

Paweł Antkowiak

Samorząd terytorialny w Polsce w procesie budowy państwa demokratycznego

Wymiar wyborczy i finansowy



**Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2017**

Biblioteka Wydziału
Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM
w Poznaniu
sygn. 31408

Recenzenci:

prof. dr hab. Arkadiusz Ptak

prof. dr hab. Krzysztof Hajder

Skład i projekt okładki:

Filip Biały

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

ISBN 978-83-65817-11-2

Skład komputerowy – „MRS”

60-408 Poznań, ul. P. Żołotowa 23, tel. 61 843 09 39

Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

Wstęp	5
Rozdział I. Geneza i istota samorządu	7
1. Transformacja systemowa w Polsce	7
2. Geneza samorządu	18
3. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	31
4. Inne formy samorządu korporacyjnego w Polsce	35
Rozdział II. Samorząd terytorialny w Polsce	43
1. Początki nowoczesnego samorządu terytorialnego na ziemiach polskich	43
2. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej	49
3. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego po roku 1945	56
4. Restytucja samorządu terytorialnego po roku 1989	59
5. Ustrój samorządu terytorialnego	67
6. Perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce	74
Rozdział III. Rywalizacja wyborcza na poziomie lokalnym	78
1. Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych	78
1.1. Rok 1990	78
1.2. Rok 1994	80
1.3. Rok 1998	82
1.4. Rok 2002	85
1.5. Rok 2006	88
1.6. Rok 2010	91
1.7. Rok 2014	93
2. Przyszłość samorządowego prawa wyborczego	95
3. Personalizacja polityki na szczeblu lokalnym	98
Rozdział IV. Ocena funkcjonowania systemu finansowego na poziomie lokalnym	118
1. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	118
2. Racjonalizacja kosztów i efektywność zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego	122
3. Nieracjonalne koszty działania jednostek samorządu terytorialnego – przykład Gminy Dąbie w województwie wielkopolskim	131

4. Budżet zadaniowy	147
5. Centra usług wspólnych	152
6. Propozycje zmian w systemie finansów samorządowych	156
Zakończenie	161
Bibliografia	163

WSTĘP

Demokracja stanowi jeden z fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej. Jest ona przeciwieństwem funkcjonującego w Polsce do 1989 roku systemu autorytarnego, ograniczającego wolność i prawa publiczne obywateli. Jak się powszechnie uważa, istota systemu demokracji obywatelskiej realizuje się najlepiej w samorządzie. Jest on wyrazem procesu decentralizacji, która odegrała kluczową rolę w polskiej transformacji systemowej. Samorząd stanowi również swego rodzaju ograniczenie dla wszechwładztwa państwowego i jest znakomitą szkołą wyrobienia obywatelskiego, które przyczynia się do tworzenia w Polsce społeczeństwa obywatelskiego. Według zamierzeń twórców reform samorządowych, podstawowymi celami ich wprowadzenia miały być: decentralizacja państwa poprzez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do jednostek samorządowych, a także budowa instytucji demokracji obywatelskiej. Założenie było bardzo proste – im bliżej obywatela zapadać będą decyzje, tym trafniej odpowiadać one będą na społeczne zapotrzebowanie.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego trwale wpisało się już w strukturę administracyjną państwa i prawie nikt nie neguje jego istnienia i skuteczności działania. Warto jednak odnotować, że proces budowy samorządu terytorialnego w Polsce nie jest skończony, a przed nami pojawiają się kolejne wyzwania. Ciągłe dyskutujemy między innymi nad zasadami finansowania działalności samorządów, zakresem ich kompetencji, przekazywaniem kolejnych zadań samorządom bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych, rozwojem instytucji demokracji lokalnej czy samorządową ordynacją wyborczą. Mnogość zagadnień związanych z jego potencjalnym rozwojem sprawia, że w niniejszym opracowaniu analizie poddane zostaną dwa obszary: wyborczy oraz finansowy aspekt funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Praca składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono genezę i istotę samorządu, zaczynając rozważania od wyjaśnienia terminu transformacja systemowa, której integralnym elementem stała się restytucja samorządu terytorialnego w Polsce. Następnie przedstawiona została geneza samorządu oraz jego istota. W ostatniej części opracowania przedstawione zostały inne formy samorządu korporacyjnego w Polsce, które często pomijane są w opracowaniach naukowych dotyczących samorządu. Prócz samorządu terytorialnego w Polsce wykształciły się inne formy samorządu korporacyjnego. Samorząd terytorialny ma charakter powszechny, gdyż obejmuje wszystkich obywateli zamieszkałych

na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego. Samorząd specjalny natomiast obejmuje osoby czynne w danej gałęzi gospodarki (samorząd gospodarczy: przemysłowo-handlowy, rolniczy, rzemieślniczy), bądź też wykonujące określony zawód (samorząd zawodowy). W rozdziale drugim przedstawiono historię samorządu terytorialnego na ziemiach polskich, szczególną uwagę poświęcając jego restytucji po roku 1989, która stała się integralną częścią przemian ustrojowych okresu transformacji. Pokróćce przedstawiono również ustrój współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce, a także perspektywy jego rozwoju.

Dwa kolejne rozdziały stanowią sedno rozważań tego opracowania. W rozdziale trzecim scharakteryzowano ewolucję samorządowej ordynacji wyborczej, wskazując na momenty, w których dochodziło do kluczowych zmian w zasadach rywalizacji wyborczej na poziomie lokalnym. Wskazano w szczególności zmiany, które – jak można przypuszczać – miały przede wszystkim podłoże polityczne i nie wynikały z realnych i racjonalnych potrzeb środowiska samorządowego. W rozdziale zwrócono uwagę na propozycje zmian w Kodeksie wyborczym, które wydają się mieć podobne podłoże. Wreszcie scharakteryzowano proces zwany personalizacją polityki, który w wyraźny sposób wpływa na obraz i przebieg samorządowej kampanii wyborczej. W rozdziale czwartym starano się ocenić funkcjonowanie lokalnego systemu finansowego na poziomie lokalnym, zwracając szczególną uwagę na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, a także racjonalizację kosztów działania i efektywność zarządzania finansami lokalnymi. Na przykładzie gminy Dąbie starano się również wykazać efekty nieracjonalnego dysponowania pieniędzem publicznym. W tej części opracowania scharakteryzowano również instrumenty, które mają zwiększyć efektywność realizacji lokalnej polityki finansowej, takie jak budżet zadaniowy oraz Centra Usług Wspólnych. Wreszcie na koniec wskazano propozycje zmian w systemie finansów samorządowych – postulowane zarówno przez środowisko naukowe, jak i samorządowe.

Tak ukształtowany system samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform. Wskazane w opracowaniu dwa obszary – wyborczy oraz finansowy – stają się często przedmiotem zainteresowania partii politycznych chcących uzyskać maksymalnie duży wpływ na bieg spraw lokalnych i regionalnych, poszerzając tym samym swoją sferę wpływu. Nie ulega jednak wątpliwości, że często dzieje się to ze szkodą dla wspólnot lokalnych o czym mowa w niniejszym opracowaniu.

Rozdział I

GENEZA I ISTOTA SAMORZĄDU

1. TRANSFORMACJA SYSTEMOWA W POLSCE

Pojęcie *transformacja* pochodzi z języka łacińskiego i w znaczeniu etymologicznym oznaczało przekształcenie, przeobrażenie czy przemieszczenie. W ostatniej dekadzie XX wieku nazwę tą włączono do języka nauk społecznych, określając nią zmiany, jakie zachodziły i zachodzą w systemach społecznych tzw. państw postkomunistycznych¹.

Zdaniem Zbigniewa Bloka, transformacja systemowa to wielki, globalny proces społeczny, który sięga głęboko we wszystkie podsystemy systemu społecznego. W jego ocenie „szczególna rola przypada podsystemowi politycznemu, ale o jego powodzeniu zadecydują jakościowe zmiany w systemie ekonomicznym. W dalszej kolejności, a właściwie równoległe z tymi zmianami w tych kluczowych dla procesu transformacji systemach, postępują zmiany w strukturze społecznej, które petryfikują nowe układy bądź wymuszają zwolnienie tempa, a nawet mogą wywołać impulsy w kierunku restauracji starych rozwiązań. (...) Ostatecznie proces ten zostanie zakończony dopiero wtedy, gdy zostanie odwzorowany w świadomości społecznej, tzn. wtedy, gdy wyrosłe na bazie nowej jakości systemu społecznego wartości zostaną zinterioryzowane przez znaczące grupy i warstwy społeczne”².

Warto zwrócić uwagę, że pojęcie transformacji ma chwiejne znaczenie ze względu na jego prakseomorficzny charakter, bowiem to praktyka społeczna wywiera silny wpływ na jego rozumienie, które zmienia się wraz z postętami samego procesu transformacji. Określenia przymiotnikowe dodawane do pojęcia transformacji zdają się ogólnie wskazywać, co podlega przeobrażeniom, a właściwie co jest przedmiotem zmian. W przypadku użycia kategorii transforma-

¹ Z. Blok, *Transformacja systemowa – próba scharakteryzowania procesu*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce: wybrane problemy*, red. Z. Blok, Poznań–Toruń 1993, s. 8.

² Z. Blok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnątrzsystemowych na przykładzie Polski*, Poznań 2006, s. 128–129.

cji ustrojowej akcentuje się bardziej przemianę modelu ustrojowego państwa. Natomiast zastosowanie kategorii transformacji systemowej sugeruje, że chodzi o przemianę bliżej nieokreślonego systemu – w domyśle systemu politycznego lub szerszej systemu społecznego³.

Mirosław Chałubiński uznaje, że używanie pojęcia transformacji nawet bez podania definicji jest bardzo użyteczne, bowiem z kontekstu stosowania tego pojęcia wynika jego znaczenie. Do zalet pojęcia transformacji zalicza on to, że:

- zakłada ona całościowe (systemowe) ujęcie badanych procesów zjawisk społecznych, gospodarczych i politycznych, sugeruje interdyscyplinarność i wieloaspektowość spojrzenia;
- nie przesądza się hierarchii ważności poszczególnych czynników (ekonomicznych, politycznych czy ideologicznych) w determinowaniu kształtu procesów zmian społecznych i tego, czy mają one charakter endogenny (wewnętrzny), czy egzogeny (zewnętrzny); możliwe jest również uwzględnienie zarówno skutków działań planowanych, intencjonalnych, jak również żywiołowych, związanych z błędami popełnianymi przez elity polityczne, z oddziaływaniem podłoża historycznego, czy nieprzewidywalną interferencją różnych czynników;
- skutki transformacji systemowej nie muszą być wcale pozytywne, nie muszą oznaczać modernizacji struktur gospodarczo-politycznych; może być odwrotnie, gdyż w niektórych przypadkach możliwy jest regres (np. zapasę gospodarcza)⁴.

Andrzej Sakson stwierdza, że pod pojęciem transformacji rozumie się teorię wyjaśniającą długofalowe przemiany cywilizacyjne i systemowe. Termin ten jest często używany dla określenia takich zjawisk jak: zmiana, radykalna zmiana społeczna, wielka przemiana, długofalowa zmiana społeczna, przejście, przeobrażenie, ale także metamorfoza, zwrot historyczny, rewolucja, ewolucja, modernizacja, reforma, postęp czy rozwój. Wyróżnia się transformację: rewolucyjną lub ewolucyjną, sterowaną lub spontaniczną, skokową lub ciągłą, incydentalną lub długotrwałą, przeprowadzoną z użyciem przemocy lub w drodze dyskursu społecznego, rozwojową lub regresywną itp. W przypadku transformacji postkomunistycznej, rozumianej jako specyficzna forma wielkiej zmiany społecznej,

³ J. Błuszkowski, *Dylemat jako kategoria analizy procesu transformacji społecznej*, (w:) *Dylematy polskiej transformacji*, red. J. Błuszkowski, Warszawa 2008, s. 27–28.

⁴ M. Chałubiński, *Transformacja systemowa w państwach postkomunistycznych. Termin, pojęcie i przedmiot badań*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce i krajach postkomunistycznych. Studia i rozprawy*, red. M. Chałubiński, Pułtusk 2006, s. 16–17; por. M. Chałubiński, *Problemy badawcze postkomunistycznych transformacji*, (w:) *Transformacje systemowe w Polsce i innych krajach postkomunistycznych (3). Mass media a polityka*, red. M. Chałubiński, J. Wojnicki, Pułtusk 2010, s. 39–50.

mamy do czynienia z równoczesnym występowaniem procesów zmian instytucjonalnych zmierzających do stworzenia: gospodarki rynkowej, demokratyzacji życia politycznego oraz przemian w sferze społecznej i kulturowej⁵.

Wielu autorów uznaje, że transformacja systemowa w Polsce jest ciągłym procesem zmian, za których początek uznaje się rok 1989. Dodają oni jednak, że do wydarzeń drugiej połowy 1989 roku nie doszłoby, gdyby nie wcześniejsze wydarzenia w Polsce i na świecie. Uznają więc oni, że rok 1989 był apogeum i jednocześnie symbolem przemian polskiej rzeczywistości. Wśród procesów transformacyjnych w Polsce wyróżnia się najczęściej trzy komplementarne poziomy zmian. Pierwszy z nich to przechodzenie od systemu gospodarki centralnie planowanej, sterowanej przez państwo, do gospodarki rynkowej, gdzie siłą kształtującą wzajemne stosunki jest „niewidzialna ręka rynku”. Drugą płaszczyzną przemian była zmiana systemu politycznego z autorytarnego na system demokratyczny. Trzecim poziomem transformacji była ewolucyjna przemiana społeczeństwa socjalistycznego w społeczeństwo obywatelskie⁶.

Pisząc o zmianie systemu politycznego należałoby go również zdefiniować. Pojęcie systemu politycznego pojawiło się wśród kategorii politycznych niedawno. Wcześniej próbowano pewne zjawiska polityczne opisać takimi określeniami jak rząd, państwo czy społeczeństwo⁷. Zdaniem Konstantego Adama Wojtaszczyka, system polityczny to ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych – formalnych i nieformalnych – uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół generalnych zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między nimi⁸. Według Andrzeja Antoszewskiego, system polityczny odnosi się do sfery władzy publicznej i obejmuje całokształt mechanizmów funkcjonujących w jej obszarze lub szerzej w tym, co określa się jako życie polityczne danego społeczeństwa⁹. Andrew Heywood uznaje natomiast, że system polityczny to sieć powiązań odnoszących się do podziału władzy, majątku i zasobów w społeczeństwie. System polityczny czy ustrój uwzględnia nie tylko mechanizmy rządzenia i instytucje państwa, ale struktury i procesy, za pomocą których współdziałają z całym społeczeństwem¹⁰.

⁵ A. Sakson, *Wstęp*, (w:) *Transformacja w Polsce i w Niemczech wschodnich – próba bilansu*, red. A. Sakson, Poznań 2009, s. 7.

⁶ M. Zbytńiewski, *Wymiar społeczny: spontaniczne ruchy społeczne i elity alternatywne*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010, s. 65.

⁷ J. Itrach-Drabarek, *Przemiany systemu politycznego*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010, s. 95.

⁸ K. A. Wojtaszczyk, *Państwo współczesne*, (w:) *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2003, s. 236.

⁹ A. Antoszewski, *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, (w:) *Studia z teorii polityk*, t. I, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1999, s. 73.

¹⁰ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 30.

Wojciech Roszkowski uznaje, że: „System komunistyczny został oparty na kilku zasadniczych założeniach. Po pierwsze, miał on ambicje kontrolowania wszystkich aspektów życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego. Po drugie, celowi temu służył wszechmocny aparat partii i policji politycznej. Po trzecie, jednym z głównych narzędzi kontroli społecznej był system gospodarki nakazowo-rozdziałczej. Po czwarte, posłuszeństwo obywateli wymuszano za pomocą państwowego terroru i propagandy. Istotą systemu było przeciwdziałanie jakiegokolwiek działalności niepodlegającej kontroli aparatu partii-państwa. Nawet pozornie neutralna aktywność była akceptowana tylko wtedy, jeśli odbywała się z inicjatywy władz. Mogła być jednak oceniona jako działania «wrogie», jeśli wynikała z inicjatywy oddolnej. Po piąte, państwa bloku radzieckiego, w tym Polska, były zależne od ZSRR. Po szóste wreszcie, rzeczywistość różniła się z jej oficjalnym opisem, co powodowało i nadal powoduje liczne trudności poznawcze i psychologiczne. Komunizm był unikatowym doświadczeniem, nie tyle dlatego, że stosował terror i propagandę, ale może bardziej dlatego, iż kazał ludziom nazywać się demokracją, wierzyć, że jest «postępowa» oraz że jest środkiem i celem oznaczającym możliwość osiągnięcia szczęścia”¹¹.

Tadeusz Wallas zauważa, że przejście władzy w Polsce w 1989 roku przez ugrupowania niekomunistyczne ostatecznie przesądziło o upadku systemu społeczno-politycznego i ekonomicznego, jaki ukształtował się w Polsce po II wojnie światowej. Uznaje on, że stosunkowo szybki demontaż instytucji i mechanizmów stanowiących główne filary autorytarnego reżimu nastąpił dzięki zdecydowanemu poparciu społeczeństwa oraz braku większego sprzeciwu ze strony sił związanych ze starym ustrojem i ich dekompozycją. Jego zdaniem w początkowym okresie przemian przede wszystkim:

- dokonano faktycznego, a następnie formalnego odrzucenia dominacji partii komunistycznej w życiu publicznym;
- poszerzono swobody polityczne i ekonomiczne (m.in. zniesiono cenzurę i wprowadzono swobodę zrzeszania się);
- rozpoczęto proces decentralizacji zarządzania państwem i rozwoju samorządu terytorialnego;
- przeprowadzono całkowicie wolne wybory organów samorządu terytorialnego, prezydenta i parlamentu w oparciu o zdemokratyzowane prawo wyborcze;
- przystąpiono do wprowadzania mechanizmów rynkowych w gospodarce¹².

Z. Blok podkreśla, że nowy ład polityczny złamał pięć podstawowych monopolu, które tworzyły poprzedni reżim polityczny, a mianowicie: monopol

¹¹ W. Roszkowski, *Transformacja systemowa – Polska na tle porównawczym*, „Studia Polityczne” 2001, nr 12, s. 19.

¹² T. Wallas, *Demokracja czy autorytaryzm*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce: wybrane problemy*, red. Z. Blok, Poznań–Toruń 1993, s. 48.

polityczny partii, monopol jednolitej władzy państwowej, monopol własności państwowej, monopol polityki finansowej i obrotu międzynarodowego, monopol administracji państwowej¹³.

Transformacja systemowa określana bywa w niektórych aspektach rewolucją, podczas gdy innym razem szuka się pewnej ciągłości, zwłaszcza w procesach reformowania socjalistycznej gospodarki polskiej. Różnorodność terminologii stosowanej przy opisie tego procesu wynika między innymi z faktu, że zmiany objęły większość dziedzin życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Trudność ze związłym i jednoznacznym scharakteryzowaniem polskiej transformacji systemowej wynika również stąd, że dokonane przeobrażenia różnią się zarówno co do zakresu, głębokości, jak również skutków, metod i kierunku, w jakim zostały dokonane. Trudno więc mówić o jednoznacznym sukcesie bądź porażce, bowiem „w ocenie polskiej drogi do kapitalizmu nieuprawnione są wszelkie skrajne sądy”¹⁴.

Zmiany ustrojowe bywają również określane jako przejście, powrót do gospodarki rynkowej, czy też reforma. Traktując ogół procesów gospodarczych uruchomionych transformacją systemową jako szereg reform, należy podkreślić ich szeroki zakres. Sama reforma powinna być bowiem rozumiana bardziej jako zmiana wewnątrz systemu, niż zmiana systemu jako pewnej całości. Rewolucja natomiast może być zdefiniowana jako masowy ruch przerywający w sposób gwałtowny istniejące instrumenty legitymizacji władzy. Nie ulega jednak wątpliwości, że niektóre elementy transformacji systemowej w Polsce miały charakter rewolucyjnych, jak chociażby: likwidacja monopartyjnego systemu sprawowania władzy, zniesienie sformalizowanej cenzury, przywrócenie podstawowych swobód obywatelskich i instytucji demokratycznych. Z kolei powstawanie nowej struktury własnościowej gospodarki polskiej było procesem długotrwałym i jako taki miało charakter ewolucyjny¹⁵.

W procesie transformacji wyodrębnia się kilka faz przechodzenia ze starego systemu do nowego:

- fazę początkową, w której uruchomione są procesy społeczne, charakteryzujące się „mocą transformacyjną”, czyli zdolnością przekształcenia *ancien régime* w nowy system społeczny;
- fazę międzysystemową, w której stary system już nie funkcjonuje, zaś nowy dopiero zaczyna się wyłaniać;
- fazę zaawansowaną, czyli przekroczenie masy krytycznej zmian, powodującej definitywne przejście starego systemu do historii;

¹³ Z. Blok, *Transformacja jako...*, op. cit., s. 174.

¹⁴ A. Dylus, *Zmienność i ciągłość. Polskie transformacje ustrojowe w horyzoncie etycznym*, Warszawa 1997, s. 18.

¹⁵ P. Zalewa, *Transformacja ustrojowa a kształt polskiego systemu ekonomicznego*, Lublin 2008, s. 43–44.

- fazę postrewolucyjną, charakteryzującą się wygaśnięciem rewolucyjnej euforii i wejściem nowego systemu w obszar codziennych doświadczeń społeczeństwa;
- fazę konsolidacji, w której system stabilizuje się i staje się praktycznie jedynym dostępnym w życiu publicznym polem gry interesów i wartości.

Wydaje się, że Polska znajduje się obecnie w fazie konsolidacji, a więc w momencie krzepnięcia nowego systemu, utrwalania i formalizowania (w postaci prawa) jego reguł, stabilizowania działania podstawowych instytucji systemu, a także słabnięcia postaw i zachowań niezgodnych z systemowymi. Jednocześnie upowszechniane są postawy i zachowania zgodne z logiką nowego ładu¹⁶.

W dyskusji nad transformacją systemową często pojawia się również pojęcie tranzycji. Jest to określenie pochodzące z języka angielskiego dla nazwania procesu przechodzenia niektórych państw od systemu autorytarnego do demokratycznego. W tym ujęciu proces demokratyzacji ujmowany jest bardzo szeroko, bowiem wyróżnia się cztery etapy na drodze demokratyzacji systemu: rozpad rządów autorytarnych, tranzycja, konsolidacja oraz dojrzewanie demokratycznego porządku politycznego. Tranzycja jest tym etapem procesu, który obarczony jest największym ryzykiem. Jest to termin, który można przypisać prawie wyłącznie do zmian politycznych, bowiem dotyczy tylko instytucjonalizacji demokracji. Na ogół nie dotyczy on urynkwienia gospodarki, czy innych zmian. Z. Blok uznaje, że tranzycja dotyczy tylko pewnej części tej radykalnej zmiany, która zamierza się realizować w ramach transformacji systemowej¹⁷.

W nauce o polityce dyskutuje się również, od którego momentu możemy mówić o początku transformacji systemowej w Polsce. O ile odzyskanie niepodległości po 123 latach zaborów i początek II Rzeczypospolitej symbolicznie ustalono na dzień 11 listopada 1918 r., o tyle wskazanie analogicznego momentu w przypadku narodzin III Rzeczypospolitej okazuje się problematyczne. Trudność polega na tym, że omawiany okres obfituje w wiele dat i wydarzeń, które stanowić mają moment przełomowy polskiej transformacji systemowej. W dyskusji powtarzany jest pewien katalog wydarzeń, które uznawane są za początek przemian. Roman Kuźniar stwierdził: „Odwołując się do znanych maksym jednego z rzymskich cesarzy, można powiedzieć, że 4 czerwca 1989 r. (wybory parlamentarne) «kości zostały rzucone», czego rezultatem był spektakularny sukces obozu solidarnościowego, 12 września zaś «został przekroczony rubikon» – premierem pierwszego niekomunistycznego rządu po II wojnie świato-

¹⁶ E. Wnuk-Lipiński, *Legitymizacja i konsolidacja systemu po radykalnej zmianie ustrojowej*, „Studia Polityczne” 2001, nr 12, s. 7–9; por. J. Kofman, W. Roszkowski, *Transformacja i postkomunizm*, Warszawa 1999, s. 31–39.

¹⁷ Z. Blok, *Transformacja systemowa...*, op. cit., s. 120–121.

wej został wybitny intelektualista i działacz opozycji demokratycznej, reprezentujący środowisko inteligencji katolickiej, Tadeusz Mazowiecki”¹⁸. W literaturze przedmiotu można jednak spotkać odwołania do wydarzeń dużo wcześniejszych (np. wydarzeń sierpnia 1980 roku) oraz dużo późniejszych (np. uchwalenie Konstytucji RP z 1997 roku). Najczęściej jednak początki III Rzeczypospolitej utożsamiane są właśnie z rokiem 1989, czego wymiernym przejawem jest chociażby odwołanie zawarte w pierwszych słowach preambuły Konstytucji RP¹⁹, powszechność określenia „pokolenie ‘89”, czy chociażby określenie „jesień narodów” odnoszące się do jesieni 1989 roku²⁰.

Należy również powiedzieć, że polska transformacja systemowa nie była procesem niezależnym od czynników zewnętrznych. W drugiej połowie XX wieku pojawiały się pewne przesłanki zmian, które skumulowały się następnie w postaci rewolucji informacyjnej. Rewolucji sprzyjała także koncentracja kapitałów, powstawanie i ekspansja ponadnarodowych korporacji, które często dysponowały większymi środkami finansowymi, niż niektóre państwa Europy Zachodniej. Wszystko to przekształciło się z kolei w trudny do zdefiniowania i wywołujący liczne spory proces nazywany globalizacją, którego ostateczny kierunek i skutek jest nadal nieznany. Zapoczątkowane przez Michaiła Gorbaczowa rozluźnienie imperialnej polityki Związku Radzieckiego pod hasłami jawności i przebudowy umożliwiło dynamiczne zmiany także w Polsce. Jak się wydaje był to niezbędny warunek zewnętrzny dla przeprowadzenia zmian w Polsce. Postępujące osłabienie, a w konsekwencji rozpad systemu bloku krajów skupionych wokół Związku Radzieckiego stworzyło możliwość samostanowienia wielu narodom pozostającym dotychczas w istotnej zależności od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, w tym również Polski²¹.

Należy jednak powiedzieć, że transformacja systemowa przyniosła również wiele rozczarowań. Wspólną cechą transformacji postkomunistycznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej były skutki uboczne wielkiej zmiany społecznej. Piotr Sztompka wyróżnia cztery rodzaje zjawisk istotnych dla ogółu społeczeństwa wynikających z procesów transformacji:

- pojawienie się nowych form ryzyka i zagrożeń: wzrost bezrobocia i obaw o pracę, utrata bezpieczeństwa socjalnego i redukcja opiekuńczych funkcji

¹⁸ R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 40.

¹⁹ „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej”.

²⁰ Ł. Wawrowski, *W poszukiwaniu początku III RP*, (w:) *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej: Płaszczyzny – wymiary – kierunki*, red. S. Wróbel, Toruń 2010, s. 113–115.

²¹ P. Zalewa, op. cit., s. 45; por. A. Nowak-Far, *Transformacja polityczna*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010, s. 53–64.

- państwa, eksplozja przestępczości, w tym nowych form przestępczości zorganizowanej, kontakt z grupami obcymi etnicznie i kulturowo, a więc imigrantami, uchodźcami, robotnikami sezonowymi;
- pogorszenie się warunków życia: obniżenie standardów życia znacznych grup (robotników wielkoprzemysłowych, rolników), a także pojawienie się enklaw rzeczywistej biedy, relatywną degradację prestiżową niektórych środowisk, długo utrzymującą się inflację, niewydolność i utrudnioną dostępność do służb publicznych (administracji, policji, sądownictwa i służby zdrowia);
 - nowe postrzeganie problemów istniejących wcześniej: pojawienie się ostrej świadomości zagrożeń ekologicznych, degradacja zdrowotna społeczeństwa;
 - aktualizację i rewizję pamięci wybranych zdarzeń z przeszłości: rozliczenia z komunistyczną przeszłością, problem lustracji, dekomunizacji, odpowiedzialności za kolaborację z ówczesnym reżimem i współpracę ze służbami specjalnymi²².

W roku 1989 wraz z dojściem do władzy autentycznych reprezentantów narodu polskiego wybranych w sposób demokratyczny zanegowane zostały podstawowe zasady ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Pojawił się więc problem przebudowy systemu prawnego, który można sprowadzić do pytania, czy należy odrzucić stworzony w latach 1944–1989 system prawny i budować go od nowa, czy też zaakceptować, przynajmniej czasowo, ten system i na drodze ewolucji wprowadzać konieczne zmiany. Jak zauważa Jacek Sobczak, w ostateczności zwyciężyła ta druga opcja, która pośrednio doprowadziła do sytuacji, w której na terenie Polski obowiązywało prawo składające się z norm ustanowionych w II Rzeczypospolitej i niezmienione po zakończeniu II wojny światowej, przepisy pochodzące z okresu PRL oraz zupełnie nowe akty prawne tworzone po roku 1989. Różnorodna geneza obowiązujących w Polsce aktów ustawodawczych oraz odmienne założenia aksjologiczne i prakseologiczne, w poważny sposób determinowało ich treść. Spowodowało to, że obowiązujący w początkowej fazie transformacji systemowej model prawny sprawiał wrażenie niespójnego. Zmiany dotyczące zasad funkcjonowania organów władzy i administracji, ich ustroju, pozycji w systemie organów państwa oraz kompetencji, podziału zadań między or-

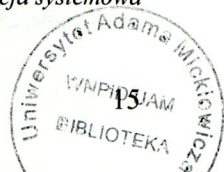
²² P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 463. Negatywne skutki transformacji powodują, że nowe władze musiały zabiegać o przychylność społeczeństwa we wprowadzaniu zaproponowanych przez siebie reform. Więcej na ten temat: M. Kacperska, *Legitymizacja władzy w Polsce w procesie transformacji systemowej*, (w:) *Czy upadek demokracji? Wymiar praktyczny*, red. A. Stelmach, Poznań 2007, s. 75–87; M. Wróblewska, *Spoleczny odbiór legitymizacji w okresie transformacji systemowej w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 1, s. 119–134.

gany administracji rządowej i samorządowej nie wywołały poważniejszych kontrowersji²³.

