

Radosław Kamiński
Samorząd terytorialny
w III Rzeczypospolitej Polskiej
Odbudowa i jej efekty

Recenzja

prof. dr hab. Ludwik Habuda
Uniwersytet Wrocławski

Projekt okładki

Joanna Niekraszewicz

Redaktor prowadzący

Iwona Morawska

Korekta

Iwona Cłapińska

© Copyright by Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Łódź 2014

Wydanie pierwsze

ISBN 978-83-7405-625-0

Skład DTP

Monika Poradecka

Druk i oprawa

OSDW Azymut sp. z o.o., Łódź, ul. Senatorska 31

Wydawnictwo

Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi

90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26

tel./fax 426 315 908

wydawnictwo@ahelodz.pl

www.wydawnictwo.ahelodz.pl

Spis treści

Wstęp	5
Rozdział I. Samorząd terytorialny jako problem polityczny i politologiczny	11
1. Administracja i samorząd. Kategorialna niejednoznaczność	11
2. Teorie samorządu terytorialnego	25
2.1. Teoria naturalistyczna samorządu	25
2.2. Teoria państwowa samorządu	28
2.3. Teoria polityczna samorządu	32
3. Samorząd terytorialny w społeczeństwie obywatelskim	33
4. Podziały terytorialne państwa. Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności	41
Rozdział II. Samorząd terytorialny w Polsce do 1990 roku	49
1. Najstarsze tradycje samorządu terytorialnego w Polsce	49
2. Samorząd terytorialny w II RP	56
3. Administracja terenowa w okresie PRL	70
Rozdział III. Odbudowa samorządu terytorialnego w Polsce	97
1. Opozycja demokratyczna o samorządzie terytorialnym	97
2. Samorząd terytorialny w obradach Okrągłego Stołu	104
3. Wybory samorządowe 1990 roku	110
4. Samorządowe powiaty i województwa	126
5. Samorząd terytorialny w Konstytucji RP i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego	145
Rozdział IV. Nowy ustrój administracji publicznej w Polsce	151
1. Reforma administracyjna III RP. Koncepcje i działania	151
2. Ustalenie zasadniczego podziału terytorialnego państwa i zasad rozdziału zadań publicznych	167
3. Zadania organów administracji terytorialnej	184
4. Charakterystyka jednostek samorządu terytorialnego	190
Rozdział V. Ustrój i finansowe podstawy działalności samorządu terytorialnego	213
1. Podstawy prawne ustroju samorządu terytorialnego w Polsce	213

2. Formy demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej.	
Organy jednostek samorządu terytorialnego	225
2.1. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego	232
2.1.1. Rada gminy	233
2.1.2. Rada powiatu	240
2.1.3. Sejmik województwa	243
2.2. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego	248
2.2.1. Organy wykonawcze samorządu gminnego	248
2.2.2. Organ wykonawczy samorządu powiatowego	258
2.2.3. Organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego	265
2.2.4. Przepisy o charakterze antykorupcyjnym dotyczące członków organu wykonawczego samorządu terytorialnego	270
3. Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego	274
4. Działalność finansowa i gospodarcza samorządu terytorialnego	283
5. Nadzór nad samorządem terytorialny m.....	301
Podsumowanie	323
Monografie i pozycje zwarte	327
Artykuły w czasopismach naukowych i specjalistycznych	337
Artykuły pozostałe	341
Wykaz aktów prawnych	343
Inne pozycje	351
Pisma i periodyki	353

Wstęp

W demokratycznym państwie prawa decentralizację władzy i stworzenie warunków do pełnego wykorzystania potencjału społeczności lokalnych uważa się za jeden z głównych instrumentów rozwoju gospodarczego i kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Niniejsza praca poświęcona jest samorządowi terytorialnemu i przedstawia poglądy polityków oraz świata nauki na rolę i znaczenie instytucji samorządu i podziału terytorialnego państwa, poczynawszy od odzyskania niepodległości w 1918 roku, aż po okres współczesny. W pracy rekonstruuje tradycje polityczno-ustrojowe samorządu terytorialnego w Polsce, w tym koncepcje przekształcania dotychczasowego systemu władzy terytorialnej w system samorządowy ukształtowany ostatecznie w III Rzeczypospolitej. Hipotezę badawczą dla rozważań stanowi twierdzenie, że budowanie terytorialnej samorządności to niezmiennie i permanentne „wydzieranie” zadań i kompetencji administracji rządowej; szukanie i odkrywanie uzasadnienia dla owego „wydzierania” w doktrynie oraz aktualna (bieżąca) polityczna gra wszystkich liczących się i bezpośrednio zainteresowanych aktorów.

