

IRENA LIPOWICZ

USTROJOWE ASPEKTY REFORMY SAMORZĄDOWEJ W LATACH 1990-1998 W ŚWIETLE WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

I

Reforma administracyjna z perspektywy lat przypomina zmaganie się z oporem materii często już zapomnianej lub niezrozumiałej. Wiele rozwiązań ustrojowych i kompetencyjnych było wypadkową działania różnych sił politycznych, ale także uprzedzeń wyniesionych przez polityków z poprzedniej formacji ustrojowej¹. Stąd obecnie są nieczytelne lub dla badaczy dość zagadkowe. Charakterystyczny dla pierwszych lat po zmianie ustroju był syndrom „zamiany ról”. O ile w zachodniej Europie prawica jest tradycyjnie nieufna wobec decentralizacji i samorządu, co w skrajnej formie możemy odnaleźć w reformach thatcherowskich i literaturze prawa administracyjnego lat osiemdziesiątych XX w. w Wielkiej Brytanii, o tyle lewica – od Wielkiej Brytanii po Niemcy – jest łączona głównie z decentralizacją i umacnianiem pozycji samorządu terytorialnego².

Z przyczyn historycznych w Polsce, w której, paradoksalnie, kapitalizm przywracały bardzo szczególne związki zawodowe – „Solidarność” – centrum i prawica wyrosłe z „Solidarności” były zasadniczo zwolennikami samorządu, ponieważ traktowały jego odrodzenie jako część transformacji³. Znamienne były korzenie takiego stanowiska i doniosłe jego skutki. „Solidarność” była ruchem protestu przeciw dotychczasowej formie państwa – jeśli już nawet w swej późnej fazie niezbyt totalitarnej, to na pewno silnie autorytarnej. Częścią niezbywalną i typową takiego państwa była jego skrajna centralizacja. „Jedność władzy państwowej” była pojmowana nie tylko w opozycji do trójpodziału władzy, nawet każdy przejaw realnego samorządu – także jako władzy „podzielonej” – był niebezpieczną konkurencją dla monopolu władz; i to nawet nie samego

¹ Całościowe ujęcie: T. Rabska, *Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej*, w: *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2000, s. 37-52. Bliżej piszę w tej kwestii w: *Europeizacja i modernizacja. Administracyjno-prawne aspekty zmian polskiej administracji publicznej*, w: *Europeizacja administracji publicznej*, red. I. Lipowicz, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2008.

² Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 5, Warszawa 2007, s. 64 i n.

³ T. Rabska, op. cit., s. 39 i n.; *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990*, red. J. Regulski, Wydawnictwo FRDL, Warszawa 2000; J. Regulski, *Samorząd terytorialny III RP. Koncepcje i kierunki*, Warszawa 2000; por. J. Emilewicz, A. Wolek, *Reformatorzy i politycy*, Warszawa 2000, s. 31 i n.

państwa, lecz każdej komunistycznej monopartii. Społecznie umocowana różnorodność mogła zagrozić monopolowi władzy PZPR, ukrytemu za fasadą systemu rad narodowych. O samorządzie terytorialnym można było pisać w kategoriach historycznych, ale nie współczesnych. Zmiękczoną, dopuszczalną, lecz równie fasadową koncepcją była konstrukcja „samorządu społecznego”, typowa dla końcowej fazy „realnego socjalizmu”, jako próba uniknięcia (odsunięcia) radykalnej zmiany, co nie zawsze oznaczało pełny radykalizm postulatów. Teoretycznie można było jednak dyskutować o decentralizacji.

Skoro „Solidarność” od początku przeciwstawiała się takiemu ustrojowi⁴ i poszukiwała alternatywy, myśl o jego kształcie łączyła się ściśle z ucieczką z „branżowego getta”, w które władza starała się wtłoczyć pracowników, wygrywając ich przeciwko sobie, dzieląc i rządząc przywilejami branżowymi, tworząc swoiste izolowane latyfundia wielkich zakładów pracy (według określenia K. Szajdakowskiej), dające wyższy standard życia. Struktura „Solidarności” w opozycji do tej praktyki była regionalna. „Region” jako struktura terenowa wymagała kooperacji i koordynacji działań, była wstępem do odkrycia przestrzeni lokalnej. „Samorządna Rzeczypospolita” z 1981 r. – jako hasło – była przekroczeniem swego Rubikonu, postulatem ustrojowym i tak właśnie została odczytana przez władze, ale „Solidarność” opowiedziała się w ten sposób za samorządem terytorialnym.

II

Interesujący wątek z okresu poprzedzającego zmianę ustrojową znajdujemy w opracowaniu pierwszego Konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość” z 1987 r. (o własności komunalnej). Trudno ocenić, na ile wyraźna w nim np. rezygnacja z województwa samorządowego byłaby ofertą, aby uzyskać zgodę na reaktywację samorządu na szczeblu centralnym, uspokajając jednocześnie władzę komunistyczną, że zmiana nie jest dla niej groźna. Sądzę, że w ten właśnie sposób próbowano „wytargować” chociażby gminę; strategia taka była jednak – w moim przekonaniu – skazana wówczas na niepowodzenie, zbyt wyraźna bowiem była świadomość ówczesnej władzy, że powrót do gminy jako osoby prawnej wyposażonej w odrębny majątek (mienie komunalne) oznacza powrót do potępianego trójpodziału władzy. Z drugiej strony trudno dyskredytować samą próbę, udało się przecież metodą małych kroków „wytargować” w 1985 r. Trybunał Konstytucyjny, a w 1980 r. Naczelny Sąd Administracyjny – równie przecież antysystemowe instytucje. Ten wątek historyczny ważny jest jednak dlatego, aby nasze podejście nie było ahistoryczne.

W „tezach programowych” opozycji ze stycznia 1989 r. mamy już dojrzałe podejście do samorządu – są to wspólne tezy Komisji Samorządów i Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność”. Ciekawe i charakterystyczne jest stwierdzenie reformatorów: „nie chcemy projektować nowego ustroju”⁵. Doświadczenie uczy – czytamy w tezach – że ustroje narzucane społeczeństwu nie odzwierciedlają jego systemu wartości, potrzeb i umiejętności

⁴ Zwięźłą diagnozę sytuacji sprzed 1989 r. zamieszcza J. Reguński, op. cit., s. 18-23; por. także M. Kallas A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 165, oraz J. Emilewicz A. Wołek, op. cit. s. 29-32.

⁵ *Reforma samorządowa...*, s. 193.

oraz innych cech kulturowego dziedzictwa. „Samorządność lokalna musi się kształtować w historycznym procesie. Społeczeństwo będzie miało taki urząd, jaki będzie zdolne wytworzyć”. Trzeba – pisali autorzy tez – usunąć bariery, które blokują procesy swobodnej samoorganizacji.

Było to bardzo „organiczne”, ostrożne podejście, które wynikało z przekonania o służebnej roli władzy (i jej ustroju) wobec społeczeństwa oraz nowatorskie przekonanie, że rolą prawa jest także usuwanie barier naturalnej aktywności ludzi. Równocześnie – co wówczas było wielką odwagą – jasno mówiono w tezach o odrzuceniu stalinowskiej zasady jednolitości władzy państwowej oraz zakazie „władczej ingerencji” PZPR w działalność samorządów, jak elegancko po wielu próbach sformułowano żądanie odrzucenia kierowniczej roli partii. Trudno się dziwić, że nawet obrady Okrągłego Stołu nie przyniosły tu porozumienia (nadzieje strony solidarnościowej na to nie były wielkie), ale żądania już się pojawiły, zostały przekazane przez światowe media (w tym „Wolną Europę”) – przeszły do świadomości społecznej⁶.