Należy również powiedzieć, że o demokratycznym państwie prawa, do miana którego aspiruje III Rzeczypospolita możemy mówić wówczas, gdy w procesie stanowienia i stosowania prawa państwo i obywatele przestrzegają następujących zasad:

- przepisy prawa pozytywnego pozostają w zgodzie z elementarnymi zasadami sprawiedliwości, słuszności oraz podstawowymi prawami człowieka i obywatela, a zwłaszcza z prawem do wolności, równości i godności;
- obowiązujący w państwie system prawny cechuje historycznie uwarunkowana ciągłość, a co za tym idzie trwałość i stabilność unormowań dotyczących poszczególnych dziedzin życia społecznego, politycznego, gospodarczego, przynajmniej w częściach dotyczących podstawowych założeń, na których oparty jest system prawny;
- państwo ma charakter świecki i jest zorganizowane w oparciu o zasadę podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz o takie ich rozgraniczenie, aby umożliwiała to wzajemną skuteczną kontrolę oraz przeciwdziałało nadmiernemu koncentrowaniu władzy;
- władza ustawodawcza czerpie swój rodowód z wolnych, demokratycznie przeprowadzonych wyborów; władza wykonawcza jest emanacją władzy ustawodawczej, odpowiedzialną przed nią za swoje działania; władza sądownicza reprezentowana jest przez niezależne, bezstronne sądy i niezawisłych sędziów, gwarantuje obywatelom bezpieczeństwo prawne oraz prawo do pełnego odszkodowania w wypadku wyrządzenia szkody przez urzędnika państwowego;
- ustrój państwa, podstawowe zasady życia politycznego, społecznego i gospodarczego, pozycja prawna obywateli, zwłaszcza ich podstawowe wolności, prawa i obowiązki, a także podstawowe założenia funkcjonowania poszczególnych władz, określone są w Konstytucji, jako akcie prawnym najwyższej rangi, uchwalonym przez parlament;
- zarówno państwo, jak i obywatele w swoim działaniu związani są z obowiązującym prawem, nawet wówczas, gdy zaistnieje konflikt pomiędzy prawem naturalnym a przepisami prawa pozytywnego, do czasu ich formalnego uchylenia przez powołane do tego organy władzy;
- w państwie istnieje konstytucyjnie określony zakaz nadawania przepisom prawnym wstecznej mocy obowiązującej, zwłaszcza w sferze odpowiedzialności człowieka za swoje czyny oraz zakaz karania na zasadzie analogii;
- życie społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie oparte jest na zasadach demokratycznych, co oznacza między innymi, że w życiu publicznym przy-

²³ J. Sobczak, *System prawa w okresie transformacji*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce: wybrane problemy*, red. Z. Blok, Poznań–Toruń 1993, s. 57–59.



znaje się wszystkim obywatelom równe szanse w postaci biernego i czynnego prawa wyborczego, zajmowania stanowisk w administracji rządowej i samorządowej oraz prawo do wpływania na inne decyzje państwowe;

- obywatele mają prawo do swobodnego wypowiedzania się na tematy polityczne, gospodarcze i społeczne oraz prawo do organizowania legalnej opozycji;
- gdy zasada demokracji i zasada państwa prawnego konkurują ze sobą, pierwszeństwo przyznaje się zasadom ograniczającym prawa jednostki na rzecz zasad regulujących prawidłowe funkcjonowanie państwa²⁴.

Z nowo powstałym systemem politycznym nierozzerwalnie związany jest proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Kazimierz Dziubka uznaje, że społeczeństwo obywatelskie to takie, w którym „zespół instytucji oraz różnego typu dobrowolnych, spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń jest podstawą samodzielnego, wolnego od ingerowania państwa rozwoju obywateli, a zarazem stanowi wyraz ich aktywności, inicjatyw i potrzeb”²⁵.

Piotr Gliński twierdzi, że „społeczeństwo obywatelskie jest to wspólnota, w której występuje rozwinięty podział pracy oraz określony system potrzeb. Wspólnota taka składa się z niezależnych, wolnych podmiotów, którymi są jednostki oraz osoby prawne, a także grupy społeczne o wyraźnie określonej tożsamości”. Przypomina on jednak, że jednostki i grupy społeczne posiadają wolność ograniczoną, bowiem muszą one zważać na interes ogółu oraz interes innych podmiotów. Gwarantem równowagi i poszanowania wolności jednostek i grup społecznych jest system prawny tworzony przez państwo²⁶.

Stanisław Michałowski zwraca uwagę, że definiując społeczeństwo obywatelskie warto skorzystać z prac Andrzeja Sicińskiego²⁷. Odwołuje się on do poziomej organizacji społeczeństwa, uczestniczącego i otwartego. Po pierwsze, w społeczeństwie obywatelskim bardzo ważną rolę odgrywają powiązania poziome: w gospodarce, gdzie dominującą rolę odgrywa prywatna własność, w życiu politycznym – występuje wiele rywalizujących partii politycznych i grup interesu oraz w życiu społecznym – gdzie istnieją liczne organizacje, stowarzyszenia oraz samorząd. Społeczeństwo zorganizowane w taki sposób dysponuje pewną autonomią wobec państwa. Po drugie, ludzie tworzący społeczeństwo obywatelskie uczestniczą w różnorodnych rodzajach aktywności: ekonomicznej, społecz-

²⁴ K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007, s. 67–68.

²⁵ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 414–416.

²⁶ P. Gliński, *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka*, (w:) *Homo eligens: Społeczeństwo świadomego wyboru*, red. D. Gawina, Warszawa 1999, s. 111–112.

²⁷ A. Siciński, *Elity i masy w krajach postkomunistycznych – na przykładzie polskich problemów*, „Studia Polityczne” 1993, nr 2, s. 80–81.

nej oraz politycznej. Co istotne, obywatele traktowani są jako podmioty a nie jako przedmioty, którymi dowolnie może dysponować państwo, jak miało to miejsce w okresie realnego socjalizmu. Po trzecie wreszcie, mamy do czynienia ze społeczeństwem otwartym, które charakteryzuje się krytycyzmem, antydogmatyzmem, otwartością i gotowością do jawnej i szczerzej dyskusji, rezygnacji z irracjonalnych tabu, uprzedzeń i przesądów²⁸.

Idea samorządu należy do najbardziej znaczących kategorii teorii politycznej. Samorządność nie jest jednak pojęciem, bez którego nie może funkcjonować życie społeczno-polityczne, ale z całą pewnością podnosi ono jakość sfery publicznej. Z aksjologicznego punktu widzenia decydowanie o własnych sprawach jest czynnikiem, który niewątpliwie zwiększa również jakość życia społecznego²⁹.

Warto też przypomnieć, że w obecnie obowiązującej Konstytucji Polskiej poświęcono cały rozdział VII kwestiom związanym z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Umieszczenie przepisów dotyczących samorządu terytorialnego w ustawie zasadniczej świadczy o jego doniosłej roli w III Rzeczypospolitej³⁰.

Restytucja samorządu, w tym przede wszystkim samorządu terytorialnego, stanowi integralny element transformacji systemowej w Polsce. Jerzy Regulski w odniesieniu do samorządu terytorialnego słusznie zauważa, że: „Proces budowy samorządu terytorialnego nie może być rozpatrywany w oderwaniu od ogólnych przemian zachodzących w Polsce. Decentralizacja to nie tylko zmiany prawne czy nawet instytucjonalne, zaprogramowane w parlamencie i w rządzie. Jest to proces znacznie szerszy i bardziej skomplikowany”³¹. Władysław Leopold Jaworski, autor szeregu prac z zakresu prawa administracyjnego, twierdził, że samorząd powinien być rozumiany jako wykonywanie administracji publicznej w granicach określonych przez ustawy i niezależnie od rządu. Dodawał on z całą mocą, iż samorząd jest jedyną szkołą, w której ludność wyrabia się politycznie i musi istnieć, jeżeli państwo nie ma się stać despocią. W. L. Jaworski podkreślał, że istotne cechy samorządu to: wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej, niezawisłość od rządu, posiadanie osobowości prawnej oraz czynnik

²⁸ S. Michałowski, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, (w:) *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 93.

²⁹ S. Zyborowicz, *Samorząd jako forma realizacji polityki na poziomie lokalnym*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 1, s. 51.

³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³¹ J. Rychlik, *Państwo – samorząd terytorialny*, (w:) *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 125.

obywatelski³². Jako że samorząd jest bez wątpienia jednym z integralnych elementów transformacji systemowej w Polsce po roku 1989 stanowi on przedmiot rozważań w kolejnych częściach pracy.

2. GENEZA SAMORZĄDU

Nie ulega wątpliwości, że jednym z najistotniejszych elementów konstytuujących współczesne państwo demokratyczne jest samorząd. W literaturze przedmiotu spotykamy się z bardzo różnym ujmowaniem tego pojęcia. W zależności bowiem od kontekstu oraz uwarunkowań zewnętrznych samorząd był bardzo różnie rozumiany. Przez lata samorząd służył jako instrument walki obywateli z państwem absolutnym, bądź też stanowił środek walki przeróżnych narodowości zamieszkujących to samo terytorium. Samorząd był ponadto jednym z tych elementów, przez które uzewnętrzniała się demokratyzacja społeczeństwa. Zdaniem W. L. Jaworskiego w zależności od tego, który z determinantów najsilniej oddziaływał w danej epoce i w danym państwie, w taki sposób kształtował się sposób myślenia oraz konstruowania pojęcia samorządu³³. Termin ten używany był i jest w szerokim znaczeniu (politycznym czy socjologicznym), gdzie cecha samorządności przypisywana jest różnym grupom społecznym czy wyłoniomym przez te grupy organom bez względu na to, czy realizują funkcje z zakresu administracji publicznej³⁴.

Przez lata trwał spór wśród teoretyków samorządu, od kiedy możemy mówić o powstaniu i rozwoju nowoczesnego samorządu. Bezsprzeczne jest, iż z przejawami samorządności mieliśmy do czynienia niemal na wszystkich etapach dziejów społeczno-politycznych. Elementy samorządu pojawiają się w rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobrony, samopomocy i solidarności. Pierwotne formy współdziałania doprowadziły do powstania rodziny patriarchalnej i rodu, w którym egzystencja całości była ważniejsza aniżeli dobro jednostki. Tak uformowane nowe związki społeczne ograniczały wolności swoich członków i jednocześnie tworzyły silną władzę, utrzymując ład i harmonię wewnątrz tej grupy, zapewniały wymiar sprawiedliwości oraz skuteczną obronę przez stosowanie bezwzględne prawa zemsty rodowej.

Według Antoniego Wereszczyńskiego, w efekcie takiego procesu rozwojowego, organizacje rodowe stały się fundamentem, z którego później powstało państwo starożytne. Państwo, opierając się na doświadczeniach rodowych, prze-

³² W. L. Jaworski, *O prawie państwa i konstytucji*, Wstęp, wybór i opracowanie M. Jakólski, Warszawa 1996, s. 69.

³³ W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 140.

³⁴ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 113.

jęło w pełni podstawowe założenia organizacji rodowych, przede wszystkim zaś konieczność podporządkowania jednostki interesom ogółu dla skutecznego zapewnienia bytu całości. Takie założenie doprowadziło do powstania państwa centralistycznego, którego wymiernym wyrazem była wszechwładza³⁵.

Jerzy Panejko słusznie stwierdza, że monarcha absolutny, który łączył wszystkie emanacje władzy państwowej w swoim ręku, nie znał żadnego ograniczenia swojej władzy i nie dopuszczał do jakiegokolwiek samodzielności w żadnej ze sfer ludzkiej aktywności³⁶. W tej sytuacji nie można mówić o funkcjonowaniu rzeczywistego samorządu, gdyż nie posiadał on żadnego umocowania prawnego i z całą pewnością nie był celem ówczesnych dążeń politycznych.

Państwa antyczne obejmowały swoim zakresem działania całość życia publicznego. Rysowana w ten sposób ideologia państwowa nakazywała całkowite podporządkowanie obywateli, ściśle i rygorystyczne unormowanie zasad współżycia społecznego, co doprowadziło w efekcie to uprzedmiotowienia człowieka. Zdaniem A. Wereszczyńskiego tego rodzaju stosunki władcze miały jednak dysfunkcjonalny wobec państwa charakter. Historia pokazała bowiem, że przerost władzy państwowej i próba uprzedmiotowienia społeczeństwa doprowadziły do upadku państwa w takiej właśnie formie³⁷.

Racje zdaje się mieć Aleksander Kroński, który pisał, że rozwój państwa był ściśle związany z samorządem, a więc z tym, czy ideologia państwowa godzi się na gospodarczą i kulturalną samodzielność jednostki, na jej swobodę w decydowaniu o osobie czy też nie. Samorząd istnieje bowiem nie tylko w interesie poszczególnych grup społecznych, czy w interesie obywateli zamieszkujących pewne terytorium, ale istnieje również, a może przede wszystkim w interesie państwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że brak partycypacji społecznej w życiu publicznym czy politycznym oraz alienacja elit rządzących zagraża stabilności państwa i prowadzi do jego unicestwienia. A. Kroński twierdził, że samorząd powinien stanowić granicę dla wszechwładzy państwowej³⁸.

Nie mniejsze wątpliwości budzi również upatrywanie form samorządowych w średniowieczu, gdyż w funkcjonującym wówczas systemie społeczno-politycznym nie mogło być mowy o rzeczywistym samorządzie w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. Funkcjonujące w owym czasie gminy nie brały udziału w administracji państwowej i nie wykazywały w żadnej mierze takich tendencji. Jednocześnie jednak szeroki zakres ich samodzielności wynikał ze stanu faktycznego, a nie prawnego. Gminy tworzyły niemalże własne państwa, gdzie rządziły samodzielnie przez wyłonione przez siebie władze, wykonując pewne

³⁵ A. Wereszczyński, *Państwo antyczne i jego renesansy*, Lwów 1934, s. 17–18; zob. K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 6–7.

³⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 17.

³⁷ A. Wereszczyński, op. cit., s. 38.

³⁸ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 9.

prawa zwierzchnie. W stosunku do króla, księcia czy generalnie rzecz ujmując do państwa wykonywały one jedynie te prawa zwierzchnie, które oparte zostały na pewnym zwyczaju czy też umowie. Można więc powiedzieć, że ówczesne samorządy stanowe polegały na przeniesieniu pewnych kompetencji panującego władcy na konkretne stany. To przeniesienie uprawnień dokonywało się właśnie najczęściej w formie umowy. Z tego stanu rzeczy wnioskowano prawo do samodzielnego zarządu, czyli samorządu. Wydaje się zatem, że samodzielność ta była odseparowana od państwa i występowała niejako poza ogólnie przyjętym porządkiem prawnym³⁹.

Wydarzeniem przełomowym dla powstania nowoczesnego samorządu, który wyposażony jest w kompetencje administracyjne był niewątpliwie upadek państwa feudalnego, co w konsekwencji doprowadziło do zniesienia społeczeństwa stanowego. Zdaniem J. Panejki: „zaczątki samorządu istniały bez wątpienia we wszystkich epokach życia państwowego, to jednak samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do podwładnych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu nowożytnym, a tym samym chwilą powstania nauki o samorządzie”⁴⁰.

Wraz z upadkiem społeczeństwa stanowego zaczęła się kształtować demokracja obywatelska, w której wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa i są podmiotem władzy. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z rewolucją francuską z 1789 r., w której główną rolę odegrało mieszczaństwo. W wyniku rewolucji obalono system feudalny w formie monarchii absolutnej. Przebieg rewolucji i jej kluczowe hasła – „Wolność, Równość, Braterstwo” – wywarły olbrzymi wpływ na losy ówczesnego świata. Spowodowała ona upodmiotowienie wszystkich ludzi, uczyniła z nich obywateli wolnych i równych wobec prawa, a także stworzyła polityczne i ekonomiczne podstawy ustroju demokratycznego. Można zaryzykować stwierdzenie, że rewolucja francuska była punktem zwrotnym w dziejach ludzkości⁴¹.

Nie mniejszy wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej wywarła rewolucja amerykańska, której skutkiem była niepodległość Stanów Zjednoczonych. Znamienna „Deklaracja Niepodległości” z 1776 r. autorstwa

³⁹ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 8.

⁴⁰ J. Panejko, op. cit., s. 9–10.

⁴¹ R. Kmiecik, *Geneza i rozwój samorządu gospodarczego w Polsce*, (w:) *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, s. 47.

Thomas'a Jefferson'a zaczyna się od sformułowania: „Wszyscy ludzie zostali stworzeni równi” oraz „obdarzeni przez Stwórcę w naturalne niepodważalne prawa, a wśród nich prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia”⁴².

Nowoczesny samorząd kształtował się zatem na tle przemiany państwa absolutnego w państwo konstytucyjne i samorządne, którego podstawą stało się upodmiotowienie obywatela i uzyskanie przez niego praw publicznych. W konsekwencji zaczęła się kształtować demokracja obywatelska, której wyrazem były działania zmierzające w kierunku decentralizacji administracji państwowej na rzecz gminy jako władzy lokalnej. Początków tego procesu należy poszukiwać we Francji w dobie rewolucji burżuazyjnej. Warto wspomnieć przede wszystkim o ustawie komunalnej uchwalonej przez konstytuantę 14 grudnia 1789 r., w której nazwano samorząd mianem „władzy lokalnej” (*pouvoir municipal*). W ten sposób potraktowano samorząd jako czwartą władzę w państwie, która przysługiwała gminie, a nie państwu i była równorzędna względem władzy ustawodawczej, administracyjnej i sądowniczej⁴³.

Dalszy rozwój gmin we Francji poszedł jednak w innym kierunku, a więc uznania wszechwładzy państwa wobec obywatela oraz gminy. W efekcie gmina pozbawiona została praw naturalnych i została potraktowana jako okręg administracyjny, który zobowiązany był do wykonywania zadań zleconych przez państwo. Jednocześnie jednak nauka o *pouvoir municipal* wywarła olbrzymi wpływ na ustawodawstwo w innych państwach, w szczególności w Belgii, Austrii oraz niektórych krajach niemieckich. Bardzo korzystne warunki dla swojego rozwoju samorząd gminny znalazł na obszarze Prus. Decydujące znaczenie w tej kwestii miała „Ordynacja o miastach” z dnia 19 listopada 1808 r. autorstwa Karla von Steina, dzięki której chciano odwołać się do lokalnego czynnika obywatelskiego, celem zdynamizowania życia społecznego i politycznego Prus. Ordynacja miejska likwidowała dotychczasowy ustrój i wprowadzała organy samorządowe, podlegające ścisłej kontroli państwowej. Organem samorządu była rada miejska, pochodząca z wyborów, będąca organem rządzącym i sprawującym kontrolę nad organami wykonawczymi gminy, którymi byli burmistrz (w większych miastach nazywany nadburmistrzem) wybierany przez radę oraz powoływany przez tę radę magistrat złożony z burmistrza i ławników, którzy częściowo byli opłacanymi urzędnikami, a częściowo pełnili swoje funkcje honorowo. Do kompetencji tak ukształtowanego samorządu gminnego należały własne sprawy gminy, w szczególności wszystko to, co służy dobrobytowi ogółu, materialnemu interesowi i duchowemu rozwojowi jednostek. Ponadto były to między innymi: tworzenie i wspomaganie zakładów, budowa dróg, szpitali, a także dbałość o środki

⁴² S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 13–14.

⁴³ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 18.

komunikacji. Prócz zadań własnych gmina miała również zakres spraw administracji ogólnej przyznanych przez państwo⁴⁴. Myślą przewodnią K. von Steina było zorganizowanie gminy miejskiej w duchu samodzielności społecznej. Warto podkreślić, że funkcję przewodniczącego rady pełnili również honorowo – bezpłatnie, zasłużeni dla miasta obywatele, w przypadku których nagrodą był sam fakt piastowania tego stanowiska. Byli to tzw. urzędnicy honorowi, którzy nie pobierając wynagrodzenia, mieli być bardziej niezależni od różnych opcji politycznych występujących w radzie⁴⁵.

K. von Stein uzasadniał konieczność reformy administracji publicznej w kierunku decentralizacji i umocnienia władzy lokalnej na bazie instytucji samorządu gminnego. Pisał on m.in., że „należy przyzwyczaić naród do tego, aby nauczył się zarządzać swoimi własnymi interesami, aby wyszedł nareszcie ze stanu niemowlęstwa”, w którym trwał przez stulecia pozbawiony podmiotowości władzy przez scentralizowany system polityczny monarchii absolutnej⁴⁶. K. von Stein zdawał sobie sprawę z tego, że wśród Niemców ciągle żywa była jeszcze pamięć i tradycja średniowiecznych wolnych miast hanzeatyckich, a także gmin wiejskich, które nie przetrwały monarchii absolutnej. Twierdził on, że poprzez odwołanie się do lokalnego czynnika obywatelskiego uda się zdynamizować życie społeczne i gospodarcze kraju i włączyć w ten proces wszystkie warstwy społeczne.

Warto też podkreślić, że znaczący wpływ na rozwój teorii i praktyki funkcjonowania nowoczesnego samorządu europejskiego miały odmienne od wzorców kontynentalnych doświadczenia brytyjskie. O ile Europa kontynentalna odchodziła od systemu senioratu i wasalstwa jako podstawy stosunków między władcą a poddanym, o tyle w Anglii sytuacja wyglądała inaczej. Anglia, wkraczając w erę nowożytną, ewoluowała w kierunku monarchii konstytucyjnej. Angielskie gminy natomiast reprezentowały przede wszystkim właścicieli ziemskich, dzierżawców, bogatszych chłopów oraz mieszczan. Z tego też powodu Anglicy nie mogli zrozumieć, dlaczego w Anglii nie doszło, tak jak miało to miejsce na kontynencie, do antynomii pomiędzy władzą lokalną a centralną⁴⁷.

Powstanie instytucji parlamentu w Anglii, z dominującą pozycją Izby Gmin jako organem władzy wykonawczej, spowodowało, że nie doszło tutaj do krwawej rewolucji i powstania dychotomicznej administracji publicznej, czyli podziału jej na dwa podmioty: zhierarchizowaną administrację rządową i lokalną administrację samorządową, niepodległą hierarchicznie organom rządowym. Od

⁴⁴ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 83–84.

⁴⁵ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 23. Por. A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech*, Warszawa 1994, s. 38; M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. I, Warszawa 1968, s. 424.

⁴⁶ A. Kroński, op. cit., s. 15.

⁴⁷ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 25.

samego początku, czyli od XIII wieku – jednolita administracja publiczna (rządowa) kierowana była przez króla i jego ministrów, realizując podstawowe zadanie polegające na wprowadzaniu w życie prawa uchwalanego przez parlament. W angielskim systemie administracji publicznej gminy stanowiły najniższe ogniwo zhierarchizowanej administracji publicznej, która bezpośrednio podlegała królowi. To on mianował osobiście bądź za pośrednictwem swoich ministrów wszystkich urzędników administracji, w tym sędziów pokoju, stojących na czele gmin. Nie ulega więc wątpliwości, że gminy stanowiły w systemie angielskim najniższe ogniwo administracji. Był to typowy przykład dekoncentracji, a nie decentralizacji administracji publicznej. Angielskie gminy nie posiadały więc statusu samorządu jako korporacji publicznoprawnej, która jest niezależna od organów administracji rządowej. Były jednakże integralną częścią tej administracji lokalnej, zarówno w okresie kilkusetletnich rządów sędziów pokoju, jak i po reformie administracji lokalnej z XIX wieku, kiedy instytucja sędziów pokoju została zlikwidowana⁴⁸.

Polscy prawnicy zajmujący się teorią samorządu rzadko sięgali do doświadczeń brytyjskich uznając, że w tamtych warunkach samorząd rozwijał się jako swoistego rodzaju zjawisko społeczne. Tam swoboda społeczności lokalnych kształtowania swego bytu zgodnie z własnym interesem czy preferencjami rozwijała się od czasów Średniowiecza, a później stała się jednym z elementów teorii liberalnej. W myśl tej teorii samorząd traktowany był jako wyraz wolności społeczeństwa, który sprowadzał się do honorowego uczestnictwa osób fizycznych w wykonywaniu lokalnych zadań publicznych. W tym duchu można powiedzieć, że istnienie struktur samorządowych władz lokalnych było świadomym aktem ograniczania ingerencji rządu centralnego w sprawy lokalnych społeczności. Samorząd był wyrazem liberalnej idei państwa ograniczonego i pasywnego, którego zręby stworzył Adam Smith⁴⁹.

Samo pojęcie *samorząd* pojawiło się w nauce prawa niemieckiego dopiero w XIX wieku. Przez samorząd – *Selbstverwaltung* – rozumiano wówczas urządzenie administracyjne gminy. *Selbstverwaltung* jest skrótem wyrazów *Selbstständige* i *Verwaltung*, co w polskim tłumaczeniu oznacza samodzielny zarząd. Pojęcie to wprowadził niemiecki uczyony Rudolf von Gneist, jako tłumaczenie angielskiego terminu *selfgovernment*. Należy jednak pamiętać, że termin ten w języku angielskim posiada zgoła odmienne znaczenie i odnosi się do rządów parlamentarnych, w przeciwieństwie do pojęcia *government by prerogative*, czyli rządu polegającego na nieskrępowanej woli monarchy. W literaturze francuskiej natomiast pojęcie samorządu jest nieznane. Instytucje tego rodzaju określa się mianem *décentralisation*, czyli decentralizacja. Termin ten miał określać granice

⁴⁸ Ibidem, s. 26.

⁴⁹ S. Wójcik, *Podstawy doktrynalne samorządu terytorialnego*, „Przegląd Politologiczny” 1999, nr 3–4, s. 63.

uprawnień gminy. Wydaje się, że pojęcie decentralizacji w znakomity sposób oddaje istotę samorządu, bowiem mówi nam o odciażeniu władz centralnych w procesie wykonywania administracji publicznej⁵⁰.

Decentralizacja w znaczeniu prawa administracyjnego, to taki system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Andrzej Chodubski traktuje decentralizację, jako proces przekazywania na rzecz organizacji niepodporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd dla rządu centralnego. Organizacje te są uwalniane od hierarchicznego podporządkowania, pozostając reprezentacją interesów danej społeczności⁵¹. W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się decentralizację terytorialną oraz rzeczową. Przykładem tej pierwszej jest bez wątpienia samorząd terytorialny. Z kolei decentralizacja rzeczowa oznacza powierzenie samodzielności w administrowaniu określonymi sprawami publicznymi niepaństwowym jednostkom, w tym również jednostkom samorządu nieterytorialnego (zawodowego i gospodarczego)⁵².

Centralizacja natomiast to takie zorganizowanie aparatu administracji, w którym organ niższego szczebla jest hierarchicznie podporządkowany organowi wyższego szczebla. Organy niższego szczebla charakteryzuje ponadto brak samodzielności oraz uzależnienie od organów wyższego szczebla np. powoływanie kierownika organu niższego szczebla. Ponadto, co warto jest szczególnie podkreślić, organ wyższego szczebla ingeruje przy pomocy poleceń, wytycznych oraz innych aktów kierowniczych⁵³.

Decentralizacja jednak nie oznacza całkowitego i zupełnego uniezależnienia podmiotów zdecentralizowanych od państwa. Samodzielność tych podmiotów musi być w pewnym stopniu ograniczona i z tego też powodu pozostają one pod nadzorem państwa. Ingerencja państwa w postaci nadzoru odbywa się natomiast jedynie w wyjątkowych sytuacjach i to w ściśle prawem określonych sytuacjach i formach⁵⁴. Państwo przekazując podmiotom zdecentralizowanym zadania wymusza również wyposażenie organów występujących w ich imieniu w odpowiednie środki niezbędne do ich realizacji. Oznacza to, iż charakter zdecentralizowanych zadań publicznych wymaga dla ich wykonywania korzystania z władztwa administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego poja-

⁵⁰ Z. Grelowski, *Samorząd specjalny – gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 9.

⁵¹ A. Chodubski, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, (w:) *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 1999, s. 13.

⁵² J. Wojnicki, *Samorządy lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 14–15.

⁵³ Ibidem, s. 14.

⁵⁴ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 119.

wił się pogląd, że decentralizacja polega właśnie na przekazaniu wykonywania władztwa administracyjnego⁵⁵.

W nauce o samorządzie wykształciło się wiele poglądów na temat jego istoty. Spośród nich trzy zyskały uznanie i do dziś noszą miano teorii samorządu. Mowa mianowicie o teorii naturalistycznej, państwowej i politycznej⁵⁶.

Teoria naturalistyczna należy już do historii, niemniej jednak wywarła ona ogromny wpływ na rozwój samorządności. U podstaw tej teorii legła ideologia rewolucji francuskiej, a przede wszystkim doktryna prawa natury. Zgodnie z jej założeniami samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Stosownie do koncepcji „wolności gminy”, wyprowadzonej z naturalnego prawa komuny, gmina jest starsza od państwa i to państwo od gminy może wywodzić swe prawa. Zatem to państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla państwa. Gmina jako materialny i konieczny związek, niestworzony przez państwo jest dla niego nietykalna. Istota samorządu w takim ujęciu polega na załatwianiu spraw niezmiennych, wynikających z natury jednostki. Sprawy takie stanowią własny i nienaruszalny dla państwa zakres działania, w przeciwieństwie do poruczonego zakresu działania, polegającego na sprawowaniu spraw obcych – państwowych⁵⁷.

Klasykiem tej teorii był Otto von Gierke, który uważał osobę prawną za twór naturalny posiadający w równym stopniu z jednostką fizyczną własne prawa i nie mógł opierać swojego istnienia na wykonywaniu cudzych praw. Przyznawał on gminom wszystkie prawa korporacyjne, w szczególności zaś prawo gospodarstwa publicznego i prawo samoopodatkowania jako prawa własne⁵⁸.

Tego rodzaju pogląd na kwestię samorządu przeciwstawiający gminę państwu dominował w pierwszej połowie XIX wieku. Czołowe hasło ówczesnych sił liberalno-demokratycznych kierowane przeciwko rządowi absolutnemu brzmiało: „wolne gminy podstawą wolnych państw”. Teoria ta nie wytrzymała jednak próby czasu. Przecistawiając władzę gminną tej państwowej oraz podkreślając wyższość władzy gminnej nie mogła ona bowiem w okresie zwycięstwa liberalizmu nad absolutyzmem i powstania państwa konstytucyjno-demokratycznego odgrywać w praktyce konstruktywnej roli. Zwolennicy tej teorii pomijali bardzo istotny aspekt, a mianowicie, że w demokratycznym państwie prawa gmina nie istnieje obok państwa, czyli niezależnie od państwa, ale w rzeczywistości jest ona jego integralną częścią⁵⁹.

⁵⁵ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 306.

⁵⁶ R. Kmiecik, *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995, s. 7.

⁵⁷ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 61–63.

⁵⁸ S. Zamoyski, *Samorząd rolniczy*, Kraków 1931, s. 20.

⁵⁹ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny – zakres pojęć i wzajemne relacje*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 3, s. 92–93.

Z krytyki teorii naturalistycznej, w drugiej połowie XIX wieku, powstała na gruncie szkoły niemieckiej teoria państwowa samorządu, która do dziś inspiruje uczonych do dalszej refleksji nad istotą samorządu. U podstaw tej teorii legła idea suwerenności państwa. Oznacza ona, że państwo wykonuje władzę bezpośrednio przez własne organy, ale może część swego władztwa przekazać miejscowemu społeczeństwu jako odrębnemu podmiotowi prawnemu, wchodzącemu w stosunki prawne z państwem⁶⁰.