W pracy wykorzystuję różnorodne źródła i bogatą literaturę. Autorzy starsi, przedwojenni, to: Aleksander Kroński, Tadeusz Bigo, Jerzy Panejko, Kazimierz W. Kumaniecki, Józef Staryszak. Ich opracowania stały się teoretyczną podstawą dla tworzenia samorządności w niepodległej Polsce. Bogata twórczość wyżej wymienionych pozostawiła również swoje piętno na pracach autorów okresu powojennego oraz współczesnych. W czasach PRL na szczególną uwagę – będąc istotnymi dla rozważań podjętych w niniejszej pracy – zasługują opracowania autorstwa Aleksandra Zawadzkiego, Jerzego Starościanka, Aleksandra Łuczaka, Piotra Winczorka. Z uwagi na fakt, że najistotniejszą częścią tej rozprawy jest okres następujący po historycznych obradach Okrągłego Stołu, kluczowe znaczenie mają wszelkiego rodzaju opracowa-

nia, artykuły i książki autorstwa Andrzeja Antoszewskiego, Bohdana Dolnickiego, Zyty Gilowskiej, Ludwika Habudy, Henryka Izdebskiego, Leona Kieresa, Michała Kuleszy, Zbigniewa Leońskiego, Alfreda Lutrzykowskiego, Zygmunta Niewiadomskiego, Andrzeja K. Piaseckiego, Andrzeja Piekary, Jerzego Regulskiego, Mirosława Steca, Jerzego Stępnia i wielu innych.

Bardzo ważnym źródłem informacji stały się ekspertyzy i opracowania sporządzone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych, Biuro Informacyjne Kancelarii Sejmu, Senacką Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. W pewnym zakresie wykorzystano również materiały archiwalne, pochodzące z archiwów lokalnych. Bardzo istotne okazały się wszelkiego rodzaju materiały źródłowe, specjalistyczne raporty oraz prasa fachowa. Trudno wyobrazić sobie niniejszą pracę bez analizy dokumentów pochodzących z Archiwum Sejmu i Senatu RP, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, a także Instytutu Spraw Publicznych, Centrum Badania Opinii Społecznej i Ośrodka Badań Opinii Publicznej. Duże znaczenie ma również literatura „pośrednia” z zakresu historii Polski i historii powszechnej państwa i prawa oraz historii doktryn polityczno-prawnych.

Problematyka samorządu terytorialnego w Polsce przedstawiona została w pięciu rozdziałach.

Rozdział pierwszy, pt. *Samorząd terytorialny jako problem polityczny i politologiczny*, koncentruje się na rozważaniach teoretycznych wokół instytucji samorządu jako części składowej administracji publicznej. Samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej w państwie, działa na podstawie prawa stanowionego przez państwo i pod jego nadzorem. Państwo, powołując samorząd terytorialny, zawęża zakres zadań publicznych administracji rządowej. Istnienie samorządu jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych demokratycznego państwa. Z takim stanowiskiem zgadza się większość autorów, jednakże różnią się oni w kwestiach definicyjnych, w określeniu roli samorządu oraz stopnia jego uniezależnienia.

Państwo, tworząc samorząd terytorialny, ogranicza wpływ rządowej administracji na sposób realizacji zadań przekazanych samorządowi. „Dwie jego zasadnicze cechy – jak zauważa M. Jaroszyński (1936: 8)

– posiadają znaczenie rozstrzygające: samorząd polega na uniezależnieniu (oczywiście w określonych prawem granicach) czynników lokalnych od organów centralnych, przez co przeciwdziała nadmiernej centralizacji; po wtóre – samorząd w swojej organizacji uwzględnia w najszerszej mierze czynnik obywatelski, powołując go do decydowania o sprawach publicznych, co jest najlepszym hamulcem nadmiernego biurokratyzmu”.

