiem Śląska Cieszyńskiego). Organami uchwałodawczymi i kontrolującymi były sejmiki powiatowe, które wybierały na okres trzech lat organ wykonawczy, czyli wydział powiatowy. Na czele sejmiku i wydziału powiatowego stał starosta. W byłym zaborze austriackim zachowano większość dotychczasowych rozwiązań, przez co samorząd powiatowy praktycznie nie istniał. W jego miejsce wprowadzono tymczasowe zarządy ze starostami jako komisarzami na czele. Nadzór nad samorządem powiatowym należał do wojewodów, przy współudziale wydziałów wojewódzkich oraz ministra spraw wewnętrznych. Jedynie w byłym zaborze pruskim pewne uprawnienia posiadały także sądy administracyjne, a w województwie śląskim rada wojewódzka⁵⁵.

Rzeczywisty samorząd wojewódzki istniał jedynie na ziemiach byłego zaboru pruskiego. Istniał on mianowicie w województwie pomorskim, pomorskim i śląskim. Jego organem uchwałodawczym był sejmik wojewódzki (wybierany przez sejmiki powiatowe i rady miast wydzielonych na 4 lata). Organem wykonawczym natomiast był wydział wojewódzki⁵⁶. Na pozostałych terenach nie było samorządu wojewódzkiego *sensu stricte*. Działały tam jedynie tworzone przy wojewodach rady wojewódzkie i wydziały wojewódzkie stanowiące zaledwie namiastkę samorządu⁵⁷. W 1922 roku wydana została ustawa o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego⁵⁸, która zapowiadała utworzenie tego szczebla samorządu. Nie weszła ona jednak w życie⁵⁹.

⁵⁴ Ibidem (Por. P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 42).

⁵⁵ Ibidem, s. 145.

⁵⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 57 – 58.

⁵⁷ R. Kmieciak, *Województwo samorządowe w Polsce jako podmiot polityki rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń Unii Europejskiej*, (w:) *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2001, s. 71.

⁵⁸ Dz. U. 1922 Nr 90, poz. 829.

⁵⁹ Ustawę tą określano mianem „eksportowej”. Wydano ją mianowicie w celu uzyskania przychylności mocarstw Ententy w sprawie ustalenia granic państwa. W rezultacie nigdy nie wydano ustaw konkretyzujących jej ogólne przepisy (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 57).

Konstytucja marcowa⁶⁰ z 1921 roku przyjęła trzy podstawowe zasady:

- decentralizacji;
- zespolenia w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem, organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych;
- udziału obywateli powoływanych drogą wyborów w wykonywaniu zadań tych urzędów, w granicach określonych ustawami, czyli tzw. urzędników honorowych⁶¹.

Konstytucja marcowa stwierdzała, że: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”. Zapowiadała ona zatem nie tylko szeroki samorząd, ale również szeroko rozumianą autonomię, która mogła się odnosić do najwyższych jednostek podziału państwa⁶². Określała ona podstawy ustroju samorządu: przyznawała uprawnienia stanowiące wybieralnym radom, a zadania wykonawcze w województwach i powiatach – kolegiom złożonym z członków wybieranych przez rady, lecz działających pod przewodnictwem przedstawicieli państwowych władz administracyjnych. Gwarantowała także ustawy rozdział źródeł dochodów państwa i samorządu oraz sprawowanie nadzoru nad samorządem przez organy samorządu wyższego stopnia, ewentualnie również przez sądownictwo administracyjne. Przepisy zawarte w tym akcie prawnym były bardzo ogólne, toteż ich interpretacja przez różne ugrupowania polityczne w owym czasie była bardzo zróżnicowana⁶³. Konstytucja z 1921 roku należała jednak do ostatecznych deklaracji prawnych dotyczących rozbudowy samorządu⁶⁴. Od tego czasu konsekwentnie umacniano pozycję organów administracji rządowej i jednocześnie ograniczono czynnik społeczny w administracji⁶⁵.

⁶⁰ Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267.

⁶¹ E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 15.

⁶² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 57.

⁶³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 38.

⁶⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 47.

⁶⁵ Omawiany problem zaostrzenia polityki państwa, w kierunku coraz większego przekazywania władzy ze szczebla samorządowego na szczebel centralny jest bardziej złożony. O ile w początkowym okresie odbudowywania państwa polskiego można przyjąć, że działania te miały na celu scalenie nowo powstałego tworu państwowego, jakim niewątpliwie była II Rzeczpospolita, o tyle trudno jest użyć tego argumentu w obronie działań władz centralnych w późniejszym okresie. Nie należy jednak zapominać, że państwo polskie w dwudziestolecie międzywojennym nie było państwem jednolitym pod

W lutym 1924 roku Rada Ministrów wniosła do Sejmu pakiet ustaw samorządowych, a mianowicie ustawy o gminie wiejskiej, ustawy o gminie miejskiej, dwóch ordynacji wyborczych dla obu tych typów gmin, ustawy o powiatowych związkach komunalnych oraz ustawy o wyborach do sejmików powiatowych. Nie zajęto się natomiast w ogóle samorządem wojewódzkim. Charakterystyczne dla tych projektów było pluralne prawo wyborcze oraz długa, bo aż sześcioletnia, kadencja organów samorządu⁶⁶.

Po przewrocie majowym z 1926 roku koncepcja silnej władzy wykonawczej prócz przeniesienia ciężaru kierowania państwem z wybieralnych organów kolegialnych na mianowane organy monokratyczne objawiła się w tym, że wydawane w owym czasie akty normatywne sankcjonowały dominację organów administracji rządowej nad organami samorządu terytorialnego⁶⁷. Tak np. oprócz trzech województw, o których mowa była wcześniej, na pozostałych terenach na podstawie regulacji prawnej z 1928 roku istniała jedynie namiastka samorządu wojewódzkiego w formie opiniodawczych organów wojewody, składających się z członków wyłonionych przez rady powiatowe i rady miejskie miast powiatowych⁶⁸.

Prace nad wielkimi ustawami samorządowymi stanowiły argument, którego używano dla odraczania wyborów samorządowych. Kadencja organów wybranych w roku 1919 w byłym Królestwie Polskim, określona pierwotnie na trzy lata, została w roku 1922 przedłużona na, jak to określono, czas potrzebny do rozpoczęcia urzędowania przez organy wybrane na podstawie nowej ordynacji. Wybory przeprowadzono dopiero w roku 1927, kolejne natomiast w roku 1930. W Galicji, podobnie jak w byłym zaborze rosyjskim, wybory gminne odbyły się w roku 1919 oraz 1927. Natomiast wyborów do rad powiatowych w ogóle nie przeprowadzono, wskutek czego ich funkcje z reguły przejęły nominowane tymczasowe zarządy powiatowe z komisarzami – sta-

względem narodowościowym. I tak na przykład w roku 1931 narodowość polską dekladowało 64% obywateli. Można zatem domniemywać, że pozostawienie większej swobody władzy na szczeblu lokalnym i regionalnym mogłoby doprowadzić do pojawienia się tendencji odśrodkowych, a w perspektywie może nie do rozpadu państwa polskiego, ale być może do istotnego naruszenia jego jednolitości. Nawet dziś pojawiają się pomysły, mające na celu zwiększenie autonomii danego regionu. Znakomitym przykładem może być tutaj Śląsk, gdzie narodowość śląską deklaruje ponad 200 tys. mieszkańców tego regionu. Pogląd ten jest dość kontrowersyjny, aczkolwiek nie jest odosobniony (Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I...*, op. cit., s. 39).

⁶⁶ Ibidem, s. 39.

⁶⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 48.

⁶⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 3.

rostartami na czele. Na tym tle najkorzystniej wypadła były zabór pruski. Pierwsze wybory samorządowe odbyły się w nim w końcu 1921 roku, a następne przeprowadzano już regularnie. Wyjątkiem był rok 1932, gdzie z powodu przygotowywania ustawy „scaleniowej” odroczono termin wyborów. Widać zatem wyraźnie, że bez ujednoczenia przepisów samorządowych na terytorium całego kraju regularne funkcjonowanie samorządu terytorialnego było niemożliwe⁶⁹.

• Przełomowym momentem okazało się wprowadzenie ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁷⁰, zwanej potocznie „ustawą scaleniową”⁷¹. Należy powiedzieć, że ustawa ta ujednoczała na terenie państwa (z wyjątkiem województwa śląskiego) sprawy: kadencji organów wybieralnych, prawa wyborczego, ustroju gminy wiejskiej i gromady wraz z przepisami wyborczymi do rad gromadzkich i gminnych, ustroju organów miejskich wraz z przepisami wyborczymi do rad miejskich, zadań i kompetencji organów samorządu miejskiego i gminnego, a także sprawy ustroju, wyborów i zadań powiatowych związków samorządowych, wreszcie nadzoru państwowego sprawowanego nad samorządem przez organy administracji rządowej, tj. ministra spraw wewnętrznych, wojewodę i starostę⁷².

Po tych zmianach pozostawiono gminy jednostkowe i zbiorowe składające się z gromad. Jednocześnie określono samorząd gromadzki. Jego organem uchwalającym była rada gromadzka lub zebranie gromadzkie (w zależności od wielkości gromady). Ponadto do gmin włączono istniejące dotychczas obszary dworskie. Organ uchwalający w gminach stanowiła rada gminna. Wybory do niej były jawne i pośrednie. Organ wykonawczy, zarząd gminny, składający się z wójta i ławników, wybierany był przez radę. Wybór wójta wymagał zatwierdzenia przez starostę. W gminach miejskich natomiast organami uchwalającymi były rady miejskie, wybierane w wyborach powszechnych. Funkcje wykonawcze pełnił zarząd miejski, w którego skład wchodził: burmistrz (prezydent w miastach wydzielonych) oraz ławnicy⁷³.

Po unifikacji samorząd powiatowy działał na obszarach powiatów oraz miast wydzielonych z powiatów. Organami uchwalającymi w powiatach były rady powiatowe pochodzące z wyborów pośrednich i jawnych, dokonywanych przez rady gminne i miejskie. Rady powiatowe

⁶⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I...*, op. cit., s. 40.

⁷⁰ Dz. U. 1933 Nr 35, poz. 294.

⁷¹ E. J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 15.

⁷² Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 41 – 42.

⁷³ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 162.

wybierały organ wykonawczy – wydział powiatowy, w którego skład wchodziło 6 członków ze starostą jako przewodniczącym⁷⁴.

Należy także zaznaczyć, że ustawa z 1933 roku wzmocniła nadzór państwa nad samorządem terytorialnym. Sprawowały go organy administracji ogólnej: minister spraw wewnętrznych, wojewodowie, starostowie, a także organy wykonawcze samorządu wyższego stopnia⁷⁵.

Uprawnienia nadzorcze w stosunku do zakresu własnego działania obejmowały obowiązek zatwierdzania przez organ administracji ogólnej uchwał rady gminnej dotyczących m.in. spraw służbowych funkcjonariuszy gminnych, rozporządzania majątkiem gminy. Zarząd gminy z urzędu lub na żądanie organu administracji ogólnej wyższego stopnia musiał wstrzymać wykonanie sprzecznej z interesem gminy (lub niewykonalnej) uchwały rady. Analogiczne uprawnienia w stosunku do uchwał zarządu posiadał przełożony gminy. Organy nadzorcze mogły także rozwiązać organy uchwalające oraz wykonawcze samorządu. W ramach nadzoru nad zakresem zadań zleconych właściwy organ administracji ogólnej upoważniony był m.in. do wydawania zarządzeń, poleceń, rozstrzygania odwołań od decyzji⁷⁶.

Ten kierunek zmian uwidocznił się również w zapisach Konstytucji kwietniowej⁷⁷ z dnia 23 kwietnia 1935 r. Wprawdzie w jej treści znalazł się zapis o powołaniu przez państwo samorządu terytorialnego i gospodarczego, ale jednocześnie samorząd terytorialny został uznany za część składową administracji państwowej. Cechą charakterystyczną postanowień Konstytucji było „wkomponowanie” samorządu terytorialnego w układ administracji państwowej⁷⁸.

Ostatnie wybory samorządowe w II Rzeczypospolitej, które odbyły się w latach 1938 – 1939, przebiegły w atmosferze o wiele lepszej niż poprzednie z lat 1933 – 1935, w czasie których administracja rządowa stosowała wszelkie możliwe, legalne i nielegalne, środki eliminowania list i kandydatów opozycji. W wydanym we wrześniu 1938 roku okólniku premier zalecał, aby wybory odbyły się „uczciwie i rzetelnie”,

⁷⁴ Ibidem, s. 162 – 163.

⁷⁵ P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 41.

⁷⁶ W literaturze przedmiotu podkreśla się fakt, iż w owym czasie zakres nadzoru państwa nad samorządem był zdecydowanie zbyt szeroki. Z uprawnień nadzorczych organy administracji korzystały często, zwłaszcza wprowadzając w miejsce organów pochodzących z wyboru mianowane organy komisaryczne. Przykładem takiego działania może być samorząd miejski w Warszawie, gdzie od 1934 roku niemal do wybuchu II wojny światowej składał się z mianowanych: Tymczasowej Rady Miejskiej oraz Tymczasowego Zarządu Miejskiego (Zob. D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 164).

⁷⁷ Dz. U. 1935 Nr 30, poz. 227.

⁷⁸ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 33.

a głosowanie było „aktem nieskrępowanej woli wyborców”. Okazało się, że mimo wszelkich formalnych i faktycznych ograniczeń samorząd terytorialny był żywotną instytucją, która mogła wyrażać – przynajmniej w sferze lokalnej – interesy społeczeństwa, rozmiijające się z interesami obozu rządzącego⁷⁹.

W Polsce po odzyskaniu niepodległości wiązano z samorządem określone nadzieje, upatrując w nim pewne możliwości rozwiązywania lokalnych problemów społecznych, gospodarczych i oświatowych, czego wyrazem była choćby wysoka frekwencja w pierwszych wyborach samorządowych. Kiedy jednak wkrótce okazało się, że wobec trudnych warunków ekonomicznych samorządy nie mogą spełnić owych oczekiwań, doszło do gwałtownych protestów przeciw polityce władz samorządowych. Ponadto wybory samorządowe odegrały bardzo istotną rolę w kształtowaniu postawy obywatelskiej i kultury politycznej mieszkańców miast i wsi, przyczyniły się do poszerzenia ich wiedzy na temat demokratycznych instytucji przedstawicielskich i orientacji w sprawach społecznych oraz politycznych w skali lokalnej i całego państwa⁸⁰.

Nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny w Polsce stał się szkołą wyrobienia obywatelskiego i politycznego dla pochodzących z wyborów działaczy samorządowych, którzy uczestniczyli w pracy samorządu i zarządzaniu sprawami gminy, uczyli się też rozumienia problemów życia politycznego czy gospodarczego państwa. Jednocześnie jednak partie polityczne owego okresu krytykowały politykę obozu rządzącego, zmierzającą do urzeczywistnienia koncepcji państwowej teorii samorządu terytorialnego. Znamienne wydaje się być stwierdzenie: „zdajemy się szybkim krokiem zdążać do wyparcia wszelkiej samodzielnej działalności związków samorządowych przez rządy demokratyczne. Samorząd istnieje jeszcze formalnie, ale faktycznie jest tylko tolerowany”⁸¹.

2.3. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego po roku 1945

Pisząc o samorządzie terytorialnym po roku 1945 warto nadmienić, że w okresie II wojny światowej na ziemiach polskich wcielonych do III Rzeszy wprowadzono ujednolicony z modelem państwa hitle-

⁷⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II: Samorząd w latach 1933 – 1939*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 51 – 52.

⁸⁰ P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 42.

⁸¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II...*, op. cit., s. 49.

rowskiego system administracji i samorządu terytorialnego, którego organy obsadzano wyłącznie osobami narodowości niemieckiej. Na terenie tzw. Generalnej Guberni pozornie utrzymano w szczytkowej formie instytucje samorządu terytorialnego pozostawiając gminy wiejskie i miejskie. Na ich czele stali wójtowie i burmistrzowie, powoływani przez władze okupacyjne i poddani ich nadzorowi. W istocie działali oni jako organ wykonawczy administracji okupanta. Funkcje te i zarządy gmin wiejskich i miejskich były obsadzane przez Polaków lub przedstawicieli innych narodowości, natomiast na szczeblu powiatów administracja pozostawała całkowicie w rękach Niemców. Na obszarach zajętych przez Związek Radziecki jego władze dążyły do unifikacji ustrojowej z tym państwem, wprowadzając w miejsce polskiego systemu prawnego i aparatu państwowego radzieckie ustawodawstwo i administrację⁸².

Po zakończeniu II wojny światowej nastąpiło, przynajmniej formalne, reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce. Restytucję samorządu terytorialnego i nawiązanie do dualistycznego modelu administracji terenowej tłumaczyć można różnymi przyczynami. Jedną z nich była niewątpliwie przyczyna formalnoprawna: nawet Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w Manifestie z dnia 22 lipca 1944 r. uznawał, że Konstytucja marcowa z 1921 roku jest obowiązującą konstytucją. Po drugie natomiast przejście od razu do modelu radzieckiego było niewskazane ze względów taktycznych. Łatwiej przecież przebudowywać ustrój, nawiązując do znanych społeczeństwu rozwiązań, aniżeli wprowadzić zmiany radykalne. Mogłoby to zostać potraktowane jako sowietyzacja⁸³. Ponadto Manifest Lipcowy stanowił, że władzę w terenie Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wykonują poprzez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe oraz upoważnionych swych przedstawicieli. Tego rodzaju deklaracje, zapowiadały powołanie w najbliższych latach dualistycznego modelu władzy państwowej wraz z zasadą szerokiego samorządu terytorialnego⁸⁴.

Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji⁸⁵ reaktywował na podstawie przepisów międzywojennych wojewodów i starostów w roli organów ogólnej administracji rządowej. Natomiast Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu tery-

⁸² P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 43.

⁸³ Zob. Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 43 - 44.

⁸⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 50 - 51.

⁸⁵ Dz. U. 1944 Nr 2, poz. 8.

torialnego⁸⁶ formalnie reaktywował samorząd terytorialny. Został on jednak bardzo szybko ubezwłasnowolniony⁸⁷. Ten dualistyczny system ustawą z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁸⁸ został uzupełniony o rady narodowe⁸⁹.

Rady narodowe stały się między innymi organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego. Nadzór rad narodowych nad samorządem był bardzo silnie rozbudowany. Sprowadzał się on przede wszystkim do zatwierdzania uchwał rad niższych przez prezydium rad wyższego stopnia dotyczących spraw finansowych oraz zagadnień regulowanych przez dawne przepisy samorządowe; do przyznania prezydium rad wyższego stopnia prawa wstrzymywania wykonania uchwał rad niższych szczebli lub ich organów wykonawczych oraz przeprowadzania kontroli rad niższych szczebli przez rady ze szczebli wyższych⁹⁰.

Ten przejściowy stan uległ zawieszeniu w roku 1950, kiedy to ustawą z dnia 20 marca o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁹¹ zostały wprowadzone w systemie administracji terytorialnej zasady rodem z wzorca radzieckiego. Zlikwidowano mianowicie samorząd terytorialny oraz dotychczasowy pion administracji rządowej w terenie (województów i starostów). Rady narodowe oraz ich organy przejęły dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia⁹². Rzeczywistość polityczna pokazała jednak, że faktycznie cały system władzy państwowej w Polsce kształtowany był pod dyktando Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a od roku 1950 samorząd terytorialny przestał funkcjonować⁹³.

Należy ponadto pamiętać, że rady narodowe pochodziły nie z wyborów, lecz z nominacji, bowiem w ich skład wchodziłi reprezentanci partii politycznych i różnorodnych organizacji społecznych uznających podstawowe zasady i lojalnych wobec komunistycznego rządu, a także inne osoby kooptowane. Rady niższych szczebli delegowały swych przedstawicieli do rad stopnia wyższego⁹⁴.

Warto też wspomnieć o zmianach, jakie nastąpiły w podziale terytorialnym kraju w latach 1972 – 1975, kiedy to najpierw zniesiono

⁸⁶ Dz. U. 1944 Nr 14, poz. 74.

⁸⁷ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 65.

⁸⁸ Dz. U. 1944 Nr 5, poz. 22.

⁸⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 51 (Por. Cz. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944 – 1950: Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972).

⁹⁰ Ibidem, s. 52.

⁹¹ Dz. U. 1950 Nr 14, poz. 130 z późn. zm.

⁹² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 52.

⁹³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 62.

⁹⁴ P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 44.

gromady i zastąpiono je dwukrotnie większymi gminami, a następnie zniesiono powiaty i województwa, tworząc w ich miejsce nowe jednostki o nazwie województw, które jednak z uwagi na swoją powierzchnię i kompetencje przypominały raczej powiaty⁹⁵. Jednakowoż podstawowe zasady ustrojowe tworzone na wzór radziecki, takie jak jednolitość władzy państwowej, nie uległy zmianom⁹⁶.

Dyskusje z lat 80. i liberalizacja ustroju torują drogę powrotu do koncepcji samorządu terytorialnego. Ustawa z 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁹⁷, zwłaszcza po noweli z roku 1988, zawierała już pewne elementy rozwiązań samorządowych⁹⁸. Był to jednak nadal system tworzony według wzorca radzieckiego, czyli rad jako organu władzy państwowej. Widoczna jest jednak tendencja, iż w miarę liberalizowania stosunków politycznoustrojowych w Polsce coraz częściej pojawia się problematyka samorządu terytorialnego. W ramach szerokiej dyskusji z tego okresu zastanawiano się nad tym, czy dotychczasowe rady narodowe przekształcić w ogniwa samorządu terytorialnego, czy też należy powrócić do wzorców z okresu dwudziestolecia międzywojennego⁹⁹.

2.4. Restytucja samorządu terytorialnego po 1989 roku

W roku 1989 odziedziczyliśmy państwo zorganizowane na wzór sowiecki. Ustrój tego państwa wydawał się być wewnątrznie logiczny, ale oparty został na założeniach całkowicie obcych nie tylko polskiej

⁹⁵ Współcześni badacze tamtego okresu, w szczególności zaś historycy, różnie opisują przyczyny zmian w ustroju administracyjnym owego czasu. Z jednej strony mówi się o potrzebie zbliżenia władzy do ludzi, z drugiej natomiast tłumaczy się to jedynie partykularnym interesem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a w szczególności jej kierownictwa. Ta druga opinia wydaje się być bardziej prawdopodobna. Należy pamiętać, że w roku 1970 do władzy na szczeblu centralnym doszedł Edward Gierek, działacz partyjny pochodzący z Katowic. To wydarzenie pokazało jak wielką siłę posiadają regionalne ośrodki partyjne. Aby zapobiec tego rodzaju wydarzeniom w przyszłości, postanowiono rozbić te silne i dobrze zorganizowane ośrodki. Nie trudno się domyślić, że były to miasta wojewódzkie. Postanowiono zatem rozbić ten układ tworząc 49 znacznie słabszych i mniej wydolnych organizacyjnie województw i tym samym wzmacnić pozycję władzy centralnej. Jest to pogląd stosunkowo nowy i kontrowersyjny, lecz z całą pewnością uprawdopodobniony w świetle najnowszych badań historycznych (Por. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=35341>, z dnia 21.11.2005 r.).

⁹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 62.

⁹⁷ Dz. U. 1983 Nr 41, poz. 185.

⁹⁸ Dz. U. 1988 Nr 19, poz. 130.

⁹⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 5.

tradycji i mentalności, ale również wzorcom demokratycznego państwa, które dziś wydają się tak oczywiste¹⁰⁰.

Rekonstrukcja samorządu terytorialnego była postulatem wysuwany już od wielu lat przez różne środowiska społeczne, w szczególności naukowców, działaczy politycznych i opozycyjnych. Uzasadniając potrzebę odtworzenia samorządności odwoływano się do kategorii ideologicznych, politycznych i społecznych. Podstawowe zaś założenia samorządu terytorialnego zostały wynegocjowane w toku obrad „Okrągłego Stołu”, między przedstawicielami ówczesnej strony rządzącej i opozycyjnej¹⁰¹.

Grupa robocza ds. Samorządu Terytorialnego uznała wówczas, że restytucja samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji praw społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. W trakcie tworzenia programu rekonstrukcji samorządu terytorialnego określono jednocześnie warunki, które muszą być spełnione, aby powstał sprawny i autentyczny samorząd. Konieczne okazały się zmiany Konstytucji oraz nowe ustawodawstwo, dokonanie zmian mapy podziału terytorialnego, zmiana postaw społecznych wobec potrzeby własnej aktywności oraz samorządności. W roku 1989 w Senacie przyjęto następujące założenia:

- samorząd terytorialny winien stanowić jednostkę odrębną od władzy państwowej, i to zarówno jego organy przedstawicielskie jak i wykonawcze; władze wykonawcze samorządu zobowiązano do wypełniania zadań zleconych przez organy władzy państwowej;
- zlikwidowana po 1950 roku własność komunalna samorządu terytorialnego miała być ponownie przywrócona, gwarantując niezależność i samodzielność organom samorządowym;
- kontrola ze strony państwa ma dotyczyć tylko legalności działań, czyli zgodności z prawem, a nie celowości;
- samorządy podlegają ochronie sądowej;
- jednostki samorządu terytorialnego mogą zrzeszać się w związki miast i gmin;
- zagwarantowania w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do struktur samorządowych; do instancji przedstawicielskich na szczeblu wojewódzkim wybory miały mieć charakter pośredni, do instancji podstawowych – bezpośredni¹⁰².

¹⁰⁰ J. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 18.

¹⁰¹ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 41.

¹⁰² Ibidem, s. 41 – 42.

Reforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim na odcięciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdzielczego i zastąpieniu jej samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze. Reforma ta zlikwidowała system organów jednolitej władzy państwowej¹²¹.

Postanowienia zawarte w znolizowanej Konstytucji z 1952 roku zostały uchylone i zastąpione postanowieniami zawartymi w V rozdziale ustawy konstytucyjnej (tzw. Małej Konstytucji) z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹²². Jak widać ustawodawca już w samej nazwie tego aktu prawnego wymienia samorząd terytorialny, co świadczy jednoznacznie o ogromnym znaczeniu tej dziedziny w omawianym akcie¹²³. Mała Konstytucja określała samorząd terytorialny jako podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego¹²⁴. Ponadto ustawa konstytucyjna z 1992 roku:

- przyznawała jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, z czego wynikało działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- zapewniała uprawnienia do mienia komunalnego;
- formułowała, choć w sposób dorozumiany, zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w stosunku do zadań i kompetencji organów administracji rządowej, przy wprowadzeniu materialnoprawnej zasady określającej istotną część zadań publicznych;
- zapewniała mieszkańcom prawo podejmowania rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego;
- przyznawała rangę konstytucyjną podziałowi zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, przy czym wykonywanie tych drugich łączyła z wyposażeniem w odpowiednie środki finansowe;
- zapewniała jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania w granicach ustaw swoich struktur wewnętrznych, przy wyodrębnieniu organów stanowiących, wybieranych

¹²¹ E. J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 58.

¹²² Dz. U. 1992 Nr 84, poz. 426.

¹²³ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 49.

¹²⁴ Z tego rodzaju zapisu wnioskować można, że wykluczała ona poniekąd istnienie samorządu regionalnego.

w wyborach powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym, oraz organów wykonawczych;

- jako dochody jednostek samorządu terytorialnego wskazała dochody własne, subwencje, dotacje, zastrzegając, że źródła dochodów w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo;
- zastrzegła konieczność ustawowego uregulowania materii zlecania zadań administracji rządowej, warunków i trybu przeprowadzania referendum lokalnego, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także zasad zrzeszania się jednostek samorządu oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych¹²⁵.

W dniu 2 kwietnia 1997 roku uchwalono nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 17 października tego samego roku. Z przepisów Konstytucji wynikają trzy podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Są to:

- **zasada pomocniczości** – jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspakajaniu potrzeb swoich mieszkańców; powiat i województwo, jako jednostki działające na większym terytorium, pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gmin; jednostki te wykonują też zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa;
- **zasada samodzielności** – jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną; jednostki te są niezależne względem władzy państwowej, a także względem siebie; jest to samodzielność: w kształtowaniu ustroju wewnętrznego, finansowa, podatkowa, majątkowa, publicznoprawna,
- **zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego** – w przypadku gdy przepis ustawy nie zastrzega wyraźnie właściwości do załatwienia określonej sprawy dla administracji państwowej, to sprawa ta należy do właściwości organów samorządu terytorialnego¹²⁶.

Pod auspicjami nowej ustawy zasadniczej rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie po-

¹²⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 64 – 65.

¹²⁶ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 23 – 25.

wiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawę o samorządzie powiatowym¹²⁷, o samorządzie województwa¹²⁸ oraz o administracji rządowej w województwie¹²⁹. Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa¹³⁰, a 13 października – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹³¹. Na mocy tych wszystkich zapisów z dniem 1 stycznia 1999 roku powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Pierwsze wybory samorządowe, które swoim zasięgiem objęły wszystkie trzy szczeble samorządowe odbyły się dnia 11 października 1998 roku¹³².

Wprowadzono 2489 gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, 373 powiaty (w tym 65 miast na prawach powiatu) oraz 16 województw. Obecnie mamy 379 powiatów (w tym 65 miast na prawach powiatu). W przypadku powiatu warto jest rozróżnić dwa jego rodzaje, a mianowicie powiat ziemski oraz powiat grodzki (nazywany też miastem na prawach powiatu). Powiat ziemski jest to powiat złożony z odpowiedniej liczby gmin oraz mieszkańców. Natomiast powiatem grodzkim jest gmina wykonująca zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty¹³³. W porównaniu do podziału obowiązującego w latach 1975 – 1998 nowy podział terytorialno-administracyjny jest przeważnie oceniany jako dużo korzystniejszy. Zamiast nominalnie dwu a faktycznie przez sporo lat czteroszczelbowego, mamy podział trójszczelbony z organem przedstawicielskim na każdym szczeblu. Mimo to reforma jest przedmiotem licznych uwag krytycznych. Krytycy reformy mówią o nadmiernej liczbie powiatów i województw. Twierdzi się między innymi, że powiatów

¹²⁷ Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

¹²⁸ Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

¹²⁹ Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 577.

¹³⁰ Dz. U. 1998 Nr 106, poz. 668.

¹³¹ Dz. U. 1998 Nr 133, poz. 872.

¹³² J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 25 – 26.

¹³³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 125.

powinno być o połowę mniej¹³⁴. W kręgu krytyków podkreśla się, że co najmniej 15% powiatów i kilka województw nie ma dla swej samodzielności podstaw gospodarczych. Im bowiem większy jest powiat lub województwo, tym większa jest ich zdolność finansowa i tym są silniejsze¹³⁵. Słabym jednostkom grozi permanentny deficyt lub wypracowanie dochodu wystarczającego jedynie na opłacenie własnej administracji¹³⁶. Krytykuje się jako dekoncentrację sił i środków również utworzenie zbyt wielu powiatów miejskich, zwłaszcza tam gdzie istnieją podobne powiaty ziemskie. Potwierdzenie tych uwag krytycznych przez praktykę życia może w przyszłości spowodować zmniejszenie liczby jednostek administracyjnych w Polsce¹³⁷.

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹³⁸. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego¹³⁹. Dotychczas bowiem w gminach mieliśmy do czynienia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez

¹³⁴ Należy pamiętać, że w zamyśle twórców reformy samorządowej była mowa o około 120 – 150 powiatach. Jednak w toku rozgrywek parlamentarnych oraz realizacji partykularnych interesów poszczególnych regionów doszło do dwukrotnego zwiększenia tej liczby. Zdaniem wielu obserwatorów skutki tego działania są zdecydowanie niekorzystne. Tak duże rozdrobnienie powiatów powoduje ich niewydolność finansową oraz ograniczenie możliwości realizacji poszczególnych zadań. Warto też wspomnieć, że w założeniach projektu punktem centralnym było ustanowienie samorządowych powiatów według schematu: „5 – 10 – 50”, czyli złożonych z co najmniej 5 gmin, 10 tysięcy mieszkańców stolicy powiatu oraz 50 tysięcy mieszkańców na obszarze całego powiatu. W praktyce jednak nie wszystkie powiaty spełniają to kryterium. Gdyby pod uwagę brać kryterium sprawności działania to powiatów powinno być około 150 – 200. W Polsce jednak uwzględniono kryterium społeczne, z czego poniekąd wynika tak duża liczba powiatów (Por. J. Regulski, *Samorządna...*, op. cit., s. 153 – 163).

¹³⁵ Podobnie jak w przypadku powiatów, również liczba województw była przedmiotem sporu politycznego na najwyższym szczeblu. Warto zwrócić uwagę, że pierwsze najbardziej skrajne projekty reformy samorządu na poziomie województwa mówiły nawet o 6 lub 8 silnych regionach, które miałyby utworzyć województwa. Projekt przedstawiony w sejmie zakładał utworzenie 12 województw, a w toku parlamentarnych bojów mowa była o 15, 17 a nawet 49 województwach. Ostatecznie zdecydowano się na utworzenie 16 województw. Zdaniem krytyków tego rozwiązania są one zbyt małe i zbyt słabe ekonomicznie, aby konkurować na arenie europejskiej z silnymi regionami np. Niemiec (Ibidem, s. 164 – 183).

¹³⁶ M. Kowarski, *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, (w:) *Przemiany społeczno – gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, pod red. R. Orłowskiego, Z. Ziolo, Zamość 1999, s. 79.

¹³⁷ <http://www.konstytucje.pl/pub/to32.htm>, z dnia 21.11.2007 r.

¹³⁸ Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

¹³⁹ Por. J. Regulski, *Samorządna...*, op. cit., s. 113 – 152.

organ stanowiący. Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy wybierali w wyborach bezpośrednich włodarzy wsi oraz miast odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku¹⁴⁰.

Ważną z punktu widzenia zmian ustrojowych była również ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej¹⁴¹, na mocy której od dnia 1 stycznia 2006 roku wiele zadań i kompetencji wojewodów przeszło do samorządów, przede wszystkim wojewódzkich¹⁴².

Dzisiaj mamy zatem trójszczeblowy podział terytorialny. Na poziomie podstawowym mamy gminę, w której organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (rada miasta w miastach), wybierana na okres 4 lat. Organem wykonawczym jest natomiast wybierany w wyborach bezpośrednich, również na 4-letnią kadencję, wójt (burmistrz lub prezydent w zależności od wielkości miasta). Na poziomie powiatu funkcje organu stanowiąco-kontrolnego pełni rada powiatu, natomiast organem wykonawczym jest zarząd powiatu ze starostą na czele wybierany przez radnych. Kadencja w tym przypadku również wynosi 4 lata. Na poziomie regionalnym, a więc w województwach mamy sejmik województwa jako organ stanowiąco-kontrolny oraz pięcioosobowy zarząd województwa z marszałkiem województwa na czele. Kadencja organów samorządu wojewódzkiego tak jak w przypadku organów samorządu niższego szczebla wynosi 4 lata¹⁴³.

Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce opiera się tylko i wyłącznie, stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, do kryterium legalności, czyli zgodności z prawem. Nie przewidziano żadnych innych wyjątków od tej reguły, pomimo, że początkowo próbowano stosować również kryterium celowości w przypadku realizacji zadań zleconych np. gminom. Obecnie należy również przyjąć, że organami nadzoru nad działalnością samorządu gminnego powiatowego i wojewódzkiego są wyłącznie Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Dwa terminy wyborów biorą się stąd, iż ordynacja wyborcza ówczesnego okresu przewidywała, że jeśli nie dojdzie do rozstrzygnięcia wyborczego w pierwszej turze wyborów, to w ciągu 14 dni od pierwszego głosowania przeprowadza się głosowanie ponowne spośród dwóch kandydatów, którzy zdobędą największą liczbę głosów (Por. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

¹⁴¹ Dz. U. 2005 Nr 175, poz. 1462.

¹⁴² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 66.

¹⁴³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 106 – 155.

¹⁴⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 374 – 385.

Należy również odnotować możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Współdziałanie to może przybierać różnorakie postacie, w zależności od celu, w jakim jednostki chcą podjąć wspólne działania. W przypadku, gdy celem jest wykonywanie zadań, współdziałanie może przybrać formę związków międzygminnych i powiatowych, porozumień oraz stowarzyszeń. Jeżeli natomiast gminy, powiaty czy też województwa chciałyby podjąć inne działania aniżeli wykonywanie zadań publicznych, to zgodnie z ustawami samorządowymi mogą współdziałać np. w ramach stowarzyszeń krajowych oraz międzynarodowych. Współdziałanie, które podejmowane jest przez jednostki samorządu terytorialnego ma charakter dobrowolny. Oznacza to swobodę w wyborze formy współdziałania, swobodę tworzenia oraz likwidacji form współpracy¹⁴⁵.

Tak ukształtowany system trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform. W trakcie tych 20 lat restrukturyzacji polskiego systemu ustrojowego przyjęto ogromną liczbę rozwiązań zawartych w ustawach, ale również w niezliczonej liczbie nowelizacji tych ustaw, które miały na celu usprawnienie modelowych rozwiązań już funkcjonujących. Ocena czy też podsumowanie tego procesu zmian wymaga dogłębnej analizy nie tylko rozwiązań systemowych, ale także praktyki działania, bo to właśnie praktyka świadczy o skuteczności i wiarygodności samorządu terytorialnego na poszczególnych szczeblach¹⁴⁶. Przedmiotem dalszych rozważań będzie samorząd gminny w Polsce.

3. Struktura organizacyjna i zadania samorządu gminnego w Polsce

3.1. Gmina w strukturze samorządu terytorialnego

Konstytucyjna koncepcja gminy stanowi jeden z najistotniejszych elementów normatywnego modelu samorządu terytorialnego. W art. 16 Konstytucji RP z 1997 roku uznano samorząd za zasadniczą for-

¹⁴⁵ Ibidem, s. 250.

¹⁴⁶ Konstruktwna krytyka w tym przypadku jest absolutnie niezbędna. Wydaje się bowiem, że obecnie funkcjonujący system samorządu terytorialnego po kilkunastu już latach doświadczeń wymagał będzie pewnych zmian ustrojowych. Rozważane jest wprowadzenie Izby Samorządowej w miejsce obecnie funkcjonującego Senatu. Tego typu rozważania są na razie w fazie konceptualizacji, ale niewykluczone, że w najbliższym czasie zmaterializują się one w formie gotowych projektów ustawodawczych (Por. J. Reguiski, *Samorządna...*, op. cit., s. 184 – 196).

mę decentralizacji władzy publicznej¹⁴⁷. Gmina stanowi również jeden z określonych w ustawie stopni (szczebli) zasadniczego podziału terytorialnego¹⁴⁸. Zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina powinna być rozumiana jako wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Natomiast art. 164 Konstytucji stwierdza, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Dodatkowo w ustępie trzecim tego artykułu stwierdzono, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu¹⁴⁹.

Ze stwierdzenia, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego wynikają następujące konsekwencje:

- samorząd gminny powinien posiadać większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu; na tym szczeblu koncentruje się bowiem życie lokalne, a jednostka ma swoje miejsce zamieszkania i pracy; dlatego też art. 7 u.s.g.¹⁵⁰ powierza gminie zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty;
- w razie wątpliwości, do kogo należy dane zadanie lub kompetencja na szczeblu lokalnym, należy przyjąć domniemanie kompetencji gminy; zresztą stwierdza to art. 6 ust. 1 u.s.g., stanowiąc, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów;
- na tym szczeblu powinna być zlokalizowana podstawowa infrastruktura, zaspokajająca podstawowe potrzeby jednostki w zakresie oświaty, kultury, zdrowia, opieki społecznej itp.; polska gmina jako jednostka podziału terytorialnego jest obszaruowo duża, może więc spełniać samodzielnie przypisane jej zasadnicze zadania własne¹⁵¹.

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że mogą istnieć dwa typy gminy: wiejska i miejska. Rozróżnienie to posiada przede wszystkim charakter formalny – nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta. Rozróżnienie to powoduje, że z reguły mamy inne jednostki pomocnicze działające na terenie gminy miejskiej i wiejskiej, inna jest

¹⁴⁷ P. Czarny, *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, (w:) *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005, s. 83.

¹⁴⁸ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 1998 Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

¹⁴⁹ P. Czarny, *Konstytucyjna koncepcja...*, op. cit., s. 84 – 89.

¹⁵⁰ Skrót ten używany będzie w dalszej części pracy i odnosi się do Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

¹⁵¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 84.

nazwa niektórych organów gminy itd. Na podstawie zapisów ustawy o samorządzie powiatowym można wyodrębnić trzeci typ gminy – miasto na prawach powiatu¹⁵². Dopuszcza się również występowanie odrębności w gminach o szczególnym charakterze. Dotyczy to przede wszystkim gmin uzdrowiskowych¹⁵³.

Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną a jej samodzielność podlega ochronie sądowej¹⁵⁴. Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym lub też za pośrednictwem organów gminy. Jako podmiot prawa gmina tworzona jest w drodze odpowiedniej procedury w formie przewidzianej prawem. Nie jest ona instytucją autonomiczną w stosunku do państwa. Jednocześnie jest formą administracji zdecentralizowanej. W zakresie wykonywania zadań własnych podlega jedynie ustawom, nie zaś wytycznym i poleceniom służbowym. Zgodnie z art. 4 u.s.g. tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wydanie takiego rozporządzenia wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad i innych organów oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami¹⁵⁵.

Do form demokracji bezpośredniej zaliczyć można: konsultacje z mieszkańcami, referendum gminne, wybory, zebranie wiejskie oraz ogólne zebranie mieszkańców osiedla. Konsultacje to forma zasięgnięcia opinii mieszkańców, a więc ich wynik nie jest dla organów gminy wiążący. Mogą one mieć charakter obligatoryjny lub też fakultatywny. Charakter obligatoryjny mają wtedy, gdy dotyczą właśnie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich nazw i zmiany granic. Natomiast konsultacje fakultatywne mogą być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy. O zasadności przeprowadzenia konsultacji fakultatywnych rozstrzyga rada gminy¹⁵⁶.

¹⁵² To zagadnienie jest przedmiotem rozważań podrozdziału 3.4.

¹⁵³ Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, op. cit., s. 156 – 158.

¹⁵⁴ Zagadnienie osobowości prawnej gminy jest przedmiotem sporu w środowisku naukowym. Z jednej strony mówi się, że gmina ma osobowość publiczno i prywatnoprawną, z drugiej natomiast strony część badaczy jest zdania, że gmina nie posiada osobowości publicznoprawnej, bo ta została nadana gminie przez państwo. Wydaje się jednak, że mówiąc o osobowości prawnej gminy należy przez to rozumieć oba te rodzaje z uwagi na fakt, że skoro państwo przekazało gminie część swoich uprawnień w zakresie prawa publicznego, oznacza to, że gmina poprzez to nadanie posiada również osobowość publicznoprawną (Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 62 – 64).

¹⁵⁵ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno – finansowy*, Warszawa 2006, s. 39 – 40.

¹⁵⁶ E. J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 64 – 65.

Drugim ważnym instrumentem demokracji bezpośredniej jest referendum gminne. Art. 170 Konstytucji RP stanowi: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Całość rozwiązań została zawarta w ustawie o referendum lokalnym, a także częściowo w ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw¹⁵⁷. Referendum jest właściwym dla demokracji bezpośredniej sposobem rozstrzygnięcia w drodze głosowania o istotnych sprawach zbiorowości lokalnej przez ogół zainteresowanych obywateli. Najistotniejsze cechy referendum to: bezpośredni udział obywateli, posiadanie tylko jednego głosu oraz uważanie woli większości wszystkich równouprawnionych obywateli za decydującą w uchwaleniu aktu prawnego bądź rozstrzygnięciu spraw¹⁵⁸.”

Wyróżniamy referendum obligatoryjne oraz fakultatywne. Referendum obligatoryjne dotyczy samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy bądź wójta (burmistrza, prezydenta)¹⁵⁹ przed upływem kadencji. Inicjatywa w tych sprawach przysługuje mieszkańcom, a w sprawie odwołania wójta również radzie gminy. Jeśli chodzi zaś o referendum fakultatywne to mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki¹⁶⁰.

Inicjatywa przeprowadzenia referendum z woli mieszkańców przysługuje 5 osobom, które muszą zebrać podpisy co najmniej 10% mieszkańców uprawnionych do wzięcia udziału w głosowaniu. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, z wyjątkiem głosowania o odwołanie organu wybieranego w wyborach bezpośrednich, czyli rady gminy i wójta. W tym przypadku frekwencja musi wynieść co najmniej 3/5 frekwencji, w której ten organ został wybrany¹⁶¹. Wynik referendum

¹⁵⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 1998 Nr 95, poz. 602 z późn. zm.).

¹⁵⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 68.

¹⁵⁹ Ilekroć w tej pracy będzie mowa o wójcie, należy przez to rozumieć wójta, burmistrza lub prezydenta.

¹⁶⁰ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

¹⁶¹ Zmianę wymaganej frekwencji w sprawie referendum o odwołanie organu (rady bądź wójta) wprowadzono w 2005 roku. Doświadczenia dotychczasowych referendum przez-

jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej aniżeli połowę ważnych głosów, zaś za samoopodatkowaniem się – co najmniej 2/3 ważnych głosów¹⁶².

Najważniejszym aktem prawa miejscowego jest statut gminy. Art. 169 ust. 4 Konstytucji stwierdza, że: „Ustrój wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw, ich organy stanowiące”. Natomiast art. 2 u.s.g. stanowi, że: „O ustroju gminy stanowi jego statut”. W statucie uregulowana zostaje organizacja wewnętrzna i tryb pracy organów gminy, a treść statutu musi zostać ogłoszona w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Aktami niższego rzędu są regulaminy rad gmin oraz regulaminy organizacyjne urzędu gminy¹⁶³.

Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze takie jak: sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być także położone na terenie gminy miasto. [Katalog jednostek pomocniczych jest otwarty, co oznacza, że można tworzyć jednostki nienazwane przez ustawę.] Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Wydzielone jednostki pomocnicze posiadają również swoje organy. Statut powinien określać: nazwę i obszar jednostki, zasady i tryb wyboru organów, organizację i zadania organów, zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę i sposób ich realizacji, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Ponadto w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć inne jednostki organizacyjne. Będą to głównie zakłady administracyjne oraz podmioty gospodarcze tworzone i działające na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej¹⁶⁴. Mogą także występować inne jednostki jak np. zawodowe straże pożarne lub straże gminne¹⁶⁵.

