Teresa Astramowicz-Leyk
Wiktor Marek Leyk

DYLEMATY FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU W POLSCE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH

DILEMMAS OF SELF-GOVERNMENT FUNCTIONING IN POLAND WITH PARTICULAR EMPHASIS ON SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES

Streszczenie

Utworzenie trzystopniowej struktury samorządu terytorialnego w Polsce i jej dwudziestopięcioletnie funkcjonowanie (samorządy powiatów i województw osiemnaście lat) pokazało, że jest to jedna z najlepszych reform w Polsce po 1989 r. Wymagały te działania woli politycznej kolejnych rządów RP polegającej na rezygnacji Centrum z części swojej władzy. Nadanie samorządom osobowości prawnej, źródeł finansowania oraz prawa dochodzenia swojej racji przed sądem pozwoliło jednostkom samorządu terytorialnego sprawnie funkcjonować. Dotychczasowe doświadczenia wskazują także na potrzeby korekt legislacyjnych, usprawniających działanie j.s.t. Zachodzi potrzeba większej partycypacji mieszkańców wspólnot samorządowych w procesie decyzyjnym, zobowiązania rządu do całkowitego finansowania zadań zleczanych samorządom oraz wzmocnienia pozycji organów stanowiących j.s.t. wobec organów wykonawczych.

Summary

The creation of three-stage structure of local government in Poland and its twenty-five years of functioning (self governments of districts and voivodeships for eighteen years) proved to be one of the best reforms in Poland after 1989. These actions required political will of following governments of Poland depending on the resignation of Centre from part of its power. Giving local governments the legal personality, financing sources and the right to claim their rights before the court made the local government units to function efficiently. Past experience also show the need for adjustments of legislative action to improve local government units. There is a need for greater participation of the residents of local communities in decision-making process, the Government's commitment to complete financing of tasks commissioned to local governments and empower the position of decision-making bodies of local government units to executive bodies.

Keywords: reform of local government in Poland; decentralization of public authority; The Constitution of the Republic of Poland; administrative courts, the Constitutional Court.

Samorząd terytorialny jest lokalną wspólnotą społeczną uprawnioną do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, posiadającą własne organy przedstawicielskie i wykonawcze, które są uprawnione do stanowienia prawa miejscowego. Podmiotem tego samorządu są wszyscy mieszkańcy danej jednostki terytorialnej. W praktyce są oni reprezentowani w radach i sejmikach przez radnych wyłonionych w wyborach powszechnych i od tego, jak ci wybrani reprezentanci formułują i realizują potrzeby mieszkańców zależy poziom akceptacji władzy publicznej, czyli jednostek samorządu terytorialnego. Jest oczywiste, że byt samorządu jest uzależniony od roli państwa, a jego istnienie jest dowodem przyjęcia zasad ustroju demokratycznego.

W Polsce taka wola pojawiła się tuż po powstaniu wolnej, suwerennej i demokratycznej Rzeczypospolitej w postaci ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r.¹ Na mocy jej przepisów utworzone zostały samorządy gminne, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego.

Wola podzielenia się władzą znalazła gwarancje w Konstytucji RP z 1997 r.², gdzie artykuł 15 wskazuje, że ustrój terytorialny RP zapewnia de-

¹ Obecnie ustawa o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

centralizację władzy publicznej, a art. 16 podkreśla doniosłą rolę samorządu terytorialnego.

Status samorządu terytorialnego określa rozdział VII Konstytucji opisujący zakres zadań, źródła dochodów, osobowość prawną oraz gwarantuje rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej na drodze sądowej. Konstytucja wprowadza bardzo istotną zasadę domniemania właściwości samorządu, która stwarza mu szerokie możliwości działania i zapobiegania tendencjom do ograniczania jego zadań i roli ustawowej (art. 163–169). Przedstawione gwarancje konstytucyjne objęły powstałe w 1998 r. samorządy powiatów i województw. Na tym zakończono w Polsce budowę trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Rzeczywistą możliwość działania samorząd terytorialny uzyskał nie tylko poprzez określenie jego zakresu działania, ale przede wszystkim poprzez nadanie osobowości prawnej, a nade wszystko przez określenie źródła dochodów. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określiła udział samorządów w podziale dochodów podatkowych budżetu państwa. Ta regulacja oraz konieczność pełnego finansowania przez państwo zadań zleconych dało podstawy samodzielności i samorządności gmin, powiatów i województw w myśl zasady „tyle władzy ile pieniędzy”.