W kontekście tych rozważań powstaje jednak zasadnicze pytanie: Dlaczego demokratyczne państwo jest gotowe przekazać część swoich uprawnień publicznych innym podmiotom? Odpowiedzi jest wiele, jednakże warto wskazać na dwie podstawowe kwestie:

- po pierwsze, samorząd zbliża obywatela do państwa, przez co proces decyzyjny ulega wyraźnemu skróceniu i dzięki temu zadania publiczne, zlecone do realizacji przez państwo podmiotom zdecentralizowanym, realizowane są sprawniej, szybciej i oszczędniej aniżeli czynią to organy administracji rządowej. Jest to możliwe dzięki dopuszczeniu do rozwiązywania określonych problemów przez zorganizowane grupy społeczne, którym najbardziej zależy na rozwiązaniu tego typu kwestii. Mówi się również, że im więcej samorządu, tym mniej biurokracji⁶¹. Można zatem powiedzieć, że w demokratycznym państwie prawa państwo świadomie zleca jednostkom samorządowym określone zadania publiczne, które wykonywane są przez organy samorządowe z większym zaangażowaniem oraz sprawniej zgodnie z oczekiwaniami danej społeczności;
- po drugie, samorząd jest przejawem procesu decentralizacji, w której to najpełniej urzeczywistniona została idea demokracji obywatelskiej. Jest on jednocześnie przeciwwagą dla centralizacji i biurokracji. W tym znaczeniu samorząd staje się swoistego rodzaju granicą wszechwładztwa państwowego. Zdaniem Stanisława Wykrętowicza samorząd społeczny i demokracja obywatelska wzajemnie się warunkują, w efekcie czego dochodzi do sprzężenia zwrotnego⁶².

⁶⁰ Ibidem, s. 93.

⁶¹ Jest to niewątpliwie pogląd kontrowersyjny, który posiada tyle samo zwolenników, co przeciwników. Nie ulega bowiem wątpliwości, że współcześnie funkcjonująca administracja samorządowa na poziomie chociażby gminy posiada rozbudowany aparat, którego celem jest realizacja ustawowych zadań publicznych przekazanych organom samorządowym w drodze delegacji ustawowej. Zjawisko „przerostu” administracji pojawia się zatem również w sferze wykonywania administracji zdecentralizowanej. Jednakowoż podkreśla się, że ogrom zadań nałożonych współcześnie na organy władzy lokalnej powoduje wzrost liczby osób zatrudnionych oraz wydłużenie i skomplikowanie ścieżki decyzyjnej w celu precyzyjnej realizacji określonych celów, które pomimo tych uwarunkowań są nadal lepiej wykonywane, aniżeli byłyby realizowane przez zcentralizowane organy rządowe – szerzej państwowe.

⁶² S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 68–69.

Zgodnie z tą teorią istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo. W takim ujęciu samorząd traktowany jest jako urzeczywistnienie idei decentralizacji zarządzania państwem. Zwolennicy teorii państwowej podkreślają, że istnieją jednak granice władzy samorządowej, że delegacja ustawowa, w której państwo przekazuje pewne zadania na szczebel samorządowy, nigdy nie jest pełna, a dotyczy ona tylko określonej grupy zadań, które są ściśle wymienione w ustawie⁶³.

W ramach ostatniej – teorii politycznej – istoty samorządu upatruje się albo w osobowym składzie organów samorządowych (honorowi urzędnicy), albo w udziale społeczeństwa w administracji publicznej. Główny przedstawiciel tej teorii Rudolf von Gneist identyfikuje samorząd z administracją państwową wykonywaną przy pomocy honorowych urzędników, podkreślając ich niezależność, jako ważny sprawdzian samorządu. Jego zdaniem istota władzy lokalnej leży w bezpłatności, czyli honorowości urzędników samorządowych. Zdaniem zwolenników tej teorii samorząd jest kategorią polityczną, a nie prawną, stąd jego istota upatrywana jest w niezawisłości władz lokalnych od rządów⁶⁴.

Krytycy teorii politycznej samorządu twierdzą natomiast, że samorząd jest kategorią prawną, bezpośrednio związaną z decentralizacją administracji publicznej, czyli państwowej. W wyniku tego procesu powstają dwa samodzielne oraz niezależne względem siebie podmioty tej administracji. Zdaniem J. Panejki, to nie wybór urzędników oraz fakt ich opłacania stanowi o istocie samorządu. Twierdził on, że „istota samorządu jako udziału społeczeństwa w administracji lokalnej nie da się wyprowadzić z bezpłatności lub honorowości organów samorządowych. Istota ta leży w prawnej niezawisłości instytucji samorządu, niepodległej hierarchicznie innym organom”⁶⁵.

Jak się wydaje, w sposób najbardziej jasny i przejrzysty istotę samorządu wyjaśnia teoria państwowa, która traktuje samorząd jako ważny element władzy publicznej. Dociekania na temat natury samorządu oparte na powyższym założeniu stały się przedmiotem pracy Tadeusza Bigo oraz J. Panejki. Byli oni zgodni co do formy strukturalnej samorządu oraz środków działania. Uważali mianowicie, że samorząd stanowi formę administracji zdecentralizowanej i że polega ona na jej wykonywaniu. Inne stanowisko prezentowali natomiast w stosunku do kryterium podmiotu i zagadnienia osobowości prawnej samorządu. Rozbieżności te sprowadzały się do rozstrzygnięcia sporu, czy samorząd winno się traktować jako osobę prawną czy też jako organ państwa⁶⁶.

⁶³ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 28.

⁶⁴ Z. Blok, *Władza lokalna*, (w:) *Podmiotowość społeczności lokalnych*, red. R. Ci-chocki, Poznań 1996, s. 64.

⁶⁵ J. Panejko, op. cit., s. 63.

⁶⁶ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy...*, s. 22–23.

T. Bigo twierdził, iż podmiotem samorządu jest zawsze osoba prawna, ponieważ samorząd jest podmiotem praw i obowiązków, które wykonuje we własnym imieniu. W konsekwencji dochodzimy do wniosku, że samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielными podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę⁶⁷.

Zgola odmiennie zdanie w tej kwestii prezentował J. Panejko, który nie zgadzał się ze stwierdzeniem, iż samorząd posiada odrębną osobowość prawną w sferze prawa publicznego. Twierdził on, że tylko władza państwowa jest pierwotną i nieograniczoną. Z tego też powodu osobowość prawna może istnieć jedynie na podstawie woli władzy państwowej. Podobnie twierdził Maurycy Jaroszyński, który stwierdził, że „Poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych”⁶⁸.

Z formalnego punktu widzenia samorząd jest zatem próbą przeciwstawienia się biurokratycznej centralizacji aparatu władzy. Na przestrzeni wieków konstruowano pod wpływem różnorodnych postulatów politycznych czy społecznych teorie o osobowości i podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządowych, a także o relacjach między państwem a instytucjami samorządowymi. Pod względem treści materialnej, samorząd rozporządza przymusową władzą państwową przyznaną mu przez ustawodawcę i w rzeczywistości spełnia te same funkcje co rząd. Można zatem powiedzieć, że różnica między nimi jest natury formalnej, polegającej na odmiennych zasadach organizacyjnych, takich jak niepodległość hierarchiczna oraz samodzielność w stosunku do organów rządowych lub też innych form samorządu⁶⁹.

W związku z powyższym można powiedzieć, że samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. Istota samorządu polega więc na wykonywaniu funkcji państwowych, względnie takich funkcji, które państwo w drodze ustawy zleca jednostkom samorządowym do wykonania, przez to zadania te stają się równocześnie publicznymi i państwowymi. Gdyby organy państwa nie delegowały pewnej części swoich uprawnień władczych na jednostki samorządowe, wówczas musiałyby być one wykonywane przez organy rządowe⁷⁰.

W swej codziennej działalności samorząd nie powinien być ograniczany przez administrację państwową. W zasadzie nie może on przekraczać tylko

⁶⁷ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152.

⁶⁸ M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7.

⁶⁹ W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928, s. 194.

⁷⁰ J. Panejko, op. cit., s. 98–100.

jednej granicy, która polega na przyznaniu jednostkom samorządowym własnych praw zwierzchnich, niezależnych od władzy państwowej i przeciwstawiających się tej władzy. Samodzielność związków samorządowych nie polega zatem na stawianiu ich poza wszelką kontrolą, ale na tym, że organy samorządowe, jako niepodległe hierarchicznie wyższym władzom, mogą w nieskrępowany sposób samodzielnie podejmować uchwały będące w zgodności z przepisami prawa⁷¹.

Granice samodzielności jednostek samorządowych oraz uprawnienia władcze władz centralnych względem związków samorządowych bardzo trafnie scharakteryzował niegdyś W. L. Jaworski, który pisał, że „jeżeli orzeczenia, zarządzenia etc., ciała zwanego samorządowym, mogą być zmienione w drodze środka prawnego przez władzę państwową, to takie ciało bez względu na swą nazwę, nie jest podmiotem samorządowym. W swojej działalności trzymać się ono musi ustaw, ale powinno być niezależne od poleceń i wskazań rządu”⁷².

W toku rozważań podjętych w pracy chodzi o samorząd w węższym znaczeniu, w jakim występował w doktrynie państwa kapitalistycznego. W tym ujęciu przez samorząd rozumieć będziemy tylko takie grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przepisami prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Należy również zaznaczyć, że konieczne jest, aby te grupy społeczne oraz wyłonione przez nie organy wykonywały wszystkie swe zadania w formach władczych. Podmioty te muszą zaliczać się ponadto do podmiotów prawa publicznego, a nie prawa prywatnego. Samorząd jest niewątpliwie jedną z postaci administracji zdecentralizowanej⁷³.

Do najistotniejszych cech samorządu zalicza się to, że:

- przepisy prawa powinny zabezpieczać określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania swoimi sprawami;
- grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy (członkiem samorządu staje się z mocy ustawy, a nie dobrowolnie z mocy własnego oświadczenia woli);
- grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej;
- owo zarządzanie odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji); wkraczanie w formie nadzoru w działalność samorządu możliwe jest tylko i wyłącznie w formach przewidzianych ustawą w sposób nienaruszający samodzielności korporacji samorządowej⁷⁴.

Ostatnią ważną kwestią, jaką należałoby podjąć w kontekście rozważań dotyczących podstaw teoretycznych samorządu, są jego klasyfikacje. W klasycznym

⁷¹ R. Kmiecik, *Wielkopolska Izba...*, s. 6–7.

⁷² Ibidem.

⁷³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 6.

⁷⁴ Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, s. 114.

ujęciu był on dzielony na zakładowy oraz korporacyjny. Grupa obywateli, która stanowiła podstawę samorządu zakładowego, nie była związana osobnym stosunkiem członkowskim. Punktem wyjścia tego typu samorządu było istnienie materialnych bądź finansowych środków służących realizacji określonego celu w instytucjonalnych ramach zakładu⁷⁵.

Przykładem takiego samorządu jest samorząd akademicki. Stanowi on jednak rzadką postać zdecentralizowanej administracji publicznej. Nie jest to związek osób, czyli korporacja, ale raczej wyróżnik przyznawany niektórym tzw. samoistnym zakładom publicznym, do których zaliczane są m.in. uniwersytety i szkoły akademickie w dowód uznania ich niezwyklej użyteczności społecznej. Samorząd akademicki niezależny od organów administracji rządowej jest gwarantem wolności nauki i akademickiego nauczania. Jest to wyraz zaufania do uczonych, w szczególności zaś do ich kompetencji naukowej i moralnej⁷⁶.

Z kolei jednostką samorządu korporacyjnego jest związek osób o przymusowym charakterze członkostwa, wyposażony zazwyczaj w osobowość prawną i powołany do wykonywania przez swoje organy określonych zadań administracji państwowej na zasadach samodzielności i niezależności od władz centralnych. Jednostka staje się członkiem związku samorządowego automatycznie z mocy samego prawa, jeżeli spełni ona określone warunki, np. wykonuje pewien zawód, czy też zamieszkuje na określonym terytorium. Jedną z zasadniczych cech samorządu korporacyjnego jest jego podmiotowość publicznoprawna, przejawiająca się m.in. odrębnym prawem własności⁷⁷.

Samorząd korporacyjny, któremu przypadła nieporównywalnie większa rola niż samorządowi zakładowemu dzieli się z kolei na samorząd terytorialny i specjalny. Samorząd terytorialny ma charakter powszechny, gdyż obejmuje wszystkich obywateli zamieszkających na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego – administracyjnego. Samorząd specjalny natomiast obejmuje osoby czynne w danej gałęzi gospodarki (samorząd gospodarczy: przemysłowo-handlowy, rolniczy, rzemieślniczy), bądź też wykonujące określony zawód (samorząd zawodowy)⁷⁸.

Tak pojmowany samorząd przyjmuje zatem różne postacie, w zależności od kryterium więzi, jakie łączą członków tego samorządu. Kiedy podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna – mówimy o samorządzie terytorial-

⁷⁵ R. Kmiecik, *Formy organizacyjne...*, s. 190.

⁷⁶ S. Wykrętowicz, *Samorząd akademicki a wolność nauki*, (w:) *Ekonomia*, red. B. Borkowska, G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2006, s. 53.

⁷⁷ R. Kmiecik, *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 3, s. 99.

⁷⁸ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 139–140. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Postawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 28–37.

nym, gdy jest nią więc gospodarcza – mówimy o samorządzie gospodarczym, gdy natomiast jest to więc wynikająca z wykonywanego zawodu – mowa jest o samorządzie zawodowym⁷⁹.

Aby uporządkować elementy określające istotę samorządu terytorialnego należałoby przyjąć, że o istocie tej przesądzają następujące elementy: podmiot oraz przedmiot samorządu, a także sposób wykonywania przezeń zadań publicznych. Istnieje cały szereg pojęć charakteryzujących samorząd terytorialny, poczynwszy od definicji Włodzimierza Wakara, J. Panejki czy T. Bigo, skończywszy na współczesnych uczonych takich jak Bogdan Dolnicki czy Zbigniew Leoński.

Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego: „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”. Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych⁸⁰. Również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego⁸¹, a dokładniej w art. 3 ust. 1 tego aktu zatytułowanym „Koncepcja samorządu terytorialnego” stwierdzono, że samorząd terytorialny oznacza „prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”⁸².

Z punktu widzenia prawa administracyjnego, samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne i na własną odpowiedzialność. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych sytuujących je jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa⁸³.

3. POJĘCIE I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Podstawowe znaczenie ustrojowe z punktu widzenia rozważań tej pracy ma zatem samorząd terytorialny. Obecnie obowiązująca Konstytucja z 1997 roku stanowi, iż „ustrój Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicz-

⁷⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 7.

⁸⁰ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 20.

⁸¹ Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1107.

⁸² K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 24.

⁸³ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, op. cit., s. 20.

nej” (art. 15 ust. 2) oraz że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust 2), a także „ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” (art. 16 ust. 1)⁸⁴. Cały rozdział VII Konstytucji poświęcony został zagadnieniom związanym z samorządem terytorialnym (art. 163–172). Z zapisów tych wynika, że samorząd terytorialny powinien działać na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego, a ponadto powinien wykonywać istotną część zadań publicznych. Przewidziano również tworzenie samorządu zawodowego i inne formy samorządności, ale mają one już mniejsze znaczenie. Można zatem uznać, iż samorząd terytorialny jest instytucją gwarantowaną Konstytucją, ale także że to właśnie ustawa zasadnicza przypisuje mu szczególną rolę wśród terenowych organów administracji publicznej⁸⁵.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne i na własną odpowiedzialność. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych sytuujących je jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa. W miejsce dotychczas jednolitej i działającej na zasadzie centralizmu i hierarchicznego podporządkowania administracji państwowej występuje administracja rządowa i samorządowa⁸⁶.

Z faktu, że korporacja, nazywana samorządem terytorialnym, wykonuje zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność, wynika przypisanie jej przymiotu podmiotowości publicznoprawnej odrębnej od państwa oraz wyodrębnienie majątkowe, co w konsekwencji powoduje rozróżnienie interesu samorządu od państwa⁸⁷. Dlatego też obszar działania samorządu jest określony w drodze ustawy i w tym zakresie podlega ochronie sądowej. Natomiast z faktu wykonywania administracji państwowej wynika wyposażenie organów samorządowych w możliwość stosowania władztwa administracyjnego oraz poddanie jego działalności nadzorowi ze strony organów państwa, ale tylko wedle kryterium legalności, czyli zgodności z prawem⁸⁸.

⁸⁴ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁸⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 7.

⁸⁶ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 20.

⁸⁷ Kwestia tego, czy samorząd terytorialny posiada osobowość prawną, a w szczególności osobowość prawa publicznego, była i jest przedmiotem sporów zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej. Tak na przykład Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 roku nie wskazuje na konieczność posiadania osobowości prawnej przez samorząd terytorialny, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia poszczególnym krajom. Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 62–63.

⁸⁸ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 20.

Samorząd nie jest i być nie może w polskim systemie ustawodawczym, organizacją autonomiczną⁸⁹. Samodzielność samorządu nie polega mianowicie na całkowitym uniezależnieniu się od państwa, ale na dokładnym określeniu, kiedy oraz w jakich formach organy państwa mogą ingerować w sferę zastrzeżoną dla samodzielnego działania organów samorządu terytorialnego. O ile więc przyjęty w Polsce model państwa unitarnego wyklucza możliwości istnienia autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego, o tyle w ramach zapewnienia realizacji zasady decentralizacji konieczne jest przekazanie jednostkom terytorialnym nie tylko kompetencji wykonawczych, ale i szeroko rozumianej funkcji prawotwórczej⁹⁰.

Proces decentralizacji, którego efektem było stworzenie samorządu terytorialnego, jest traktowany jako przeciwstawny omnipotencji państwa model rozwoju społeczeństwa. Zjawisko lokalizmu i regionalizmu stanowią autentyczną wartość społeczeństwa, które otrzymało prawo do sprawowania władzy we własnym interesie. Władza ta stała się narzędziem wyrażania interesów społeczności lokalnej oraz sprzyja jej partycypacji. Samorząd zatem traktowany jest jako strażnik demokracji i wolności osobistej we współczesnym państwie. Umożliwia on ponadto podejmowanie zbiorowych decyzji oraz stanowi forum wyrażania poglądów, w którym uczestniczą członkowie społeczności lokalnej. Prawem funkcjonowania społeczności lokalnej jest sposób organizacji wewnętrznej poprzez tworzenie grup przedstawicielskich, które umożliwiają obywatelowi dostęp do władzy lokalnej⁹¹.

W trójstopniowym podziale terytorialnym samorządu w Polsce pod pojęciem gminy należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wspólnota oznacza, że przynależność do gminy wynika z mocy samego prawa oraz okoliczności, że przynależność ta nie zależy ani od organów samorządowych ani też od woli mieszkańców. Gmina jest zatem prawnie zorganizowanym terytorialnym związkiem mieszkańców, określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa i wyodrębnionym od państwa poprzez nadanie osobowości prawnej. Powiat należy rozumieć jako lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Jest on zatem prawnie zorganizowanym

⁸⁹ Autonomia jest to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, iż terytorium lub terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną specyficzną cechą i z uwagi na nią posiadają ustanowiony przez tę władzę zakres praw szerszych od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa. Zob. J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 21.

⁹⁰ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w:) *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 10.

⁹¹ B. Słobedzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 208.

związkiem terytorialnym osób go zamieszkujących. Posiada ponadto osobowość prawną wyodrębniającą go zarówno od państwa, jak i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Województwo natomiast oznacza zarówno jednostkę samorządu terytorialnego (regionalną wspólnotę samorządową), jak i największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej. Elementami konstytuującymi województwo są więc określona społeczność regionalna oraz określony obszar kraju. Województwo ma osobowość prawną, co wyodrębnia je od państwa oraz od pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, a przynależność do niego następuje z mocy samego prawa⁹².

Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczebla centralnego nie zawsze są adekwatne do oczekiwań społeczności, a ich ujednolicony charakter nie pozwala na zachowanie tożsamości lokalnej czy regionalnej. Celem podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową jest ich realizacja przez te struktury, które potrafią właściwie i skutecznie je wykonywać. W krajach z długą tradycją demokracji społeczeństwo przyzwyczało się do obecności instytucji samorządowych i nie zapomniało o ich istocie. Z kolei w krajach doświadczających transformacji ustrojowej, entuzjazm wobec nowości, jaką jest samorządność lokalna hamowany jest przez brak doświadczenia i nieumiejętność koordynowania procesu jego kształtowania⁹³.

Należy również wyraźnie powiedzieć, że samorząd terytorialny jako instytucja życia publicznego posiada wyraźny charakter polityczny. O charakterze tym przesądzają przede wszystkim: sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy. Organy stanowiące oraz zarządzająco-wykonawcze są w pełni ciałami politycznymi. W świetle realiów polskiej transformacji ustrojowej nie spełniły się w pełni wizje twórców odrodzonego samorządu, którzy na gruncie doświadczeń angielskich czy szwajcarskich budowali wizję idealistycznych struktur, zdolnych do służenia społecznościom lokalnym ponad zorganizowanymi grupami interesów i partiami politycznymi⁹⁴. W praktyce bowiem często zdarzało się tak, że samorząd bywał zdominowany przez partie i bloki wyborcze, które tworzyły układy jednopartyjne lub koalicyjne. Gra interesów nasila się w szczególności w okresie wyborczym, w którym samorządy stają się obszarem walki politycznej, często przybierającej ostre formy. Takie traktowanie

⁹² J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 21–22.

⁹³ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, s. 207–209.

⁹⁴ Należy jednak w tym momencie zaznaczyć, że zjawisko upolitycznienia samorządu terytorialnego nie jest charakterystyczne wyłącznie dla Polski. Syndrom ten pojawia się bowiem w większości krajów Unii Europejskiej.

samorządu powoduje, że trudno jest osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest dobro publiczne. Władze samorządowe powinny działać w interesie społeczności lokalnych i regionalnych, a nie tracić energię na nieustające rozgrywki polityczne, bo nie taka jest rola lokalnych struktur samorządowych⁹⁵.

Mimo uwag krytycznych dotyczących upartyjniienia samorządu, wartości przypisywane samorządowi terytorialnemu utwierdzają w przekonaniu, że jest on wyrazicielem zasad demokratycznego państwa prawa⁹⁶. Przekazanie części władzy, uprawnień i zadań zdecentralizowanym strukturom państwa świadczy o ich znaczącej roli dla społeczeństwa. Poczucie odrębności terytorialnej, kulturowej czy ekonomicznej znalazło również swój wyraz w samorządzie terytorialnym. Każda bowiem społeczność lokalna ma prawo do zachowania własnej tożsamości oraz kultywowania i poszerzania swojej odrębności. Samorząd terytorialny jako wyraz uspołecznienia władzy publicznej jest elementem systemu politycznego, który zapewnia realizację tego postulatu⁹⁷.

4. INNE FORMY SAMORZĄDU KORPORACYJNEGO W POLSCE

W dyskusji na temat samorządu bardzo często zapomina się jednak, że przyjmuje on różnorakie formy w zależności od tego, czy obejmuje ogół jednostek zamieszkujących pewne terytorium, czy też osoby należące do określonego zawodu bądź stanu gospodarczego. Bardzo istotną rolę w systemie reprezentowania interesów danych grup społecznych odgrywa samorząd zawodowy. Zgodnie z założeniami teoretycznymi, samorząd zawodowy to organizacyjna forma zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest

⁹⁵ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, (w:) *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005, s. 76.

⁹⁶ Często nie docenia się roli samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej demokratycznego państwa prawa. Głosy te pojawiają się szczególnie na najwyższym szczeblu władzy. Z jednej strony mówi się bowiem o demokratyzacji i wsłuchiwaniu się w głos opinii publicznej, a jednocześnie postuluje się ograniczenie samorządności. Demokratyczne państwo prawa to takie, w którym ludzie mogą faktycznie decydować o swoich sprawach, a granice tej swobody wyznacza obowiązujące prawo, a nie wola polityków. Ponadto w analizach dotyczących 25-letniej historii III RP pomija się fakt utworzenia samorządu terytorialnego. W naszym przekonaniu jest to podejście niewłaściwe, chociażby ze względu na to, że restytucja samorządu w jego nowoczesnej postaci była w zasadzie pierwszą kompleksową reformą po roku 1989, a jej znaczenie i oddziaływanie na dalszy przebieg przeobrażeń systemowych był przeogromny. Por. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 17–35.

⁹⁷ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 210.

m.in. reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych, doskonalenie zawodowe i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu oraz ochrona socjalna tychże osób, a także realizowanie szeregu zadań typowych dla związków publicznoprawnych⁹⁸.

Rola samorządu zawodowego wzrosła w momencie przyjęcia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W art. 17 stwierdzono, że „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Zapis ten był w rzeczywistości uznaniem stanu faktycznego, bowiem w momencie jego wprowadzenia od kilkunastu już lat istniały w Polsce korporacje samorządu zawodowego⁹⁹. Dodać również należy, że samorządy zawodowe tworzone są przez profesje, które ze względu na swoje społeczne znaczenie wymagać muszą najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych dla ochrony tych zawodów i ich przedstawicieli oraz dla umacniania interesu społecznego. Powstawanie tego typu struktur i przyznanie im uprawnień władczych traktowane może być jako dowód uznania przez państwo ich kompetencji w dziedzinach realizacji ustawowych zadań publicznych¹⁰⁰.

Rok 1989 przyniósł wiele zmian społeczno-politycznych powodując między innymi aktywizację różnorodnych środowisk zawodowych. Wiele środowisk zawodowych postanowiło oprzeć swoje funkcjonowanie na publicznoprawnych formach działania. Jednakże ustanowienie samorządu zawodowego o charakterze publicznoprawnym leżało w gestii państwa¹⁰¹. Zakres, w jakim państwo przekazało władztwo publiczne samorządowi zawodowemu obejmuje:

- **reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych** – najlepszym przykładem tego typu działań jest opiniowanie projektów aktów prawnych, a także zgłaszanie spostrzeżeń i wniosków z tego zakresu;
- **nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu** – dotyczący m.in. reglamentowania dostępu do określonych profesji i prowadzenie rejestru osób mających prawo wykonywania zawodu; w tej mierze po stronie samorządu znajduje się szereg prerogatyw z zakresu prawa administracyjnego;

⁹⁸ R. Kmiecik, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, red. R. Kmiecik, Poznań 2000, s. 207.

⁹⁹ *Opinia prawna na temat uprawnienia samorządów zawodowych w świetle art. 17 Konstytucji*, www.doradcyprawni.org/files/materialy/opinie/szmyt3.doc, 21.04.2017.

¹⁰⁰ A. Lemiszowska, *Společna misja samorządu zawodowego*, (w:) *Wartości i interesy a społeczeństwo obywatelskie*, „Rocznik Lubuski” 2003, t. XXIX, cz. I, red. M. Kwiatkowski, s. 173.

¹⁰¹ R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 352.

- **kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu** – w przypadku tej zasady (jak i kolejnej) to samorząd zawodowy ustala zasady deontologii zawodowej, a także poprzez sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego stara się wpływać na postawy swoich członków; ingerencja ta bywa czasami daleko idąca (ograniczenie wykonywania zawodu bądź pozbawienie prawa wykonywania zawodu);
- **organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego;**
- **doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w danym zawodzie** – dbają one o jakość świadczonych usług i z tego względu organizują system szkoleń¹⁰².

Do tej pory przyjęto szesnaście uregulowań rangi ustawowej umożliwiających utworzenie samorządów zawodowych: adwokackiego, radców prawnych, lekarskiego, lekarsko-weterynaryjnego, notarialnego, pielęgniarek i położnych, aptekarskiego, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, komorniczego, architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów, rzeczników patentowych, psychologów, kuratorów sądowych, diagnostów laboratoryjnych oraz fizjoterapeutów. Ustawy regulujące działalność samorządów zawodowych określają strukturę tych samorządów, ilość szczebli w strukturze oraz ustanawiają organy korporacyjne. W ustawach tych określone są zadania państwa, które ustawodawca zdecydował się przekazać do realizacji organom samorządów zawodowych, a także określone są kompetencje, jakie w celu wykonania tych zadań ustawodawca przekazał organom korporacyjnym. Jest to spełnienie idei decentralizacji – samorząd zawodu zaufania publicznego nabywa od państwa szereg kompetencji, by prawidłowo mógł spełniać swoje funkcje, a jednocześnie przejmuje niemal pełną odpowiedzialność za te działania.

Jednocześnie faktem jest, że w ostatnich latach w Polsce samorząd zawodowy poddawany jest ostrej krytyce zarówno przez społeczeństwo, jak i samych jego członków. Wokół jego funkcjonowania krąży wiele mitów i nieporozumień, które często zamazują istotę samorządności. Kontrowersję dotyczą przede wszystkim ograniczania młodym ludziom dostępu do danej profesji, monopolizacji rynku w danej dziedzinie przez samorząd zawodowy, naruszania etyki zawodowej przez przedstawicieli różnych zawodów i wreszcie nieefektywnego sądownictwa dyscyplinarnego wewnątrz samorządu¹⁰³.

Nie ulega wątpliwości, że przynależność do grupy wykonującej zawód zaufania publicznego powinna być formą nobilitacji społecznej wynikającej z obowiązków w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienaganej

¹⁰² R. Kmiecik, *Asymetria w rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego w Polsce*, (w:) *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005, s. 93.

¹⁰³ Więcej na ten temat: P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012, s. 209–308.

postawy etycznej. Funkcjonujące samorządy zawodowe są z jednej strony administratorem spraw korporacji zawodowych oraz organizatorem życia społecznego w ramach swojej grupy zawodowej, z drugiej zaś strony zajmują się wykonywaniem funkcji z zakresu administracji publicznej.

Trzecią i równie istotną formą samorządu jest samorząd gospodarczy. Jest on rozumiany jako związek zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego. Należy ponadto stwierdzić, że podstawą samorządu gospodarczego jest nie tylko ogół przedsiębiorców danej kategorii, lecz również swoistego rodzaju zbiorowość oparta na pewnej więzi duchowej, która to zbiorowość reprezentuje w życiu społecznym wartości ekonomiczne, moralne czy cywilizacyjne. Różni się on od samorządu terytorialnego ponieważ samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób, biorąc pod uwagę ich kwalifikacje oraz odpowiadające im interesy życiowe, podczas gdy samorząd terytorialny organizuje osoby zamieszkujące dane terytorium. Można zatem uznać, że samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne¹⁰⁴.

W tradycyjnym znaczeniu w struktury samorządu gospodarczego zalicza się przede wszystkim izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze oraz izby rolnicze. Ustawa o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 r. stworzyła podwaliny dla funkcjonowania samorządu gospodarczego w Polsce. Przyjęte w wyżej wymienionej ustawie założenia są jednak sprzeczne z dotychczasową tradycją samorządu gospodarczego. Izba gospodarcza została pomyślana jako dobrowolna organizacja samorządowa, której zadaniem powinno być reprezentowanie interesów gospodarczych zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej czy usługowej względem władz państwowych. Takie określenie zakresu przedmiotowego zadań izb gospodarczych nawiązuje bezpośrednio do pojęcia działalności gospodarczej zawartego w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, a następnie stosowanego w innych ustawach¹⁰⁵.

Zdaniem Roberta Kmiecika przepisy ustawy o izbach gospodarczych nie potwierdzają tezy, iż w rzeczywistości mamy do czynienia z samorządem gospodarczym w znaczeniu prawa administracyjnego. Nie można jego zdaniem tą drogą powołać realnego samorządu gospodarczego. Za najpoważniejsze mankamenty tej ustawy uznał on:

- wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych;

¹⁰⁴ M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 260.

¹⁰⁵ M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 220–221.

- sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych (co najmniej 50 założycieli – podmiotów gospodarczych na obszarze województwa, co najmniej 100 podmiotów w przypadku, gdy zakres terytorialny działania izb przekracza obszar województwa);
- forma uzyskania osobowości prawnej poprzez wpis do rejestru izb gospodarczych prowadzonego przez sąd rejestrowy;
- oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby¹⁰⁶.