We wspólnych tezach programowych Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” i Komisji Samorządów znajdujemy swoistą rezygnację z usamorządowienia województwa oraz częściowo argumenty na rzecz takiej rezygnacji: ma to być „słabszy stopień identyfikacji” ludzi z województwem, odmienność jakościowa problemów wobec poziomu lokalnego. Zawarto w nich również tezę, że „silne obecne powiązanie województw i urzędów wojewódzkich z władzami centralnymi praktycznie uniemożliwia ich przekształcenie w rzeczywiste samorzady”. Widzimy więc, że przebiło się tu samoograniczenie z obrad konserwatorium „Doświadczenie i Przyszłość” z 1988 r., choć równolegle powstawał projekt Karola Podgórskiego zawierający ideę całkowicie samorządowego województwa. Dzięki archiwum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej możemy rozproszyć wątpliwości, które pojawiły się w odniesieniu do pierwszego etapu reformy samorządowej z 1989/90 r., tzn. czy ograniczenie do gmin było taktycznym kompromisem, czy też może wynikało z braku środków finansowych. Dokumenty historyczne wskazują, że była to decyzja strategiczna, wynikająca z przekonania ówczesnych reformatorów, że „województwa powinny być – w każdym razie na obecnym etapie – uznane jako domena administracji państwowej, wojewodowie będą przedstawicielami rządu, a urzędy wojewódzkie agendami władz centralnych; województwa – czytamy dalej w tezie 3.1 – nie powinny posiadać osobowości prawnej ani własnego mienia⁷. Pozostaje to małe zastrzeżenie „na obecnym etapie” nie zamykające drogi na przyszłość.

Tezy negocjacyjne Okrągłego Stołu pokazują, jak niepewni byli początkowo przedstawiciele strony solidarnościowej co do finalnego kształtu przyszłego samorządu w tezach negocjacyjnych opracowanych przez Komisję Samorządów Terytorialnych przed rozpoczęciem obrad⁸. Czytamy, że „[...] województwa mogą być albo terenowymi jednostkami administracji państwowej [...] albo samorządami terytorialnymi z własną administracją, łączenie obu modeli jest niemożliwe. Dopóki zatem nie powstaną warunki do stworzenia efektywnie

⁶ Tak postrzegali to zresztą ówcześni aktorzy wydarzeń.

⁷ *Reforma samorządowa...*, s. 193.

⁸ *Ibidem*, s. 179.

działającego samorządu na szczeblu wojewódzkim, dopóty należy zaniechać wprowadzania rozwiązań połowicznych, które muszą zakończyć się kompromitacją samorządu terytorialnego”. Konkluzja, jaką wysnuli z tej – spornej przecież – alternatywy jest nieoczekiwana: „województwa w najbliższej przyszłości powinny pozostać organami administracji państwowej” (czytaj: rządowymi).

Widać tu, jak mozolny był proces przemian ustrojowych. Charakterystyczne, że nawet tak gorący zwolennicy samorządu, jak W. Koczeń, w tej początkowej fazie nie mieli zamiaru walczyć o samorząd wojewódzki; jak wynika z notatek zamieszczonych w tomie pod jego redakcją – autor był skłonny „dać się przekonać” do rządowego charakteru województwa. Zamieszczenie takich notatek jest bardzo cenne, pozwala ustrzec się przed podejściem ahistorycznym i pokazuje, jak często zawodna jest zbiorowa pamięć. Pewne „samoograniczenie” wyobraźni reformy dostrzegam dziś również we własnej opinii dla Komisji Samorządowej – i tak wówczas były to dla mnie tezy śmiałe⁹.

Podczas obrad Okrągłego Stołu „podstolik” samorządowy nie zanotował sukcesów, ale ich też specjalnie nie oczekiwał. Wynikiem był praktycznie jedynie protokół rozbieżności¹⁰. Taka koncepcja, jak utworzenie samorządu terytorialnego, byłaby dla ówczesnych władz dalej idąca niż postulat częściowo wolnych wyborów czy też legalizacja wolnych związków zawodowych. Podstawową rolę w krystalizowaniu samej koncepcji, a następnie w procesach legislacyjnych, odegrali J. Stępień, T. Rabska i W. Pańko.

Niezwykle interesujące są zarówno realizowane do dzisiaj, jak i te niezrealizowane części dokumentu. Można uznać, że europejski „kanon” samorządu dotyczący ustroju został zrealizowany: istnieją silne jednostki samorządu posiadające osobowość prawną, organy wykonawcze, mienie, własne kompetencje. Podział na administrację rządową i samorządową jest realny, istnieje silna ochrona sądowa samodzielności samorządu terytorialnego. Trudno natomiast mówić o „odpowiednich” dochodach samorządu i szerokim zakresie prawa lokalnego. Zupełnie nie istnieje krajowa reprezentacja samorządu w sensie zaproponowanym w „tezach”, a prawo aglomeracji postulowane już wówczas (choć mówiono ówczesnie o Warszawie i Krakowie) zostanie prawdopodobnie uchwalone w 2009 r.

Jak należy ocenić osiągnięty przez lata zakres reformy ustrojowej samorządu terytorialnego w Polsce? Jakie mierniki należy zastosować? Gmina, choć pozbawiona szczebli wyższych i „konkurencji”, odrodziła się szybko jako prawdziwe centrum zarządu lokalnego – pozostaje jednak pytanie, czy dzięki swej wieloletniej „samotności ustrojowej”, czy pomimo niej¹¹. Trudno odnaleźć sposób precyzyjnej odpowiedzi na to pytanie, bowiem nie dysponujemy mierzalną rzeczywistością alternatywną. Wydaje się jednak, że strony negatywne tak długiej „samotności ustrojowej” przeważają – gminy nie

⁹ Opinia do tez negocjacyjnych I. Lipowicz, w: *Reforma samorządowa...*, s. 184-185.

¹⁰ J. Stępień „Wstęp”, w: M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów; Reforma samorządowa...*, s. 115 i 165-170; por. *Reforma samorządowa...*, passim; T. Rabska, *Prawnoustrojowe uwarunkowania samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1992, s. 34-35.

¹¹ T. Rabska, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3, s. 31.

utworzyły silnej wspólnej reprezentacji, nie stał się nią Krajowy Sejmik Samorządowy, a Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego służyła raczej gaszeniu doraźnych konfliktów. Gmina przez 6 lat była pozbawiona tak „lokalnej” – w naturalny sposób – kompetencji, jak szkolnictwo podstawowe. Uzyskała tylko część wpływu – prowadzenie szkół przez gminy to przecież w istocie utrzymywanie ich infrastruktury. Wpływ na powoływanie dyrektora był cząstkowy, a w ostatnich latach (co zmieniono ostatnio) iluzoryczny ze względu na to, że zatwierdzał go kurator, choć zatwierdzenie to było formalnie opinią. To dobry przykład ograniczeń realizacji kompleksowej wizji samorządu.

Kompetencje samorządu gminnego nie były – po przekazaniu ustawowym – oficjalnie nadmiernie recentralizowane. Pewna bezbronność samorządu była najbardziej dotkliwa w finansowaniu zadań¹². Raz okazana w gruncie rzeczy niezwykła skuteczność zarządzania przyniosła w rezultacie skłonność rządów i parlamentu do „decentralizacji kłopotów” – przekazywania trudnych zadań bez odpowiednich środków finansowych¹³. Dobitym dowodem takiego stanu jest treść regulacji konstytucyjnej. Jeżeli Konstytucja wręcz zastrzega, że nie wolno przekazywać samorządowi nowych zadań bez odpowiednich środków finansowych, to jest to świadectwo panującej wcześniej w tym zakresie patologii.

Każda struktura administracyjna ma naturalną dążność do poszerzania zakresu swojego działania. Skoro samorząd w Polsce „bronił się” przed nowymi zadaniami, jest to najlepszy dowód jego świadomości, że nie był w stanie samodzielnie, tj. na swój rachunek i odpowiedzialność, zrealizować nowych zadań.

Można postawić tezę, że połowiczność pierwszej reformy ułatwiła swoista (typowa współcześnie raczej dla Białorusi) „renta ustrojowa”. Poprzedni stan był tak fatalny, samodzielność lokalna tak nikła, a ruina dawnego mienia komunalnego tak wielka, że nawet połowiczna reaktywacja samorządu była wielką poprawą, co jednak zgasiło i osłabiało kolejne żądania reform, wydających się normalnym następstwem pierwszego kroku. Samorząd jako idea nie budził początkowo wielkiego zainteresowania społecznego, dopiero stopniowo był odkrywany.