Kardynalną kwestią funkcjonowania samorządów w Polsce jest prawo do sądu, a więc dochodzenie swoich racji wobec administracji rządowej na drodze sądowej. Należy podkreślić rozległą rolę sądów, zarówno administracyjnych (Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne), jak i Trybunału Konstytucyjnego w kwestiach ustrojowych samorządów, jak i spornych pomiędzy samorządami i innymi organami władzy publicznej. Dla przykładu Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 maja 1998 r. (K 38/97) podnosi kwestię kompetencji gminy i zasady decentralizacji władzy publicznej: „Konstytucja RP nie tylko potwierdza zawartą w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184; Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488) gwarancję podstawowego charakteru gminy – pośród innych jednostek samorządu terytorialnego, lecz jeszcze ją rozbudowuje i precyzuje. Wzmacnia ją nadto, poprzez podniesienie do rangi generalnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wykonywania przez samorząd

terytorialny istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Należy podkreślić, iż zasady decentralizacji władzy publicznej, to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Odnieść to należy zwłaszcza do sytuacji, gdy wykonywanie przez ten samorząd zadania własnego w zakresie utrzymania porządku publicznego w terenie ma znaczenie uniwersalne, tzn. dla zachowania porządku publicznego w całym państwie. Po drugim etapie reform samorządowych w 1998 r. „wykonywanie istotnej części zadań publicznych...”³ objęło także powiaty i województwa.

Niezwyczajnie ważną zasadę domniemania właściwości samorządu Trybunał Konstytucyjny określił w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 marca 2007 r. (K 54/05) w sprawie zgodności przepisu art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ z Konstytucją z wniosku Rady Miejskiej w Łodzi. Stwierdzając zgodność skarzonego przepisu z Konstytucją, Trybunał wyraził pogląd, że „Konstytucja przyjmuje w preambule zasadę pomocniczości. W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli. Zgodnie z art. 166 Konstytucji zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Nie podlega dyskusji, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć rozległe kompetencje w dziedzinie zapewnienia ładu przestrzennego na swych terytoriach. Z drugiej strony utrzymanie ładu przestrzennego, oprócz wymiaru lokalnego ma również wymiar ogólnokrajowy i w tym zakresie należy do państwa. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej”⁵.

Na tle rozważań o wzajemnych relacjach samorządów i organów administracji rządowej, interesujący jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2009 r. (I SA/Wa 624/09), gdzie po rozpoznaniu na rozprawie sprawy ze skarg Gminy N. i Gminy W. na decyzję Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie przekazania prawa nieruchomości przysługującego gminie na rzecz innej gminy, Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił

³ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1998, nr 3, poz. 31.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 48, poz. 326.

zaskarżoną decyzję w części, stwierdził, że zaskarżona decyzja w części nie podlega wykonaniu i zasądził od Prezesa Rady Ministrów na rzecz Gminy N. kwotę 440 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. WSA podkreślił jednocześnie, że „Z przepisów konstytucyjnych wynika dla ustawodawcy obowiązek stworzenia odpowiednich gwarancji majątkowych dla realizacji zadań publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy konstytucyjne nie mogą jednak stanowić podstawy do wysuwania przez jednostki samorządu terytorialnego roszczeń o przekazanie im określonych składników mienia państwowego. Dopiero gdyby całokształt mienia przekazanego danej jednostce samorządu terytorialnego pozostawał oczywiście nieadekwatny do wykonywania przez nią zadań można byłoby mówić o naruszeniu Konstytucji RP”⁶. W powyższej sprawie roszczenie finansowe miało charakter symboliczny, ale istotne jest, że administracja rządowa w swoich decyzjach musi uwzględniać koszty finansowe swojego postępowania.

Kontynuując wątek swobody działania samorządów należy przywołać tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 maja 2010 r. (II SA/Wr 70/10) w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego (która została przez Sąd oddalona) na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry: „Społeczności lokalne mają w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”⁷.

Innym rodzajem narzędzia kontroli nad aktami prawnymi uchwalanymi przez samorząd województwa jest, przysługująca na podstawie art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸, skarga powszechna. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”.