Nastąpiło tutaj wyraźne pomieszanie znaczenia słowa samorząd w polskim ustawodawstwie. Nadawanie bowiem charakteru samorządowego dobrowolnym zrzeszeniom osób wydaje się być niezasadne. Ponadto w przypadku samorządu gospodarczego trudno jest mówić o jego reprezentatywności, jeśli skupia on w swoich kręgach zaledwie niewielki procent polskich przedsiębiorców i nie posiada on realnych kompetencji władczych względem swoich członków. W związku z powyższym samorządowe izby gospodarcze nie mogą powstawać w trybie inicjatywy członków, lecz na drodze legislacyjnej. Aby mówić o rzeczywistym samorządzie gospodarczym, należałoby uregulować funkcjonowanie izb gospodarczych od podstaw i zastąpić ustawę o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 r. regulacją prawną, która zakładałaby obligatoryjny samorząd gospodarczy¹⁰⁷.

Jeśli chodzi o izby rzemieślnicze, to ustawa o rzemiośle z dnia 22 marca 1989 r. wymaga nowelizacji i jasnego określenia pozycji samorządu rzemieślniczego w strukturze administracyjnej państwa. Powyższa konstatacja wynika przede wszystkim z art. 7 tej ustawy, w którym stwierdzono, iż „organizacje samorządu rzemiosła tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności”. Oznacza to, że członkostwo w samorządzie dotyczy jedynie tych cechów i izb rzemieślniczych, które wyrażą na to zgodę. Jeśli dodać do tego, że cechy, jak również izby rzemieślnicze mogą być tworzone w drodze inicjatywy założycielskiej członków, to zdaniem R. Kmiecika dochodzimy do wniosku, że instytucje samorządu rzemieślniczego tracą charakter publicznoprawny i stopniowo rozpoczynają ewolucję w stronę stowarzyszeń. Jest to niewątpliwie krok wstecz. Faktem również jest, że członkowie Związku Rzemiosła Polskiego aktywnie działają na rzecz uchwalenia ustawy o samorządzie gospodarczym obejmującym swym zasięgiem również samorząd rzemieślniczy. Ustawa ta miałaby zawierać zapis o obligatoryjnym członkostwie w strukturach samorządu rzemieślniczego oraz o publicznoprawnym charakterze tego tworu.

¹⁰⁶ R. Kmeciak, *Samorząd gospodarczy w Polsce: rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 143.

¹⁰⁷ R. Kmeciak, *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 3, s. 97–101.

Póki co, jednak organizacje samorządu gospodarczego tworzone są w drodze inicjatywy członków¹⁰⁸.

Z tego punktu widzenia na dzień dzisiejszy zadowalającymi regulacjami prawnymi z zakresu funkcjonowania samorządu gospodarczego są: ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, która określa funkcjonowanie obligatoryjnego samorządu rolniczego oraz ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, która określa funkcjonowanie obligatoryjnej Polskiej Izby Ubezpieczeń. Spośród wszystkich izb gospodarczych samorząd rolniczy jest zdecydowanie instytucją najlepiej zorganizowaną pod względem formalno-prawnym. Jednak i w tym przypadku niektóre zapisy ustawy budzą wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim zasad finansowania, bowiem przekazanie zaledwie 2% wpływów uzyskanych z tytułu podatku rolnego na poczet budżetu izb wydaje się być sumą niewystarczającą dla prawidłowego i dynamicznego ich funkcjonowania. Ponadto jeśliby spojrzeć na frekwencję wyborczą do izb rolniczych, to jest ona zatrważająco niska i zdaniem niektórych poddaje w wątpliwość zasadność istnienia samorządu rolniczego w takiej formie¹⁰⁹.

Jeśli zaś chodzi o samorząd związany z rynkiem ubezpieczeń to tutaj można powiedzieć, iż Polska odegrała wiodącą rolę wśród byłych państw bloku wschodniego. Po uchwaleniu ustawy o działalności ubezpieczeniowej z dnia 28 lipca 1990 r. Polska posiadała jeden z najbardziej nowoczesnych systemów ubezpieczeniowych w Europie Środkowej. Ustawę tę zastąpiono następnie w roku 2003 aktem prawnym o tym samym tytule. Nie ulega również wątpliwości, że Polska Izba Ubezpieczeń zajmuje obecnie bardzo wysoką pozycję w strukturze samorządu gospodarczego w Polsce. Wynika to przede wszystkim z obligatoryjnego charakteru członkostwa w izbie, która jest wyłącznym reprezentantem sektora ubezpieczeniowego. Tego rodzaju rozwiązania przyczyniają się przede wszystkim do lepszej integracji środowiska, a także wypracowywania wspólnych i korzystnych dla tego środowiska rozwiązań w sektorze ubezpieczeń. Posiadanie przez izbę statusu jednostki publicznoprawnej powoduje wzrost jej znaczenia w zakresie reprezentowania interesów tego środowiska wobec władz państwowych. Przykład samorządu ubezpieczeniowego jest często wskazywany jako wzór dla przedsiębiorców, którzy również mogliby posiadać jedną, silną reprezentację w postaci izb gospodarczych czy izb przemysłowo-handlowych i występować w relacjach z państwem jako realny partner. Dziś niestety nie zawsze tak jest, a środowisko przedsiębiorców nie posiada jednolitej i spójnej reprezentacji¹¹⁰.

¹⁰⁸ R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 96–98.

¹⁰⁹ M. Grzelak, R. Kmiecik, op. cit., s. 302–307.

¹¹⁰ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy...*, op. cit., s. 167–174.

Podsumowując, przekazanie przez państwo pewnej części swoich prerogatyw zorganizowanym grupom społecznym świadczy o tym, że grupy te uzyskują nie tylko władzę, ale przejmują również pełną odpowiedzialność za swoje działania. Jest to bardzo istotne, bowiem świadczy również o tym, że państwo uznało, iż część jego zadań powinna być wykonywana przez grupy, które najlepiej zorientowane są w danej sytuacji i znają potrzeby określonej społeczności. Należy mieć nadzieję, iż członkowie poszczególnych samorządów rozumieją, że posiadanie samorządu nie jest stanem danym raz na zawsze, bowiem to tak naprawdę od państwa zależy, czy zechce ono przekazać część swoich prerogatyw pewnym grupom społecznym ufając, że będą one w stanie lepiej realizować część zadań publicznych.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego trwale wpisało się już w strukturę administracyjną państwa i prawie nikt nie neguje jego istnienia i skuteczności działania. Inaczej jest jednak w przypadku samorządu zawodowego i gospodarczego. Zasadność istnienia tego pierwszego poddawana jest bardzo często w wątpliwość, bowiem jego funkcjonowanie w sferze publicznej wzbudza wiele zastrzeżeń. W przypadku natomiast samorządu gospodarczego mówi się często o tzw. *quasi* samorządzie gospodarczym, bowiem nie posiada on realnych kompetencji władczych wobec swoich członków, przynależność do jego struktur nie jest obligatoryjna i nie jest to organizacja reprezentatywna wobec swojego środowiska. Warto też powiedzieć, że w okresie transformacji powstało bardzo dużo różnych organizacji zrzeszających przedsiębiorców, które czasem przywłaszczają sobie miano samorządu i występują w relacjach z państwem czy samorządem terytorialnym w tej roli, mimo, że nie mają one ku temu żadnych racjonalnych podstaw.

Jednocześnie jest wiele pól, na których współpraca samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego wydaje się być możliwa, a nawet pożądana. Tutaj przede wszystkim można wskazać na współpracę w dziedzinie gospodarki, rozwoju regionalnego, służby zdrowia, urbanistyki czy legislacji prawnej. Można sobie przecież wyobrazić, że rozwój regionalny województwa planowany jest we współpracy samorządu terytorialnego i gospodarczego, natomiast polityka zdrowotna konsultowana jest między samorządem terytorialnym a samorządem zawodowym lekarzy czy pielęgniarek i położnych. Doświadczenia ostatnich lat pokazują jednak, że taka współpraca występuje bardzo rzadko i można czasem odnieść wrażenie, że poszczególne formy samorządu rozwijają się równolegle względem siebie, w różnym tempie, ale jednak zupełnie osobno i niezależnie od siebie¹¹¹.

Po latach reform społeczno-politycznych, których ważnym elementem był proces decentralizacji, widać wyraźną asymetrię w rozwoju samorządu teryto-

¹¹¹ Więcej o współpracy samorządu terytorialnego i biznesu: R. Kmiecik, P. Antkowiak, M. Balcerek, *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w Aglomeracji Poznańskiej*, Poznań 2012, s. 65–116.

rialnego oraz samorządu zawodowego i gospodarczego. Model polskiego samorządu terytorialnego możemy od strony formalno-prawnej uznać za spójny. Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie postrzegane są, mimo zastrzeżeń dotyczących podziału kompetencji oraz sposobu generowania przychodów budżetowych, jako ważne jednostki administracji publicznej. W przypadku samorządu zawodowego i gospodarczego trudno o taką ocenę, bowiem izby reprezentujące osoby wykonujące profesje zaufania publicznego oraz przedsiębiorców są ograniczane w zakresie swoich uprawnień bądź traktowane protekcyjnie przez państwo, które w tej sferze nie wykazuje zainteresowania zasadą subsydiarności.

Rozdział II

SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE

1. POCZĄTKI NOWOCZESNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ZIEMIACH POLSKICH

Samorząd terytorialny w Polsce ma bardzo długą tradycję. Sięga ona mianowicie okresu średniowiecza. Niektórzy autorzy prac dotyczących samorządu terytorialnego, w swych rozważaniach sięgają nawet dalej. Jednakże w swej nowoczesnej postaci samorząd terytorialny kształtował się w okresie zaborów, w głównej mierze pod wpływem nauki francuskiej i niemieckiej. Stwierdzić również należy, że główne założenia myśli samorządowej w Europie zrodziły się pod wpływem idei rewolucji francuskiej¹¹². Dlatego też tworzące się na poszczególnych ziemiach polskich wszelakie instytucje samorządu terytorialnego, w każdym z okupowanych terytoriów kształtowały się odmiennie. Nie był to zatem wytwór polskiego ustawodawstwa, czy też polskiej myśli samorządowej. Był to raczej twór powstały na bazie ustawodawstwa i tradycji ustrojowej państw zaborczych¹¹³. Dla dalszych rozważań przyjmijmy jednak za punkt wyjściowy tzw. nowoczesny samorząd terytorialny¹¹⁴.

Jedną z pierwszych wyraźnych oznak procesu kształtowania myśli samorządowej w Polsce było z całą pewnością wydanie przez Sejm Czteroletni ustawy miejskiej z dnia 17 kwietnia 1791 r. Ustawa ta nigdy nie weszła w życie, natomiast zmierzała ona do wprowadzenia nowoczesnej organizacji miast polskich poprzez przywrócenie im wolności w zakresie organizacji i działania społeczno-gospodarczego, a zarazem określała nad nimi nadzór państwa¹¹⁵.

¹¹² J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 15.

¹¹³ Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 39.

¹¹⁴ Mówiąc o nowoczesnym samorządzie terytorialnym mamy na myśli wszelkie instytucje tworzone pod wpływem myśli rewolucji francuskiej (zob. Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 39).

¹¹⁵ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 77.

Chcąc scharakteryzować kształt samorządu terytorialnego należy również pamiętać o dniu 23 lutego 1809 r., kiedy to Napoleon – cesarz Francuzów – wydał dekret o tymczasowej organizacji gmin. Dekret zaprowadzał według wzoru francuskiego nowoczesną organizację władz miejskich i wiejskich. W dwudziestu artykułach zebrano przepisy stanowiące o ustroju i zadaniach gmin w Księstwie Warszawskim. Strukturę gmin tworzyły urzędy składające się z burmistrza, wójta i ich pomocników ławników, którzy sprawowali obowiązki miejscowej administracji. Na podstawie opinii podprefekta i po zatwierdzeniu przez ministra spraw wewnętrznych, burmistrzów mianował król, a wójtów prefekt. Do zadań tych organów należało zawiadamianie mieszkańców o rozporządzeniach rządu, prefekta i podprefekta, zajmowanie się administracją i majątkiem gminy, kierowanie robotami publicznymi, dozorowanie instytucji publicznych, ustalanie i organizacja zbierania podatków, zabezpieczenie porządku i bezpieczeństwa w gminie. Znaczące było również to, że płace urzędników pochodziły tylko z dochodów gminy¹¹⁶.

Struktura samorządu w Księstwie Warszawskim uzupełniona została przez rady miejskie i wiejskie oraz powiatowe i departamentalne. W największych miastach rady wybierane były przez zgromadzenie samych mieszkańców, natomiast w mniejszych były wyznaczane przez prefekta spośród kandydatów będących właścicielami nieruchomości. Kompetencje rady oscylowały wokół potrzeb lokalnych, budżetu i podatków. Rozpatrywały one również zażalenia na władze wykonawcze. Uchwały rad zatwierdzane były przez prefekta lub ministra. Obradowały one trzykrotnie w ciągu roku przez okres sześciu dni, a ich skład wynosił od 10 do 30 radnych. Natomiast rady departamentalne i powiatowe tworzone były przez radnych wyznaczanych przez króla. Rady te miały debatować nad wszystkimi niezbędnymi potrzebami departamentu i powiatu, takimi jak: utrzymanie porządku i bezpieczeństwa, inwestycje drogowe i inne inwestycje publiczne, ochrona zdrowia, ponadto zatwierdzały budżety i uchwałyły dodatkowe składki od ludności na potrzeby socjalne. Dekret przewidywał także utworzenie rad wiejskich, jednakże te nigdy nie zostały powołane do życia¹¹⁷.

Po upadku Księstwa Warszawskiego, Królestwo Kongresowe zniosło jego rozwiązania ustrojowe. W Konstytucji Królestwa z 15 listopada 1815 r. nie ma już mowy o urzędach czy radach municypalnych. W praktyce rady te wegetowały aż do roku 1818, kiedy to na mocy postanowienia namiestnika formalnie zostały zniesione. W tym czasie na ziemiach Królestwa do roku 1861 – w przypadku miast oraz do roku 1864 na wsiach samorząd nie istniał. Dopiero reformy Aleksandra Wielopolskiego przewidywały samorząd gubernialny, powiatowy i miejski, co znalazło wyraz w ukazie z dnia 14 marca 1861 r. oraz czterech

¹¹⁶ Ibidem, s. 78.

¹¹⁷ Ibidem, s. 79.

ustawach z dnia 5 czerwca 1861 r. Ukaz z dnia 2 marca 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich wprowadził samorząd na wsi. Wielu badaczy samorządu twierdzi natomiast, że samorząd, jaki ukształtował się na terenie Królestwa był jedynie fikcją, zapisem na papierze, który absolutnie nie był realizowany w rzeczywistości. Jednakże część współczesnych naukowców twierdzi, w oparciu o materiały historyczne z tamtego okresu, że tak kategoryczne i negatywne oceny nie są jednak uprawnione. Zdaniem niektórych badaczy rady miejskie i powiatowe odegrały znaczącą rolę w życiu społecznym i gospodarczym, a nawet politycznym Królestwa Polskiego. W szczególności zaś zwraca się uwagę, na ich przemożny wpływ na procedurę ustalania budżetów poszczególnych regionów. Zgodnie z ustawodawstwem rosyjskim, organami samorządu gminnego były: zebranie gminne, wójt, sołtys i sąd gminny z ławnikami. Zebranie gminne było organem uchwalającym. Uchwały zebrania gminnego stawały się prawomocne, kiedy zapadały pod przewodnictwem wójta lub zastępującego go najstarszego wiekiem sołtysa, gdy w zebraniu uczestniczyła połowa wszystkich gospodarzy mających prawo głosu. Jednakże pamiętać również należy, że uchwały i zarządzenia organów gminnych wykraczających poza ich kompetencje, zapadłe niezgodnie z przepisami prawa, uważane były za nieważne. Prawo uchylania uchwał gminnych i gromadzkich należało do zarządów gubernialnych¹¹⁸. Stwierdzić można, że na tle dwóch pozostałych zaborów, tj. zaboru austriackiego i pruskiego, rozwój samorządności w zaborze rosyjskim wypada bardzo słabo.

Samorząd terytorialny w zaborze pruskim był najslabiej opisany przez polskich samorządowców. Był to poniekąd wynik bardzo agresywnej polityki antypolskiej prowadzonej przez wszystkie rządy pruskie. Germanizacja i dążenie do centralizacji prowincji były tendencjami, które miały umocnić prymat i jedność państwa pruskiego¹¹⁹.

Warto w tym momencie wspomnieć o jednej z pierwszych regulacji dotyczących samorządu miejskiego w samych Prusach. Otóż w roku 1808 wydano z inicjatywy Karla von Steina „Ordynację o miastach”, która likwidowała dotychczasowy ustrój, wprowadzała organy samorządowe, podlegające ścisłej kontroli państwowej. Organem samorządu była rada miejska, pochodząca z wyborów, będąca organem rządzącym i sprawującym kontrolę nad organami wykonawczymi gminy, którymi byli burmistrz (w większych miastach nazywany nadburmistrzem) wybierany przez radę oraz powoływany przez tę radę magistrat złożony z burmistrza i ławników, którzy częściowo byli opłacanymi urzędnikami, a częściowo pełnili swoje funkcje honorowo. Do kompetencji tak ukształtowanego

¹¹⁸ Ibidem, s. 93–102; por. P. Samuś, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce w XIX–XX w.*, (w:) *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, s. 24–27.

¹¹⁹ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 59–64.

samorządu gminnego należały własne sprawy gminy, w szczególności wszystko to, co służy dobrobytowi ogółu, materialnemu interesowi i duchowemu rozwojowi jednostek. Ponadto były to między innymi: tworzenie i wspomaganie zakładów, budowa dróg, szpitali, a także dbałość o środki komunikacji. Prócz zadań własnych gmina miała również zakres spraw administracji ogólnej przyznanych przez państwo¹²⁰.

Do najważniejszych wydarzeń i aktów prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w zaborze pruskim zaliczyć można nadanie samorządu miastom. W latach 1823–1824 w prowincji poznańskiej wprowadzono sejmik jako organ doradczy w sprawach administracyjnych. Miał on charakter stanowy, dlatego, że w jego skład wchodziła właściciele ziemscy, mieszczenie i zamożni chłopci. Podstawę prawną samorządu wiejskiego w zaborze pruskim stanowiła tzw. ordynacja gminna dla siedmiu wschodnich prowincji z dnia 3 lipca 1891 r. Według tej ustawy powiat był podzielony na gminy miejscowe (jednowioskowe) i obszary dworskie. Gmina była najniższym szczeblem samorządu terytorialnego, natomiast obszar dworski stanowił odrębną jednostkę samorządowo-administracyjną i nie wchodził w skład gminy. Organem uchwalającym oraz kontrolnym w małych gminach było zgromadzenie gminne, a w dużych wsiach przedstawicielstwo gminne (rodzaj rady). Radę gminną tworzyli radni, sołtys i ławnicy. Na czele zarządu gminnego stał sołtys, który miał dwóch zastępców wybieranych spośród ławników. Sołtysa i ławników wybierało zebranie gminne lub rada. Rady te wybierane były na trzy lata w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i w głosowaniu tajnym. Natomiast rady lub zebrania wiejskie w małych gminach wybierały władze wykonawcze na okres trzech lat, ale ich wybór podlegał zatwierdzeniu przez starostę¹²¹.

W miastach w zaborze pruskim ustrój samorządu unormowany został ordynacją miejską dla siedmiu prowincji wschodnich Prus z dnia 30 maja 1853 r. Organami samorządu była wybierana na trzy lata w wyborach powszechnych, ale z zastosowaniem cenzusu majątkowego przez mieszkańców miasta, rada miejska, jako organ uchwałodawczy i magistrat wybierany przez radę, jako organ wykonawczy, na kadencję dwukrotnie dłuższą od rady. Organ wykonawczy w tym układzie ustrojowym miał bardzo silną pozycję w stosunku do organu uchwałodawczego, czyli rady. Musiał on mianowicie zatwierdzać uchwały, a nawet mógł je zawiesić. Samorząd powiatowy natomiast unormowany został przez dwie ordynacje powiatowe:

- dla prowincji poznańskiej z dnia 2 grudnia 1828 r.;
- dla prowincji pomorskiej z dnia 13 grudnia 1872 r.¹²²

¹²⁰ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 83–84.

¹²¹ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 83.

¹²² Ibidem, s. 84.

W każdym powiecie powstały sejmiki powiatowe, mające uprawnienia stanowiące i kontrolne. Liczba członków sejmiku zależała od liczby mieszkańców. Wydziały powiatowe były organem wykonawczym w powiecie. Wydziały tworzył starosta, który pochodził z nominacji oraz sześciu członków wybieranych przez sejmik. Wydziały te, a w szczególności starosta, powiązane były bardzo mocno z administracją rządową. Na wyższym szczeblu administracji rządowej, tzw. rejencjach, samorządu nie było, prócz prowincji poznańskiej od 1824 roku oraz pomorskiej od roku 1875. W tych dwóch regionach organami samorządu były:

- sejmik prowincjonalny z uprawnieniami uchwałodawczymi w sprawach budżetu lokalnego, etatów urzędniczych itp.;
- wydział prowincjonalny z udziałem dyrektora krajowego (*landes direktor*), jako reprezentanta społeczeństwa prowincji i kierownika spraw bieżących¹²³.

Ostatnim obszarem okupowanym był zabór austriacki. Wśród wielu uczonych panuje stosunkowo zgodna opinia, że w tym właśnie zaborze samorząd uzyskał szerokie uprawnienia. Od roku 1866 samorząd w Galicji znajdował się niemal wyłącznie w rękach polskich i w znakomity sposób przyczynił się do wykształcenia polskich kadr administracyjnych oraz wyrobienia obywatelskiego szerokich mas społeczeństwa. Był jakoby szkołą obywatelskiego wychowania Polaków. W Galicji podstawę prawną samorządu gminnego dała państwowa ustawa ramowa o samorządzie gminnym z dnia 3 marca 1862 r. Na jej podstawie Sejm Galicyjski sukcesywnie uchwalał szereg krajowych ustaw gminnych. Zasadniczą była ustawa o samorządzie gminnym z dnia 12 sierpnia 1866 r.¹²⁴

Podstawową jednostką samorządu była wieś. We wsiach działały rady gminne i zwierzchność gminna. Przeprowadzano wybory do rady, gdzie czynne prawo wyborcze miały osoby, które opłacały w gminie podatki bezpośrednie, posiadały określone wykształcenie i zajmowały stanowiska urzędnicze. Natomiast zwierzchność gminna składała się z naczelnika gminy, dwóch radnych i kilku asesorów. Nadzór nad gminami był podwójny, dlatego że sprawowany był zarówno przez władze państwowe, jak i wyższe samorządowe¹²⁵. W późniejszym okresie nastąpiło zróżnicowanie ustroju gmin miejskich. Miasta Lwów i Kraków miały odrębne Statuty, a ponadto odrębnie uregulowano samorząd 30 galicyjskich miast. Samorząd powiatowy został unormowany ustawą z dnia 12 sierpnia 1866 r., ale była ona wielokrotnie modyfikowana. Organami samorządu na szczeblu powiatu była rada powiatowa i wydział powiatowy. Rada była organem uchwalającym i kontrolującym, składała się z 26 radnych, wydział natomiast

¹²³ Ibidem, s. 84–85; por. P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 27–30.

¹²⁴ Ibidem, s. 86; por. P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 30–31.

¹²⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 52.

był organem wykonawczym, wybieranym przez radę, składał się z prezesa rady powiatowej oraz 6 członków. Rada natomiast pochodziła z wyborów kurialnych, przez co olbrzymią rolę odgrywali właściciele wielkich posiadłości ziemskich, zakładów przemysłowych oraz handlowych. W ramach powiatu istniało również starostwo, które było organem rządowym. Mieliśmy zatem do czynienia ze swoim rodzajem dualizmu władz rządowych i samorządowych. Zdaniem Stanisława Wójcika wysoki poziom kulturalny i gospodarczy krajów wchodzących w skład Austro-Węgier stwarzał sprzyjające warunki do różnicowania organizacji administracji. Podbite narodowości potrafiły wywalczyć sobie względną samodzielność, uzyskując zgodę na tworzenie na swym terenie własnych organów władzy i administracji, w tym na szczeblu lokalnym¹²⁶.

Warto również wspomnieć o powołanym na mocy postanowień Kongresu Wiedeńskiego tzw. Wolnym Mieście Krakowie. Było to niewielkie państwo pozostające pod opieką trzech państw zaborczych. Otrzymało ono również Ustawę Konstytucyjną z 3 maja 1815 r., a później zmienioną tzw. Konstytucję Rozwiniętą z dnia 11 września 1818 r. Całkowicie nową Konstytucję wprowadzono dnia 30 maja 1833 r. Wolne Miasto Kraków nazywane było również Rzeczpospolitą Krakowską i nie było absolutnie tworem suwerennym. Organami opiekuńczymi byli rezydenci trzech mocarstw, akredytowani przy Senacie Wolnego Miasta, którzy byli jednocześnie najwyższym organem wykonawczym republiki. Kres istnienia Rzeczypospolitej Krakowskiej nastąpił w roku 1846, gdzie po upadku powstania krakowskiego tereny te zostały włączone do monarchii Habsburgów¹²⁷.

Artykuł IX Konstytucji Rzeczypospolitej Krakowskiej wprowadzał podział obszaru na gminy miejskie i wiejskie. Tych pierwszych liczących po około 2000 mieszkańców było 11, natomiast gmin wiejskich liczących po 3500 mieszkańców było 17. Na czele administracji gminnej stał wójt, jako jedyny i jednoosobowy organ administracji. Wybierany był przez zgromadzenie gminne na okres dwóch lat spośród pełnoletnich obywateli, posiadających nienaganą opinię, potrafiących pisać, czytać i rachować. W gminach okręgowych wójt mógł posiadać nawet kilku zastępców. Wójt w ówczesnych okolicznościach pełnił nie tylko funkcje administracyjne, ale również sądowe, dlatego że orzekał on jako I instancja w sprawach policyjnych. Warto również wspomnieć, że wójt za swoją działalność nie pobierał żadnego uposażenia¹²⁸. U schyłku lat trzydziestych zlikwidowano funkcję wójta, a jego obowiązki przejęli komisarze dystryktowi (w gminach okręgowych) i cyrkulowi (w gminach miejskich).

¹²⁶ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 85–93.

¹²⁷ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 83–84.

¹²⁸ Podobna sytuacja miała zresztą miejsce w przypadku wójta w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim, gdzie funkcja ta była honorowa. Pełniący ten urząd osoba nie otrzymywała z tego tytułu żadnego wynagrodzenia.

Na czele gromady wiejskiej stał sołtys wraz z przysiężnymi, wybieranymi przez tę gromadę¹²⁹.

Tak przedstawia się ustrój samorządowy na terenach polskich w okresie zaborów. Nie ulega wątpliwości, że poziom szeroko rozumianej samorządności na poszczególnych terenach był różny. Zaznaczyć należy, że najlepiej rozwinął się on w ramach zaboru austriackiego, trochę słabiej w zaborze pruskim, natomiast zdecydowanie najgorzej w zaborze rosyjskim. Warto również odnotować fakt, że na terenie dawnej Rzeczypospolitej mieliśmy do czynienia, z co najmniej kilkoma porządkami prawnymi. Należy tutaj wymienić przede wszystkim porządek niemiecki, rosyjski i austriacki, ale także węgierski, czeski, a także francuski. To zróżnicowanie pod względem administracyjnym i prawnym pomiędzy poszczególnymi regionami spowodowało, że po odzyskaniu niepodległości w roku 1918 pojawiło się wiele problemów, które rzutowały na dalsze kształtowanie się samorządu.

2. SAMORZĄD TERYTORIALNY W II RZECZYPOSPOLITEJ

Okres II RP to czas reform, przemian i prób ujednolicenia prawa i ustroju na terenie restytuowanego państwa polskiego. Zdaniem wielu badaczy tego okresu podstawowym problemem było to, że brakowało jednolitej wizji, czy też koncepcji budowania administracji terenowej już po odzyskaniu niepodległości¹³⁰. Wynikało to przede wszystkim z tradycji i przyzwyczajenia do istniejących w czasie zaborów rozwiązań organizacyjnych. Znaczącą przeszkodą było również stopniowe kształtowanie się granic państwa, w miarę przyłączania się do niego nowych terenów¹³¹.

Jednym z podstawowych problemów dotyczących funkcjonowania państwa w sferze administracji publicznej było miejsce i rola samorządu terytorialnego w nowych warunkach. Już na początku tej trudnej drogi zdawano sobie sprawę z tego, że wprowadzenie własnego, jednolitego i wspólnego dla całego kraju modelu samorządu terytorialnego było w praktyce niemożliwe. Wszelkie zmiany wprowadzane musiały być zatem jedynie w takim stopniu, w jakim uznano to za niezbędne dla zachowania integralności państwa¹³².

W momencie odzyskania niepodległości samorząd gmin wiejskich istniał na terenie całego kraju. Pierwsze zmiany, dotyczące jego organizacji na ziemiach byłego Królestwa Polskiego, wprowadzono już w roku 1918. Nową instytucję stanowiła rada gminna z wójtem na czele. Rada składała się z 12 członków

¹²⁹ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 85–86.

¹³⁰ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 63.

¹³¹ Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 40.

¹³² B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 29.

i wybierana była przez zgromadzenie gminne w głosowaniu tajnym. Prawo udziału w nim posiadali wszyscy pełnoletni mieszkańcy gminy, zamieszkujący w gminie przez okres co najmniej 6 miesięcy, w tym także kobiety. Rada gminna stanowiła organ zarządzający i kontrolujący działalność wójtów. Do jej podstawowych zadań należało: przygotowywanie wniosków i projektu budżetu, czuwanie nad jego wykonaniem, a także zarządzanie majątkiem gminnym. Wójt natomiast był organem zarządzającym bieżącymi sprawami gminy oraz wykonującym uchwały zgromadzenia gminnego i rady gminnej. W pewnym zakresie był on ciałem również wykonawczym organów administracji ogólnej. Gminy miały nadal charakter gmin zbiorowych, zaś struktura gromad nie ulegała zmianie¹³³.

Na ziemiach zaboru austriackiego przeprowadzono jedynie częściową demokratyzację istniejących struktur. Wprowadzono mianowicie dodatkowe kurie w wyborach samorządowych, ale rady składały się nadal w znacznej części z osób pochodzących z nominacji. Na terenie Galicji Wschodniej utrzymano odrębne obszary dworskie. W byłym zaborze pruskim natomiast odziedziczone struktury samorządu gminnego nie uległy zmianie. Wprowadzono jedynie analogicznie do terenów byłego zaboru rosyjskiego demokratyczną ordynację wyborczą¹³⁴.

Samorząd gmin miejskich istniał na wszystkich ziemiach. Najwięcej zmian wprowadzono na terenach byłego Królestwa Polskiego. Dekretem z 1918 r. o organizacji samorządu miejskiego wprowadzono pojęcie gminy, jako samodzielnej jednostki terytorialnej, wyposażonej w osobowość prawa publicznego. Członkami tak rozumianej wspólnoty byli wszyscy obywatele polscy, zamieszkujący dane terytorium przez okres co najmniej 6 miesięcy. Mieli oni prawo wyboru władz, sprawowania urzędów gminnych z wyboru oraz korzystania z pomocy gminy w razie potrzeby¹³⁵.