III

Rok 1990 był momentem, w którym sympatia dla idei samorządu solidarnościowego rządu w pełni sprzyjała przywróceniu samorządu terytorialnego. Było ono z jednej strony przywróceniem w pełni instytucji prawnej samorządu wyposażonej w osobowość prawną i majątek – z drugiej, wbrew postulatowi środowisk „Solidarności” Śląska i Wielkopolski, ale i Warszawy¹⁴, dość łatwo porzucono myśl o całościowej reformie, ograniczając się do gmin. Powiaty i województwa samorządowe miały się pojawić – jak zapewniano

¹² Por. M. Kulesza, op. cit., s. 115; J. Emilewicz, A. Wołek, op. cit., s. 183-195.

¹³ Najlepszym przykładem sporu o to, czym są środki wystarczające i „konieczne” do realizacji zadań, były obrady i wyniki Sądu Polubownego w Katowicach w połowie lat 90. (program pilotażowy); por. J. Niczyporuk, *Sytuacja przekazania kompetencji administracyjnej, w: Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej w Olszaniczy (23-26 maja 2004 r.)*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 317-319.

¹⁴ Pisze o tym K. Podgórski (wspólnie z K. Sobczakiem): paradoksalnie projekt ukazał się jeszcze w październiku 1989 r. w czasopiśmie „Rada Narodowa”, por. T. Rabska, *Polska myśl...*, s. 46-47.

– w okresie 2-3 lat. Taki rozwój sytuacji miał pozytywne i negatywne strony. Do pozytywnych należało odrodzenie gminy jako jednostki podstawowej podziału administracyjnego, lecz przede wszystkim podstawowej jednostki samorządu terytorialnego; negatywnych – pewna kadłubowość ustroju samorządowego i utrwalanie rozwiązań tymczasowych, w tym notoryczna prowizoryczność rozwiązań finansowych.

Podstawą działań reaktywujących samorząd terytorialny był senacki projekt ustawy o samorządzie gminnym z 19 stycznia 1990 r. Ustawa została uchwalona przez Sejm 8 marca 1990 r., co oznaczało niezwykle szybki proces legislacji – stworzenie projektu senackiego zajęło niecałe pół roku. Na czele komisji Samorządu Terytorialnego stał Walerian Pańko. Jego moderujący wpływ i silna pozycja w Sejmie ułatwiały szybkie postępy. Osobami o podstawowych zasługach byli T. Rabska i J. Stępień. Jak wspominał ten ostatni¹⁵, powstały przy Okrągłym Stole „protokół rozbieżności” – fachowo zresztą spisany – miał tę podstawową zaletę, że w obliczu szybkich zmian politycznych nie hamował żadnymi ustaleniami zamiarów reformatorów. J. Stępień wspominał także, że strona solidarnościowa Okrągłego Stołu nie krępowała swoich ekspertów, ponieważ samorząd kojarzył się raczej z samorządem osiedlowym, robotniczym – eksperci mogli więc autoryzować dość radykalną wizję przemian. W felietonach drukowanych na bieżąco we „Wspólnocie”, a zebranych w tomie M. Kuleszy *Budowanie samorządu*¹⁶, widzimy jednak wyraźnie moment załamania się pierwszego impetu reformy – jeśli przeanalizuje się ustawy kompetencyjne. Rolę hamulca reformy odegrały nienaruszone w swej strukturze resorty (choć pod nowym kierownictwem), w tym zwłaszcza Ministerstwo Finansów. Wskazuje na to również T. Rabska.

W pochodzących z tego okresu tekstach widać wyraźnie, jak radykalne w swym założeniu projekty ustaw zderzały się z resortową rzeczywistością: ironiczny komentarz M. Kuleszy, że powierzono gminom zarząd portów morskich, ale już nie zezwolenie na odprowadzanie ścieków do kanalizacji lub prowadzenie czteroklasowej szkoły powszechnej, dobrze ilustruje tamto rozczarowanie. O ile bardzo ogólnie zakreślone ramy ustrojowe gminy zasadniczo sprawdziły się i dopiero obecnie będą uzupełniane na poziomie aglomeracji, o tyle można stwierdzić, że przełomowa i historyczna reforma z 1990 r. okazała się jednak połowiczna: ustrojowo – gdyż zabrakło kolejnych szczebli samorządu, kompetencyjnie – gdyż okrojono zasadniczo kompetencje organów gmin. Czy mogło być inaczej? Sądzę, że tak, gdyby rządy „reformatorskie” miały do dyspozycji jeszcze jedną kadencję.

Zmiana ustrojowa w przypadku struktury i funkcjonowania organów stanowiących podstawę funkcjonowania państwa ma wiele aspektów. W przypadku podejścia systemowego musimy uwzględniać aspekty niemające charakteru prawnego, ale także aspekty społeczne, gospodarcze i polityczne. Samorząd terytorialny i jego organy są również aktorami politycznymi, organy samorządu są często – choć nie zawsze – liderami lokalnymi¹⁷. Nawet jeśli samorząd nie

¹⁵ „Wstęp” do M. Kulesza, op. cit., s. 8 i n.

¹⁶ Op. cit., s. 22-24; por. S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, wyd. 4 uaktualnione, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej Poznań 2008.

¹⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 15-25; por. A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w RP w 1990 r.*, w: idem (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*,

prowadzi bezpośrednio działalności gospodarczej, tworzy ramy tej działalności, proponuje, kontroluje, a częściowo nadzoruje podmioty gospodarcze¹⁸.

IV

Objęcie w latach dziewięćdziesiątych rządów przez koalicję SLD-PSL oznaczało zahamowanie prac nad powołaniem kolejnych szczebli samorządów¹⁹. Skoro dla postkomunistycznej lewicy sam samorząd i decentralizacja były złem, a idealną wizją państwa było państwo silnie scentralizowane (ta wizja w paradoksalny sposób powróciła w koalicji 2005 r.), to trudno było oczekiwać angażowania w trudną reformę. Ponadto aparat urzędniczy w małych nie-samorządowych województwach obawiał się zmian, a reforma naruszała jego interesy. Identyfikował się ponadto z dawną częścią aparatu państwowego, która uzyskała demokratyczną legitymację w wyborach gminnych lub zachowała pracę w administracji lokalnej, a wszelkie zmiany i związany z tym przegląd kadr stanowiły dla niej zagrożenie. Szczególnie obawiano się powiatów, w których procedury demokratyczne przyniosłyby ze sobą zapewne nowe elity. Trudniej zrozumieć ówczesną postawę PSL. Wydawałoby się, że powiaty są szansą modernizacji Polski lokalnej, że pozycja Stronnictwa w powiatach i województwach samorządowych była zagwarantowana, a głównie chłopski elektorat powinien skłaniać do przyjaznej postawy wobec decentralizacji. Tymczasem to właśnie opór PSL przeciwko powiatom stał się przyczyną braku gwarancji konstytucyjnej ich istnienia, choć być może był to tylko dogodny pretekst dla większego koalicjanta. Ten opór odbił się bezpośrednio na ustroju powiatu.

Na reformę ustrojową samorządu terytorialnego formalnie składał się więc długi ciąg działań, zaniechań, regresu, przerwy. Wyróżniamy oczywiście dwie główne fazy – utworzenie gmin (oraz analiza skutków zaniechania wówczas następnym etapów reformy) oraz 1998 r. – utworzenie powiatów i województw samorządowych wraz z reformą terytorialną. Spróbujmy porównać te fazy. J. Regulski, analizując mierniki stopnia decentralizacji proponowanych przez Harry'ego Wolmana²⁰ i R. A. W. Rhodesa²¹, proponuje miernik złamania pięciu wielkich monopolów państwa. Zalicza do nich monopol polityczny, monopol władzy publicznej, własności publicznej, finansów publicznych i administracji publicznej. Poprzez kryterium złamania pięciu monopolów autor dochodzi do proponowanych pięciu kryteriów postępu decentralizacji. Autor zalicza do nich: sferę polityczną funkcji władzy publicznej, własności i gospodarki komunalnej, finansów publicznych oraz administracji i personelu administracyjnego. Spróbujmy przyjąć tę klasyfikację i odnieść ją do dzisiejszych wyzwań.