Przedstawione ramy prawne i wytworzone mechanizmy funkcjonowania pozwoliły w krótkim czasie w miarę sprawnie zbudować strukturę i zorganizować działalność samorządów województwa. W pierwszej kadencji (1998–2002) sejmiki liczyły co najmniej 45 radnych (w zależności od liczby mieszkańców), stworzono w miarę sprawne relacje między dwoma organami władzy

⁶ LEX nr 563942.

⁷ LEX nr 674616.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

(sejmiki i zarządy), zbudowane zostały struktury urzędów marszałkowskich, jednostek podległych, przejęto i uporządkowano gospodarkę mieniem samorządu. Fundamentalnym zadaniem było stworzenie strategii rozwoju wszystkich regionów kraju, w których określono walory i cele rozwoju. Pozwoliło to nie tylko zaangażować różnorodne środowiska społeczne, podmioty gospodarcze i samorządy w budowę strategii rozwoju, ale też skonsolidować społeczeństwo i wykorzystać jego efektywność i kreatywność. Uzyskano to mimo braku formalnych podległości pionowej samorządów, finansowej z gospodarką i strukturalnej z organizacjami społecznymi.

Poważne zmiany w funkcjonowaniu samorządów przyniosła II kadencja (2002–2006). Przede wszystkim zmniejszono o 1/3 liczbę radnych (we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego), co poważnie ograniczyło reprezentatywność i automatycznie zwiększyło pozycję zarządów wobec sejmików. Jednak najważniejszy był rok 2004 ze względu na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, a co za tym idzie dostęp samorządów do środków pomocowych. W konsekwencji zasadniczą rolę odegrała ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹, która zachwiała dotychczasową równowagę między organem uchwałodawczym i wykonawczym w samorządzie województwa. Polegało to na tym, że podziały wszystkich środków unijnych, które trafiały do regionów były uzgadniane między zarządem województwa i Ministerstwem Rozwoju, a w przypadkach spornych rozstrzygała Rada Ministrów. Sejmiki utraciły jakikolwiek wpływ na dystrybucję środków unijnych, a trzeba przyznać, że stanowiły one relatywnie tyle samo pieniędzy co budżety województw. Mówiąc wprost zarządy decydowały o środkach równoważnych budżetom województw poza jakąkolwiek kontrolą Sejmików, ta sytuacja trwa do dzisiaj.

Kolejne dwie kadencje (2006–2010 i 2010–2014) to koncentracja całego wysiłku samorządów wojewódzkich na jak największej i skutecznej absorpcji środków unijnych w regionach, co z jednej strony przyniosło Polsce miano kraju o najwyższym stopniu wykorzystania środków unijnych, ale jednocześnie okazało się, że niektóre inwestycje unijne były nietrafione. W województwie warmińsko-mazurskim za taką nietrafioną uznano „zimne” Termy Warmińskie, które mimo to, w dwa lata od uruchomienia cieszą się dużym zainteresowaniem i przynoszą zyski. W województwach Polski Wschodniej ryzykowne okazały się inwestycje w budowę infrastruktury sieci szerokopasmowej – wybudowana

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.

wielkim wysiłkiem organizacyjnym samorządów nie przynosi dotychczas zakładanych korzyści, gdyż brak chętnych do budowy tzw. ostatniej mili, wystąpiły trudności w rozliczeniu inwestycji i nikłe zainteresowanie operatorów. Jak wielki wysiłek poniosły samorządy wojewódzkie, aby w perspektywie 2007–2013 spożytkować pomoc unijną świadczy fakt, że środki na inwestycje np. w budżecie województwa warmińsko-mazurskiego w 2014 r. wyniosły 57% całości budżetu, a w 2015 r. aż 67% budżetu.

Opisane fakty ukazują, że cały wysiłek samorządy wojewódzkie od dziesięciu lat skupiają na wdrażaniu środków unijnych w oparciu o rozbudowany aparat urzędniczy. Dla przykładu Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie liczył w 2004 r. niecałe trzysta pracowników, a w roku 2016 już blisko dziewięćset osób. Wynika to także z tego, że obecnie jest jeszcze rozliczana i audytowana perspektywa 2007–2013 i już są wdrażane projekty z nowej perspektywy. Trzeba też jasno powiedzieć, że nowelizacja strategii rozwoju województwa w 2014 r. była też w dużej mierze implikowana kryteriami unijnymi do roku 2020.

