

Paweł ANTKOWIAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego

W tym roku mija dwadzieścia jeden lat przeobrażeń demokratycznych i jest to czas, w którym można się już pokusić o pierwsze podsumowania. Zasadniczym zadaniem jest bowiem rozstrzygnięcie tego, czy w należyty sposób skorzystaliśmy z szansy na jakościowe przeobrażenia, jakie przyniósł rok 1989. Przemiany owego okresu wiązały się przede wszystkim z liberalnym kapitalizmem w sferze gospodarczej, ale także daleko idącą demokratyzacją aparatu władzy publicznej, przynosząc w efekcie niemal całkowite odejście od struktury jednolitej i scentralizowanej. Należy pamiętać, że prócz przekształceń wolnorynkowych jednym z najważniejszych osiągnięć tego okresu była reforma samorządowa. Rozwój samorządu, w tym w szczególności samorządu terytorialnego, należy uznać za jeden z najważniejszych fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej.

W sferze wykonywania administracji przejawem tego procesu jest daleko idąca decentralizacja aparatu administracyjnego. Obecnie funkcjonujący model administracji zakłada jej wykonywanie zarówno przez aparat scentralizowanej administracji rządowej, jak również wieloraki układ organów czy instytucji działających samodzielnie i wykonujących powierzone im w drodze ustaw zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Koncepcja ta zakłada wielość podmiotów publicznoprawnych uczestniczących obok państwa i jego organów w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonywaniu administracji. Z tego punktu widzenia kluczowe znaczenie ogrywiają jednostki samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, iż nowy model organizacji administracji w Polsce stanowi przeciwieństwo systemu narzuconego w latach czterdziestych minionego stulecia i bez powodzenia reformowanego przez cały okres Polski Ludowej¹.

¹ M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, „Studia Iuridica”, t. XLIII, Warszawa 2004, s. 15–16.

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 administracji publicznej².

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 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 organizm³.

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 kluczowe 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 Zjednoczonych⁴.

Samo pojęcie samorząd pojawiło się w nauce prawa niemieckiego w XIX wieku. Przez samorząd – *Selbstverwaltung* – rozumiano urządzenie administracyjne gminy. *Selbstverwaltung* jest skrótem wyrazów *Selbstständige* i *Verwaltung*, co w polskim tłumaczeniu oznacza samodzielny zarząd. Z kolei w literaturze francuskiej pojęcie samorządu jest nieznane. Instytucje tego typu określa się mianem *décentralisation*, czyli decentrali-

² Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 113.

³ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 9–10.

⁴ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 14.

zacja. Termin ten miał określać granice uprawnień gminy⁵. Pojęcie decentralizacji jest kluczowe dla dalszych rozważań w tym opracowaniu⁶.

W kontekście dalszych rozważań warto 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 nietykalna⁷.

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 jego istotą. U podstaw tej teorii legła idea suwerenności państwa. Oznacza 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 samo-

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

⁶ 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 odwrotu od społeczeństwa masowego*, w: *Samorząd gminy w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 1999).

⁷ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, op. cit., s. 61–63.

rządowy, nigdy nie jest pełna, a dotyczy ona tylko określonej grupy zadań, które są ściśle wymienione w ustawie⁸.

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 publicznej⁹.

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 dalszych rozważań 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 zdecentralizowanej¹⁰.

Do najistotniejszych cech samorządu zalicza się to, że:

- przepisy prawa powinny zabezpieczać określonym grupom społecznym i wyłoniomym przez nie organom prawo do zarządzania „swoimi” sprawami;
- 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

⁸ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 28.

⁹ S. Wykretowicz, *Samorząd jako...*, op. cit., s. 66–68.

¹⁰ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 6.

jest tylko i wyłącznie w formach przewidzianych ustawą w sposób nie naruszający samodzielności korporacji samorządowej¹¹.

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, poczynwszy 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, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”. Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych¹². Również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹³, a dokładniej w art. 3 ust. 1 tego aktu zatytułowanym „Koncepcja 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 tego opracowania 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). 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 pu-

¹¹ Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, op. cit., s. 114.

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

¹³ Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1107.

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

blicznych. 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 publicznej¹⁵.

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 miejscu dotychczas jednolitej i działającej na zasadzie centralizmu i hierarchicznego podporządkowania administracji państwowej występuje administracja rządowa i samorządowa¹⁶.

Z faktu, że korporacja, nazywana samorządem terytorialnym, wykonuje zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność, wynika przypisanie jej przymiotu podmiotowości publicznoprawnej odrębnej od państwa oraz wyodrębnienie majątkowe, co w konsekwencji powoduje rozróżnienie interesu samorządu od państwa¹⁷. 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 prawem¹⁸.

Samorząd nie jest i być nie może w polskim systemie ustawodawczym organizacją autonomiczną¹⁹. Samodzielność samorządu nie polega mia-

¹⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 7.

¹⁶ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 20.

¹⁷ 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).

¹⁸ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 20.

¹⁹ Autonomia jest to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, iż terytorium lub terytoria wyróżniające się od

nowicie 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 możliwości istnienia autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego, o tyle w ramach zapewnienia realizacji zasady decentralizacji konieczne jest przekazanie jednostkom terytorialnym nie tylko kompetencji wykonawczych, ale i prawotwórczych²⁰.

Proces decentralizacji, którego efektem jest tworzenie samorządu terytorialnego jest traktowany jako przeciwstawiony omnipotencji państwa model rozwoju społeczeństwa. Zjawiska 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 sprzyja 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 władzy²¹.

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

pozostałych części państwa przynajmniej jedną specyficzną cechą i z uwagi na nią posiadają ustanowiony przez tę władzę zakres praw szerszych od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa (Zob. J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 21).

²⁰ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w orzecznictwie pokonstytucyjnym*, w: *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 10.

²¹ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 208.

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 prawa²².

Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczybla centralnego nie zawsze są adekwatne do oczekiwań społeczności, a ich ujednoczony 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 przyzwyczyło się do obecności instytucji 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 kształtowania²³.

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

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

²³ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 207–209.

interesów i partiami politycznymi²⁴. 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 samorządy 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 samorządowych²⁵.

Mimo uwag krytycznych dotyczących upolitycznienia samorządu, wartości przypisywane samorządowi terytorialnemu utwierdzają w przekonaniu, że jest on wyrazicielem zasad demokratycznego państwa prawa. Przekazanie części władzy, uprawnień i zadań zdecentralizowanym strukturom państwa świadczy o ich znaczącej roli dla społeczeństwa²⁶. 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 postulatu²⁷.

²⁴ Należy jednak w tym momencie zaznaczyć, że zjawisko upolitycznienia samorządu terytorialnego nie jest absolutnie charakterystyczne wyłącznie dla Polski. Zjawisko to pojawiło się bowiem w większości krajów Unii Europejskiej.

²⁵ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, w: *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005, s. 76.

²⁶ Wydaje się, iż bardzo często nie docenia się roli samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej demokratycznego państwa prawa, do jakiego aspiruje Rzeczpospolita Polska. Głosy te pojawiają się szczególnie na najwyższym szczeblu władzy. Z jednej strony mówi się bowiem o demokracji 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. W moim przekonaniu jest to podejście niewłaściwe, 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. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 17–35).

²⁷ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 210.

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 tradycji i mentalności, lecz również wzorcom demokratycznego państwa, które dziś wydają się tak oczywiste²⁸.

Rekonstrukcja samorządu terytorialnego była postulatem wysuwany już od wielu lat przez różne środowiska społeczne, w szczególności naukowców i działaczy 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 opozycyjnej²⁹.

Grupa robocza ds. Samorządu Terytorialnego uznała wówczas, że restauracja 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 r. 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;
- samorzady podlegają ochronie sądowej;
- jednostki samorządu terytorialnego mogą zrzeczać się w związki miast i gmin;
- zagwarantowanie w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do struktur samorządowych; do instancji przedstawicielskich na szczeblu

²⁸ J. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 18.

²⁹ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 41.

wojewódzkim wybory miały mieć charakter pośrednich, do instancji podstawowych – bezpośrednich³⁰.

W ostatnich dniach grudnia 1989 r. parlament (wybrany w częściowo demokratycznych wyborach) zmienił ustawę zasadniczą³¹ i stworzył konstytucyjną podstawę przywrócenia samorządu terytorialnego i jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej³². Precyzyjniej rzecz ujmując, w Konstytucji z dnia 22 lipca 1952³³ roku (noszącej już jednak tytuł Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) zmieniono tytuł rozdziału VI z „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” na „Samorząd terytorialny”. Pierwszy przepis tego rozdziału otrzymał treść: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”³⁴.

Zmiany ustrojowe wprowadzone pakietem ustaw z 1990 roku wprowadziły dualistyczny model administracji lokalnej³⁵. W dniu 8 marca 1990 roku Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji³⁶, stwierdzając w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy” oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświęconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono jeszcze dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu. Były to mianowicie ustawa o samorządzie terytorialnym³⁷ i ordynacja wyborcza do rad gmin³⁸. Pierwsza z nich ustaliła podstawy samorządu gminnego, druga natomiast pozwoliła na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do nowo kształtujących się rad gminnych³⁹.

W kolejnych miesiącach uchwalono cały pakiet ustaw samorządowych, z których najważniejsze to:

- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁴⁰;
- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁴¹;

³⁰ Ibidem, s. 41–42.

³¹ Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 444.

³² J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 66.

³³ Dz. U. 1952, Nr 33, poz. 232.

³⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 64.

³⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 5.

³⁶ Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 94.

³⁷ Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95.

³⁸ Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 96.

³⁹ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 48–49.

⁴⁰ Dz. U. 1990, Nr 21, poz. 123.

⁴¹ 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 samorządowych⁴²;
- 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 ustaw⁴³;
- ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁴;
- ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania⁴⁵ zastąpiona ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin⁴⁶;
- ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym⁴⁷.

Uwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się w pełni demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie został zapoczątkowany proces budowy nowego modelu państwa, w którym jednostki podstawowe samorządu, czyli gminy, zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym⁴⁸.

⁴² Dz. U. 1990, Nr 32, poz. 191.

⁴³ Dz. U. 1990, Nr 34, poz. 198.

⁴⁴ Dz. U. 1990, Nr 34, poz. 201.

⁴⁵ Dz. U. 1990, Nr 89, poz. 518.

⁴⁶ Dz. U. 1993, Nr 129, poz. 600.

⁴⁷ Dz. U. 1996, Nr 84, poz. 386 z późn. zm.

⁴⁸ Zjawiskiem niepokojącym dla twórców reformy samorządowej z 1990 roku była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła 42,27% uprawnionych do głosowania. Było to rozczarowanie głównie ze względu na olbrzymie oczekiwania, jakie wiązane były z pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce. Spodziewano się mianowicie większej mobilności polskiego społeczeństwa. Oto po wielu latach marazmu i zniewolenia przez system komunistyczny, społeczeństwo otrzymało wreszcie szansę samodzielnego podjęcia działań. Niestety okazało się, że jedynie część społeczeństwa była zainteresowana tego rodzaju aktywnością. Dzisiejsze badania tamtego okresu podają co najmniej kilka możliwych przyczyn takiego zachowania Polaków. Po pierwsze, tak niskie zainteresowanie wyborem władz samorządowych mogło być spowodowane złą sytuacją ekonomiczną, związaną z wprowadzeniem tzw. „planu Balcerowicza”. Po drugie, wyborcy mogli też uznać, że jeden głos i tak nic nie zmieni, a „obóz solidarnościowy” tak czy inaczej wygra te wybory (co zresztą okazało się prawdą, dlatego że Komitety Obywatelskie związane z „Solidarnością” uzyskały 41% poparcia). Niezależnie od tego, jakie były przyczyny tej niskiej w stosunku do oczekiwań frekwencji, pamiętać również należy, iż wybory samorządowe generalnie charakteryzują się w Polsce mniejszym zainteresowaniem wyborców. I tak na przykład, kiedy w 2002 roku po raz pierwszy wybierano wójtów, burmistrzów i prezyden-

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 państwowej⁴⁹.

Postanowienia zawarte w znowelizowanej 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 terytorialnym⁵⁰. Jak widać ustawodawca już w samej nazwie tego aktu prawnego wymienia samorząd terytorialny, co świadczy jednoznacznie o ogromnym znaczeniu tej dziedziny w omawianym akcie⁵¹. Mała Konstytucja określała samorząd terytorialny jako „podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego”⁵². 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;

tów miast, frekwencja wyniosła zaledwie 35,02%. Zatem późniejsze doświadczenia wyborcze pokazały dość jednoznacznie, że stosunkowo niska frekwencja wyborcza jest cechą charakterystyczną wyborów samorządowych w Polsce (Por. *Pierwsze wybory samorządowe w III RP*, <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, 21.03.2010).

⁴⁹ E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 58.

⁵⁰ Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426.

⁵¹ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 49.

⁵² Z tego rodzaju zapisu wnioskować można, że wykluczała ona poniekąd istnienie samorządu regionalnego.

- zapewniała jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania w granicach ustaw swoich struktur wewnętrznych, przy wyodrębnieniu organów stanowiących, wybieranych 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 zlecenia 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 państwowych⁵³.

W dniu 2 kwietnia 1997 roku uchwalono nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 12 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 samodzielnosci** – 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 terytorialnego⁵⁴.

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

⁵³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, s. 64–65.

⁵⁴ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 23–25.

województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym⁵⁵, o samorządzie województwa⁵⁶ oraz o administracji rządowej w województwie⁵⁷. Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁵⁸, a 13 października – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁵⁹. Na mocy tych wszystkich przepisów z dniem 1 stycznia 1999 r. 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 11 października 1998 roku⁶⁰.

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 r. 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 powiaty⁶¹. 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 czteroszczeblowego, mamy podział trój-szczeblowy z organem przedstawicielskim na każdym szczeblu. Mimo to

⁵⁵ Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

⁵⁶ Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

⁵⁷ Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 577.

⁵⁸ Dz. U. 1998, Nr 106, poz. 668.

⁵⁹ Dz. U. 1998, Nr 133, poz. 872.

⁶⁰ J. P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 25–26.

⁶¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 125.

reforma jest przedmiotem licznych uwag krytycznych. Mówi się przede wszystkim o nadmiernej liczbie powiatów i województw⁶².

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 silniejsze⁶³. Słabym jednostkom grozi permanentny deficyt lub wypracowanie dochodu wystarczającego jedynie na opłacenie własnej administracji⁶⁴. 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 Polsce⁶⁵.

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁶⁶. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośred-

⁶² 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. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 153–163).

⁶³ 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 (Por. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 164–183).

⁶⁴ M. Kowarski, *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, w: *Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, red. R. Orłowski, Z. Ziolo, Zamość 1999, s. 79.

⁶⁵ Konstytucje.pl, <http://www.konstytucje.pl/pub/t032.htm>, 21.03.2010.

⁶⁶ Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

niego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego⁶⁷. Dotychczas bowiem w gminach mieliśmy do czynienia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez organ stanowiący. Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy wybierali w wyborach bezpośrednich wóldarzy wsi oraz miast odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku.

Ważną z punktu widzenia zmian ustrojowych była również ustawa z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁶⁸, na mocy której od dnia 1 stycznia 2006 r. wiele zadań i kompetencji wojewodów przeszło do samorządów, przede wszystkim wojewódzkich⁶⁹.

Dziś 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 lata⁷⁰.

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 obrachunkowe⁷¹.

⁶⁷ Por. J. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 113–152.

⁶⁸ Dz. U. 2005, Nr 175, poz. 1462.

⁶⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 66.

⁷⁰ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 106–155.

⁷¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 374–385.

Tak ukształtowany system trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform. W trakcie tych dwudziestu jeden 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 szczeblach.

Dwie dekady doświadczeń samorządowych to czas, który jest 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 terytorialnego aniżeli zaktywizować społeczność lokalną. Proces decentralizacji i reforma samorządowa zapoczątkowana w roku 1990 wydają się być projektem niezakończonym. Model samorządu terytorialnego zakładający istnienie świadomego społeczeństwa obywatelskiego i biorącego aktywny udział w życiu lokalnej wspólnoty jest możliwy do osiągnięcia w najbliższych latach. 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 winni zaś aktywnie włączyć się w proces udoskonalania funkcjonowania samorządu terytorialnego i rozwoju lokalnego.

Bibliografia

- Adamiak J., *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, w: *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Cherka M., *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, „*Studia Iuridica*”, t. XLIII, Warszawa 2004.
- Chodubski A., *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, w: *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 1999.

- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w orzecznictwie pokonstytucyjnym*, w: *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
- Konstytucje.pl, <http://www.konstytucje.pl/pub/t032.htm>.
- Kowarski M., *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, w: *Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, red. R. Orłowski, Z. Ziolo, Zamość 1999.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004.
- Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Pierwsze wybory samorządowe w III RP*, <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, 21.03.2010.
- Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, red. R. Orłowski, Z. Ziolo, Zamość 1999.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Połkadecki, Poznań 1999.
- Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005.
- Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006.
- Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004.

Summary

The political and social transformations of 1989 in Poland were primarily related to the profound democratization of the apparatus of public authority, resulting in the almost total abandonment of the unified, centralized structure. In the realm of public administration this process is illustrated by the thorough decentralization of the administrative apparatus. The current model of administration assumes that it is exercised

both by the apparatus of the centralized governmental administration and by a diversified system of independent organs and institutions that perform public tasks vested in them by virtue of law in their own names and on their own accounts. The subject of this paper is the reinstatement of territorial self-government which constituted an integral part of this process.