V

Można uznać, że w sferze politycznej i funkcji władzy publicznej samorząd terytorialny w Polsce osiągnął pełną samodzielność. Jej istotnym składnikiem

Wrocław 2002, s. 11 i n.; J. Korezak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu*, w: A. Błaś (red.), op. cit., s. 87-89.

¹⁸ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. S. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 7 i n.

¹⁹ M. Kulesza, op. cit., s. 161 i n.

²⁰ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000, s. 370.

²¹ Ibidem, s. 371.

jest zabezpieczenie tej samodzielności przez sądową kontrolę nadzoru nad samorządem i przez istnienie SKO i RIO. Wybory są w pełni wolne i demokratyczne i najczęściej znajdują się kandydaci w odpowiedniej liczbie. Równocześnie niska frekwencja wyborcza i iluzoryczność referendum jako sposobu usuwania skompromitowanych wójtów/burmistrzów/prezydentów wskazuje luki legitymacji demokratycznej. Zmniejsza się stopniowo korupcja, ale obraz publiczny samorządu jest niewyraźny, mimo że akceptacja społeczna jest wyższa niż w przypadku Sejmu, Senatu czy Prezydenta. Był to przy tym samorząd czasów pomyślności gospodarczej, a kryzys może na samorządzie zogniskować gniew społeczny (jak niegdyś w Praszce, w której w latach dziewięćdziesiątych doszło do zamieszek).

Z jednej strony mamy do czynienia z narastającą polityzacją samorządów – romantyczne przekonanie reformatorów „Solidarności”, że można oddzielić sferę polityczną (w sensie partii politycznych) od zarządu lokalnego, wynikało z kojarzenia partii politycznej (po doświadczeniach z PZPR) z brudną walką o przywileje. Lata doświadczeń nauczyły, że tylko bardzo mała gmina czasami może się oprzeć polaryzacji partyjnej. Z drugiej strony okazało się, że dobre i udane medialnie zarządzanie wielkim miastem daje nie tylko mandat do wyboru na drugą kadencję, ale również tak silny mandat polityczny, iż można dyktować warunki największym partiom politycznym (Wrocław, Katowice). Powszechne jest także „ukrywanie się” partii politycznych pod etykietą skierowaną w przyszłość (np. Warszawa 2000). W świadomości publicznej komitet partyjny – tak wiele lat po transformacji – jest wciąż jeszcze czymś gorszym niż komitet obywatelski²², co musi budzić refleksje.

Również na zachodzie Europy, np. w Niemczech, mamy do czynienia z takimi inicjatywami („Freie Wähler”), ale tam zwykle mają one raczej skrajną konotację polityczną.

Aby nie wpaść w nadmierne poczucie bezpieczeństwa, należy przypomnieć, jak szybko może się ono skończyć. W okresie rządów poprzedniej koalicji podjęto poważne próby likwidacji SKO, co błyskawicznie zmieniło atmosferę wokół samorządów terytorialnych, podobnie jak próby „rozliczania” samorządów z kontaktów zagranicznych. Nadzór nie był dotąd w zasadzie nadużywany do celów politycznych (choć wyjątki zawsze się zdarzają). Samodzielność samorządu, mimo że zabezpieczona konstytucyjnie (ale bez powiatów), jest więc dość krucha, zależy bowiem od większości parlamentarnej i stabilności Trybunału Konstytucyjnego w jego orzecznictwie.

Jak stwierdza J. Regulski w swej książce *Samorząd III Rzeczypospolitej – koncepcje i realizacja*²³ (s. 382), mimo stworzenia modelu ustrojowego, który od początku odpowiadał normom państwa demokratycznego i zdecentralizowanego, „system finansów lokalnych był wyraźnie rozbieżny z zadaniami i kompetencjami samorządów”. To bardzo daleko idące, ale trafne stwierdzenie. J. Regulski podkreśla z jednej strony rolę zobiektywizowanej subwencji, z drugiej jednak wskazuje, że dochody własne gmin nigdy nie były zaprojektowane

²² D. Długosz, *Władza wykonawcza a grupy interesów. Podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji*, s. 217 i n.; por. *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008; *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i nowe wyzwania*, red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

²³ Por. B. Dolnicki, op. cit., s. 103-107.

jako wystarczające²⁴. Można oczywiście przypomnieć, że – zgodnie z głosami większości doktryny – istotna jest ogólność subwencji, odejście od dotacji, a kwestia, skąd pochodzą pieniądze, którymi możemy samodzielnie dysponować, jest drugorzędna, ale w polskich doświadczeniach i głosach praktyki znajdujemy stale tęsknotę do stabilnych dochodów własnych samorządu, które zapewniłyby realną samodzielność.

Podatki lokalne, tak ważne dla poczucia samodzielności samorządu oraz umożliwiające im elastyczne, miejscowe reagowanie na warunki działania na danym terenie przez obniżki i zwolnienia z podatków, mają wciąż charakter marginalny. Zwłaszcza doświadczenia z podatkiem rolnym pokazały, że tendencja do ulg i zwolnień wymuszana presją sąsiedzką była często silniejsza niż interes wspólnoty, ale były to też doświadczenia pierwszych lat samorządu. Obecna kreatywność samorządów w pozabudżetowym finansowaniu własnego rozwoju głównie ze środków europejskich pokazuje, że potrafiłyby one bardzo dobrze wykorzystać poszerzone dochody własne. Jak podkreśla się w literaturze, skala inwestycji lokalnych przy niedostatecznych środkach finansowych zadziwia. Można więc stwierdzić, że ze wszystkich pięciu mierników gospodarka finansowa pozostała najsilniej scentralizowana, i to w stopniu kontrastującym z logiką całego systemu.

Doświadczenia zebrane w latach 1990-1997, tzn. między pierwszymi ustawami samorządowymi a uchwaleniem Konstytucji z 1997 r., sprawiły, że w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. znalazł się art. 167, który zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, przy czym zmianom w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego mają odpowiadać stosowne zmiany w podziale dochodów publicznych²⁵. Źródła dochodów jednostki samorządu muszą być określone w ustawie i nie mogą być np. zmienione rozporządzeniem. Jak podkreśla H. Izdebski²⁶, subwencje samorządowe cieszą się pewnym szczególnym przywilejem: o ile zamieszczanie w budżecie państwa określonych dochodów lub wydatków nie stanowi podstawy roszczeń lub zobowiązań państwa wobec osób trzecich, o tyle subwencja – zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – może być dochodzona w trybie cywilnoprawnym (choć podzielam pogląd, że powinien to być raczej tryb administracyjnoprawny), natomiast dotacje – w trybie administracyjnoprawnym, chyba że chodzi o dotacje na zadania zlecone, a te z kolei dochodzone są w trybie administracyjnoprawnym.

Reforma 1998 r. przekazała samorządom 63% zadań pozostających dotychczas w administracji rządowej. Nie poszło za tym przekazanie środków finansowych. Nie było to – jak wskazuje się w literaturze – jedynie „nie-dopracowanie”. Była to przegrana walka reformatorów z administracją centralną. Powstawał przy tym efekt błędnego koła, o którym pisze J. Reguński:

²⁴ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 290-291. Autor potwierdza brak linii przewodniej rozwoju systemu finansowego, będącego raczej rezultatem rozwiązywania doraźnych konfliktów gmina – administracja centralna, por. M. Kulesza, op. cit., s. 320-321.

²⁵ *Konstytucje Rzeczypospolitej. Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 262-264; A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006; por. J. Oniszczuk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 312 i n.

²⁶ H. Izdebski, op. cit., s. 216 i n.

„rząd ratując swój budżet, przekazywał coraz więcej zadań gminom, nie przekazując odpowiednich finansów na ich realizację. Powodowało to, że gminy dopłacały na ich realizację w obszarze finansów publicznych”²⁷. Mechanizm ten przeniósł się na powiaty i województwa.