Organem uchwałodawczym i kontrolującym samorządu w mieście była rada miejska, wybierana na 3 lata w demokratycznych, pięcioprzymiotnikowych wyborach. Posiadała ona uprawnienia w sprawach finansów gminy oraz sprawowała kontrolę nad organami wykonawczymi samorządu miejskiego. Organ wykonawczy stanowił magistrat, zwany również zarządem miejskim, w którego skład wchodził: burmistrz (prezydent), jego zastępcy oraz ławnicy (1/10 składu osobowego rady miejskiej). Nadzór nad tym samorządem w miastach niewydziałonych z powiatów należał do władz powiatowych, natomiast w miastach wydzielonych z powiatów, tworzących tzw. powiaty miejskie należał do wojewody¹³⁶.

¹³³ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 143.

¹³⁴ P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 42.

¹³⁵ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 143–144.

¹³⁶ Ibidem, s. 144.

Na terenach byłego zaboru pruskiego ordynację wyborczą do samorządu miejskiego oparto na tych samych zasadach co w byłym Królestwie Polskim. W skład magistratu wchodziło ponadto przełożeni gmin i ławnicy honorowi, wybierani na 6 lat lub płatni na 12 lat. Część nadzoru powierzono na tych terenach sądownictwu administracyjnemu. Na terenie byłego zaboru austriackiego wybory opierały się na systemie kurialnym, poszerzonym jedynie na mocy dekretu z 1918 r. o czwartą kurie (dla nieopodatkowanych i nieposiadających wykształcenia wyborców). W skład magistratu wchodziło wybierani na 8 lat przełożeni gmin, ich zastępcy i asesorowie. Nadzór natomiast sprawowany był przez organy administracji ogólnej (w pierwszej instancji przez starostę, w drugiej natomiast przez wojewodę) oraz organy wykonawcze samorządu wyższego stopnia¹³⁷.

Samorząd powiatowy po odzyskaniu niepodległości istniał na terenie całego kraju (z wyjątkiem Śląska Cieszyńskiego). Organami uchwałodawczymi i kontrolującymi były sejmiki powiatowe, które wybierały na okres trzech lat organ wykonawczy, czyli wydział powiatowy. Na czele sejmiku i wydziału powiatowego stał starosta. W byłym zaborze austriackim zachowano większość dotychczasowych rozwiązań, przez co samorząd powiatowy praktycznie nie istniał. W jego miejsce wprowadzono tymczasowe zarządy ze starostami jako komisarzami na czele. Nadzór nad samorządem powiatowym należał do wojewodów, przy współudziale wydziałów wojewódzkich oraz ministra spraw wewnętrznych. Jedynie w byłym zaborze pruskim pewne uprawnienia posiadały także sądy administracyjne, a w województwie śląskim rada wojewódzka¹³⁸.

Rzeczywisty samorząd wojewódzki istniał jedynie na ziemiach byłego zaboru pruskiego. W województwie poznańskim, pomorskim i śląskim. Jego organem uchwałodawczym był sejmik wojewódzki (wybierany przez sejmiki powiatowe i rady miast wydzielonych na 4 lata). Organem wykonawczym natomiast był wydział wojewódzki¹³⁹. Na pozostałych terenach nie było samorządu wojewódzkiego *sensu stricto*. Działały tam jedynie tworzone przy wojewodach rady wojewódzkie i wydziały wojewódzkie stanowiące zaledwie namiastkę samorządu¹⁴⁰. W 1922 roku wydana została ustawa o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego¹⁴¹, która zapowiadała utworzenie tego szczebla samorządu. Nie weszła ona jednak nigdy w życie¹⁴².

¹³⁷ Ibidem; por. P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 42.

¹³⁸ Ibidem, s. 145.

¹³⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 57–58.

¹⁴⁰ R. Kmiecik, *Województwo samorządowe w Polsce jako podmiot polityki rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń Unii Europejskiej*, (w:) *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, red. A. Stelmach, Poznań 2001, s. 71.

¹⁴¹ Dz. U. 1922, Nr 90, poz. 829.

¹⁴² Ustawę tą określano mianem „eksportowej”. Wydano ją mianowicie w celu uzyskania przychylności mocarstw Ententy w sprawie ustalenia granic państwa. W rezultacie

Konstytucja marcowa¹⁴³ z 1921 roku przyjęła trzy podstawowe zasady:

- decentralizacji;
- zespolenia w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem, organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych;
- udziału obywateli powoływanych drogą wyborów w wykonywaniu zadań tych urzędów, w granicach określonych ustawami, czyli tzw. urzędników honorowych¹⁴⁴.

Konstytucja stanowiła ponadto, że: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”. Zapowiadała ona zatem nie tylko szeroki samorząd, ale również szeroko rozumianą autonomię, która mogła się odnosić do najwyższych jednostek podziału państwa¹⁴⁵. Określała podstawy ustroju samorządu: przyznawała uprawnienia stanowiące wybieralnym radom, a zadania wykonawcze w województwach i powiatach – kolegiom złożonym z członków wybieranych przez rady, lecz działających pod przewodnictwem przedstawicieli państwowych władz administracyjnych. Gwarantowała także ustawowy rozdział źródeł dochodów państwa i samorządu oraz sprawowanie nadzoru nad samorządem przez organy samorządu wyższego stopnia, ewentualnie również przez sądownictwo administracyjne. Przepisy zawarte w tym akcie prawnym były bardzo ogólne, toteż ich interpretacja przez różne ugrupowania polityczne była bardzo zróżnicowana¹⁴⁶. Konstytucja z 1921 roku należała jednak do ostatnich deklaracji prawnych dotyczących rozbudowy samorządu¹⁴⁷. Od tego czasu konsekwentnie umacniano pozycję organów administracji rządowej i jednocześnie ograniczano czynnik społeczny w administracji¹⁴⁸.

nigdy nie wydano jednak ustaw konkretyzujących jej ogólne przepisy (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny*..., op. cit., s. 57).

¹⁴³ Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267.

¹⁴⁴ E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 15.

¹⁴⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy*..., op. cit., s. 57.

¹⁴⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 38.

¹⁴⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*..., op. cit., s. 47.

¹⁴⁸ Omawiany problem zaostreżenia polityki państwa, w kierunku coraz większego przekazywania władzy ze szczebla samorządowego na szczebel centralny jest bardziej złożony. O ile w początkowym okresie odbudowywania państwa polskiego można przyjąć, że działania te miały na celu scalenie nowo powstałego tworu państwowego, jakim niewątpliwie była II Rzeczpospolita, o tyle trudno jest użyć tego argumentu w obronie działań władz centralnych w późniejszym okresie. Nie należy jednak zapominać, że państwo polskie w dwudziestolecie międzywojennym nie było państwem jednolitym pod względem narodowościowym. I tak na przykład w roku 1931 narodowość polską deklarowało 64% obywateli. Można zatem domniemywać, że pozostawienie większej swobody władzy na

W lutym 1924 roku Rada Ministrów wniosła do Sejmu pakiet ustaw samorządowych, a mianowicie ustawę o gminie wiejskiej, ustawę o gminie miejskiej, dwie ordynacje wyborcze dla obu tych typów gmin, ustawę o powiatowych związkach komunalnych oraz ustawę o wyborach do sejmików powiatowych. Nie zajęto się natomiast w ogóle samorządem wojewódzkim. Charakterystyczne dla tych projektów było pluralne prawo wyborcze oraz długa, bo aż sześćioletnia, kadencja organów samorządu¹⁴⁹.

Po przewrocie majowym z 1926 roku koncepcja silnej władzy wykonawczej prócz przeniesienia ciężaru kierowania państwem z wybieralnych organów kolegialnych na mianowane organy monokratyczne objawiła się także tym, że wydawane w owym czasie akty normatywne sankcjonowały dominację organów administracji rządowej nad organami samorządu terytorialnego¹⁵⁰. Tak np. oprócz trzech województw, o których mowa była wcześniej, na pozostałych terenach II RP na podstawie regulacji prawnej z 1928 roku istniała jedynie namiastka samorządu wojewódzkiego w formie opiniodawczych organów wojewody, składających się z członków wyłonionych przez rady powiatowe i rady miejskie miast powiatowych¹⁵¹.

Prace nad wielkimi ustawami samorządowymi stanowiły argument, którego używano dla odraczania wyborów samorządowych. Kadencja organów wybranych w roku 1919 w byłym Królestwie Polskim, określona pierwotnie na trzy lata, została w roku 1922 przedłużona na, jak to określono, czas potrzebny do rozpoczęcia urzędowania przez organy wybrane na podstawie nowej ordynacji. Wybory przeprowadzono dopiero w roku 1927, kolejne natomiast w roku 1930. W Galicji podobnie jak w byłym zaborze rosyjskim wybory gminne odbyły się w roku 1919 oraz 1927. Natomiast wyborów do rad powiatowych w ogóle nie przeprowadzono, wskutek czego ich funkcje z reguły przejęły nominowane tymczasowe zarządy powiatowe z komisarzami – starostami na czele. Na tym tle najkorzystniej wypadła były zabór pruski. Pierwsze wybory samorządowe odbyły się tam w końcu 1921 roku, a następnie przeprowadzano już regularnie. Wyjątkiem był rok 1932, gdzie z powodu przygotowywania ustawy „scaleniowej” odroczono termin wyborów. Widać zatem wyraźnie, że bez ujednolicenia przepisów samorządowych na teryto-

szczeblu lokalnym i regionalnym mogłoby doprowadzić do pojawienia się tendencji odśrodkowych, a w perspektywie może nie do rozpadu państwa polskiego, ale być może do istotnego naruszenia jego jednolitości. Nawet dziś pojawiają się pomysły, mające na celu zwiększenie autonomii danego regionu. Znakomitym przykładem może być tutaj Śląsk, gdzie narodowość śląską deklaruje ponad 200 tys. mieszkańców tego regionu. Pomysł ten jest dość kontrowersyjny, aczkolwiek nie odosobniony (Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I...*, op. cit., s. 39).

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 48.

¹⁵¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 3.

rium całego kraju regularne funkcjonowanie samorządu terytorialnego było niemożliwe¹⁵².

Przełomowym momentem okazało się wprowadzenie ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁵³, zwanej potocznie „ustawą scaleniową”¹⁵⁴. Należy przypomnieć, że ustawa ta normowała jednolicie na terenie państwa (z wyjątkiem województwa śląskiego) sprawy: kadencji organów wybieralnych, prawa wyborczego, ustroju gminy wiejskiej i gromady wraz z przepisami wyborczymi do rad gromadzkich i gminnych, ustroju organów miejskich wraz z przepisami wyborczymi do rad miejskich, zadań i kompetencji organów samorządu miejskiego i gminnego, sprawy ustroju, wyborów i zadań powiatowych związków samorządowych, wreszcie nadzoru państwowego sprawowanego nad samorządem przez organy administracji rządowej, tj. ministra spraw wewnętrznych, wojewodę i starostę¹⁵⁵.

Po tych zmianach pozostawiono gminy jednostkowe i zbiorowe składające się z gromad. Jednocześnie określono samorząd gromadzki. Jego organem uchwalającym była rada gromadzka lub zebranie gromadzkie (w zależności od wielkości gromady). Ponadto do gmin włączono istniejące dotychczas obszary dworskie. Organ uchwalający w gminach stanowiła rada gminna. Wybory do niej były jawne i pośrednie. Organ wykonawczy, zarząd gminny, składający się z wójta i ławników, wybierany był przez radę. Wybór wójta wymagał zatwierdzenia przez starostę. W gminach miejskich natomiast organami uchwałodawczymi były rady miejskie, wybierane w wyborach powszechnych. Funkcje wykonawcze pełnił zarząd miejski, w którego skład wchodził: burmistrz (prezydent w miastach wydzielonych) oraz ławnicy¹⁵⁶.

Po unifikacji samorząd powiatowy działał na obszarach powiatów oraz miast wydzielonych z powiatów. Organami uchwalającymi w powiatach były rady powiatowe pochodzące z wyborów pośrednich i jawnych, dokonywanych przez rady gminne i miejskie. Rady powiatowe wybierały organ wykonawczy – wydział powiatowy, w którego skład wchodziło 6 członków ze starostą jako przewodniczącym¹⁵⁷.

Należy także zaznaczyć, że ustawa z 1933 roku wzmocniła nadzór państwa nad samorządem terytorialnym. Sprawowały go organy administracji ogólnej: minister spraw wewnętrznych, wojewodowie, starostowie, a także organy wykonawcze samorządu wyższego stopnia¹⁵⁸.

¹⁵² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I...*, op. cit., s. 40.

¹⁵³ Dz. U. 1933, Nr 35, poz. 294.

¹⁵⁴ E. J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 15.

¹⁵⁵ Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 41–42.

¹⁵⁶ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 162.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 162–163.

¹⁵⁸ P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 41.

Uprawnienia nadzorcze w stosunku do zakresu własnego działania obejmowały obowiązek zatwierdzania przez organ administracji ogólnej uchwał rady gminnej dotyczących m.in. spraw służbowych funkcjonariuszy gminnych, rozporządzania majątkiem gminy. Zarząd gminy z urzędu lub na żądanie organu administracji ogólnej wyższego stopnia musiał wstrzymać wykonanie sprzecznej z interesem gminy (lub niewykonalnej) uchwały rady. Analogiczne uprawnienia w stosunku do uchwał zarządu posiadał przełożony gminy. Organy nadzorcze mogły także rozwiązać organy uchwalające oraz wykonawcze samorządu. W ramach nadzoru nad zakresem zadań zleconych właściwy organ administracji ogólnej upoważniony był m.in. do wydawania zarządzeń, poleceń, rozstrzygnięcia odwołań od decyzji¹⁵⁹.

Ten kierunek zmian uwidocznił się również w zapisach Konstytucji kwietniowej¹⁶⁰ z dnia 23 kwietnia 1935 r. Wprawdzie w jej treści znalazł się zapis o powołaniu przez państwo samorządu terytorialnego i gospodarczego, ale jednocześnie samorząd terytorialny został uznany za część składową administracji państwowej. Cechą charakterystyczną postanowień Konstytucji było „wkomponowanie” samorządu terytorialnego w układ administracji państwowej¹⁶¹.

Ostatnie wybory samorządowe w II Rzeczypospolitej, które odbyły się w latach 1938–1939, przebiegły w atmosferze o wiele lepszej niż poprzednie z lat 1933–1935, w czasie których administracja rządowa stosowała wszelkie możliwe, legalne i nielegalne, środki eliminowania list i kandydatów opozycji. W wydanym we wrześniu 1938 roku okólniku premier zalecał, aby wybory odbyły się „uczciwie i rzetelnie”, a głosowanie było „aktem nieskrępowanej woli wyborców”. Okazało się, że mimo wszelkich formalnych i faktycznych ograniczeń samorząd terytorialny był żywotną instytucją, która mogła wyrażać – przynajmniej w sferze lokalnej – interesy społeczeństwa, rozmiijające się z interesami obozu rządzącego¹⁶².

W Polsce po odzyskaniu niepodległości wiązano z samorządem określone nadzieje, upatrując w nim pewne możliwości rozwiązywania lokalnych problemów społecznych, gospodarczych i oświatowych, czego wyrazem była choćby wysoka frekwencja w pierwszych wyborach samorządowych. Kiedy jednak wkrótce

¹⁵⁹ W literaturze przedmiotu podkreśla się fakt, iż w owym czasie zakres nadzoru państwa nad samorządem był zdecydowanie zbyt szeroki. Z uprawnień nadzorczych organy administracji korzystały często, zwłaszcza wprowadzając w miejsce organów pochodzących z wyboru mianowane organy komisaryczne. Przykładem takiego działania może być samorząd miejski w Warszawie, gdzie od 1934 roku niemal do wybuchu II wojny światowej składał się z mianowanych: Tymczasowej Rady Miejskiej oraz Tymczasowego Zarządu Miejskiego (Zob. D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 164).

¹⁶⁰ Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227.

¹⁶¹ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 33.

¹⁶² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II: Samorząd w latach 1933–1939*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 51–52.

okazało się, że wobec trudnych warunków ekonomicznych, samorządy nie mogą spełnić owych oczekiwań doszło do gwałtownych protestów przeciw polityce władz samorządowych. Ponadto wybory samorządowe odegrały bardzo istotną rolę w kształtowaniu postawy obywatelskiej i kultury politycznej mieszkańców miast i wsi, przyczyniły się do poszerzenia ich wiedzy na temat demokratycznych instytucji przedstawicielskich i orientacji w sprawach społecznych oraz politycznych w skali lokalnej i całego państwa¹⁶³.

Nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny w Polsce stał się szkołą wyrobienia obywatelskiego i politycznego dla pochodzących z wyborów działaczy samorządowych, którzy uczestniczyli w pracy samorządu i zarządzaniu sprawami gminy, uczyli się też rozumienia problemów życia politycznego czy gospodarczego państwa. Jednocześnie jednak partie polityczne owego okresu krytkowały politykę obozu rządzącego, zmierzającą do urzeczywistnienia koncepcji państwowej teorii samorządu terytorialnego. Jeden ze znawców przedmiotu w 1938 roku stwierdził: „zdajemy się szybkim krokiem zdążać do wyparcia wszelkiej samodzielnej działalności związków samorządowych przez rządy demokratyczne. Samorząd istnieje jeszcze formalnie, ale faktycznie jest tylko tolerowany”¹⁶⁴.

3. FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PO ROKU 1945

Pisząc o samorządzie terytorialnym po roku 1945 warto nadmienić, że w okresie II wojny światowej na ziemiach polskich wcielonych do III Rzeszy wprowadzono ujednolicony z modelem państwa hitlerowskiego system administracji i samorządu terytorialnego, którego organy obsadzano wyłącznie osobami narodowości niemieckiej. Na terenie tzw. Generalnej Guberni pozornie utrzymano w szczątkowej formie instytucje samorządu terytorialnego pozostawiając gminy wiejskie i miejskie. Na ich czele stali wójtowie i burmistrzowie, powoływani przez władze okupacyjne i poddani ich nadzorowi. W istocie działali oni jako organ wykonawczy administracji okupanta. Funkcje te i zarządy gmin wiejskich i miejskich były obsadzane przez Polaków lub przedstawicieli innych narodowości, natomiast na szczeblu powiatów administracja pozostawała całkowicie w rękach Niemców. Na obszarach zajętych przez Związek Radziecki jego władze dążyły do unifikacji ustrojowej, wprowadzając w miejsce polskiego systemu prawnego i aparatu państwowego radzieckie ustawodawstwo i administrację¹⁶⁵.

¹⁶³ P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 42.

¹⁶⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II...*, op. cit., s. 49.

¹⁶⁵ P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 43.

Po zakończeniu II wojny światowej nastąpiło, przynajmniej formalne, reaktywowanie samorządu terytorialnego. Restytucja samorządu i nawiązanie do dualistycznego modelu administracji terenowej tłumaczyć można różnymi przyczynami. Jedną z nich była niewątpliwie przyczyna formalnoprawna: nawet Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w Manifestie z dnia 22 lipca 1944 r. uznawał, że Konstytucja marcowa z 1921 roku jest obowiązującą konstytucją. Po drugie natomiast przejście od razu do modelu radzieckiego było niewskazane ze względów taktycznych. Łatwiej przecież przebudowywać ustrój, nawiązując do znanych społeczeństwu rozwiązań, aniżeli wprowadzić zmiany radykalne. Mogłoby to bowiem zostać potraktowane jako przejaw sowietyzacji¹⁶⁶. Ponadto Manifest Lipcowy stanowił, że władzę w terenie Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wykonują poprzez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe oraz upoważnionych swych przedstawicieli. Tego rodzaju deklaracje, zapowiadały powołanie w najbliższych latach dualistycznego modelu władzy państwowej wraz z zasadą szerokiego samorządu terytorialnego¹⁶⁷.

Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji¹⁶⁸ reaktywował na podstawie przepisów międzywojennych wojewodów i starostów w roli organów ogólnej administracji rządowej. Natomiast Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego¹⁶⁹ formalnie reaktywował samorząd terytorialny. Został on jednak bardzo szybko ubezwłasnowolniony¹⁷⁰. Ten dualistyczny system ustawą z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁷¹ został uzupełniony o rady narodowe¹⁷².

Rady narodowe stały się między innymi organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego. Nadzór rad narodowych nad samorządem był bardzo silnie rozbudowany. Sprowdzał się on przede wszystkim do zatwierdzania uchwał rad niższych przez prezydium rad wyższego stopnia dotyczących spraw finansowych oraz zagadnień regulowanych przez dawne przepisy samorządowe; do przyznania prezydium rad wyższego stopnia prawa wstrzymywania wykonania uchwał rad niższych szczebli lub ich organów wykonawczych oraz przeprowadzania kontroli rad niższych szczebli przez rady ze szczebli wyższych¹⁷³.

¹⁶⁶ Zob. Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 43–44.

¹⁶⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 50–51.

¹⁶⁸ Dz. U. 1944, Nr 2, poz. 8.

¹⁶⁹ Dz. U. 1944, Nr 14, poz. 74.

¹⁷⁰ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 65.

¹⁷¹ Dz. U. 1944, Nr 5, poz. 22.

¹⁷² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 51 (por. C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950: Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972).

¹⁷³ Ibidem, s. 52.

Ten przejściowy stan uległ zawieszeniu w roku 1950, kiedy to ustawą z 20 marca o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁷⁴ zostały wprowadzone w systemie administracji terytorialnej zasady rodem ze wzorca radzieckiego. Zlikwidowano mianowicie samorząd terytorialny oraz dotychczasowy pion administracji rządowej w terenie (województów i starostów). Rady narodowe oraz ich organy przejęły dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia¹⁷⁵. Rzeczywistość polityczna pokazała jednak, że faktycznie cały system władzy państwowej w Polsce kształtowany był pod dyktando Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a od roku 1950 samorząd terytorialny przestał funkcjonować¹⁷⁶.

Należy ponadto pamiętać, że rady narodowe pochodziły nie z wyborów, lecz z nominacji, bowiem w ich skład wchodziłi reprezentanci partii politycznych i różnorodnych organizacji społecznych uznających podstawowe zasady i lojalnych wobec komunistycznego rządu, a także inne osoby kooptowane. Rady niższych szczebli delegowały swych przedstawicieli do rad stopnia wyższego¹⁷⁷.

Warto też wspomnieć o zmianach, jakie nastąpiły w podziale terytorialnym kraju w latach 1972–1975, kiedy to najpierw zniesiono gromady i zastąpiono je dwukrotnie większymi gminami, a następnie zniesiono powiaty i województwa, tworząc w ich miejsce nowe jednostki o nazwie województw, które jednak z uwagi na swoją powierzchnię i kompetencje przypominały raczej powiaty¹⁷⁸. Jednakowoż podstawowe zasady ustrojowe tworzone na wzór radziecki, takie jak jednolitość władzy państwowej, nie uległy zmianom¹⁷⁹.

Dyskusje z lat 80. i liberalizacja ustroju torują drogę powrotu do koncepcji samorządu terytorialnego. Ustawa z 1983 r. o systemie rad narodowych i samo-

¹⁷⁴ Dz. U. 1950, Nr 14, poz. 130 z późn. zm.

¹⁷⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 52.

¹⁷⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 62.

¹⁷⁷ P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 44.

¹⁷⁸ Współcześni badacze tamtego okresu, w szczególności zaś historycy, różnie opisują przyczyny zmian w ustroju administracyjnym owego czasu. Z jednej strony mówi się o potrzebie zbliżenia władzy do ludzi, z drugiej natomiast tłumaczy się to jedynie partykularnym interesem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a w szczególności jej kierownictwa. Ta druga opinia wydaje się być bardziej prawdopodobna. Należy mianowicie pamiętać, że w roku 1970 do władzy na szczeblu centralnym doszedł Edward Gierek, działacz partyjny pochodzący z Katowic. To wydarzenie pokazało jak wielką siłę posiadają regionalne ośrodki partyjne. Aby zapobiec tego rodzaju wydarzeniom w przyszłości, postanowiono rozbić te silne i dobrze zorganizowane ośrodki. I tak w miejsce dużych województw utworzono 49 znacznie słabszych i mniej wydolnych organizacyjnie jednostek, wzmacniając w ten sposób pozycję władzy centralnej. Jest to pogląd stosunkowo nowy i kontrowersyjny, lecz z całą pewnością uprawdopodobniony w świetle najnowszych badań historycznych. Por. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=35341>, z dnia 21.11.2017.

¹⁷⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 62.

rządu terytorialnego¹⁸⁰, zwłaszcza po noweli z roku 1988, zawierała już pewne elementy rozwiązań samorządowych¹⁸¹. Był to jednak nadal system tworzony według wzorca radzieckiego, czyli rad jako organu władzy państwowej. Widoczna jest jednak tendencja, iż w miarę liberalizowania stosunków politycznoustrojowych w Polsce coraz częściej pojawia się problematyka samorządu terytorialnego. W ramach szerokiej dyskusji z tego okresu zastanawiano się nad tym, czy dotychczasowe rady narodowe przekształcić w ogniwa samorządu terytorialnego, czy też należy powrócić do wzorców z okresu dwudziestolecia międzywojennego¹⁸².

4. RESTYTUCJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PO ROKU 1989

W roku 1989 odziedziczyliśmy państwo zorganizowane na wzór sowiecki. Ustrój tego podmiotu wydawał się być wewnętrznie logiczny, ale oparty został na założeniach całkowicie obcych, nie tylko polskiej tradycji i mentalności, lecz również wzorcom demokratycznego państwa, które dziś wydają się tak oczywiste¹⁸³.

Rekonstrukcja samorządu terytorialnego była postulatem wysuwany już od wielu lat przez różne środowiska społeczne, w szczególności naukowców, działaczy politycznych i opozycyjnych. Uzasadniając potrzebę odtworzenia samorządności odwoływano się do kategorii ideologicznych, politycznych i społecznych. Podstawowe założenia samorządu terytorialnego zostały wynegocjowane dopiero w toku prac „Okrągłego Stołu”, między przedstawicielami ówczesnej strony rządzącej i opozycyjnej¹⁸⁴.

Grupa robocza ds. Samorządu Terytorialnego uznała wówczas, że restauracja samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji praw społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. W trakcie tworzenia programu rekonstrukcji samorządu terytorialnego określono jednocześnie warunki, które muszą być spełnione, aby w ogóle powstał sprawny i autentyczny samorząd. Konieczne okazały się zmiany Konstytucji oraz nowe ustawodawstwo, dokonanie zmian mapy podziału terytorialnego, zmiana postaw społecznych wobec potrzeby własnej aktywności oraz samorządności. W roku 1989 w Senacie przyjęto następujące założenia:

¹⁸⁰ Dz. U. 1983, Nr 41, poz. 185.

¹⁸¹ Dz. U. 1988, Nr 19, poz. 130.

¹⁸² Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 5.

¹⁸³ J. Regulski, *Samorządna...*, op. cit., s. 18.

¹⁸⁴ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 41.

- samorząd terytorialny winien stanowić jednostkę odrębną od władzy państwowej, i to zarówno jego organy przedstawicielskie i wykonawcze; władze wykonawcze samorządu zobowiązano do wypełniania zadań zleconych przez organy władzy państwowej;
- zlikwidowana po 1950 roku własność komunalna samorządu terytorialnego miała być ponownie przywrócona, gwarantując niezależność i samodzielność organom samorządowym;
- kontrola ze strony państwa ma dotyczyć tylko legalności działań, czyli zgodności z prawem, a nie celowości działań samorządu;
- samorządy podlegają ochronie sądowej;
- jednostki samorządu terytorialnego mogą zrzeszać się w związki miast i gmin;
- zagwarantowania w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do struktur samorządowych; do instancji przedstawicielskich na szczeblu wojewódzkim wybory miały charakter pośrednich, do instancji podstawowych – bezpośrednich¹⁸⁵.

W ostatnich dniach grudnia 1989 roku parlament (wybrany w częściowo demokratycznych wyborach) zmienił ustawę zasadniczą¹⁸⁶ i stworzył konstytucyjną podstawę przywrócenia samorządu terytorialnego i jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej¹⁸⁷. Precyzyjniej rzecz ujmując, w Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. (noszącej już miano Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)¹⁸⁸ zmieniono tytuł rozdziału VI z „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” na „Samorząd terytorialny”. Pierwszy przepis tego rozdziału otrzymał treść: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”¹⁸⁹.

Zmiany ustrojowe wprowadzone pakietem ustaw z 1990 roku wprowadziły dualistyczny model administracji lokalnej¹⁹⁰. W dniu 8 marca 1990 r. Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji¹⁹¹, stwierdzając w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy” oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświęconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono jeszcze dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu. Były to mianowicie ustawa o samorządzie terytorialnym¹⁹² i ordynacja wyborcza do rad gmin¹⁹³. Pierwsza z nich ustaliła podstawy samorządu gminnego, druga natomiast pozwoliła na

¹⁸⁵ Ibidem, s. 41–42.

¹⁸⁶ Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 444.

¹⁸⁷ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 66.

¹⁸⁸ Dz. U. 1952, Nr 33, poz. 232.

¹⁸⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 64.

¹⁹⁰ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 5.

¹⁹¹ Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 94.

¹⁹² Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95.

¹⁹³ Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 96.

przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do nowo kształtujących się rad gminnych¹⁹⁴.

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

- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹⁹⁵;
- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych¹⁹⁶;
- ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁹⁷;
- ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁹⁸;
- ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹⁹;
- ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania²⁰⁰ zastąpiona ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin²⁰¹;
- ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym²⁰².

Uwieńczeniem wysiłku reformatörów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się w pełni demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie został zapoczątkowany proces budowy nowego modelu państwa, w którym jednostki podstawowe samorządu, czyli gminy, zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym²⁰³.

¹⁹⁴ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 48–49.

¹⁹⁵ Dz. U. 1990, Nr 21, poz. 123.

¹⁹⁶ Dz. U. 1990, Nr 21, poz. 124 z późn. zm.

¹⁹⁷ Dz. U. 1990, Nr 32, poz. 191.

¹⁹⁸ Dz. U. 1990, Nr 34, poz. 198.

¹⁹⁹ Dz. U. 1990, Nr 34, poz. 201.

²⁰⁰ Dz. U. 1990, Nr 89, poz. 518.

²⁰¹ Dz. U. 1993, Nr 129, poz. 600.

²⁰² Dz. U. 1996, Nr 84, poz. 386 z późn. zm.

²⁰³ Zjawiskiem niepokojącym dla twórców reformy samorządowej z 1990 roku była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła 42,27% uprawnionych do głosowania. Było to rozczarowanie głównie ze względu na olbrzymie oczekiwania, jakie związane były z pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce. Spodziewano się mianowicie większej mobilności polskiego społeczeństwa. Oto po wielu latach marazmu i zniewolenia przez system komunistyczny, społeczeństwo otrzymało wreszcie szansę samodzielnego podjęcia działań. Niestety okazało się, że jedynie jego część była zainteresowana tego rodzaju aktywnością. Dzisiejsze badania tamtego okresu podają co najmniej kilka możliwych przyczyn takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, tak niskie zainteresowanie wyborem władz samorządowych mogło być spowodowane złą sytuacją ekonomiczną, związaną z wprowadzeniem tzw.

Reforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim na odcieciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdziałczego i zastąpieniu jej samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze. Reforma zlikwidowała więc ostatecznie system organów jednolitej władzy państwowej²⁰⁴.