Opisane powyżej uwagi krytyczne widziane oczami praktyka samorządowego były dostrzegane nie tylko przez twórców polskich reform samorządowych jak prof. Jerzy Regulski, czy prof. Jerzy Stępień, ale też przez dokumenty eksperckie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Fundacji GAP¹⁰, czy wreszcie Kancelarię Prezydenta RP. Prezydent Bronisław Komorowski przejawiał nawet inicjatywę ustawodawczą w 2012 r. „O wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego i współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw”¹¹. Ostatecznie mimo kilkuletnich prac w Sejmie nie została ona uchwalona, ale warto zawartym tam propozycjom poświęcić kilka spostrzeżeń. Przede wszystkim prezydent uznał, że niedostateczna jest partycypacja wspólnoty mieszkańców w sprawowaniu władzy. Stąd szereg propozycji takich jak: konsultacje publiczne, wysłuchanie obywatelskie, interpelacja obywatelska, a nawet obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Mając w zamyśle wdrożenie tego rodzaju

¹⁰ Fundacja GAP – Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej – funkcjonuje od 2005 r. Jej założycielami byli pracownicy Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. <http://www.fundacja.e-gap.pl/o-nas> (dostęp: 21.11.2016 r.).

¹¹ *Krotki przewodnik do projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012.

instrumentów w życie samorządów, przewidziano powołanie stowarzyszeń mieszkańców z funduszem inicjatyw lokalnych niezależnych od samorządów. W celu powiązania pionowego samorządów gmin, powiatów i województw przewidziano konwenty powiatowe i wojewódzkie jako obligatoryjne instytucje konsultacyjne. Rząd od początku krytycznie odnosił się do propozycji prezydenta uważając je za zbyt daleko idące, a marszałkowie województw uznali konstrukcję konwentów wojewódzkich jako płaszczyznę, na której musieliby stale tłumaczyć się ze swoich decyzji i korygować je w oparciu o wnioski i uchwały konwentu, gdy tymczasem ustawowym organem uchwałodawczym i kontrolnym Zarządu jest wyłącznie Sejmik.

Funkcjonowanie samorządów wojewódzkich zarówno wewnętrzne jak i w relacjach z rządem było stałym tematem dyskusji na forum Związku Województw; tak Konwentu Marszałków, jak i Konwentu Przewodniczących Sejmików. Mankamenty współpracy między samorządami a rządem wielokrotnie były przedmiotem dyskusji na posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Dotyczyły one przede wszystkim braku właściwych konsultacji nowych regulacji prawnych (kilkudniowe terminy i bardzo rzadkie przypadki uwzględnienia wniosku) oraz permanentne sędowywanie zadań na samorządy bez wystarczających środków finansowych. Szczególnym wyrazem zaistniałych problemów było Stanowisko XXXI Zgromadzenia ogólnego Związku Województw RP z dnia 11 września 2015 r. W dokumencie tym określono niezbędne przekształcenia w systemie funkcjonowania samorządu województwa w czterech obszarach¹²:

1. Zmiany ustrojowe i kompetencyjne samorządu województwa.
2. Formy realizacji zadań przez samorząd województwa.
3. Zmiany w systemie absorpcji środków europejskich,
4. Zmiany w systemie finansów samorządu terytorialnego.

W obszarze pierwszym postuluje się powołanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządu Terytorialnego, której zadaniem byłoby dokonanie kompleksowego przeglądu prawa regulującego ustrój, zadania i finanse samorządu terytorialnego, a następnie przygotowanie nowych regulacji prawnych i nadanie im formy legislacyjnej. Najlepszym rozwiązaniem byłoby stworzenie Kodeksu Samorządowego, który w jednym akcie prawnym regulowałby funkcjonowanie wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego, w tym kompetencji

¹² Stanowisko XXXI Zgromadzenia Ogólnego ZWRP, <http://zwrp.pl/pl/o-zwrp/organy/zgromadzenie-ogolne/stanowiska-zgromadzeniazwrp/9914-szozwrp.html> (dostęp: 19.11.2016 r.).

administracji rządowej w terenie, ograniczonej do nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez samorządy oraz realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa zbiorowego. W kategoriach planistycznych należy ustawowo zagwarantować zgodność strategii gminnych i powiatowych ze strategią województwa. Zwraca też uwagę wniosek, alby w Konstytucji w art. 165 wpisać, że „kadencja organów stanowiących j.s.t. trwa cztery lata. Sejm ani inny organ władzy publicznej nie mogą aktem generalnym skracać kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego”¹³.