Podzielałam pogląd, że unifikacja zasad gospodarki finansowej na szczeblu centralnym i samorządowym (regionalnym i lokalnym) jest przesadna. Niezwykle ważne jest, aby powrócić do niezwykłego efektu, jakie przyniosło pierwsze pięć lat działania samorządu: spójność, jawność, powszechność i otwartość oraz rygorystyczny budżetów lokalnych stały się – jak wskazuje H. Izdebski – wzorem dla centrum. Uchroniło to – mimo późniejszego efektu błędnego koła – przed kryzysem finansów samorządowych II RP. Niezwykle ważną była „kotwica zadłużenia” – zakaz zadłużania się ponad ustawową granicę. Natomiast „pełzająca kontrrewolucja” lat 2001-2005 to odbieranie samorządom za pomocą ustaw zwykłych i rozwiązań cząstkowych samodzielności finansowej pomyślanej niegdyś jako filar systemu²⁸.

W warunkach obecnego kryzysu gospodarczego obciążone obowiązkami społecznymi gminy, zmagające się z bezrobociem i biedą mieszkańców, są szczególnie zagrożone delegitymizacją. Jediną realną pomocą może być przywrócenie im realnej samodzielności gospodarki finansowej, wzmocnienie pierwotnego impulsu z lat dziewięćdziesiątych, podniesienie roli regulacji lokalnych. Nie można lekceważyć zdolności samorządu do znajdowania nowych rozwiązań, w tym odblokowania partnerstwa publiczno-prywatnego.

Nie sposób uciec od podstawowego pytania, czy można było od początku wprowadzić województwa samorządowe, unikając całego „biegu z przeszkodami” i gorzkich kompromisów reformy ustrojowej. Należy w tym celu jeszcze raz cofnąć się do początków zmian ustrojowych i zapytać o podstawowe motywy odrzucenia ówczesnej unikalnej szansy wprowadzenia województw już w 1990 r.

W jaki sposób J. Reguński wyjaśnia odstępianie wówczas od usamorządowania województw? Podaje pięć głównych argumentów:

- nadanie województwu osobowości prawnej (i mienia) oznaczałoby utrwalenie 49 nieefektywnych województw, które wymagały reformy;
- wojewoda był organem założycielskim wielu przedsiębiorstw terenowych, trzeba by stworzyć nowy podmiot reprezentujący właściciela – Skarb Państwa (lub wszystko skomunalizować);
- małe województwa nie stanowiły wspólnot, z którymi identyfikowałyby się ludność²⁹; obawiano się odtworzenia dawnych Wojewódzkich Rad Narodowych (WRN), które zawsze były skupiskiem nomenklatury partyjnej i reprezentantami jej interesów. To szczególnie ciekawy argument;
- reforma samorządowa to wstrząs dla państwa, chodziło o to, aby – jak podkreśla J. Reguński – nie nastąpiło „poruszenie obu szczebli” i groźba chaosu w państwie. Dziś patrzymy na te argumenty krytycznie, choć nie można być zbyt ahistorycznym. Należy jednak podkreślić odmienne stanowisko Karola

²⁷ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 199.

²⁸ Pisz o tym J. Reguński, *ibidem*.

²⁹ Liczne protesty przy likwidacji małych województw poddają w wątpliwość tę tezę; por. J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju województwa*, w: A. Błaś (red.), *op. cit.*, s. 139 i n.

Podgórskiego, który już w październiku 1989 r. przedstawił pełny projekt ustawy powiatowej i zarys wojewódzkiej.

Podejrzenia strony solidarnościowej mogło wzbudzić właśnie to, że pozornego – jak należy sądzić – usamorządowienia województw z zachowaniem WRN domagała się właśnie strona rządowa, być może mając nadzieję na jakąś hybrydę czy uratowanie zasady jednolitości władzy. Na zasadzie prostego przeciwieństwa warszawską demokratyczną opozycję „odrzuć” w drugą stronę. Dziś wiemy, że żaden z pięciu argumentów nie wytrzymuje historycznej krytyki, a koszty utworzenia samorządu wojewódzkiego dopiero osiem lat później są ogromne. Nie sądzę, aby ówczesna czołówka reformatorów wierzyła w tak długą zwłokę, inna byłaby zapewne decyzja podjęta przecież w dobrej wierze. Zrozumiałe jest także, dlaczego najsilniejsze regiony „Solidarności” – Śląsk (Górny i Dolny) oraz Wielkopolska – chciały całościowej reformy. Jakie wnioski oznacza dla nas dzisiaj sytuacja powiatów i województw? O ile na gminy i powiaty utworzone później spada obecnie głównie wyzwanie kryzysu, to na młodsze i słabsze województwa – głównie wyzwanie modernizacji i europeizacji. O ile więc gmina wymaga „tylko” większej samodzielności finansowej i uelastycznienia prawa lokalnego, co powinno być częścią rządowego „pakietu antykryzysowego”, lecz nie generuje dodatkowych kosztów, o tyle dochody powiatu powinny pilnie ulec zwiększeniu. Odpowiedzialność za urzędy pracy, o które samorząd walczył tak długo, może się okazać krucha w warunkach kryzysu³⁰. Brak dodatkowych źródeł finansowania nowych potrzeb może spowodować kryzys zaufania i pokusę recentralizacji. Tym, co szczebel centralny może zaproponować w takich warunkach, są szkolenia, pieniądze i pomoc w większej mobilności siły roboczej wewnątrz kraju.

Zmiana ustrojowa oznacza głęboką odmienność struktur państwa, podstaw prawnych, kompetencji i stosunków własnościowych. Ustrój samorządu terytorialnego powstawał w trzech „falach” 1990 – 1998 – 2001, po każdej z nich następował swoisty paroksyzm recentralizacji. Dwie pierwsze były dziełem środowisk solidarnościowych, natomiast bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów to dzieło koalicji SLD-PSL.

Jakie były cechy „drugiej fali” z roku 1998? Złożoność sytuacji polegała na tym, że plan reformy był zagrożony z dwóch stron: „centraliści” związani z SLD i PSL postrzegali się jako reprezentanci elit „małych województw”, a w powiatach nie widzieli dla siebie politycznej szansy. Uzupelnienie szczebli samorządowych oznaczał dla nich koniec „starych” elit i zmniejszenie roli centrum władzy. Ale i środowiska samorządowe skupione wokół gmin obawiały się konkurencji w walce o środki oraz ewentualnych kompetencji władczych (nadzorczych) powiatów i województw wobec gmin. Zwłaszcza powiat napawał obawą jako bezpośrednia konkurencja.

Wydaje się, że o ostatecznym wprowadzeniu powiatów i województw samorządowych przesądziła równość podmiotów i przesunięcie ciężaru nadzoru w stronę urzędu wojewody – odbierało to argument o utracie spójności państwa i uspokajało egalitarnie usposobionych samorządowców³¹.

³⁰ J. Emilewicz A. Wołek, op. cit., s. 164 (rozdział „Rozwiązania w pół drogi – urzędy pracy”).

³¹ A. Pakuła, *Samorząd powiatowy – wybrane problemy ustroju i funkcjonowania*, w: A. Błaś (red.), op. cit., s. 121 i n.; B. Dolnicki, op. cit., s. 209 i n.; por. J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, op. cit., s. 55 i n.

Najpoważniejszą ceną reformy „zapłaconą” centralistom było wprowadzenie dualizmu organów – wojewody i marszałka³². Już w momencie powstawania tych organów było jasne, że tworzy się „zaprogramowany” konflikt między nimi, podobnie jak w przedwojennym województwie śląskim. Choć napięcie wpisane w ustrój organów może być twórcze, w tym przypadku jest raczej destrukcyjne. Należy jednak pamiętać, jakiego rodzaju obawy towarzyszyły tworzeniu województw: mówiono o separatyzmie, oderwaniu regionów od Polski, zagrożeniu irredentą. W tym świetle należy postrzegać słabe wyposażenie województw w środki finansowe (a zwłaszcza dochody własne) jako odbicie lęków politycznych, ale utworzenie województw samorządowych okazało się sukcesem.