Ingerencja organów państwowych w sferę samodzielności gminnej ma postać nadzoru. Nadzór nad zadaniami własnymi oraz zleco-

prowadzanych na terenie całego kraju pokazały, że skuteczność tego instrumentu jest bardzo niska, a najczęściej nieskuteczność wynikała właśnie z niezyskania niezbędnej frekwencji. Zmieniono zatem próg, a w praktyce rzeczywiście go zmniejszono, dlatego że frekwencja w wyborach samorządowych z reguły nie przekracza 50%, więc w rzeczywistości wymagany próg frekwencji w referendum jest niższy aniżeli był dotychczas (Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 69).

¹⁶² Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 99 – 103.

¹⁶³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 86 – 89.

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 Nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

¹⁶⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 92 – 93.

nymi gminy odbywa się tylko na podstawie kryterium legalności, czyli zgodności z prawem. Do 2001 roku nadzór nad zadaniami zleconymi odbywał się również na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności⁶⁶.

3.2. Zadania gminy

Gmina pełni różnego rodzaju zadania. Do zakresu działań gminy należy zaliczyć wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Mamy tu do czynienia z klauzulą generalną, jeżeli bowiem ustawy nie stanowią inaczej rozstrzygnięcia w tego rodzaju sprawach należy do gminy. Zadania gminy dzielimy na własne i zlecone. Zadania własne gmina realizuje z własnych środków finansowych oraz w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawy gwarantują gminom samodzielność w realizacji tego rodzaju zadań. Zadania własne dzielimy na obowiązkowe oraz dobrowolne. Ustawa wymienia cały katalog zadań, które obejmują sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizację, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, cmentarzy gminnych;

⁶⁶ Tego rodzaju nadzór, operując kategoriami niedookreślonymi, dawał znaczne możliwości przekraczania granic nadzoru, a nawet przekształcania go w kierownictwo. Dla tego też w nowych rozwiązaniach prawnych nastąpiło odejście od zbyt szerokiego kryterium nadzoru na rzecz jednolicie rozumianej zgodności z prawem. Warto też dodać, że przy sprawowaniu funkcji nadzorczych organy administracji państwowej nie powinny mieć możliwości posługiwania się swobodnym uznaniem (Por. Z. Leoński, *Ustrój zadania...*, op. cit., s. 114).

- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpożarowego, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, promocji gminy, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹⁶⁷.

Nie jest to katalog zamknięty, bo gmina może podejmować również inne działania mające na celu realizację odmiennych zadań. Przekazanie gminie w drodze ustawy nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację poprzez zwiększenie dochodów własnych gminy lub też subwencji.

Ustawy mogą nakładać również na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Gmina może również wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Gmina winna również otrzymywać środki finansowe konieczne do wykonania zadań¹⁶⁸.

Formy wykonywania zadań samorządu można rozmaicie klasyfikować, w zależności od przyjętego kryterium podziału. Przykładowo według tego, do jakiego adresata są skierowane, można wyodrębnić formy prawne skierowane do organów i jednostek organizacyjnych samorządu oraz na zewnątrz, do obywateli i jednostek organizacyjnych nienależących do samorządu. Akty te możemy podzielić na:

- akty normatywne powszechnie obowiązujące oraz akty normatywne typu wewnętrznego, określone przez ustawy samorządowe jako przepisy prawa miejscowego;
- akty planowania różnego rodzaju (np. zagospodarowania przestrzennego);
- akty indywidualne mające postać decyzji administracyjnych sensu stricte lub kierowane do podmiotów znajdujących się w strukturze samorządu;
- zawieranie porozumień;

¹⁶⁷ Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

¹⁶⁸ Art. 8 ustawy..., op. cit.

- korzystanie z form prawa cywilnego, a zwłaszcza zawieranie umów;
- korzystanie z innych form prawnych działania, niemieszczących się w powyższym podziale¹⁶⁹.

Warto też wspomnieć w tym momencie o budżecie gminnym, dzięki któremu możliwa jest realizacja zadań gminy. Budżet gminy jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Dochody gminy to dochody własne, a także środki przekazywane przez państwo, zarówno w formie subwencji jak i dotacji celowych. Ujęte w budżecie dochody stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki (z wyłączeniem wydatków finansowanych z dochodów własnych jednostek budżetowych) i rozchody stanowią limit, którego przekraczać nie należy¹⁷⁰.

Ustawa o finansach publicznych nakłada na wójta obowiązek przygotowania budżetu danej jednostki. Jednocześnie zastrzega wyłączne prawo temu organowi do inicjatywy oraz zmiany projektu uchwały budżetowej. Projekt tej uchwały winien zostać opracowany do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy i przedstawiony w tym terminie zarówno organowi stanowiącemu gminy, jak i do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej. Uchwała budżetowa jest uchwalana przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do 31 marca roku budżetowego. Nieuchwalenie uchwały budżetowej w tym terminie pociąga za sobą ustalenie budżetu przez regionalną izbę obrachunkową w terminie do 30 kwietnia roku budżetowego¹⁷¹.

O samodzielnym charakterze samorządu decyduje w znacznej mierze zabezpieczenie materialne w zakresie samodzielności gospodarki finansowej. Podstawą stabilnej gospodarki budżetowej gminy są własne i wydajne źródła dochodów, ale również samodzielne dysponowanie tymi środkami. Najważniejsza zaś jest stabilność dochodów, dlatego że ułatwia ona planowanie realizacji poszczególnych zadań w dłuższym przedziale czasowym. Należy także pamiętać, że gospodarka finansowa gminy jest jawna¹⁷².

¹⁶⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 44.

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005 Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

¹⁷¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 215 – 219.

¹⁷² Gospodarka finansowa gminy nie jest przedmiotem tej pracy, dlatego rozważania na temat budżetu mają charakter jedynie ogólnej refleksji. W celu poszerzenia wiadomości warto zajrzeć do specjalistycznych pozycji z tego zakresu (Zob. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, op. cit.).

3.3. Organy gminy

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie, który może rozstrzygać o wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, a niezastrzeżonych dla referendum. Jeśli siedzibą gminy jest miasto znajdujące się na terytorium gminy to rada nosi nazwę rady miejskiej. Kadencja rady trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. W skład rady wybierani są radni jako członkowie kolegiального organu, jakim jest rada gminy. Radni są wybierani w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich oraz w głosowaniu tajnym. W gminach do 20 tys. mieszkańców o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów. Natomiast w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców podział mandatów pomiędzy listy kandydatów lub grupy list dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów, przy uwzględnieniu 5% progu wyborczego w przypadku list oraz 10% w przypadku grup list¹⁷³. Liczba radnych uzależniona od liczby mieszkańców gminy i wynosi odpowiednio:

- 15 radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców;
- 21 radnych w gminach do 50 tys. mieszkańców;
- 23 radnych w gminach do 100 tys. mieszkańców;
- 25 radnych w gminach do 200 tys. mieszkańców;
- po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak aniżeli 45 radnych¹⁷⁴.

Podstawowe obowiązki radnego zawiera rota ślubowania: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców”. Podstawowymi grupami obowiązków radnego są:

- utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami (przyjmowanie postulatów i przedstawienie ich organom gminy do rozpatrzenia), radny nie jest jednak związany instrukcjami wyborców;
- branie udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucjach samorządowych, do których został on wybrany lub desygnowany.

Radni mogą tworzyć kluby radnych, a o ich strukturze rozstrzygają statuty poszczególnych gmin. Radnemu przysługują roszczenia

¹⁷³ Art. 87 i art. 88 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 1998 Nr 95, poz. 602).

¹⁷⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 170.

o zwrot kosztów podróży oraz diety, których wysokość ustala rada gminy. Radnemu w związku z pełnionymi przez niego funkcjami przysługuje ochrona prawna. Z piastowaniem funkcji radnego wiąże się też wiele ograniczeń. I tak na przykład mandatu radnego nie można łączyć z mandatem posła i senatora czy wykonywania funkcji wojewody lub wicewojewody¹⁷⁵.

Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i od jednego do trzech wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad. Działania te mają zatem charakter czynności materialno-technicznych. Rada obraduje na sesjach. Wyróżniamy dwa rodzaje sesji:

- **zwyczajne** – zwoływane przez przewodniczącego rady w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał; pierwszą sesję nowo wybranej rady zwołuje przewodniczący rady poprzedniej kadencji w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów lub w przypadku wyborów przedterminowych – osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostek samorządu terytorialnego w tym samym terminie; po upływie tego terminu sesję zwołuje komisarz wyborczy w ciągu 21 dni po ogłoszeniu wyników wyborów;
- **nadzwyczajne** – zwoływane przez przewodniczącego na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy; sesja taka musi być zwołana w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku¹⁷⁶.

Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołączyć należy porządek obrad wraz z projektami uchwał. Uchwały rady gminy na sesjach zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu, chyba że przepis szczególny stanowił będzie inaczej. Organami wewnętrznymi rady są komisje, które mają charakter pomocniczy. O celowości ich powołania decyduje rada gminy, ustalając jednocześnie przedmiot działania i skład osobowy komisji. Można powołać komisje stałe – działające przez cały okres kadencji rady oraz doraźne – w celu rozwiązywania określonych zadań, wykraczających poza zakres działania komisji stałych. Szczególny status po-

¹⁷⁵ Szczegółowe ograniczenia i wymagania względem radnego oraz okoliczności wygaśnięcia mandatu znaleźć można w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

¹⁷⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 72 – 77.

siada komisja rewizyjna, która wykonuje zleczone przez radę kontrole, w tym zwłaszcza organu wykonawczego, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie nie udzielenia lub udzielenia absolutorium wójtowi. W skład komisji wchodzi wyłącznie radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów radnych z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego lub wiceprzewodniczących¹⁷⁷.

Odwołanie rady gminy może nastąpić w drodze referendum, o którym mowa była wcześniej. Wniosek mieszkańców w tej sprawie może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem kadencji. Zakończenie z mocy prawa działalności rady następuje również w sytuacji odwołania wójta przed upływem kadencji na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium. Jeśli bowiem w ważnym referendum w tej sprawie przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa¹⁷⁸.

Do wyłącznej właściwości rady gminy należą przed wszystkim:

- uchwalanie statutu gminy, ustalanie wynagrodzenia jednoosobowego organu wykonawczego, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu oraz sekretarza gminy – na wniosek wójta;
- uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdań z jego wykonania oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu, uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych, ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat oraz w sprawach majątkowych gminy, określenie wysokości sumy, do jakiej organ wykonawczy gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
- podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań powierzonych administracji rządowej, współdziałania z innymi gminami oraz wydziałanie na ten cel odpowiedniego majątku,

¹⁷⁷ Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, op. cit., s. 165 – 174.

¹⁷⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 78 – 79.

podejmowanie uchwał w sprawach: herbu gminy, nazw ulic i placów, nadawanie honorowego obywatelstwa i stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy¹⁷⁹.

Monokratycznym organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W gminie, w której siedzibą władz jest miasto położone na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent, ale ta zasada dotyczy też miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. Jest on wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prawo wybieralności ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Wybory odbywają się w jednej lub dwóch turach, w zależności od wyniku pierwszego głosowania. Za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej aniżeli połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał takiej liczby głosów, po czternastu dniach po pierwszej turze głosowania przeprowadza się ponowne głosowanie¹⁸⁰. Pozbawić mandatu wójta mogą jedynie mieszkańcy w referendum, o czym była mowa wcześniej. Jednakże, prócz odwołania wójta w drodze referendum, wygaśnięcie mandatu następuje także wskutek: odmowy złożenia ślubowania, pisemnego zrzeczenia się mandatu, utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów, naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach, prawomocnego wyroku skazującego sądu, orzeczonego za przestępstwo umyślne, orzeczenia trwałej niezdolności do pracy, śmierci, zmian w podziale terytorialnym¹⁸¹.

¹⁷⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 170 – 172.

¹⁸⁰ Jeżeli zdarzyłoby się tak, że obaj kandydaci otrzymaliby dokładnie taką samą liczbę głosów, pod uwagę bierze się liczbę obwodów, w których kandydaci zdobyli większość. Jeżeli i tu okazałoby się, że wygrali w identycznej liczbie obwodów, wtedy o wyniku rozstrzyga losowanie. Jeżeli zgłoszono jedynie jednego kandydata, wtedy wyborcy głosują za lub przeciw temu kandydatowi, który musi uzyskać bezwzględną liczbę ważnie oddanych głosów. Jeśli nie uzyska takiej większości, to o wyborze rozstrzyga rada gminy bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym. Podobnie rada gminy dokonuje tego wyboru, jeśli nie zgłoszono żadnego kandydata na stanowisko wójta. Szczegółowe rozwiązania w tej materii zawarte zostały w Ustawie z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpo-
z późn. zm.).

¹⁸¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 81 – 88.

Kompetencje wójta zostały generalnie uregulowane w art. 30 i art. 31 u.s.g., gdzie do zadań wójta zaliczono przede wszystkim:

- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
- określanie sposobu wykonywania uchwał;
- gospodarowanie mieniem komunalnym;
- wykonywanie budżetu;
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz¹⁸².

Dodatkowe kompetencje wynikają z innych przepisów ustawy, na przykład wydawanie zarządzeń zawierających przepisy porządkowe, przygotowywanie projektu budżetu, informowanie mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych, czy prawo wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej¹⁸³.

Swoje zadania wójt realizuje przy pomocy urzędu gminy, który jest jego aparatem pomocniczym. Można powiedzieć, że urząd gminy jest to zespół środków materialnych i osobowych służących do wykonywania kompetencji i zadań organów. Strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny, nadawany przez wójta w drodze zarządzenia. Warto również dodać, że wójt przedstawia kandydatów na sekretarza i skarbnika gminy, którzy są dwoma najważniejszymi funkcjonariuszami w urzędzie gminy. Są oni jednocześnie najbliższymi zawodowymi współpracownikami wójta. Wójt jako kierownik urzędu gminy jest również zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt może również powoływać i odwoływać swoich zastępców oraz określać ich liczbę. Liczba ta nie może być większa aniżeli:

- jeden w gminach do 20 tys. mieszkańców;
- dwóch w gminach do 100 tys. mieszkańców;
- trzech w gminach do 200 tys. mieszkańców;
- czterech w gminach powyżej 200 tys. mieszkańców¹⁸⁴.

¹⁸² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

¹⁸³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 128 – 131.

¹⁸⁴ Art. 26 – 33 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Wójt powinien również wskazać imiennie pierwszego i kolejnych zastępców. Może on ponadto upoważnić różne podmioty do wydawania decyzji w jego imieniu. Dotyczy to zastępców wójta oraz określonych pracowników urzędu. Widać wyraźnie, że pozycja organu wykonawczego jest bardzo silna, szczególnie w kontekście zmiany zasad jego wyboru, które przyniosła ustawa z 2002 roku¹⁸⁵.

3.4. Miasto na prawach powiatu

Reforma z roku 1998 polegała na przyjęciu tradycyjnego w Polsce trójszczeblowego podziału terytorialno-administracyjnego. Odstępstwem od tego wzorca jest przyznanie większym miastom statusu miast na prawach powiatu¹⁸⁶. Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. Oznacza to, że do miast na prawach powiatu stosuje się w pierwszej kolejności przepisy dotyczące gmin, a dodatkowo gmina ta wykonuje zadania powiatu¹⁸⁷.

Do wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań przyczyniły się trzy zasadnicze przesłanki. Po pierwsze rozwiązanie takie narzuciła struktura osadnicza kraju. Drugą kwestią było wcześniejsze przekazanie 46 miastom szerszego, niż w przypadku innych gmin, katalogu zadań publicznych. Trzecią przesłanką była natomiast chęć rekompensaty dla miast, które w wyniku wprowadzenia nowego podziału administracyjnego utraciły dotychczasową pozycję stolicy województwa. Rekompensata ta miała polegać na przyznaniu tym miastom szczególnego statusu

¹⁸⁵ Mamy zatem silny organ wykonawczy, pochodzący z bezpośredniego wyboru, który posiada szeroki wachlarz kompetencji. Nowa pozycja ustrojowa wójta jest silna, w szczególności ze względu na fakt, że bardzo trudno jest odwołać ten organ. W praktyce bowiem często dochodzi to starć politycznych na linii rada gminy – wójt. Wygenerowany nie posiadałby odpowiedniego zaplecza parlamentarnego i próbował skutecznie rzucić. W literaturze przedmiotu rozwiązanie ustawowe, które funkcjonuje aktualnie w Polsce poddawane jest krytyce. Zarzuca się między innymi to, że w małych gminach mamy do czynienia z „wójtami dynastycznymi” nie dlatego, że są tak dobrzy w tym co robią, ale dlatego że dzięki swoim uprawnieniom są w stanie piastować władzę w zasadzie bez ograniczeń, przygotowując sobie grunt pod kolejną reelekcję. Wydaje się też, że chęć pozbawienia szans na uczestnictwo we władzach samorządowych osób niezwiązanych z ogólnokrajowymi frakcjami i koteriami politycznymi przeważała nad potrzebą istnienia stabilnie i konstruktywnie funkcjonującego samorządu (Por. P Chmielnicki, *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, (w:) *Samorząd lokalny w Polsce*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 12 – 23; zob. także J. Regulski, *Samorządna...*, op. cit., s. 113 – 152).

¹⁸⁶ „Miasto na prawach powiatu” oraz „powiat grodzki” używane są zamiennie.

¹⁸⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 249.

– czyli miast na prawach powiatu. Jak już była mowa w podrozdziale 2.4., prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. W tych miastach funkcje organów sprawuje rada miasta oraz prezydent miasta. Jednakowoż ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. Ujmując rzecz precyzyjniej rada miasta pełni rolę rady powiatu, prezydent natomiast spełnia funkcję zarządu i starosty powiatu, co nie oznacza oczywiście, że kompetencje tych organów są tożsame¹⁸⁸.

Do najważniejszych zadań powiatu, które mogą zostać przekazane miastu do realizacji to zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki;
- geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracji, obronności, promocji powiatu, współpracy z organizacjami pozarządowymi¹⁸⁹.

¹⁸⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 125 – 126.

¹⁸⁹ Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Reasumując należałoby stwierdzić, że miasta na prawach powiatu są w pierwszej kolejności gminami, które tym odróżniają się od zwykłych gmin, że dodatkowo wykonują zadania powiatu. Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym mają zastosowanie jedynie w tych kwestiach, gdzie miasta wykonują zadania powiatu¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Zapisy dotyczące powiatów grodzkich nastroczały wiele trudności nie tylko teoretykom, ale również praktykom. Tak na przykład zgodnie z rozwiązaniami ustawowymi gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Powiat bowiem takiej działalności prowadzić nie może. Ostatecznie przyjmuje się, że miasto na prawach powiatu, ze względu na fakt, iż jest przede wszystkim gminą może prowadzić taką działalność. W praktyce jednak pojawia się wiele trudności związanych z tym zagadnieniem (Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 130 – 131).

ROZDZIAŁ II

Charakterystyka miasta Konina

1. Położenie i historia miasta

Konin leży w środkowej części Polski. Tak dawniej jak i dziś okolice miasta są ważnym węzłem komunikacyjnym łączącym północ kraju z południem i wschodnią część z zachodnią. O tym, że zawsze przez Konin przebiegały ważne szlaki handlowe świadczy dumnie wznoszący się w centrum dawnego Konina słup drogowy z XII wieku, wyznaczający niegdyś połowę drogi między Kaliszem a Kruszwicą. Najważniejszą osadą było Stare Miasto z romańskim kościołem parafialnym. To ono dało początek Koninowi lokowanemu na prawie magdeburskim na wzór Kalisza około 1293 roku¹⁹¹. Odtąd Konin położony na wyspie, w korycie Warty, był grodem strzegącym brodu przez rzekę. Los miasta był zwierciadlanym odbiciem historii kraju począwszy od 1331 roku, kiedy to Krzyżacy doszczętnie zniszczyli miasto. Odbudowane przez króla Kazimierza Wielkiego (1333-1370) i otoczone murem miejskim wraz z dwoma bramami, Kaliską i Toruńską, strzegło przepraw na szlaku wiodącym do innych miast. Konin stał się siedzibą powiatu sądowego, a koniński zamek siedzibą starosty oraz centrum administracyjnym i gospodarczym najbliższej okolicy. W następnych stuleciach w mieście prężnie rozwijało się rzemiosło, które świadczyło o ekonomicznej kondycji miasta¹⁹².

W bezpośrednim sąsiedztwie miasta zbudowano warowny zamek, w którym rezydował starosta koniński. Konin, miasto królewskie, był wielokrotnie wizytowany przez monarchów. Często przebywał w Koninie, prawdopodobnie w okresie budowy zamku, Kazimierz Wielki, m.in. w roku 1346, 1359 oraz 1360. Miasto leżało na trasie, którą regularnie od przełomu XIV i XV wieku objeżdżał Władysław Jagiełło, który zazwyczaj dwukrotnie w ciągu roku bywał na zamku konińskim.

¹⁹¹ Wzór herbu i flagi miasta zawiera **Załącznik nr 1 – Herb i flaga miasta Konina**.

¹⁹² P. Maluśkiewicz, *Ziemia konińska*, Konin 1997, s. 14 – 19.

Jego syn Kazimierz Jagiellończyk, odwiedził Konin m.in. w roku 1450 i 1456, a po raz ostatni w roku 1485. Najlepsze czasy miasta przypadły w okresie XIV – XVI wieku. Już w wieku XIV funkcjonowała w mieście szkoła. Istniały też 3 budowle kościelne: kościół farny p.w. Św. Bartłomieja, kaplica p.w. Św. Krzyża i drewniany kościół p.w. Św. Ducha. Położony w centrum rynku ratusz był siedzibą władz miejskich. Zabudowa miasta była drewniana. Liczbę mieszkańców, których głównym zajęciem był handel i rzemiosło szacuje się na ok. 1 500 osób. Od 1504 roku do Konina należała podmiejska wieś Kurów. Konin był wówczas średniej wielkości, średniozamożnym miastem powiatowym – w 1458 roku na wojnę z Krzyżakami (wojna trzynastoletnia 1454-1466) był zobowiązany wystawić 15 pieszych (Poznań 60, Kalisz 30). Wśród konińskich starostów było wielu znanych ludzi tamtej epoki¹⁹³.

Już wtedy Konin był ważnym ośrodkiem kultury i nowych prądów religijnych, a także medycyny. Pomyślny rozwój miasta został zahamowany w XVII stuleciu. W 1628 roku wybuchła trwająca trzy lata epidemia, która zdziesiątkowała ludność, dalsze klęski przyniósł „pop-top” szwedzki, pożary i kolejne epidemie¹⁹⁴.

W 1793 roku Konin początkowo znalazł się w zaborze pruskim. Podupadłe miasto liczyło 780 mieszkańców żyjących z rzemiosła, handlu i częściowo pracy na roli. Ulice były wybrukowane, a na rzece Warcie istniał most. W 1794 roku powstańcy kościuszkowscy opanowali Konin, jednak miasto przechodziło z rąk do rąk. Akt insurekcji wpisano do ksiąg miejskich. Skutkiem wspierania przez mieszczan insurekcji były represje pruskie – całkowicie wyeliminowano samorząd miejski poprzez wprowadzenie urzędu burmistrza policyjnego. W 1800 roku miasto liczyło 962 mieszkańców. W roku 1806 Konin wszedł w granice Księstwa Warszawskiego. Miasto było ważnym ośrodkiem organizacji wojsk polskich. Podobnie jak w innych miastach działała tu Gwardia Narodowa, czyli „straż miejska” zorganizowana i utrzymywana przez mieszczan. W 1810 roku mieszkało w mieście już 1840 osób¹⁹⁵.

Po upadku Księstwa Warszawskiego i Kongresie Wiedeńskim Konin znalazł się w Królestwie Polskim. W 1826 roku powstała w mieście gmina ewangelicka, która w latach 1853 – 1854 wybudowała gmach zboru na terenie dawnego kościoła i szpital p.w. Św. Ducha. Natomiast w roku 1832 powstała nowa, murowana synagoga. W latach 1816 –

¹⁹³ <http://www.konin-starowka.pl/historiamiasta.html>, z dnia 12.02.2008 r.

¹⁹⁴ B. Baranowski, *Konińskie od początku XVI do końca XVIII wieku*, (w:) *Województwo konińskie – monografia regionalna: Zarys dziejów, obraz współczesny, perspektywy rozwoju*, pod red. T. Janusza, D. Stosa, Łódź-Konin 1986, s. 88 – 96.

¹⁹⁵ <http://www.konin-starowka.pl/historiamiasta.html>, z dnia 12.02.2008 r.

1842 Konin był miastem obwodowym dla 2 dużych powiatów – konińskiego i pyzdrskiego. W 1828 roku wybudowano gmach Starostwa Powiatowego mający stanowić siedzibę Komisarza Obwodu Konińskiego. W 1831 roku podczas powstania listopadowego w Koninie uformował się IV Szwadron I Pułku Ziemi Kaliskiej, zwany szwadronem konińskim. Liczył on 116 żołnierzy, a spośród innych szwadronów wyróżniał się tym, że w jego skład weszli nie tylko szlachcice i uchodził on za najlepszy oddział w całym pułku. Miasto powoli rozwijało się gospodarczo. W latach trzydziestych XIX wieku przeprowadzono regulacje miasta – wytyczono nowe ulice i place, rozbierano stare zniszczone budynki i zainicjowano rozbudowę miasta. Liczba mieszkańców ciągle rosła. W drugiej połowie XIX wieku zaczął rozwijać się przemysł. W mieście działały 2 fabryki maszyn i narzędzi rolniczych, 2 zakłady kotlarskie, 4 garbarnie, mydlarnie i wiele zakładów spożywczych (browary, olejarnia, wytwórnia wódek, fabryki octu, wody sodowej itd.). Już w 1859 roku istniała w Koninie księgarnia, a w roku 1864 powstał pierwszy zakład fotograficzny. To w Koninie powstały: w 1862 roku szkoła średnia – Powiatowa Szkoła Pedagogiczna, a w 1874 roku Straż Ogniowa i Drukarnia E.P. Michale. W czasie powstania styczniowego w 1863 roku w okolicy miasta miało miejsce wiele potyczek i bitew. Samo miasto było silnym punktem koncentracji wojsk carskich, a koszty utrzymania dużej ilości żołnierzy ponosiło miasto¹⁹⁶. Najgroźniejsze w skutkach powstanie styczniowe z roku 1863 przebiegło tu w szczególnie ostrej, krwawej formie, znaczone licznymi bitwami i represjami. Po okresie Królestwa Polskiego miasto na długie lata straciło znaczenie centrum regionu¹⁹⁷.

W 1905 roku doszło w Koninie do wystąpień antycarskich i strajków w szkołach elementarnych, gdzie żądano nauczania w języku polskim. Konińska powieściopisarka Zofia Urbanowska na fali liberalizacji przepisów oświatowych doprowadziła wówczas do przekształcenia konińskiego progimnazjum na prywatną, 7-klasową, Szkołę Handlową. W końcu XIX i na początku XX wieku zaczęły tworzyć się w mieście pierwsze organizacje społeczne i polityczne. Należałoby tu wspomnieć o powstałym w 1908 roku w Koninie oddziale Kaliskiego Towarzystwa Wioślarskiego oraz o oddziale Towarzystwa Muzycznego w Kaliszu, które w roku 1911 miało w Koninie 72 członków. Z organizacji o charakterze gospodarczym można wymienić Towarzystwo Oszczędnościowe i Towarzystwo Wzajemnego Kredytu, w sferze dobroczynności działały Towarzystwo Wspierania Biednych Chrześcijan

¹⁹⁶ <http://www.konin-starowka.pl/historiamiasta.html>, z dnia 12.02.2008 r.

¹⁹⁷ B. Baranowski, *Konińskie od początku...*, op. cit., s. 92 – 96.

i Towarzystwo Wspierania Biednych Żydów. Powoli, ale pomyślnie rozwijały się handel i przemysł – głównie spożywczy i metalowy. W 1912 roku miasto osiągnęło liczbę 8 071 mieszkańców i bardzo dynamicznie rozbudowywały się jego przedmieścia. Po czerwcu 1914 roku, gdy wybuchła I wojna światowa, do Konina i okolic docierali liczni uciekinierzy ze zniszczonego przez wojska niemieckie Kalisza. Latem 1914 roku w mieście powstała i ukazywała się pierwsza w dziejach miasta skromna gazeta – „Wieści z Konina”. W listopadzie 1914 roku doszło do jednodniowej bitwy o miasto pomiędzy nacierającymi od strony Kalisza Niemcami, a broniącymi Konina wojskami carskimi, w której z obu stron zginęło kilkudziesięciu żołnierzy. Ostrzał artyleryjski na szczęście ominął miasto, a pozostałością po bitwie jest cmentarzyk wojskowy przy ul. Kaliskiej. Sytuacja gospodarcza miasta po tych wydarzeniach nie była najlepsza¹⁹⁸.

Odzyskanie niepodległości w 1918 roku nie przyniosło oczekiwanej poprawy sytuacji gospodarczej. W mieście nie było wodociągów i kanalizacji, a mieszkańcy boleśnie odczuli skutki kryzysów ekonomicznych z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych. Ożywienie przyniosło dopiero otwarcie linii kolejowej łączącej Poznań z Warszawą i budowa kanału Warta – Gopło. W czasie II wojny światowej Konin znalazł się na obszarze ziem włączonych do III Rzeszy, w ramach tzw. Kraju Warty. Jednocześnie został siedzibą hitlerowskich władz powiatowych. W okolicznych lasach hitlerowcy dokonali masowych mordów ludności polskiej wyznania starozakonnego¹⁹⁹.

Po II wojnie światowej, lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte przyniosły gwałtowny proces uprzemysłowienia, co zmieniło oblicze rolniczego dotychczas regionu. Gwałtowny przyrost ludności spowodował również szybki rozwój przestrzenny Konina. Miasto wchłaniało kolejne podmiejskie wsie, coraz bardziej oddalone od historycznego centrum. Województwo konińskie zostało utworzone dnia 1 czerwca 1975 roku wraz z ówczesnie wprowadzoną reformą administracyjną. Utworzono wówczas 49 nowych województw. W skład województwa konińskiego weszły wschodnie rejony dawnego województwa poznańskiego oraz niewielkie fragmenty województw bydgoskiego oraz łódzkiego. Na mapie Polski województwo konińskie zajmowało niemal centralne położenie, granicząc z 6 województwami: poznańskim, bydgoskim, wrocławskim, płockim, sieradzkim i kaliskim. Powierzchnia województwa

¹⁹⁸ <http://www.konin-starowka.pl/historiamiasta.html>, z dnia 12.02.2008 r.

¹⁹⁹ A. Tomaszewicz, *Konińskie w XIX i pierwszej połowie XX wieku*, (w:) *Województwo konińskie – monografia regionalna: Zarys dziejów, obraz współczesny, perspektywy rozwoju*, pod red. T. Janusza, D. Stosa, Łódź – Konin 1986, s. 96 – 114.

wynosiła 5138,9 km², co stanowiło ok. 1,6% powierzchni kraju i zajmowało 33 pozycję pod względem wielkości wśród 49 województw²⁰⁰.

Konin został stolicą województwa, a zarazem ważnym centrum administracyjnym i ośrodkiem dynamicznie kształtującego się życia politycznego i społecznego dla całego obszaru wschodniej Wielkopolski. Rozwój gospodarczy wiązał się z budową wielkich odkrywek węgla brunatnego w okolicach Konina, Ślesina i Kleczewa. Przyjęta w latach pięćdziesiątych koncepcja urbanistyczna doprowadziła do powstania dwóch odrębnych części miasta, rozdzielonych niezabudowaną przestrzenią doliny Warty. Miasto stało się ważnym ośrodkiem przemysłu energetycznego i wydobywczego, ale również hutniczego. Do roku 1998 Konin był stolicą województwa konińskiego. Miasto rozrastało się w szybkim tempie i dziś zajmuje powierzchnię 81 km², mieszka tu ponad 80 tys. obywateli. Jedną z niewątpliwych zalet Konina jest jego położenie w centrum kraju. Zaledwie 50 km dzieli miasto od Kalisza, 100 km od Poznania, Torunia i Bydgoszczy i około 200 km od Warszawy²⁰¹.

Przez miasto przebiega autostrada A2 wschód – zachód, łącząca Warszawę z Poznaniem i będąca częścią międzynarodowej trasy Berlin – Moskwa. Miasto przecina także droga krajowa nr 25 z północy na południe (Bydgoszcz – Kalisz). Przebiegająca przez Konin magistrala kolejowa Berlin – Moskwa oraz port rzeczny na Warcie, który poprzez sieć jezior i kanałów łączy miasto z wybrzeżem Bałtyku – stwarzają dodatkowe możliwości wykorzystania alternatywnych środków transportu. Taka lokalizacja umożliwia utrzymywanie bliskich kontaktów gospodarczych i kulturalnych z większymi aglomeracjami²⁰².

Z dniem 1 stycznia 1999 roku wraz z wprowadzeniem reformy administracyjnej kraju Konin utracił status miasta wojewódzkiego i wszedł w skład województwa wielkopolskiego ze stolicą w Poznaniu. Uzyskał status miasta na prawach powiatu, a także jest stolicą powiatu ziemskiego okalającego miasto Konin²⁰³.

²⁰⁰ P. Maluśkiewicz, *Województwo konińskie*, Warszawa – Poznań 1983, s. 7 – 9.

²⁰¹ <http://www.konin.biz>, z dnia 21.11.2007 r.

²⁰² <http://www.konin.pl>, z dnia 21.11.2007 r.

²⁰³ <http://www.konin.biz>, z dnia 21.11.2007 r.

2. Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania regionu konińskiego

Region koniński jest nieodłącznie związany z trzema największymi zakładami przemysłowymi, które są motorem napędowym tego regionu. Te przedsiębiorstwa to:

- Kopalnia Węgla Brunatnego „Konin” w Kleczewie S.A.;
- Aluminium Konin-Impexmetal S.A.;
- Zespół Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin S.A.

Znakomita większość mieszkańców jest bezpośrednio bądź też pośrednio związana z jednym z tychże obiektów. Sytuacja ekonomiczna w regionie jest niezwykle skomplikowana. Jest to o tyle interesujące, że wspomniane wyżej zakłady koegzystują ze sobą i pogorszenie sytuacji w jednym z nich oddziałuje bezpośrednio na kondycję pozostałych. Należy też dodać, że pomimo usilnych starań władz miasta w Koninie od wielu już lat nie pojawił się nowy duży inwestor, a co za tym idzie nie przybywa znacząco nowych miejsc pracy. Ponadto restrukturyzacja, prywatyzacja i modernizacja wymienionych wyżej przedsiębiorstw powoduje niejednokrotnie redukcję zatrudnienia. Jednocześnie miasto jest ośrodkiem dynamicznie kształtującego się życia politycznego i społecznego dla obszaru Wschodniej Wielkopolski.

Dla dalszych rozważań dotyczących miasta Konina niezbędna wydaje się analiza zarówno sytuacji społecznej w mieście, jak i sytuacji gospodarczej. Analizując dane demograficzne zauważa się stały spadek liczby mieszkańców miasta. Przykładowo liczba mieszkańców miasta z 83 426 w roku 1998 spadła do 80 838 w roku 2005. Szczegółowe dane odnośnie struktury demograficznej w mieście z uwzględnieniem kryterium płci i wieku prezentuje tabela 1.

Dodatkowo prognozy demograficzne są zdecydowanie rozczarowujące, bowiem przewidywana liczba mieszkańców w roku 2030 oscyluje w granicach 66 tys. Wynika to przede wszystkim z niskiego przyrostu naturalnego, ale także z ujemnego salda migracji. Zauważalne są również niekorzystne zmiany w strukturze wiekowej konińskiego społeczeństwa, co jednoznacznie wskazuje, że jest to społeczeństwo starzejące się. Wskaźnik obciążenia ekonomicznego oraz starzejącą się strukturę społeczeństwa szczegółowo ilustruje to tabela 2²⁰⁴.

W zakresie szkolnictwa obserwowany jest wzrost liczby placówek oświatowych, ale jednocześnie odnotowuje się spadek liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli i szkół podstawowych, co w dłuższej perspektywie powodować może trudności z wykorzystaniem bazy

²⁰⁴ <http://www.konin.pl>, z dnia 21.11.2007 r.

oświatowej w Koninie. Zauważa się również wyraźny spadek liczby uczniów zasadniczych szkół zawodowych na rzecz szkolnictwa licealnego.

Tabela 1. Ludność Konina według wieku i płci w 2004 roku

WIEK	OGÓLEM	MĘŻCZYŹNI	KOBIETY
0-2	2 005	1 020	985
3-6	2 975	1 526	1 449
7-12	5 668	2 898	2 770
13-15	3 320	1 685	1 635
16-18	3 607	1 852	1 755
19-24	8 219	4 083	4 136
25-29	6 588	3 321	3 267
30-39	11 637	5 870	5 767
40-49	11 935	5 646	6 289
50-59	12 909	5 835	7 074
60-64	3 580	1 607	1 973
+65	8 823	3 476	5 347
OGÓLEM	81 266	38 819	42 447

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie Urzędu Miejskiego w Koninie (<http://www.konin.pl>, z dnia 21.11.2007 r.).

Tabela 2. Wskaźnik obciążenia ekonomicznego i starzenia demograficznego

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004
Ogólna liczba ludności	83 517	83 377	82 177	81 774	81 266
Liczba osób w wieku przedprodukcyjnym	19 537	18 752	17 758	16 958	16 297
Liczba osób w wieku poprodukcyjnym	9 313	9 718	10 185	10 507	10 796
Liczba osób w wieku produkcyjnym	54 667	54 907	54 234	54 309	54 173
Liczba osób w wieku nieprodukcyjnym (po + przed)	28 850	28 470	27 943	27 465	27 093
Wskaźnik starzenia demograficznego Liczba osób w wieku poprod. na 100 osób	17,0	17,6	18,7	19,3	19,9
Wskaźnik obciążenia ekonomicznego Liczba osób w wieku nieprod. na 100 osób	52,8	51,9	51,5	50,6	50,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie Urzędu Miejskiego w Koninie (<http://www.konin.pl>, z dnia 21.11.2007 r.).

Mimo tego, że na terenie Konina istnieje sześć uczelni wyższych to widać wyraźny wpływ absolwentów szkół średnich do większych ośrodków akademickich takich jak Poznań, Wrocław, Warszawa oraz Toruń. Jeśli zaś idzie o sytuację służby zdrowia to rysuje się tu wyraźny postęp. Rośnie liczba lekarzy oraz aptek, a także liczba łóżek szpitalnych przypadających na 10 tys. mieszkańców. Ten ostatni wskaźnik jest najwyższy w całej Wielkopolsce. Mankamentem są natomiast w opinii mieszkańców w zakresie funkcjonowania służby zdrowia, co przejawia się spadkiem zaufania ludności do lekarzy. Odnotowuje się również wzrost agresywnych zachowań, szczególnie wśród dzieci i młodzieży, bowiem dolna granica wieku osób dokonujących przestępstw z roku na rok obniża się. Z drugiej jednak strony statystyczna wykrywalność przestępstw w latach 2000 – 2005 w regionie konińskim należy do najwyższych w województwie i wynosi 65,3%. W ostatnich latach wzrastały nakłady na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły one bowiem dwukrotnie. Wydatki na kulturę fizyczną i sport rosły jeszcze dynamiczniej, ponieważ odnotowuje się trzykrotny wzrost nakładów finansowych. Na terenie miasta funkcjonuje kilka hoteli, schronisk młodzieżowych, ośrodki i miejsca wypoczynkowe, kompleksy sportowo-rekreacyjne oraz ośrodki jazdy konnej. Promocją kultury fizycznej w mieście zajmuje się obecnie około 30 stowarzyszeń. Miasto posiada także kilka zabytków architektury sakralnej i mieszczańskiej²⁰⁵.

W sferze gospodarczej kluczową rolę odgrywa powstały w latach sześćdziesiątych przemysł górniczy, energetyczny i hutniczy. Jednakże powstają także przedsiębiorstwa niezwiązane z przemysłem paliwowo-energetycznym, w szczególności zaś w branży budowlanej, przetwórstwa spożywczego oraz mleczarskiego. W strukturze wielkości podmiotów gospodarczych dominują mikro i małe przedsiębiorstwa mimo to w 2005 roku odnotowano bardzo niski wskaźnik przedsiębiorczości w porównaniu z innymi miastami Wielkopolski. Dane dotyczące podmiotów gospodarki z uwzględnieniem sektorów własnościowych ilustruje tabela 3.

Dominującą rolę w regionie zajmuje zatrudnienie w sektorze publicznym, natomiast w sektorze prywatnym Konin plasuje się na jednym z ostatnich miejsc w województwie. Warto w tym kontekście spojrzeć jak kształtuje się zatrudnienie w poszczególnych sektorach gospodarki na terenie miasta. Szczegółowe dane dotyczące poziomu zatrudnienia prezentuje tabela 4.

²⁰⁵ Strategia Rozwoju Konina 2007 – 2015 (<http://www.konin.pl/index.php?id=62>, z dnia 12.02.2008 r.), s. 5 – 9

Tabela 3. Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON wg sektorów własnościowych

Sektor własnościowy	2000	2001	2002	2003	2004
Ogółem	7 139	7 590	7 843	8 067	7 900
Sektor publiczny					
• podmioty gospodarki narodowej ogółem	234	223	222	271	271
• pań. i sam. jednostki prawa budżetowego ogółem	112	100	101	145	145
• przedsiębiorstwa państwowe	6	6	6	6	6
• spółki handlowe	25	27	25	27	27
• pań. i sam. jednostki prawa budżetowego, gosp. pomocnicze	7	3	2	2	2
Sektor prywatny					
• podmioty gospodarki narodowej ogółem	6 905	7 367	7 621	7 796	7 629
• osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	5 571	6 018	6 279	6 425	6 425
• spółki handlowe	371	403	457	483	483
• spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	87	94	94	93	93
• spółdzielnie	37	35	35	34	34
• fundacje	5	5	5	6	6
• stowarzyszenia i organizacje społeczne	104	117	117	120	120

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie Centralnego Urzędu Statystycznego (<http://www.stat.gov.pl>, z dnia 12.02.2008 r.).

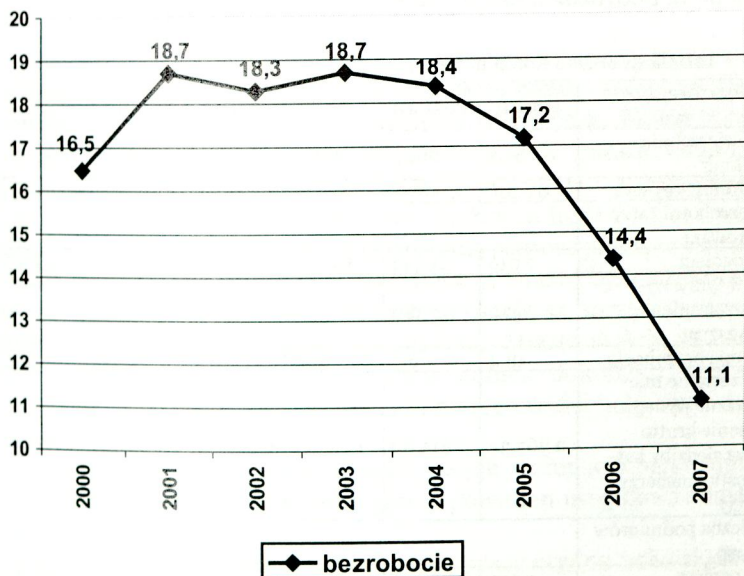
Kolejnym bardzo ważnym zagadnieniem jest poziom bezrobocia w Koninie. W latach 2000 – 2003 odnotowano wzrost stopy bezrobocia na terenie miasta, natomiast w latach 2004 – 2007 zauważalna jest wyraźna tendencja spadkowa. Spadek ten wiąże się niezaprzeczalnie z wysokim poziomem emigracji zarobkowej nie tylko do większych miast na terenie województwa czy całego kraju, ale również za granicę. Odnotować należy, że na przestrzeni lat 2000 – 2005 najmniej liczną grupę bezrobotnych stanowiły osoby z wykształceniem wyższym, natomiast najliczniejszą stanowiły osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Jednocześnie jednak w 2005 roku zanotowano trzykrotny wzrost liczby osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym w porównaniu do roku 2000²⁰⁶. Szczegółowy poziom bezrobocia prezentuje wykres 1.

Tabela 4. Pracujący w gospodarce narodowej wg sekcji EKD w latach 2000 – 2004

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004
OGÓLEM	27 723	27 095	24 696	23 351	24 694
w tym:					
Rolnictwo, leśnictwo i łowiectwo	83	77	82	b.d.	62
Górnictwo i kopalnictwo	255	377	b.d.	b.d.	129
Działalność produkcyjna	6 271	6 388	5 853	5 806	5 969
Zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	2 140	2 071	2 463	2 226	1 800
Budownictwo	3 519	3 112	2 235	1 559	1 961
Handel i naprawy	3 220	3 258	3 250	3 264	3 224
Hotele i restauracje	223	198	167	b.d.	238
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	2 345	2 317	2 071	1 928	1 925
Pośrednictwo finansowe	939	902	775	653	851
Obsługa nieruchomości, wynajem i działalność związana z prowadzeniem interesów	1 165	1 123	1 032	1 116	1 532
Administracja publiczna i obrona narodowa, gwarantowana prawnie opieka socjalna	1 898	2 096	1 613	1 765	2 077
Edukacja	2 008	1 993	2 025	2 325	2 375
Ochrona zdrowia i opieka socjalna	2 945	2 484	2 590	2 015	1 876
Pozostała działalność usługowa, komunalna, socjalna i indywidualna	676	672	505	456	648

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie Urzędu Miejskiego w Koninie (<http://www.konin.pl>, z dnia 21.11.2007 r.).

Wykres 1. Stopa bezrobocia w mieście Koninie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Powiatowego Urzędu Pracy w Koninie (<http://www.pup.konin.pl>, z dnia 12.02.2008 r.).

Jednocześnie wydaje się, że dla uzyskania pełnego obrazu sytuacji społeczno-ekonomicznej w Koninie należałoby również skonfrontować dane dotyczące stanu miasta z innymi najważniejszymi miastami w Wielkopolsce, z którymi miasto ma konkurować. Takie zestawienie zawiera tabela 5.

Analiza danych statystycznych dotyczących regionu pozwala stwierdzić, że Konin jest ważnym ośrodkiem we wschodniej Wielkopolsce nie tylko pod względem gospodarczym, ale także kulturowym, sportowym oraz politycznym. Jednocześnie jednak należy pamiętać, że od wielu lat boryka się z problemami społecznymi oraz industrialnymi. Receptą na poprawę sytuacji w regionie może być niewątpliwie sprawnie funkcjonujący samorząd terytorialny, zarówno na poziomie gminnym, jak i powiatowym. Konin będąc miastem na prawach powiatu posiada szerokie spektrum możliwości działania. Skuteczność, czy też wydajność działań podejmowanych przez samorząd zależy przede wszystkim od jego struktury, ale także od zasobów kadrowych. Organizacja samorządu gminnego w Koninie oraz struktura organi-

zacyjna Urzędu Miejskiego w Koninie jest przedmiotem rozważań w kolejnym podrozdziale.