Postanowienia zawarte w znolizowanej Konstytucji z 1952 roku zostały uchylone i zastąpione postanowieniami zawartymi w V rozdziale ustawy konstytucyjnej (tzw. Małej Konstytucji) z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²⁰⁵. Jak widać ustawodawca już w samej nazwie tego aktu prawnego wymienia samorząd terytorialny, co świadczy jednoznacznie o ogromnym znaczeniu tej dziedziny w omawianym akcie²⁰⁶. Mała Konstytucja określała samorząd terytorialny jako podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego²⁰⁷. Ponadto ustawa konstytucyjna z 1992 roku:

- przyznawała jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, z czego wynikało działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- zapewniała uprawnienia do mienia komunalnego;
- formułowała, choć w sposób dorozumiany, zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w stosunku do zadań i kompetencji organów administracji rządowej, przy wprowadzeniu materialnoprawnej zasady określającej istotną część zadań publicznych;
- zapewniała mieszkańcom prawo podejmowania rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego;
- przyznawała rangę konstytucyjną podziałowi zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, przy czym wykonywanie tych drugich łączyła z wyposażeniem w odpowiednie środki finansowe;

„planu Balcerowicza”. Po drugie, wyborcy mogli też uznać, że jeden głos i tak nic nie zmienia, a „obóz solidarnościowy” tak czy inaczej wygra te wybory (co zresztą okazało się prawdą, dlatego że Komitety Obywatelskie związane z „Solidarnością” uzyskały 41% poparcia). Niezależnie od tego, jakie były przyczyny tej niskiej, w stosunku do oczekiwań, frekwencji pamiętać należy, że wybory samorządowe generalnie charakteryzują się w Polsce mniejszym zainteresowaniem wyborców. I tak na przykład, kiedy w 2002 roku po raz pierwszy wybierano wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, frekwencja wyniosła zaledwie 35,02%. Późniejsze doświadczenia wyborcze pokazały, że stosunkowo niska frekwencja wyborcza jest cechą charakterystyczną wyborów samorządowych w Polsce. Por. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, z dnia 21.11.2017.

²⁰⁴ E. J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 58.

²⁰⁵ Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426.

²⁰⁶ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 49.

²⁰⁷ Z tego rodzaju zapisu wnioskować można, że wykluczała ona poniekąd istnienie samorządu regionalnego.

- zapewniała jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania w granicach ustaw swoich struktur wewnętrznych, przy wyodrębnieniu organów stanowiących, wybieranych w wyborach powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym, oraz organów wykonawczych;
- jako dochody jednostek samorządu terytorialnego wskazała dochody własne, subwencje, dotacje, zastrzegając, że źródła dochodów w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo;
- zastrzegła konieczność ustawowego uregulowania materii zlecania zadań administracji rządowej, warunków i trybu przeprowadzania referendum lokalnego, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także zasad zrzeszania się jednostek samorządu oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych²⁰⁸.

W dniu 2 kwietnia 1997 roku uchwalono nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 12 października tego samego roku. Z przepisów Konstytucji wynikają trzy podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Są to:

- **zasada pomocniczości** – jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspakajaniu potrzeb swoich mieszkańców; powiat i województwo jako jednostki działające na większym terytorium pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gmin; jednostki te wykonują też zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa;
- **zasada samodzielności** – jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną; jednostki te są niezależne względem władzy państwowej, a także względem siebie; jest to samodzielność: w kształtowaniu ustroju wewnętrznego, finansowa, podatkowa, majątkowa, publicznoprawna;
- **zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego** – w przypadku gdy przepis ustawy nie zastrzega wyraźnie właściwości do załatwienia określonej sprawy dla administracji państwowej, to sprawa ta należy do właściwości organów samorządu terytorialnego²⁰⁹.

Pod auspicjami nowej ustawy zasadniczej rozpoczął się *de facto* drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym²¹⁰, o samorządzie województwa²¹¹ oraz o administracji rządowej w wojewódz-

²⁰⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 64–65.

²⁰⁹ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 23–25.

²¹⁰ Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

²¹¹ Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

twie²¹². Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa²¹³, a 13 października – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²¹⁴. Na mocy tych wszystkich zapisów z dniem 1 stycznia 1999 roku powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Pierwsze wybory samorządowe, które swoim zasięgiem objęły wszystkie trzy szczeble samorządowe odbyły się 11 października 1998 roku²¹⁵.

Na mocy reformy wprowadzono 2489 gmin, stanowiących podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, 373 powiaty (w tym 65 miast na prawach powiatu) oraz 16 województw. Obecnie mamy 380 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatu). W przypadku powiatu warto jest rozróżnić dwa jego rodzaje, a mianowicie powiat ziemski oraz powiat grodzki (nazywany też miastem na prawach powiatu). Powiat ziemski jest to powiat złożony z odpowiedniej liczby gmin oraz mieszkańców. Natomiast powiatem grodzkim jest gmina wykonująca zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty²¹⁶. W porównaniu do podziału obowiązującego w latach 1975–1998 nowy podział terytorialno-administracyjny jest oceniany jako korzystniejszy. Zamiast nominalnie dwu- a faktycznie przez sporo lat czteroszczeblowego, mamy podział trójszczeblowy z organem przedstawicielskim na każdym szczeblu. Mimo to reforma jest przedmiotem licznych uwag. Krytycy reformy wspominają o nadmiernej liczbie powiatów i województw. Twierdzi się, że powiatów powinno być o połowę mniej²¹⁷.

²¹² Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 577.

²¹³ Dz. U. 1998, Nr 106, poz. 668.

²¹⁴ Dz. U. 1998, Nr 133, poz. 872.

²¹⁵ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 25–26.

²¹⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 125.

²¹⁷ Należy pamiętać, że w zamyśle twórców reformy samorządowej była mowa o około 120–150 powiatach. Jednak w toku rozgrywek parlamentarnych oraz realizacji partykularnych interesów poszczególnych regionów doszło do dwukrotnego zwiększenia tej liczby. Zdaniem wielu obserwatorów skutki tego działania są zdecydowanie niekorzystne. Tak duże rozdrobnienie powiatów powoduje ich niewydolność finansową oraz ograniczenie możliwości realizacji poszczególnych zadań. Warto też wspomnieć, że w założeniach projektu punktem centralnym było ustanowienie samorządowych powiatów według schematu: „5 – 10 – 50”, czyli złożonych z co najmniej 5 gmin, 10 tysięcy mieszkańców stolicy

W kręgu krytyków podkreśla się, że co najmniej 15% powiatów i kilka województw nie ma dla swej samodzielności podstaw gospodarczych. Im bowiem większy jest powiat lub województwo, tym większa jest ich zdolność finansowa i tym są silniejsze²¹⁸. Słabym jednostkom grozi permanentny deficyt lub wypracowanie dochodu wystarczającego jedynie na opłacenie własnej administracji²¹⁹. Krytykuje się jako dekoncentrację sił i środków również utworzenie zbyt wielu powiatów miejskich, zwłaszcza tam gdzie istnieją podobne powiaty ziemskie. Praktyczne doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza mogą doprowadzić do zmniejszenia liczby jednostek administracyjnych w Polsce²²⁰.

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²²¹. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego²²². Dotychczas bowiem w gminach mieliśmy do czynienia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez organ stanowiący. Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy wybierali w wyborach bezpośrednich włodarzy wsi oraz miast odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku²²³.

Ważną z punktu widzenia zmian ustrojowych była również ustawa z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań

powiatu oraz 50 tysięcy mieszkańców na obszarze całego powiatu. W praktyce jednak nie wszystkie powiaty spełniają to kryterium. Gdyby pod uwagę brać kryterium sprawności działania to powiatów powinno być około 150–200. W Polsce jednak uwzględniono kryterium społeczne, z czego poniekąd wynika tak duża liczba powiatów (por. J. Regulski, *Samorządna...*, op. cit., s. 153–163).

²¹⁸ Podobnie jak w przypadku powiatów, również liczba województw była przedmiotem sporu politycznego. Warto zwrócić uwagę, że pierwsze najbardziej skrajne projekty reformy samorządu na poziomie województwa mówiły nawet o 6 lub 8 silnych regionach, które miałyby utworzyć województwa. Projekt przedstawiony w sejmie zakładał utworzenie 12 województw, a w toku parlamentarnych bojów mowa była o 15, 17, a nawet 49 województwach. Ostatecznie zdecydowano się na utworzenie 16 województw. Zdaniem krytyków tego rozwiązania są one zbyt małe i zbyt słabe ekonomicznie, aby konkurować na arenie europejskiej z silnymi regionami np. Niemiec (Ibidem, s. 164–183).

²¹⁹ M. Kowarski, *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, (w:) *Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, red. R. Orłowski, Z. Ziolo, Zamość 1999, s. 79.

²²⁰ <http://www.konstytucje.pl/pub/t032.htm>, z dnia 21.11. 2017.

²²¹ Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

²²² Por. J. Regulski, *Samorządna...*, op. cit., s. 113–152.

²²³ Dwa terminy wyborów biorą się stąd, iż ówczesnie obowiązująca ordynacja wyborcza przewidywała, że jeśli nie dojdzie do rozstrzygnięcia wyborczego w pierwszej turze wyborów, to w ciągu 14 dni od pierwszego głosowania przeprowadza się głosowanie ponowne spośród dwóch kandydatów, którzy zdobędą największą liczbę głosów. Por. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

i kompetencji administracji terenowej²²⁴, na mocy której od dnia 1 stycznia 2006 roku wiele zadań i kompetencji wojewodów przeszło do samorządów, przede wszystkim wojewódzkich²²⁵.

Dziś mamy zatem trójszczeblowy podział terytorialny. Na poziomie podstawowym mamy gminę, w której organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (rada miasta), wybierana na okres 4 lat. Organem wykonawczym jest natomiast wybierany w wyborach bezpośrednich, również na 4-letnią kadencję, wójt (burmistrz lub prezydent w zależności od wielkości miasta). Na poziomie powiatu funkcje organu stanowiąco-kontrolnego pełni rada powiatu, natomiast organem wykonawczym jest zarząd powiatu na czele ze starostą wybieranym przez radnych. Kadencja w tym przypadku również wynosi 4 lata. Na poziomie regionalnym, a więc w województwach mamy sejmik województwa jako organ stanowiąco-kontrolny oraz pięcioosobowy zarząd województwa z marszałkiem województwa na czele. Kadencja organów samorządu wojewódzkiego, tak jak w przypadku organów samorządu niższego szczebla trwa 4 lata²²⁶.

Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce opiera się tylko i wyłącznie, stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, do kryterium legalności, czyli zgodności z prawem. Nie przewidziano żadnych innych wyjątków od tej reguły, pomimo, że początkowo próbowano stosować również kryterium celowości w przypadku realizacji zadań zleconych np. gminom. Obecnie można przyjąć, że organami nadzoru nad działalnością samorządu gminnego powiatowego i wojewódzkiego są wyłącznie Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe²²⁷.

Należy również odnotować możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Współdziałanie to może przybierać różnorakie postacie, w zależności od celu, w jakim jednostki chcą podjąć wspólne działania. W przypadku, gdy celem jest wykonywanie zadań, współdziałanie może przybrać formę związków międzygminnych i powiatowych, porozumień oraz stowarzyszeń. Jeżeli natomiast gminy, powiaty czy też województwa chciałyby podjąć inne działania aniżeli wykonywanie zadań publicznych, to zgodnie z ustawami samorządowymi mogą współdziałać np. w ramach stowarzyszeń krajowych oraz międzynarodowych. Współdziałanie, które podejmowane jest przez jednostki samorządu terytorialnego ma charakter dobrowolny. Oznacza to swobodę w wyborze formy współdziałania, swobodę tworzenia oraz likwidacji form współpracy²²⁸.

²²⁴ Dz. U. 2005, Nr 175, poz. 1462.

²²⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 66.

²²⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 106–155.

²²⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 374–385.

²²⁸ Ibidem, s. 250.

Tak ukształtowany system trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform. W trakcie tych 20 lat restrukturyzacji polskiego systemu ustrojowego przyjęto ogromną liczbę rozwiązań zawartych w ustawach, ale również w niezliczonej liczbie nowelizacji tych ustaw, które miały na celu usprawnienie modelowych rozwiązań już funkcjonujących. Ocena czy też podsumowanie tego procesu zmian wymaga dogłębnej analizy nie tylko rozwiązań systemowych, ale także praktyki działania, bo to właśnie praktyka świadczy o skuteczności i wiarygodności samorządu terytorialnego na poszczególnych szczeblach.

5. USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, która winna spełniać oczekiwania mieszkańców i działać na rzecz dobra wspólnoty samorządowej tworzonej przez społeczność na jej terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Nie ulega wątpliwości, iż jest również najbliższa obywatelowi, bowiem to właśnie na poziomie gminy mieszkańcy załatwiają większość spraw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że mogą istnieć trzy typy gminy: wiejska, miejska i wiejsko-miejska. Rozróżnienie to posiada przede wszystkim charakter formalny – nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta. Rozróżnienie to powoduje, że z reguły mamy inne jednostki pomocnicze działające na terenie gminy miejskiej i wiejskiej, inna jest też nazwa niektórych organów gminy itd. Dopuszcza się również występowanie odrębności w gminach o szczególnym charakterze. Dotyczy to przede wszystkim gmin uzdrowiskowych. Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wydanie takiego rozporządzenia wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin i innych organów oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Szczegóły dotyczące ustroju danej gminy zawiera jej statut uchwalany przez radę gminy.

Do zakresu zadań gminy należy realizowanie spraw publicznych na jej terytorium o wymiarze lokalnym, które zostały ustawowo ustanowione jako zakres jej działania. Realizuje ona również takie zadania, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów władz publicznych. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te można podzielić na pewne kategorie, a mianowicie zadania z zakresu: infrastruktury technicznej gminy (gminne drogi, ulice, mosty, place, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych; utrzymywanie czy-

stości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych; wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych; zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą; komunalne budownictwo mieszkaniowe; lokalny transport zbiorowy; targowiska i hale targowe; gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne; infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna); porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne); ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska). Gmina wykonuje ponadto zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które pochodzą od innego podmiotu administracji. Gmina wykonuje te zadania po zapewnieniu jej środków finansowych przez podmiot zlecający. Gmina może ponadto dobrowolnie wykonywać zadania zlecone, na podstawie porozumienia z właściwym organem administracji rządowej. Mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia bezpośrednio w głosowaniu wyborczym oraz w referendum, a także za pośrednictwem organów gminy. Organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (rada miasta w miastach), wybierana na okres 4 lat. Organem wykonawczym jest natomiast wybierany w wyborach bezpośrednich, również na 4-letnią kadencję, wójt (burmistrz lub prezydent w zależności od wielkości miasta).

W skład rady gminy wchodzi radni: 15 radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców; 21 radnych w gminach do 50 tys. mieszkańców; 23 radnych w gminach do 100 tys. mieszkańców; 25 radnych w gminach do 200 tys. mieszkańców; po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak aniżeli 45 radnych. Zakres działania rady gminy obejmuje najważniejsze sprawy wspólnoty samorządowej oraz funkcjonowanie jej organów i podmiotów jej podległych. Rada gminy wybiera ze swego składu przewodniczącego oraz od 1 do 3 wiceprzewodniczących. Przewodniczący zwołuje sesje rady gminy i organizuje jej pracę oraz prowadzi jej obrady. Rada obraduje na sesjach (zwyczajnych lub nadzwyczajnych). Rada powołuje komisje, a przedmiot ich działania oraz skład osobowy zależą w zasadzie od uznania rady. Organ uchwałodawczy może również powołać komisje stałe, z których jedna ma charakter obligatoryjny – komisja rewizyjna.

Monokratycznym organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W gminie, w której siedzibą władz jest miasto położone na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent, ale ta zasada dotyczy też miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. Jest on wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prawo wybieralności ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Kadencja wójta rozpoczyna

się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Wójt wykonuje uchwały rady gminy oraz zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady oraz określanie sposobu ich wykonywania, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie swoich zastępców, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Kieruje on bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Opracowuje również plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Wójt, realizując zadania własne gminy, podlega wyłącznie radzie gminy, która decyduje o kierunkach jego działania. W zakresie wykonywania zadań zleconych administracji rządowej wójt podlega także wojewodzie. Wójt wykonuje swe zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem i któremu nadaje w drodze zarządzenia regulamin organizacyjny, określający organizację i zasady jego funkcjonowania. Wójt może również powoływać i odwoływać swoich zastępców oraz określać ich liczbę. Liczba ta nie może być większa aniżeli: 1 w gminach do 20 tys. mieszkańców; 2 w gminach do 100 tys. mieszkańców; 3 w gminach do 200 tys. mieszkańców; 4 w gminach powyżej 200 tys. mieszkańców.

Referendum gminne jest sposobem sprawowania władzy bezpośrednio przez mieszkańców w sprawach ważnych dla gminy. W referendum mogą brać udział mieszkańcy gminy uprawnieni do głosowania. Wyróżniamy referendum obligatoryjne oraz fakultatywne. Referendum obligatoryjne dotyczy samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy bądź wójta (burmistrza, prezydenta) przed upływem kadencji. Inicjatywa w tych sprawach przysługuje mieszkańcom, a w sprawie odwołania wójta również radzie gminy. Jeśli chodzi zaś o referendum fakultatywne, to mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, z wyjątkiem głosowania o odwołanie organu wybieranego w wyborach bezpośrednich, czyli rady gminy i wójta. W tym przypadku frekwencja musi wynieść co najmniej 3/5 frekwencji, w której ten organ został wybrany. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej aniżeli połowę ważnych głosów, zaś za samoopodatkowaniem się – co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje instytucję konsultacji z mieszkańcami gminy w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Mogą one mieć charakter obligatoryjny lub też fakultatywny. Charakter obligatoryjny mają wtedy, gdy dotyczą właśnie tworzenia, łącze-

nia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich nazw i zmiany granic. Natomiast konsultacje fakultatywne mogą być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy.

Gmina może zostać podzielona na jednostki pomocnicze, takie jak sołectwa na obszarach wiejskich, dzielnice czy osiedla w miastach. Jednostką pomocniczą może być także położone na terenie gminy miasto. Zasady tworzenia jednostek pomocniczych ustala statut gminy. Organizację i zakres działania ustala rada gminy indywidualnie w formie odrębnego statutu. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym sołtys. Sołtysa wspomaga rada sołecka wybierana przez i spośród mieszkańców tej jednostki pomocniczej. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada, a organem wykonawczym jest zarząd, na czele którego stoi przewodniczący. Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców²²⁹.

Powiat jest pośrednią jednostką samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie powiatowym ustanawia dwie kategorie powiatów. Pierwszy rodzaj to powiaty, które swym obszarem obejmują całe terytoria graniczących z sobą gmin (powiat ziemski), drugi rodzaj to powiaty obejmujące cały obszar miasta (miasto na prawach powiatu)²³⁰. Przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu powiatów i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Ta jednostka samorządu posiada podobnie jak gmina osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. O ustroju powiatu stanowi jego statut.

Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: infrastruktury technicznej (transport i drogi publiczne, gospodarka nieruchomości, utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej); infrastruktury społecznej (edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta, promocja powiatu, współpraca z organizacjami pozarządowymi); porządku i bezpieczeństwa publicznego (porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, obronność, wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży); ładu przestrzennego i ekologicznego (geo-

²²⁹ P. Antkowiak, *Samorząd terytorialny na przykładzie miasta Konina*, Poznań 2011, s. 43–58.

²³⁰ Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. W tych miastach funkcje organów powiatowych sprawuje rada miasta oraz prezydent miasta.

dezja, kartografia i kataster, zagospodarowanie przestrzenne i nadzór budowlany, gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe, ochrona środowiska). Akty prawne mogą także określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Powiat wykonuje ustawowe zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy w oparciu o zawarte porozumienie powiat może przekazać jej zadania z zakresu swojej właściwości. Wspólnota samorządowa podejmuje rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym, poprzez wybory i referendum lub za pośrednictwem organów powiatu. Na poziomie powiatu funkcje organu stanowiąco-kontrolnego pełni rada powiatu, natomiast organem wykonawczym jest zarząd powiatu ze starostą na czele wybierany przez radnych. Kadencja wynosi 4 lata.

Do właściwości rady powiatu należą sprawy: organizacyjne (uchwalanie statutu powiatu; tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek; podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi powiatami i gminami, jeżeli jest to związane z koniecznością wydzielenia majątku); planistyczne (uchwalanie budżetu powiatu); finansowo-majątkowe (podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami, a także podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących); osobowe (wybór i odwoływanie zarządu powiatu; powoływanie i odwoływanie na wniosek starosty sekretarza oraz skarbnika powiatu); kierowniczo-kontrolne (stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, w tym z działalności finansowej; rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tego tytułu). W skład rady wchodzi radni w liczbie: 15 w powiatach do 40 tys. mieszkańców oraz po 2 na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych. Rada powiatu wybiera ze swego składu przewodniczącego oraz 1 lub 2 wiceprzewodniczących. Ustawowym wyłącznym zadaniem przewodniczącego jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Charakter pracy jest sesyjny, a rada może powołać ze swojego grona komisje doraźne bądź stałe, które będą wykonywać określone przez radę zadania.

Zarząd jest organem wykonawczym powiatu. W skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako przewodniczący, wicestarosta oraz pozostali członkowie w liczbie od 1 do 3 osób, wybrani przez radę powiatu ze swego grona bądź spoza składu rady. Zarząd wykonuje uchwały rady powiatu oraz zadania powiatu określone przepisami prawa. Do zadań zarządu należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady; wykonywanie uchwał rady; gospodarowanie mieniem powiatu; wykonywanie budżetu powiatu; zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Zarząd, realizując zadania powiatu, podlega

wyłącznie radzie powiatu, która stanowi o kierunkach jego działania. Wykonuje on zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu, które wspólnie tworzą powiatową administrację zespoloną.

Starosta organizuje pracę zarządu powiatu jako jego przewodniczący i starostwa powiatowego jako jego kierownik. Jest on zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, a w uzgodnieniu z wojewodą zatwierdza programy ich działania i uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu. Kieruje on także bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje go na zewnątrz. Staroście przysługuje kompetencja podejmowania działań o charakterze doraźnym, w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli działa w powiecie komisja bezpieczeństwa i porządku.

Referendum jest sposobem bezpośredniego sprawowania władzy w sprawach ważnych dla powiatu. W referendum mogą brać udział mieszkańcy powiatu uprawnieni do głosowania. W referendum mieszkańcy wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty; w sprawie z zakresu zadań i kompetencji organów powiatu oraz w sprawie odwołania rady powiatu. Ustawa powiatowa oraz ustawa o referendum lokalnym przewidują wyłączenie referendum w sprawie odwołania rady powiatu przed upływem kadencji. Referendum może być także przeprowadzone we wszystkich innych sprawach z zakresu właściwości powiatu. O przeprowadzeniu tego rodzaju władzy bezpośredniej decyduje organ uchwałodawczy w przypadku, gdy przeprowadza referendum z własnej inicjatywy. Inicjatorami mogą być również mieszkańcy powiatu uprawnieni do głosowania. Referendum jest ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych, a w przypadku odwołania rady powiatu – co najmniej 3/5 frekwencji, w której ten organ został wybrany. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej aniżeli połowę ważnych głosów²³¹.

Województwo to trzeci i najwyższy poziom podziału administracyjnego kraju. Samorząd wojewódzki jest właściwy w sprawach określania strategii rozwoju województwa, realizowanej przez programy wojewódzkie, uwzględniającej zgodnie z ustawą następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształ-

²³¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 183–186.

towanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Wspólnota samorządowa podejmuje rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (wybory oraz referendum), a także za pośrednictwem organów województwa. Na poziomie regionalnym mamy sejmik województwa jako organ stanowiąco-kontrolny oraz pięcioosobowy zarząd województwa z marszałkiem województwa na czele. Kadencja organów samorządu wojewódzkiego wynosi 4 lata.

Zakres działania sejmiku województwa obejmuje najważniejsze sprawy regionalnej wspólnoty samorządowej oraz funkcjonowania jej władz. W jego skład wchodzi radni w liczbie 30 w województwach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców. Sejmik województwa wybiera ze swego składu przewodniczącego oraz nie więcej niż 3 wiceprzewodniczących. Do wyłącznej właściwości sejmiku należy m.in. stanowienie aktów prawa miejscowego; uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego; uchwalanie budżetu województwa; wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa oraz określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa. Sejmik obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

Zarząd jest organem wykonawczym województwa. W skład pięcioosobowego zarządu wchodzi marszałek województwa jako przewodniczący, jeden lub dwóch wicemarszałków oraz pozostali członkowie. Marszałek oraz pozostali członkowie zarządu mogą być wybrani także spoza składu sejmiku. Zarząd województwa wykonuje zadania niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Do zadań zarządu województwa należy w szczególności: wykonywanie uchwał sejmiku województwa; gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo; przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa; przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie; organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi; kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników oraz uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego. Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa jako jego przewodniczący i urzędu marszałkowskiego jako jego kierownik. Jest on również zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu marszałkowskiego i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Marszałkowi przysługuje kompetencja podejmowania działań o charakterze doraźnym, w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne.

Referendum w województwie jest sposobem bezpośredniego sprawowania władzy w sprawach ważnych dla województwa. Mogą w nim brać udział mieszkańcy województwa uprawnieni do głosowania. Ustawa o referendum lokalnym przewiduje wyłączenie zastosowania tej instytucji w sprawie odwołania sejmiku województwa przed upływem kadencji. Referendum wojewódzkie może być także przeprowadzone w każdej ważnej dla województwa sprawie mieszczącej się w zakresie jego zadań. O przeprowadzeniu tej formy władzy bezpośredniej decyduje sejmik województwa, jeśli przeprowadza referendum z własnej inicjatywy albo mieszkańcy województwa uprawnieni do głosowania. Jest ono ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych, a w przypadku odwołania sejmiku województwa – co najmniej 3/5 frekwencji, w której ten organ został wybrany. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej aniżeli połowę ważnych głosów²³².

6. PERSPEKTYWY ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Demokracja obywatelska stanowi jeden z fundamentów ustrojowych III RP. Jest ona przeciwieństwem funkcjonującego w Polsce do 1989 roku systemu autorytarnego, ograniczającego wolność i prawa publiczne obywateli. Jak się powszechnie uważa, istota systemu demokracji obywatelskiej realizuje się najpełniej w samorządzie²³³. Jest on wyrazem procesu decentralizacji, która odegrała kluczową rolę w polskiej transformacji systemowej. Samorząd stanowi również swego rodzaju ograniczenie dla wszechwładztwa państwowego i jest znakomitą szkołą kompetencji obywatelskich, która przyczynia się do tworzenia w Polsce społeczeństwa obywatelskiego²³⁴.

²³² Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 204–208.

²³³ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

²³⁴ Konstruktwna krytyka w tym przypadku jest absolutnie niezbędna. Wydaje się bowiem, że obecnie funkcjonujący system samorządu terytorialnego po kilkunastu już latach

Według zamierzeń twórców reform samorządowych podstawowymi celami ich wprowadzenia miała być: decentralizacja państwa poprzez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do jednostek samorządowych, a także budowa instytucji demokracji obywatelskiej. Założenie było bardzo proste – im bliżej obywatela zapadać będą decyzje, tym trafniej odpowiadać one będą na społeczne zapotrzebowanie. I tak *de facto* jest, chociaż przyznać trzeba, że nie wszystko się udało. Ciągłe dyskutujemy między innymi nad zasadami finansowania działalności samorządów, zakresem ich kompetencji, przekazywaniem kolejnych zadań samorządom bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych itd.²³⁵

Jednym z istotnych zagadnień poruszanych w ostatnich latach w dyskursie naukowym jest kwestia zwiększenia roli metropolii i dużych aglomeracji miejskich. Postępujący proces metropolizacji stanowi jeden z najważniejszych czynników rozwojowych współczesnych państw demokratycznych. Nie ulega wątpliwości, że zmiana metod zarządzania obszarami metropolitalnymi powinna stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy i doprowadzić do przyjęcia nowych przepisów prawnych, które umożliwią skuteczniejsze ich działanie. Obecnie funkcjonujące rozwiązania prawne nie stanowią kompleksowej odpowiedzi na problem, jakim jest wzrastająca rola obszarów metropolitalnych, która stanowi efekt koncentracji przestrzennej gospodarki w dużych miastach i ich otoczeniu oraz towarzyszące temu zjawisko suburbanizacji. Jednym z elementów wieńczących reformy samorządowe w Polsce powinno być przyjęcie rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby wykorzystać szansę na skok cywilizacyjny w oparciu o wysoką motorykę rozwojową dużych ośrodków miejskich²³⁶.

Przestrzeń lokalna jest również znakomitym polem do testowania nowych – innowacyjnych rozwiązań w sferze społecznej i publicznej. W ostatnich latach wzrasta liczba pomysłów, których celem jest rozwiązywanie problemów w nowy sposób. Do tego rodzaju instrumentów zaliczyć można: konsultacje społeczne, tworzenie wszelkiej maści rad (gospodarczych, młodzieżowych, senioralnych), budżety obywatelskie, współpraca międzysektorowa w ramach koncepcji *multilevel governance*, tworzenie paktów współpracy czy partnerstw lokalnych itd. Instrumenty te są dobrze rozpoznane w państwach demokracji

doświadczeń wymagał będzie pewnych zmian ustrojowych. Rozważane jest przykładowo wprowadzenie Izby Samorządowej w miejsce obecnie funkcjonującego Senatu. Tego typu rozważania są na razie w fazie konceptualizacji, ale niewykluczone, że w najbliższym czasie zmateriaлизują się one w formie gotowych projektów ustawodawczych (por. J. Reguiski, *Samorządna...*, op. cit., s. 184–196).

²³⁵ P. Antkowiak, *Samorząd terytorialny – 25 lat po...*, „Biuletyn RODM Poznań” 2015, nr 1, s. 3.

²³⁶ P. Antkowiak, *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2014, s. 2–4.

zachodnich, ale w Polsce stanowią ciągle *novum* – nie do końca rozpoznane i często nieprawidłowo wdrażane. Należy także zauważyć, że zabiegi te wydają się być często pozorowane, a intencje ich autorów są zgoła odmienne od deklarowanych.

Jednocześnie przestrzeń lokalna stanowi przestrzeń polityczną. Na wszystkich szczeblach polskiego samorządu terytorialnego mamy do czynienia z powszechnymi wyborami, a te mają charakter rywalizacyjny. Staje się to m.in. przyczynkiem do angażowania się partii politycznych w lokalną przestrzeń polityczną. Z uwagi na powyższe jest to również przestrzeń, która w dość łatwy sposób może zostać zmanipulowana przez rządzących dla realizacji partykularnych celów politycznych. Warto więc również przyrzeć się wyborczemu aspektowi funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego.

Ponadto sprawne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oparte jest w dużej mierze na posiadanym potencjale finansowym, a przede wszystkim zaś na racjonalnym gospodarowaniu pieniądzem publicznym. Koncepcja *New Public Management* postuluje zorientowany rynkowo oraz kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji znanych nam z sektora prywatnego, a więc funkcjonujących w oparciu o rachunek zysków i strat. Nie podlega kwestii, że problematyka zarządzania finansami jest jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i stanowi żywy przedmiot zainteresowania nie tylko teoretyków, ale również praktyków. Widać bowiem wyraźnie, że sytuacja finansowa oraz zwiększający się zakres wykonywanych zadań publicznych sprawia, iż władze samorządowe zaczynają doceniać ekonomiczne aspekty swojej działalności. Coraz większą rolę w zarządzaniu lokalnym odgrywa racjonalne i efektywne zarządzanie pieniądzem publicznym²³⁷. Jako że lista potencjalnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowi w zasadzie od lat katalog zamknięty (z drobnymi modyfikacjami), szczególną uwagę należy więc skupić na wydatkowej stronie lokalnej gospodarki budżetowej.