W ciągu 10 lat istnienia województwa samorządowe wykazały absurdalność tych obaw, ale nie uzyskały jeszcze tej pozycji społecznej i politycznej, którą mają obecnie wielkie miasta. Można powiedzieć, że województwa zostały „uratowane” przez wielkie środki (fundusze) europejskie i – mimo wszelkich prób recentralizacji – udział w procedurze ich przyznawania. Było to możliwe dzięki reformie z 1998 r.; dotyczyło to polskich regionów, z którymi stopniowo, ale dość szybko utożsamiała się ludność, a nie dotyczyłoby – jak sądzę – karłowatych jednostek administracyjnych. Jednak ani sejmik wojewódzki, ani marszałek nie uzyskali jeszcze takiego autorytetu i roli politycznej, które są możliwe do osiągnięcia. Ostatnie próby jasnego podziału kompetencji i uczynienia z wojewody rzeczywiście tylko organu nadzoru administracji rządowej (zarządzanie kryzysowe, imigracja itp.) daje nadzieję na zmianę.

Natomiast dziesięć lat istnienia powiatu to działalność (głównie) administracji świadczącej, wbrew ograniczonym kompetencjom i stałemu niedofinansowaniu. Powiat zakorzenił się trwale w systemie sprawowania władzy i stał się czynnikiem dynamizującym wykonywanie zadań użyteczności publicznej, a często także ośrodkiem innowacji społecznych (rodzinne domy dziecka jako zasada). Można też mówić o sukcesie elit lokalnych w ponadgminnej gospodarce komunalnej.

Obecna stabilizacja władzy wykonawczej w gminie jest bardzo silna, nieco mniejsza jest na poziomie powiatu i województwa, ogólnie można jednak mówić o wykształceniu profesjonalnych kadr samorządowych i ich ciągłym dokształcaniu. Samorząd jest postrzegany – zwłaszcza w gminie – jako realna władza w terenie, a nie jej fasada.

VI

Władztwo nad przestrzenią to jedna z elementarnych cech samorządu terytorialnego. Przyznanie tego władztwa gminom w 1990 r. było widocznym znakiem trójpodziału władzy i odejściem od jednolitej władzy państwowej. Władztwo to często przypominało jednak raczej ser szwajcarski: „dziurami” – obszarami wyjętymi z władztwa lub własności komunalnej – były nie tylko wody, lasy, obszary górnicze i inne obszary specjalne, ale także wczasowe i uzdrowiskowe nieruchomości. W pogoni za miejscami pracy gminy zabiegały o stworzenie Specjalnych Stref Ekonomicznych, które tworzyły lukę zarówno we

³² Jako autor tego dualizmu występuje L. Dorn (*Reformatorzy i politycy*, op. cit.); por. komentarz do ustawy powiatowej: K. Podgórski Cz. Martysz, *Powiat samorządowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5.VI.1998*, Katowice-Zielona Góra 1998 s. 21 i n. (o prawie miejscowym).

władztwie, jak i w dochodach gminy. Tak samo pełne luk było „uwłaszczenie” samorządu. Z dzisiejszej perspektywy prawie wszystkie pozostawione w toku ustępstw politycznych wyjątki okazały się rozwiązaniem szkodliwym dla państwa i samorządu lokalnego. Część z nich – jak ośrodki doradztwa rolniczego – została potem przekazana samorządom³³. Większość jednak, jak FWP czy dworce kolejowe, stała się symbolem marnotrawstwa mienia państwowego.

Obecna niespójna regulacja gospodarki komunalnej podlega w literaturze przedmiotu powszechnej krytyce³⁴. Na podstawie orzecznictwa i doktryny można jednak stwierdzić, że jest ona (gospodarka komunalna) rozumiana szerzej niż unormowanie działalności gospodarczej jednostek samorządu. Jej trzonem są zadania użyteczności publicznej jako część zadań własnych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców. O ile gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania użyteczności publicznej tylko w wyjątkowych, określonych ustawą przypadkach, o tyle powiat musi się do nich ograniczać, a województwo może w ramach użyteczności publicznej tworzyć spółki z o.o. i spółki akcyjne oraz przystępować do takich spółek poza tą sferą, może to czynić tylko wtedy, gdy ich przedmiot odpowiada wymogom ustawowym. Mówimy o pewnym ustabilizowaniu zakresu gospodarki komunalnej. Istnieje zgoda co do tego, że ogniskują się one wokół użyteczności publicznej. Ugruntowała się także świadomość, że własna gospodarcza działalność samorządu może być konkurencją dla podmiotów na danym terenie.

Należy zgodzić się z poglądem, że najbardziej konsekwentną komunalizacją była komunalizacja z 1990 r., natomiast komunalizacja z 1998 r. to już pasmo kompromisów i niekonsekwencji³⁵. Przyczyna jest oczywista: osłabił przez lata pierwszy impet reformatorski, a resortowość administracji centralnej rozbitej i zdezorientowanej jeszcze w 1990 r. uległa wzmocnieniu. Koalicyjny rząd nie potrafił jej zwalczyć. Kontradyktoryjny tryb sporów o komunalizację przed Krajową Komisją Uwłaszczeniową nie został już powtórzony w 1998 r. Dramatyczna walka o zmiany, widoczna w dokumentach reformy i tekstach „reformatorów”, przegrana na kilka długich lat, była dobrym świadectwem tego stanu³⁶, podobnie jak stan dworców kolejowych, które w ostatniej chwili uniknęły komunalizacji.

Jaki jest jednak stan obecny i aktualne wyzwania wobec gospodarki komunalnej i ewentualnej działalności gospodarczej samorządów, skoro pierwotna komunalizacja została praktycznie zakończona? Czy można mówić o pewnej stabilizacji prawnej form tej gospodarki?³⁷ Jak należy działać w kryzysie?

³³ J. Emilewicz, A. Wołek, op. cit., s. 180 i 167, por. T. Rabska, *Refleksje na temat układu przestrzennego administracji publicznej i jego konsekwencji w zakresie administrowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 2, s. 25-27.

³⁴ C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 10-12; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, komentarz do art. 1.

³⁵ M. Kulesza, op. cit., s. 206 i n.; por. J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. S. Stańko, op. cit., s. 57-58.

³⁶ J. Emilewicz, A. Wołek, op. cit., s. 197 i 208 („Bitwa o majątek”).

³⁷ Por. A. Matan, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 236 i n.

Pozyskiwanie środków z funduszy europejskich stanie się nie tyle wyrazem przedsiębiorczości, ile środkiem przetrwania i często ostatnią szansą inwestycyjną dla gospodarki komunalnej. Naczelne i centralne organy administracji państwowej powinny zapewnić lub wspierać bezpłatny „serwis doradczy” w kwestii pozyskiwania funduszy. Jak wskazują badania Banku Światowego, 500 najbiedniejszych gmin to także często gminy pasywne, niekorzystające ze środków europejskich. Najbiedniejsze gminy nie potrafią także korzystać z rutynowych szkoleń; należałoby raczej zastanowić się – być może w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – nad powołaniem „lotnych brygad” typu *assistance* pomagających w sporządzeniu wniosków. Z kolei najbardziej śmiałym przedsięwzięciem ostatnich miesięcy było przejęcie przewozów wojewódzkich przez samorządy. W pierwotnych założeniach województwa samorządowe nie miały zajmować się bezpośrednio administracją świadczącą³⁸, są jednak odpowiedzialne za całość wspólnoty wojewódzkiej i jej spójność. Redukcja i fatalny poziom przewozów były jedną z głównych dysfunkcji. Decyzja o przejęciu była więc prawidłowa i zgodna z interesem wspólnoty i użytecznością publiczną. Tak szerokie prowadzenie działalności gospodarczej wymaga wielkiej zręczności, lecz może także stać się ciężarem. Dogodny dojazd do pracy jest dla mieszkańców często – zwłaszcza w czasie kryzysu – warunkiem jej utrzymania. Ale nie była to strategiczna decyzja samorządów, lecz raczej reakcja na rozpad administracji centralnej zarządzającej kolejją. Przykład ten pokazuje, jak wieloletni brak całościowej reformy administracji rządowej powoduje, że bardziej prężny i zreformowany samorząd pod naciskiem elektoratu wyciąga ręce po następne zadania, które – co ukazuje przykład Mazowska – może być zbyt wielkim wyzwaniem.