Samorząd terytorialny wyposażony w odrębną od państwa osobowość prawną jest wyrazem uznania wielości odrębnych interesów w ramach państwa i rezygnacji z zasady bezwzględnego prymatu interesu ogólnopaństwowego. Podział zadań między państwo jako podmiot polityczny i prawny oraz „upodmiotowione” samorzady terytorialne zależy od wielu czynników. Głównym kryterium podziału pozostaje niejako tradycyjnie „lokalność” zadań samorządu i ich powiązanie z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej.

Współczesny samorząd nie istniałby, gdyby nie powstało nowoczesne społeczeństwo obywatelskie. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z rewolucją francuską 1789 roku, w której główną rolę odegrało mieszczaństwo. Utorowała ona drogę dla przemian burżuazyjnych i przekształcenia państwa stanowiącego własność absolutnego monarchy najpierw w monarchię konstytucyjną, a następnie republikę, która uznała „prawa naturalne” gmin.

Równie istotnym zagadnieniem dla funkcjonowania demokratycznego państwa jest zasada pomocniczości. Zasada ta postuluje podział uprawnień legislacyjnych i podział środków finansowych. W społeczności lokalnej obywatel doświadcza życia w demokracji, a to zakłada istotny postulat wychowania do uczestnictwa. Przemiana mentalności społeczeństwa jest konieczna dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.

Rozdział drugi *Samorząd terytorialny w Polsce do 1990 roku* odzwierciedla historyczny proces kształtowania się samorządności na ziemiach polskich.

Śladów występowania zasad samorządności można dopatrzeć się w najodleglejszych czasach. Wyrażała się ona w rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobronie, samopomocy, solidarności (Wójcik 1999: 11). Tradycja samorządu terytorialnego w Polsce sięga czasów średniowiecza. To właśnie w tym okresie wykształciły się pierwsze instytucje, których zasadniczym atrybutem była niezależność od wła-

dzy królewskiej oraz prawo do samodzielnego wykonywania funkcji publicznych. Propozycje uregulowania i rozszerzenia zadań samorządu na ziemiach polskich pojawiły się w podjętych przez Sejm Wielki reformach roku 1791. Ostateczny rozbiór Rzeczypospolitej dokonany cztery lata później przerwał proces kształtowania się terytorialnej samorządności. W okresie zaborów cała administracja funkcjonowała w oparciu o zasady charakterystyczne dla każdego z zaborców.

Rekonstrukcji samorządu – przy wykorzystaniu wzorców państw zaborczych – dokonano po zakończeniu I wojny światowej. Konsekwentne dążenie do unifikacji i demokratyzacji znalazło swoje odzwierciedlenie w Konstytucji z 17 marca 1921 roku. Przewidywała ona trzy stopnie samorządu terytorialnego, pokrywające się z podziałem administracyjnym państwa. Historia samorządu w latach 1918–1939 to samorząd odbudowany w gminach wiejskich, miastach i powiatach oraz w wybranych województwach¹. W okresie tym przedstawiono wiele koncepcji funkcjonowania samorządu. Wszelkie rozważania w tej kwestii upadły jednak wraz z wejściem w życie ustawy z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Przyznawała ona administracji rządowej duży wpływ na samorząd; wprowadziła jednolity ustrój samorządu gminnego i powiatowego; ustaliła podział organów samorządu na stanowiące, kontrolujące oraz wykonawcze.

Uchwalona dwa lata później Konstytucja kwietniowa uznała samorząd za integralną część ustroju władzy państwowej, jednakże wzmocniła jego uzależnienie od administracji rządowej.

Należy jednak pamiętać, że w okresie międzywojennym w sposób znaczący rozwinęła się polska nauka prawa administracyjnego, której istotnym elementem stała się szeroko pojęta samorządność.

Rozdział trzeci *Odbudowa samorządu terytorialnego w Polsce* opisuje, jak doszło do transformacji ustrojowej oraz na ile ważną rolę w procesie demokratyzacji państwa odegrała idea samorządności. Przedstawia sposób przywrócenia samorządu terytorialnego, jego ustrój, zadania, kompetencje oraz problemy, z jakimi przyszło się zmierzyć gminom w nowym polityczno-gospodarczym systemie III Rzeczypospolitej. W rozdziale tym omawiam także szereg projektów reformy samorządu terytorialnego oraz przebieg dyskusji parla-

¹ Faktycznie istniał on w 3 z 16 województw II Rzeczypospolitej: pomorskim, poznańskim i śląskim (autonomia).

mentarnych i pozaparlamentarnych, w których udział brali politycy, naukowcy, działacze samorządowi i publicyści.

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych to czas odrodzenia samorządu lokalnego w Polsce. Dyskusja wokół problematyki samorządowej miała miejsce w ramach dyskusji w kręgu opozycyjnym na długo przed upadkiem PRL. Bezpośrednio odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce poprzedziły obrady Okrągłego Stołu. Ostatecznie nastąpiło ono w 1990 roku. Samorządowe gminy rozpoczęły swoją działalność po wyborach z 27 maja 1990 roku. Gminy stały się jedynymi jednostkami samorządowymi funkcjonującymi w dwustopniowym podziale terytorialnym.

Okres po 1990 roku można scharakteryzować jako permanentną batalię o reformę państwa. Istotne znaczenie dla wprowadzenia wieloszczeblowego samorządu terytorialnego i reformy administracji publicznej miało uchwalenie nowej Konstytucji. Uregulowała ona podstawowe sprawy dotyczące ustroju terytorialnego; przyjęła zasady pomocniczości państwa, dialogu społecznego i decentralizacji („ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej” – art. 15, ust. 1) oraz klauzulę korporacyjną („ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” – art. 16, ust. 1).

Rozdział czwarty, zatytułowany *Nowy ustrój administracji publicznej w Polsce*, przedstawia sposób wprowadzenia wieloszczeblowego samorządu terytorialnego oraz nowe zasady funkcjonowania administracji publicznej w Polsce.

Myśl i zamierzenia polityków, naukowców i działaczy samorządowych w zakresie rozbudowy samorządu wyższych stopni oraz wprowadzenie zmian w systemie administracji publicznej urzeczywistniły się za rządów koalicji AWS-UW.

Założenia reformy miały zostać osiągnięte poprzez zasadniczą zmianę organizacji polskiej terenowej administracji publicznej. Podstawowe z tych zmian to: utworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa, zespolenie pod zwierzchnictwem wojewody i starosty większości dotychczasowych administracji specjalnych oraz decentralizacja i dekoncentracja zadań administracji publicznej (nowy rozdział kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorządową).

Wprowadzenie kolejnych szczebli samorządu terytorialnego, powiatów i województw-regionów, dokonało się za sprawą dwóch ustaw

o samorządzie wojewódzkim i powiatowym z 5 czerwca 1998 roku. Ostatecznie nowy kształt terytorialny przyjęto 24 lipca 1998 roku ustawą o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie – DzU 1998, nr 99, poz. 631).

Rozdział ostatni, zatytułowany *Ustrój i finansowe podstawy działalności samorządu terytorialnego*, przedstawia obowiązujący model podziału terytorialnego państwa na gminy, powiaty i województwa, klasyfikację zadań samorządu oraz role, jakie wyznacza on administracji samorządowej. Przybliża on również zagadnienia związane z funkcjonowaniem organów samorządowych, ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji obywatelskiej w sprawowaniu władzy. Istotną jego część stanowi także działalność finansowa samorządu oraz instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Niniejsza monografia jest ponadto próbą oceny i odpowiedzi na pytania: jakie znaczenie dla państwa i społeczeństwa ma samorząd terytorialny? Czy faktycznie jest on – w przypadku Polski – urzeczywistnieniem decentralizacji? Te i wspomniane wcześniej zagadnienia i problemy wyznaczają dwie wykorzystane w pracy metody badawcze. Pierwszą z nich jest metoda historyczno-krytyczna, której celem jest ukazanie, jak formułowały się i ewoluowały idee samorządowe oraz szeroko pojęta myśl i nauka o samorządzie terytorialnym. Drugą metodą przyjętą w pracy jest komparatystyka, umożliwiająca porównanie poglądów i rozwiązań powstających w odmiennych warunkach oraz w innym czasie. Niniejsza monografia obejmuje stan prawny na dzień 15 maja 2014 roku.

Łódź, 15 maja 2014 r.