Tak ukształtowany system trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform. W trakcie tych 27 lat restrukturyzacji polskiego systemu ustrojowego przyjęto ogromną liczbę rozwiązań zawartych w ustawach, ale również w niezliczonej liczbie nowelizacji, które miały na celu usprawnienie rozwiązań już funkcjonujących. Po blisko trzech dekadach funkcjonowania samorządu terytorialnego pojawiają się jednak liczne pytania dotyczące jego przyszłości. W debacie publicznej wskazuje się na różne zagrożenia wynikające albo z naturalnej skłonności coraz bardziej rozbudowanych struktur administracyjnych samorządu do biurokratyzacji, albo z dążeń centralistycznych i etatystycznych państwa. Niekorzystny rozwój zdarzeń w obu przypadkach

²³⁷ A. J. Koźuch, *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65, s. 121.

może skutkować zanikiem wspólnotowego charakteru samorządu terytorialnego w Polsce.

Warto też pamiętać, że proces budowy samorządu terytorialnego w Polsce nie jest skończony, a przed nami pojawiają się nowe wyzwania. Samorząd stał się znakomitą szkołą wyrobienia obywatelskiego i przyczynia się do budowy społeczeństwa obywatelskiego. Z uwagi na mnogość potencjalnych zagadnień dotyczących zarówno oceny dotychczasowych osiągnięć, jak i wyzwań, jakie stoją przed polskim samorządem terytorialnym, w dalszej części opracowania szczególna uwaga skoncentrowana zostanie na wymiarze wyborczym oraz finansowym jego funkcjonowania.

Rozdział III

RYWALIZACJA WYBORCZA NA POZIOMIE LOKALNYM

1. ORDYNACJA WYBORCZA W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH

System wyborczy pełni w państwie demokratycznym bardzo istotną rolę w kształtowaniu życia politycznego. Nie inaczej jest na poziomie lokalnym i regionalnym. Jednocześnie jest jednak tym elementem ustroju, który w bardzo łatwy sposób daje się wykorzystać do doraźnych celów politycznych, które niekoniecznie pokrywają się z celami ogólnospołecznymi. Wybory w Polsce są formalnym procesem selekcji osób na publiczne stanowiska, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym oraz regionalnym. Poprzez wybory społeczeństwo staje się w praktyce, a nie jedynie w teorii, suwerenem. Jednocześnie doświadczenia sześciu dotychczasowych elekcji samorządowych pokazują, że samorządowa ordynacja wyborcza jest przedmiotem gry politycznej, a także efektem swoistego rodzaju koniunkturalizmu rządzących elit, które w minionych latach dokonywały nie do końca zrozumiałych i uzasadnionych merytorycznie zmian w prawie wyborczym. Wydaje się, że zmiany te wynikały bardziej z doraźnych potrzeb poszczególnych elit politycznych, aniżeli uzasadnionych podstaw merytorycznych²³⁸.

Przedmiotem tej części opracowania jest próba oceny dotychczasowych wyborów samorządowych z punktu widzenia prawa wyborczego i zmian w nim dokonywanych, a także próba wskazania pożądaných kierunków zmian w samorządowej ordynacji wyborczej.

1.1. Rok 1990

Reforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim na odcieciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdzielczego i zastą-

²³⁸ K. Tybuchowska, *Wybory bezpośrednie jako element systemu wyborczego*, „Szkice Humanistyczne” 2006, nr 1/2, s. 21–25.

pieniu go samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze. W efekcie reformy zlikwidowano system organów jednolitej władzy państwowej²³⁹.

Uwieńczeniem wysiłku reformatorów okresu transformacji ustrojowej było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się w pełni wolne i demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie zapoczątkowany został proces budowy nowego modelu państwa, w którym jednostki podstawowe samorządu, czyli gminy, zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym. Wybierano wówczas 51 987 radnych do 2 383 rad gmin. Zjawiskiem niepokojącym dla twórców reformy samorządowej z 1990 roku była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła wtedy zaledwie 42,27% uprawnionych do głosowania. Było to rozczarowanie głównie ze względu na olbrzymie oczekiwania, jakie wiązano z pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce. Spodziewano się raczej powszechnej mobilizacji. Niestety okazało się, że jedynie część społeczeństwa była zainteresowana tego rodzaju aktywnością²⁴⁰.

Innym niepokojącym zjawiskiem był wysoki procent głosów nieważnych, których oddano 3%, ale także głosów bez skreśleń – 5% wszystkich oddanych głosów. W opinii wielu komentatorów pierwszych wolnych wyborów samorządowych w Polsce tak duża liczba głosów bez skreśleń stanowi pokłosie poprzedniego systemu politycznego, w którym tak naprawdę nie wymagano od obywateli dokonywania żadnego wyboru. Nie ulega wątpliwości, iż wpływ na przebieg oraz wynik ówczesnych wyborów miał także klimat polityczny i rozpoczynająca się wówczas „wojna na górze”, a także, a może przede wszystkim, pierwsze oznaki społecznego niezadowolenia związane z pogarszającymi się warunkami materialnymi. Wydaje się również, że w tych pierwszych wyborach samorządowych dyskutowano na temat zagadnień „wielkiej polityki” zapominając zupełnie o tematyce lokalnej, która powinna być przecież głównym przedmiotem debaty na tym poziomie²⁴¹.

Aktem prawnym, który całościowo określał zasady rywalizacji wyborczej była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin²⁴². Dopuszczała ona kandydatów zgłaszanych na radnych przez wyborców, nie różnicując sytuacji, czy działają oni w sposób zorganizowany czy też nie. Tworzyła dodatkowo dwa rodzaje okręgów wyborczych (jedno oraz wielomandatowe), dopuszczała

²³⁹ E. J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 58.

²⁴⁰ Zob. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, z dnia 20.12.2016.

²⁴¹ G. Radomski, *Wybory samorządowe 1990 r. w świetle prasy polskiej*, „Athenaeum”, 2004, t. 12, s. 60–64.

²⁴² Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 96.

zgłaszanie kandydatów w okręgach jednomandatowych przez grupę co najmniej 15 wyborców, a w okręgach wielomandatowych odpowiednie listy przez grupy co najmniej 150 wyborców. Okręgi jednomandatowe stworzone zostały w gminach liczących do 40 000 mieszkańców. Ponadto w tej wielkości jednostkach zastosowano najprostszy system wyborczy, a mianowicie większości zwykłej. W okręgach wielomandatowych w jednym okręgu do dyspozycji było od 5 do 10 mandatów. W tych okręgach zastosowanie znalazł system proporcjonalny, w postaci zmodyfikowanego systemu Saint-League'a. Zdaniem niektórych jest to jedna z najbardziej sprawiedliwych metod dzielenia głosów spośród systemów proporcjonalnych, bowiem w znakomity sposób odzwierciedla rzeczywisty układ sił politycznych²⁴³.

Wydaje się zatem, że na tym etapie restytucji polskiego modelu samorządu terytorialnego ordynacja wyborcza wychodziła naprzeciw ówczesnym realiom politycznym oraz zapotrzebowaniu społecznemu. Jednocześnie pojawiają się również głosy krytyczne mówiące o tym, iż od początku istnienia samorządowego prawa wyborczego istniała wyraźna tendencja ku temu, aby sprzyjać dużym i zorganizowanym organizacjom partyjnym w rywalizacji wyborczej, co jednak jest tezą trudną do obronienia, aczkolwiek nie są to głosy odosobnione.

1.2. Rok 1994

Pierwsza kadencja władz samorządowych niewątpliwie była okresem, w którym nie tylko rajcowie wiejscy czy miejscy, ale również sami Polacy uczyli się samorządności. Z biegiem czasu wzrastała pozycja władz samorządowych, w tym w szczególności organu wykonawczego, czyli zarządu z wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta na czele. W świadomości społecznej redefinicji szybko uległa również ocena pozycji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, którzy zaczęli być postrzegani jako lokalni liderzy o znaczącej pozycji politycznej i społecznej. Wzrastała także pozycja społeczna radnego i rady gminy z jej przewodniczącym na czele, jako osób reprezentujących wspólnoty samorządowe. Różnorakie badania opinii społecznej dotyczące poziomu zaufania względem instytucji samorządu lokalnego wskazywały wyraźną tendencję wzrostową. Jednocześnie jednak zainteresowanie społeczeństwa działalnością samorządową było niewielkie i wynikało poniekąd z trudnej sytuacji materialnej, w jakiej znalazła się znaczna część Polaków doświadczających negatywnych skutków przemian ustrojowych²⁴⁴.

²⁴³ P. Samecki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, (w:) *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008, s. 14–16.

²⁴⁴ J. Pokładecki, *Wybory jako forma partycypacji mieszkańców w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 1, s. 91.

Rejestracja kandydatów przed kolejnymi wyborami samorządowymi w 1994 roku w oparciu o nieznacznie zmodyfikowaną ordynację wyborczą z roku 1990 wykazała, że zainteresowanie udziałem we władzach samorządowych jest większe aniżeli podczas pierwszych wyborów. W dużych i średnich miastach o jedno miejsce ubiegało się średnio siedmiu chętnych, natomiast w gminach mniejszych o jeden mandat ubiegało się przeciętnie trzech kandydatów. Zdaniem obserwatorów tych procesów wzrost liczby kandydatów można tłumaczyć umocnieniem się struktur partyjnych w terenie, a także przywilejami, jakie wypływały z posiadania mandatu radnego, między innymi status funkcjonariusza publicznego, bezpieczeństwo pracy, wpływ na tok wydarzeń w gminie oraz dieta²⁴⁵.

W wyborach 1994 roku wybrano 51 919 radnych do 2 468 rad gmin. Niestety zainteresowanie społeczeństwa zbliżającymi się wyborami samorządowymi było niewielkie, czego dowodem może być zatrważająco niska frekwencja wyborcza, która wyniosła 33,8%²⁴⁶. Oczywiście łatwo jest dziś z perspektywy czasu wskazać przyczyny tak niskiej frekwencji wyborczej. W głównej mierze wynikała ona bowiem z problemów ekonomicznych omawianego okresu. Coraz widoczniejszy stawał się podział na bogate miasta i ubogie, najczęściej o charakterze rolniczym, gminy. Wzrastające bezrobocie i szereg negatywnych zjawisk, jakie niesie ono ze sobą powodowały, że ogromna część odpowiedzialności za taki stan rzeczy spadła na barki samorządowców, co również odbiło się na ilościowym udziale społeczeństwa w wyborach. Jak mawiał niegdyś Benjamin Barber, w demokracji obywatelska postawa wymaga wysiłku, a jest to wysiłek nie lada, jak pokazują nam wskaźniki niskiej frekwencji wyborczej. Warto także przypomnieć, że procent głosów nieważnych w tych wyborach wyniósł 3,3% ogółu, a zatem nastąpił 2,5-krotny spadek w stosunku do pierwszej elekcji²⁴⁷.

Jednocześnie jednak można zauważyć wzrost znaczenia sformalizowanych struktur partyjnych, co nieuchronnie prowadziło do utrwalenia się lokalnego systemu politycznego. W małych gminach (w szczególności wiejskich oraz małomiasteczkowych) nadal dominował system spontanicznie organizowanych komitetów wyborczych, które po zakończeniu wyborów rozpadały się i nie tworzyły jakichś trwalszych platform politycznych. W dużych i średnich miastach rosła rola ugrupowań politycznych, które w wyborach samorządowych upatrywały szansy na zwiększenie swoich wpływów i traktowały te wybory jako swoistego rodzaju plebiscyt przed wyborami ogólnokrajowymi.

²⁴⁵ Ibidem, s. 91–92.

²⁴⁶ K. Sidorkiewicz, *Wybory samorządowe w 2006 roku w aspekcie statystycznym*, „Acta Elbingensia” 2007, t. 5, s. 230.

²⁴⁷ K. Tybuchowska, op. cit., s. 27.

1.3. Rok 1998

Pod auspicjami nowej ustawy zasadniczej z 1997 roku rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej w Polsce, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym²⁴⁸, o samorządzie województwa²⁴⁹ oraz o administracji rządowej w województwie²⁵⁰. Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa²⁵¹, a 13 października przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²⁵². Na mocy tych wszystkich zapisów z dniem 1 stycznia 1999 roku powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Pierwsze wybory samorządowe, które swoim zasięgiem objęły wszystkie trzy szczeble samorządowe, odbyły się 11 października 1998 roku²⁵³.

Prócz restytucji samorządu na dwóch wyższych szczeblach samorządu terytorialnego bardzo istotne znaczenie miało również przyjęcie nowego aktu prawnego, który całościowo regulował zasady rywalizacji politycznej w zbliżających się wyborach samorządowych. Mowa o ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²⁵⁴. Zmiana przepisów wyborczych wynikała m.in. z art. 169 ust. 2 Konstytucji z 1997 roku, w którym stwierdzono, iż „wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”²⁵⁵.

Nowa ordynacja wprowadziła kilka bardzo istotnych zmian w samorządowym systemie wyborczym w Polsce. Zakładała ona większościowy system wyborczy w gminach do 20 000 mieszkańców i jednocześnie wielomandatowe okręgi wyborcze – maksymalnie do 5 radnych. Do zgłoszenia kandydatów nie wystarczały już same podpisy wyborców, ale należało również stworzyć komitet wyborczy, w skład którego wchodzić musiało co najmniej pięć osób. W wyborach do rad w gminach powyżej 20 000 mieszkańców, rad powiatów i sejmików wojewódzkich zastosowano proporcjonalny system liczenia głosów z 5% progiem wyborczym i z metodą d'Hondta, która faworyzuje duże ugrupowania po-

²⁴⁸ Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578.

²⁴⁹ Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576.

²⁵⁰ Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 577.

²⁵¹ Dz. U. 1998, Nr 106, poz. 668.

²⁵² Dz. U. 1998, Nr 133, poz. 872.

²⁵³ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, op. cit., s. 25–26.

²⁵⁴ Dz. U. 1998, Nr 95, poz. 602.

²⁵⁵ P. Sarnecki, op. cit., s. 12–13.

lityczne. W miastach i powiatach tworzone 5–10-mandatowe okręgi wyborcze, zaś w województwach 8–15-mandatowe. Wszystkie te zmiany w znaczący sposób zwiększyły rolę partii politycznych i organizacji, ale także dużych i dobrze zorganizowanych komitetów wyborczych. Wybierano zatem 52 377 radnych do 2489 rad gmin, 10 290 radnych do rad powiatów oraz 855 radnych do 16 sejmików wojewódzkich²⁵⁶.

Najważniejszą zmianą nowo wprowadzonej ordynacji wyborczej było obniżenie progu proporcjonalnego podziału mandatów z 40 000 do 20 000 mieszkańców, co spowodowało, iż w gminach powyżej 20 000 mieszkańców coraz większą rolę zaczęły odgrywać duże ugrupowania polityczne. Analizując frekwencję wyborczą można zauważyć także, że wyborcy nie do końca zdawali sobie sprawę z tego, jakie organy i na jakich zasadach będą wybierać. W wyborach do rad gmin frekwencja wyniosła 45,45%, do rad powiatowych 47,76%, a do sejmików wojewódzkich 45,51%. Jednocześnie zwraca uwagę bardzo wysoki procent głosów nieważnych, który stawia pod znakiem zapytania techniki głosowania stosowane w wyborach samorządowych na poszczególnych szczeblach samorządu. Innym zagadnieniem jest również znajomość technik głosowania przez wyborców i sposobów informowania społeczeństwa o zasadach prawa wyborczego, zarówno te na szczeblu centralnym, jak i lokalnym czy regionalnym. W gminach do 20 000 mieszkańców, gdzie już po raz trzeci głosowano w bardzo podobny sposób, odsetek głosów nieważnych wyniósł 2,91%. Jeszcze mniej głosów nieważnych oddano w miastach na prawach powiatu (2,58%). W gminach powyżej 20 000 mieszkańców odsetek głosów nieważnych był już wyraźnie wyższy i wyniósł 4,87%. Warto pamiętać, że w tej grupie znalazły się gminy, w których mieszkańcy dotychczas głosowali w systemie większościowym i być może nie poradzili sobie z nowymi technikami głosowania. Jeszcze gorzej wyglądały wyniki wyborów w powiatach oraz województwach, gdzie odsetek głosów nieważnych wyniósł odpowiednio 7,43% oraz 9,45%, co oznacza, że co trzynasty i co jedenasty wyborca nie poradził sobie z procedurą wyborczą²⁵⁷.

Warto zauważyć, iż jedynie mieszkańcy gmin liczących powyżej 200 000 mieszkańców wybierali zarówno władze gminne, powiatowe, jak i wojewódzkie według tych samych zasad. W mniejszych miejscowościach radnych gminnych wybierano w wyborach większościowych, zaś radnych na szczeblu powiatu i województwa w wyborach proporcjonalnych. Dodatkowo mieszkańcy miast na prawach powiatu głosowali jedynie na dwie listy, a więc do rady mia-

²⁵⁶ A. Łoś-Tomiak, J. Wyrwa, *Wybory bezpośrednie 2002 roku – wybory do sejmików województw*, „Problemy Humanistyki” 2003/2004, nr 8/9, s. 110–111.

²⁵⁷ S. Wróbel, *Wybory samorządowe '98. Niektóre aspekty*, (w:) *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2004, s. 120–123.

sta oraz sejmiku wojewódzkiego. Mieszkańcy pozostałych zaś gmin głosowali na wszystkich trzech szczeblach samorządowych. Wszystko to powoduje, iż ordynacja wyborcza z roku 1998 okazała się być systemem skomplikowanym dla przeciętnego wyborcy, który stając przy urnie do głosowania często był zdezorientowany, czego efektem były m.in. głosy nieważne. Co także warte odnotowania, w wyborach z roku 1998 partie polityczne wyraźnie zaznaczyły swoją obecność na lokalnej scenie politycznej, szczególnie zaś w województwach, powiatach i dużych miastach. W mniejszych gminach dominowały komitety lokalne, które bardzo często w wyniku rozstrzygnięcia wyborczego, przejmowały władzę²⁵⁸.

Ponadto widać wyraźnie upartyjnienie wyników, w szczególności na poziomie województw, gdzie 97,8% mandatów zdobyły cztery główne ugrupowania polityczne ówczesnej sceny politycznej. Wygląda więc na to, że podziały polityczne ogólnopolskiej sceny politycznej za sprawą obowiązującej ordynacji wyborczej zostały bezpośrednio przeniesione na najwyższy szczebel polskiego samorządu. Podobnie na szczeblu powiatowym znakomita większość mandatów przypadła dużym ugrupowaniom politycznym. W gminach sytuacja była bardziej zrównoważona, ale w dużych miastach tendencja była bardzo zbliżona do sytuacji w sejmikach wojewódzkich. Warto również dodać w tym kontekście, że 5% próg wyborczy w zasadzie eliminował kandydatów niezrzeszonych, którzy nie byli w stanie rywalizować ze zorganizowanymi tworam, jakimi są partie polityczne²⁵⁹.

Osobnym tematem, który nie został poruszony w tym opracowaniu są zasady prowadzenia kampanii wyborczej, które również sprzyjają partiom politycznym posiadającym rozbudowane struktury. Wybory roku 1998 były tym momentem, który rozpoczął swoistego rodzaju tendencję sprzyjania dużym ugrupowaniom partyjnym w wyborach samorządowych. Między innymi przepis dający komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów w ponad połowie okręgów w wyborach do wszystkich sejmików województw prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnopolskich Telewizji Polskiej i Polskiego Radia w czasie odpowiednio 15 i 20 godzin. Zatem lokalne komitety wystawiające swoich kandydatów w zaledwie jednym województwie pozbawione zostały szansy na równą rywalizację ze swoimi politycznymi oponentami. Lokalny komitet wyborczy pozbawiony zatem został dostępu do mediów ogólnopolskich, co stawiało go z góry na straconej pozycji względem większych komitetów. Podobnie zresztą skutkowały przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczej²⁶⁰.

²⁵⁸ Ibidem, s. 124–127.

²⁵⁹ J. Pokładecki, op. cit., s. 92–95.

²⁶⁰ L. Nikolski, *Polskie wybory do regionów*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007, s. 228.

1.4. Rok 2002

Wybory z roku 2002 poprzedzone były burzliwą debatą na temat perspektywicznych zmian w samorządowej ordynacji wyborczej. Nowelizację przepisów uchwalono 26 lipca 2002 r. Zmiany weszły w życie 10 sierpnia 2002 roku, a więc zaledwie na siedemnaście dni przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, co w przekonaniu wielu obserwatorów uraga standardom, które winny charakteryzować państwo demokratyczne, do miana którego aspiruje III RP.

Zanim jednak zmieniono przepisy ordynacji wyborczej, dokonano jeszcze innej, bardzo istotnej zmiany w prawie samorządowym. Miała ona bezpośrednie przełożenie na zbliżającą się kampanię wyborczą oraz wynik wyborów. Otóż w kwietniu 2001 roku parlament znowelizował ustawę samorządową i zredukował liczbę radnych. Redukcja ta została jeszcze bardziej pogłębiona w roku 2002. Największej nawet 50% redukcji dokonano w dużych miastach. Wszystko to spowodowało agresywniejszą niż w poprzednich latach walkę o miejsca na listach, a także o mandaty. W efekcie, co warto zaznaczyć, trudniej było zdobyć mandat do sejmiku wojewódzkiego aniżeli do polskiego parlamentu. Zmniejszenie liczby dostępnych mandatów do obsadzenia w gminach powyżej 20 000 mieszkańców spowodowało *de facto* powiększenie okręgów wyborczych²⁶¹.

Warto też przypomnieć, że nowelizacja prawa z tego okresu wprowadziła zakaz łączenia mandatów samorządowych i parlamentarnych, ale także rządowych. Argumentacja, jaka pojawiała się przy okazji zmniejszania liczby radnych na wszystkich trzech szczeblach samorządowych, ogniskowała wokół zagadnień ograniczania kosztów, a także zaktywizowania radnych do wyťažonej pracy. Zdaniem niektórych obserwatorów ze względu na dużą liczbę radnych część z nich była po prostu bierna w swoim działaniu. Jednakże rzeczywistym i wymiernym efektem wprowadzonych zmian było przede wszystkim zmniejszenie reprezentatywności rady w stosunku do liczby mieszkańców danej gminy. W szczególności zaś brak reprezentatywności uwidocznił się w małych miejscowościach, gdzie relacje radny – mieszkańcy są kluczowe dla poziomu samorządności w danej gminie. W większych miejscowościach problem ten nie był tak widoczny, bowiem działały i działają tam zorganizowane struktury partyjne, które pełnią rolę pośrednika między radnym i społeczeństwem²⁶².

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²⁶³. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego. Dotychczas w gminach mieliśmy do czynienia

²⁶¹ M. Mirska, *Obraz kampanii samorządowej 2002 roku w „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 1, s. 90–92.

²⁶² J. Pokładecki, op. cit., s. 96.

²⁶³ Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

nia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez organ stanowiący. Tego rodzaju zmiana w bardzo wyraźny sposób wzmocniła pozycję organu wykonawczego. Szczególnie stanowiska prezydentów dużych miast stały się bardzo atrakcyjne dla pierwszoplanowych polityków ogólnopolskiej sceny politycznej. Przykładowo Prezydenta Warszawy stawia się na piątym miejscu w kraju po Prezydencie RP, premierze oraz marszałkach Sejmu i Senatu²⁶⁴.

Przed wyborami prawo zgłaszania kandydatów na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta miały partie polityczne i ich koalicje, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy. Na wymienione wyżej stanowiska można było kandydować tylko w jednej gminie, jednakże kandydat nie musiał w niej zamieszkiwać. Zdaniem projektodawców tego pomysłu, bezpośredni wybór organu wykonawczego w gminie powinien uatrakcyjnić wybory samorządowe²⁶⁵.

W toku dyskusji nad ustawą o bezpośrednim wyborze organu wykonawczego w gminie część dyskutantów wskazywała na konsekwencje o charakterze społecznym. Uważano, iż tego rodzaju sposób wyboru władza gminy wykreuje nowe kadry samorządowe i będzie elementem profesjonalizacji samorządowej administracji publicznej. Uważano, iż pozwoli to odpartyjnić czy też odpolitycznić zarządzanie w administracji, będąc zarazem nowym, lepszym kanałem awansu politycznego dla zaangażowanych społecznie i politycznie ludzi. Sądzone również, że bezpośrednie wybory władzy wykonawczej będą sprzyjać utożsamianiu się obywateli z władzą samorządową oraz podniosą prestiż społeczny funkcjonariuszy publicznych, co poniekąd rzeczywiście miało miejsce²⁶⁶.

Należałoby jednakże pamiętać o finansowych aspektach tej zmiany, tj. prowadzenia kampanii wyborczej, ale także o kosztach, jakie państwo ponosi w związku z przeprowadzeniem wyborów. W tym miejscu warto przypomnieć, że wybory samorządowe należą do najdroższych w Polsce. I tak, wybory z roku 1998 kosztowały budżet państwa 70 mln złotych, podczas gdy wybory prezydenckie z roku 2000 czy parlamentarne z roku 2001 kosztowały odpowiednio 55 mln oraz 72,8 mln złotych. Wprowadzenie w roku 2002 bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a co za tym idzie, możliwości głosowania w dwóch turach wyborczych, podniosło koszty przygotowania i organizacji wyborów samorządowych do poziomu 154,3 mln złotych²⁶⁷.

²⁶⁴ A. K. Piasecki, *Bezpośrednie wybory 2002 r. Próba syntezy*, „Problemy Humanistyki” 2003/2004, nr 8/9, s. 83–86.

²⁶⁵ A. Grzesik-Robak, *Bezpośrednie samorządowe wybory prezydentów miast 2002 – próba analizy*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 38.

²⁶⁶ K. Janik, *Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – geneza i doświadczenia dwóch elekcji*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007, s. 194–195.

²⁶⁷ M. Bąkiewicz, *Finansowe aspekty wyborów samorządowych*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007, s. 81.

Od 2002 roku wójt, burmistrz czy prezydent miasta wybierany był w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prawo wybieralności miał każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończył 25 lat. Wybory odbywały się w jednej lub dwóch turach, w zależności od wyniku pierwszego głosowania. Za wybranego na wójta uważano tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej aniżeli połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał takiej liczby głosów, po czternastu dniach po pierwszej turze głosowania przeprowadzano ponowne głosowanie. W ocenie obserwatorów zmian samorządowej ordynacji wyborczej uznać należy, że pozycja organu wykonawczego została znacznie wzmocniona²⁶⁸.

Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy prócz radnych trzech szczebli samorządowych wybierali w wyborach bezpośrednich władarzy wsi oraz miast odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku²⁶⁹. Frekwencja wyborcza była zaskakująco niska, bowiem wyniosła zaledwie 44,33%. W drugiej turze wyborów organu wykonawczego była ona jeszcze niższa spadając do poziomu 35%. Warto jednocześnie zaznaczyć, że najniższą frekwencję zanotowano w wyborach prezydentów miast – 29%, nieco wyższą burmistrzów – 38% oraz najwyższą wójtów – 44,33%. To co jednak najbardziej niepokoi, to odsetek głosów nieważnych, który ponownie osiągnął bardzo wysoki poziom, a mianowicie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów było to około 5%, w wyborach do rad powiatowych było to już 8,5%, a w wyborach do sejmików aż 14,4%. Wielu badaczy zwraca również uwagę, że dużo głosów przypadło ze względu na obowiązujący 5% próg wyborczy (niektóre szacunki mówią nawet o około 20%). Istnieje przypuszczenie, że świadomość tego, iż głos wyborczy nie będzie się liczył w ostatecznym rozrachunku może powodować niechęć wyborców do wzięcia udziału w głosowaniu²⁷⁰.

Nowelizacja samorządowego prawa wyborczego wprowadziła również przepisy zdecydowanie ograniczające możliwości finansowania wyborów samorządowych. Wzorowano się wyraźnie na rozwiązaniach obowiązujących w wyborach do polskiego parlamentu. Komitety wyborcze nie mogły być wspierane anonimowo przez darczyńców, a wszystkie wpłaty musiały być rejestrowane na kontach odbiorców. Kwoty dotowania poszczególnych kandydatów powiązano bezpośrednio z wielkością gminy oraz miejsca w strukturze samorządowej. Regulacje tego rodzaju po raz kolejny utrudniły drogę do samorządowego mandatu lokalnym komitetom wyborczym, którym brakowało doświadczenia oraz odpo-

²⁶⁸ P. Chmielnicki, S. Płażek, *Powszechne wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta): uwagi krytyczne wobec niektórych aspektów obecnej regulacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 4, s. 55.

²⁶⁹ Por. J. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 113–152.

²⁷⁰ J. Pokładecki, op. cit., s. 97.

wiedniego zaplecza ludzkiego dla spełnienia wszystkich wymaganych prawem warunków i procedur²⁷¹.

1.5. Rok 2006

Rok 2006 był czasem burzliwej debaty, czy nawet sporu o samorządową ordynację wyborczą i po raz kolejny stał się jednym z głównych przedmiotów gry politycznej. Był to niezbity dowód na to, że największe ugrupowania polityczne z coraz większą uwagą i starannością próbują zapewnić sobie miejsce na samorządowej scenie politycznej.

Należałoby wspomnieć o najważniejszej zmianie, jakiej dokonano tuż przed wyborami. Po raz kolejny łamiąc standardy demokratycznego państwa prawa dokonano zmian w ordynacji wyborczej, które w rażący sposób kłóć się m.in. z Kodeksem Dobrych Praktyk Wyborczych, który został przyjęty w 2002 roku przez Europejską Komisję dla Demokracji poprzez Prawo działającą przy Radzie Europy. Zgodnie z zapisami tego Kodeksu zmiana prawa wyborczego nie powinna mieć miejsca później aniżeli na rok przed terminem wyborów, co w Polsce nie zostało zastosowane. Jednakowoż przed wyborami 2006 dokonano, wbrew pozorom, bardzo istotnej zmiany, a mianowicie umożliwiono tzw. „blokowanie list wyborczych” oraz zawieranie przez komitety wyborcze umów o wspólnym podziale mandatów. Ten pozornie kosmetyczny zabieg spowodował całkowite „przeredagowanie” ostatecznego wyniku wyborczego²⁷².

Wymowa reformy w postaci „blokowania list wyborczych” miała skłaniać nawet najmniejsze komitety wyborców do zawierania takich czy innych porozumień wyborczych, co, z oczywistych względów, jest łatwiejsze dla komitetów wyborczych partii politycznych, a zdecydowanie trudniejsze dla komitetów wyborczych wyborców. Warto przypomnieć, że „zblokowana lista wyborcza” podlega również wyższym progom zaporowym. Otóż w gminach i powiatach musi ona uzyskać co najmniej 10% głosów, a w województwach aż 15% głosów, aby uczestniczyć w podziale mandatów. Samodzielne listy wyborcze muszą przekroczyć 5% próg wyborczy. Nie ulega wątpliwości, że małe komitety, które utworzyłyby bloki wyborcze nie były w stanie osiągnąć tak wysokich progów, w szczególności na poziomie województwa.