Tabela 5. Miasto Konin na tle wybranych miast Wielkopolski w 2004 roku

Wyszczególnienie	Konin	Poznań	Piła	Kalisz	Leszno	woj. wlkp.
Powierzchnia w km ²	81,7	261,3	102,7	69,8	31,9	29825,6
Ludność ogółem	81 266	57 0778	75 248	108 792	63 787	3 365 283
Bezrobotni zarejestrowani						
- ogółem	7 016	21 544	10 568	7 146	3 968	232 251
- w tym z wykształceniem wyższym	470	2 380	404	473	275	10 084
Stopa bezrobocia	18,4	6,7	19,0	14,7	13,4	15,9
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (wg siedziby jednostki macierzystej)	2 367,34	2 615,89	1 943,11	2 163,80	2 026,43	2 204,28
Liczba podmiotów gosp.						
- ogółem	7 972	88 056	8 396	11 762	8 555	334 505
- w tym z udz. kapit. zagr.	95	2 227	70	121	101	4 652
- na 1000 ludności	98,1	154,3	111,6	108,1	134,1	99,4
Mieszkania oddane do użytku						
- ogółem	349	2 509	332	519	340	11 093
- na 1000 mieszkańców	4,29	4,39	4,41	4,77	5,33	3,30
Wydatki budżetowe na zadania inwestycyjne (w tys. zł)	17 627,7	16 6327,4	b.d.	35 270,1	24 434,3	355 327,8
- na 1 mieszkańca	0,217	0,291	b.d.	0,324	0,383	0,105

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie Urzędu Miejskiego w Koninie (<http://www.konin.pl>), z dnia 21.11.2007 r.)²⁰⁷.

²⁰⁷ Tego elementu zabrakło w zapisach Strategii Rozwoju Konina 2007 – 2015. Otóż wydaje się, że zestawienie walorów najważniejszych konkurentów w regionie Wielkopolski jest warunkiem niezbędnym dla uzyskania klarownego obrazu pozycji miasta. Warto też porównać pozycję miasta w stosunku do danych pochodzących z całego województwa. Dzięki temu można bowiem realnie ocenić swoją sytuację na tle konkurentów i zaplanować działania, które w konsekwencji mają doprowadzić do jej poprawy. Szerzej o strategii miasta traktuje podrozdział 5 tego rozdziału.

3. Organizacja samorządu gminnego oraz struktura organizacyjna Urzędu Miejskiego w Koninie

Jak już była o tym mowa wcześniej Konin jest miastem na prawach powiatu, co oznacza, że jest przede wszystkim gminą, która dodatkowo wykonuje zadania powiatu na swoim terytorium. Mamy zatem dwa podstawowe organy samorządowe na terenie miasta. Organem stanowiąco-kontrolnym jest Rada Miasta, natomiast organem wykonawczym jest Prezydent Miasta mimo, że Konin liczy 80 tys. mieszkańców. Wynika to z faktu, iż przed reformą samorządową w Koninie władze wykonawczą sprawował prezydent, a miasto było stolicą województwa konińskiego. Szczegółową organizację samorządu normuje Statut Miasta Konina uchwalony przez Radę Miasta w dniu 26 listopada 2003 r.²⁰⁸ Do końca 2007 roku w statucie dokonano zaledwie jednej, ale za to bardzo obszernej zmiany jego treści uchwałą z dnia 30 maja 2007 r.²⁰⁹

Zgodnie z wymogami ustaw ustrojowych statut jednostki samorządu terytorialnego na poziomie gminy powinien uregulować następujące sprawy:

- organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organu uchwałodawczego, działającego na sesji oraz przygotowywanie sesji przez przewodniczącego;
- listę komisji stałych i zasady dotyczące komisji stałych rady, a w szczególności:
 - szczegółową listę komisji stałych oraz zakres działania każdej z nich;
 - liczebność poszczególnych komisji stałych;
 - zasady wyboru komisji;
 - tryb wyboru przewodniczącego komisji;
 - tryb podejmowania uchwał przez komisje;
 - organizację wewnętrzną komisji i tryb ich działania;
- dodatkowo w odniesieniu do komisji rewizyjnej należy ustalić:
 - procedurę gwarantującą udział w komisji rewizyjnej przedstawicieli wszystkich klubów radnych oraz radnych niezrzeszonych;
 - zasady określania przez radę kontroli zleconych komisji rewizyjnej;

²⁰⁸ Uchwała Nr 207 Rady Miasta Konina z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Konina (Dz. U. Województwa Wielkopolskiego 2004 Nr 1, poz. 5).

²⁰⁹ Uchwała Nr 100 Rady Miasta Konina z dnia 30 maja 2007 r. zmieniająca Statut Miasta Konina (Dz. U. Województwa Wielkopolskiego 2007 Nr 119, poz. 2771).

- zasady powoływania komisji doraźnych;
- zasady tworzenia i działania klubów radnych, a w szczególności:
 - tryb zgłaszania utworzenia klubu lub jego likwidacji przewodniczącemu rady;
 - minimalną liczbę członków klubu;
 - ewentualne zasady korzystania przez klub ze środków z budżetu gminy;
- tryb pracy prezydenta miasta;
- wykaz stanowisk obsadzanych w drodze mianowania;
- zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich;
- zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej;
- zasady udziału przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy;
- uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej;
- zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej²¹⁰.

Statut Miasta Konina spełnia wszystkie powyższe wymagania. W ramach jego zapisów unormowane zostały podstawowe zagadnienia wymagane przepisami prawa. Według stanu na dzień 31 grudnia 2007 roku w Koninie funkcjonuje sześć komisji:

- Komisja Rewizyjna;
- Komisja Finansów i Gospodarki Miejskiej;
- Komisja Infrastruktury Miejskiej i Ochrony Środowiska;
- Komisja Oświaty, Kultury i Sportu;
- Komisja Praworządności i Porządku Publicznego;
- Komisja Rodziny, Zdrowia i Spraw Społecznych.

W Radzie Miasta natomiast działają obecnie cztery kluby radnych: Platforma Obywatelska, Lewica i Demokraci, Prawo i Sprawiedliwość, Wasz KONIN. Przewodniczącym rady jest członek Klubu Platformy Obywatelskiej – Wiesław Steinke, który w wyborach do Rady Miasta uzyskał najlepszy wynik w skali całego miasta. W radzie funkcje jej dwóch wiceprzewodniczących pełni po jednym przedstawicielu klubu Prawo i Sprawiedliwość oraz Lewicy i Demokratów.

Jeżeli chodzi o prezydenta to funkcja ta sprawowana jest przez Kazimierza Pałasza, który dodatkowo powołał dwóch zastępców. Pierwszy z nich odpowiedzialny jest za sprawy gospodarcze, natomiast drugi za sferę społeczną. Strukturą pomocniczą prezydenta jest Urząd Miej-

²¹⁰ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu...*, op. cit., s. 24.

ski w Koninie, którego organizację i zasady działania określa szczegółowo Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Koninie nadany przez prezydenta²¹¹.

Z zapisów regulaminu wynika, że prezydent wykonuje zadania nałożone: ustawą o samorządzie gminnym, ustawą o samorządzie powiatowym, uchwałą Rady Miasta Konina oraz innymi przepisami prawa określającymi kompetencje prezydenta. Zadania te wykonywane są przez prezydenta przy pomocy urzędu, którego jest on kierownikiem oraz zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych²¹². Jednocześnie jest także zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży w ustawowo określonym zakresie. Wewnętrzными komórkami organizacyjnymi są wydziały, referaty i równorzędne im komórki organizacyjne. W skład urzędu wchodzi następujące wydziały:

- Wydział Urbanistyki i Architektury;
- Wydział Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami;
- Wydział Geodezji i Katastru;
- Wydział Drogownictwa i Gospodarki Komunalnej;
- Wydział Spraw Lokalowych;
- Wydział Inwestycji;
- Wydział Działalności Gospodarczej i Rozwoju;
- Wydział Spraw Obywatelskich;
- Wydział Komunikacji;
- Wydział Oświaty;
- Wydział Kultury, Sportu i Spraw Społecznych;
- Wydział Podatków i Opłat;
- Wydział Budżetu;
- Wydział Księgowości;
- Wydział Organizacyjny i Kadr;
- Wydział Prawny i Zamówień Publicznych;
- Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności;
- Wydział Informatyki;
- Biuro Prezydenta Miasta;
- Biuro Rady Miasta;
- Urząd Stanu Cywilnego;
- Straż Miejska.

²¹¹ Zarządzenie Nr 10/2007 Prezydenta Miasta Konina z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Koninie (<http://www.konin.pl/bip>, z dnia 21.11.2007 r.).

²¹² Strukturę zatrudnienia w urzędzie przedstawia **Załącznik nr 2 – Dane statystyczne – Urząd Miejski w Koninie**.

Ponadto w skład urzędu wchodzi następujące referaty:

- Biuro Współpracy z Zagranicą i Integracji Europejskiej;
- Referat Kontroli;
- Referat Ochrony Środowiska.

Dodatkowo w strukturze urzędu i komórek organizacyjnych działają:

- Biuro Obsługi Interesanta (pracownicy delegowani przez wydziały);
- Miejski Rzecznik Konsumentów;
- Rzecznik Prasowy Prezydenta;
- Pełnomocnik ds. Systemu Jakości;
- Pion Ochrony Informacji Niejawnych;
- Pełnomocnik ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi;
- Administrator Bezpieczeństwa Informacji;
- Audytor Wewnętrzny;
- Służba BHP;
- Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności²¹³.

Poszczególnymi wydziałami i referatami kierują kierownicy na zasadzie jednoosobowego kierownictwa. Jednakże funkcje te sprawują również przy pomocy swoich zastępców. Wyjątkiem jest np. Wydział Urbanistyki i Architektury, gdzie jego kierownikiem jest Architekt Miejski; Wydział Geodezji i Katastru kierowany jest przez Geodetę Miejskiego; a także Straż Miejska, której kierownikiem jest Komendant Straży Miejskiej. Prezydent, oprócz dwóch zastępców, powołał sekretarza, który w jego imieniu wykonuje funkcje kierownika administracyjnego urzędu, ale także jest Pełnomocnikiem ds. Systemu Jakości. Drugą ważną funkcją w urzędzie jest skarbnik, który odpowiada za realizację spraw związanych z przygotowaniem projektu budżetowego, sprawozdania z jego wykonania oraz za zachowanie równowagi budżetowej i odpowiednią realizację dochodów i wydatków miasta²¹⁴.

Bezpośrednio Prezydentowi Miasta Konina podlegają następujące wydziały i referaty: Biuro Prezydenta Miasta, Urząd Stanu Cywilnego, Wydział Działalności Gospodarczej i Rozwoju, Wydział Prawny i Zamówień Publicznych, Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, Biuro Rady Miasta, Referat Kontroli, Referat Ochrony Środowiska, Biuro Współpracy z Zagranicą i Integracji Europejskiej, Straż Miejska. Ponadto podlegają mu również: Miejski Rzecznik Konsumentów, Rzecznik Prasowy Prezydenta, Pełnomocnik ds. Systemu Jakości, Pion Ochrony Informacji Niejawnych, Pełnomocnik ds.

²¹³ § 3 – § 6 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koninie.

²¹⁴ § 7 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koninie.

Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, Administrator Bezpieczeństwa Informacji, Audytor Wewnętrzny, Służba BHP oraz Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności. Zastępca Prezydenta ds. gospodarczych nadzoruje i odpowiedzialny jest za pracę następujących wydziałów: Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami, Wydziału Geodezji i Katastru, Wydziału Urbanistyki i Architektury, Wydziału Drogownictwa i Gospodarki Komunalnej, Wydziału Spraw Lokalowych, Wydziału Inwestycji. Ponadto sprawuje on bieżący nadzór nad działalnością Miejskiego Zakładu Komunikacji, Miejskiego Zakładu Gospodarki Odpadami, a także współdziała z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego. Współpracuje i koordynuje również działalność Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o.o., Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o., Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Koninie. Zastępca Prezydenta ds. społecznych nadzoruje i jest odpowiedzialny za pracę następujących wydziałów: Wydziału Spraw Obywatelskich, Wydziału Kultury, Sportu i Spraw Społecznych, Wydziału Oświaty, Wydziału Komunikacji. Ponadto z upoważnienia prezydenta: sprawuje bieżący nadzór nad działalnością Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, Izby Wyrzeźwiń, Miejskiej Biblioteki Publicznej, Konińskiego Domu Kultury, Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koninie, Miejskiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli oraz szkół, przedszkoli, żłobków i innych placówek oświatowych. Współpracuje i koordynuje on również działalność Przedsiębiorstwa Turystyczno-Handlowo-Usługowego Sp. z o.o. w Koninie. Sekretarz Miasta nadzoruje i jest odpowiedzialny za pracę: Wydziału Organizacyjnego i Kadr, Wydziału Informatyki oraz Biura Obsługi Interesanta. Ponadto z upoważnienia Prezydenta sprawuje bieżący nadzór nad działalnością Zakładu Obsługi Urzędu Miejskiego w Koninie. Skarbnik Miasta nadzoruje i odpowiedzialny jest za pracę Zastępcy Skarbnika Miasta i następujących wydziałów: Wydziału Budżetu, Wydziału Księgowości oraz Wydziału Podatków i Opłat²¹⁵.

Warto również wspomnieć, jakie są podstawowe zadania charakterystyczne dla wszystkich wydziałów i referatów. Do wspólnych działań należy w szczególności:

- współdziałanie w przygotowaniu projektu budżetu miasta w zakresie kresie działania wydziału/referatu, nadzór nad jego realizacją

²¹⁵ § 9 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koninie (całą strukturę szczegółowo obrazuje **Załącznik nr 3** – Schemat organizacyjny Urzędu Miejskiego w Koninie).

- oraz przygotowywanie sprawozdań z jego wykonania;
- zapewnienie właściwej i terminowej realizacji zadań;
- współdziałanie w opracowaniu projektu Strategii Rozwoju Miasta;
- współdziałanie z organami samorządowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami na terenie miasta;
- współdziałanie z organami administracji rządowej;
- rozpatrywanie skarg i wniosków obywateli wg właściwości;
- prowadzenie w zakresie wynikającym z upoważnienia prezydenta, postępowania administracyjnego i wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej;
- opracowywanie projektów aktów prawnych rady i prezydenta;
- przygotowywanie okresowych ocen, analiz, informacji;
- współdziałanie w informatyzacji urzędu i doskonaleniu systemu zarządzania jakością;
- współpraca z jednostkami organizacyjnymi miasta według ustalonych kompetencji;
- przygotowywanie materiałów i realizacja procedury wynikającej z ustawy – Prawo zamówień publicznych przy współdziałaniu Wydziału Prawnego i Zamówień Publicznych;
- opracowywanie i dostarczanie informacji do Biuletynu Informacji Publicznej;
- przestrzeganie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych i informacji niejawnych.

Dodatkowo w celu realizacji zadań obejmujących kompetencje kilku wydziałów lub referatów tworzy się zespoły robocze (problemowe), których zakres działania określa prezydent w drodze zarządzenia. Szczegółowy zakres działań wydziałów i referatów stanowią kolejne paragrafy Regulaminu organizacyjnego²¹⁶. W mieście Koninie funkcjonuje również kilkadziesiąt jednostek organizacyjnych miasta, których zakres i działania określają ich statuty lub regulaminy. Natomiast działalność spółek miejskich regulują przepisy kodeksu spółek handlowych oraz ich umowy²¹⁷.

Należy również wspomnieć o tym, że Konin posiada bardzo szerokie kontakty międzynarodowe. Współpraca zagraniczna Konina opiera się przede wszystkim na podpisanych przez miasto umowach

²¹⁶ § 10 – § 44 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koninie.

²¹⁷ Szczegółowy wykaz spółek i jednostek organizacyjnych miasta zawiera **Załącznik nr 4 – Wykaz spółek, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych miasta Konina**.

partnerskich z jedenastoma miastami europejskimi. Są to w kolejności chronologicznej: Henin – Beaumont (Republika Francji) – 1989 r., Herne (Republika Federalna Niemiec) – 1991 r., Czerniowce (Republika Ukrainy) – 1994 r., Briańsk (Federacja Rosyjska) – 1995 r., Wakefield (Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej) – 1996 r., Karłowó (Republika Bułgarii) – 1997 r., Sundsvall (Królestwo Szwecji) – 1999 r., Akmene (Republika Litwy) – 1999 r., Dobele (Republika Łotwy) – 2000 r., Santa Susanna (Królestwo Hiszpanii) – 2002 r., Ungheni (Republika Mołdowy) – 2006 r. Pięć miast partnerskich Konina położone jest w Europie Zachodniej i jest członkiem Unii Europejskiej, pozostała szóstka znajduje się w Europie Środkowo-Wschodniej. Świadczy to może o tym, że miasto przykłada jednakową wagę zarówno do kontaktów z zachodem, jak i ze wschodem naszego kontynentu. Koordynacją prowadzonej przez miasto współpracy międzynarodowej zajmuje się specjalnie do tego celu powołana w 1996 roku jednostka pod nazwą Biuro Współpracy z Zagranicą i Integracji Europejskiej Urzędu Miejskiego w Koninie²¹⁸.

Doświadczenia wyniesione ze współpracy z miastami partnerskimi stanowiły znakomitą bazę do dalszych działań po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Pod koniec 2007 roku w Koninie został oddany do użytku nowy most na rzece Warcie. Inwestycja ta realizowana była dzięki dofinansowaniu z Unii Europejskiej. Ze środków unijnych sfinansowanych zostało bowiem 75% (150 mln zł) projektu „Przeprawa przez rzekę Wartę – nowy przebieg drogi krajowej nr 25”. Pozostałe 25% (50 mln zł) stanowiło wkład własny miasta. Jest to największa jak dotąd inwestycja w historii miasta²¹⁹.

W latach 2002 – 2006 prowadzono działania na rzecz doskonalenia pracy Urzędu Miejskiego w Koninie i poprawy obsługi interesantów. Rozwijano system zarządzania jakością według norm ISO oraz elektronicznego obiegu dokumentów. Systematycznie badano opinie interesantów o pracy urzędu. W efekcie w 2005 roku przyznano, na kolejne trzy lata, Certyfikat Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001:2000. Ważnym osiągnięciem jest pełna komputeryzacja urzędu i rozbudowa systemu elektronicznego obiegu dokumentów, który objął wszystkie stanowiska urzędnicze. Ułatwia on nadzór nad dokumentami, przyspiesza ich obieg i załatwianie spraw. Rozbudowano również internetowy Biuletyn Informacji Publicznej, który umożliwia uzyska-

²¹⁸ Raport o stanie miasta Konina za lata 1998 – 2002, Konin 2002, s. 34 – 38.

²¹⁹ Szczegółowy wykaz inwestycji zawiera **Załącznik nr 5 – Wykaz realizowanych projektów z Funduszy Strukturalnych w Urzędzie Miejskim w Koninie w okresie programowania 2004 – 2006**.

nie wszelkich informacji o działalności samorządu, śledzenie statusu spraw oraz pobieranie i składanie wniosków drogą elektroniczną. Na oficjalnej stronie miasta www.konin.pl wprowadzono wiele form kontaktów mieszkańców z władzami Konina. Realizowana jest budowa miejskiej szerokopasmowej sieci informatycznej, która umożliwi szybki dostęp do internetu. Urząd działał także na rzecz poprawy warunków i estetyki obsługi mieszkańców, czego wyrazem jest przeniesienie na parter odrestaurowanej kamienicy przy placu Wolności 6 – Wydziału Spraw Obywatelskich. Umożliwiło to zorganizowanie przyjaznej sali obsługi i pomieszczeń dla interesantów i pracowników²²⁰.

Za inicjatywę i zaangażowanie w budowie społeczeństwa informacyjnego urząd otrzymał wyróżnienia i nagrody. W 2002 r. pierwszą nagrodę w ogólnokrajowym konkursie „Złoty Bit” zorganizowanym przez redakcję renomowanych pism informatycznych, za wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów oraz tytuł najbardziej zinformatywanego miasta w Wielkopolsce – przyznany przez Unię Wielkopolan. W rankingu najlepszych powiatów, przeprowadzonym w 2005 roku przez Związek Powiatów Polskich Konin zajął 9 miejsce. Informatyzacja urzędu została doceniona przez Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”, które w 2006 roku przyznało Miastu Konin prestiżową nagrodę Złota @ 2006 „Samorządowy Lider Elektronicznej Administracji” w kategorii gminy miejskie²²¹.

4. Podstawy finansów samorządu miejskiego

W kontekście rozważań nad samorządem terytorialnym w Koninie niezbędne wydaje się przeprowadzenie analizy zasobów finansowych, jakimi dysponowało miasto na przestrzeni ostatnich lat. W rozdziale pierwszym była już mowa o ustawowych podstawach finansowania samorządu w Polsce, w tym w szczególności gminy. Jest to bardzo ważne z tego względu, że to właśnie zasoby finansowe są elementem kluczowym dla realizacji podstawowych zadań danej jednostki samorządowej. Mechanizm działania jest identyczny jak w przypadku prywatnych przedsiębiorstw – a więc posiadane zasoby finansowe *de facto* determinują działalność samorządu w poszczególnych sferach. Należałoby zatem w kontekście dalszych rozważań przyjrzeć się bliżej strukturze dochodów i wydatków budżetowych miasta Konina na

²²⁰ Raport o stanie miasta Konina za lata 2002..., op. cit., s. 18.

²²¹ Ibidem, s. 19 (Zob. także Raport o stanie miasta Konina za lata 1998..., op. cit., s. 57 – 60).

przeźrzeni ostatnich lat. Tabela 6 prezentuje dochody i przychody miasta w okresie 5 lat, począwszy od 2002 roku.

Tabela 6. Dochody i przychody miasta Konina w latach 2002 – 2006

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Dochody budżetowe ogółem	186 435 947	173 370 643	200 857 088	227 172 324	276 434 114
w tym:					
Dochody własne	75 145 808	78 013 042	107 878 991	121 265 323	113 386 799
Subwencje i dotacje	111 290 139	95 357 601	92 978 097	105 907 001	163 047 315
Przychody GFOS i GW	16 529 463	9 372 674	20 254 904	14 908 656	12 091 380
Przychody PFOS i GW	6 641 232	3 876 037	8 550 370	6 231 851	6 147 380
Przychody PFGZG i K	327 505	305 885	311 687	354 354	310 000
Przychody pozabudżetowe	9 781 602	14 149 580	10 299 000	12 686 800	140 438 823
RAZEM	219 715 749	201 074 819	240 273 049	261 353 985	435 421 697

Źródło: Raport o stanie miasta Konina za lata 2002 – 2006, Konin 2006, s. 15.

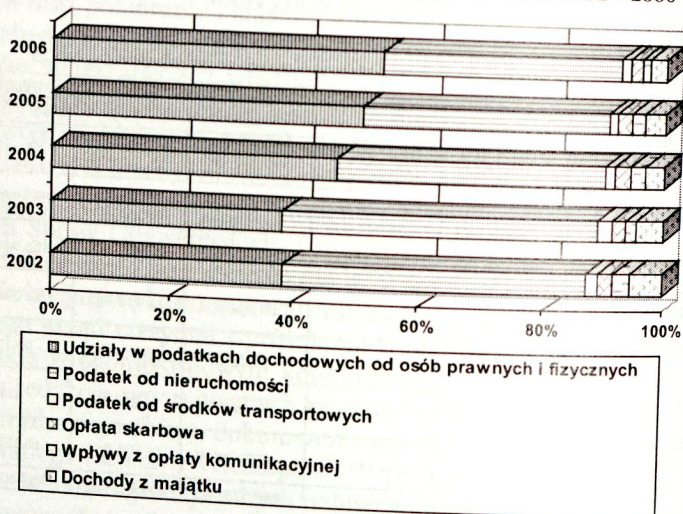
Należałoby także wyróżnić poszczególne główne składniki dochodów budżetu. Szczegółowe zestawienie ilustruje tabela 7, a wizualizację tego zagadnienia zawiera wykres 2.

Tabela 7. Główne dochody w latach 2002 – 2006

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Udziały w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych	25 320 784	25 958 685	43 327 488	52 545 969	54 031 164
Podatek od nieruchomości	32 002 614	34 415 013	40 125 951	40 905 990	38 900 000
Podatek od środków transportowych	1 335 771	1 567 144	1 430 431	1 416 574	1 400 000
Opłata skarbowa	1 678 299	1 565 539	2 421 196	2 515 652	2 000 000
Wpływy z opłaty komunikacyjnej	1 887 594	1 259 056	2 429 403	2 401 131	1 470 000
Dochody z majątku	3 656 403	3 167 563	3 066 723	3 691 247	2 918 975
w tym ze sprzedaży nieruchomości	1 556 683	1 501 597	2 063 897	1 933 460	1 400 000

Źródło: Raport o stanie miasta Konina za lata 2002..., op. cit., s. 16.

Wykres 2. Wizualizacja głównych dochodów w latach 2002 – 2006



Źródło: Raport o stanie miasta Konina za lata 2002..., op. cit., s. 16.

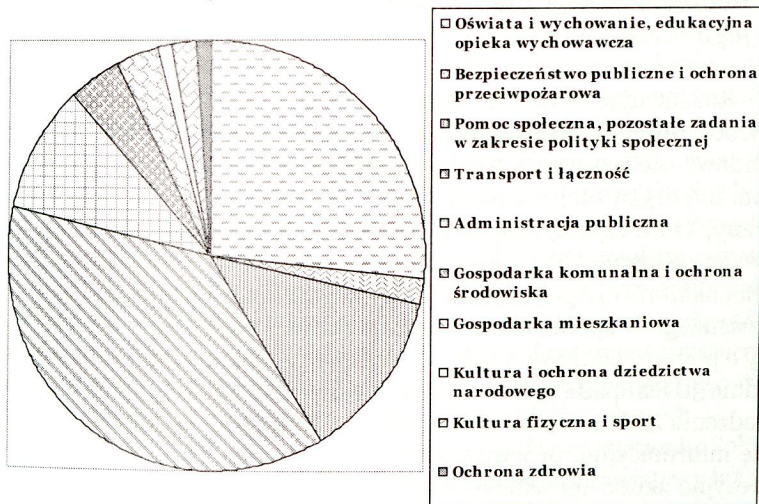
Analizując gospodarkę finansową miasta nie sposób pominąć wydatków. Wydatki i rozchody miasta ukazują tabela 8, natomiast wizualizację głównych wydatków w roku 2006 prezentuje wykres 3.

Tabela 8. Wydatki i rozchody miasta Konina w latach 2002 – 2006

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
WYDATKI BUDŻETOWE OGÓLEM	190 596 889	181 334 596	189 556 498	213 654 854	356 012 275
WYDATKI GFOŚ i GW	14 203 975	10 922 603	15 358 285	20 012 756	13 353 076
WYDATKI PFOŚ i GW	7 509 899	5 499 969	4 998 488	7 733 028	9 060 980
WYDATKI PFGZG i K	319 627	336 616	289 764	242 494	316 500
ROZCHODY POZABUDŻETOWE	7 646 097	5 777 880	10 481 124	8 488 644	60 860 662
RAZEM	220 276 487	203 871 664	220 684 159	250 131 776	439 603 493

Źródło: Raport o stanie miasta Konina za lata 2002..., op. cit., s. 13.

Wykres 3. Główne wydatki w 2006 roku



Źródło: Raport o stanie miasta Konina za lata 2002..., op. cit., s. 14.

Głównym zadaniem, jakie postawiło sobie kierownictwo miasta Konina w latach 2006 – 2007 było rokroczne zwiększanie dochodów własnych i taki podział kolejnych budżetów, by te umożliwiały ciągły, dynamiczny i proinwestycyjny rozwój Konina. Analizując realizację kolejnych budżetów można stwierdzić, że cel ten został zrealizowany.

W roku 2007 zaplanowano dochody budżetu miasta na poziomie 327 798 805,30 zł, z czego dochody gminy to 165 987 272 zł, a dochody powiatu to 161 811 533,30 zł. Jeśli zaś chodzi o wydatki to ogólnie wynoszą one 356 474 343,30 zł, z czego 166 066 895 zł to wydatki gminy, natomiast 190 407 448,30 zł to wydatki związane z realizacją zadań powiatu²²².

Widać wyraźnie na przestrzeni lat wzrost zarówno po stronie dochodów jak i wydatków miasta. Okres 2006 – 2007 to lata szczególne, ponieważ miasto uzyskało dofinansowanie w wysokości około 200 mln złotych na realizację nowego mostu na rzece Warcie. Jednocześnie jednak należy stwierdzić, że głównym źródłem dochodów są subwencje i dotacje, co wpływa niekorzystnie na funkcjonowanie samorządu w Polsce. W literaturze postuluje się bowiem, aby zasadniczą część dochodu gminy stanowiły jednak dochody własne.

²²² Uchwała Nr 39 Rady Miasta Konina z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Konina na 2007 rok (Dz. U. Województwa Wielkopolskiego 2007 Nr 71, poz. 1879).

5. Sytuacja polityczna w mieście oraz preferencje wyborcze jego mieszkańców

Rozpatrując sytuację społeczną w Koninie należałoby również zwrócić uwagę na funkcjonujące na terenie miasta organizacje pozarządowe oraz stowarzyszenia. Na oficjalnej stronie miasta widnieje lista 103 organizacji i stowarzyszeń²²³. Wśród nich można znaleźć podmioty, które zajmują się sferą społeczną i polityczną. Na szczególną uwagę zasługuje kilka z nich. Jest to przede wszystkim Krajowy Związek Lokatorów i Spółdzielców, który zaistniał na bazie niezadowolenia powstałego w spółdzielczości mieszkaniowej po wejściu w życie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych z dnia 30 listopada 1995 r. Widząc niechęć ówczesnych władz do wprowadzenia zmian w prawie stowarzyszenie rozpoczęło szeroką kampanię informacyjną, próbując w ten sposób uświadomić rządzącym represyjne skutki tej ustawy oraz nieaktualność prawa spółdzielczego. Także poprzez wielkie demonstracje i protesty zorganizowane przez KZLiS w całej Polsce w latach 1996 – 1999 doszło do scalenia rozbitego ruchu spółdzielców mieszkaniowych w jedną i mobilną organizację ogólnopolską. Do dzisiaj Krajowy Związek Lokatorów i Spółdzielców pozostaje jedyną, niezależną, silną, ogólnopolską organizacją aktywnych spółdzielców w Polsce. Cała działalność KZLiS odbywa się bez żadnych dotacji, a podstawą bytu są jedynie składki i środki własne członków²²⁴.

Inną ciekawą organizacją jest Towarzystwo Samorządowe w Koninie, które jest organizacją pożytku publicznego i jako takie angażuje się w działania służące ogółowi społeczeństwa. Wszystkie podejmowane inicjatywy odpowiadają na aktualne potrzeby mieszkańców. Wymaga to współpracy wielu osób z sektorów: samorządowego, prywatnego i społecznego. Usługi wykonywane są bezpłatnie z zaangażowaniem społecznym wielu członków. Wiele celów określonych w statucie najtrafniej można zawrzeć w trzech tematach: silny samorząd, nowoczesna edukacja oraz aktywne członkostwo w Unii Europejskiej²²⁵.

Na terenie miasta działa także Stowarzyszenie „Wielkopolska Obywatelska”, którego celem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez uświadamianie potrzeby przestrzegania prawa

²²³ Szczegółową listę zawiera **Załącznik nr 6 – Lista organizacji pozarządowych i stowarzyszeń**, który został dołączony do pracy.

²²⁴ <http://www.kzlis.konin.lm.pl/main.html>, z dnia 12.02.2008 r.

²²⁵ <http://www.towarzystwo.konin.lm.pl>, z dnia 12.02.2008 r.

lacjach między obywatelem a organizacją (instytucją, urzędem), wszechnianie wiedzy o przysługujących obywatelom prawach, powołanie ukierunkowane na uaktywnienie i rozwój zdolności oraz motywacja obywateli w zakresie rozwiązywania własnych problemów i walka o realizację na rzecz ochrony praw człowieka. Podstawę działalności stowarzyszenia stanowi organizowanie bezpłatnego poradnictwa dla obywateli w ramach Biur Porad Obywatelskich. Odbiorcami usług biur są przede wszystkim: osoby i rodziny znajdujące się w sytuacji kryzysowej (niezależnie z powodu nieznanomości swoich praw), społeczność wsi wiejskich, osoby niepełnosprawne i starsze oraz liderzy organizacji społecznych i samorządowych. Dotychczas z porad biura w Koninie skorzystało 1 500 osób. Stowarzyszenie czyni starania, aby swoją działalność rozszerzyć na największą liczbę gmin Wielkopolski. Aktualnie bezpłatne porady i informacje można uzyskać w 4 biurach w Wielkopolsce²²⁶.

Należałoby także wspomnieć o Krajowym Stowarzyszeniu Sołtysów, które powstało w maju 1994 roku w Licheniu z inicjatywy lokalnych stowarzyszeń. Jest to dobrowolny związek stowarzyszeń sołtysów, który zrzesza 26 organizacji z całego kraju, liczących ok. 10 tys. członków. Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów konsekwentnie wspiera działania na polskiej wsi. Czyni to przede wszystkim z myślą o kształtowaniu obywatelskich postaw na wsi, ugruntowaniu demokracji i wspieraniu partnerskiej współpracy administracji samorządowej z mieszkańcami²²⁷.

Warto byłoby także wspomnieć o scenie politycznej w mieście Koninie. W tym przypadku nie ma wielkiego zaskoczenia, bowiem stanowiąca niemal wierne odwzorowanie sceny ogólnokrajowej. Otóż na terenie miasta swoje oddziały posiada większość partii politycznych, które odgrywają znaczącą rolę w polskiej polityce. I tak przykładowo Partia Obywatelska założyła portal internetowy, na którym dostępne są informacje na temat lokalnych inicjatyw i działaczy tej partii²²⁸. Ponadto istnieje również strona klubu konińskich radnych z Platformy Obywatelskiej, na której zamieszczane są informacje o podjętych działaniach oraz aktualnych pracach poszczególnych radnych. Wiele innych serwisów informacyjnych w internecie posiadają Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe.

Na okazji wyborów różnego szczebla pojawiają się również komitety obywatelskie, które wystawiają swoich kandydatów. W szczególności warto zwrócić uwagę na wybory do Rady Miasta Konina.

²²⁶ <http://www.cinfo.org.pl/pl/bazaPPB,organizacja,20,drukuj.html>, z dnia 12.02.2008 r.

²²⁷ <http://www.odnowawsi.republika.pl>, z dnia 12.02.2008 r.

²²⁸ <http://www.po.twoja.org>, z dnia 12.02.2008 r.

W ostatnich wyborach w 2006 roku na terenie miasta swoich kandydatów zaproponowało osiem komitetów wyborców. Były to Komitet Wyborczy Wyborców: DEMOKRACI, Młodzi dla Konina 2006, OBYWATELI ZIEMI KONIŃSKIEJ, Wasz KONIN, Konin dla Młodych, IZBA, FORUM SAMORZĄDOWE KONIN oraz KONIN PÓLNOĆ. Jednakże po zakończeniu kampanii wyborczej zgodnie z przepisami prawa kończą one swoją działalność. Inaczej się stało w przypadku komitetu Wasz KONIN, którego członkowie i miłośnicy po zakończeniu walki wyborczej założyli stowarzyszenie²²⁹. Pod aktem założycielskim podpisało się kilkudziesięciu mieszkańców Konina. Jego zasadniczym celem jest współpraca z klubem radnych Wasz KONIN oraz z koalicją w Radzie Miejskiej. Przedmiotem zainteresowania stowarzyszenia ma być przede wszystkim działanie na rzecz miasta²³⁰.

Chcąc scharakteryzować region koniński należałoby przede wszystkim wspomnieć o preferencjach wyborczych mieszkańców w regionie konińskim. Jest to ważne ze względu na to, że sposób w jaki obywatele korzystają ze swoich czynnych praw wyborczych wynika bezpośrednio z nastrojów społecznych, sytuacji ekonomicznej, własnego miejsca zamieszkania, a także statusu materialnego ich rodzin. Wydaje się również, że aktywność wyborcza jest efektem oceny polskiej sceny politycznej nie tylko na szczeblu centralnym, ale także lokalnym, w tym również oceny najbliższego względem obywatela samorządu gminnego. Warto zatem spojrzeć na wyniki najważniejszych wyborów z regio-

²²⁹ Tego rodzaju działanie znajduje również swoje uzasadnienie w postulatach środowiska naukowego zajmującego się samorządem terytorialnym. Część tego środowiska uważa mianowicie, że warto byłoby po zakończeniu wyborów lokalnych wykorzystać potencjał drzemący w ludności lokalnej i spożytkować go na forum samorządu. Otóż skoro pewna grupa osób zorganizowała się niezależnie od partii politycznych, wystawiła swoich kandydatów, a często również kandydatów na urząd wóldarza gminy czy miasta, to wydaje się, że po zakończeniu wyborów i uzyskaniu mandatu przez danego kandydata grupa ta mogłaby stanowić swoistego rodzaju zaplecze, nie tyle polityczne, co merytoryczne dla niego. W odniesieniu do partii politycznych sprawa jest prosta, bowiem zaplecze dla jej kandydatów stanowią struktury partyjne. W przypadku kandydatów bezpartyjnych znacznie trudniej jest funkcjonować na forum samorządu, bowiem nie posiadają oni takowego zaplecza. Wydaje się, że tego rodzaju wsparcie przydałoby się przede wszystkim kandydatom z małych miejscowości, gdzie działalność radnych opiera się czasem na własnej intuicji, a nie na sprawdzonych wzorcach. Należy powiedzieć, że dobrze byłoby, aby po rozwiązaniu komitetów wyborczych wyborców spożytkować aktywność polityczną czy społeczną mieszkańców i dać im szansę na realizację własnych pomysłów. Idea utworzenia stowarzyszenia, które wspierać ma działalność pewnej grupy radnych wydaje się być zasadna. Czas pokaże, czy prócz deklaracji politycznych działalności stowarzyszenia przyniesie wymierne efekty.

²³⁰ <http://lm.pl/aktualnosci/wiadomosc.php?id=13132&pt=16>, z dnia 12.02.2008 r.

nu konińskiego²³¹. Będą to:

- wyniki wyborów parlamentarnych z 2001 roku;
- wyniki wyborów parlamentarnych z 2005 roku;
- wyniki wyborów parlamentarnych z 2007 roku;
- wyniki wyborów prezydenckich z 2000 roku;
- wyniki wyborów prezydenckich z 2005 roku;
- wyniki Referendum Akcesyjnego z 2003 roku;
- wyniki wyborów samorządowych z 2002 roku;
- wyniki wyborów samorządowych z 2006 roku.

Wybory do Sejmu w 2001 roku zakończyły się zdecydowanym zwycięstwem Sojuszu Lewicy Demokratycznej (występującym w koalicji wyborczej wraz z Unią Pracy) w Okręgu 37 (Konin), gdzie do podziału było 9 poselskich mandatów. Frekwencja w tych wyborach wyniosła 47,82%. Wyniki wyborów przedstawiają się następująco:

- Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy – 5 mandatów;
- Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej – 2 mandaty;
- Komitet Wyborczy Wyborców Platforma Obywatelska – 1 mandat;
- Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego – 1 mandat.

W wyborach do Senatu w 2001 roku w Okręgu 36 (Konin), gdzie do podziału były 2 mandaty, frekwencja wyniosła 47,81%. Oba mandaty senatorskie przypadły kandydatom Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy. Obaj kandydaci łącznie zebrali 74,14% ważnie oddanych głosów w tym okręgu. Na przykładzie wyników z roku 2001 widać zatem wyraźnie, że w owym czasie mieliśmy do czynienia z elektoratem lewicowym²³².

Wybory parlamentarne w 2005 roku pokazały natomiast wyraźny odpływ elektoratu od partii lewicowych i jego stosunkowo duże rozdrobnienie w regionie. Część dotychczasowego lewicowego elektoratu przeniosła swoje głosy na Samoobronę, ale także na Prawo i Sprawiedliwość, które mimo deklarowanego charakteru prawicowego w sferze socjalnej nabiera cech typowych dla ugrupowań lewicowych. Frekwencja w wyborach do Sejmu w Okręgu 37 wyniosła 38,27%. Wyniki przedstawiały się następująco:

²³¹ Należy pamiętać, że wyniki wyborów ogólnokrajowych są przedstawione tylko dla miasta Konina, lub też okręgu wyborczego, w skład którego wchodzi miasto, nie zaś w skali całego kraju.

²³² <http://www.pkw.gov.pl>, z dnia 21.11.2007 r.

- Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej – 20,70% (3 mandaty);
- Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość – 19,69% (2 mandaty);
- Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP – 18,78% (2 mandaty);
- Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej – 13,07% (1 mandat);
- Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego – 10,19% (1 mandat).

W wyborach do Senatu mieliśmy identyczną frekwencję. Po jednym mandacie przypadło kandydatowi Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości (23,79%) i kandydatowi Komitetu Wyborczego Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej (15,79%)²³³.

Przedterminowe wybory parlamentarne przeprowadzone 21 października 2007 roku przyniosły zgoła inne rozstrzygnięcie, które jednak wykazuje duże podobieństwo do wyników ogólnokrajowych. Po pierwsze, podobnie jak w skali całego kraju, wybory wygrała Platforma Obywatelska, a zaraz za nią uplasowało się Prawo i Sprawiedliwość. Część elektoratu odzyskała również konińska lewica. Jednocześnie partie populistyczne uzyskały szczątkowe poparcie, co w skali kraju przełożyło się na to, że ich przedstawiciele nie zasiedli w ławach Parlamentu. Frekwencja w wyborach do Sejmu w Okręgu 37 wyniosła 50,78%, a mandaty zdobyły następujące komitety:

- Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP – 34,18% (3 mandaty);
- Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość – 29,24% (3 mandaty);
- Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci SLD+SD-PL+PD+UP – 17,44% (2 mandaty);
- Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego – 13,83% (1 mandat).

W wyborach do Senatu frekwencja wyniosła 50,77%, a mandaty zdobyli dwaj przedstawiciele Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej RP uzyskując odpowiednio 27,73% i 25,94% głosów²³⁴.

Wybory prezydenckie w 2000 roku rozstrzygnęły się już w pierwszej turze. W Okręgu 62 (Konin) Aleksander Kwaśniewski uzyskał 63,29% głosów, gdzie frekwencja wyniosła 63,78%. Natomiast wybory prezydenckie w 2005 roku rozstrzygane były w dwóch kolejnych

²³³ <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl>, z dnia 21.11.2007 r.

²³⁴ <http://wybory2007.pkw.gov.pl>, z dnia 12.02.2008 r.

turach. W samym mieście Koninie w pierwszej turze frekwencja wyniosła 54,36% a wynik trzech pierwszych kandydatów wyglądał następująco:

- Donald Tusk – 38,45%;
- Lech Kaczyński – 30,59%;
- Marek Borowski – 15,56%.

W drugiej turze dwaj najlepsi kandydaci ponownie stanęli do walki o głosy wyborców regionu konińskiego. W tym przypadku, przy frekwencji 55,15%, nieznaczące zwycięstwo odniósł Lech Kaczyński zdobywając 51,87% głosów, a jego rywal Donald Tusk 48,13%²³⁵.

W tzw. Referendum Akcesyjnym w 2003 roku w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w mieście Koninie udział wzięło 63% uprawnionych osób. Za ratyfikacją traktatu opowiedziało się 85%, natomiast przeciw głosowało 15%.

Analizując wyniki poszczególnych głosowań można zauważyć pewną prawidłowość. Otóż wyniki wyborów w samym mieście Koninie dość znacząco odbiegają od wyników powiatu konińskiego okalającego miasto. Zauważalna jest również wyższa frekwencja w samym mieście. Szczegółowe rozróżnienie prezentuje tabela 9.

Widać zatem wyraźną różnicę wynikającą z tego, że mieszkańcy większych miast inaczej podchodzą do kwestii wyborów, co ujawnia się w postaci wzmożonej frekwencji w porównaniu z okolicznymi mniejszymi miejscowościami. Mamy zatem do czynienia z jednej strony z elektoratem większego miasta, a z drugiej z elektoratem pomniejszych miejscowości okalających miasto, które niegdyś wchodziły w skład województwa konińskiego.

Najistotniejsze z punktu widzenia tej pracy są jednak wyniki wyborów samorządowych, w tym w szczególności wybory do Rady Miasta oraz Prezydenta Miasta Konina. W 2002 roku w mieście Koninie wybierano Radę Miasta, gdzie do obsadzenia były 23 mandaty. Frekwencja wyniosła 33,44% i była jedną z najniższych w całym województwie wielkopolskim. Zdecydowanym zwycięzcą wyborów i zdobywcą bezwzględnej większości w Radzie Miasta okazał się Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy, który zdobył 47,25% głosów i jednocześnie 14 mandatów. Drugim komitetem, który wprowadził 9 przedstawicieli do rady był Komitet Wyborczy Wyborców „Wasz Konin”, który zdobył 33,61% ważnie oddanych głosów. Tym samym sytuacja w radzie była klarowna i przejrzysta, dlatego że znalazły się w niej jedynie dwa komitety, a jeden z nich uzyskał więk-

²³⁵ <http://www.pkw.gov.pl>, z dnia 21.11.2007 r.

szość niezbędną do samodzielnego sprawowania władzy²³⁶.

Tabela 9. Porównanie wyników wyborczych w powiecie konińskim i mieście Koninie

Referendum Konstytucyjne 2003	
Powiat koniński	Miasto Konin
(frekwencja – 48%) ZA – 70% PRZECIW – 30%	(frekwencja – 63%) ZA – 85% PRZECIW – 15%
Wybory prezydenckie 2005 – II tura	
Powiat koniński	Miasto Konin
(frekwencja – 44,85%) Lech Kaczyński – 72,18% Donald Tusk – 27,82%	(frekwencja – 55,15%) Lech Kaczyński – 51,87% Donald Tusk – 48,13%
Wyniki wyborów do Sejmu 2005	
Powiat koniński	Miasto Konin
(frekwencja – 38,27%) Samoobrona – 20,70% Prawo i Sprawiedliwość – 19,69% Platforma Obywatelska – 18,78% Sojusz Lewicy Demokratycznej – 13,07%	(frekwencja – 44,04%) Platforma Obywatelska – 25,69% Prawo i Sprawiedliwość – 25,47% Sojusz Lewicy Demokratycznej – 16,47% Samoobrona – 11,11%
Wyniki wyborów do Sejmu 2007	
Powiat koniński	Miasto Konin
(frekwencja – 43,93%) Prawo i Sprawiedliwość – 37,11% Platforma Obywatelska – 24,33% Polskie Stronnictwo Ludowe – 16,67% Lewica i Demokraci – 13,07%	(frekwencja – 59,72%) Platforma Obywatelska – 42,27% Prawo i Sprawiedliwość – 29,89% Lewica i Demokraci – 18,39% Polskie Stronnictwo Ludowe – 6,15%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (<http://www.pkw.gov.pl>, z dnia 21.11.2007 r.).

W tym samym roku wybierano po raz pierwszy Prezydenta Miasta Konina w wyborach bezpośrednich. Frekwencja była równie niska i wyniosła 33,45%. Wybory bezapelacyjnie wygrał kandydat Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy, który uzyskał 53,90% ważnie oddanych głosów. Uzyskał on tym samym wymaganą bezwzględną większość głosów i został wybrany już w pierwszej turze wyborów²³⁷. W 2002 roku w Koninie mieliśmy zatem bardzo sprawny układ między władzą stanowiąco-kontrolną i wykonawczą, dlatego że większość w radzie oraz stanowisko prezydenta obsadzone zostały przez jedno ugrupowanie polityczne.

W roku 2006 w wyborach do Rady Miasta frekwencja wyniosła

²³⁶ <http://wybory2002.pkw.gov.pl>, z dnia 12.02.2008 r.

²³⁷ <http://wiadomosci.polska.pl>, z dnia 21.11.2007 r.

42,80%, a przedstawiciele do rady wprowadziły cztery komitety wyborcze. Były to:

- Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP – 27,89% (9 mandatów);
- Koalicyjny Komitet Wyborczy SLD+SDPL+PD+UP Lewica i Demokraci – 25,40% (6 mandatów);
- Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość – 19,34% (4 mandaty);
- Komitet Wyborczy Wyborców Wasz KONIN – 11,6% (4 mandaty).

W wyborach prezydenckich natomiast po raz pierwszy doszło do dwóch tur głosowania. W pierwszej turze, przy frekwencji 43,82%, wyniki trzech najlepszych kandydatów przedstawiały się następująco:

- Kazimierz Pałasz, zgłoszony przez Koalicyjny Komitet Wyborczy SLD+SDPL+PD+UP Lewica i Demokraci – 45,56%;
- Małgorzata Waszak, zgłoszona przez Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP – 20,76%;
- Monika Henke, zgłoszona przez Komitet Wyborczy Wyborców OBYWATELI ZIEMI KONIŃSKIEJ – 16,22%.

Natomiast w drugiej turze w starciu dwóch najlepszych kandydatów, przy frekwencji 36,31%, wygrał Kazimierz Pałasz zdobywając 56,04% ważnie oddanych głosów²³⁸.

Od wielu już lat Konin określany był mianem miasta o typowo lewicowych preferencjach politycznych. Był on jednym z najwzrostających okręgów lewicowego elektoratu, co potwierdzają wyniki wcześniejszych głosowań, zarówno w wyborach ogólnopolskich jak i lokalnych. Wynika to przed wszystkim z charakteru regionu, który jest regionem przemysłowym, gdzie środowisko robotnicze odgrywa kluczową rolę, a lewicowe postulaty znajdują oddźwięk w konińskim społeczeństwie. Wyniki ostatnich wyborów samorządowych w Koninie pokazały, że tendencja ta została wyraźnie zachwiana. Mimo to prezydentem został ponownie kandydat ugrupowań lewicowych Kazimierz Pałasz, który od 12 lat pełni funkcję wóldarza miasta, co świadczyć może o olbrzymim zaufaniu, jakie zdobył w trakcie pełnienia swojej funkcji. Po raz pierwszy jednak zdarzyła się w Koninie II tura wyborów, bowiem uprzednio Kazimierz Pałasz wygrał w I turze z dość znaczną przewagą głosów. Swoje stanowisko zachowało również dwóch dotychczasowych wiceprezydentów.

W roku 2006 również w Radzie Miasta Konina została przełamana dominacja partii lewicowych, gdyż koalicję tworzą partie prawicowe,

²³⁸ <http://wybory2006.pkw.gov.pl>, z dnia 12.02.2008 r.

a przewodniczącym Rady Miasta został kandydat prawicy. Nastąpiła więc zmiana układu sił, a współpraca na linii Rada Miasta – Prezydent musiała opierać się na twardym kompromisie.

6. Przewidywane kierunki rozwoju miasta

Chcąc całościowo i wnikliwie przeanalizować sytuację w mieście Koninie należałoby również zastanowić się nad kierunkami rozwoju miasta w najbliższych latach. Całościową wizję rozwoju oraz strategiczny plan działania w tym zakresie zawiera Strategia Rozwoju Konina 2007 – 2015²³⁹. Przygotowanie tego dokumentu to efekt nie tylko pracy władarzy miasta, ale również konsultacji społecznych i ekspertów specjalistów z różnych dziedzin celem dokonania solidnej i rzetelnej analizy zarówno ośrodka rządzącego, jak i elementu społecznego. Warto także pamiętać, że strategia na poziomie gminy wpisuje się w cały system strategii zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Innymi słowy jej zapisy winny być zgodne z zapisami dokumentów strategicznych na poziomie państwa, województwa i powiatu.

Strategia rozwoju miasta jest usystematyzowanym zbiorem długofalowych celów i zadań oraz wynikających z nich przedsięwzięć realizacyjnych, które mają doprowadzić do osiągnięcia pożądaných efektów. Strategia określa przyszłe miejsce oraz stan instytucji w jej otoczeniu społeczno-gospodarczym. Ujmując rzecz inaczej można powiedzieć, że strategia jest to zestaw prostych reguł konsekwentnie realizowanych w praktyce. Strategia rozwoju miasta Konina dotyczy wszystkich zasadniczych aspektów życia jego mieszkańców, gospodarki i środowiska. Stanowi ona próbę odpowiedzi na trzy zasadnicze pytania:

- 1) Do czego powinno się dążyć w kształtowaniu rozwoju miasta Konina (wizja i misja)?
- 2) Co powinno się osiągnąć w mieście w perspektywie do 2015 roku (cele strategiczne)?
- 3) Jakie rozwiązania organizacyjne należy zrealizować (cele operacyjne, zadania)?

Nadto strategia jest podstawą opracowania szczegółowych programów opisujących sposób realizacji celów wraz ze źródłami finansowania. Projekty, programy czy plany są podstawą do ubiegania się o dofinansowanie ze środków zewnętrznych, w tym w szczególności

²³⁹ Została przyjęta uchwałą Nr 116 Rady Miasta Konina z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Konina 2007 – 2015 (<http://www.konin.pl/bip>, z dnia 21.11.2007 r.).

z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Strategię opracowano na podstawie raportu o stanie miasta, diagnozy społeczno-ekonomicznej, wiedzy pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie, analiz i dyskusji podczas spotkań warsztatowych organizowanych z udziałem przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu, oświaty, kultury i sportu, organizacji pozarządowych, instytucji rynku pracy oraz radnych. Strategia w obecnym kształcie uwzględnia również uwagi i sugestie mieszkańców²⁴⁰.

W toku prac powstała wizja Konina, jako nowoczesnego miasta nad Wartą, przyjaznego obywatelom, doskonale wykorzystującego środki własne oraz zewnętrzne możliwości finansowania. Ma to być miasto, w którym decydujący głos należy do ludzi kreatywnych i przedsiębiorczych, gdzie wszelkie strategiczne decyzje wypracowywane są przy szerokim udziale zaangażowanego społeczeństwa obywatelskiego. Ma to być również miasto z szerokim dostępem do oświaty i szkolnictwa wyższego, którego mieszkańcy są integralną częścią globalnego społeczeństwa informacyjnego. Zdaniem twórców strategii realizację wizji zapewni przede wszystkim:

- utrzymanie na dotychczasowym poziomie wydobywania węgla brunatnego, produkcji energii elektrycznej i aluminium;
- rozwój branży metalowej;
- realizacja północnej obwodnicy oraz aktywizacja terenów inwestycyjnych wzdłuż całego przebiegu drogi krajowej nr 25;
- gospodarcze wykorzystanie potencjału lokalizacyjnego miasta na skrzyżowaniu ważnych europejskich szlaków komunikacyjnych;
- dynamiczny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw;
- tworzenie przyjaznego klimatu dla podmiotów zdecydowanych na inwestowanie w Koninie;
- zmiana struktury zatrudnienia, zmniejszenie poziomu bezrobocia oraz zahamowanie odpływu młodych ludzi do innych ośrodków w kraju i za granicę;
- wzrost zapotrzebowania na wykwalifikowane kadry, a tym samym rozwój placówek szkolnictwa wyższego;
- otwartość miasta na współpracę gospodarczą, kulturalną i sportową z zagranicą;
- rewitalizacja miasta oraz poprawa ładu przestrzennego i estetyki;
- zrównoważony rozwój wszystkich dzielnic miasta;

²⁴⁰ Strategia Rozwoju..., op. cit., s. 3 – 4.

- ożywienie gospodarcze i turystyczne rzeki Warty oraz promowanie pobliskich jezior jako głównych walorów turystycznych;
- poprawa warunków opieki zdrowotnej;
- poprawa warunków życia osób niepełnosprawnych i korzystających z systemu pomocy społecznej;
- stałe podnoszenie warunków zamieszkiwania i obsługi społeczeństwa miasta;
- stałe doskonalenie infrastruktury miasta;
- dbałość o rozwój kulturalny oraz zapewnienie mieszkańcom możliwości aktywnego wypoczynku;
- poszanowanie dziedzictwa kulturowego materialnego i niematerialnego;
- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa.

Analizując stan miasta autorzy strategii dokonali również analizy SWOT²⁴¹. Miasto Konin ma liczne atuty rozwojowe, ale również wiele niedoskonałości. Dla przyszłości miasta ważne są również warunki stworzone przez otoczenie, bezpośrednie sąsiedztwo oraz makrootoczenie na poziomie krajowym i międzynarodowym. Szczegółowe zestawienie silnych i słabych stron miasta oraz uwarunkowania zewnętrzne funkcjonowania miasta pokazuje tabela 10.

Wynikiem końcowym analiz, prac, dyskusji i uwag było wyznaczenie celu nadrzędnego strategii: Stymulowanie rozwoju gospodarczego miasta przy głównych szlakach komunikacyjnych, w szczególności wzdłuż nowego przebiegu drogi krajowej nr 25. Na tej podstawie wyznaczono również cztery główne cele strategiczne:

- stymulowanie rozwoju nowoczesnej i zrównoważonej gospodarki miasta;
- poprawa warunków życia mieszkańców miasta;
- zapobieganie zjawiskom patologicznym i ubożeniu społeczeństwa miasta;
- poprawa stanu środowiska naturalnego i ładu przestrzennego miasta oraz racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi²⁴².

²⁴¹ Polega ona na zbadaniu potencjału wewnętrznego organizacji oraz warunków stworzonych przez otoczenie. Skrót pochodzi od pierwszych liter angielskich słów strengths (mocne strony), weaknesses (słabe strony), opportunities (szanse) i threats (zagrożenia). Metoda ta polega na klasyfikacji wszystkich czynników wpływających na obecną i przyszłą pozycję strategiczną miasta na wewnętrzne i zewnętrzne oraz pozytywne i negatywne. Zderzenie słabych i silnych stron z szansami i zagrożeniami daje pojęcie o trudnościach wyzwani, przed jakimi stoi miasto.

²⁴² Ibidem, s. 23 – 37.

Wizja, misja oraz główne cele strategiczne pozwoliły na wyznaczenie celów i zadań operacyjnych. Realizacja strategii wymaga użycia odpowiednich instrumentów instytucjonalnych, programowych oraz finansowych. Dla potrzeb realizacji strategii niezbędne są: budowa partnerstwa podmiotów publicznych realizujących poszczególne cele, bieżąca analiza sytuacji społeczno-gospodarczej dla potrzeb oceny postępu realizacji celów oraz ewentualnej zmiany zapisów strategii oraz ocena postępu osiągania celów. Strategia podlega nieustannemu monitoringowi, a źródłami środków finansowych jest: budżet miasta, środki innych partnerów, środki unijne, międzynarodowych instytucji finansowych oraz osób prywatnych na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego²⁴³.

Tabela 10. Analiza SWOT miasta Konina

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ul style="list-style-type: none"> • Korzystna lokalizacja, • Rozwinięty przemysł paliwowo-energetyczny i metalowy, • Rozwinięta baza szkolnictwa wyższego, • Walory turystyczne regionu, • Zabytki i obiekty kultu religijnego, • Rozwinięta baza obiektów kultury, • Rozwinięta baza obiektów sportowych, • Międzynarodowe kontakty z miastami partnerskimi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wysoki poziom bezrobocia, • Brak kompleksowo przygotowanych terenów inwestycyjnych, • Brak znaczących inwestorów zewnętrznych, • Odpływ młodej i wykształconej kadry pracowniczej, • Niski poziom zatrudnienia w sektorze prywatnym, • Niski wskaźnik przedsiębiorczości w porównaniu z innymi miastami Wielkopolski.
SZANSE	ZAGROŻENIA
<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość pozyskania środków zewnętrznych, • Utrzymanie poziomu produkcji energii elektrycznej, • Konsolidacja i prywatyzacja firm sektora paliwowo-energetycznego, • Utworzenie parku przemysłowego, • Źródła wód geotermalnych, • Instytucje otoczenia biznesu, • Obiekty sakralne i walory turystyczne regionu, • Organizacja „Euro 2012”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opóźnienia w budowie nowych odkrywek węgla brunatnego, • Zaniechanie modernizacji bloków energetycznych elektrowni Pątnów I, • Prywatyzacja i restrukturyzacja zatrudnienia firm sektora paliwowo-energetycznego, • Likwidacja urzędów, agend i przedstawicielstw na terenie miasta, • Odpływ wykwalifikowanych kadr do dużych miast i za granicę, • Niepewność polityki gospodarczej państwa i zmienność prawa.

Źródło: Strategia..., op. cit., s. 19 – 22.

²⁴³ Ibidem, s. 38 – 44.

Podsumowując Strategia Rozwoju Konina 2007 – 2015 jest całościowym dokumentem strategicznym i planistycznym, który obejmuje najważniejsze założenia dotyczące rozwoju miasta we wskazanej perspektywie czasowej. Realizacja zapisów strategii wydaje się być warunkiem niezbędnym dla wzrostu konkurencyjności miasta Konina w Wielkopolsce oraz na arenie ogólnopolskiej i europejskiej. Ciężar i odpowiedzialność za realizację postanowień strategii leży po stronie samorządu gminnego.

ROZDZIAŁ III

Wyniki badania ankietowego dotyczącego oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Koninie przeprowadzone wśród mieszkańców miasta

1. Założenia, struktura oraz charakterystyka przeprowadzonego badania

Powyższy rozdział stanowi przedstawienie wyników badania ankietowego, które zostało przeprowadzone w okresie od 1 sierpnia do 30 września 2007 roku na terenie miasta Konina wśród jego mieszkańców.

Zasadniczym celem badania było dokonanie diagnozy postaw społecznych mieszkańców miasta w kilku kluczowych kwestiach. Były to między innymi oczekiwania mieszkańców względem władz samorządowych, ocena funkcjonowania samorządu w Koninie, funkcjonowania Urzędu Miejskiego oraz ocena wóldarzy miasta i reprezentantów mieszkańców we władzach. Ponadto zapytano mieszkańców o ich ocenę transformacji ustrojowej w Polsce oraz o ich własną ocenę sytuacji w regionie konińskim. Główny problem badawczy zawiera się w pytaniu: Jaka jest zdaniem mieszkańców kondycja samorządu terytorialnego w mieście Koninie oraz czy samorząd koniński spełnia oczekiwania społeczeństwa? Pytanie to bierze się stąd, iż w potocznych opiniach, a także bardzo często na łamach prasy lokalnej pojawiają się głosy mówiące o niezadowoleniu Koninian z ich władz samorządowych, a także rozczarowaniu działaniem wóldarzy miasta. Z drugiej jednak strony koniński samorząd zdobywa wiele tytułów i pochwał za swoją działal-

Podsumowując Strategia Rozwoju Konina 2007 – 2015 jest całościowym dokumentem strategicznym i planistycznym, który obejmuje najważniejsze założenia dotyczące rozwoju miasta we wskazanej perspektywie czasowej. Realizacja zapisów strategii wydaje się być warunkiem niezbędnym dla wzrostu konkurencyjności miasta Konina w Wielkopolsce oraz na arenie ogólnopolskiej i europejskiej. Ciężar i odpowiedzialność za realizację postanowień strategii leży po stronie samorządu gminnego.

Podsumowując Strategia Rozwoju Konina 2007 – 2015 jest całościowym dokumentem strategicznym i planistycznym, który obejmuje najważniejsze założenia dotyczące rozwoju miasta we wskazanej perspektywie czasowej. Realizacja zapisów strategii wydaje się być warunkiem niezbędnym dla wzrostu konkurencyjności miasta Konina w Wielkopolsce oraz na arenie ogólnopolskiej i europejskiej. Ciężar i odpowiedzialność za realizację postanowień strategii leży po stronie samorządu gminnego.

ROZDZIAŁ III

Wyniki badania ankietowego dotyczącego oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Koninie przeprowadzone wśród mieszkańców miasta

1. Założenia, struktura oraz charakterystyka przeprowadzonego badania

Powyższy rozdział stanowi przedstawienie wyników badania ankietowego, które zostało przeprowadzone w okresie od 1 sierpnia do 30 września 2007 roku na terenie miasta Konina wśród jego mieszkańców.

Zasadniczym celem badania było dokonanie diagnozy postaw społecznych mieszkańców miasta w kilku kluczowych kwestiach. Były to między innymi oczekiwania mieszkańców względem władz samorządowych, ocena funkcjonowania samorządu w Koninie, funkcjonowania Urzędu Miejskiego oraz ocena władarzy miasta i reprezentantów mieszkańców we władzach. Ponadto zapytano mieszkańców o ich ocenę transformacji ustrojowej w Polsce oraz o ich własną ocenę sytuacji w regionie konińskim. Główny problem badawczy zawiera się w pytaniu: Jaka jest zdaniem mieszkańców kondycja samorządu terytorialnego w mieście Koninie oraz czy samorząd koniński spełnia oczekiwania społeczeństwa? Pytanie to bierze się stąd, iż w potocznych opiniach, a także bardzo często na łamach prasy lokalnej pojawiają się głosy mówiące o niezadowoleniu Koninian z ich władz samorządowych, a także rozczarowaniu działaniem władarzy miasta. Z drugiej jednak strony koniński samorząd zdobywa wiele tytułów i pochwał za swoją działal-

ność na rzecz rozwoju miasta i mieszkańców. Z powodu tej dwoistości opinii warto przyrzeć się bliżej temu zagadnieniu. Ciekawym z punktu widzenia badań wydaje się również kwestia oceny sytuacji w regionie konińskim, zarówno przed jak i po reformie administracyjnej z roku 1998, a także sytuacja ekonomiczna samych mieszkańców.

W badaniu zastosowano losowy dobór próby badawczej. Wielkość próby niezbędną do uzyskania rzetelnych danych, będących podstawą wnioskowania ustalono na N~400. Po uwzględnieniu celu i przedmiotu badania oraz charakterystyki problemu badawczego za najodpowiedniejszą uznano metodę sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania. Narzędziem natomiast był anonimowy kwestionariusz ankiety²⁴⁴.

Ankieta składa się z 22 pytań, z czego:

- pytania od 1 do 17 to pytania merytoryczne, w tym:
 - 14 pytań zamkniętych;
 - 2 pytania otwarte;
 - 1 pytanie półotwarte;
- pytania od 18 do 22 to tzw. pytania metryczkowe:
 - wiek;
 - płeć;
 - wykształcenie;
 - miejsce zamieszkania;
 - praca.

Zapytano zatem mieszkańców miasta o najbardziej elementarne zagadnienia dotyczące regionu, samorządu terytorialnego, Urzędu Miejskiego oraz sytuacji ekonomicznej, a więc przede wszystkim:

- Czy ich zdaniem koniński samorząd spełnia oczekiwania mieszkańców?
- Jak oceniają funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w Koninie?
- Jak oceniają witrynę internetową Urzędu Miejskiego?
- Czy mają wystarczający dostęp do rzetelnej informacji w urzędzie?
- Czy mają dostęp do fachowej obsługi w urzędzie?
- Czy ich zdaniem pracownicy Urzędu Miejskiego w Koninie dobrze wywiązują się ze swoich obowiązków?
- Jak oceniają profesjonalizm pracowników urzędu?
- Jak oceniają pracę Rady Miasta Konina?
- Czy czują się reprezentowani przez swoich przedstawicieli w Radzie Miasta?

²⁴⁴ Kwestionariusz ankiety stanowi **Załącznik nr 7** – Formularz ankiety dla mieszkańców, który został dołączony do pracy.

- Jak oceniają pracę Prezydenta Miasta Konina i jego zastępców?
- Czy ich zdaniem procedury w Urzędzie są jasne dla obywatela, a tempo załatwianych spraw jest wystarczająco wysokie?
- Jak oceniają swoją sytuację po 16 latach transformacji w Polsce?
- Jaka jest ich zdaniem sytuacja regionu konińskiego?
- Czy ich zdaniem sytuacja regionu konińskiego zmieniła się, gdy Konin przestał być miastem wojewódzkim?
- Jaka jest ich sytuacja materialna?
- Czy potrafią wskazać rzeczy, które należałoby ich zdaniem zmienić w funkcjonowaniu urzędu?
- Czy są sprawy, o które nie pytałem, a są dla nich istotne z punktu widzenia tej pracy?

Warto również, charakteryzując poszczególne odpowiedzi ankietowanych, zwrócić uwagę na ich zróżnicowanie pod względem kilku wyróżników, a więc wieku, płci, wykształcenia, aktywności zawodowej czy miejsca zamieszkania.

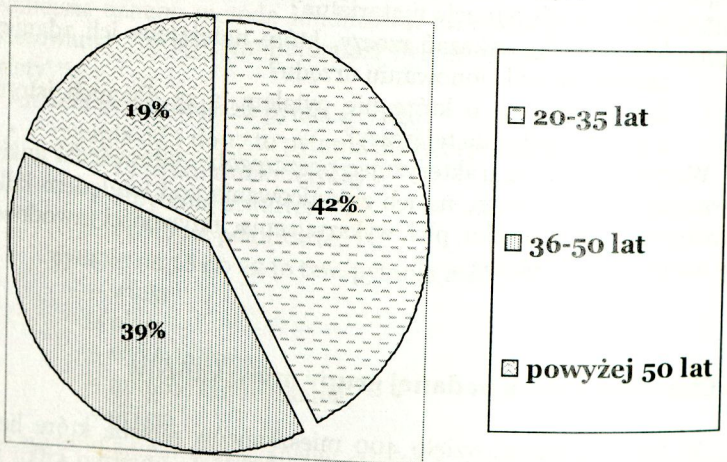
2. Charakterystyka badanej grupy mieszkańców

W badaniu udział wzięło 400 mieszkańców miasta, które liczy obecnie około 80 tys. Koninian. Region koniński pomimo kilku lat członkostwa w Unii Europejskiej, nadal boryka się z wieloma problemami społecznymi. Coraz częściej podejmowane są próby zwrócenia uwagi władz lokalnych, na problemy regionu górniczo-energetycznego, jakim jest Konin – producent 12% energii elektrycznej w Polsce i drugi co do wielkości producent energii elektrycznej uzyskiwanej z eksploatacji węgla brunatnego. Region koniński, który z dniem 1 stycznia 1999 roku przestał być województwem zgodnie z reformą administracyjną kraju zmagają się z szeregiem problemów, jakimi niewątpliwie są:

- wysoki w stosunku do innych miast poziom bezrobocia;
- brak inwestycji w regionie;
- brak nowych pracodawców;
- stopniowa redukcja zatrudnienia w trzech największych zakładach pracy;
- brak rządowego planu rozwoju dla energetyki konińskiej.

Tak jak była o tym mowa wcześniej, przebadaną grupę mieszkańców można uszeregować ze względu na: wiek, płeć, wykształcenie, miejsce zamieszkania oraz staż pracy. Jeśli idzie o wiek ankietowanych to dominującą grupę stanowiły osoby w wieku od 20 do 35 lat, drugą pod względem liczby zapytanych stanowiły osoby w przedziale wiekowym 36-50 lat, trzecią i jednocześnie najmniej liczną stanowiły osoby w wieku powyżej 50 lat. Szczegółowo przedstawia to wykres 4.

Wykres 4. Struktura wiekowa ankietowanych



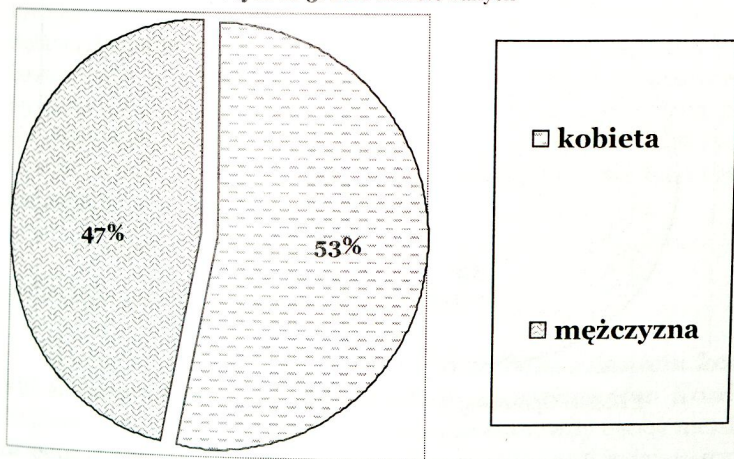
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Jeśli chodzi o strukturę płci, to tutaj nieznaczną przewagę uzyskały kobiety. Jednocześnie należy zaznaczyć, że proporcje te odpowiadają w 100% stanowi w mieście Koninie, gdzie kobiety stanowią 53% ogólnej liczby mieszkańców. Obrazuje to wykres 5.

Według kryterium wykształcenia ponad połowa zapytanych mieszkańców legitymuje się wykształceniem średnim, a blisko jedna czwarta z nich posiada wykształcenie wyższe. Natomiast wykształcenie zawodowe posiada co szósty zapytany, a podstawowe zaledwie co dwudziesty. Ilustruje to wykres 6.

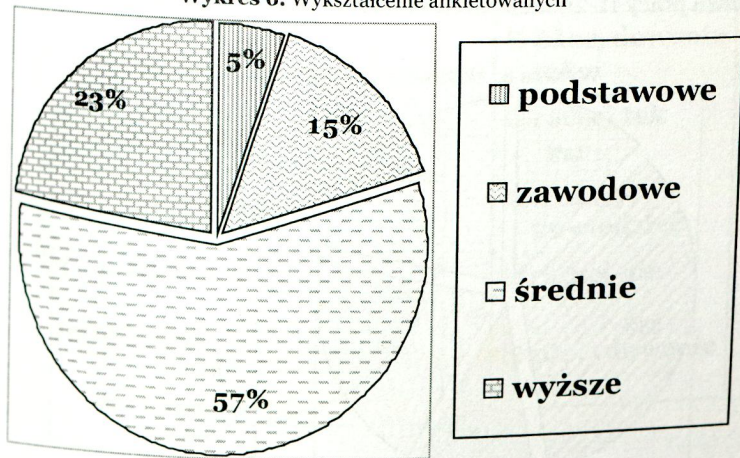
Jeżeli chodzi o miejsce zamieszkania to zdecydowana większość, bo prawie dziewięciu na dziesięciu zapytanych zamieszkuje w mieście. Poprzez fakt zamieszkiwania na wsi należy rozumieć zamieszkiwanie na obrzeżach miasta lub też na terenach wiejskich wchodzących w skład miasta. Wskazuje na to wykres 7.

Wykres 5. Płeć ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 6. Wykształcenie ankietowanych



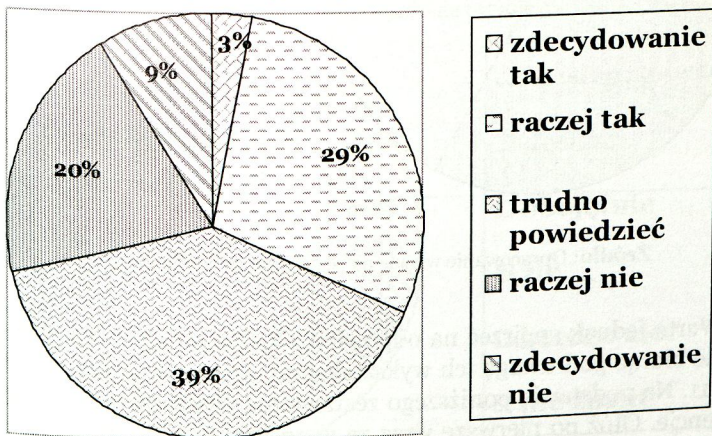
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Osoby ankietowane pytane były w różnych sytuacjach, zarówno w trakcie pełnienia funkcji zawodowych, jak również w warunkach domowych. Badaniem objęty był niemal cały obszar miasta, z uwzględnieniem różnych osiedli, a także przedmieścia. Jednocześnie należy zaznaczyć, że jest to badanie własne, a zatem w przygotowaniu formularza ankiety, prowadzeniu badania w terenie, a także opracowywaniu wyników badania nie uczestniczyła żadna firma zewnętrzna profesjonalnie zajmująca się badaniami opinii publicznej. Nie korzystano również z pomocy osób, które na co dzień zajmują się tego rodzaju badaniami.

3. Wyniki przeprowadzonego badania

Pierwsze pytanie brzmiało: **Czy Pana/Pani zdaniem koniński samorząd spełnia oczekiwania mieszkańców Konina?** Najliczniejszą grupę wśród ankietowanych stanowiły osoby niezdecydowane, natomiast głosy pozytywne i negatywne rozkładają się mniej więcej po połowie. Szczegóły prezentuje wykres 9.

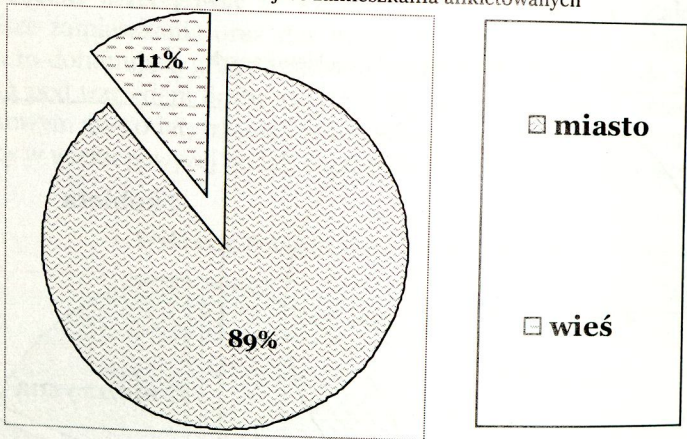
Wykres 9. Odpowiedzi na pytanie 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Warto też zaznaczyć, że po uwzględnieniu kryterium płci odpowiedzi te wyglądają nieco inaczej. Otóż bardziej niezdecydowane są jed-

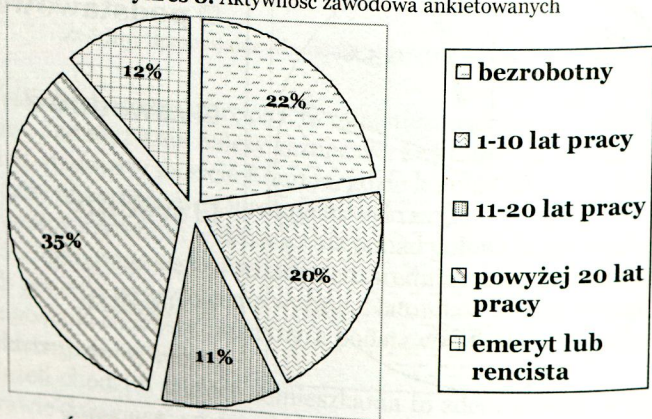
Wykres 7. Miejsce zamieszkania ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pod względem aktywności zawodowej najliczniejszą grupę stanowią osoby, które pracują ponad 20 lat. Jednocześnie liczna jest również grupa osób niepracujących²⁴⁵, a także osób mieszcących się w przedziale 1-10 lat pracy. Najmniej liczną grupę stanowią osoby o stażu pracy 11-20 lat oraz emeryci lub renciści, co pokazuje wykres 8.

Wykres 8. Aktywność zawodowa ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

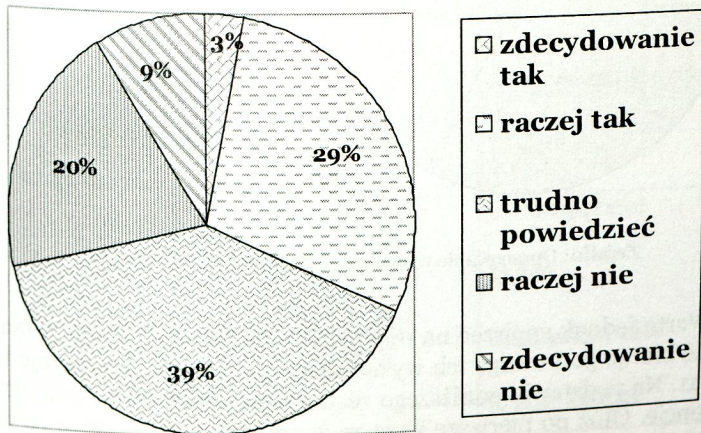
²⁴⁵ Należałoby również zaznaczyć, że w grupie bezrobotnych są osoby studiuje bądż też nadal pobierające naukę w szkołach ponadgimnazjalnych, które jeszcze nie podjęły pracy.

Osoby ankietowane pytane były w różnych sytuacjach, zarówno w trakcie pełnienia funkcji zawodowych, jak również w warunkach domowych. Badaniem objęty był niemal cały obszar miasta, z uwzględnieniem różnych osiedli, a także przedmieścia. Jednocześnie należy zaznaczyć, że jest to badanie własne, a zatem w przygotowaniu formularza ankiety, prowadzeniu badania w terenie, a także opracowywaniu wyników badania nie uczestniczyła żadna firma zewnętrzna profesjonalnie zajmująca się badaniami opinii publicznej. Nie korzystano również z pomocy osób, które na co dzień zajmują się tego rodzaju badaniami.

3. Wyniki przeprowadzonego badania

Pierwsze pytanie brzmiało: **Czy Pana/Pani zdaniem koniński samorząd spełnia oczekiwania mieszkańców Konina?** Najliczniejszą grupę wśród ankietowanych stanowiły osoby niezdecydowane, natomiast głosy pozytywne i negatywne rozkładają się mniej więcej po połowie. Szczegóły prezentuje wykres 9.

Wykres 9. Odpowiedzi na pytanie 1



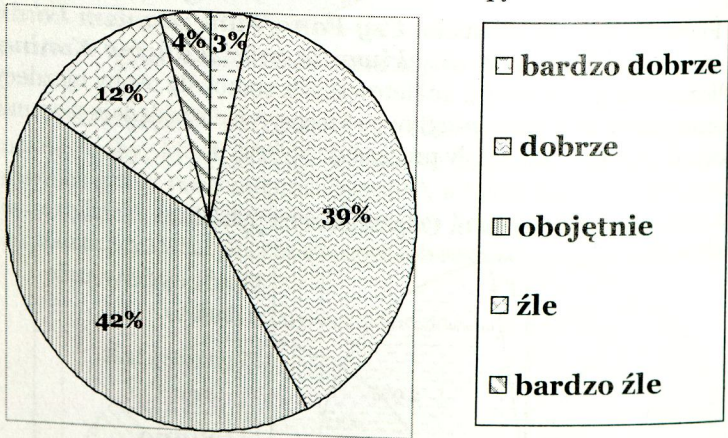
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Warto też zaznaczyć, że po uwzględnieniu kryterium płci odpowiedzi te wyglądają nieco inaczej. Otóż bardziej niezdecydowane są jed-

nak kobiety, bo blisko połowa z nich nie ma zdania na ten temat, gdy taką niepewność wyraża zaledwie co trzeci zapytany mężczyzna. Jednocześnie jednak kobiety w swoich ocenach są mniej surowe od mężczyzn, dlatego że 32% z nich wyraża opinię pozytywną, natomiast 23% negatywną, gdzie wśród mężczyzn stosunek ten wynosi odpowiednio 31% ocen pozytywnych oraz 34% ocen negatywnych.

W pytaniu drugim **poproszono mieszkańców o ocenę funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Koninie**. W tym przypadku największa liczba ankietowanych nie miała jednoznacznej opinii na ten temat. Jednakowoż oceny pozytywne znacznie przeważają nad negatywnymi. Ilustruje to wykres 10.

Wykres 10. Odpowiedzi na pytanie 2



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Warto jednak spojrzeć na odpowiedzi ankietowanych na pytanie drugie biorąc pod uwagę ich wykształcenie. Szczegóły prezentuje tabela 11. Na podstawie poniższego zestawienia widać dwie zasadnicze tendencje. Otóż po pierwsze wraz ze wzrostem wykształcenia rośnie również liczba osób, które nie potrafią jednoznacznie ocenić funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Koninie. Jednocześnie również wraz ze wzrostem wykształcenia maleje procent osób, które bardzo dobrze bądź też dobrze oceniają pracę urzędu. Zatem najlepiej pracę urzędu oceniają osoby z wykształceniem podstawowym i zawodowym, gorzej z wykształceniem średnim i wyższym.

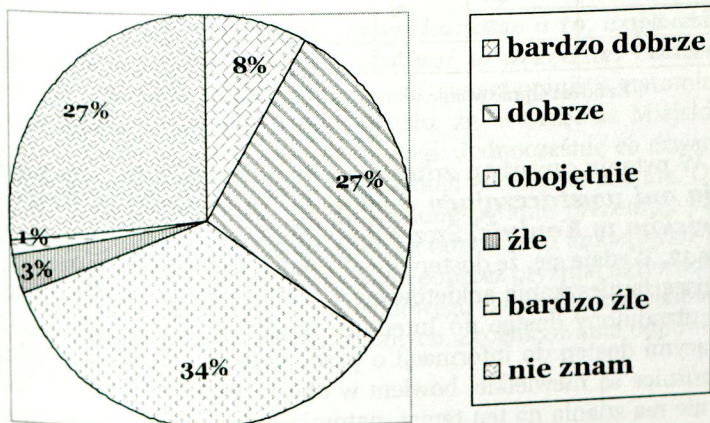
Tabela 11. Odpowiedzi na pytanie 2 ze względu na wykształcenie

Odpowiedź	Wykształcenie							
	Podstawowe		Zawodowe		Średnie		Wyższe	
Bardzo dobrze	5%	55%	2%	44%	2%	40%	4%	39%
Dobrze	50%		42%		38%		35%	
Obojętnie	25%		33%		45%		44%	
Źle	5%	20%	15%	23%	11%	15%	15%	17%
Bardzo źle	15%		8%		4%		2%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W trzecim pytaniu *zapytano jak mieszkańcy oceniają witrynę internetową Urzędu Miejskiego (www.konin.pl)?* Co czwarty pytany nie znał adresu internetowego w ogóle, a co trzeci badany oceniał witrynę obojętnie²⁴⁶. Jednocześnie wśród osób, które wyraźnie wyraziły swoją opinię przeważają zdecydowanie oceny pozytywne, bowiem ponad 1/3 pytanych oceniła witrynę pozytywnie, natomiast oceny negatywne wyraziło zaledwie 4% badanych osób. Szczegółowo wyniki przedstawia wykres 11.

Wykres 11. Odpowiedzi na pytanie 3



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

²⁴⁶ Można jednocześnie domniemywać, że część osób oceniających witrynę obojętnie nie znała jej w ogóle.

W przypadku tego pytania warto jest scharakteryzować odpowiedzi ankietowanych uwzględniając kryterium wieku. Otóż okazuje się, że wraz z wiekiem malała znajomość witryny. W przypadku osób powyżej 50 lat prawie połowa z nich nie знаła tego adresu internetowego, natomiast w grupach wiekowych 20-35 lat oraz 36-50 lat co czwarty ankietowany nie znał powyższego adresu internetowego. We wszystkich grupach mniej więcej jedna trzecia pytanych oceniła ją obojętnie. Widoczna jest również pewna prawidłowość, otóż im młodszy byli ankietowani tym pozytywniej oceniali oni witrynę. W najmłodszej grupie wiekowej blisko połowa wyrażała się pozytywnie o stronie domowej Urzędu Miejskiego w Koninie, w grupie średniej co trzeci badany pozytywnie ocenił stronę, natomiast w grupie osób najstarszych podobne opinie wyrażała niespełna 1/4 pytanych. Dokładne wyniki przedstawia tabela 12.

Tabela 12. Odpowiedzi na pytanie 3 ze względu na wiek

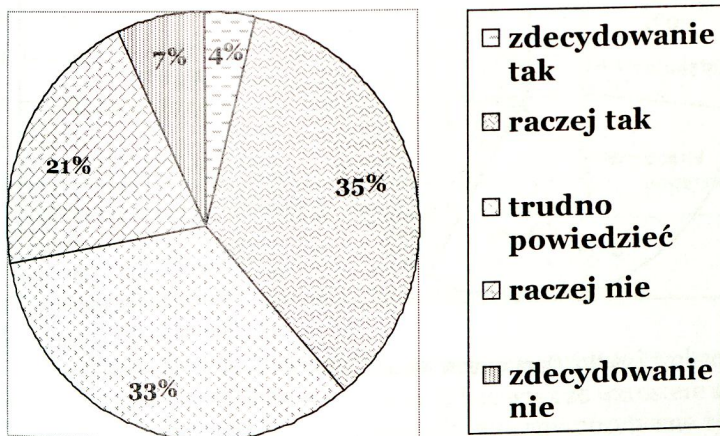
Odpowiedź	Wiek					
	20 – 35 lat		36 – 50 lat		Powyżej 50 lat	
Bardzo dobrze	14%	42%	5%	34%	4%	23%
Dobrze	28%		29%		19%	
Obojętnie	32%		39%		30%	
Źle	4%	5%	1%	3%	1%	2%
Bardzo źle	1%		2%		1%	
Nie znam	21%		24%		45%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu czwartym **zapytano badanych o to, czy posiadają oni wystarczający dostęp do informacji w Urzędzie Miejskim w Koninie**. Szczegółowy obraz odpowiedzi zawiera wykres 12. Wydaje się, że dostęp do informacji uzależniony może być od miejsca zamieszkania ankietowanych. Odległość od centrum miasta, czy utrudniony dostęp do Internetu mogą być warunkami komplikującymi dostęp do informacji o pracy urzędu. Okazuje się jednak, że różnice są niewielkie, bowiem w obu wypadkach co trzeci badany nie ma zdania na ten temat, natomiast 40% mieszkańców miasta twierdzi, że ma dobry dostęp do informacji, a 28% że takiego dostępu nie ma. W przypadku mieszkańców wsi stosunek ten wynosi 36% – osób posiadających dostęp do informacji oraz 25% – osób, które takiego dostępu nie posiadają. Wygląda więc na to, że dostęp do informacji nie jest uzależniony od miejsca zamieszkania, a jeśli uznać, że jest to

w bardzo niewielkim stopniu. Zatem peryferyjność zamieszkania, czy odległość miejsca zamieszkania od siedziby urzędu nie warunkuje dostępu do informacji o jego funkcjonowaniu.

Wykres 12. Odpowiedzi na pytanie 4

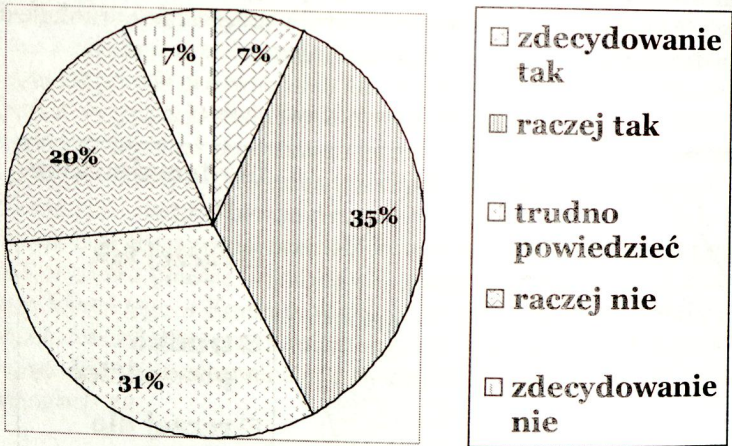


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu piątym **zapytano mieszkańców o to, czy posiadają oni dostęp do fachowej obsługi w urzędzie**. Co trzeci pytany nie potrafił jednoznacznie wyrazić swojej opinii²⁴⁷, natomiast czterech na dziesięciu zapytanych uznało, że w Urzędzie Miejskim w Koninie ma dostęp do fachowej obsługi. Jednocześnie co czwarty ankietowany wskazywał, że fachowej obsługi w urzędzie nie ma. Odpowiedzi ankietowanych na tak postawione pytanie prezentuje wykres 13. Wydaje się, że warto spojrzeć na odpowiedzi ankietowanych w sprawie fachowości obsługi w urzędzie poprzez pryzmat aktywności zawodowej. Fakt doświadczenia zawodowego może się stać elementem determinującym odpowiedzi badanych. Zróżnicowanie odpowiedzi prezentuje tabela 13.

²⁴⁷ Można uznać, że część osób nie potrafiących jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie nie korzysta z usług Urzędu Miejskiego w Koninie. Jednocześnie jednak z całą pewnością określona grupa osób korzystająca z usług urzędu nie potrafi w kategoriach bezwzględnych odpowiedzieć na tak postawione pytanie.