Szczególnie ważny dla sprawnego funkcjonowania samorządów jest obszar czwarty dotyczący finansów. Postuluje się w nim między innymi zmianę modelu zarządzania środkami publicznymi z rocznego na wieloletni, dywersyfikację źródeł dochodów poprzez ustanowienie *sensu stricto* dochodów własnych oraz partycypację w podatku VAT.

Na zakończenie warto wrócić jeszcze do relacji między organami wewnątrz samorządu województwa. Wspomniano już wcześniej, że pierwotna względna równowaga między organem stanowiącym i kontrolnym, czyli Sejmikiem, a organem wykonawczym w postaci Zarządu Województwa została zachwiana. Złożyło się na to:

1. Zmniejszenie liczby radnych o 1/3, a Zarząd pozostał pięcioosobowy.
2. Zniesienie wyboru Marszałka wyłącznie z radnych Sejmiku.
3. Wyłączenie Sejmików z decyzji o wydatkowaniu w województwie środków unijnych równoważnych dorocznym budżetom województw.
4. Traktowanie Marszałka jako organu odrębnego od Zarządu Województwa w wielu ustawach materialnych¹⁴.

Do tego dochodzi niedookreślona rola Przewodniczącego Sejmiku, którego obowiązująca ustawa zobowiązuje jedynie do zwołania sesji i jej sprawnego przeprowadzenia. W rzeczywistości trudno sobie wyobrazić, aby

¹³ Tamże.

¹⁴ „Określenie statusu prawnego marszałka województwa; *de facto*, bowiem wiele ustaw materialnych traktuje marszałka jako organ odrębny od zarządu województwa, organ województwa posiadający własne zadania i kompetencje (np. art. 7 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych; art. 376 pkt. 2b ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 r. Prawo ochrony środowiska; art. 41 ust. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach). W praktyce województwo posiada więc trzy organy, co w przypadku marszałka oraz zarządu województwa skutkuje tworzeniem doraźnych i niespójnych rozwiązań prawnych. Wyjściem z tej sytuacji byłoby nadanie marszałkowi województwa statusu organu województwa w ustawie ustrojowej”, tamże.

przewodniczący nie mógł reprezentować Sejmiku na zewnątrz (choćby przed sądem, czy w uroczystościach i kontaktach zagranicznych).

Konwent Przewodniczących Sejmików Związku Województw RP wielokrotnie podnosił wyżej wymienioną kwestię wnioskując o lepsze umocowanie pozycji przewodniczącego, także w formie etatu lub stałego ryczału. Ale najważniejsze jest, aby Sejmiki miały prawo opiniowania planów, struktury i harmonogramów wydatkowania środków unijnych w województwie, pozostawiając wybór konkretnych projektów w gestii zarządów województw.

W podsumowaniu należy podkreślić, że dwuetapowa reforma samorządowa jest jedną z najbardziej udanych, jeśli nie najlepszą reformą minionego ćwierćwiecza w Polsce. Przede wszystkim przesunęła ona część władzy publicznej w dół do wspólnot mieszkańców. Uruchomiła wielkie pokłady obywatelskiej aktywności i kreatywności. Samorządy wyłoniły ogromną rzeszę lokalnych liderów, którzy zbudowali Polskę samorządową. Wykształciła się poważna grupa urzędników samorządowych o wysokich kompetencjach. O gospodarności samorządów świadczy najlepiej fakt, że większość z nich na koniec roku budżetowego dzieli nadwyżkę budżetową, a rząd co roku dzieli deficyt budżetowy na wszystkich obywateli. Natomiast na rolę i znaczenie samorządów wskazuje to, że wielu polityków różnych opcji wycofuje się z życia publicznego w parlamencie na rzecz aktywności w samorządach uzasadniając to tym, że w terenie mogą podejmować realne decyzje mające wpływ na rozwój.

Teresa Astramowicz-Leyk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wiktor Marek Leyk

Szef Kancelarii Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego