

WPROWADZENIE

Przywrócenie samorządu terytorialnego to jedno z najistotniejszych osiągnięć polskiej transformacji ustrojowo-politycznej po 1989 r. Utworzenie, już marcu 1990 r., gmin jako jednostek samorządowych stanowiło początek procesu rozbudowy i umacniania tej, tak ważnej formy demokratycznej partycypacji obywateli w rozwiązywaniu problemów życia zbiorowego na najniższym, ale to wcale nie znaczy, że mniej znaczącym poziomie struktury społecznej. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym nadawała samorządowi terytorialnemu rangę integralnego ogniwą systemu władzy publicznej. Współbrzmiało to najwyraźniej z przewodnimi ideami dokonujących się wówczas zmian ustrojowych: decentralizacji mechanizmów i zasad sprawowania władzy w państwie, upodmiotowienia społeczeństwa, w tym zwłaszcza społeczności terytorialnych, oraz szerokiego opierania całego systemu społecznego na zasadzie subsydiarności (pomocniczości). Samorządność, w tym samorząd terytorialny, to najsukuteczniejszy mechanizm demokratyzacji stosunków społecznych i politycznych, oznaczający nie tylko nominalne upodmiotowienie obywateli, ale przede wszystkim przekazanie poważnej części zadań publicznych do samodzielnego (właśnie samorządowego) wykonywania przez społeczności terytorialne.

Doświadczenia wolnych, demokratycznych społeczeństw Europy i innych kontynentów w pełni potwierdzają trafność wyboru ustrojowych rozwiązań opartych na decentralizacji i dekoncentracji systemu władzy publicznej. Tedy, we współczesnym świecie, prowadzi droga do postępu cywilizacyjno-kulturowego, wymagająca aktywnego udziału szerokich kręgów obywateli w rozwiązywaniu problemów życia zbiorowego. Chodzi przy tym oczywiście o ich podmiotową partycypację w formułowaniu zadań publicznych, ale także na etapie praktycznej realizacji programu działania ustalonego w możliwie najbardziej demokratycznym trybie.

W Polsce po 1989 r. radykalna decentralizacyjna przebudowa struktury władzy była możliwa dzięki – między innymi – restytucji samorządu

terytorialnego. Gminy jako jednostki samorządu lokalnego uzyskały wkrótce tzw. sankcję konstytucyjną, czego wyrazem były postanowienia Małej Konstytucji (1992 r.) i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1997 r.). Odtąd samorząd terytorialny stał się podmiotem uczestniczącym w sprawowaniu władzy, początkowo na poziomie lokalnym, a w wyniku jego rozbudowy (od 1999 r.) na poziomie ponadlokalnym (powiat) i regionalnym (województwo).

Twórcy i promotorzy polskiego modelu samorządu terytorialnego w szerskim zakresie odwoływali się do doświadczeń głównie zachodnioeuropejskich państw. Ważną rolę w procesie projektowania rozwiązań prawnych odegrał dorobek myśli samorządowej oraz praktyczne doświadczenia z okresu II Rzeczypospolitej Polskiej. Polscy uczeni, zajmujący się problematyką samorządową wnieśli znaczący wkład w rozwój europejskiej nauki o samorządzie terytorialnym. Konstytucja Marcowa z 1921 r. deklarowała, że ustrój odrodzonego państwa oparty będzie na zasadzie *szerokiego samorządu terytorialnego*. Zmiany polityczne po zamachu majowym w 1926 r. prowadziły do ograniczania jego roli i stopniowego podporządkowywania go aparatowi państwowemu oraz zaniechania rozbudowy jednostek samorządowych na szczeblu powiatu i województwa.

Wzorcem rozwiązań organizacyjnych i normatywnych restytuowanego samorządu terytorialnego były, w poważnym stopniu, europejskie standardy ujęte między innymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z 1985 r. Polska ratyfikowała ten dokument w 1993 r., ale wyrażone w nim idee i wartości były dobrze znane autorom ustawy marcowej z 1990 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stworzyła podstawę do powołania jednostek *samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego*. Z dniem 1 stycznia 1999 roku weszły w życie regulacje ustawowe, na mocy których utworzone zostały: samorząd powiatowy (w przywróconych powiatach jako jednostkach zasadniczego terytorialnego podziału państwa) oraz samorząd województwa (w powołanych – w miejsce 49 – nowych 16 województwach). Pozycja ustrojowa i funkcje samorządu terytorialnego określone zostały w Konstytucji z 1997 r. w sposób nie budzący wątpliwości. Znalazły się w niej bowiem stwierdzenia następujące: 1. *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej*, przy czym powierzoną mu *istotną część zadań publicznych /.../ wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność* (art. 16 ust. 2) oraz 2. *Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych* (art. 163).

Samorząd terytorialny, funkcjonujący od ponad ćwierćwiecza na poziomie gmin oraz od osiemnastu lat na szczeblu powiatu i województwa, jest niezwykle ważnym podmiotem kreującym procesy głębokich przeobrażeń społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych w naszym kraju. Jego działalności i osiągnięć w żadnym przypadku nie wolno rozpatrywać wyłącznie w perspektywie gminy, powiatu czy województwa. To, co dzieje się w poszczególnych jednostkach samorządowych, składa się na obraz sytuacji w skali całego kraju. Dotyczy to zwłaszcza poziomu i sposobu zaspokajania potrzeb mieszkańców tych jednostek, potrzeb indywidualnych i potrzeb zbiorowych poszczególnych społeczności terytorialnych. W ostatnim dziesięcioleciu samorządy wniosły niesłychanie ważący wkład w rozbudowę infrastruktury technicznej, ekonomicznej i społecznej polskich miast, wsi oraz przestrzeni wokół nich i między nimi.

Obchody (przed dwoma laty) jubileuszu dwudziestopięciolecia odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce były szczególną okazją do sporządzenia swoistego bilansu dotychczasowych osiągnięć władz lokalnych i regionalnych, ale także pewnych porażek i mankamentów działania organów i instytucji samorządowych. W trakcie rozmaitych wydarzeń związanych z obchodami jubileuszu sformułowano wiele wniosków, ocen i postulatów dotyczących spraw organizacyjnych oraz realizacji zadań publicznych spoczywających na organach i instytucjach samorządowych. Według opinii części uczestników jubileuszowej debaty nad kondycją polskiego samorządu terytorialnego, sytuacja dojrzała do przeprowadzenia kolejnych zmian, które można by określić jako trzeci etap reformy samorządowej. Dyskusja prowadzona w różnych środowiskach dowodziła, iż ogólny bilans dokonań samorządu terytorialnego jest pomyślny, co nie znaczy, że nie dostrzegano zjawisk dysfunkcyjnych, których przyczyny należy stopniowo eliminować poszukując nowych rozwiązań organizacyjnych i prawnych.

Naszym zdaniem ogólnokrajowa i międzynarodowa debata dotycząca samorządu terytorialnego nie może mieć charakteru akcyjnego i okazjonalnego. Należy nieustannie dyskutować o tym, jak umacniać i doskonalić samorząd będący nie tylko skuteczną, praktyczną szkołą demokracji ale także istotną siłą sprawczą postępu cywilizacyjno-kulturowego w naszym kraju, co potwierdzają osiągnięcia w zakresie rozwoju w wielu dziedzinach życia społecznego ostatnich kilkunastu lat. Dlatego zespół pracowników *Zakładu Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku* postanowił zorganizować

konferencję naukową poświęconą analizie oraz ocenie osiągnięć oraz wskaźaniu problemów i wyzwań, wobec których stoi polski samorząd terytorialny. Jednocześnie postanowiliśmy zaprosić do udziału w konferencji nasze Koleżanki i Kolegów z zagranicy, prowadzących badania naukowe w tym zakresie. Pozwala to na poszerzenie naszej wiedzy o pozycji, roli i problemach funkcjonowania samorządu terytorialnego w innych państwach europejskich oraz państwach transkontynentalnych (Federacja Rosyjska i Turcja)¹.