Dokończenie reformy centrum jest więc głównym wyzwaniem nie tylko dla państwa, ale i dla samorządu stanowiącego otoczenie ustrojowe. Najważniejszym zabezpieczeniem pozycji samorządu jest natomiast granica, do której wolno im się zadłużać. Jej brak mogłby obecnie spowodować nawet bankructwo samorządów lokalnych. Zjawisko to, znane w Europie jako rezultat Wielkiego Kryzysu, niemal klinicznie pokazywało ten dylemat: nadmiernie obciążone socjalnie samorządy bankrutowały, centrum oskarżało je o nieudolność i wprowadzało zarządy komisaryczne, co stanowiło z kolei ważny argument dla partii totalitarnych i autorytarnych reprezentujących tezę o historycznym upadku samorządu.

Wydaje się, że należy aktualne wyzwania podzielić na dwie grupy. Po pierwsze – krótkoterminowe, związane z kryzysem. W sytuacji nagłego zubożenia ludności i utraty pracy problemem stają się opłaty za świadczenia komunalne (woda, gaz, ogrzewanie). Gminy i powiaty tracą dochody, a zyskują zwiększone wydatki na pomoc społeczną i inne świadczenia. Najlepszą odpowiedzią ze strony państwa powinno być zwiększenie źródeł dochodów własnych i rozluźnienie rygorów prawodawstwa lokalnego, zwiększenie jego roli i elastyczności. Jedynym realnym źródłem dodatkowych dochodów w najbliższym czasie będą fundusze europejskie. Trudności kredytowe mogą uczynić iluzorycznym udział własny i utrudnić sięgnięcie po te środki. Polskie gminy dużo i odważnie inwestowały, często bez żadnych rezerw. Publicznie nagradzane i chwalone były te gminy, które inwestowały najwięcej. Obecnie

³⁸ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 104 i n.

powstanie problem z obsługą starszych długów i współpracą z bankami i środkami własnymi na projekty europejskie³⁹. Po drugie – długoterminowe, związane ze znalezieniem przez samorząd miejsca w warunkach europeizacji i globalizacji.

VII

Piąty miernik to kadry administracji publicznej. To właśnie na tym przykładzie widać, że transformacja w Polsce była stałym zmaganiem się, działaniem typu „krok w przód, krok w tył” – jak to ujmuje M. Kulesza – a nie procesem ciągłym. Jeżeli jednak doszło do reformy samorządowej, to dzięki temu, że (w przeciwieństwie np. do reformy finansów publicznych czy administracji centralnej) byli tu stali „liderzy projektów” w rządzie i parlamencie. Natomiast – jak wynika z dokumentów reformy – nawet takie umocowanie okazało się zbyt słabe. Wydaje się, że wystarczającym szczeblem byłby dopiero urząd wicepremiera – zmiana ustrojowa wymaga bowiem pokonania wielu barier instytucjonalnych.

W przypadku kadr samorządu terytorialnego mieliśmy do czynienia z większą stabilnością niż w przypadku burzliwych losów służby cywilnej⁴⁰. Od początku panowała świadomość, że pracownicy samorządu powinni dobrze zarabiać, że powinna to być inna jakościowo administracja, że należy stworzyć możliwość kariery „poziomej” – we własnej gminie. Mimo wielu projektów stworzenie „korpusu samorządowego”, wciąż do tego nie doszło. Najważniejszą różnicą było jednak (wobec administracji rządowej) to, że samorząd nie przeżył „huśtawki” od koncepcji służby cywilnej do państwowego zasobu kadrowego i z powrotem. Największym osiągnięciem tych lat była stabilizacja i wysoka ranga sekretarza i skarbnika gminy. Ważną rolę odegrała instytucja kontrasygnaty, stanowiąca dodatkowy mechanizm kontrolny. Wydaje się, że wprowadzanie zasady, iż urzędnicy uosabiający ciągłość i swoistą „pamięć instytucjonalną” mieliby odchodzić po wyborach, byłoby zaprzepaszczeniem ważnej zdobyczy ustrojowej, kolejnym krokiem w upolitycznieniu gmin.

Jak można spojrzeć na aktualne wyzwania i dokonania reform? Wysoki prestiż lokalnej władzy wykonawczej, ale i stosunkowo uznana społecznie praca w administracji lokalnej i ponadlokalnej, są trwałym osiągnięciem. Przeciwdziałanie korupcji to podstawowy wymóg nie tylko sprawności, ale i uczciwości – podstawowych elementów realizowanej obecnie w Unii Europejskiej zasady „dobrego rządzenia”⁴¹. W tym zakresie widać stałą poprawę – oczywistością stały się deklaracje majątkowe, pojęcie konfliktu interesów, konieczność stosowania zamówień publicznych także w samorządzie terytorialnym, choć oczywiście korupcja wciąż jeszcze występuje. Etyka samorządu budzi zainteresowanie. Panuje natomiast swoista „ślepotą” na nepotyzm – zatrudnianie rodziny, bliskich i przyjaciół, o ile nie jest wprost zabronione ustawowo, jest traktowane – jeśli w ogóle – jako drobne uchybienie. Tymczasem – zwłaszcza w warunkach pogorszenia się sytuacji gospodarczej – silne „klany” rodzinno-przyjacielskie, nawet wygrywając demokratycznie

³⁹ B. Kudrycka, *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy*, w: *Administracja publiczna...*, s. 277-278.

⁴⁰ K. Podgórski, *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 37 i n.

⁴¹ J. Arcimowicz, *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*, w: *Administracja publiczna...*, s. 404 i n.

wybory, mogą destabilizować ustrój samorządu – stąd ważne jest przeciwdziałanie. Niekwestionowanym, wielkim sukcesem stała się jednak sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego i działalności SKO.

Bilans orzecznictwa w sprawach pracowników samorządowych jest dodatni. Zdołano doprecyzować kwestię reprezentacji osoby prawnej, różnicy w statusie pracowników mianowanych i wybieranych oraz problem konfliktu interesów⁴² lepiej, niż stało się to na szczeblu centralnym.

VIII

Jeszcze niedawno, analizując wyzwania stojące przed polskim samorządem terytorialnym, nie mówilibyśmy o realnych wyzwaniach związanych z kryzysem gospodarczym, ale o zupełnie nowym traktowaniu samorządu i szerzej: decentralizacji państwa w ramach doktryny nowego zarządzania publicznego. Silny był ruch menadżeryzmu, traktowanie administracji biznesowo-prywatnej jako „lepszej” odmiany administracji, a podmiotu administrowanego jako klienta (nawet jeżeli jest to więzień w zakładzie karnym)⁴³, przeważało w myśleniu o współczesnej administracji. W nowym podejściu decentralizacja była traktowana wręcz jako część – w gruncie rzeczy pozytywna – erozji państwa. W takim podejściu klasyczna administracja państwowa, piętnowana jako biurokracja (głównie rządowa), traci swe funkcje – z jednej strony – na rzecz międzynarodowej, coraz bardziej zglobalizowanej administracji, z drugiej – podlega intensywnej europeizacji⁴⁴. A w końcu oddaje władzę samorządowi i organizacjom pozarządowym⁴⁵. Doktrynę tę, mającą swoje początki w latach osiemdziesiątych, z niesłychaną energią aplikowano w naukach o zarządzaniu, spychając na drugi plan klasyczne prawo administracyjne i zorganizowaną według jego reguł „organizację biurokratyczną”. „Biurokracja” – jak określano coraz częściej klasyczną administrację – miała przetrwać tylko po gruntownej reformie i na nowych warunkach. Prąd ten miał mimo wszystko szereg pozytywnych cech: umożliwił prywatyzację wielu zadań publicznych, ekonomizację administracji, pomiar jakości, karierę mierników i metody oceny typu ISO 9001. Stopniowo stawało się jednak jasne, że metoda ta ma swoje ograniczenia, a zadania administracji publicznej różnią się od zadań banku czy biznesu prywatnego. Czasami chęć uniformizacji dawała kuriozalne rezultaty. Przyszły też pierwsze porażki praktyczne dość luźnej regulacji i braku kontroli nad swobodnym, niemal biznesowym zarządzaniem. Były to dopiero zapowiedzi obecnego kryzysu.