Wykres 13. Odpowiedzi na pytanie 5



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

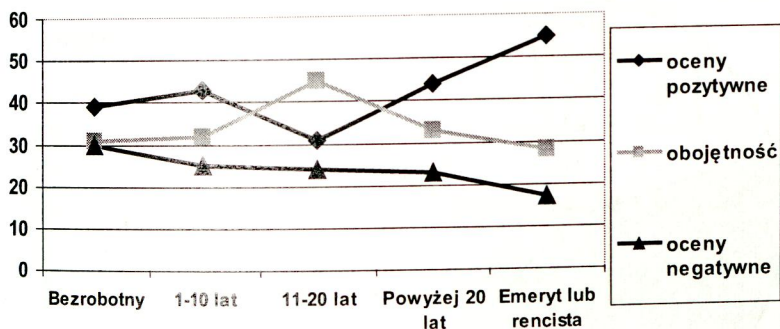
Tabela 13. Odpowiedzi na pytanie 5 ze względu na aktywność zawodową w %

Odpowiedzi	Aktywność zawodowa									
	Bezrobotny		1-10 lat pracy		11-20 lat pracy		Powyżej 20 lat pracy		Emeryt lub rencista	
Zdecydowanie tak	5%	39%	7%	43%	2%	31%	7%	44%	12%	55%
Raczej tak	34%		36%		29%		37%		43%	
Trudno powiedzieć	31%		32%		45%		33%		28%	
Raczej nie	22%	30%	18%	25%	21%	24%	19%	23%	17%	17%
Zdecydowanie nie	8%		7%		3%		4%		0%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Dla zilustrowania kilku prawidłowości, które ujawniły się w odpowiedziach ankietowanych na to pytanie z uwzględnieniem kryterium aktywności zawodowej należałoby spojrzeć na wykres 14, który pokazuje je bardzo wyraźnie.

Wykres 14. Odpowiedzi na pytanie 5 ze względu na aktywność zawodową w %

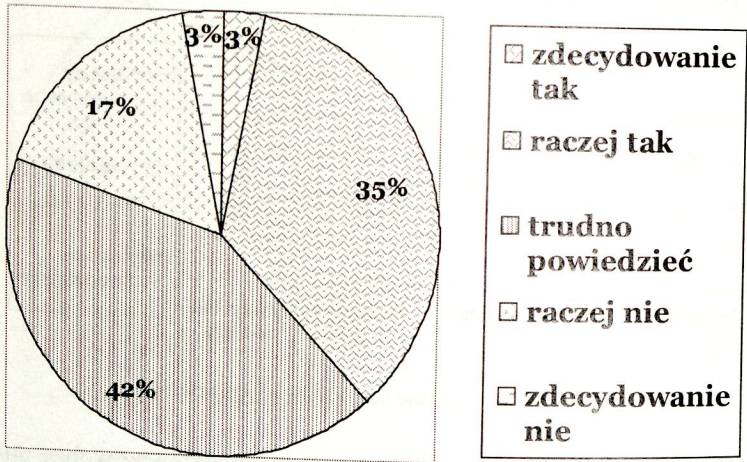


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z powyższych zestawień wynika, że oceny negatywne wobec poziomu dostępu do fachowej obsługi w urzędzie wraz ze wzrostem stażu pracy systematycznie spadają. Jednocześnie oceny pozytywne systematycznie rosną, załamują się w przedziale 11-20 lat pracy, by później kontynuować znaczną tendencję wzrostową. Inaczej jest natomiast, jeśli idzie o osoby, które nie udzieliły jednoznacznej odpowiedzi. Otóż wraz ze wzrostem stażu pracy oceny rosną, aż do osiągnięcia apogeum obojętności w przedziale osób o stażu 11-20 lat, po czym zaczynają gwałtownie spadać. Dodać również należy, że najbardziej niezdecydowane w swoich opiniach były osoby bezrobotne, jednocześnie najkrytyczniej oceniające fachowość obsługi w urzędzie. Z kolei najbardziej wyrazistych odpowiedzi udzielili emeryci i renciści, którzy najkorzystniej ocenili obsługę w urzędzie.

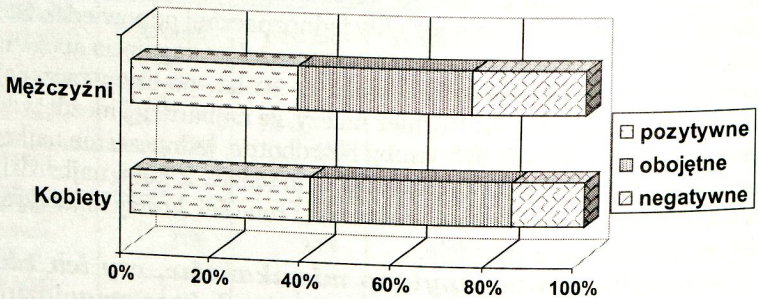
W pytaniu szóstym **zapytano mieszkańców, czy ich zdaniem pracownicy Urzędu Miejskiego dobrze wywiązują się ze swoich obowiązków**. Czterech na dziesięciu zapytanych nie udzieliło konkretnej odpowiedzi, co piąty ankietowany udzielił odpowiedzi negatywnej, natomiast blisko czterech na dziesięciu pytanym oceniło pracę urzędników w kategoriach pozytywnych. Wyniki obrazuje wykres 15. Jednocześnie warto przyjrzeć się bliżej odpowiedziom na to pytanie biorąc pod uwagę kryterium płci. Szczegółowe zestawienie prezentowane na wykresie 16 pokazuje, że kobiety są nieco bardziej wyrozumiałe względem urzędników aniżeli mężczyźni.

Wykres 15. Odpowiedzi na pytanie 6



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 16. Odpowiedzi na pytanie 6 ze względu na płeć

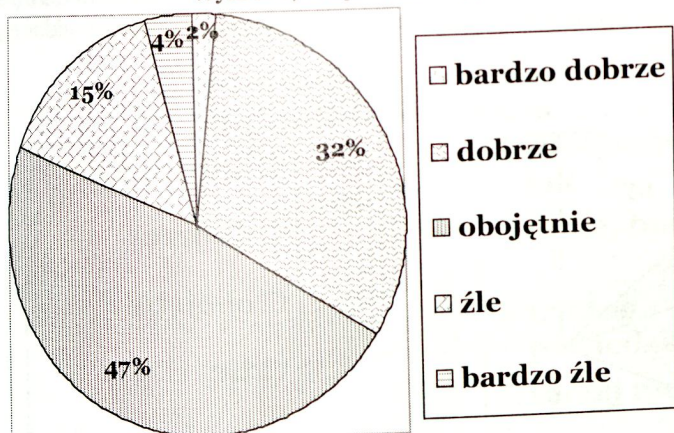


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z powyższego zestawienia wynika po pierwsze przychylniejszy stosunek kobiet do wywiązywania się pracowników urzędu ze swoich obowiązków (jednocześnie są bardziej niezdecydowane aniżeli mężczyźni w swych ocenach). Po drugie oceny negatywne mężczyzn są wyższe o 9% od ocen kobiet.

Pytanie siódme brzmiało: **Jak Pan/Pani ocenia profesjonalizm pracowników Urzędu?** Wyniki są bardzo zbliżone z odpowiedziami na pytanie poprzednie, w którym pytano o wywiązywanie się pracowników urzędu ze swoich obowiązków, co pokazuje wykres 17.

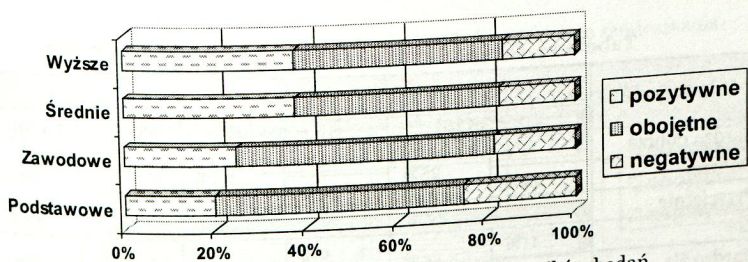
Wykres 17. Odpowiedzi na pytanie 7



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W przypadku tego pytania blisko połowa ankietowanych nie podała jednoznacznej odpowiedzi. Prawie co piąta zapytana osoba wypowiedziała się negatywnie, natomiast co trzeci zapytany ocenił pozytywnie profesjonalizm pracowników. Jednocześnie jednak warto przyjrzeć się odpowiedziom ankietowanych poprzez pryzmat posiadanego przez nich wykształcenia. Okazuje się bowiem, że wraz ze wzrostem wykształcenia rosły oceny pozytywne i malały oceny negatywne. Zatem najkorzystniej profesjonalizm został oceniony przez osoby legitymujące się wykształceniem wyższym, natomiast najgorzej oceniały osoby posiadające wykształcenie podstawowe, na co wskazuje wykres 18.

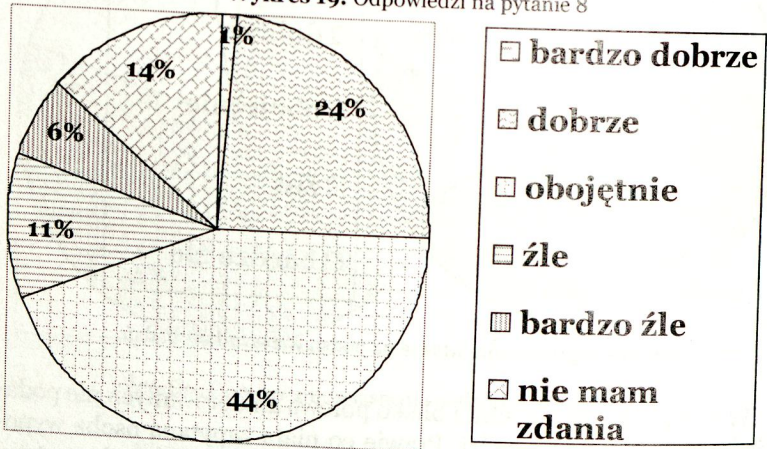
Wykres 18. Odpowiedzi na pytanie 7 ze względu na wykształcenie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu ósmym zapytano *ankietowanych o ocenę pracy Rady Miasta Konina*. Tutaj ponownie blisko połowa ankietowanych nie udzieliła jednoznacznej odpowiedzi, co wyraźnie widać na wykresie 19.

Wykres 19. Odpowiedzi na pytanie 8



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Co czwarty pytany wyraził pozytywną ocenę pracy Rady Miasta Konina. Jednocześnie jednak co siódmy pytany nie miał zdania na ten temat, podobnie zresztą co siódmy pytany wyraził negatywną ocenę pracy rady. W kontekście tego pytania warto spojrzeć na odpowiedzi mieszkańców uwzględniając kryterium wieku. Okazuje się jednak, że wiek nie miał większego znaczenia jeżeli chodzi o odpowiedzi ankietowanych, bowiem wyglądają one niemal identycznie. Szczegóły prezentuje tabela 14.

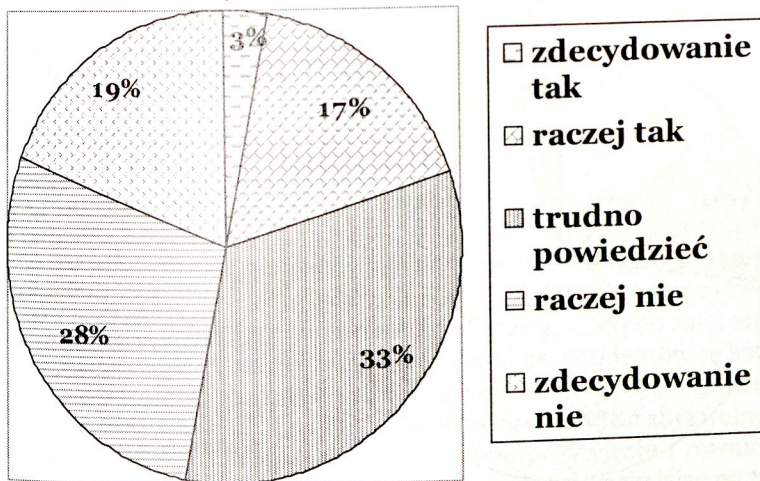
Tabela 14. Odpowiedzi na pytanie 8 ze względu na wiek

Odpowiedź	Wiek					
	20 – 35 lat		36 – 50 lat		Powyżej 50 lat	
Bardzo dobrze	1%	25%	1%	25%	1%	24%
Dobrze	24%		24%		23%	
Przeciętnie	44%		44%		46%	
Źle	11%	16%	9%	18%	14%	16%
Bardzo źle	5%		9%		2%	
Nie mam zdania	15%		13%		14%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu dziewiątym *zapytano respondentów, czy czują się reprezentowani przez radnego z ich okręgu wyborczego*. Odpowiedzi prezentuje wykres 20.

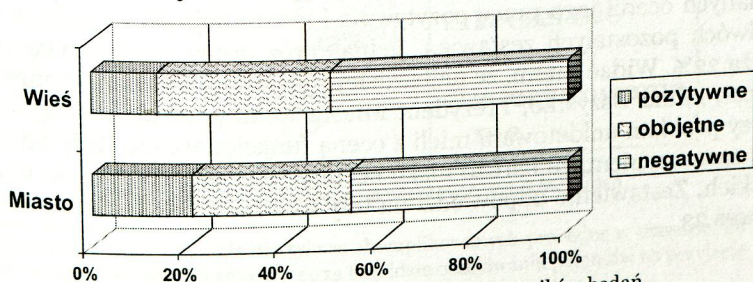
Wykres 20. Odpowiedzi na pytanie 9



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Jak widać na powyższym wykresie zaledwie co piąty zapytany czuje się reprezentowany przez swojego radnego, natomiast blisko połowa z zapytanych uważa, że ich interesy nie są reprezentowane przez radnego z ich okręgu wyborczego. Należałoby spojrzeć na powyższe wyniki uwzględniając kryterium miejsca zamieszkania. Okazało się bowiem, że osoby mieszkające na wsi czują się gorzej reprezentowani przez swoich radnych na co wskazuje wykres 21.

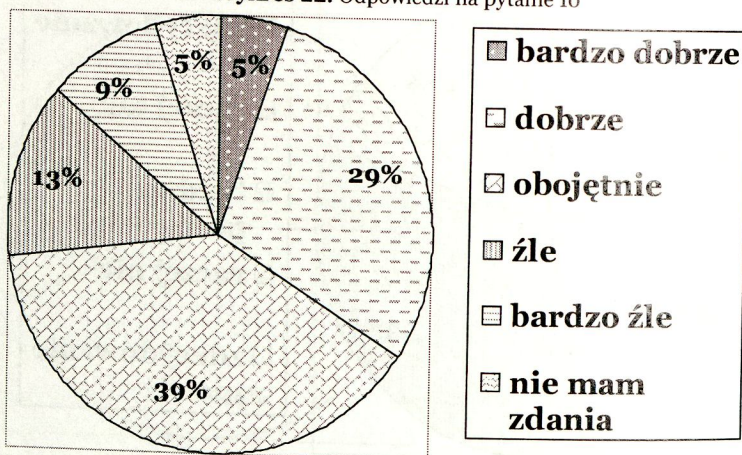
Wykres 21. Odpowiedzi na pytanie 9 ze względu na miejsce zamieszkania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie dziesiąte brzmiało: **Jak Pan/Pani ocenia pracę Prezydenta Miasta Konina i jego zastępców?** Co trzeci badany ocenia pracę organu wykonawczego pozytywnie, a zaledwie co piąty ma krytyczny stosunek do jego pracy, co przedstawia wykres 22.

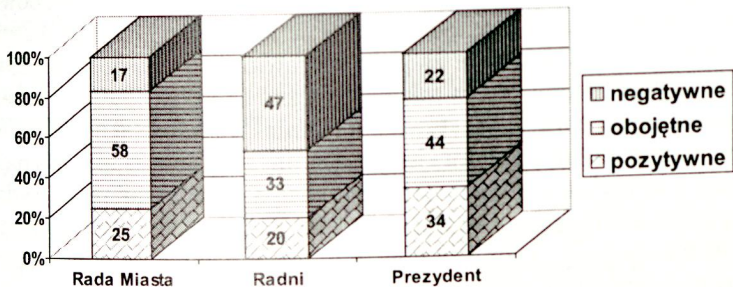
Wykres 22. Odpowiedzi na pytanie 10



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Warto także porównać odpowiedzi ankietowanych odnośnie wybieralnych organów gminy w mieście Koninie, a więc ocen odnoszących się do Rady Miasta, radnych oraz Prezydenta Miasta i jego zastępców. Okazuje się bowiem, że oceny ankietowanych różnią się w zależności od tego kogo oceniamy. Respondenci są bardzo niezdecydowani jeśli chodzi o ocenę Rady Miasta, gdyż blisko 60% nie wyraża jednoznacznej opinii. Najwięcej negatywnych ocen zebrali radni, gdyż według blisko połowy zapytanych nie reprezentują oni należycie interesów swoich wyborców. W przypadku prezydenta co trzeci z badanych ocenił jego pracę pozytywnie i jest to najlepszy wynik na tle dwóch pozostałych zestawień, jednakowoż oceny negatywne wynoszą 22%. Widać zatem, że najbardziej wyrazistym organem w mieście jest, mimo wszystko, Prezydent Miasta Konina, natomiast największy problem ankietowani mieli z oceną funkcjonowania Rady Miasta z zaznaczeniem, że bardzo nisko oceniają oni samych radnych miejskich. Zestawienie odpowiedzi na trzy ostatnie pytania obrazuje wykres 23.

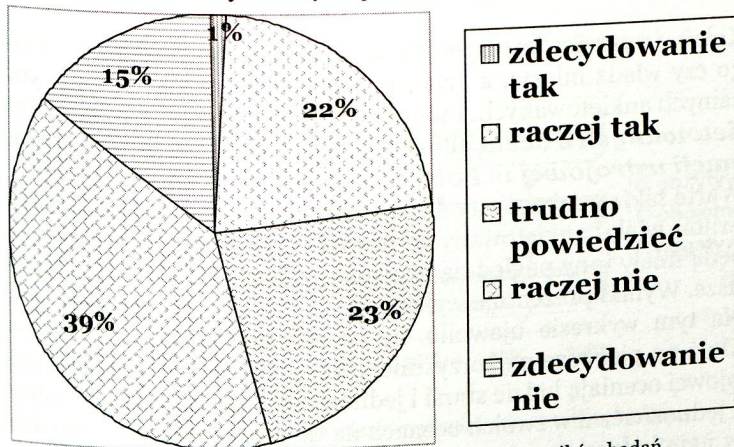
Wykres 23. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 8, 9 i 10



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu jedenastym **poproszono ankietowanych o ocenę procedur w Urzędzie Miejskim w Koninie**. Mówiąc precyzyjniej czy ich zdaniem procedury są jasne dla obywatela, a tempo załatwianych spraw wystarczająco wysokie. Odpowiedzi respondentów są bardzo negatywne, bowiem ponad połowa zapytanych twierdzi, że procedury nie są dla nich jasne, a tempo załatwianych spraw jest zbyt wolne. Co czwarty badany oceniał procedury i tempo pozytywnie i również co czwarty z pytanych nie potrafił jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie²⁴⁸. Odpowiedzi pokazuje wykres 24.

Wykres 24. Odpowiedzi na pytanie 11

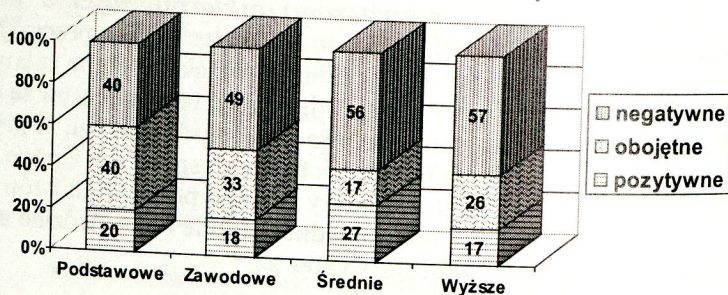


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

²⁴⁸ Negatywne oceny wynikają nie tyle ze skomplikowanych procedur w urzędzie, ile raczej z tempa prowadzenia spraw, a co za tym idzie oczekiwania petentów na przyjęcie przez urzędnika i rozpatrzenie danej sprawy.

Jednocześnie warto przyrzeć się tym odpowiedziom biorąc pod uwagę kryterium – wykształcenie ankietowanych. Wydaje się bowiem, że może ono mieć decydujący wpływ na ich oceny. I rzeczywiście można zauważyć na wykresie 25 pewną prawidłowość, otóż wraz ze wzrostem wykształcenia rosną także krytyczne oceny procedur oraz tempa załatwianych spraw. Pozytywnie natomiast najczęściej oceniały osoby z wykształceniem średnim i jednocześnie ta właśnie grupa była najbardziej precyzyjna w swoich ocenach. Grupą najbardziej niezdecydowaną były natomiast osoby posiadające wykształcenie podstawowe, gdzie największa liczba osób nie potrafiła udzielić jednoznacznej odpowiedzi na postawione pytanie.

Wykres 25. Odpowiedzi na pytanie 11 ze względu na wykształcenie w %



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

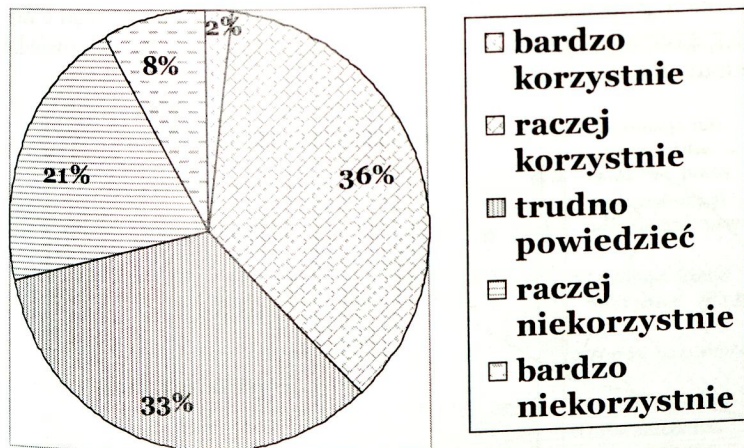
Kolejne pytania dotyczyły już nie funkcjonowania Urzędu Miejskiego czy władz miasta, a sytuacji w regionie konińskim oraz sytuacji samych ankietowanych. I tak w pytaniu dwunastym **poproszono ankietowanych o ocenę własnej sytuacji po 16 latach transformacji ustrojowej w Polsce**. Odpowiedzi ilustruje wykres 26.

Warto także spojrzeć na odpowiedzi na pytanie dwunaste poprzez kryterium wieku ankietowanych, bowiem wydaje się, że osoby starsze będą miały inny pogląd na transformację ustrojową aniżeli osoby młodsze. Wyniki prezentuje wykres 27.

Na tym wykresie ujawniło się co najmniej kilka prawidłowości. Otóż po pierwsze najkorzystniejszą swoją sytuację po transformacji ustrojowej oceniają ludzie starsi i jednocześnie są oni również najbardziej jednoznaczni w swoich ocenach na tle pozostałych grup. Po drugie w najmłodszej grupie znalazło się najwięcej osób niezdecydowanych. Wynikać to może z faktu, że część z nich nie pamięta w ogóle poprzedniego ustroju społeczno-politycznego, więc trudno im oceniać zmiany jakie nastąpiły po roku 1989. Mimo to opinie pozytywne na

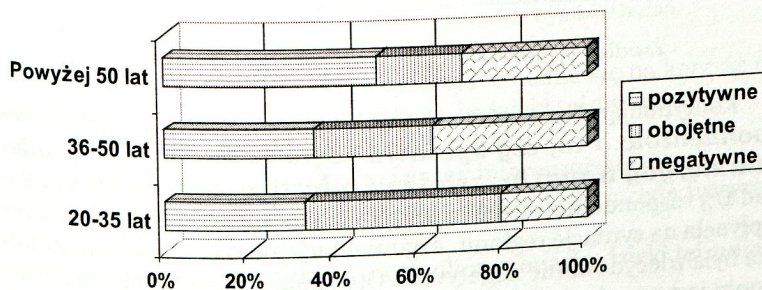
temat własnej sytuacji po transformacji nieznacznie przeważają nad opiniami negatywnymi. Po trzecie wreszcie najgorzej swoją sytuację ocenili osoby w przedziale wiekowym 36-50 lat. Wygląda więc na to, że ta właśnie grupa najdotkliwiej odczuła negatywne konsekwencje zmiany systemowej w Polsce.

Wykres 26. Odpowiedzi na pytanie 12



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 27. Odpowiedzi na pytanie 12 ze względu na wiek

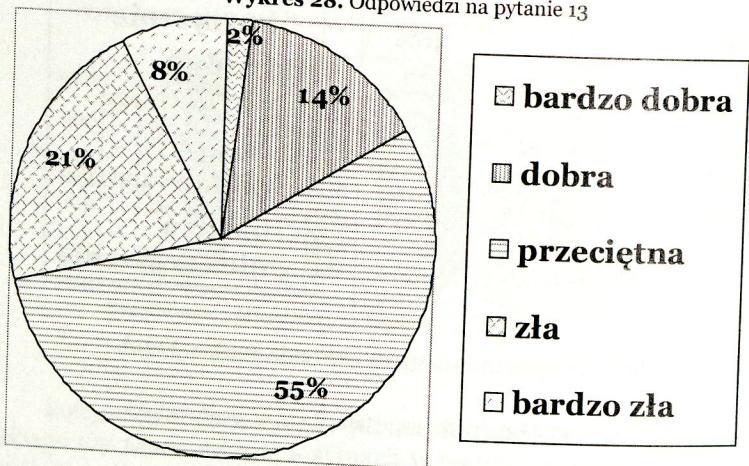


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu trzynastym *poproszono ankietowanych o wyrażenie opinii na temat sytuacji regionu konińskiego*. Wyniki nie napawają optymizmem, bowiem jeśliby zsumować odpowiedzi re-

spodentów, iż sytuacja jest przeciętna, zła lub bardzo zła, to wynik takiego rachunku wynosiłby 84%. Zatem zaledwie co szósty zapytany twierdzi, że sytuacja regionu jest dobra bądź też bardzo dobra. Co ciekawe jeśli natomiast wziąć by pod uwagę różne kryteria, takie jak wiek, płeć, wykształcenie, miejsce zamieszkania, czy aktywność zawodową to okazuje się, że bez względu na przynależność ankietowanych do poszczególnych kategorii, marazm jest charakterystyczny dla niemalże wszystkich grup jakie moglibyśmy wyróżnić. Tego rodzaju osąd o Koninie nie napawa optymizmem jeśli chodzi o jego rozwój. Odpowiedzi respondentów prezentuje wykres 28.

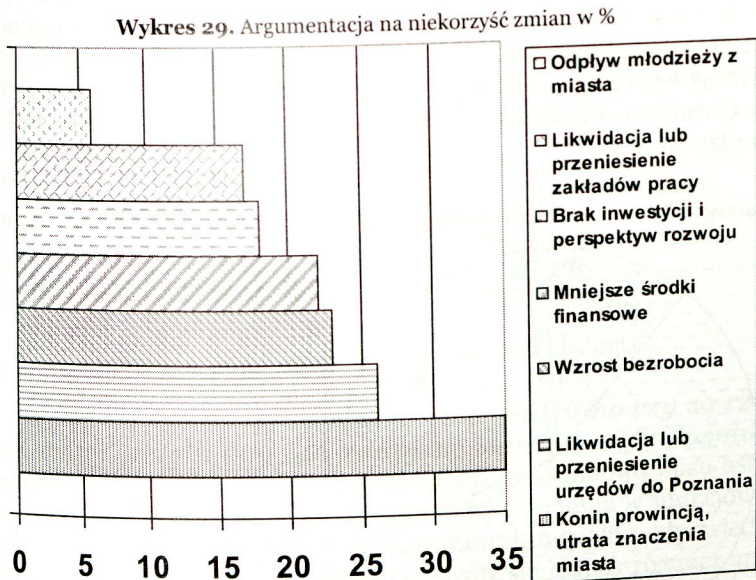
Wykres 28. Odpowiedzi na pytanie 13



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Kontynuując ten wątek w pytaniu czternastym *zapytano respondentów o to, czy sytuacja regionu konińskiego zmieniła się, gdy Konin przestał być miastem wojewódzkim*. Ponad 1/3 respondentów uznała, że zmiana administracyjna w Polsce nie wpłynęła na sytuację regionu. Argumentacja na rzecz takiego stanowiska była zdecydowanie negatywna. Otóż ankietowani pisali, że miasto Konin jest prowincją, w której nic się nie dzieje, nie buduje ani też nie rozwija. Krytyczniejsze uwagi wskazywały między innymi na to, że jest to miasto ludzi starych, bądź też miasto martwe. Jednocześnie pojawiło się również kilka głosów pozytywnych. Jeden z zapytanych stwierdził, „że bardzo dobrze, iż zlikwidowano województwo konińskie, bo trudno będzie przy zdrowych zmysłach wyobrazić sobie Konin, jako miasto

województwie²⁴⁹. Blisko dwie trzecie osób uznało natomiast, że reforma administracyjna z roku 1998 wpłynęła na sytuację regionu konińskiego. Jednakże 86% tych osób uznało, że reforma ta wpłynęła niekorzystnie na sytuację regionu. Najczęstszą argumentację osób, które uznały, iż zmiany po reformie administracyjnej działają na niekorzyść Konina oraz uzasadniły swoją decyzję ilustruje wykres 29.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wśród osób które uznały, że sytuacja zmieniła się na korzyść najczęściej posługiwano się argumentami, iż dzięki tej zmianie:

- Konin się rozbudowuje i modernizuje;
- można wreszcie zadbać o własny interes miasta;
- wykorzystana zostanie szansa, jaką jest dla miasta integracja z Unią Europejską;
- powstają nowe szkoły, most, ulice, a miasto dzięki tej zmianie ma większe możliwości rozwoju.

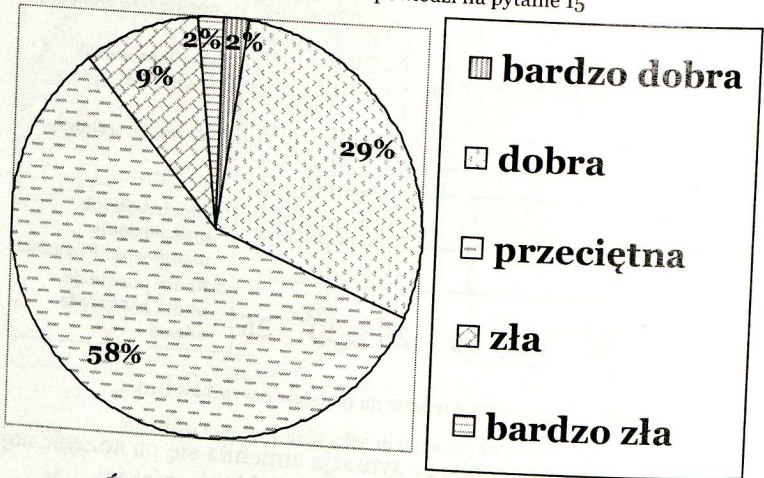
Jednakże podsumowując odpowiedzi na pytanie czternaste należy pamiętać, że zdecydowana większość ankietowanych, zarówno

²⁴⁹ Tego rodzaju argumentacja wpisuje się znakomicie w krytykę poprzedniego podziału kraju na 49 województw, jego zbyt dużego rozdrobnienia i słabości ekonomicznej i decyzyjnej, z którą mamy bardzo często do czynienia w literaturze przedmiotu.

tych twierdzących, że sytuacja się zmieniła jak i tych, którzy twierdzą, iż pozostała bez zmian bardzo krytycznie odnosi się do sytuacji regionu konińskiego po reformie administracyjnej, co wpisuje się również w odpowiedzi respondentów na pytanie poprzednie.

Pytanie piętnaste brzmiało: **Jaka jest Pana/Pani sytuacja materialna?** W odpowiedzi na pytanie blisko sześciu na dziesięciu respondentów odpowiedziało, że jest ona przeciętna, a co dziesiąty, że jest ona zła. Co trzeci badany odpowiedział, iż jego sytuacja materialna jest dobra, bądź też bardzo dobra. Szczegółowe wyniki prezentuje wykres 30, z którego wynika dość jednoznacznie, że siedmiu na dziesięciu ankieterowanych ocenia swoją sytuację przeciętnie, źle lub bardzo źle.

Wykres 30. Odpowiedzi na pytanie 15



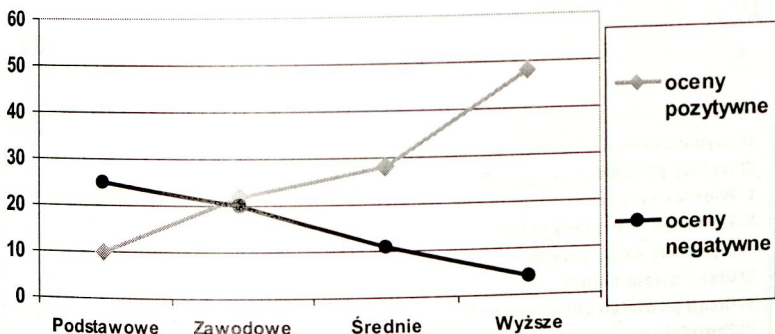
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W kontekście tego pytania warto również rozróżnić odpowiedzi respondentów ze względu na ich wykształcenie, bowiem wydaje się, że wyższe wykształcenie powinno w dłuższej perspektywie czasu dać możliwość uzyskania większego dochodu. Rozróżnienie takie prezentuje wykres 31.

Z tego wykresu wyraźnie wynika, że poziom wykształcenia rzutuje na sytuację materialną badanych, bowiem gdy odrzucono odpowiedź, iż sytuacja jest przeciętna, to rysuje się nam jasny obraz trendu wzrostowego w stosunku do ocen pozytywnych oraz trendu spadkowego w stosunku do odpowiedzi negatywnych. Innymi słowy wraz ze wzro-

stem wykształcenia rósł procentowy udział osób, które uznawały swoją sytuację materialną za dobrą, bądź też bardzo dobrą i jednocześnie spadała liczba osób, która oceniała swoją sytuację jako złą, bądź też bardzo złą.

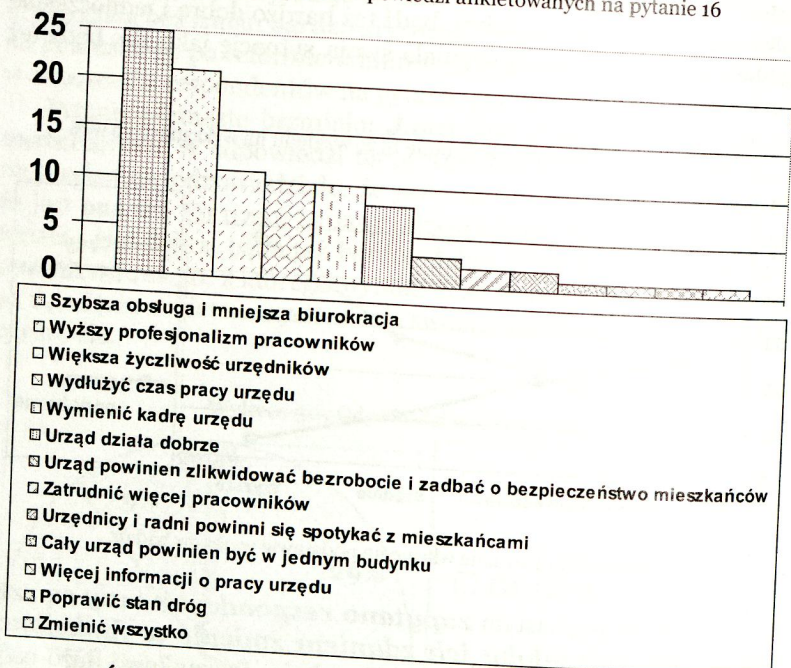
Wykres 31. Odpowiedzi na pytanie 15 ze względu na wykształcenie w %



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu szesnastym **zapytano respondentów czy są rzeczy, które należałoby ich zdaniem zmienić w funkcjonowaniu Urzędu Miejskiego w Koninie**. Stosunkowo dużo osób wskazało na kilka rzeczy, które można byłoby zmienić w funkcjonowaniu urzędu, bowiem aż 44% ankietowanych udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Wśród respondentów pojawiły się jednak również opinie, iż Urząd Miejski w Koninie działa bardzo dobrze i nie należy nic zmieniać. Z drugiej strony pojawiły się także głosy radykalne mówiące o potrzebie zmiany wszystkiego w urzędzie, poczynwszy od kadry, aż po procedury i samą jego siedzibę. Większość ankietowanych wskazywała jednak konkretne propozycje zmian. Wśród najpopularniejszych pomysłów znalazły się między innymi postulaty, aby zwiększyć szybkość obsługi w urzędzie i jednocześnie zmniejszyć biurokrację. Postulowano również zwiększanie kwalifikacji wśród urzędników oraz większą życzliwość urzędnika dla petenta. Proponowano również wydłużyć czas pracy urzędu, aby był on bardziej dostępny dla mieszkańców oraz zwiększyć zatrudnienie. Uznano także, że dobrze byłoby gdyby cały urząd znajdował się w jednym budynku. Szczegółowe zestawienie argumentacji ankietowanych ilustruje wykres 32.

Wykres 32. Najczęstsze odpowiedzi ankietowanych na pytanie 16

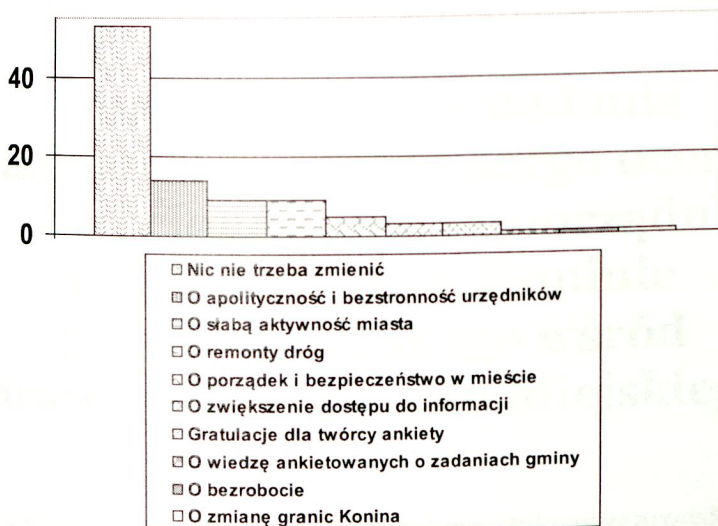


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie siedemnaste brzmiało: *Czy są jeszcze sprawy, o które nie pytałem a są dla Pana/Pani istotne z punktu widzenia mojej pracy?* Zaledwie 17% badanych osób wskazało sprawy, o które należałoby zapytać w kontekście tematu tej pracy. Najpopularniejsza była odpowiedź, że nic nie trzeba zmieniać i nie ma rzeczy, o które należałoby jeszcze zapytać²⁵⁰. Kilka osób zasugerowało, że warto byłoby zapytać o apolityczność oraz bezstronność urzędników. Zdaniem respondentów należało też zapytać o to, dlaczego miasto jest tak mało aktywne, jeśli chodzi o pozyskiwanie nowych inwestorów, a także o porządek i bezpieczeństwo w mieście. W oczach respondentów należałoby ponadto zapytać samych ankietowanych o ich wiedzę na temat funkcjonowania samorządu na poziomie gminy oraz o poziom bezrobocia w mieście. Argumentację ankietowanych zawiera wykres 33.

²⁵⁰ Część ankietowanych, mimo iż uznawała, że nie ma rzeczy, o które należałoby jeszcze zapytać udzieliła odpowiedzi. Może to wynikać z chęci rzetelnego wypełnienia kwestionariusza ankiety.

Wykres 33. Najczęstsze odpowiedzi ankieterów na pytanie 17



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań²⁵¹.

Tak przedstawiają się wyniki badania ankietowanego przeprowadzone wśród mieszkańców miasta. W toku analizy pojawiły się pewne tendencje oraz wyraźne oceny mieszkańców na temat funkcjonowania władz miejskich, Urzędu Miejskiego w Koninie oraz sytuacji regionu konińskiego i samych respondentów. Okazuje się bowiem, że ocena poziomu samorządności w mieście Koninie nie jest tak jednoznaczna jak mogłoby się wydawać. W zależności od tego, który organ samorządowy oraz jaki aspekt działalności Urzędu Miejskiego był oceniany, tak kształtowały się odpowiedzi respondentów. W stosunku do urzędników mieszkańcy postulują, by byli oni bardziej przyjaźni i wyrozumiali dla petentów. Jeżeli zaś idzie o ocenę regionu konińskiego, to tutaj wynik przeprowadzonego badania nie napawa optymizmem, bowiem należy stwierdzić, że są to zdecydowanie oceny krytyczne. Jednocześnie mieszkańcy zauważają pewne korzystne zmiany w mieście na przestrzeni ostatnich lat. Ciekawe wydaje się, w jaki sposób

²⁵¹ Trzy osoby wyraziły także zadowolenie, że temat samorządności w mieście Koninie został podjęty przez autora tej pracy.

do tych kwestii odniosą się pracownicy Urzędu Miejskiego w Koninie. Analiza badania ankietowanego przeprowadzonego wśród urzędników jest przedmiotem rozważań w rozdziale IV.

ROZDZIAŁ IV

Analiza wyników badania ankietowego dotyczącego oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Koninie przeprowadzonego wśród pracowników Urzędu Miejskiego

1. Założenia, struktura oraz charakterystyka przeprowadzonego badania

Powyższy rozdział stanowi przedstawienie wyników badania ankietowego, które zostało przeprowadzone w okresie od 1 września do 31 października 2007 roku na terenie miasta Konina wśród pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie.

Głównym celem przeprowadzonego badania było dokonanie analizy postaw społecznych pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie. Wśród kluczowych zagadnień znalazły się takie, jak sytuacja w regionie konińskim, sytuacja materialna pracowników urzędu, a także czy urzędnicy traktują pracę w urzędzie jako misję społeczną. Główny problem badawczy zawiera się w pytaniu: *Jaka jest zdaniem pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie kondycja samorządu terytorialnego w mieście oraz sytuacja w regionie konińskim?* Wydaje się bowiem, że ze względu na zajmowane stanowiska pracy oraz pełnione funkcje urzędnicy miejscy posiadają szeroką wiedzę na temat regionu konińskiego, a ich pogląd winien wynikać nie tylko z subiektywnych ocen, ale także z wiedzy jaką posiadają. W potocznych opiniach dominuje tendencja, która wskazuje, że Konin jest miastem mało atrakcyjnym zarówno pod względem inwestycyjnym jak i dla samych mieszkańców. Wyraz temu dali mieszkańcy Konina w badaniu ankietowym, którego wyniki przedstawiono w poprzednim rozdziale. Z drugiej jed-

nak strony patrząc na wyróżnienia i nagrody jakie zdobywa miasto oraz władze miasta wydawać by się mogło, że koniński samorząd robi bardzo dużo na rzecz rozwoju samorządności w mieście, tworzenia warunków dla rozwoju gospodarczego oraz prowadzi szeroki zakres usług dla mieszkańców miasta. Ciekawym z punktu widzenia badania wydaje się również zagadnienie dotyczące oceny sytuacji w regionie konińskim, zarówno przed jak i po reformie administracyjnej z roku 1998. Z perspektywy pracowników urzędu wiąże się ono nie tylko ze zmianami warunków w samym mieście, ale również w wielu przypadkach mogło mieć ono przełożenie na zmiany warunków pracy, a także obowiązków zawodowych związanych ze stanowiskiem pracy. Utworzenie w Koninie powiatu grodzkiego zwiększyło znacznie zadania Urzędu Miejskiego, bowiem prócz zadań gminy realizuje on również *gros* zadań charakterystycznych dla powiatu.

W badaniu zastosowano losowy dobór próby badawczej. Wielkość próby niezbędną do uzyskania rzetelnych danych, będących podstawą wniosku ustalono na N~62, przy czym przy prowadzeniu badania starano się zachować proporcje między ankietowanymi, a rzeczywistym poziomem zatrudnienia w samym urzędzie ze względu na kilka kryteriów, między innymi wiek, płeć czy stanowisko pracy. Ustalono zatem, iż badaniu powinna zostać poddana 1/5 urzędników miejskich²⁵². Po uwzględnieniu celu i przedmiotu badania oraz charakterystyki problemu badawczego za najodpowiedniejszą uznano metodę sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania. Narzędziem natomiast był anonimowy kwestionariusz ankiety²⁵³.

Ankieta składa się z 14 pytań, z czego:

- pytania od 1 do 8 to pytania merytoryczne, w tym:
 - 5 pytań zamkniętych;
 - 2 pytania otwarte;
 - 1 pytanie półotwarte;
- pytania od 9 do 14 to tzw. pytania metryczkowe:
 - wiek;
 - płeć;
 - wykształcenie;
 - miejsce zamieszkania;

²⁵² Należy również zaznaczyć, iż aby uporządkować całą procedurę prowadzenia badania na terenie Urzędu Miejskiego dystrybucją kwestionariusza ankiety zajął się sekretarz miasta Konina pan Marek Zawidzki. Dzięki temu udało się w sposób zorganizowany i niekolidujący z pełnionymi przez urzędników funkcjami rozprowadzić oraz zebrać już wypełnione formularze ankiety w Urzędzie Miejskim w Koninie.

²⁵³ Kwestionariusz ankiety stanowi **Załącznik nr 8** – Formularz ankiety dla urzędników, który został dołączony do pracy.

- staż pracy;
- stanowisko w zakładzie.

Zapytano pracowników urzędu o najbardziej elementarne zagadnienia dotyczące regionu, samorządu terytorialnego, Urzędu Miejskiego oraz sytuacji ekonomicznej, a więc przede wszystkim:

- Czy ich zdaniem koniński samorząd spełnia oczekiwania mieszkańców?
- Czy ich zdaniem praca w Urzędzie Miejskim jest misją społeczną?
- Jak oceniają oni swoją sytuację po 16 latach transformacji ustrojowej w Polsce?
- Jaka jest ich zdaniem sytuacja regionu konińskiego?
- Czy w ich ocenie sytuacja regionu konińskiego zmieniła się, gdy Konin przestał być miastem wojewódzkim?
- Jaka jest ich sytuacja materialna?
- Czy widzą oni jakieś możliwości poprawy funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Koninie?
- Czy w ich ocenie są jeszcze sprawy, o które nie pytano a są dla nich istotne z punktu widzenia tej pracy?²⁵⁴

Warto również, charakteryzując poszczególne odpowiedzi ankietowanych, zwrócić uwagę na ich zróżnicowanie pod względem kilku wyróżników, a więc wieku, płci, wykształcenia, stażu pracy, miejsca zamieszkania oraz zajmowanego stanowiska w zakładzie pracy.

2. Charakterystyka badanej grupy pracowników

W badaniu wzięło udział 62 pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie spośród 306 pracowników tam zatrudnionych, który, jak już podkreślono w rozdziale II pracy, jest organem pomocniczym Prezydenta Miasta Konina dla realizacji ustawowych zadań gminy²⁵⁵. W przypadku Konina należy również mieć na uwadze fakt, że jest to miasto na prawach powiatu, a więc prócz zadań charakterystycznych dla gminy pełni ono również cały szereg zadań przewidzianych dla jed-

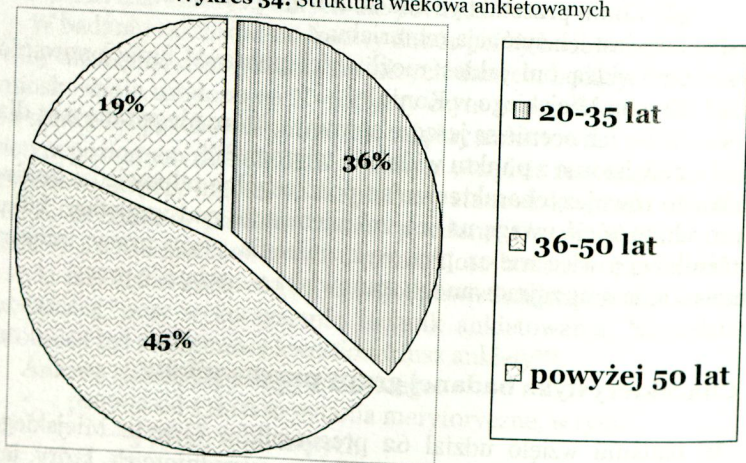
²⁵⁴ W toku przygotowywania formularza ankiety przez autora tej pracy miały miejsce konsultacje z sekretarzem miasta Konina panem Markiem Zawidzkim. Po kilku spotkaniach konsultacyjnych doszło do porozumienia i został skonstruowany formularz ankiety w obecnym kształcie, który stanowił swoistego rodzaju kompromis pomiędzy oczekiwaniami autora pracy a postulatami zgłaszanymi przez władze miejskie.

²⁵⁵ Szczegółowe dane dotyczące aktualnego zatrudnienia w urzędzie zawiera **Załącznik nr 2 – Dane statystyczne – Urząd Miejski w Koninie**, stanowiący informacje przekazane przez sekretarza miasta Konina Marka Zawidzkiego.

nostki na poziomie powiatu. Analogicznie zatem wzrost ilości zadań dla miasta wiąże się bezpośrednio ze wzrostem ilości zadań dla Urzędu Miejskiego.

Jak wspomniano, przebadaną grupę urzędników można uszeregować ze względu na: wiek, płeć, wykształcenie, miejsce zamieszkania, staż pracy oraz stanowisko w zakładzie pracy. Jeżeli chodzi o wiek ankietowanych to najliczniejszą grupę stanowiły osoby w przedziale wiekowym 36-50 lat (blisko połowa respondentów). Co trzeci ankietowany był w wieku między 20 a 35 rokiem życia, natomiast prawie co piąty ankietowany to osoba powyżej 50 roku życia. Obrazuje to wykres 34. Dodać należy, że aktualnie średnia wieku w Urzędzie Miejskim w Koninie wynosi 38 lat.

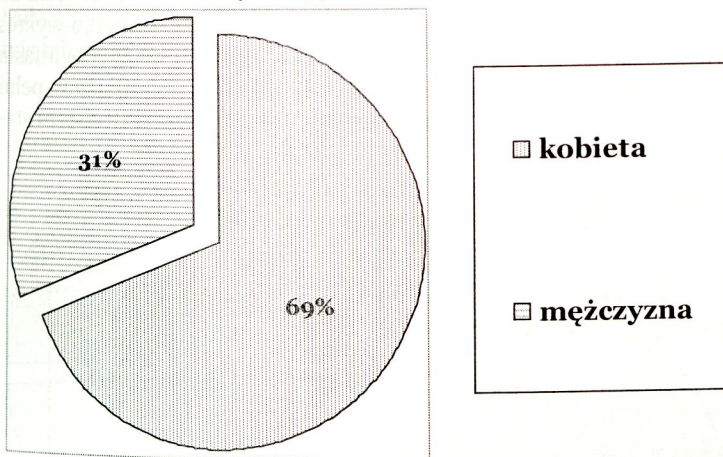
Wykres 34. Struktura wiekowa ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Uwzględniając płeć ankietowanych stwierdzić należy, że ponad 3/4 z badanych to kobiety, natomiast mężczyźni stanowią niespełna 1/4 respondentów. Ilustruje to wykres 35. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w rzeczywistości w Urzędzie Miejskim zatrudnionych jest 69% kobiet i analogicznie 31% mężczyzn, a więc proporcje zostały w pełni zachowane.

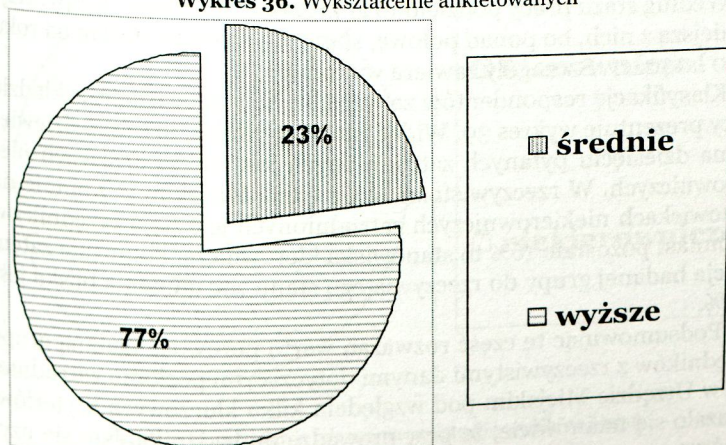
Wykres 35. Płeć ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Według czterostopniowej skali wykształcenia, która została zaproponowana ankietowanym, ponad 3/4 respondentów legitymuje się wykształceniem wyższym, natomiast blisko 1/4 posiada wykształcenie średnie, co pokazuje wykres 36. Dodać również należy, że w rzeczywistości w urzędzie proporcja ta jest bardzo podobna i wynosi 69% osób z wykształceniem wyższym oraz 31% osób z wykształceniem średnim.

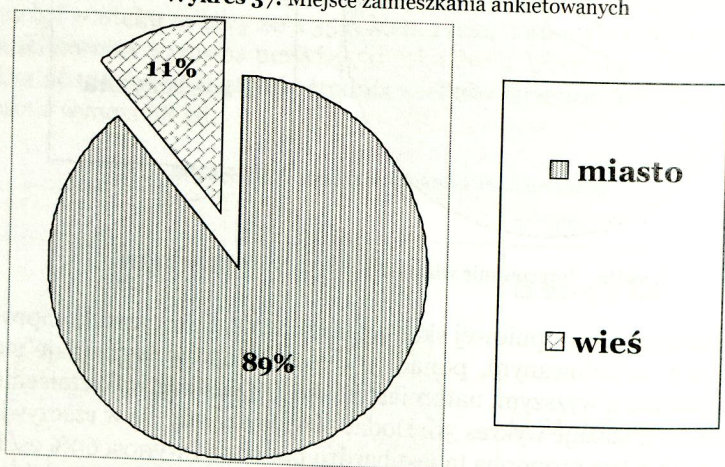
Wykres 36. Wykształcenie ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Zgodnie z kryterium miejsca zamieszkania prawie dziewięciu na dziesięciu badanych zamieszkuje w mieście, na co wskazuje wykres 37. W rzeczywistości proporcje te wynoszą 88% mieszkańców miasta i 12% mieszkańców wsi, zatem ponownie udało się niemalże w pełni zachować realny stosunek między ankietowanymi a rzeczywistym stanem zatrudnienia.

Wykres 37. Miejsce zamieszkania ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

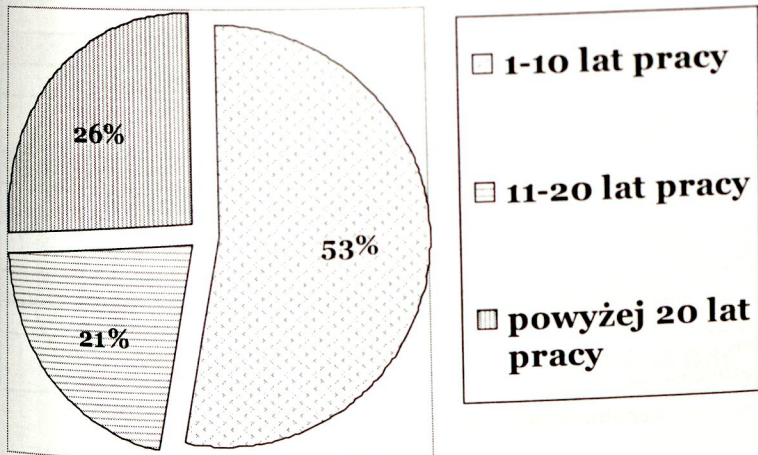
Według stażu pracy podzielono ankietowanych na trzy grupy. Najliczniejszą z nich, bo ponad połowę, stanowią osoby ze stażem od roku do 10 lat pracy. Szczegóły zawiera wykres 38.

Klasyfikację respondentów ze względu na stanowisko w zakładzie pracy prezentuje wykres 39. Widać zatem wyraźnie, że blisko dziewięciu na dziesięciu pytanym zatrudnionych jest na stanowiskach niekierowniczych. W rzeczywistości w Urzędzie Miejskim w Koninie na stanowiskach niekierowniczych zatrudnionych jest 84% urzędników, natomiast pozostałe 16% to stanowiska kierownicze. Ponownie zatem relacja badanej grupy do rzeczywistego stanu zatrudnienia bliska jest 100%.

Podsumowując tę część rozważań warto porównać badaną grupę urzędników z rzeczywistymi danymi dotyczącymi poziomu zatrudnienia w Urzędzie Miejskim pod względem kilku kluczowych kryteriów. Okazało się mianowicie, że przy prowadzeniu badania udało się uzyskać reprezentatywną grupę badawczą dzięki zachowaniu kilku kryte-

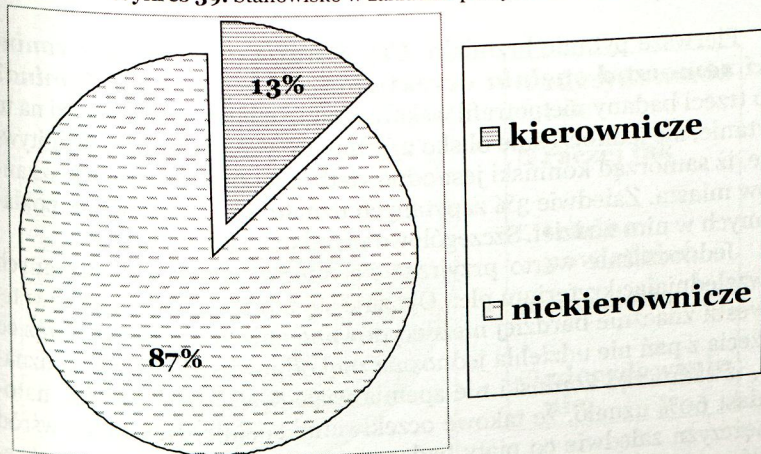
riów. Podnosi to znacznie wiarygodność próby badawczej. Zestawienie badanej grupy z faktycznym stanem zatrudnienia w urzędzie prezentuje tabela 15.

Wykres 38. Staż pracy w zakładzie ankietyowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 39. Stanowisko w zakładzie pracy ankietyowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Tabela 15. Porównanie badanej grupy z rzeczywistym stanem zatrudnienia w Urzędzie Miejskim w Koninie ze względu na płeć, wykształcenie, miejsce zamieszkania i stanowisko w zakładzie

Płeć	
Ankietowani	Urząd Miejski
Kobieta – 31%	Kobieta – 31%
Mężczyzna – 69%	Mężczyzna – 69%
Wykształcenie	
Ankietowani	Urząd Miejski
Średnie – 23%	Średnie – 31%
Wyższe – 77%	Wyższe – 69%
Miejsce zamieszkania	
Ankietowani	Urząd Miejski
Miasto – 11%	Miasto – 12%
Wieś – 89%	Wieś – 88%
Stanowisko w zakładzie	
Ankietowani	Urząd Miejski
Kierownicze – 13%	Kierownicze – 16%
Niekierownicze – 87%	Niekierownicze – 84%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

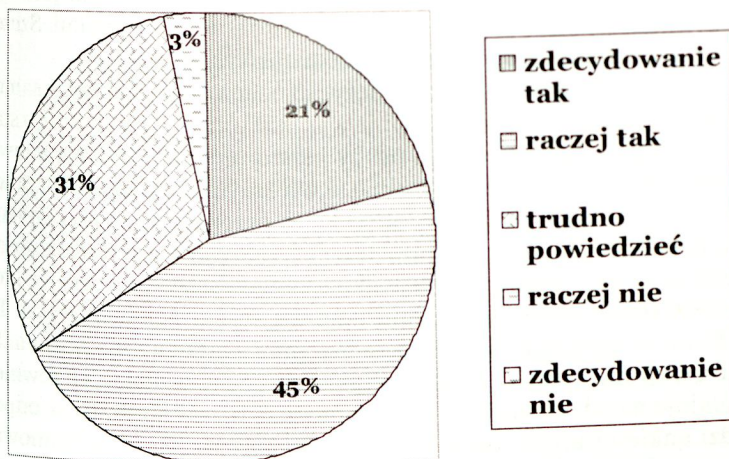
3. Analiza wyników przeprowadzonego badania ankietowego

Pierwsze pytanie brzmiało: *Czy Pana/Pani zdaniem koniński samorząd spełnia oczekiwania mieszkańców Konina?* Co trzeci badany nie potrafił wskazać jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, ale jednocześnie blisko 2/3 zapytanych stwierdziło definitywnie, iż samorząd koniński jest odpowiedzią na oczekiwania mieszkańców miasta. Zaledwie 3% zapytanych uznało, że nie spełnia on pokładanych w nim nadziei. Szczegółowo przedstawia to wykres 40.

Jednocześnie warto przyjrzeć się odpowiedziom ankietowanych uwzględniając kryterium płci. Okazuje się bowiem, że kobiety są w tej kwestii znacznie bardziej niezdecydowane aniżeli mężczyźni. Otóż co trzecia z pań nie udzieliła jednoznacznej odpowiedzi; 5% z nich uznało, iż samorząd koniński nie spełnia wiązanych z nim nadziei, natomiast 60% uznało, że takowe oczekiwania spełnia. Natomiast wśród mężczyzn zaledwie co piąty badany nie potrafił jednoznacznie określić swojego zdania na ten temat wybierając odpowiedź – trudno powiedzieć. Jednocześnie jednak czterech na pięciu zapytanych uznało,

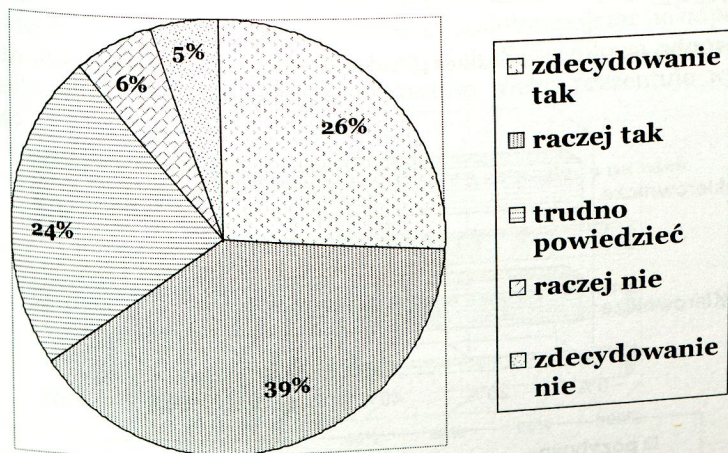
że koniński samorząd spełnia oczekiwania mieszkańców co oznacza, że nikt nie udzielił odpowiedzi negatywnej.

Wykres 40. Odpowiedzi na pytanie 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 41. Odpowiedzi na pytanie 2

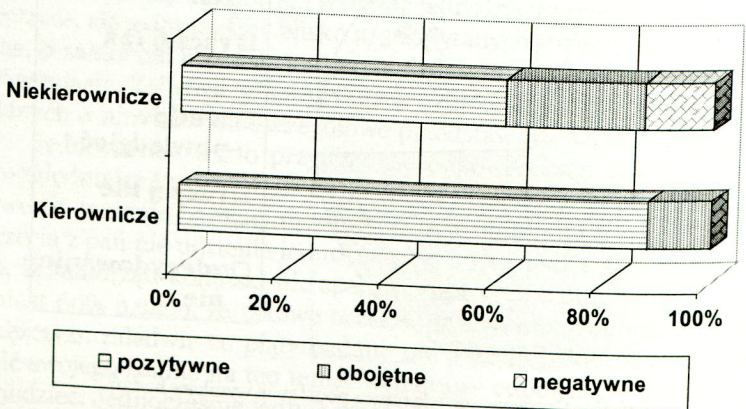


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu drugim poproszono ankietowanych o udzielenie odpowiedzi na pytanie: **Czy Pana/Pani zdaniem praca w Urzędzie Miejskim jest misją społeczną?** Dwóch na trzech zapytanych uznało, że praca w urzędzie jest misją społeczną, natomiast zaledwie co dziesiąty badany stwierdził, że taką misją definitywnie nie jest. Zaledwie co czwarty ankietowany nie wyraził jasno swojej opinii. Szczegółowe odpowiedzi respondentów ilustruje wykres 41.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż ocena roli, jaką pełni samorząd terytorialny w mieście Koninie wynikać może z zajmowanego stanowiska pracy. Jak się wydaje osoby piastujące kierownicze stanowiska w Urzędzie Miejskim w Koninie w większym stopniu uznają pracę w urzędzie za misję społeczną. Wynika to przede wszystkim z funkcji jakie pełnią, posiadanych kompetencji i zakresu odpowiedzialności. Inaczej sprawa wygląda w przypadku szeregowych pracowników, którzy mają zupełnie inne spektrum postrzegania pracy w urzędzie. To oni bowiem borykają się z codzienną pracą urzędniczą. Znakomita część z nich ma również bezpośredni kontakt z petentami, co również oddziałuje na ich postawę. Aby to sprawdzić należy spojrzeć na odpowiedzi ankietowanych na pytanie drugie poprzez pryzmat zajmowanego stanowiska pracy. Okazuje się bowiem, iż rzeczywiście osoby na stanowiskach kierowniczych znacznie częściej odpowiadali pozytywnie na tak postawione pytanie. Szczegółowe wyniki odpowiedzi ankietowanych z uwzględnieniem kryterium stanowiska pracy prezentuje wykres 42.

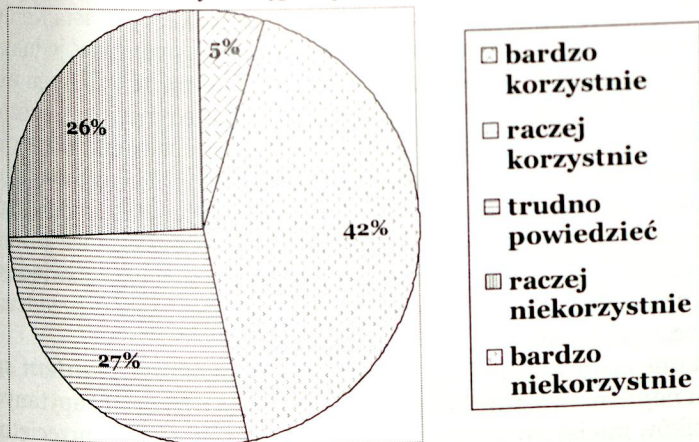
Wykres 42. Odpowiedzi na pytanie 2 ze względu na stanowisko pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu trzecim **poproszono ankieterowanych o ocenę własnej sytuacji po 16 latach transformacji ustrojowej w Polsce**. Odpowiedzi ilustruje wykres 43.

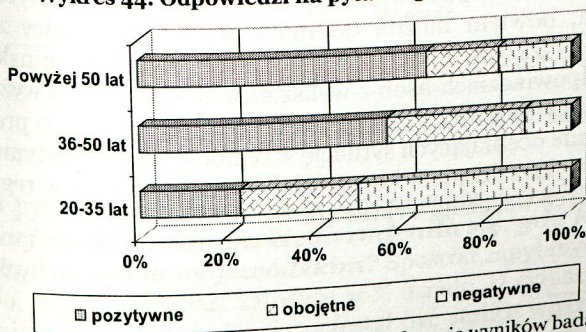
Wykres 43. Odpowiedzi na pytanie 3



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Jak wynika z powyższego wykresu blisko połowa badanych wyraziła pozytywną opinię, a co czwarty badany wyraził zdanie negatywne, natomiast co czwarty badany nie określił jasno swojego stanowiska w tej sprawie. Wydaje się ponadto, że należałoby spojrzeć na odpowiedzi ankieterowanych uwzględniając ich wiek. Szczegółowe odpowiedzi ankieterowanych uwzględniające kryterium wieku prezentuje wykres 44.

Wykres 44. Odpowiedzi na pytanie 3 ze względu na wiek



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Na powyższym wykresie widać wyraźnie, że wraz ze wzrostem wieku ankietowanych rośnie również liczba osób pozytywnie oceniających przemiany ustrojowe jakie przyniósł rok 1989. Jednocześnie przypomnieć należy, że identyczna tendencja pojawiła się w przypadku poprzedniego badania przeprowadzonego wśród mieszkańców Konina. W analogicznym pytaniu dwunastym mieszkańcy miasta Konina po uwzględnieniu kryterium wieku odpowiadali podobnie, jednakże w przypadku pracowników wzrost zadowolenia wraz ze wzrostem wieku jest znacznie większy²⁵⁶. Tendencja ta wynikać może ze znacznie większego doświadczenia życiowego, a co za tym idzie perspektywy do porównań i analiz. Osoby z pierwszego przedziału wiekowego znają bowiem okres początków transformacji w zasadzie jedynie z podręczników historii, natomiast dla osób z najwyższego przedziału wiekowego przemiany ustrojowe tego okresu to również ich osobiste doświadczenia. Grupą najbardziej niezdecydowaną są ankietowani z przedziału wiekowego 36-50 lat.

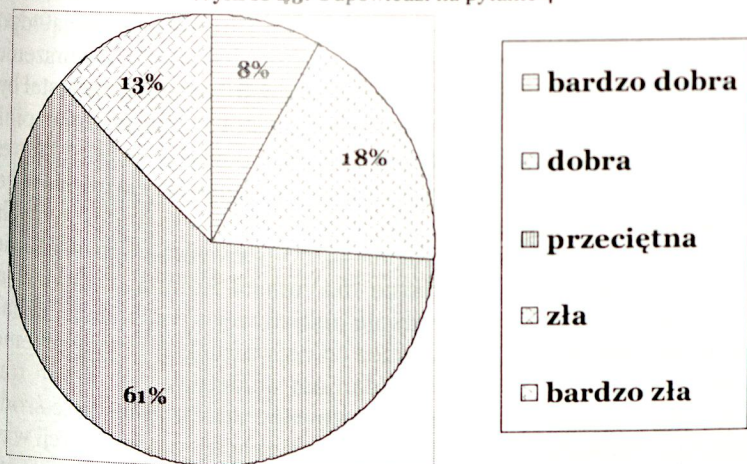
Pytanie czwarte brzmiało: **Jaka jest Pana/Pani zdaniem sytuacja regionu konińskiego?** Zdecydowana większość zapytanych urzędników miejskich twierdzi, że sytuacja w regionie jest przeciętna. Jednocześnie jednak blisko co czwarty zapytany ocenia sytuację jako dobrą bądź też bardzo dobrą, podczas gdy negatywną ocenę wyraziło zaledwie 13% badanych osób. Okazuje się zatem, że wyniki te są bardzo zbliżone z oceną dokonaną przez mieszkańców Konina w badaniu poprzednim²⁵⁷. Zarówno mieszkańcy miasta jak i pracownicy Urzędu Miejskiego w Koninie w większości określają sytuację regionu konińskiego jako przeciętną. Jednakowoż urzędnicy korzystniej oceniają sytuację aniżeli mieszkańcy miasta. Szczegółowe wyniki odpowiedzi ankietowanych ilustruje wykres 45.

Wydaje się również, że warto byłoby przeanalizować odpowiedzi respondentów na tak postawione pytanie uwzględniając kryterium wykształcenia, bowiem można domniemywać, że urzędnicy z wyższym wykształceniem lepiej oceniają sytuację regionu konińskiego. Różnice w odpowiedziach osób z wykształceniem średnim i wyższym rzeczywiście są widoczne, w szczególności zaś jeżeli chodzi o procent osób przeciętnie oceniających sytuację w regionie. Osoby legitymujące się wyższym wykształceniem korzystniej oceniają sytuację w regionie konińskim, na co wskazuje wykres 46.

²⁵⁶ Patrz rozdział III.

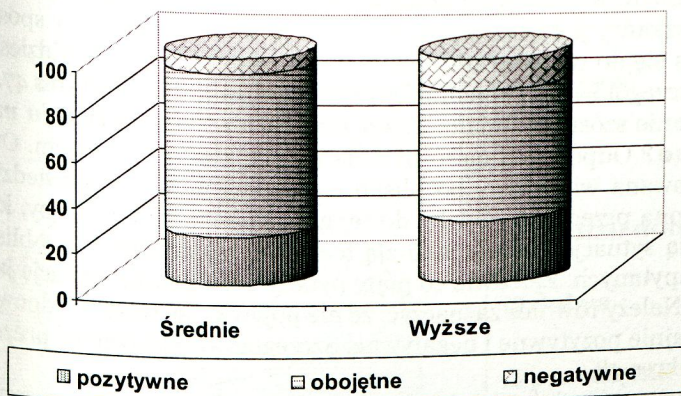
²⁵⁷ Ibidem.

Wykres 45. Odpowiedzi na pytanie 4



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 46. Odpowiedzi na pytanie 4 ze względu na wykształcenie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu piątym poproszono ankietowanych o odpowiedź: **Czy sytuacja regionu konińskiego zmieniła się, gdy Konin przestał być miastem wojewódzkim?** Spośród zapytanych osób 84% uznało, że tak, natomiast zaledwie 16% uznało, iż sytuacja nie uległa zmianie mimo faktu, że Konin przestał być stolicą województwa konińskiego. W pytaniu tym poproszono również respondentów o krót-

kie uzasadnienie swojej odpowiedzi. Okazało się, że 97% osób, które uznały, że sytuacja w Koninie się zmieniła i uzasadniły swoją odpowiedź stwierdziło, że sytuacja ta uległa zdecydowanemu pogorszeniu. Za ledwie 3% z pytanых uznało, że Konin zyskał na tym, iż przestał być miastem wojewódzkim. Argumentacja jaka stoi za tego rodzaju opinią brzmiała, iż dzięki temu miasto może zadbać o własny rozwój i interes, nie zaś o rozwój całego województwa, które stanowiło dla miasta zbędne obciążenie²⁵⁸. Znakomita większość natomiast argumentowała, że zmiany jakie przyniosła reforma administracyjna z końca lat dziewięćdziesiątych były niekorzystne dla miasta Konina. Podobnie jak w przypadku poprzedniego badania ankietowego respondenci uznali, że miasto stało się prowincją, przez co najważniejsze urzędy przeniosły się do stolicy Wielkopolski. Zdaniem ankietowanych Konin traci na znaczeniu, bowiem ma zagwarantowane znacznie uboższe środki finansowe. Niesie to za sobą nie tylko brak znaczących inwestycji w regionie, ale także brak perspektyw rozwoju. Wraz z utratą znaczenia miasta likwidacji bądź przeniesieniu uległy niektóre zakłady pracy. Można dostrzec bardzo zbieżne wyniki w stosunku do poprzedniego badania, gdzie w pytaniu czternastym poproszono o wyrażenie opinii mieszkańców Konina w tej samej kwestii. Okazało się zatem, że zarówno mieszkańcy jak i też urzędnicy miejscy w bardzo podobny sposób odnoszą się do reformy administracyjnej z końca lat dziewięćdziesiątych. Szczegółową argumentację respondentów ilustruje wykres 47.

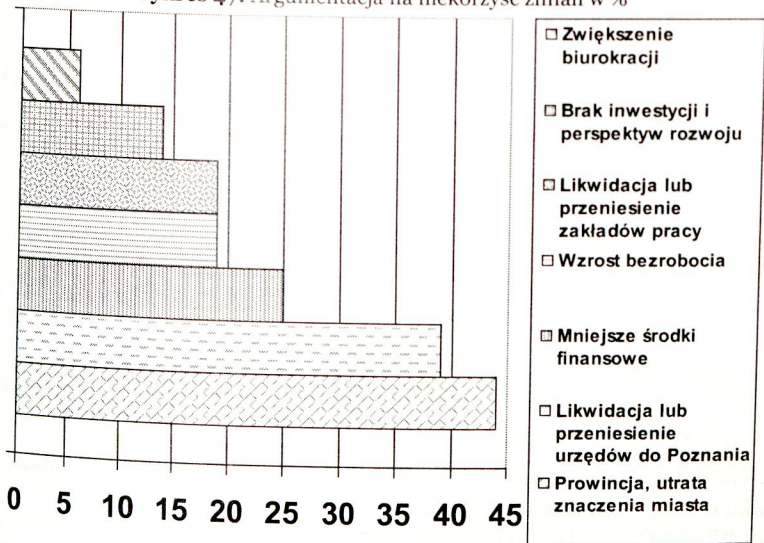
Pytanie szóste brzmiało: **Jaka jest Pana/Pani sytuacja materialna?** Odpowiedź na to pytanie nie napawa optymizmem. Otóż zdecydowana większość, bo blisko co siódmy pytany odpowiedział, że jest ona przeciętna. Gdyby do tej grupy dodać jeszcze osoby, które swoją sytuację oceniły jako złą to łącznie stanowiłyby one blisko 80% zapytanых. Za ledwie co piąty pytany ocenił swoją sytuację jako dobrą. Należy również zaznaczyć, że nie pojawiły się w ogóle odpowiedzi skrajnie pozytywne i negatywne. Szczegółowe zestawienie prezentuje wykres 48.

Warto również przyjrzeć się odpowiedziom ankietowanych uwzględniając kryterium zajmowanych przez nich funkcji w zakładzie pracy. Wydaje się bowiem, że osoby piastujące stanowiska kierownicze powinny znacznie korzystniej oceniać swoją sytuację materialną,

²⁵⁸ Tego rodzaju opinia wpisuje się również w dyskusję nad zasadnością poprzedniego podziału administracyjnego na 49 małych województw. Podobne opinie pojawiły się również w poprzednim badaniu przeprowadzonym wśród mieszkańców miasta Konina (porównaj rozdział III).

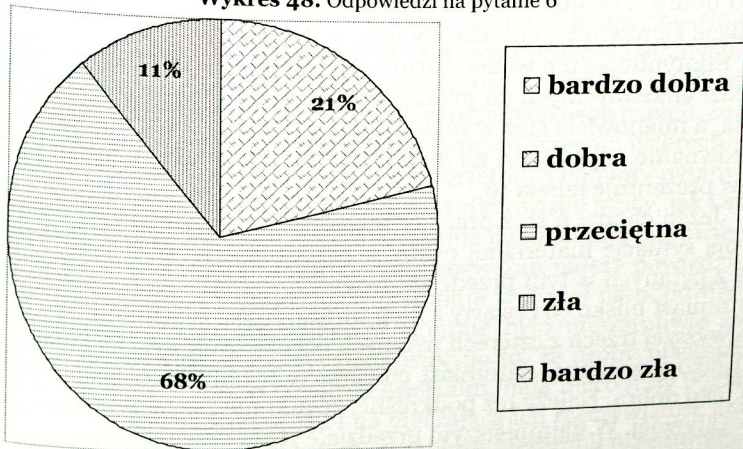
co wiąże się z wyższymi zarobkami jakie otrzymują. Pokazuje to wykres 49.

Wykres 47. Argumentacja na niekorzyść zmian w %



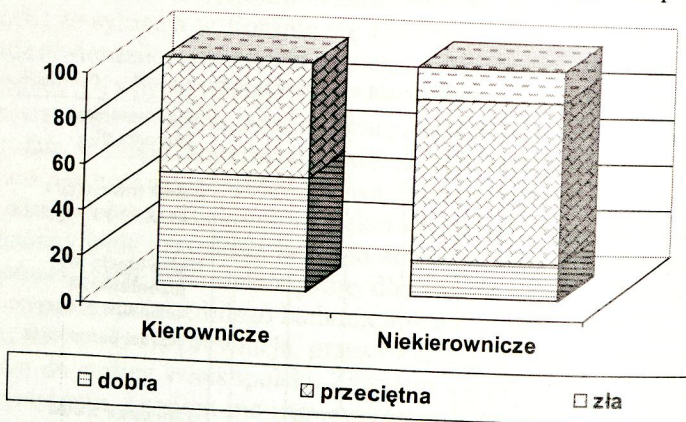
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 48. Odpowiedzi na pytanie 6



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 49. Odpowiedzi na pytanie 6 ze względu na stanowisko pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z powyższego wykresu wynika, że połowa osób pełniących kierownicze funkcje w Urzędzie Miejskim w Koninie oceniła swoją sytuację jako dobrą. Nikt natomiast z wyżej wymienionych osób nie ocenił swojej sytuacji materialnej negatywnie. Wyniki są bardziej złożone w przypadku osób na stanowiskach niekierowniczych. W tym przypadku siedmiu na dziesięciu pytanych ocenia swoją sytuację przeciętnie, natomiast 14% z nich źle. Jednakowoż 16% osób oceniło swoją sytuację jako dobrą. Podsumowując różnica pomiędzy osobami piastującymi funkcje kierownicze i niekierownicze jest dość znaczna.

Kontynuując ten wątek warto byłoby jeszcze skonfrontować odpowiedzi ankietowanych na pytanie szóste uwzględniając dwa inne kryteria, a mianowicie staż w zakładzie pracy oraz miejsce zamieszkania. Porównanie odpowiedzi na pytanie 6 z uwzględnieniem trzech kryteriów prezentuje tabela 16.

Jeżeli chodzi o staż pracy w zakładzie, to najkorzystniej oceniają swoją sytuację materialną osoby w przedziale 11-20 lat pracy. Połowa z pytanych w tym przedziale twierdzi, że sytuacja jest przeciętna, natomiast blisko co czwarty z nich uważa, iż jest ona dobra. W grupie najwyższej trzech z czterech pytanych ocenia swoją sytuację materialną jako przeciętną, natomiast co czwarty pytany w tej grupie ocenił ją jako dobrą. Należy też podkreślić, że nikt nie zaznaczył odpowiedzi negatywnej. W najmniejszym przedziale stażu pracy sytuacja jest najbardziej zróżnicowana. Blisko trzech na czterech pytanych przeciętnie oceniło swoją sytuację, prawie co piąty zapytany uznał, iż jego sytuacja

jest zła, natomiast nieco ponad 10% zapytanych dobrze oceniło swoją sytuację materialną.

Tabela 16. Porównanie odpowiedzi na pytanie 6 ze względu na stanowisko pracy, staż pracy w zakładzie oraz miejsce zamieszkania ankietowanych

Odpowiedź	Stanowisko pracy		
	Kierownicze		Niekierownicze
Dobra	50%		16%
Przeciętna	50%		70%
Zła	0%		14%
Odpowiedź	Staż pracy w zakładzie		
	1-10 lat	11-20 lat	Powyżej 20 lat
Dobra	12%	38%	25%
Przeciętna	70%	54%	75%
Zła	18%	8%	0%
Odpowiedź	Miejsce zamieszkania		
	Miasto	Wieś	
Dobra	20%	28%	
Przeciętna	73%	28%	
Zła	7%	44%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

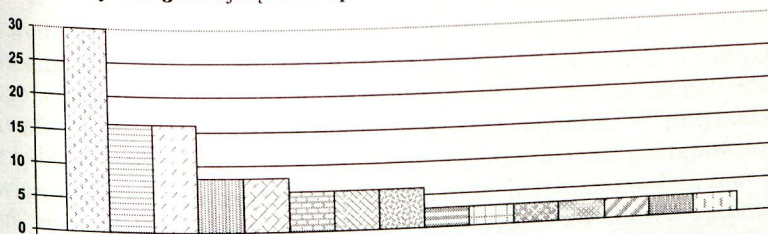
Jeśli zaś chodzi o miejsce zamieszkania, to grupą zdecydowanie gorzej oceniającą swój status materialny są mieszkańcy wsi. Blisko połowa z nich ocenia ją źle, natomiast nieco ponad jedna czwarta pytanych uznała, że jest ona przeciętna i taki sam procent badanych, że jest ona dobra. W przypadku mieszkańców miasta sytuacja jest diametralnie różna od tej na wsi. Zaledwie 7% zapytanych osób uznało, że ich status materialny jest zły. Jednocześnie prawie trzech z czterech pytanych osób uznało swoją sytuację za przeciętną, a co piąty pytany za dobrą. Widać zatem wyraźnie, że zarówno stanowisko pracy, jak i staż pracy w zakładzie oraz miejsce zamieszkania determinują odpowiedzi ankietowanych. Podsumowując tę część rozważań należy powiedzieć, że czynnikiem, który w największym stopniu wpływał na odpowiedzi pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie było niewątpliwie zajmowane stanowisko pracy. Wygląda więc na to, że osoby piastujące stanowiska kierownicze w Urzędzie Miejskim mają nieco inny pogląd zarówno na własną sytuację jak i na otaczającą ich rzeczywistość aniżeli osoby zatrudnione na niższych szczeblach hierarchii urzędniczej.

W pytaniu siódmym poproszono ankietowanych o odpowiedź na pytanie: **Czy widzi Pan/Pani jakieś możliwości poprawy funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Koninie?** Wśród zapytanych osób aż 60% wskazało na co najmniej kilka istotnych z ich punktu widzenia możliwości poprawy funkcjonowania urzędu. Jednocześnie należy powiedzieć, że spośród osób, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie 30% uznało, że urząd funkcjonuje bardzo dobrze i nie należy w tej mierze nic zmienić. Pozostałe osoby wskazały, jak się wydaje, kluczowe postulaty dla poprawy jakości świadczonych w urzędzie usług i usprawnienia jego pracy. Przede wszystkim wskazywano na potrzebę nieustannego podnoszenia kwalifikacji przez miejskich urzędników, co wydaje się być warunkiem niezbędnym dla poprawy jakości pracy urzędu. Ponadto uznano również, iż byłoby dobrze, gdyby cały urząd znajdował się w jednym budynku, a nie był rozmieszczony w różnych częściach Konina. Pracownicy uznali także, że należałoby odciążyć niektóre wydziały funkcjonujące w strukturze magistratu. Postulat, który przewijał się równie często wśród ankietowanych to podniesienie zarobków urzędników miejskich. Pracownicy apelowali również o lepszy przepływ informacji między wydziałami i o usprawnienie współpracy między nimi, która w ich ocenie często zawodzi. Zdaniem niektórych zapytanych należałoby także zwiększyć zatrudnienie w urzędzie, a także poprawić warunki pracy. Pojawiły się również głosy, iż należałoby wydłużyć czas pracy urzędu miejskiego w taki sposób, aby umożliwić mieszkańcom pracującym w godzinach popołudniowych skorzystanie z usług świadczonych w magistracie. Niektórzy pracownicy stwierdzili także, że należałoby poprawić stosunek urzędnika względem petenta. Zdaniem badanych, pracownik administracyjny w natłoku prowadzonych spraw zapomina, że naprzeciwko niego siedzi człowiek, który szuka u niego pomocy i liczy na jego fachowość i profesjonalizm. Szczegółowe odpowiedzi ankietowanych na pytanie siódme prezentuje wykres 50.

W ostatnim, ósmym pytaniu starano się uzyskać informacje: **Czy są jeszcze sprawy, o które nie pytałem a są dla Pana/Pani istotne z punktu widzenia mojej pracy?** Zaledwie trzy zapytane osoby wskazały na rzeczy, które z ich punktu widzenia są ważne w kontekście tej pracy. Jednocześnie jednak wskazały na trzy bardzo ważne, jeśli nie kluczowe zagadnienia. Po pierwsze jeden z ankietowanych dał wyraźnie do zrozumienia, że zarobki urzędników miejskich są absolutnie nieproporcjonalne w stosunku do obowiązków oraz odpowiedzialności na nich cięższej. Po drugie inny pracownik uznał, że urząd działa jak „stara i zapyziała instytucja”, w której nie liczy się człowiek – in-

interesant tylko dokument, który winien zawierać jak największą liczbę pieczętek. Jednocześnie uznał on, iż sytuacja ta nie wynika ze złej woli urzędnika, a jedynie z przepisów prawa, które wymuszają tego rodzaju postępowanie. Po trzecie wreszcie pytany pracownik uznał, iż najistotniejsze w pracy urzędnika miejskiego są relacje między petentem i obsługującym go pracownikiem. Wyjaśnił on także, że podstawowe znaczenia dla poprawy tej relacji ma odpowiednie zachowanie obu stron oraz osobista kultura, zarówno ze strony urzędników jak i mieszkańców. Dodał także, że przyczyną wielu nieprzyjemności w kontaktach urzędnik – petent jest fakt niezrozumienia się obu stron. Te trzy głosy podniesione w dyskusji znacznie rozszerzają pole zagadnień związanych z funkcjonowaniem administracji samorządowej w Koninie. Okazuje się mianowicie, że przyczyną wielu nieprawidłowości i nieprzyjemności są nie tylko kwestie proceduralne, ale również czynnik ludzki, który zdaniem wielu badanych odgrywa kluczową rolę. Aby zatem usprawnić funkcjonowanie urzędu należałoby nie tylko usprawnić procedury, ale zwrócić również uwagę na wykształcenie pracowników, zarówno pod względem merytorycznym, jak też pod względem podejścia do drugiego człowieka i sprawnej komunikacji.

Wykres 50. Najczęstsze odpowiedzi ankietowanych na pytanie 7



Najczęstsze odpowiedzi

- Urząd działa dobrze
- Podnoszenie kwalifikacji pracowników
- Wszystkie jednostki w jednym budynku
- Odciążyć niektóre wydziały
- Podnieść zarobki
- Usprawnić przebieg informacji między wydziałami
- Więcej kampanii informacyjnej dla mieszkańców
- Lepszy stosunek urzędników do mieszkańców
- Wydłużyć czas pracy
- Zwiększyć zatrudnienie w urzędzie
- Lepsza współpraca między wydziałami
- Lepsze warunki pracy urzędników
- Zmiana kadry zarządzającej
- Większy dostęp do internetu
- Zamontować windy dla osób niepełnosprawnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wydaje się zatem, że urzędnicy miejscy spoglądają na problemy związane z funkcjonowaniem Urzędu Miejskiego w Koninie nie tylko z własnego punktu widzenia, ale także z punktu widzenia mieszkańców miasta co jest zjawiskiem korzystnym. Może to doprowadzić do poprawy jakości świadczonych usług w mieście Koninie. Jeśli bowiem sami pracownicy magistratu zwracają uwagę na całe spektrum zagadnień związanych zarówno z kwestiami proceduralnymi jak i sferą ludzką, to kwestią czasu wydaje się być poprawa jakości świadczonych usług w Urzędzie Miejskim. Najłatwiej bowiem przeprowadzać reformy w funkcjonowaniu tak dużego organizmu jakim jest urząd, jeśli problemy go dotyczące dostrzegane są przez osoby zarówno z zewnątrz, czyli mieszkańców, jak i od wewnątrz, czyli pracowników miejskich wszystkich szczebli hierarchii urzędniczej.

ROZDZIAŁ V

Realizacja idei i zadań samorządu gminnego w mieście Koninie

1. Ocena pracy Urzędu Miejskiego w Koninie w 2007 roku

Chcąc scharakteryzować samorząd lokalny warto także przyjrzeć się bliżej raportowi, który stanowi ocenę pracy Urzędu Miejskiego w Koninie w 2007 roku. Niniejszy raport jest prezentacją wyników badań przeprowadzonych przez Studenckie Koło Naukowe „Wizja” oraz Studenckie Koło Naukowe Politologów działające przy Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Koninie²⁵⁹.

W tym miejscu należałoby zaznaczyć, że obowiązek prowadzenia systematycznych badań wynika z norm wprowadzonego w urzędzie systemu zarządzania jakością ISO 9001/2000. Jednym z wymogów tego systemu jest badanie zdolności organizacji do spełnienia oczekiwań klienta w zakresie realizacji usług lub wyrobu. W przypadku urzędu są to między innymi procedury administracyjne, postępowanie związane z wydawaniem decyzji administracyjnych, pozwoleń, zezwoleń, zaświadczeń, dowodów, jak również wypłat świadczeń społecznych, pobieraniem opłat i podatków. Załatwiając te sprawy w Urzędzie interesant ocenia pracę urzędników i urzędu jako całości²⁶⁰.

Zasadniczym celem badania przeprowadzonego w roku 2007 było dokonanie diagnozy postaw deklaracyjnych dotyczących pracy Urzędu Miejskiego w Koninie wyrażanych przez mieszkańców miasta. Ocenie zostały poddane cztery podstawowe wymiary:

- organizacja obsługi interesanta;
- szybkość i sprawność załatwiania spraw;
- kompetencje i fachowość urzędników;

²⁵⁹ Raport – Ocena pracy Urzędu Miejskiego w Koninie w 2007 r. (http://www.konin.pl/index.php?id=31&news_id=644, z dnia 12.02.2008 r.).

²⁶⁰ http://www.konin.pl/index.php?id=31&news_id=586, z dnia 07.05.2008 r.

- kultura osobista urzędników i ich stosunek do interesanta.

Autorzy raportu główny problem badawczy zawarli w pytaniu: „Czy istnieje różnicowanie dotyczące oceny pracy poszczególnych Wydziałów Urzędu Miejskiego w Koninie – dokonywanej przez mieszkańców Konina?”.

W opisywanym badaniu zastosowano warstwowo-losowy dobór próby badawczej. Autorzy raportu wielkość próby, niezbędną do uzyskania rzetelnych danych, będących podstawą wnioskowania ustalili na $N \sim 400$, przy czym zastosowali podział celowy miejsc uzyskiwania danych. Po uwzględnieniu celu i przedmiotu badania oraz charakterystyki problemu badawczego za najodpowiedniejszą uznano metodę sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania i wywiadu. Narzędziem natomiast był anonimowy kwestionariusz ankiety/wywiadu.

Badaniem objętych zostało siedemnaście wydziałów Urzędu Miejskiego w Koninie. W zależności od miejsca zbierania wypełnionych już ankiet różnie kształtowała się ich liczba. Najwięcej, bo blisko 25% ankiet zebrano w Wydziale Spraw Obywatelskich, Urzędzie Stanu Cywilnego blisko 15%, Wydziale Komunikacji 13,5%, Wydziale Spraw Lokalowych 10%, Wydziale Podatków i Opłat 8,5%, Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności 6,75%, Wydziale Geodezji i Katastru 6,5%, Wydziale Oświaty 5,5%, Wydziale Urbanistyki i Architektury 4,75%, Wydziale Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami 3%, Wydziale Działalności Gospodarczej i Rozwoju 2,25%, Straży Miejskiej 1,25%, Wydziale Drogownictwa i Gospodarki Komunalnej 0,75%, Referacie Ochrony Środowiska 0,5%, Wydziale Kultury, Sportu i Spraw Społecznych 0,25% oraz Wydziale Inwestycji 0,25%. Cztery pierwsze pozycje zajęły wydziały, które są najczęściej odwiedzane przez mieszkańców²⁶¹.

W Urzędzie Miejskim w Koninie stworzono Biuro Obsługi Interesanta, którego zadaniem jest ułatwienie mieszkańcom miasta uzyskania odpowiedniej pomocy bez konieczności odwiedzania poszczególnych wydziałów. Jednakże wyniki przeprowadzonego badania pokazują, że zaledwie co czwarty badany korzysta z usług biura, natomiast blisko trzech spośród czterech pytanego tego nie robi. Osoby korzystające z usług świadczonych przez tą jednostkę w urzędzie są w większości zadowolone. Szczegółowe zestawienia z podziałem na lata prezentuje tabela 17.

²⁶¹ Raport – Ocena pracy..., op. cit., s. 4.

Tabela 17. Ocena pracy Biura Obsługi Interesanta

Odpowiedź	Stopień korzystania z usług Biura Obsługi Interesanta	
	2006	2007
Korzystają	33%	26,5%
Nie korzystają	67%	73,5%
Odpowiedź	Ocena pracy Biura Obsługi Interesanta	
	2006	2007
Zadowoleni	91%	90%
Nie zadowoleni	9%	10%

Źródło: Raport – Ocena pracy..., op. cit., s. 6 – 7.

Zapytano także petentów Urzędu Miejskiego w Koninie czy korzystają z internetowego serwisu informacyjnego. Okazało się, że zaledwie co dziesiąty pytany deklaruował używanie serwisu internetowego, co świadczyć może o niewielkiej jego popularności. W tym kontekście warto jednak przypomnieć odpowiedzi mieszkańców na pytanie trzecie w przeprowadzonym przez autora tej pracy badaniu. Otóż spośród osób, które korzystają z tego serwisu znakomita większość wyraziła pozytywną o nim opinię, a zaledwie 4% badanych oceniało serwis internetowy negatywnie²⁶².

W dalszej części badania próbowano uzyskać odpowiedzi na cztery podstawowe pytania wskazane wcześniej, a więc organizację obsługi interesanta, szybkość i sprawność załatwianych spraw, kompetencję i fachowość urzędników oraz kulturę osobistą i stosunek urzędników do interesanta. We wszystkich czterech kategoriach ocen, zarówno w badaniu przeprowadzonym w roku 2006 jak i w roku 2007 widać wyraźne zadowolenie ankietowanych, zarówno z organizacji obsługi interesanta, jak i szybkości czy sprawności załatwianych spraw. Ankietowani bardzo wysoko ocenili również kompetencje i fachowość urzędników, a także bardzo wysoko ocenili kulturę osobistą pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie. Spośród tych czterech kategorii najgorzej oceniona została szybkość i sprawność załatwianych spraw przez mieszkańców, bowiem co trzeci zapytany wyraził ocenę negatywną. Najwyżej przez petentów urzędu oceniona została kultura osobista oraz stosunek do interesanta.

Nie ulega wątpliwości, że wyniki badań prowadzonych przez autora tej pracy odbiegają od wyników opisywanego powyżej badania. Otóż na podstawie wyników badania opisanego w rozdziale III stwierdzić

²⁶² Patrz rozdział III.

należy, iż mieszkańcy miasta biorący udział w badaniu krytyczniej ocenili między innymi fachowość urzędników, ich kompetencje, a przede wszystkim tempo załatwianych spraw i przejrzystość procedur. Warto przypomnieć, że połowa respondentów oceniła negatywnie tempo załatwianych spraw, a co czwarty badany ocenił negatywnie kompetencje urzędników miejskich. Jednocześnie jednak należy pamiętać, że w badaniu przeprowadzonym przez studentów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie w proponowanych odpowiedziach nie było odpowiedzi neutralnej, toteż zapytani przez nich petenci urzędu musieli udzielać jednoznacznych odpowiedzi. Ponadto warto zwrócić uwagę na fakt, iż to badanie przeprowadzone było w samym już urzędzie, wśród osób korzystających ze świadczonych przezeń usług. Badanie, o którym była mowa w rozdziale III, przeprowadzono wśród ogółu mieszkańców, a więc mogły się tam znaleźć osoby, które nie korzystają na co dzień z usług urzędu, a ich kontakty z urzędnikami są sporadyczne. Zbiorcze zestawienie odpowiedzi ankietowanych z badania przeprowadzonego przez studentów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie prezentuje tabela 18.

Warto także nadmienić, że badanie Urzędu Miejskiego w Koninie wpisuje się w politykę urzędu mającą na celu poprawę jakości świadczonych usług dla mieszkańców i wykonywane jest już właściwie cyklicznie. Swoje zadowolenie z jego wyników kilkakrotnie wyrażał sekretarz miasta Konina, który między innymi powiedział: „Wyniki badań opinii mieszkańców o pracy urzędu przyjmujemy z satysfakcją. Wskazują one, że nasze wysiłki na rzecz wdrażania nowoczesnych technik zarządzania i obiegu dokumentów przynoszą zamierzone efekty”²⁶³.

Tego rodzaju badania są niewątpliwie potrzebne w celu poprawy standardów świadczonych usług w Urzędzie Miejskim w Koninie. Podsumowując jednak należy powiedzieć, że wyniki tych badań odbiegają nieco od potocznych opinii na temat funkcjonowania urzędu i fachowości zatrudnionych w nim osób. Wyraz tym opiniom dali również ankietowani mieszkańcy miasta Konina, co znalazło swoje odzwierciedlenie w rozdziale III. Jednakowoż trzeba także podkreślić, iż sami pracownicy urzędu wskazali na co najmniej kilka kwestii, które należałoby zmienić w funkcjonowaniu urzędu oraz relacjach między urzędnikiem i petentem, co wyrazili oni w badaniu ankietowym opisanym w rozdziale IV. Należy mieć zatem nadzieje, że zarówno badania opisane w rozdziale III i IV, jak i prezentowane powyżej przyczynią

²⁶³ http://www.konin.pl/index.php?id=31&news_id=644, z dnia 07.05.2008 r.

się do poprawy standardów świadczonych usług w Urzędzie Miejskim w Koninie.

Tabela 18. Organizacja obsługi interesanta, szybkość i sprawność załatwianych spraw, kompetencje i fachowość urzędników oraz kultura osobista i stosunek urzędników do interesanta w latach 2006 – 2007

Odpowiedź	Organizacja obsługi interesanta	
	2006	2007
Bardzo dobra	27,5%	32,5%
Dobra	57,25%	44,50%
Dostateczna	13,5%	14,75%
Niedostateczna	1,75%	8,25%
Odpowiedź	Szybkość i sprawność załatwiania sprawy	
	2006	2007
Bardzo dobra	29,75%	29,75%
Dobra	43,75%	38,75%
Dostateczna	21,75%	20%
Niedostateczna	4,75%	11,5%
Odpowiedź	Kompetencja i fachowość	
	2006	2007
Bardzo dobra	36,5%	36,09%
Dobra	45,75%	49,87%
Dostateczna	16,25%	8,77%
Niedostateczna	1,5%	5,26%
Odpowiedź	Kultura osobista i stosunek do interesantów	
	2006	2007
Bardzo dobra	44,25%	45,75%
Dobra	42,75%	40,25%
Dostateczna	9,5%	10,25%
Niedostateczna	3,5%	3,75%

Źródło: Raport – Ocena pracy..., op. cit., s. 10 – 14.

2. Obraz konińskiego samorządu w lokalnych źródłach informacji

Dla uzyskania pełnego obrazu konińskiego samorządu warto także spojrzeć na jego strukturę oraz ocenę funkcjonowania poprzez pryzmat doniesień medialnych, zarówno w mediach tradycyjnych takich jak telewizja, radio czy prasa, jak i w multimediami, w tym w szczególności w lokalnych portalach internetowych. Należałoby zatem zwrócić uwagę na co najmniej cztery podstawowe źródła informacji w regionie konińskim. Są to:

- telewizja regionalna;
- rozgłośnie radiowe;
- portale internetowe;
- prasa lokalna.

Ze względu na wielkość Konina na terenie miasta nie działa żaden oddział stacji telewizyjnych, zarówno publicznych jak i komercyjnych. Jednakże region koniński staje się bardzo często przedmiotem zainteresowania poznańskiego oddziału Telewizji Polskiej S.A. Ponadto na terenie miasta działa lokalna stacja telewizyjna – Telewizja Konin. W ramach nadawanego programu raz w tygodniu na antenie tej stacji emitowany jest serwis informacyjny, w którym prezentowane są najważniejsze wydarzenia w regionie konińskim z ostatniego tygodnia²⁶⁴. W programie informacyjnym nadawane są wydarzenia z całego regionu, w tym także relacjonowana jest działalność konińskiego samorządu terytorialnego. Stacja ta jest jednakże zaledwie namiastką lokalnej telewizji.

Znacznie bardziej skomplikowana, na konińskim rynku medialnym, jest sytuacja rozgłośni radiowych. Na początku lat dziewięćdziesiątych powstały dwie prężnie rozwijające się stacje radiowe, które swoim zasięgiem obejmowały teren całego miasta. Było to Radio Konin oraz Radio 66. Historia obu stacji jest bardzo zawiła, ale nie ulega wątpliwości, że odegrały one znaczącą rolę w kształtowaniu opinii społecznej Koninian, w tym opinii na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego w mieście.

Pierwsze z nich, Radio Konin, zakończyło swoją działalność 29 kwietnia 2005 roku o godzinie 15:00 – po blisko 13 latach działalności. Godzina 15:00 to nawiązanie do początków stacji – właśnie o tej porze dnia 15 sierpnia 1992 roku radio pojawiło się w eterze. Radio nadawało na częstotliwości 90,7 MHz, a jego historia jest bardzo bogata. Był okres radia pirackiego w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, były podziały zespołu, które prowadziły do powstania konkurencyjnych stacji, była uchwała Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o udzieleniu nowej koncesji, a następnie jej cofnięcie. Było też zamy-

²⁶⁴ Wydaje się jednak, że serwis informacyjny nadawany raz w tygodniu jest propozycją zdecydowanie nieadekwatną w stosunku do oczekiwań mieszkańców miasta. Pozostały czas antenowy wypełniony jest różnego rodzaju serwisami reklamowymi. Prezentowane informacje po upływie tygodnia czasu są już bardzo często nieaktualne, bądź też rozpowszechnione na terenie miasta poprzez inne media, w tym media elektroniczne. Zasadne wydaje się rozszerzenie misji informacyjnej Telewizji Konin, co jednak w oczywisty sposób wiąże się z ponoszeniem znacznie większych nakładów finansowych. Stacja posiada niewielką oglądalność. Miasto średniej wielkości, jakim jest Konin, zasługuje na znacznie bardziej rozbudowany telewizyjny serwis informacyjny.

kanie radia za nadawanie bez koncesji i powrót po półrocznym milczeniu na skutek korzystnej decyzji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Ostatnie problemy radia wiązały się z zaleganiem z opłatami dla ZAIKS-u. To właśnie z tego powodu KRRiT nie wydała decyzji koncesyjnej i z tego powodu – po tym jak sąd odrzucił skargę nadawcy – radio musiało zamilknąć²⁶⁵.

Druga stacja radiowa na terenie miasta Konina to obecnie Radio Planeta, którego historia jest nie mniej złożona. Pod tą nazwą radio działa od 1 marca 2008 roku, bowiem wcześniej funkcjonowało jako Radio Flash (99,6 FM), które rozpoczęło nadawanie w sierpniu 2004 roku. Opisując jednakże jego historię należy cofnąć się do dnia 15 sierpnia 1992 roku, kiedy to w konińskim eterze pojawiło się Radio Konin. Niespełna dwa lata później w redakcji tej pierwszej komercyjnej stacji radiowej w mieście doszło do rozłamu, w wyniku którego dnia 25 marca 1994 roku narodziło się Radio 66 nadające swój program na 66,00 MHz. Ponieważ radio rozpoczęło nadawanie już w trakcie trwania przygotowanego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji pierwszego procesu koncesyjnego, nie miało szansy uzyskać w nim koncesji. W efekcie musiało przerwać nadawanie – stało się to w dniu 13 kwietnia 1995 roku. Przez ponad półtora roku stacja przypominała o swoim istnieniu m.in. dostarczając kasety z nagrany programem do miejscowych sklepów. Emisja w eterze wznowiona została po otrzymaniu zgody na nadawanie w drugim procesie koncesyjnym. Na podstawie ważnej siedem lat koncesji Radio 66 emitowało swój program. W dniu 11 lutego 2004 roku radio pożegnało się ze swoimi słuchaczami i łączyło nadajnik, ale już trzy dni później powróciło na mocy umowy z nowym koncesjonariuszem. Stabilizacja nastąpiła 24 sierpnia 2004 roku – wraz z wprowadzeniem nazwy Flash. Mimo zmian nazwy rozgłośnia nadawała praktycznie przez cały ten czas jednakowy program wypełniony różnorodną muzyką, informacjami i publicystyką lokalną oraz audycjami autorskimi. W marcu tego roku radio zmieniło nazwę na Radio Planeta²⁶⁶.

Pomimo różnych perturbacji związanych z funkcjonowaniem obu stacji przyznać należy, że były one bardzo rozpowszechnionym i lubianym przez mieszkańców nośnikiem informacji, w tym w szczególności informacji lokalnych. Te dwie stacje radiowe były najbardziej popularnym i darmowym medium lokalnym, którego oddziaływanie na

²⁶⁵ <http://mediafm.net/radio/1482,Konin:-Pozegnanie-po-13-latach.html>, z dnia 09.05.2008 r.

²⁶⁶ http://radiopolska.pl/aktual.php?subaction=showfull&id=1204327295&archive=&start_from=&ucat=&, z dnia 09.05.2008 r.

mieszkańców miasta było ogromne. W dobie transformacji ustrojowej i kształtowania się samorządu terytorialnego na terenie Konina nie sposób również nie zauważyć wkładu wniesionego przez te dwie rozgłośnie radiowe dla rozpowszechnienia idei samorządności w mieście. Dzisiaj rynek radiowy w Koninie zdominowany jest przez Radio Planeta i przyznać należy, że jest to sytuacja niekorzystna z punktu widzenia jakości przekazu oraz pluralizacji dostępu do informacji dla mieszkańców miasta. Ponadto konkurencja na wolnym rynku powoduje, że stacja radiowa szuka nowych sposobów na dotarcie do odbiorców, przez co podnosi jakość świadczonych przez siebie usług²⁶⁷.

Trzecim elementem składowym konińskiego rynku medialnego są niewątpliwie portale internetowe. Prócz serwisu prowadzonego przez Urząd Miejski w Koninie (www.konin.pl) w regionie konińskim funkcjonuje kilka portali regionalnych:

- www.konin.lm.pl;
- www.ekonin.net/onas.php;
- www.konin.info.pl;
- www.konin.biz.

Spośród tych czterech na szczególną uwagę zasługuje pierwszy z nich, bowiem jest on najdłużej działającym serwisem internetowym na konińskim rynku oraz jest jednocześnie najpopularniejszym serwisem internetowym. Integralną jego część stanowią aktualności, na łamach których kilka razy dziennie prezentowane są najważniejsze doniesienia zarówno z miasta Konina, jak i całego regionu. Ogromną część tych informacji stanowią doniesienia na temat działalności konińskiego samorządu, w tym władarzy miasta, urzędników miejskich oraz konińskich radnych. Portal współpracował ściśle z opisywanym powyżej Radiem Flash, a także z Telewizją Konin. Zaletą tego serwisu internetowego (i mediów elektronicznych w ogóle) jest również to, że oprócz funkcji informacyjnej jest on również swoistego rodzaju forum dyskusyjnym, na którym internauci na bieżąco komentują publikowane informacje. Portal ten stanowi zatem miejsce debaty publicznej nad sprawami regionu, w tym między innymi działaniami konińskich samorządowców²⁶⁸.

²⁶⁷ Pluralizacja dostępu do informacji jest warunkiem niezbędnym dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego opartego na wiedzy. Można jedynie mieć nadzieję, że w najbliższym czasie na konińskim rynku radiowym powstaną konkurencyjne stacje, co przyczyni się do zwiększenia dostępu mieszkańców do informacji i poprawy jej jakości.

²⁶⁸ W kontekście działalności konińskiego samorządu jest to bardzo ważna funkcja, bowiem brakuje innych możliwości wyartykułowania swoich racji i opinii na ten temat. Istotne byłoby również, aby komentarze te docierały do swoich adresatów, co bardzo często ma miejsce, bowiem odpisują oni na te komentarze.

Najważniejszym jednak medium na konińskim rynku jest niewątpliwie Przegląd Koniński – tygodnik wydawany już od 1979 roku. Obecnie to jedyna i najlepiej sprzedająca się, wyprzedzająca nawet wydawnictwa ogólnopolskie, gazeta lokalna na rynku konińskim. Przegląd Koniński – jako tygodnik regionalny dociera do czytelników poprzez sieć ponad 2 000 punktów kolportażu na terenie powiatów: konińskiego, kolskiego, słupeckiego i tureckiego. Przegląd Koniński to także wydawnictwo, którego nakładem ukazują się ponadto tygodniki: Echo Turku, Przegląd Kolski i Przegląd Gnieźnieński. Obejmują one swym zasięgiem teren zamieszkiwany przez 495 tys. mieszkańców. Wydawnictwo Przegląd Koniński jest patronem i sponsorem większości odbywających się w regionie imprez kulturalnych. Największą, z powodzeniem od lat organizowaną przez Przegląd Koniński, imprezą masową jest Wielkopolski Piknik Sołtysów. Pretekstem do wielkopolskiego spotkania sołtysów i mieszkańców wsi jest plebiscyt na najpopularniejszego sołtysa roku. Przegląd Koniński na swoich łamach, od wielu lat, zajmuje się promocją pożądanых postaw społecznych. Uzupełnieniem tej działalności są liczne konkursy i plebiscyty, mające za zadanie wyłonienie i zaprezentowanie, a także symboliczne uhonorowanie osób zasłużonych dla regionu lub swojego środowiska²⁶⁹.

Andrzej Notkowski twierdzi, że dzisiejsza prasa lokalna na ogół stroni od „wielkiej” polityki. Porusza zaś głównie miejscowe zagadnienia społeczne, ekonomiczne, kulturalne i oświatowe. W szerokim zakresie popularyzuje też tradycje historyczne i folklor swoich terenów. Jako jej zasadnicze funkcje należy wskazać:

- informację lokalną;
- integrację środowiska lokalnego;
- kontrolę władz lokalnych;
- odgrywanie roli „trybuny społeczności lokalnej”;
- kształtowanie opinii społecznej;
- integrację regionalną;
- dostarczanie rozrywki.

Zdaniem Andrzeja Notkowskiego czasopiśmiennictwo lokalne staje się jednym z filarów powstającego w naszym kraju nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, bez którego nie może istnieć w pełni demokratyczny ustrój²⁷⁰.

²⁶⁹ <http://www.przegladkoninski.pl/hist.html>, z dnia 09.05.2008 r.

²⁷⁰ A. Notkowski, *Spoleczne funkcje polskiej prasy lokalnej (Od połowy XIX w. do czasów dzisiejszych)*, (w:) *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, pod red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, s. 269.

Nie ulega wątpliwości, że Przegląd Koniński jest właśnie tego rodzaju medium, którego wpływ na kształtowanie opinii społecznej w Koninie jest bardzo duży. W szczególności zaś tematyka samorządowa jest przedmiotem zainteresowania redaktorów gazety. Na stronie drugiej każdego wydania pojawia się felieton zatytułowany „Pisz do Ciebie”, na łamach którego redaktor naczelny bardzo często podejmuje tematykę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Koninie. W jednym z numerów redaktor naczelny zastanawia się nad pozycją polityczną Wiesława Steinke (obecnego przewodniczącego Rady Miasta Konina). Zdaniem redaktora ma on bowiem poważne szanse stanąć do wyrównanej walki z obecnym prezydentem Kazimierzem Pałaszem o fotel włodarza miasta²⁷¹. Dowodem na to, że w Koninie powstaje silny ośrodek polityczny posiadający potencjalnego kandydata na prezydenta miasta jest fakt, iż Platforma Obywatelska oficjalnie wybrała Wiesława Steinke, jako swojego reprezentanta w kolejnych wyborach samorządowych²⁷².

Gazeta rozpisuje się również bardzo szeroko o lokalnej scenie politycznej, między innymi zwracając uwagę na wewnętrzne trudności Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Pisano o pomysle podziału partii na region miasta i powiatu oraz powołaniu dwóch szefów w regionie, co niewątpliwie osłabiłoby pozycję partii²⁷³. Jednakże w końcowym rozrachunku do rozpadu partii nie doszło, mimo że jednym z głównych propagatorów tego pomysłu był Kazimierz Pałasz²⁷⁴. Przyznać także należy, że Prezydent Miasta Konina jest bardzo często główną postacią artykułów, zarówno oceniających jego pracę negatywnie jak i pozytywnie. Oceny pozytywne dotyczyły twardej i nieustępliwej postawy prezydenta w rozmowach w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie Kazimierz Pałasz zawzięcie bronił interesu miasta Konina i całego regionu²⁷⁵. Przegląd Koniński próbował także przybliżyć sylwetkę prezydenta z innej strony (w ramach cyklu „Znani od kuchni”), a mianowicie ze strony prywatnej pokazując, że jest

²⁷¹ S. Piguła, *Komu może zagrażać Wiesław Steinke*, „Przegląd Koniński” 8.04-14.04.2008, nr 15, s. 2.

²⁷² J. Szydłowska, *Wiesław Steinke kandydatem na prezydenta*, „Przegląd Koniński” 26.02-03.03.2008, nr 9, s. 3.

²⁷³ J. Szydłowska, *SLD rozpadnie się na miasto i wieś*, „Przegląd Koniński” 19.02-25.02.2008, nr 8, s. 7.

²⁷⁴ J. Szydłowska, *Kłeska Pałasz i Dembińskiej*, „Przegląd Koniński” 4.03-10.03.2008, nr 10, s. 7 (Por. J. Szydłowska, *Prezydent Pałasz ma dość szachrajstw*, „Przegląd Koniński” 8.04-14.04.2008, nr 15, s. 7).

²⁷⁵ J. Szydłowska, *Pałasz – awanturnik z wyboru*, „Przegląd Koniński” 25.03-31.03.2008, nr 13, s. 7.

on człowiekiem, któremu leży na sercu los miasta. Podobne rozmowy z najważniejszymi postaciami konińskiego samorządu publikowane są cyklicznie na stronach gazety²⁷⁶.

Prócz tematyki samorządowej gazeta pisała również o przełomowym dla rozwoju miasta nowym moście na rzece Warcie, a także wielu innych wydarzeniach, zarówno inwestycyjnych, jak i kulturalnych, sportowych czy oświatowych²⁷⁷. Uwadze konińskiego tygodnika nie uszła również informacja o tym, że Narodowy Bank Polski jako wyłączny emitent znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej wprowadził do obiegu monetę o nominale 2 zł, upamiętniającą Konin, jako miasto o istotnym znaczeniu w dziejach Polski²⁷⁸. Gazeta zajmuje się także tematyką dotyczącą bezpośrednio mieszkańców, a związaną z funkcjonowaniem konińskiego samorządu. Pisano zatem o niepokojących mieszkańców doniesieniach z ratusza o proponowanych podwyżkach cen wody, do których ostatecznie jednak nie doszło, co mieszkańcy przyjęli z wielką ulgą²⁷⁹. Gazeta kilkakrotnie alarmowała również o bardzo niskim przyroście naturalnym w mieście, o czym była mowa w rozdziale II²⁸⁰.

Publikacje dotyczyły także funkcjonowania samego Urzędu Miejskiego w Koninie i podległych mu jednostek. Sprawą bardzo głośną w Koninie była rezygnacja z pracy kierownika Wydziału Działalności Gospodarczej w Koninie i objęcie funkcji zastępcy wójta w sąsiadującej gminie Stare Miasto. Sprawa była o tyle dziwna, że w tym właśnie urzędniku (byłym dyrektorem Kopalni Węgla Brunatnego „Konin” w Kleczewie S.A.) pokładano wielkie nadzieje. Jego decyzja o odejściu była wielkim rozczarowaniem dla prezydenta miasta²⁸¹. Głośno mówiono także o podwyżkach w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie, którego pracownicy grozili nawet strajkiem²⁸². Zastanawiano się także

²⁷⁶ T. J. Cieślak, *Wierzę w świętego Mikołaja*, „Przegląd Koniński” 18.12-31.12.2007, nr 51/52, s. 25.

²⁷⁷ W. Kubaszewski, *Konin ma most Unii Europejskiej*, „Przegląd Koniński” 04.12-10.12.2008, nr 49, s. 12.

²⁷⁸ J. Bartniak, *Konin na monecie z serii „Historyczne miasta w Polsce”*, „Przegląd Koniński” 19.02-25.02.2008, nr 8, s. 18.

²⁷⁹ J. Szydłowska, *Pula hula, milion za wodę!*, „Przegląd Koniński” 27.11-03.12.2007, nr 48, s. 6 (Por. J. Szydłowska, *Prezydent chce podnieść cenę wody*, „Przegląd Koniński” 20.11-26.11.2007, nr 47, s. 3).

²⁸⁰ A. Chadaj, *W Koninie niski przyrost*, „Przegląd Koniński” 19.02-25.02.2008, nr 8, s. 2.

²⁸¹ J. Szydłowska, *Prezydent prawie oniemiał*, „Przegląd Koniński” 08.01-14.01.2008, nr 2, s. 6.

²⁸² J. Szydłowska, *Mamy niższe pensje od zasiłków*, „Przegląd Koniński” 19.02-25.02.2008, nr 8, s. 6.

kto tak naprawdę pracuje w spółkach miejskich, sugerując że jednostki podległe konińskiemu urzędowi są „przechowalnią” dla kolegów, znajomych i rodziny włodarzy miasta²⁸³.

Chcąc podsumować obraz konińskiego samorządu w lokalnych mediach, w tym w szczególności w Przeglądzie Konińskim należy stwierdzić, że jest on bardzo niejednoznaczny. Często w bardzo sarkastyczny i obrazowy sposób ukazuje wypaczenia lokalnej polityki nie zapominając jednak o sukcesach, gdy te mają miejsce. Mimo pojednawczych gestów przy okazji Bożego Narodzenia widać wyraźnie, że konińska scena polityczna jest wyraźnie podzielona, a walka polityczna na szczeblu lokalnym przybiera bardzo różne formy. Szczególnie widoczne są spory polityczne na linii Prezydent – Rada Miasta. Wynika to przede wszystkim z tego, iż te dwa ośrodki władzy posiadają różne umocowanie polityczne, co oczywiście nie ułatwia pracy żadnej ze stron. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, iż spór polityczny jest wpisany w podstawowe zasady funkcjonowania współczesnej demokracji. Ważne jest jednak to, aby był to przede wszystkim spór merytoryczny, co niestety nie zawsze ma miejsce. Bardzo dobrze oddaje to cytat z jednego z artykułów, w którym starano się wskazać na rewelacje i absurdy roku 2007. Napisano tam między innymi: „Prezydent miasta nie dostał od radnych absolutorium za wykonanie budżetu. Nie dostał, bo nie wykonał? Nic z tych rzeczy! Nie – bo nie i tyle. Podobno był niemiły i krnąbrny. Nie ma jak konstruktywna krytyka. Inna sprawa, że rajcy urozmaicili tym samym... nudne życie prezydenta”²⁸⁴. W 2007 roku po raz pierwszy bowiem Prezydent nie uzyskał absolutorium rady za wykonanie budżetu w roku poprzednim²⁸⁵.

Rola mediów w kreowaniu wizerunku konińskiego samorządu jest bardzo duża. Ważne zatem, aby ich przekaz był po pierwsze wiarygodny i zgodny z rzeczywistością, po drugie zaś stroniący od jednoznacznych sądów, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia czytelnikom, widzom czy słuchaczom. Pamiętać także należy, że coraz większą rolę w przekazie informacji odgrywają media elektroniczne, o czym czasem zapominają polityczni decydenci.

²⁸³ J. Szydłowska, *MOPR zatrudnia więcej niż urząd*, „Przegląd Koniński” 04.12-10.12.2007, nr 49, s. 7.

²⁸⁴ J. Szydłowska, *Co ugrali, czego zaniechali?*, „Przegląd Koniński” 01.0107.01.2008, nr 1, s. 7.

²⁸⁵ Dodać również należy, że w roku 2008 po raz drugi z rządu konińscy radni nie udzielili absolutorium prezydentowi, argumentując to ponownie jego nagannym zachowaniem, a nie względami merytorycznymi.

3. Lokalne układy społeczne jako wyraz samorządności w mieście

Chcąc dopełnić obrazu miasta Konina jako miejscowości, w której realizowana jest idea samorządu terytorialnego warto przyjrzeć się lokalnym układom społecznym, które niejako determinują poziom samorządności w mieście. Należałoby zwrócić uwagę na co najmniej kilka elementów. Najważniejsze z nich to:

- społeczność lokalna;
- terytorium;
- wartości;
- władza lokalna;
- samorząd terytorialny;
- instytucje społeczno-gospodarcze;
- aktywność mieszkańców;
- liderzy oraz elity społeczne;
- konflikt i dezorganizacja.

Każde społeczeństwo posiada w różnym stopniu rozwiniętą strukturą społeczną, która oznacza układ różnych grup społecznych, instytucji społecznych, ról i pozycji społecznych oraz układ związków między nimi, tworzący system jednorodnych lub wzajemnych nierówności społecznych wynikających z różnicy miejsca w podziale pracy, funkcji i władzy oraz ze sprzeczności interesów²⁸⁶. Można zatem uznać, że społeczność lokalna jest to zbiorowość, która charakteryzuje się następującymi własnościami:

- jej członków łączy więź ukształtowana na podłożu zamieszkania tego samego terytorium;
- w jej ramach możliwy jest bezpośredni kontakt mieszkańców;
- na terytorium znajduje się zbiór najważniejszych inicjatyw regulujących codzienne zachowania mieszkańców i umożliwiających zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych;
- określona zostaje pozycja jednostki (polityczna, ekonomiczna i społeczna);
- w obrębie tej zbiorowości uzgadnia się większość interesów jednostek i małych grup społecznych;
- cechując ją odrębność w stosunku do innych społeczności²⁸⁷.

Można zatem uznać, że mieszkańcy miasta tworzą odrębną społeczność lokalną, bowiem spełnia ona wymienione wyżej postulaty.

²⁸⁶ H. Januszek, J. Sikora, *Podstawy socjologii*, Poznań 1997, s. 27.

²⁸⁷ J. Sikora, *Lokalne układy społeczne*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykretowicza, Poznań 2004, s. 88.

Za jeden z najistotniejszych wyróżników tej społeczności uznaje się terytorium, które niewątpliwie jest podstawą kształtowania się więzi społecznych, geograficznych oraz tworzenia przeróżnych struktur społecznych²⁸⁸. W ostatnim czasie rozwija się idea poszukiwania własnych korzeni, która zauważalna jest także w mieście Koninie. Jest to miasto średniej wielkości, którego terytorium kształtowane było przez najważniejsze wydarzenia historyczne i polityczne w kraju. Nie ulega wątpliwości, że mieszkańcy utożsamiają się ze swoim terytorium i w możliwym zakresie starają się utrzymać jego integralność nie zamykając się jednak na potrzebę współpracy międzyregionalnej czy międzynarodowej²⁸⁹.

Każda grupa społeczna, w tym również mieszkańcy Konina, ma charakterystyczną dla siebie strukturę wartości, wokół której powstają więzi integracyjne. Tworzone są one zarówno przez poszczególne jednostki jak i przez większe grupy i ulegają przeobrażeniom wraz z biegiem czasu i zmieniającymi się warunkami bytowania. Najistotniejsze z nich to praca, wiara religijna, prestiż, autorytet, przyjaźń oraz godność. Spełniają one funkcję integracyjną, gdy ludzie akceptują te same wartości i na tej podstawie tworzą grupę społeczną. Akceptowane wartości stają się również podstawą dla tworzenia różnych instytucji i organizacji lokalnych. Wartości społeczne mają wpływ na zachowania ludzi, społeczności, na ich motywacje, potrzeby, i tym samym tworzą różnorakie układy społeczne oparte na formalnych więziach, w których ujawnia się władza. W regionie przemysłowym ukształtowanym w drugiej połowie XX wieku niewątpliwie istnieje grupa wartości powszechnie akceptowalna przez społeczność lokalną. Jedną z nich jest niewątpliwie praca, albowiem ruch robotniczy jaki powstał na tym terenie z całą pewnością odwołuje się do pracy, jako pojęcia kształtującego ludzki charakter. Z tego wynika także roszczeniowy charakter postulatów wysuwanych bardzo często przez mieszkańców miasta, na co niewątpliwie wpływ miał okres PRL oraz początek przeobrażeń demokratycznych w Polsce, kiedy miejscowa ludność przyzwyczała się do tego rodzaju postaw²⁹⁰.

²⁸⁸ R. Dyoniziak, K. Iwonicka, A. Kalwińska, Z. Pucek, *Spółeczeństwo w procesie zmian*, Kraków 1994, s. 65.

²⁸⁹ Dodać zaś należy, że młodzi mieszkańcy Konina przedkładają swój własny interes ponad interes regionu i opuszczają miasto w poszukiwaniu lepszych warunków bytowych. Jedyńm sposobem na zatrzymanie odpływu młodych z regionu jest zaoferowanie im konkurencyjnych warunków pobytu, tak aby mogli oni wiązać swoją przyszłość zawodową i życiową z miastem.

²⁹⁰ J. Sikora, *Lokalne układy...*, op. cit., s. 93 – 94.

Pojawiło się także pojęcie władzy jako elementu kształtującego lokalną wspólnotę. Można powiedzieć, że władza lokalna to zdecentralizowana administracja publiczna, czyli samorządowa oraz ogół ludzi mających możliwość podejmowania decyzji w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych wspólnoty mieszkańców, realizacja interesów wspólnoty, kształtowania polityki gospodarczej i społecznej w ramach układu lokalnego²⁹¹.

Przejawem władzy na poziomie miasta jest niewątpliwie samorząd terytorialny, który stanowi podstawową instytucję kierującą rozwojem lokalnym. Warto nadmienić, że mieszkańcy Konina zdążyli się już przyzwyczaić do istnienia struktur samorządowych na terenie miasta. Zauważalny jest także coraz większy entuzjazm z jakim przyjmują nowe pomysły czy inicjatywy samorządu miejskiego. Jednocześnie występuje niebezpieczna tendencja, która charakterystyczna jest nie tylko dla samorządu konińskiego. Otóż mieszkańcy bardzo łatwo obwiniają samorząd za niepowodzenia w regionie np. inwestycyjne, natomiast znacznie trudniej jest im zauważyć sukcesy i codzienną pracę urzędników miejskich na rzecz mieszkańców²⁹².

Ważną sprawą dla rozwoju samorządności nie tylko tej terytorialnej, ale także gospodarczej jest powstawanie i sprawne funkcjonowanie instytucji społeczno-gospodarczych. W tym celu powinny powstać agencje, centra, stowarzyszenia, biura i inne instytucje mające na celu rozwój lokalny. W załączniku 6 tej pracy wskazano cały szereg organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, które pośrednio bądź też bezpośrednio wspierają rozwój miasta Konina²⁹³. Prócz ich liczby istotną jest także jakość świadczonych przez nie usług i efektywność działania. Trudno jest jednoznacznie ocenić ich działalność w regionie konińskim. Niektóre z nich znane są jedynie z nazwy, trudno natomiast doszukiwać się jakiś efektów ich pracy. Inne zaś od wielu już lat prężnie działają na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców. Jedne z nich są wąsko wyspecjalizowane, inne obejmują swoim działaniem cały szereg zagadnień. Ważne jest to, aby ich działalność w efekcie doprowadziła do postulowanego rozwoju lokalnego zarówno w sferze gospodarczej, ekonomicznej, kulturowej, sportowej jak i społecznej.

²⁹¹ M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Poznań 1994, s. 13.

²⁹² Tego rodzaju stwierdzenia pojawiają się bardzo często w rozmowach z urzędnikami miejskimi.

²⁹³ **Załącznik nr 6** – *Lista organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, który został dołączony do pracy.*

Zagadnieniem bezpośrednio związanym z poprzednim jest z całą pewnością aktywność mieszkańców. Prawidłowe stosunki demokratyczne w społeczeństwie lokalnym wymagają aktywnej działalności mieszkańców na rzecz rozwoju lokalnego i wzmocnienia demokracji. Wyrazem tej działalności są niewątpliwie powstające stowarzyszenia, organizacje społeczne oraz inicjatywy obywatelskie. Na terenie miasta nie brakuje tego rodzaju działań, ale prócz liczebności występowania tego rodzaju organizacji ważna jest również ich skuteczność i efektywność²⁹⁴.

Dla zmotywowania czy zintensyfikowania występowania oddolnych inicjatyw społecznych niezbędnym wydaje się być istnienie liderów bądź też elit społecznych. Osoby te czy grupy winny stać się „motorem napędowym” działalności społecznej w mieście. Trudno upatrywać tego rodzaju osób wśród dygnitarzy politycznych, albowiem charakter ich działalności wymusza na nich nie jako angażowanie się w różnego rodzaju inicjatywy. Istnienie liderów ważne jest również dlatego, iż polskie społeczeństwo potrzebuje przywódcy. Odpowiednio zmotywowane i nakierowane na właściwe działania przez kompetentną osobę czy grupę jest w stanie osiągać bardzo dobre rezultaty. Problem polega jednak na tym, że zaistnienie lokalnego lidera w regionie wiązać się musi z jego suwerenną decyzją a także odpowiednimi kompetencjami, które predestynują go do pełnienia tego rodzaju funkcji społecznej. Ponadto działalność taka jest niewątpliwie absorbująca nie tylko czas, ale również finansowo. Trudno jest dzisiaj wskazać osobę, która w regionie konińskim mogłaby poszczycić się mianem lokalnego lidera. Trudno także wskazać na elity lokalne, które swoim działaniem i postawą „napędzałyby” lokalną społeczność.

Ostatnim już elementem jest konflikt, którego podłoża oraz sposoby rozwiązywania mają niewątpliwie ogromny wpływ na życie w mieście. Nie trzeba nikogo przekonywać, że dezorganizacja zarówno w życiu prywatnym jak i politycznym jest zjawiskiem negatywnym. Należy stwierdzić, że w konińskim życiu politycznym od pewnego czasu mamy do czynienia z konfliktem na linii Prezydent Miasta – Rada Miasta. Wpływa to bardzo niekorzystnie nie tylko na wizerunek obu organów samorządowych i osób zasiadających w tych organach, ale także powoduje spadek zaufania mieszkańców do instytucji samorządu jako takiej. Na domiar złego spór z jakim mamy do czynienia w Koninie jest typowym konfliktem politycznym, który często ma niewiele wspólnego z rzeczowymi argumentami czy rzeczywistą sytuacją w mieście. Sposobem na rozwiązanie tej patowej sytuacji wydaje się być przede

²⁹⁴ J. Sikora, *Lokalne układy...*, op. cit., s. 104 – 105.

wszystkim poszanowanie obu stron konfliktu, próba zrozumienia drugiej strony oraz osiągnięcie kompromisu. Utrzymywanie takiego stanu dłuższej perspektywie czasowej doprowadzić może do całkowitego braku zaufania do instytucji samorządu terytorialnego.

W ten oto sposób przedstawiają się lokalne układy społeczne, które determinują poziom samorządności w mieście. Widać wyraźnie, oprócz zagadnień prawnych czy administracyjnych, oprócz odpowiedniej struktury organizacyjnej samorządu, w tym w szczególności Urzędu Miejskiego w Koninie, ogromną rolę odgrywają też lokalne struktury społeczne. Bez ich aktywnego zaangażowania się nie tylko w lokalną politykę, ale także w działalność społeczną trudno jest mówić o wysokiej świadomości obywatelskiej mieszkańców i wysokim stopniu samorządności w mieście. Należy mieć nadzieję, że wraz z biegiem czasu przyrostem doświadczeń samorządowych w Koninie stopień samorządności i aktywności w mieście osiągnie poziom postulowany przed tym przez autorów reformy samorządowej w Polsce.

Zakończenie

Chcąc podsumować całość podjętych rozważań należałoby zastanowić się, czy obecnie obowiązujący model samorządu gminnego w konfrontacji z praktyką funkcjonowania spełnia pokładane w nim nadzieje. Celem pracy była odpowiedź na pytanie: Czy samorząd gminny w Koninie spełnia oczekiwania mieszkańców i w należyty sposób realizuje powierzone mu zadania?

Na podstawie analizy obecnego modelu ustrojowego samorządu terytorialnego, historii samorządu, podstaw prawnych jego funkcjonowania i w oparciu o przeprowadzone badania ankietowe stwierdzić należy, że koniński samorząd realizując powierzone mu zadania spełnia oczekiwania mieszkańców i pracowników magistraty w stopniu zadowalającym. Respondenci w swoich ocenach wskazywali jednakże szereg zagadnień, które w ich ocenie mogłyby ulec poprawie. W zależności od tego, jaki aspekt działalności, zarówno administracji samorządowej jak i działalności władz miejskich, był oceniany, tak kształtowały się opinie mieszkańców miasta, ale także pracowników samorządowych.

Wartym podkreślenia jest fakt, że osoby ankietowane były w swoich ocenach niezdecydowane, stąd często wybierały odpowiedź „trudno powiedzieć”. Wynikać to może z faktu, że ankietowani nie potrafili jeszcze po 20 latach doświadczeń samorządowych jednoznacznie ocenić jego funkcjonowania, a tym samym próbują zachować postawę neutralną. Jednakowoż oceny pozytywne nieznacznie przewyższają oceny negatywne. Należałoby zatem podsumować dwa przeprowadzone badania.

Otóż w pierwszym z nich, przeprowadzonym wśród mieszkańców Konina, widać wyraźnie, że ankietowani pozytywnie oceniają funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w Koninie. Respondenci wyrażają uznanie dla profesjonalizmu pracowników czy fachowości obsługi, ale jednocześnie mają wiele zastrzeżeń co do szybkości załatwianych spraw oraz niejasnych ich zdaniem procedur w urzędzie. W odniesieniu do władz samorządowych, a więc Prezydenta Miasta Konina oraz Rady Miasta Konina oceny ankietowanych są znacznie bardziej zróżnicowane. Ankietowani negatywnie ocenili ich kontakt z radnymi, bowiem blisko połowa pytanym uznała, że nie czują się oni reprezentowani przez swoich przedstawicieli w organie uchwałodawczym. Z drugiej strony organem najbardziej wyrazistym w regionie konińskim i jednocześnie najlepiej ocenianym był niewątpliwie prezydent. Organem

najmniej rozpoznawalnym, a tym samym trudnym do oceny, była Rada Miasta. Świadczyć to może o tym, że jest to organ odseparowany od sfery społecznej i nie spełnia on oczekiwań lokalnej społeczności. Ankietowani zdecydowanie negatywnie ocenili sytuację regionu konińskiego po 20 latach transformacji ustrojowej, bowiem 84% pytanych uznało ją za przeciętną, złą lub bardzo złą. Tego rodzaju opinia jest złym prognostykiem na przyszłość i poddaje w wątpliwość działania władz miasta w celu jego rozwoju i poprawy warunków życia mieszkańców. Jest również zjawiskiem niepokojącym w kontekście naszego członkostwa w Unii Europejskiej i wykorzystania środków pomocowych w najbliższych latach.

Integralną częścią tego badania było również wskazanie przez respondentów mechanizmów i procedur, które należałoby zmienić w funkcjonowaniu Urzędu Miejskiego w Koninie. Wśród najpopularniejszych pomysłów znalazły się między innymi postulaty, aby zwiększyć szybkość obsługi w urzędzie i jednocześnie zmniejszyć biurokrację. Postulowano również ustawiczne podnoszenie kwalifikacji urzędników oraz większą życzliwość urzędnika dla petenta. Proponowano wydłużyć czas pracy urzędu, aby był on bardziej dostępny dla mieszkańców. Uznano również, że dobrze byłoby gdyby cały urząd znajdował się w jednym budynku, co znacznie ułatwiłoby obywatelom załatwienie swoich spraw. Sugerowano także, że urzędnicy miejscy, prezydent oraz radni powinni regularnie spotykać się z mieszkańcami, tak aby ich działania oparte były na rzeczywistych potrzebach miejscowej ludności. Mieszkańcy dostrzegli także potrzebę zatrudnienia większej ilości pracowników w celu usprawnienia pracy urzędu oraz postulowali oni szerszy dostęp do informacji o pracach urzędników, a także władarzy miasta.

W drugim badaniu swoją opinię wyrazili urzędnicy miejscy, którzy z innej perspektywy spoglądają na funkcjonowanie samorządu gminnego w Koninie. Okazało się jednak, że ich oceny dotyczące sytuacji w regionie, czy realizacji zadań są bardzo podobne. Co ważne dwóch na trzech zapytanych respondentów uznało, iż praca w Urzędzie Miejskim w Koninie jest misją społeczną. Świadczyć to może o wysokim poczuciu odpowiedzialności i trosce o dobro miasta i jego rozwój. Podobnie jak w badaniu poprzednim negatywnie ocenili oni sytuację regionu konińskiego. Warto także nadmienić, że za punkt krytyczny uznali oni reformę samorządową z roku 1998 roku, na mocy której Konin przestał być miastem wojewódzkim i jednocześnie, w ocenie respondentów, utracił swoją silną pozycję w regionie wielkopolskim.