Opracowania zawarte w przedkładanym Czytelnikowi zbiorze stanowią w większości przypadków rozszerzoną i dostosowaną do wymogów wydawniczych wersję wygłoszonych na Konferencji referatów lub wystąpień w ramach tzw. panelu praktyków-samorządowców. Znalazły się tu również (nieliczne) opracowania osób, które – mimo wcześniejszych deklaracji – z różnych powodów nie mogły wziąć udziału w obradach. Szczegółowa tematyka opracowań jest dość zróżnicowana, gdyż ukazują one normatywne i organizacyjne aspekty polskich i zagranicznych samorządów (Rosja, Ukraina, Słowacja) oraz różne dziedziny aktywności organów i instytucji samorządowych.

Zamieszczone w tej książce opracowania potwierdzają, naszym zdaniem, potrzebę poznawania samorządu terytorialnego ujmowanego w perspektywie różnych dyscyplin naukowych. Pozwala to pełniej uchwycić istotę, specyfikę i bogactwo społecznych treści procesów organizowania życia zbiorowego i kierowania nim na szczeblu lokalnym i regionalnym. Widoczna różnorodność przyjmowanych przez Autorów paradygmatów metodologicznych pomaga nie tylko w adekwatny sposób opisywać samorząd, ale przede wszystkim wyjaśniać jego ustrojowy charakter i pozycję w katalogu mechanizmów władzy publicznej demokratycznego państwa.

Włocławek, marzec 2017 r.

Krysztof Czarnecki
Alfred Lutrzykowski
Robert Musiałkiewicz

¹ W dniach 2–4 czerwca 2016 r. w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej we Włocławku odbyła się I Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*. Patronat nad Konferencją objęli: Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Prezydent Miasta Włocławka, Starosta Powiatu Włocławskiego oraz Starosta Powiatu Toruńskiego.

PREFACE

The restoration of local self-government is one of the most significant achievements of the transformation of the political system in Poland after 1989. The early establishment of communes in March 1990, as local self-government bodies constituted the beginning of the expansion and reinforcement process of this crucial form of democratic participation of citizens in solving the problems of their collective lives at the lowest social structure level, which by no means should be understood as being of lesser importance. The Act on Local Self-Government, dated as of 8 March 1990, made local self-government an integral part of the public authority system. Apparently, it coincided with the leading ideas of the changes to the political system already underway: decentralisation mechanisms and the principles of state government, empowering the society, especially including local communities, as well as basing the entirety of the social system on the principle of subsidiarity. Self-governance, including local self-government, is the most efficient mechanism of promoting democracy in social and political relations which not only stands for nominal empowerment of citizens, but, first and foremost, it means transferring a significant part of public service duties to local communities to be performed in an autonomous manner.

The experiences of free democratic societies of Europe and other continents testify to the shrewdness of their decisions regarding political solutions based on decentralization and deconcentration of the political system. This is the contemporary path to civilisational and cultural progress and it requires active participation on the part of a wide spectrum of citizens in solving the problems of their collective lives. This should be construed to mean subjective participation in formulating public tasks at the time of practical implementation of a plan of action, which is to be done in the most democratic manner possible.

In the post-1989 Poland a radical, decentralizational authority structure overhaul was made possible by – among other things – the restoration of local self-government. Communes, as local self-government bodies, were

constitutionally sanctioned, which was made evident by the resolutions of the Small Constitution of 1992 and the Constitution of the Republic of Poland of 1997. From this point onwards, local self-government has become a subject participating in exercising authority, initially at the local level, and as a consequence of its expansion (since 1999) at the district level (powiat) and regional level (province).

The creators and promoters of the Polish local self-government model were mainly inspired by the experiences of the countries of Western Europe. The local government legacy and practical experience dating back to the times of the Second Republic of Poland played an important part in designing these legal solutions. Polish scientists dealing with the issues of local self-government made a significant contribution to the development of the European science of local self-government. The Constitution of March 1921, stated that the political system of the restored state should be based on the principle of an extensive local self-government. Political changes after the coup of May 1926, led to diminishing its role and gradual subjugation to the state apparatus, as well as refraining from expanding local self-government bodies at the district and province levels.

The blueprint for organisational and normative legal solutions in the restored local self-government was, to a large extent, based on European standards as set forth in the European Charter of Local Self-Government of 1985. Poland ratified this document in 1993, but the ideas and values contained within it were well-known to the authors of the Act on Local Self-Government of March, 1990. The Constitution of the Republic of Poland, dated as of 2 April 1997, laid the foundations for establishing regional or local and regional self-government bodies. On 1 January 1999, statutory regulations came into force which brought the following into existence: district self-government (in restored districts as the basic bodies of the territorial division of the state) and province self-government (in 16 newly established provinces, in place of the 49 that existed previously). The position and function of local self-government were specified in the Constitution of 1997 in an indisputable manner. The following statements were placed in it: 1. *Local self-government participates in exercising public authority (...), performs a significant number of public duties on its own behalf and takes all responsibility for the aforementioned actions* (Art. 1, section 2); and 2. *Local self-government performs public duties not reserved by the Constitution or Acts for other public authority bodies* (Art.163).

Local self-government, which has been functioning for over 25 years at the level of communes and for over 18 years at the district and province levels, is a crucial subject creating the processes of deep social, political, economic and cultural transformation in our country. Its actions and achievements should under no circumstances be viewed solely through the prism of a single commune, district or province. What takes place in individual self-government bodies is indicative of the situation in the entire country. This particularly applies to the level and manner of satisfying the needs of its inhabitants, individual and collective needs of local communities. Throughout the last decade local self-governments have contributed immensely to the expansion of technological, economic and social infrastructure of Polish cities, towns, villages and the areas in their vicinity.

The celebration of the 25th anniversary of the restoration of local self-government in Poland, which took place 2 years ago, was a perfect occasion for reviewing the achievements of local and regional authorities, as well as failures and shortcomings in the performance of self-government bodies and institutions. In the course of a variety of events connected with this jubilee many conclusions were drawn, assessments made and motions put forward concerning organisational matters and public duty performance resting with self-government bodies and institutions. According to a number of participants of the jubilee debate on the condition of the Polish local self-government, it has reached a point where further changes should be made. These changes may be branded as the third stage of the local self-government reform. Discussions taking place in various environments have proven that the overall performance of local self-government has been positive, which does not mean that dysfunctional phenomena have been ignored. Their causes need to be gradually eliminated by seeking new organisational and legal solutions.

In our opinion, the national and international debate on local self-government cannot be conducted occasionally or as part of an event. Constant discussions should be held on the ways of empowering and improving self-government as it is not only an efficient, practical school of democracy, but also an important driving force behind civilisational and cultural progress in our country, which is confirmed by its achievements regarding development in numerous domains of social life throughout the recent years.

Therefore, the Department of Administration at Higher Vocational State School in Włocławek decided to organise a scientific conference devoted to

analysing and assessing the achievements of self-government in Poland, as well as indicating the problems and challenges it still faces. Concurrently, we decided to invite our foreign counterparts, who conduct scientific research in this field, to take part in the conference. This enabled us to expand our knowledge of the position, role and problems that local self-governments face in other European and transcontinental countries (the Russian Federation and Turkey)¹.

The elaborations contained within this collection are, in most cases, an extended version of papers presented at the conference or presentations delivered as part of the so-called panel of members of local self-government, adjusted for publishing. Moreover, this collection includes several elaborations of persons who – despite prior declarations – could not participate in the conference for various reasons. The topics are quite varied as they present normative and organisational aspects of Polish and foreign self-governments (Russian, Ukrainian, Slovakian) as well as various fields of activity of self-government bodies and institutions.

The elaborations included herein confirm, in our view, the need of familiarising oneself with the local self-government as seen from the perspective of various scientific disciplines. It enables one to fully grasp the nature, specificity and wealth of social content of the process of organising collective lives and managing it at a local and regional level. The clearly visible diversity of methodological paradigms adopted by the authors facilitates not only appropriate self-government analysis, but, above all, explaining its systemic character and position in the catalogue of mechanisms of a democratic state.

Translated by Piotr Gołębiewski

Włocławek, March 2017.

Krzysztof Czarnecki
Alfred Lutrzykowski
Robert Musiałkiewicz

¹ The 1st International Scientific Conference entitled: *Local self-government in Poland and Europe. Contemporary problems and challenges* took place at Higher Vocational State School in Włocławek between 2–4 July 2016. The conference was under the auspices of the Kujavia-Pomerania province marshal, mayor of Włocławek, staroste of Włocławek district and staroste of Toruń district.