Unia Europejska zaproponowała własną, złagodzoną wersję metody nowego zarządzania publicznego – *good governance*, czyli prawo do dobrej administracji skodyfikowane w Kodeks dobrej administracji. Wciąż jeszcze unijne poradniki dotyczące „satisfakcji klienta” administracji są żywą kopią nowego zarządzania publicznego⁴⁶. Należy sądzić, że takie podejście z jego radykalizmem

⁴² T. Rabska we wczesnej pracy *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-1, s. 47 i n.

⁴³ Ten przykład podaje unijny poradnik *Zarządzanie satysfakcją klienta*, Warszawa 2008.

⁴⁴ *Europeizacja administracji publicznej* oraz A. Schick, *Państwo sprawne...*, w: J. Czaputowicz, *Wyzwania...*, op. cit.

⁴⁵ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited 2005, s. 58 i n.

⁴⁶ Por. unijny poradnik *Zarządzanie satysfakcją klienta*, Warszawa 2008. O prawie do dobrej administracji pisze szerzej w: „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1 (Numer specjalny). Por. A. Habuda,

rynkowym właśnie się gwałtownie kończy, choć pewna bezwładność refleksji naukowej i badań opóźni zapewne te efekty o 2-3 lata. Jest interesujące, w jaki sposób rozczarowanie zarządzaniem korporacyjnym i sytuacja kryzysu gospodarczego wpłyną ostatecznie na ustrój administracji. Reakcją na menadżeryzm może stać się wbudowanie nowych instytucji partnerstwa społecznego, innowacyjnych instytucji demokratycznych typu „paneli technologicznych” lub partnerstwa sieciowego całych partycypujących grup społecznych np. jako zwiastun (nowy ruch społeczny „Infomaniaków” monitorujących społecznie komunikację publiczną). Wraca do łask nadzór publiczny.

Jest to dość radykalna prognoza – obecnie i w literaturze, i w praktyce triumfują nowe metody zarządzania, a agencje wykonawcze i regulujące oraz pozostałe części wspólnej administracji oddziałują już na funkcjonowanie polskiego samorządu terytorialnego (europejskie wspólnoty terytorialne) i administracji rządowej⁴⁷. Ponieważ kwestii europeizacji administracji poświęciłam już tekst⁴⁸ w „Ruchu Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym”, nie chciałabym powtarzać własnych rozważań w tej kwestii. Pragnę zatem skupić się na aktualnych, nowych wyzwaniach w tej kwestii. To europeizacja pozostaje jednak głównym wyzwaniem najbliższych lat. Jej wpływ na ustrój samorządu nie jest jeszcze tak uchwytny, jak w przypadku administracji centralnej lub prawa materialnego, ale i tu można już dostrzec zmiany pośrednie, np. w postaci komórek organizacyjnych zajmujących się pozyskiwaniem funduszy europejskich w gminach i struktur związanych z rozdziałem funduszy na poziomie wojewódzkim. Jak jednak oceniamy nasze główne reformy ustrojowe w świetle wyzwań europeizacji?

1. Samorząd obudził lokalne i regionalne siły społeczne i tożsamość lokalną. Reforma przywróciła osobowość prawną, majątek i finanse samorządowe. Gmina – o racjonalnych rozmiarach, wyposażona w realną legitymację demokratyczną – umożliwiła wreszcie społeczne kariery „poziome” w samorządzie. Jest w pełni (poza finansami) porównywalna z gminami Niemiec, Austrii czy Hiszpanii, a nie zmagą się ani z problemem karłowatości, ani iluzoryczności kompetencji. Ukrytą rezerwą pozostaje przywrócenie znaczenia prawa lokalnego i większa – oby chciana przez gminy – elastyczność ustroju wewnętrznego. Polskie gminy mogłyby odgrywać ważniejszą rolę w europejskim ruchu samorządowym i współkształtować oblicze Unii Europejskiej, gdyby miały adekwatną, silną, wspólną reprezentację, jakościowo taką jak zaplecze eksperckie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Wielkim osiągnięciem jest realna samodzielność gminy, chroniona sądownie, a tak ważna na poziomie podstawowym.

2. Paradoksalnie województwa w „części samorządowej” mają ustrój dobrze dostosowany do obecnych wyzwań. Zarządy pozwalają lepiej uwzględnić różnorodność gospodarczą i konflikty w okresie kryzysu. Sejmiki okazały się kompetentną, choć upolitycznioną reprezentacją. Obecność Polski w Komitecie Regionów jest ponadstandardowa. Kwestią kluczową jest obecnie

Podstawowe aspekty Nowego Publicznego Zarządzania i ich implikacje dla urzędników i menadżerów publicznych, w: W. Miłkowski, *Urzędnik a menadżer publiczny*, Białystok 2006, s. 116-118.

⁴⁷ L. Kolarska-Bobińska, „Wstęp”, w: *Nowe metody zarządzania w państwach UE*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2009, s. 7 i n.

⁴⁸ *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1; por. *Europeizacja administracji publicznej*, red. I. Lipowicz.

konsekwentne ograniczenie roli wojewody do nadzoru, bez bieżącej administracji nawet w obecnym zakresie. Należy także rozważyć wybór marszałków w wyborach powszechnych, co „ożywiłoby” województwa, ale i wykreowałoby liderów regionalnych (niekoniecznie wygodnych dla centrum). Nie powinno to jednak nastąpić w ostrej fazie kryzysu, lecz za ok. 2-3 lata, po ustabilizowaniu sytuacji.

3. Powiaty poszukują wciąż swego miejsca, ale ich rola ustrojowa obecnie raczej wzrośnie. Spodziewany odwrót od deregulacji, rozkwit (z konieczności) administracji świadczącej, konieczność aktywności w mniejszych ośrodkach powinny ustabilizować powiaty i podnieść ich znaczenie. W system administracji należy wbudować zachęty do łączenia słabszych powiatów. Warunkiem sukcesów powiatów jest zakończenie reformy służby zdrowia i wzmocnienie finansowe, a także realne partnerstwo obywatelskie.

4. Najważniejszym problemem lat dziewięćdziesiątych XX w. było zagrożenie kumulacją wstrząsów reformy powiatowo-wojewódzkiej i podziału terytorialnego z – pozytywnym, co prawda, w większości – szokiem akcesji do Unii Europejskiej. Reforma z 1998 r. pozwoliła uniknąć tej kumulacji i skierowania gniewu niezadowolonych na Unię Europejską, kojarzoną dzięki temu raczej z pozytywnym doświadczeniem pomocy strukturalnej. Takie było podstawowe założenie reformatorów, warte – jak sądzę – swojej politycznej ceny, która zresztą okazała się wysoka. Drugim elementem było projektowane stworzenie silnych, dużych województw mogących odgrywać w przyszłości ważną rolę jako równoprawne regiony w Europie. Słabością istniejących województw są ich finanse i dualizm ustrojowy (wojewoda/marszałek), a także złożony mechanizm procedur rozdziału europejskich funduszy o często nieczytelnych kryteriach, co stopniowo ulega poprawie. Ich siłą jest osiągnięta już w dużej mierze samoidentyfikacja mieszkańców i regionalne wizje rozwoju. Reformy ustrojowe po 1989 r. są często traktowane jako oczywistość. Przedstawiona tu analiza reformy samorządowej pokazuje, jak trudny, złożony i pełen dylematów był to proces. Z jego wyniku – mimo wszelkich problemów, na których skupiono uwagę w tekście – możemy być dumni.

Dr hab. Irena Lipowicz

Prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE SELF-GOVERNMENT REFORM 1990-1998 IN THE LIGHT OF TODAY'S CHALLENGES FACED BY PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The political reform of local government structures was a complex process that involved political, legal and organisational aspects. Despite some obvious successes, there were also defeats, such as e.g. failure to maintain consistence and clarity in the implementation of reforms, in consequence of which some have been simply abandoned for many years. It is time now to return to them, re-interpret and take up again. The paper identifies reasons for making certain political decisions, the deciding factors, or surroundings, and, in particular, the reasons why local government reforms had to be conducted in two phases rather than one, leading to the establishment of self-governing voivodeships. An overall assessment of the local government reform 1990-1998 is being made from today's perspective and the challenges of today's administration. Finally, current challenges (including those caused by the recent economic crisis) faced by the organs of public administration and self-governing local authorities are analysed.