Również w tym przypadku poproszono respondentów o wyrażenie swojej opinii na temat możliwości poprawy funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Koninie. Przede wszystkim wskazywano na potrzebę nieustannego podnoszenia kwalifikacji przez miejskich urzędników, co wydaje się być warunkiem niezbędnym dla poprawy jakości pracy urzędu. Ponadto uznano, iż byłoby dobrze, gdyby cały urząd znajdował się w jednym budynku, a nie był rozmieszczony w różnych częściach Konina. Pracownicy uznali także, że należałoby odciążyć niektóre wydziały funkcjonujące w strukturze magistratu. Postulat, który przewijał się równie często wśród ankietowanych to podniesienie zarobków urzędników miejskich. Pracownicy apelowali o lepszy przepływ informacji między wydziałami i o usprawnienie współpracy między nimi, która w ich ocenie czasem zawodzi. Zdaniem niektórych zapytanych należałoby także zwiększyć zatrudnienie w urzędzie, a także poprawić warunki pracy. Pojawiły się również głosy, iż należałoby wydłużyć czas pracy urzędu miejskiego w taki sposób, aby umożliwić mieszkańcom pracującym w godzinach dopołudniowych skorzystanie z usług świadczonych w magistracie. Niektórzy pracownicy stwierdzili także, że należy intensywnie pracować nad poprawą relacji między urzędnikami samorządowymi a obywatelami.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno w ocenach mieszkańców miasta jak i urzędników miejskich pojawiają się te same postulaty względem usprawnienia funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Koninie. Świadczy to jednoznacznie o tym, że wymagają one jak najszybszego zrealizowania. Trudno będzie sprostać wszystkim oczekiwaniom mieszkańców i urzędników, jednakże nie zwalnia to władarzy miasta od obowiązku podjęcia prób ich spełnienia.

W toku pracy scharakteryzowano konińską społeczność lokalną. Dwie dekady doświadczeń samorządowych to czas, który wydaje się być czasem niewystarczającym dla wykształcenia się w Polsce świadomego społeczeństwa obywatelskiego aktywnie partycypującego w życiu społecznym i politycznym wspólnoty lokalnej. Znacznie łatwiej jest bowiem zmienić istniejące reguły prawne czy organizację samorządu gminnego aniżeli zaktywizować społeczność lokalną. Mimo, że na terenie miasta wskazać można wiele organizacji, które przynajmniej w założeniach programowych mają rozwój społeczności lokalnej i dbałość o lokalną wspólnotę samorządową, to trudno jest wskazać wyrażone efekty ich działalności. Prognozy demograficzne czy statystyczne dotyczące rozwoju miasta w najbliższych latach nie napawają optymizmem. Należy zatem podjąć działania w celu osiągnięcia zakładanych przez miasto celów. Bez aktywnego zaangażowania się ludności

w sprawy lokalne, działalność społeczną czy polityczną trudno będzie stworzyć rzeczywisty samorząd na poziomie gminy.

W celu poprawy jakości świadczonych usług przez lokalny samorząd, a także zwiększenia poziomu partycypacji obywateli w życiu społeczności lokalnej należy podjąć szereg działań. Po pierwsze władze samorządowe powinny na bieżąco informować mieszkańców o podejmowanych czynnościach i ich celach. Po drugie powinny starać się angażować mieszkańców w przedsięwzięcia na rzecz miasta i jego rozwoju. Po trzecie mieszkańcy powinni zrozumieć, że samorządność to nie tylko sprawnie funkcjonujące władze, ale także świadome i aktywne społeczeństwo. Po czwarte zaś wszelkie działania podejmowane na terenie miasta, zarówno przez władze jak i jego mieszkańców muszą mieć jasno określony cel i precyzyjnie określone środki służące jego realizacji.

Model samorządu terytorialnego zakładający istnienie świadomego społeczeństwa obywatelskiego, opartego na wiedzy i biorącego aktywny udział w życiu lokalnej wspólnoty jest możliwy do zrealizowania. Aby osiągnąć taki stan władze samorządowe w swoim działaniu powinny się kierować dobrem wspólnoty lokalnej i przedkładać jej interes ponad interes partykularny czy partyjny. Mieszkańcy miasta winni zaś aktywnie włączyć się w proces udoskonalania funkcjonowania samorządu gminnego i rozwoju lokalnego. Połączenie tych dwóch dążeń w dłuższej perspektywie czasowej powinno doprowadzić do poprawy korelacji pomiędzy postulowanym modelem samorządu gminnego w Polsce a praktyką jego działania. Analiza funkcjonowania konińskiego samorządu przedstawiona w tej pracy może się stać przyczynkiem dla rozpoczęcia pogłębionych badań nad udoskonaleniem modelu samorządu gminnego w Polsce, a także wskazać kierunki zmian władzom lokalnym.

Bibliografia

I. Akty prawne:

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935 Nr 30, poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 Nr 84, poz. 426).

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

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 2006 Nr 154, poz. 1107).

Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz. U. 1922 Nr 90, poz. 829).

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933 Nr 35, poz. 294).

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji (Dz. U. 1944 Nr 2, poz. 8).

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. 1944 Nr 14, poz. 74).

Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. 1944 Nr 5, poz. 22).

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. 1950 Nr 14, poz. 130 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. 1983 Nr 41, poz. 185).

Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. 1988 Nr 19, poz. 130).

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

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 96).

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

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990 Nr 21, poz. 124 z późn. zm.).

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

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1990 Nr 34, poz. 198).

Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1990 Nr 34, poz. 201).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990 Nr 89, poz. 518).

Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz. U. 1996 Nr 84, poz. 386 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. 1992 Nr 85, poz. 428 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. 1993 Nr 129, poz. 600).

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. 1994 Nr 122, poz. 593 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 Nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. 1997 Nr 106, poz. 679 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 577).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 1998 Nr 95, poz. 602).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 1998 Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. 1998 Nr 106, poz. 668).

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. 1998 Nr 133, poz. 872).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005 Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. 2005 Nr 175, poz. 1462).

Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. 2006 Nr 218, poz. 1592 z późn. zm.).

Uchwała Nr 207 Rady Miasta Konina z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Konina (Dz. U. Województwa Wielkopolskiego 2004 Nr 1, poz. 5).

Uchwała Nr 100 Rady Miasta Konina z dnia 30 maja 2007 r. zmieniająca Statut Miasta Konina (Dz. U. Województwa Wielkopolskiego 2007 Nr 119, poz. 2771).

Uchwała Nr 116 Rady Miasta Konina z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Konina 2007-2015 (<http://www.konin.pl/bip>, z dnia 21.11.2007).

Uchwała Nr 39 Rady Miasta Konina z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Konina na 2007 rok (Dz. U. Województwa Wielkopolskiego 2007 Nr 71, poz. 1879).

Zarządzenie Nr 10/2007 Prezydenta Miasta Konina z dnia 01.03.2007 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Koninie (<http://www.konin.pl/bip>, z dnia 21.11.2007).

Strategia Rozwoju Konina 2007-2015 (<http://www.konin.pl/index.php?id=62>, z dnia 12.02.2008).

II. Opracowania:

Raport o stanie miasta Konina za lata 1998-2002, Konin 2002.

Raport o stanie miasta Konina za lata 2002-2006, Konin 2006.

Raport o stanie miasta Konina za lata 1994-1998, Konin 1998.

Raport – Ocena pracy Urzędu Miejskiego w Koninie w 2007 r.

III. Periodyki:

„Przegląd Koniński” 20.11-26.11.2007, nr 47.

„Przegląd Koniński” 27.11-03.12.2007, nr 48.

„Przegląd Koniński” 04.12-10.12.2007, nr 49.

„Przegląd Koniński” 18.12-31.12.2007, nr 51/52.

„Przegląd Koniński” 01.01-07.01.2008, nr 1.

„Przegląd Koniński” 08.01-14.01.2008, nr 2.

„Przegląd Koniński” 19.02-25.02.2008, nr 8.

„Przegląd Koniński” 26.02-03.03.2008, nr 9.

„Przegląd Koniński” 04.03-10.03.2008, nr 10.

„Przegląd Koniński” 18.03-24.03.2008, nr 12.

„Przegląd Koniński” 25.03-31.03.2008, nr 13.

„Przegląd Koniński” 01.04-07.04.2008, nr 14.

„Przegląd Koniński” 08.04-14.04.2008, nr 15.

„Rocznik Koniński” 1998, tom 12.

„Rocznik Koniński” 1999, tom 13.

„Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3.

„Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.

„Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.

IV. Wydawnictwa elektroniczne:

- <http://lm.pl/aktualnosci/wiadomosc.php?id=13132&pt=16>
- <http://referendum.pkw.gov.pl>
- <http://wiadomosci.polska.pl>
- <http://www.cinfo.org.pl/pl,bazaPPB,organizacja,20,drukuj.html>
- <http://www.konin.lm.pl>
- <http://www.konin.biz>
- <http://www.konin.pl>
- <http://www.konin.pl/bip>
- http://www.konin.pl/index.php?id=31&news_id=586
- http://www.konin.pl/index.php?id=31&news_id=644
- <http://www.konin-starowka.pl/historiamiasta.html>
- <http://www.konstytucje.pl/pub/to32.htm>
- <http://www.kzlis.konin.lm.pl/main.html>
- <http://mediafm.net/radio/1482,Konin:-Pozegnanie-po-13-latach.html>
- <http://www.odnowawsi.republika.pl>
- <http://www.pe2004.pkw.gov.pl>
- <http://www.pkw.gov.pl>
- <http://www.po.twoja.org>
- <http://www.powiat.konin.pl>
- <http://www.poznan.uw.gov.pl/web/guest/home>
- <http://www.przeglادkoninski.pl>
- <http://www.pup.konin.pl>
- http://radiopolska.pl/aktual.php?subaction=showfull&id=1204327295&archive=&start_from=&ucat=&
- <http://www.staff.amu.edu.pl/~zbow/ph/pro/plwoj.html>
- <http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xchg/gus>
- <http://www.towarzystwo.konin.lm.pl>
- <http://wybory2002.pkw.gov.pl>
- <http://wybory2006.pkw.gov.pl>
- <http://wybory2007.pkw.gov.pl>
- <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl>

V. Literatura:

- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Bednarska E., Domański C. (red.), *Przemiany społeczno-ekonomiczne w okresie transformacji – diagnoza i próba oceny*, Łódź 2003.
- Bondyra K., Szczepański M. S., Śliwa P., *Państwo, samorząd i społeczeństwo lokalne*, Poznań 2005.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno – finansowy*, Warszawa 2006.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Denek E., Sobiech J., Wierzbicki J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.
- Dyoniziak R., Iwonicka K., Kalwińska A., Pucek Z., *Spółeczeństwo w procesie zmian*, Kraków 1994.
- Izdebki H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- Janusz T., Stos D. (red.), *Województwo konińskie – monografia regionalna*, Łódź – Konin 1986.
- Januszek H., Sikora J., *Podstawy socjologii*, Poznań 1997.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
- Korzeniowska A. (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Łódź 2004.
- Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego*, Toruń 2005.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Listwan T., *Dylematy transformacji systemowej w Polsce: 10-lecie istnienia Uczelni we Wrocławiu*, Poznań 2005.
- Łangowska-Szcześniak U. (red.), *Demograficzne i ekonomiczne skutki transformacji w Polsce – aspekt regionalny*, Opole 2002.
- Majchrzycka – Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2002.

- Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytniej*, Kraków 1997.
- Małuśkiewicz P., *Województwo konińskie*, Warszawa – Poznań 1983.
- Małuśkiewicz P., *Ziemia konińska*, Konin 1997.
- Michałowski S., Pawłowska A. (red.), *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno – polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004.
- Mordwiłko J. (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego. Podstawowe akty prawne*, Warszawa 2003.
- Nawrot B., Pokladecki J. (red.), *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, Poznań 2003.
- Nawrot B., Pokladecki J. (red.), *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, Poznań 1999.
- Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i Gospodarka*, Bydgoszcz – Warszawa 2001.
- Niewiadomski Z., *Kompetencje po reformie administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 2000.
- Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne część ogólna*, Toruń 1997.
- Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002.
- Orłowski R., Ziolo Z. (red.), *Przemiany społeczno – gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, Zamość 1999.
- Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych*, Warszawa 2002.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Patrzalek L., *Finanse Samorządowe*, Wrocław 2000.
- Pietrzak B., Pogański Z., Wodniak B., *System Finansowy w Polsce*, Warszawa 2003.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Rućkowski E., Salachna J., *Komentarz do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003*, Warszawa 2003.
- Sarnecki P. (red.), *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.
- Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006.

Stelmach A. (red.), *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, Poznań 2001.

Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.

Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Poznań 1994.

Ura Cz., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944 – 1950: Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972.

Walczak-Duraj D. (red.), *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, Płock 1999.

Warzywoda-Kruszyńska W., Grotowska-Leder J. (red.), *Ryzyka transformacji systemowej: na przykładzie Łodzi*, Łódź 2000.

Wiatr J. J. (red.), *Przemiany polityczne lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 1999.

Wiatr J. J., Raciborski J., Bartkowski J., Frączak-Rudnicka B., Kiliński B., *Demokracja Polska 1989-2003*, Warszawa 2003.

Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, Poznań 2004.

Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2002.

Spis tabel

Tabela 1 , Ludność Konina według wieku i płci w 2004 roku	65
Tabela 2 , Wskaźnik obciążenia ekonomicznego i starzenia demograficznego	65
Tabela 3 , Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON wg sektorów własnościowych	67
Tabela 4 , Pracujący w gospodarce narodowej według sekcji EKD w latach 2000 – 2004	68
Tabela 5 , Miasto Konin na tle wybranych miast Wielkopolski w 2004 roku	70
Tabela 6 , Dochody i przychody miasta Konina w latach 2002 – 2006	79
Tabela 7 , Główne dochody w latach 2002 – 2006	79
Tabela 8 , Wydatki i rozchody miasta Konina w latach 2002 – 2006	80
Tabela 9 , Porównanie wyników wyborczych w powiecie konińskim i mieście Koninie	88
Tabela 10 , Analiza SWOT miasta Konina	93
Tabela 11 , Odpowiedzi na pytanie 2 ze względu na wykształcenie	103
Tabela 12 , Odpowiedzi na pytanie 3 ze względu na wiek	104
Tabela 13 , Odpowiedzi na pytanie 5 ze względu na aktywność zawodową w %	106
Tabela 14 , Odpowiedzi na pytanie 8 ze względu na wiek	110
Tabela 15 , Porównanie badanej grupy z rzeczywistym stanem zatrudnienia w Urzędzie Miejskim w Koninie ze względu na płeć, wykształcenie, miejsce zamieszkania i stanowisko w zakładzie	130
Tabela 16 , Porównanie odpowiedzi na pytanie 6 ze względu na stanowisko pracy, staż pracy w zakładzie oraz miejsce zamieszkania ankietowanych	139
Tabela 17 , Ocena pracy Biura Obsługi Interesanta	145
Tabela 18 , Organizacja obsługi interesanta, szybkość i sprawność załatwianych spraw, kompetencje i fachowość urzędników oraz kultura osobista i stosunek urzędników do interesanta w latach 2006 – 2007	147

Spis wykresów

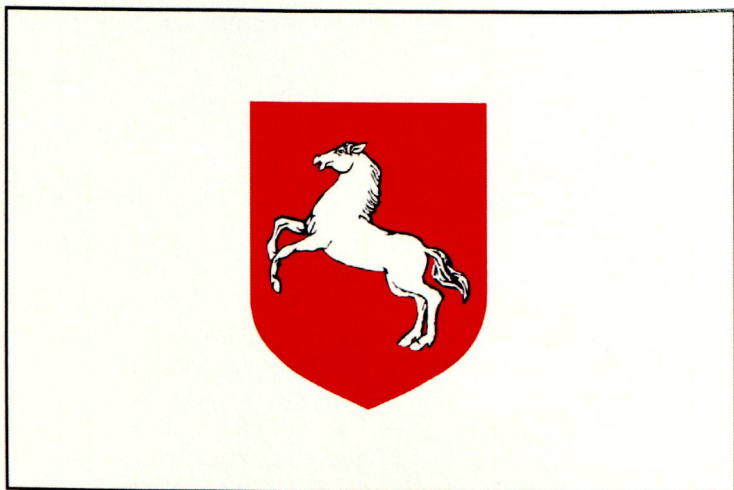
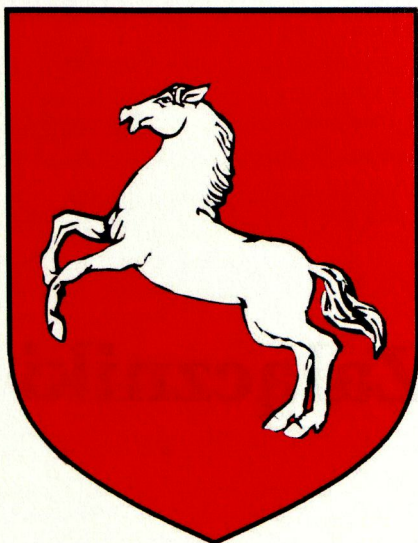
Wykres 1 , Stopa bezrobocia w mieście Koninie	69
Wykres 2 , Wizualizacja głównych dochodów w latach 2002-2006	80
Wykres 3 , Główne wydatki w 2006 roku	81
Wykres 4 , Struktura wiekowa ankietowanych	98
Wykres 5 , Płeć ankietowanych	99
Wykres 6 , Wykształcenie ankietowanych	99
Wykres 7 , Miejsce zamieszkania ankietowanych	100
Wykres 8 , Aktywność zawodowa ankietowanych	100
Wykres 9 , Odpowiedzi na pytanie 1	101
Wykres 10 , Odpowiedzi na pytanie 2	102
Wykres 11 , Odpowiedzi na pytanie 3	103
Wykres 12 , Odpowiedzi na pytanie 4	105
Wykres 13 , Odpowiedzi na pytanie 5	106
Wykres 14 , Odpowiedzi na pytanie 5 ze względu na aktywność zawodową w %	107
Wykres 15 , Odpowiedzi na pytanie 6	108
Wykres 16 , Odpowiedzi na pytanie 6 ze względu na płeć	108
Wykres 17 , Odpowiedzi na pytanie 7	109
Wykres 18 , Odpowiedzi na pytanie 7 ze względu na wykształcenie	109
Wykres 19 , Odpowiedzi na pytanie 8	110
Wykres 20 , Odpowiedzi na pytanie 9	111
Wykres 21 , Odpowiedzi na pytanie 9 ze względu na miejsce zamieszkania	111
Wykres 22 , Odpowiedzi na pytanie 10	112
Wykres 23 , Zestawienie odpowiedzi na pytanie 8, 9 i 10	113
Wykres 24 , Odpowiedzi na pytanie 11	113
Wykres 25 , Odpowiedzi na pytanie 11 ze względu na wykształcenie w %	114
Wykres 26 , Odpowiedzi na pytanie 12	115
Wykres 27 , Odpowiedzi na pytanie 12 ze względu na wiek	115
Wykres 28 , Odpowiedzi na pytanie 13	116
Wykres 29 , Argumentacja na niekorzyść zmian w %	117
Wykres 30 , Odpowiedzi na pytanie 15	118
Wykres 31 , Odpowiedzi na pytanie 15 ze względu na wykształcenie w %	119

Wykres 32 , Najczęstsze odpowiedzi ankietowanych na pytanie 16	120
Wykres 33 , Najczęstsze odpowiedzi ankietowanych na pytanie 17	121
Wykres 34 , Struktura wiekowa ankietowanych	126
Wykres 35 , Płeć ankietowanych	127
Wykres 36 , Wykształcenie ankietowanych	127
Wykres 37 , Miejsce zamieszkania ankietowanych	128
Wykres 38 , Staż pracy w zakładzie ankietowanych	129
Wykres 39 , Stanowisko w zakładzie pracy ankietowanych	129
Wykres 40 , Odpowiedzi na pytanie 1	131
Wykres 41 , Odpowiedzi na pytanie 2	131
Wykres 42 , Odpowiedzi na pytanie 2 ze względu na stanowisko pracy	132
Wykres 43 , Odpowiedzi na pytanie 3	133
Wykres 44 , Odpowiedzi na pytanie 3 ze względu na wiek	133
Wykres 45 , Odpowiedzi na pytanie 4	135
Wykres 46 , Odpowiedzi na pytanie 4 ze względu na wykształcenie	135
Wykres 47 , Argumentacja na niekorzyść zmian w %	137
Wykres 48 , Odpowiedzi na pytanie 6	137
Wykres 49 , Odpowiedzi na pytanie 6 ze względu na stanowisko pracy	138
Wykres 50 , Najczęstsze odpowiedzi ankietowanych na pytanie 7	141

Załączniki



Herb i flaga miasta Konina



Dane statystyczne – Urząd Miejski w Koninie

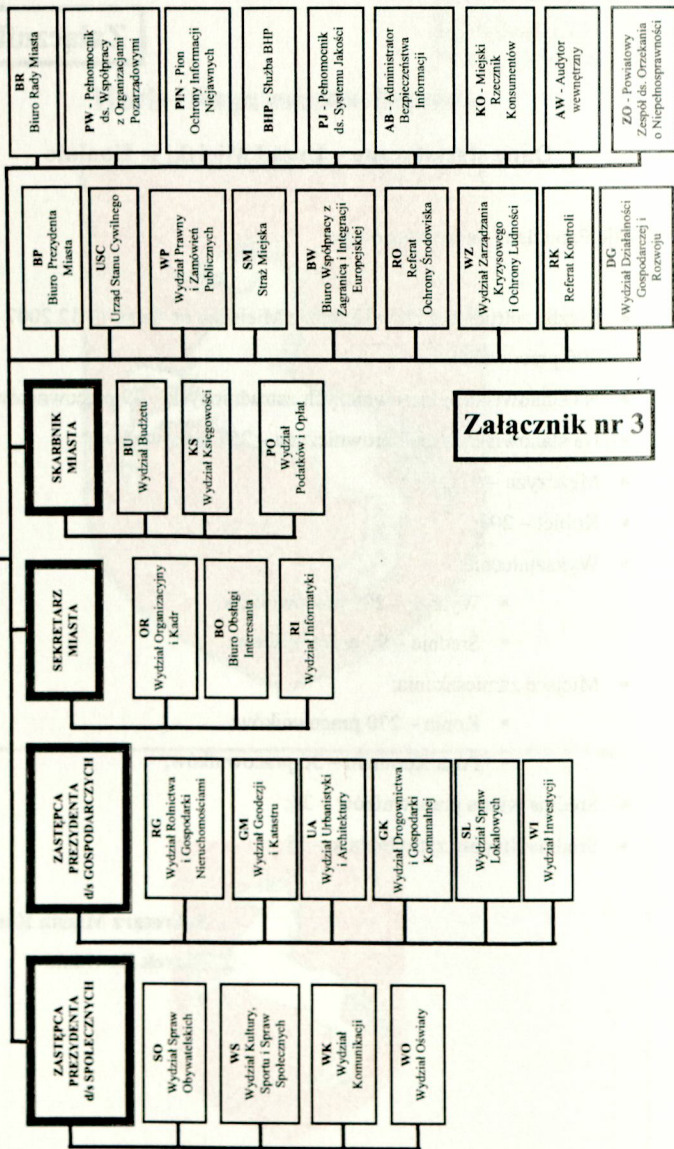
Podaję Panu dane, które posiadamy:

- Liczba zatrudnionych w Urzędzie Miejskim na dzień 14.12.2007 – 306 pracowników;
- Na stanowiskach kierowniczych zatrudnionych – 49 pracowników;
- Na stanowiskach niekierowniczych – 257 pracowników;
- Mężczyzn – 97;
- Kobiet – 209;
- Wykształcenie:
 - Wyższe – 209 pracowników;
 - Średnie – 97 pracowników;
- Miejsce zamieszkania:
 - Konin – 270 pracowników;
 - Poza Koninem – 36 pracowników;
- Średnia wieku pracowników – 38;
- Średnia długość zatrudnienia – 15.

Sekretarz Miasta Konina
Marek Zawidzki

**SCHEMAT ORGANIZACYJNY URZĘDU
MIEJSKIEGO**

PREZYDENT



Załącznik nr 3

WYKAZ**SPÓLEK, INSPEKCJI I STRAŻY ORAZ JEDNOSTEK
ORGANIZACYJNYCH MIASTA KONINA**

1. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Koninie,
ul. M. Dąbrowskiej 8.
2. Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Koninie, ul. Poznańska 49.
3. Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. w Koninie ul. Gajowa 1.
4. Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Koninie,
ul. 3 – ego Maja 21.
5. Przedsiębiorstwo Turystyczno – Handlowo – Usługowe Sp. z o.o. w Koninie,
Al. 1 – ego Maja 13.
6. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Koninie, ul. Przemysłowa 7.
7. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Konina w Koninie,
ul. Wodna 1.
8. Miejski Zakład Komunikacji w Koninie, ul. M. Dąbrowskiej 8.
9. Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi, ul. Sulańska 13.
10. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Koninie, Kurów 1.
11. Koniński Dom Kultury w Koninie, plac Niepodległości 1.
12. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Koninie, ul. Przyjaźni 5.
13. Miejska Biblioteka Publiczna w Koninie, ul. Dworcowa 13.
14. Izba Wyrzeźwiń w Koninie, ul. Ametystowa 1.
15. Zakład Obsługi Urzędu Miejskiego w Koninie, ul. Wodna 1.
16. Dom Pomocy Społecznej w Koninie, ul. Południowa 1.
17. Środowiskowy Dom Samopomocy w Koninie, ul. 11 Listopada 19.
18. Żłobek Miejski w Koninie, ul. Sosnowa 6.
19. Gimnazjum Nr 1 w Koninie, ul. Benesza 2.
20. Gimnazjum Nr 2 w Koninie, ul. Kryształowa 3.
21. Gimnazjum Nr 3 w Koninie, ul. Fikusowa 8.
22. Gimnazjum Nr 4 w Koninie, ul. Staffa 5.
23. Gimnazjum Nr 5 w Koninie, ul. Szymanowskiego 5.
24. Gimnazjum Nr 6 w Koninie, ul. Bydgoska 2a.

25. Gimnazjum Nr 7 w Koninie, ul. Sosnowa 16.
26. Szkoła Podstawowa Nr 1 w Koninie, ul. Kolska 2.
27. Szkoła Podstawowa Nr 3 w Koninie, ul. Wyszyńskiego 44.
28. Szkoła Podstawowa Nr 4 w Koninie, ul. Błaszaka 4.
29. Szkoła Podstawowa Nr 5 w Koninie, ul. Wyszyńskiego 35.
30. Szkoła Podstawowa Nr 6 w Koninie, ul. Kolejowa 2.
31. Szkoła Podstawowa Nr 8 w Koninie, ul. Wyszyńskiego 24.
32. Szkoła Podstawowa Nr 9 w Koninie, ul. Fikusowa 8.
33. Szkoła Podstawowa Nr 10 w Koninie, ul. Staffa 5.
34. Szkoła Podstawowa Nr 11 w Koninie, ul. Łężyńska 9.
35. Szkoła Podstawowa Nr 12 w Koninie, ul. Szeligowskiego 5.
36. Szkoła Podstawowa Nr 15 w Koninie, ul. Turkusowa 1a.
37. Przedszkole Nr 1 w Koninie, ul. Kopernika 14.
38. Przedszkole Nr 2 w Koninie, ul. Noskowskiego 4.
39. Przedszkole Nr 4 w Koninie, ul. Turkusowa 1.
40. Przedszkole Nr 5 w Koninie, ul. Budowlanych 4.
41. Przedszkole Nr 6 w Koninie, ul. Solskiego 4.
42. Przedszkole Nr 7 w Koninie, ul. Kolejowa 30.
43. Przedszkole Nr 8 w Koninie, ul. Przemysłowa 12.
44. Przedszkole Nr 10 w Koninie, ul. Chopina 11.
45. Przedszkole Nr 11 w Koninie, ul. Sosnowa 8.
46. Przedszkole Nr 12 w Koninie, ul. Wyszyńskiego 42.
47. Przedszkole Nr 13 w Koninie, ul. Pogodna 17.
48. Przedszkole Nr 14 w Koninie, ul. Mostowa 4.
49. Przedszkole Nr 15 w Koninie, ul. 11 Listopada 32.
50. Przedszkole Nr 16 w Koninie, ul. Szarotki 1.
51. Przedszkole Nr 17 w Koninie, ul. Okólna 57.
52. Przedszkole Nr 25 w Koninie, ul. Kosmonautów 4a.
53. Przedszkole Nr 31 w Koninie, ul. Różyckiego 3.
54. Przedszkole Nr 32 w Koninie, ul. Przemysłowa 7.
55. I Liceum im. Tadeusza Kościuszki w Koninie, ul. Mickiewicza 14.
56. II Liceum w Koninie, ul. 11 Listopada 7a.
57. III Liceum w Koninie, ul. Szymanowskiego 5.
58. Zespół Szkół Technicznych i Hutniczych w Koninie, ul. Kolska 1.

59. Zespół Szkół Budowlanych w Koninie, ul. Budowlanych 6.
60. Zespół Szkół im. M. Kopernika w Koninie, ul. Aleje 1 Maja 22.
61. Zespół Szkół Górniczo-Energetycznych w Koninie, ul. Wyszyńskiego 3.
62. Zespół Szkół – Centrum Kształcenia Ustawicznego im. S. Batorego w Koninie, ul. Wodna 1.
63. Zespół Obsługi Szkół, ul. Szymanowskiego 5.
64. Miejski Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Koninie, ul. Przemysłowa 3d.
65. Centrum Kształcenia Praktycznego w Koninie, ul. Wyszyńskiego 3a.
66. Młodzieżowy Dom Kultury w Koninie, ul. Powstańców Wielkopolskich 16.
67. Międzyszkolny Ośrodek Sportowy w Koninie, ul. Dworcowa 2a.
68. Miejska Poradnia Psychologiczno -Pedagogiczna w Koninie, ul. Sosnowa 12.
69. Bursa Nr 1 w Koninie, ul. Aleje 1 Maja 22a.
70. Zespół Szkół dla Dzieci Przewlekle Chorych przy WSZ, ul. Wyszyńskiego 1.
71. Szkolne Schronisko Młodzieżowe w Koninie, ul. L. Staffa 5.
72. Ośrodek Szkolno – Wychowawczy w Koninie, ul. Kaliska 19.
73. Pogotowie Opiekuńcze w Koninie, ul. Kurpińskiego 3.

**Wykaz realizowanych projektów z Funduszy Strukturalnych w Urzędzie
Miejskim w Koninie w okresie programowania 2004-2006**

- Tytuł projektu **„Przeprawa przez rzekę Wartę - nowy przebieg drogi krajowej nr 25”**, w ramach programu SPO – Transport Priorytet II, Działanie 2.2:
 - rozpoczęcie 01.01.2004 r.
 - zakończenie 27.02.2008 r.
 - wartość projektu umowa 200 028 355,00zł.

- Tytuł projektu **„Stypendium dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych finansowane z EFS”**, w ramach programu ZPORR Priorytet II, Działanie 2.2:
 - rozpoczęcie 29.09.2004 r.
 - zakończenie 30.06.2006 r.
 - wartość projektu umowa 390 000,00zł.

- Tytuł projektu **„Stypendium dla studentów finansowane z EFS”**, w ramach programu ZPORR, Priorytet II, Działanie 2.2:
 - rozpoczęcie 06.10.2004 r.
 - zakończenie 31.08.2005 r.
 - wartość projektu umowa 64 800,00zł.

- Tytuł projektu **„Stypendium dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych na rok szkolny 2005/2006 finansowane z EFS”**, w ramach programu ZPORR, Priorytet II, Działanie 2.2:
 - rozpoczęcie 15.07.2005 r.
 - zakończenie 31.12.2006 r.
 - wartość projektu umowa 532 500,00zł.

- Tytuł projektu **„Stypendium dla studentów na rok akademicki 2005/2006 finansowane z EFS”**, w ramach programu ZPORR, Priorytet II, Działanie 2.2:
 - rozpoczęcie 15.07.2005 r.
 - zakończenie 31.12.2006 r.
 - wartość projektu umowa 81 900,00zł.

- Tytuł projektu „**Wsparcie efektywnego zarządzania projektem Przeprowa przez rzekę Wartę - nowy przebieg drogi krajowej nr 25**”, w ramach programu SPO – Transport, Priorytet III, Działanie 3.1:
 - rozpoczęcie 10.10.2005 r.
 - zakończenie 31.03.2008 r.
 - wartość projektu umowa + aneks nr 1: 338 925,00zł.

- Tytuł projektu „**Stypendium dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych na rok szkolny 2006/2007 współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego**”, w ramach programu ZPORR, Priorytet II, Działanie 2.2:
 - rozpoczęcie 19.06.2006 r.
 - zakończenie 31.12.2007 r.
 - wartość projektu umowa 593 740,00zł.

- Tytuł projektu „**Stypendium dla studentów na rok szkolny 2006/2007 współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego**”, w ramach programu ZPORR, Priorytet II, Działanie 2.2:
 - rozpoczęcie 19.06.2006 r.
 - zakończenie 31.12.2007 r.
 - wartość projektu umowa 83 950,00zł.

Lista organizacji pozarządowych i stowarzyszeń

- 1) Bank Żywności w Koninie.
- 2) Fundacja im. Doktora Piotra Janaszka PODAJ DALEJ.
- 3) Koniński Klub Amazonki.
- 4) Konińskie Stowarzyszenie Abstynentów „Szansa” w Koninie.
- 5) Konińskie Stowarzyszenie Kupców „Bazar”.
- 6) Konińskie Stowarzyszenie Osób Niesłyszących ich Rodzin i Przyjaciół „Wielkopolska”.
- 7) Konińskie Towarzystwo „Trzeźwość”.
- 8) Konińskie Towarzystwo Filmowe.
- 9) Konińskie Towarzystwo Muzyczne.
- 10) Konińskie Towarzystwo Wspierania Tańca Towarzyskiego „TRICK” Konin.
- 11) Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów.
- 12) Krajowy Związek Lokatorów i Spółdzielców.
- 13) Liga Obrony Kraju Zarząd Rejonowy w Koninie.
- 14) Liga Ochrony Przyrody w Koninie – zarząd okręgu.
- 15) Lotnicze Towarzystwo Wielkopolski Wschodniej „AWIATOR”.
- 16) Mazowieckie Towarzystwo Rodzin i Przyjaciół Dzieci Uzależnionych – oddział w Koninie.
- 17) Naczelna Organizacja Techniczna w Koninie Rada Federacji Stowarzyszeń Naukowo – Technicznych NOT.
- 18) Nadwarciańskie Stowarzyszenie Ekologiczne „Ekosfera”.
- 19) Ochotnicza Straż Pożarna – zarząd powiatu grodzkiego.
- 20) Ogólnopolski Związek Żołnierzy Batalionów Chłopskich – oddział w Koninie.
- 21) Polski Czerwony Krzyż – zarząd okręgu.
- 22) Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów w Koninie.
- 23) Polski Związek Hodowców Gołębi Pocztowych – okręg w Koninie.
- 24) Polski Związek Niewidomych – okręg w Koninie.
- 25) Polski Związek Wędkarski – oddział w Koninie.
- 26) Polskie Stowarzyszenie Diabetyków – Oddział Rejonowy w Koninie.

- 27) Polskie stowarzyszenie na rzecz osób z upośledzeniem umysłowym – koło w Koninie.
- 28) Polskie Stowarzyszenie Producentów Aluminium.
- 29) Polskie Towarzystwo Lekarskie – oddział w Koninie.
- 30) Polskie Towarzystwo Melioracyjne – oddział w Koninie.
- 31) Polskie Towarzystwo Numizmatyczne – oddział w Koninie.
- 32) Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego – oddział w Koninie.
- 33) Polskie Towarzystwo Turystyczno – Krajoznawcze – oddział w Koninie.
- 34) Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem – oddział w Koninie.
- 35) Regionalny Klub Techniki i Racjonalizacji w Koninie.
- 36) Ruch na Rzecz Nowoczesnej Polski, Rodziny i Społeczeństwa Obywatelskiego.
- 37) Stowarzyszenie Dom Diennej Pomocy p.w. Św. Franciszka.
- 38) Stowarzyszenie „Europatria”.
- 39) Stowarzyszenie „Kadry dla Konina”.
- 40) Stowarzyszenie „WASZ KONIN”.
- 41) Stowarzyszenie „Wielkopolska Obywatelska”.
- 42) Stowarzyszenie „Katyń”.
- 43) Stowarzyszenie „MCT Konin”.
- 44) Stowarzyszenie „Na Pożytek Publiczny”.
- 45) Stowarzyszenie „PRO JUVENIS” w Koninie.
- 46) Stowarzyszenie „Prom”.
- 47) Stowarzyszenie „Wieża bez Ciśnień”.
- 48) Stowarzyszenie „Bibliotekarzy Polskich Stowarzyszenie” – oddział w Koninie.
- 49) Stowarzyszenie Domów Pomocy Społecznej „Pomoc” w Koninie.
- 50) Stowarzyszenie Edukacji, Kultury, Sportu – Działalność na Pożytek Publiczny w Koninie.
- 51) Stowarzyszenie Elektryków Polskich – oddział w Koninie.
- 52) Stowarzyszenie Forum Inicjatyw Obywatelskich „Nowa Europa”.
- 53) Stowarzyszenie Higieny Lecznictwa.
- 54) Stowarzyszenie integracji społecznej „RAZEM”.
- 55) Stowarzyszenie Internowanych, Więzionych i Represjonowanych w stanie wojennym w Koninie.
- 56) Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Górnictwa – Oddział Poznański – Konin.

- 57) Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Pożarnictwa – oddział w Koninie.
- 58) Stowarzyszenie Kierowców Radia Taxi Zero w Koninie.
- 59) Stowarzyszenie Koniński Uniwersytet Trzeciego Wieku.
- 60) Stowarzyszenie Księgowych w Polsce oddział terenowy w Koninie.
- 61) Stowarzyszenie Miłośników Górniczych Orkiestr Dętych „Górnik”.
- 62) Stowarzyszenie Młodzieżowe Oratorium Św. Dominika Savio.
- 63) Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci z Uszkodzeniem Mózgu STORDUM.
- 64) Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Autyzmem i Innymi Niepełnosprawnościami Intelktualnymi „Gcpetto”.
- 65) Stowarzyszenie na Rzecz Pomocy Chorym Psychicznie w Koninie.
- 66) Stowarzyszenie na Rzecz Porządku i Bezpieczeństwa Miasta Konin „Bezpieczny Konin”.
- 67) Stowarzyszenie na rzecz Wspierania i Rozwoju Urologii Konińskiej „Nowa Urologia” – siedziba Konin.
- 68) Stowarzyszenie Nadwarciańskie Nurty Twórcze.
- 69) Stowarzyszenie Naukowo – Techniczne Inżynierów i Techników Rolnictwa.
- 70) Stowarzyszenie Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę – oddział w Koninie.
- 71) Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom.
- 72) Stowarzyszenie Profilaktyki Edukacji Promocji Zdrowia i Rehabilitacji Konin.
- 73) Stowarzyszenie Profilaktyki Społecznej „Etap”.
- 74) Stowarzyszenie Quercus.
- 75) Stowarzyszenie Radiestów.
- 76) Stowarzyszenie Rodzin Wielodzietnych Oddział Terenowy w Koninie.
- 77) Stowarzyszenie Teraz Młodzież.
- 78) Stowarzyszenie Wilków.
- 79) Stowarzyszenie Wychowanków Szkoły Średniej w Koninie.
- 80) Towarzystwo „Civitas Chrystiana”.
- 81) Towarzystwo „EUROKON 1993”.
- 82) Towarzystwo Krzewienia Kultury Świeckiej.
- 83) Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami – oddział w Koninie.
- 84) Towarzystwo Profilaktyki Uzależnień „Wschodzące słońce”.
- 85) Towarzystwo Przyjaciół Dzieci.
- 86) Towarzystwo Przyjaciół Książki – oddział w Koninie.
- 87) Towarzystwo Przyjaciół Miasta Konina.

- 88) Towarzystwo Samorządowe w Koninic.
- 89) Towarzystwo Wspierania Edukacji Niepełnosprawnych „Dziewiątka”.
- 90) Wielkopolskie Stowarzyszenie „Gospel” w Koninic.
- 91) Wielkopolskie Stowarzyszenie Sołtysów.
- 92) Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Zarząd Rejonowy w Koninic.
- 93) Zrzeszenie Transportu Prywatnego.
- 94) Zrzeszenie Prawników Polskich w Koninic – zarząd oddziału.
- 95) Zrzeszenie Właścicieli Garaży.
- 96) Związek Byłych Żołnierzy Zawodowych i Oficerów Rezerwy w Koninic – koło w Koninic.
- 97) Związek Harcerstwa Polskiego – Hufiec Konin.
- 98) Związek Inwalidów Wojennych – oddział w Koninic.
- 99) Związek Kombatantów RP i Byłych Więźniów Politycznych.
- 100) Związek Socjalistycznej Młodzieży Polskiej Powiatowa Rada Koordynacyjna w Koninic.
- 101) Związek Sybiraków – oddział w Koninic.
- 102) Związek Żołnierzy Narodowych Sił Zbrojnych – koło w Koninic.
- 103) Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej.

Ankieta

WAGA: Niniejsza ankieta jest prowadzona w celu napisania pracy magisterskiej pt. „*Polityka ustrojowa samorządu gminnego w Polsce – założenia teoretyczne a praktyka funkcjonowania na przykładzie miasta Konina*”. Ankieta jest całkowicie anonimowa i służyć będzie tylko i wyłącznie celom naukowym. Serdecznie proszę o uważne przeczytanie pytań i udzielenie szczerych odpowiedzi.

1) Czy Pana/Pani zdaniem koniński samorząd spełnia oczekiwania mieszkańców Konina?

Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|---------------------|----------------------|---------------------|
| a) zdecydowanie tak | c) trudno powiedzieć | e) zdecydowanie nie |
| b) raczej tak | d) raczej nie | |

2) Jak ocenia Pan/Pani funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w Koninie?

Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|------------------|--------------|---------------|
| a) bardzo dobrze | c) obojętnie | e) bardzo źle |
| b) dobrze | d) źle | |

3) Jak ocenia Pan/Pani witrynę internetową Urzędu Miejskiego (www.konin.pl)?

Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|------------------|----------------|---------------|
| a) bardzo dobrze | c) przeciętnie | e) bardzo źle |
| b) dobrze | d) źle | f) nie znam |

4) Czy ma Pan/Pani wystarczający dostęp do rzetelnej informacji w Urzędzie?

Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|---------------------|----------------------|---------------------|
| a) zdecydowanie tak | c) trudno powiedzieć | e) zdecydowanie nie |
| b) raczej tak | d) raczej nie | |

5) Czy ma Pan/Pani dostęp do fachowej obsługi w Urzędzie? Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|---------------------|----------------------|---------------------|
| a) zdecydowanie tak | c) trudno powiedzieć | e) zdecydowanie nie |
| b) raczej tak | d) raczej nie | |

6) Czy Pana/Pani zdaniem pracownicy Urzędu Miejskiego w Koninie dobrze wywiązują się ze swoich obowiązków? Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|---------------------|----------------------|---------------------|
| a) zdecydowanie tak | c) trudno powiedzieć | e) zdecydowanie nie |
| b) raczej tak | d) raczej nie | |

7) Jak Pan/Pani ocenia profesjonalizm pracowników Urzędu? Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|------------------|----------------------|---------------|
| a) bardzo dobrze | c) trudno powiedzieć | e) bardzo źle |
| b) dobrze | d) źle | |

8) Jak Pan/Pani ocenia pracę Rady Miasta Konina? Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|------------------|----------------|-------------------|
| a) bardzo dobrze | c) przeciętnie | e) bardzo źle |
| b) dobrze | d) źle | f) nie mam zdania |

9) Czy czuje się Pan/Pani reprezentowany/a przez swojego radnego z Pańskiego okręgu wyborczego?

Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|---------------------|----------------------|---------------------|
| a) zdecydowanie tak | c) trudno powiedzieć | e) zdecydowanie nie |
| b) raczej tak | d) raczej nie | |

10) Jak Pan/Pani ocenia pracę Prezydenta Miasta Konina i jego zastępców?

Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- | | | |
|------------------|----------------|-------------------|
| a) bardzo dobrze | c) przeciętnie | e) bardzo źle |
| b) dobrze | d) źle | f) nie mam zdania |

11) Czy Pana/Pani zdaniem procedury w Urzędzie są jasne dla obywatela, a tempo załatwianych spraw wystarczająco wysokie? *Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:*

- a) zdecydowanie tak c) trudno powiedzieć e) zdecydowanie nie
b) raczej tak d) raczej nie

12) Jak ocenia Pan/Pani swoją sytuację po 16 latach transformacji ustrojowej w Polsce?
Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- a) bardzo korzystnie c) trudno powiedzieć e) bardzo niekorzystnie
b) raczej korzystnie d) raczej niekorzystnie

13) Jaka jest Pana/Pani zdaniem sytuacja regionu konińskiego?
Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- a) bardzo dobra c) przeciętna e) bardzo zła
b) dobra d) zła

14) Czy sytuacja regionu konińskiego zmieniła się, gdy Konin przestał być miastem wojewódzkim?
Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź i krótko uzasadnić:

- a) zmieniła się b) nie zmieniła się

15) Jaka jest Pana/Pani sytuacja materialna? *Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:*

- a) bardzo dobra c) przeciętna e) bardzo zła
b) dobra d) zła

16) Czy są rzeczy, które należałoby Pana/Pani zdaniem zmienić w funkcjonowaniu Urzędu?
Proszę opisać w kilku zdaniach:

17) Czy są jeszcze sprawy, o które nie pytałem a są dla Pana/Pani istotne z punktu widzenia mojej pracy? *Jeśli tak to proszę opisać w kilku zdaniach:*

18) Wiek. *Proszę zaznaczyć właściwy przedział:*

- a) 20-35 lat b) 36-50 lat c) powyżej 50 lat

19) Płeć. *Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:*

- a) kobieta b) mężczyzna

20) Wykształcenie. *Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:*

- a) podstawowe b) zawodowe c) średnie d) wyższe

21) Miejsce zamieszkania. *Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:*

- a) miasto b) wieś

22) Praca. *Proszę zaznaczyć właściwy przedział:*

- a) bezrobotny c) 11-20 lat pracy e) emeryt lub rencista
b) 1-10 lat pracy d) powyżej 20 lat pracy

Dziękuję za rzetelne i szczerze wypełnienie ankiety

8) Czy są jeszcze sprawy, o które nie pytałem a są dla Pana/Pani istotne z punktu widzenia mojej pracy? Jeśli tak to proszę opisać w kilku zdaniach:

.....
.....
.....

9) Wiek. Proszę zaznaczyć właściwy przedział:

- a) 20-35 lat b) 36-50 lat c) powyżej 50 lat

10) Płeć. Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- a) kobieta b) mężczyzna

11) Wykształcenie. Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- a) podstawowe b) zawodowe c) średnie d) wyższe

12) Miejsce zamieszkania. Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- a) miasto b) wieś

13) Staż pracy w zakładzie. Proszę zaznaczyć właściwy przedział:

- a) 1-10 lat pracy b) 11-20 lat pracy c) powyżej 20 lat pracy

14) Stanowisko w zakładzie. Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:

- a) stanowisko kierownicze b) stanowisko niekierownicze

Dziękuję za rzetelne i szczerze wypełnienie ankiety