W sytuacji gdy dany blok nie zdobyłby minimalnego poparcia, to wynik ustalało się oddzielnie dla każdego z komitetów wyborczych wchodzących

²⁷¹ M. Mirska, op. cit., s. 91–92; por. A.K. Piasecki, *Wybory samorządowe z 1998 roku na przykładzie woj. lubuskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 4, s. 14–25.

²⁷² J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007, s. 202.

w jego skład. Ponadto podział mandatów w okręgu wyborczym między samodzielne listy i bloki dokonywany był przy zastosowaniu metody d'Hondta. Jednak wewnątrz samego bloku, który przekroczył wymagany próg wyborczy mandaty dzielone były przy użyciu metody Saint League'a w wersji niezmodyfikowanej. Istotnym elementem tej zmiany było również to, że w podziale mandatów wewnątrz bloku wyborczego udział brały jedynie te komitety, które przekroczyły 5% próg ogólnie oddanych głosów, co jednoznacznie już wpłynęło na rzeczywisty podział wpływów po zakończeniu wyborów. Sam sposób przeliczania głosów niekoniecznie odwzorowywał preferencje wyborcze społeczności lokalnych²⁷³.

Bardzo dosadnie i jednoznacznie wypowiedział się na ten temat senator PiS Zbigniew Romaszewski, który stwierdził: „Byłem zwolennikiem tego projektu. Ale kiedy wprowadzono próg 5% dla grup, mój zapal opadł. Sądziłem, że inicjatywy lokalne będą mogły się pogrupować albo dołączyć do partii i w ten sposób znaleźć się w samorządzie. Ale taki próg likwiduje szanse inicjatyw lokalnych. Taki projekt służy tylko rozbudowywaniu struktur partyjnych”²⁷⁴. W tych ostrych słowach senator Z. Romaszewski streścił niemalże największą wadę takiego rozwiązania, które ostatecznie przeforsowano.

Aby zobrazować działanie takiego mechanizmu, najlepiej będzie posłużyć się przykładem. W okręgu wyborczym dokonuje się wyboru sześciu radnych. Zarejestrowano sześć list kandydatów: PO, SLD, PSL, PiS, Samoobrona i LPR. Warto zobaczyć jak będzie wyglądał podział mandatów przy określonej liczbie zdobytych głosów. Na poniższym przykładzie zblokowane listy PiS, Samoobrony oraz LPR uzyskały wynik 57 900 głosów, co daje temu blokowi aż cztery mandaty. Jedna trzecia tych głosów przypadła łącznie na listy Samoobrony i LPR, ale żadna z tych partii nie przekroczyła 5% progu wyborczego. Dzięki temu wszystkie cztery mandaty zostały przejęte przez największe ugrupowanie w tym bloku. Nie ulega chyba wątpliwości, że to w znaczący sposób wypacza wynik wyborczy i prowadzi do zniekształcenia lokalnej sceny politycznej²⁷⁵. Szczegółowe wyliczenia znalazły się w tabeli 1.

Warto także dodać, że pomimo wielu uwag krytycznych dotyczących tego rozwiązania, Trybunał Konstytucyjny nie uznał tych zapisów za niezgodne z Konstytucją, jednakże, co warto podkreślić, sędziowie nie byli jednomyślni. Orzeczenie Trybunału wywołało zaskoczenie i zdziwienie ekspertów, którzy krytykowali powyżej opisane zasady prawa wyborczego, zwracając szczególną uwagę na termin oraz tryb ich wprowadzenia²⁷⁶.

²⁷³ P. Sarnecki, op. cit., s. 20–21.

²⁷⁴ J. Marszałek-Kawa, op. cit., s. 204–205.

²⁷⁵ Ibidem, s. 203.

²⁷⁶ P. Sarnecki, op. cit., 20–21.

Blokowanie list wyborczych

Liczba zdobytych głosów	Podział mandatów przy zastosowaniu starych przepisów ordynacji wyborczej	Podział mandatów przy zastosowaniu nowego systemu blokowania list wyborczych
PO 28 500	PO – 2	PO – 1
SLD 14 300	SLD – 1	SLD – 1
PSL 14 100	PSL – 1	PSL – 0
PiS 42 000	PiS – 2	PiS – 4
Samoobrona 8 000	Samoobrona – 0	Samoobrona – 0
LPR 7 9000	LPR – 0	LPR – 0

Źródło: J. Marszałek-Kawa, op. cit., s. 203.

Należałoby także wspomnieć o innym pomysle, który ostatecznie nie uzyskał poparcia i nie został wprowadzony w życie, ale również stanowił przedmiot gorącej debaty, zarówno parlamentarnej, jak i publicznej. Chodzi mianowicie o pomysł wprowadzenia kadencyjności w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta, który zdaniem propagatorów tego pomysłu miał doprowadzić do wymiany pokoleń w samorządach. Jednakowoż spoglądając na kontekst polityczny, w jakim ten pomysł się narodził, nasuwa się wiele wątpliwości, co do rzeczywistych intencji jego pomysłodawców. Czy przypadkiem pod hasłem „dopływu świeżej krwi” nie próbowano kolejny raz realizować partykularnych interesów? Poseł PiS Przemysław Gosiewski twierdził, że brak kadencji w obsadzaniu stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta prowadzi do powstawania tzw. układów, które działają na szkodę społeczności lokalnych i przedkładają własny interes ponad interes społeczny. Wtórował mu premier Jarosław Kaczyński, który stwierdził, że wprowadzenie ograniczeń w zakresie kadencyjności wójtów nie stanowi zamachu stanu na samorządność, „samorządność bowiem może równie dobrze funkcjonować wtedy, kiedy takie ograniczenie istnieje, jak i wtedy, kiedy go nie ma”²⁷⁷. Pomimo wyraźnego sprzeciwu Platformy Obywatelskiej wobec tego pomysłu, jej przewodniczący Donald Tusk powiedział, że w wyborach samorządowych należałoby wprowadzić zasadę ograniczenia kadencji, ponieważ „(...) po ośmiu latach z reguły władze gmin obrastają sytuacjami (...)”²⁷⁸.

²⁷⁷ J. Marszałek-Kawa, *Wokół propozycji Prawa i Sprawiedliwości dokonania zmian w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Opinie na temat skutków i konsekwencji ograniczenia czasu sprawowania funkcji przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, (w:) *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Toruń 2008, s. 90–98.

²⁷⁸ Ibidem, s. 95.

Zdecydowany sprzeciw pojawił się w samym środowisku samorządowym, które z drobnymi wyjątkami twierdziło, że jest to kolejna próba zawłaszczenia przez partie polityczne lokalnej sceny politycznej. Skoro nie można tego zrobić zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami, to należy dostosować te zasady do preferencji największych partii politycznych. Głos w dyskusji zabrał między innymi Jerzy Reguński, który uznał, że wprowadzenie przez ustawodawcę kadencyjności jest bezzasadne, ponieważ nie ma to podstaw merytorycznych i stanowiłoby naruszenie praw obywatelskich, podstaw samorządności, a także mogłoby obniżyć jakość administracji lokalnej. Ostatecznie pomysłu nie wprowadzono w życie, niemniej po raz kolejny spór o samorządową ordynację wyborczą był jednym z pierwszoplanowych zagadnień ogólnopolskiej sceny politycznej²⁷⁹.

1.6. Rok 2010

Rok 2010 był ostatnim, w którym zastosowanie znalazły kolejny raz znówelizowane ustawy: Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wprowadzone zostało m.in. postulowane dość powszechnie głosowanie przez pełnomocnika dla wyborców, którzy mają trudności z osobistym oddaniem głosu. Uściśleniu i rozszerzeniu uległy również przepisy wyborcze, w tym przepisy karne chroniące pewne dobra związane z procesem wyborczym²⁸⁰.

Kolejny raz okazało się, że wybory samorządowe pod względem ich przygotowania, organizacji i przeprowadzenia należą do najtrudniejszych wyborów w Polsce. Trudności wiążą się z tym, że w jednym dniu przeprowadzane są w rzeczywistości poczwórne wybory: do rad gmin, rad powiatów (miast na prawach powiatu), sejmiku województwa i bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Te ostatnie często odbywają się w dwóch turach głosowania. Ponadto nadal wyborcy borykają się z trudnościami związanymi z różnymi systemami głosowania: w wyborach radnych gmin liczących do 20 000 mieszkańców oraz w bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast obowiązuje metoda większościowa, natomiast w wyborach radnych gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców, rad powiatów i sejmików województw metoda proporcjonalna²⁸¹.

²⁷⁹ Ibidem, s. 96.

²⁸⁰ J. Szczepańczyk, K. Miazga, M. Miętus, *Wybory samorządowe 2010 (Poradnik wyborczy cz. I)*, Warszawa 2010, s. 22–24.

²⁸¹ K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17–18.

Ostatnie wybory, w których głosowano w oparciu o wspomniane reguły prawne odbyły się w dniach 21 listopada oraz 5 grudnia 2010²⁸². Frekwencja w wyborach wyniosła 47,32%. Ponownie w II turze głosowania w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast frekwencja była dużo niższa i wyniosła 35,31%²⁸³. Jak twierdzi Maria Winclawska zwycięzcą w wyborach okazała się Platforma Obywatelska, gdyż wygrała wybory na wszystkich trzech szczeblach samorządu, w trzynastu sejmikach województw, w wielu dużych miastach, relatywnie dobre wyniki odnotowała także w województwach dotychczas uważanych za sympatyzujące z PiS²⁸⁴.

Prawdziwą rewolucją w ordynacji wyborczej okazało się jednak przyjęcie w dniu 5 stycznia 2011 roku kodeksu wyborczego²⁸⁵. Zastąpił on ordynacje do Sejmu i Senatu, prezydencką, samorządową i do Parlamentu Europejskiego. Oczywiście wiele rozwiązań zostało w nim powtórzonych. Wprowadzono np. możliwość korespondencyjnego głosowania dla Polaków przebywających za granicą, a także zarządzenia dwudniowego głosowania. Co istotne, dwudniowe głosowanie zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją²⁸⁶. Najważniejsze zmiany wprowadzone w kodeksie to: rezygnacja z ordynacji proporcjonalnej w gminach, parytet płci i zmiany w biernym prawie wyborczym do organów samorządowych. Najważniejszą zmianą w stosunku do obowiązujących przepisów było wprowadzenie jednomandatowej ordynacji większościowej w wyborach radnych wszystkich gmin, za wyjątkiem miast na prawach powiatu. Oznacza to, że w każdym okręgu wyborczym utworzonym dla wyboru rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybrany zostanie jeden radny (do tej pory nawet ośmiu). Ustawa zakłada również, że lista wyborcza do rady miasta na prawach powiatu, rady powiatu i sejmiku województwa nie może liczyć mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn. Jest to warunek konieczny do rejestracji listy. Wprowadzono także pewne obostrzenia względem kandydatów na radnych, wójtów, burmistrzów i prezydentów. O mandat radnego lub wójta nie może ubiegać się m.in. osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo skarbowe. Wybory samorządowe mają odbywać się w ostatnią niedzielę poprzedzającą koniec kadencji. Za sprawą poprawki zaproponowanej przez Senat wprowadzono również nowe zasady składania ślubowania przez radnych oraz wójtów, burmi-

²⁸² W dniu 5 grudnia odbyła się II tura głosowania w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ponadto w dniu 19 grudnia 2010 roku odbyła się II tura wyborów w gminie Piechowice.

²⁸³ <http://wybory2010.pkw.gov.pl/att/2/pl/000000.html#tabs-1>, z dnia 20.12.2016.

²⁸⁴ <http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/artykul/zwyciezcy-przegran-i-wyborow-samorządowych>, z dnia 20.12.2016.

²⁸⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011, Nr 21 poz. 112).

²⁸⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11).

strzów i prezydentów miast. Sesję z punktem dotyczącym składania przysięgi zwoływać ma jednak komisarz wyborczy²⁸⁷. Na efekty i jednoznaczną ocenę przyjętych rozwiązań należało poczekać do kolejnych wyborów samorządowych w 2014 roku.

1.7. Rok 2014

Wybory z roku 2014 na długo zapadną w pamięć obywatelom, politykom, jak i badaczom. Nie było to efektem szczególnego zainteresowania obywateli wyborami samorządowymi, czy rewolucyjnymi zmianami w prawie wyborczym, ale raczej efektem zdarzeń, jakie miały miejsce w trakcie liczenia głosów. Zamieszanie powstałe po wyborach podważało, zdaniem wielu, ostateczny wynik wyborów. Pojawiające się w debacie publicznej oraz w mediach argumenty mówiące o potencjalnych fałszerstwach w trakcie przedłużającej się procedury liczenia głosów i ustalania ostatecznego wyniku wyborczego sprawiły, że wizerunek samorządu, jako ostoji polskiej demokracji i elementu budowy społeczeństwa obywatelskiego, został poważnie nadszarpnięty. Szczegółowa analiza niejasności i zamieszania wyborczego zawarta została w opracowaniu *Nieważne głosy, ważny problem*²⁸⁸.

Eksperci wykazali, że główną przyczyną wzrostu liczby głosów nieważnych (w porównaniu z rokiem 2010), było zaznaczanie na karcie do głosowania więcej niż jednego kandydata. W ten sposób „zmarowało się” kilkaset tysięcy głosów. Na błędy wyborców wpływ miało wprowadzenie zbroszurowanych kart do głosowania – pojedyncze strony były przez nich traktowane jak odrębne karty. Ich zdaniem przed wyborami samorządowymi 2018 trzeba opracować nowy projekt kart i instrukcji dla wyborców – to zdaniem autorów raportu najpilniejsze zadanie. Fundacja Batorego, na zlecenie której powstało opracowanie, zwróciła się do Państwowej Komisji Wyborczej o pilne powołanie interdyscyplinarnej grupy specjalistów, która pomoże w przygotowaniu jasnych i zrozumiałych projektów. Eksperti w opisanym dokumencie rekomendowali cały szereg działań, które uchronić mają wyborców przed popełnianiem błędów w trakcie procedury głosowania w kolejnej samorządowej elekcji. Przede wszystkim zalecali oni:

- stałe działania edukacyjne nt. kompetencji samorządu terytorialnego, w szczególności samorządu województwa;

²⁸⁷ http://www.samorząd.pap.pl/palio/html.run? Instance=cms_samorząd.pap.pl& PageID=2&s=depesza&dep=83822, z dnia 20.12.2016.

²⁸⁸ Zob. A. Gendźwiłł, M. Cześniak, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016.

- kampanie informacyjne przed każdymi wyborami nt. procedur wyborczych;
- wydzielenie w Krajowym Biurze Wyborczym zespołu zajmującego się strategią i planowaniem działań informacyjnych i edukacyjnych, współpraca zespołu z ekspertami i organizacjami pozarządowymi;
- szkolenia dla wszystkich członków obwodowych komisji wyborczych, zwiększenie dyscypliny uczestnictwa w nich;
- wyposażenie obwodowych komisji wyborczych w komplet wystandaryzowanych materiałów umożliwiających uporządkowanie i zabezpieczenie dokumentacji wyborczej;
- zmiana sposobu kategoryzacji głosów nieważnych z uwzględnieniem przyczyn ich nieważności;
- uregulowanie statusu tzw. niepartyjnych obserwatorów wyborów – umożliwiając obserwowanie wyborów np. przedstawicielom organizacji społecznych;
- po każdych wyborach samorządowych, w celu monitorowania problemów, badanie materiałów wyborczych (w tym kart do głosowania) w wybranej grupie obwodów; wybór niezależnego zespołu badaczy w drodze konkursu organizowanego przez PKW;
- odejście od kart zbroszurowanych (tzw. książeczek) w kolejnych wyborach samorządowych;
- pilne powołanie interdyscyplinarnej grupy roboczej (z udziałem ekspertów od komunikacji społecznej) do opracowania nowego wzoru kart wyborczych i materiałów informacyjnych na wybory 2018 (działania PKW i KBW)²⁸⁹.

Wracając jednak do zasady rywalizacji wyborczej najważniejszą zmianą zasad rywalizacji wyborczej było wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych obejmujących wszystkie gminy niebędące miastami na prawach powiatu. Utworzono więc 37 842 takich okręgów wyborczych. Organami odpowiedzialnymi za dokonanie tego podziału były rady gmin, które mogły działać tylko i wyłącznie na zlecenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Niewątpliwą słabością tzw. JOW-ów jest m.in. kwestia wakatu. Wygaśnięcie mandatu w JOW skutkuje koniecznością ogłoszenia i przeprowadzenia wyborów uzupełniających. Może to destabilizować prace rady. Przede wszystkim jednak argumentem stojącym za wprowadzeniem JOW-ów była perspektywa większej identyfikacji kandydatów z wyborcami. Miało to sprzyjać selekcji wyborczej, ożywić lokalne społeczności i zmienić sposób myślenia nowo wybranych radnych. Radny powinien bardziej utożsamiać się z własnym okręgiem wyborczym i jego wyborcami, aniżeli całą gminą. Warto pamiętać, że podobna argumentacja – zwiększenie tożsamości oraz personalizacja polityki – pojawiały się w momencie wprowadzania zasady bezpośredniego wyboru

²⁸⁹ Ibidem.

organu wykonawczego w gminie w 2002 roku²⁹⁰. Przeciwnicy tego rozwiązania podnoszą, że taka formuła głosowania znacznie deformuje ostateczny wynik wyborczy (zdecydowanie bardziej aniżeli w przypadku formuły proporcjonalnej)²⁹¹.

Także nadchodząca elekcja samorządowa 2018 roku stoi pod znakiem zapytania. W debacie publicznej pojawiają się bowiem głosy mówiące o istotnych modyfikacjach prawa wyborczego – np. ograniczenie kadencyjności w samorządzie czy chociażby powrót do pośrednich wyborów włodarzy gmin. Ponadto, pojawia się argument o możliwym skróceniu kadencji samorządowej i wcześniejszym przeprowadzeniu wyborów. Niezależnie od motywów przyświecających tego rodzaju pomysłom bezsprzecznie należy je uznać za szkodliwe dla rozwoju polskiej samorządności i o ironio – w kontekście poczynionego tu wywodu – uznać wręcz za szkodliwe w samorządowej ordynacji wyborczej.

2. PRZYSZŁOŚĆ SAMORZĄDOWEGO PRAWA WYBORCZEGO

Podsumowując rozważania na temat ewolucji samorządowej ordynacji wyborczej można dojść do kilku kluczowych wniosków, które uprawniają do wysunięcia co najmniej propozycji zmian w obecnie obowiązujących zasadach rywalizacji wyborczej. Po pierwsze, widać wyraźnie, że wraz z biegiem czasu i przyrostem samorządowych doświadczeń samorządowa ordynacja wyborcza staje się coraz bardziej sformalizowana i skomplikowana dla politycznych decydentów, którzy wyrażają chęć wzięcia udziału w wyborach. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że następuje proces upartyjnienia wyborów oraz organów uchwałodawczych i wykonawczych na poziomie gminy, czemu zdecydowanie sprzyja sukcesywne modyfikowanie ordynacji wyborczej w kierunku ułatwienia działalności partiom politycznym. Po trzecie, tego rodzaju proces wpływa negatywnie na tworzące się oddolnie inicjatywy lokalne, które w sposób nieunikniony sprzyjają tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Po czwarte, nie ma nic złego w tym, że partie polityczne angażują się w wybory lokalne i regionalne, jednakowoż nagannym jest, gdy w swojej działalności politycznej, w szczegól-

²⁹⁰ B. Słobodzian, *Kontrowersje wokół systemu wyborczego/mechanizmów wybierania do jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 31–33.

²⁹¹ P. Stępień, *Wpływ większościowego systemu wyborczego w gminach niebędących miastami na prawach powiatu na kampanie wyborcze oraz świadomość społeczno-polityczną elektoratu i lokalnej klasy politycznej*, (w:) *Ekonomiczne i polityczne uwarunkowania rozwoju samorządu terytorialnego*, red. S. Pastuszek, A. Kasińska-Metryka, Toruń 2016, s. 109–114; por. E. Hadrowicz, *Jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli elekcja gminnych władz samorządowych na nowych zasadach*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 51–59.

ności w kampanii politycznej, nie podejmują tematów istotnych z punktu widzenia wspólnoty lokalnej czy regionalnej.

Warto także zauważyć, co nie było szczegółowo analizowane w tym opracowaniu, że obraz kampanii wyborczej w siedmiu dotychczasowych wyborach samorządowych również odbiega od zamysłów pomysłodawców restytucji polskiego samorządu terytorialnego. Okazuje się bowiem, że *gros* zagadnień poruszanych w kampanii nie dotyczy zagadnień lokalnych czy regionalnych, a koncentruje się bardzo często na prostym przenoszeniu sporów politycznych ze szczebla ogólnopolskiego na szczebel samorządowy. Dodatkowo należy także podkreślić, że często kluczowe zagadnienia dla rozwoju regionu, jak chociażby integracja Polski z Unią Europejską oraz korzyści i zagrożenia z niej płynące, również bardzo rzadko pojawiały się w trakcie trwania batalii wyborczej, chociażby w roku 2002, kiedy Polska przygotowywała się do wejścia do Unii Europejskiej²⁹².

Przed każdą elekcją wyborczą na poziomie lokalnym powraca także dyskusja na temat potencjalnych zmian w prawie wyborczym. Większość dotychczasowych propozycji, jakie pojawiały się w historii samorządowego prawa wyborczego miała wymiar koniunkturalny. Obóz polityczny sprawujący aktualnie władzę próbował bowiem dostosowywać reguły rywalizacji politycznej do własnych oczekiwań, co z założenia jest działaniem ze wszech miar zasługującym na krytykę. Nie inaczej sytuacja wygląda dziś, gdzie wątkiem kluczowym w debacie publicznej jest ograniczenie kadencyjności w samorządzie. W ostatnim czasie problem ten zawężony został do obsadzania jednoosobowego stanowiska wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Postulat ograniczenia kadencyjności był wielokrotnie już dyskutowany. W analizach tych pojawiały się zarówno argumenty „za” takim rozwiązaniem: większa dynamika rozwoju jednostek lokalnych, mechaniczne usuwanie włodarzy, u których występuje naturalne w każdym zawodzie wypalenie zawodowe, likwidacja „sitw” i niejasnych powiązań, będących efektem długoletniego rządzenia danej osoby; jak również argumenty „przeciw”: najlepszym weryfikatorem są powszechne wybory, jednolitość prawa – ograniczenie kadencyjności jeśli już powinno dotyczyć wszystkich organów wybieralnych każdego szczebla, niekonstytucyjność tego typu rozwiązań itp. Bogata literatura w tym zakresie nie daje jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy tego rodzaju modyfikacja przyniesie pozytywny skutek dla rozwoju polskiej samorządności. Wydaje się jednak, że większość badaczy, obserwatorów, komentatorów uznaje, iż tego rodzaju modyfikacja ma ponownie nacechowanie koniunkturalne i nie ma wiele wspólnego z rozwojem samorządności w Polsce²⁹³. Komentatorzy twierdzą

²⁹² A. Kamyczek, G. Nowak, J. Miciński, *Wybory samorządowe w Polsce w kontekście integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 225–235.

²⁹³ Zob. J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 30–50; J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat*

nawet, że partia rządząca nie mogąc zwyciężyć w wyborach na podstawowym poziomie podziału terytorialnego w Polsce, chce w ten sposób „wyczyścić sobie przedpole”, eliminując z rywalizacji wyborczej dotychczasowych, czasem wieloletnich włodarzy, zwiększyć swoje szanse wyborcze. Tego rodzaju motywacja, możliwa choć niepotwierdzona, wydaje się być całkowicie sprzeczna z ideą samorządu terytorialnego i demokratycznego państwa prawa. Warto jednak pamiętać, że w przeszłości takie koniunkturalne zmiany również nie należały do rzadkości.

Jakie zatem powinno być samorządowe prawo wyborcze w trójstopniowym modelu samorządu terytorialnego w Polsce? Wydaje się, że powinno być ono przede wszystkim maksymalnie uproszczone, zwłaszcza na poziomie gminy, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Nie ulega również wątpliwości, że reguły prawa wyborczego powinny być znane potencjalnym wyborcom na wiele dni przed terminem wyborów tak, aby głos oddany przy urnie wyborczej był głosem oddanym świadomie. Znajomość reguł procesu wyborczego oraz świadomość tego kogo wybieramy i do jakiego organu jest ciągle, mimo doświadczenia sześciu elekcji, w polskim społeczeństwie zbyt niska. Należy także położyć szczególny nacisk na wsparcie dla lokalnych inicjatyw społecznych i politycznych, które przedstawiają alternatywne wobec partii politycznych programy wyborcze, bowiem to one znają rzeczywiste problemy danego regionu i są znacznie bliższe lokalnej społeczności. Istotne jest również zastopowanie postępującego procesu upartyjnienia wyborów samorządowych i wprowadzania w ordynacji takich zmian, które utrudniają lokalnym komitetom wyborczym równą rywalizację ze zorganizowanymi ugrupowaniami politycznymi.

Zdaniem wielu specjalistów zajmujących się prawem wyborczym istotne jest to, aby było ono stabilne. W ten sposób wyborca chroniony jest przed wszelakimi działaniami o charakterze manipulacyjnym czy prowokacyjnym, które bardzo często podejmowane są partykularnie i koniunkturalnie przez znaczące siły polityczne w kraju. Stabilność prawa decyduje ponadto o wiarygodności przeprowadzonych wyborów oraz ich wyników. Jeśli natomiast zasady udziału obywateli w procesie wyborczym są często zmieniane, z reguły bardziej komplikowane, to wyborca może się poczuć zagubiony. Z tego też faktu może dojść do przeświadczenia, iż jego głos nie ma wpływu na istniejący układ sił i odstąpić od

zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 25–33; A. Adamowicz, „*Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę*” czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta, „e-Politikon” 2014, nr XI, s. 24–52; S. Bartnicki, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon” 2014, nr XI, s. 6–23; M. Tarasek, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2(14), s. 83–95.

głosowania. Wrażenie to jest tym bardziej możliwe, mając na względzie dotychczas dokonywane zmiany w prawie wyborczym²⁹⁴.

3. PERSONALIZACJA POLITYKI NA SZCZEBLU LOKALNYM

Wolne i uczciwe wybory są elementem niezbędnym dla funkcjonowania współczesnej demokracji, i co równie ważne, warunek ten dotyczy także władzy lokalnej, która w systemach pluralistycznych przyjmuje m.in. wymiar rywalizacji wyborczej na poziomie samorządowym²⁹⁵. W tym miejscu dodać należy także, że sama komunikacja polityczna już jakiś czas temu przestała być domeną polityki ogólnokrajowej i stała się elementem uprawiania polityki na poziomie lokalnym²⁹⁶. Z kolei sam stopień profesjonalizacji wyborów samorządowych nieustannie postępuje, a obecnie twierdzenie jakoby sposób prowadzenia kampanii na szczęblu centralnym i samorządowym zasadniczo różnił się nie wytrzymuje próby czasu. Nie zmienia to faktu, że nadal zasadne wydaje się wskazywanie przynajmniej trzech etapów rozwoju tej formy komunikowania na poziomie lokalnym:

- **etap pierwszy** – lata 1990–1994. W literaturze ten okres określany jest jako amatorski. W tym czasie działania komitetów wyborczych przypominały akcje spontaniczne na zasadzie „pospolitego ruszenia”, gdy do działań wyborczych angażowane były rodziny i przyjaciele. Dodatkowo w okresie tym nie prowadzono badań rynku, nie korzystano z profesjonalnych agencji reklamowych, i co najgorsze, nie zwracano uwagi na wyborcę, jego potrzeby i preferencje, a podmioty polityczne nie potrafiły dodatkowo przekazać społeczeństwu komunikatu o własnej przewadze nad konkurentami;
- **etap drugi** to rok 1998. Można go scharakteryzować jako profesjonalizację politycznego marketingu samorządowego, charakteryzującego się bardziej zaawansowanym podejściem strategicznym, ukierunkowanym na wyborcę. Na tym etapie pojawili się np. profesjonaliści odpowiedzialni za przygotowanie oferty marketingowej;
- **etap trzeci** datowany jest od roku 2002. Po pierwsze, daje się wówczas zaobserwować wykorzystanie badań rynkowych, ale także segmentacji i pozycjonowania. Po drugie, bardziej widoczna stała się wówczas walka

²⁹⁴ J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe...*, op. cit., s. 201–202.

²⁹⁵ A. Ptak, *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 143.

²⁹⁶ A. Hess, *Upartyjnienie wyborów samorządowych jako element lokalnej komunikacji politycznej*. „Gazeta Krakowska” w kampanii 2006, „Zeszyty Prasoznawcze” 2010, nr 1–2, s. 77.

liderów oraz wzrost funduszy (i wydatków) przeznaczonych na rywalizację wyborczą²⁹⁷.

Tak zasadnicze zmiany w sposobie organizowania rywalizacji wyborczej w samorządzie dokonały się m.in. za sprawą zmian systemowych wprowadzonych w 2002 roku. Radykalna zmiana pozycji organu wykonawczego w samorządzie, a więc bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, sprawiła że jeden z instytucjonalnych filarów samorządności w Polsce zyskał silny mandat do rządzenia²⁹⁸. Zmiany systemowe pociągnęły za sobą również przeobrażenia polityczne i mentalne. Istotna ewolucja miała miejsce szczególnie w kontekście stanowisk prezydentów dużych miast, które stały się bardzo atrakcyjne. Jeszcze przed wprowadzeniem tej reformy, w trakcie prowadzonych debat i dyskusji, argumentowano, że tego rodzaju sposób wyboru pozwoli na wykreowanie nowych kadr samorządowych, będzie niósł w sobie profesjonalizację samorządowej administracji publicznej, zapobiegając postępującemu procesowi upartyjniienia zarządzania w administracji. Bezpośrednie wybory miały być szansą dla młodych, wykształconych i przygotowanych zawodowo osób, tworząc dla nich np. szansę awansu zawodowego. Nowy sposób kreacji wójtów, burmistrzów i prezydentów miał sprzyjać także utożsamianiu się obywateli z władzą samorządową oraz podnieść prestiż społeczny funkcjonariuszy publicznych²⁹⁹.

Paradoksalnie wprowadzenie formuły bezpośrednich wyborów organów wykonawczych na poziomie gmin i spersonalizowanie samej rywalizacji politycznej przyczyniło się do umocnienia podziałów partyjnych, a nawet sprowadzenia debaty politycznej i podziałów socjopolitycznych na, w dużej mierze wolne od tego do tej pory, wspólnoty lokalne. Ze względu bowiem na częstotliwość wyborów w Polsce rozwinięta została polityczna strategia, w której partie polityczne postrzegają wybory samorządowe jako swoisty test przed np. wyborami parlamentarnymi. Jak opisuje to zjawisko Agnieszka Hess: „Zależność tę widać było w kampanii samorządowej z 2006 roku, która stała się motywem wielu inicjatyw partyjnych i jednocześnie unaoczniała kilka tendencji jej prowadzenia. Po pierwsze, pokazała, że marketing polityczny jest jednym z najsilniejszych kreatorów również lokalnego rynku wyborczego. Po drugie, dowiodła, że zakres rywalizacji politycznej na najniższych szczeblach władzy narasta i równolegle z nim zwiększa się potrzeba prowadzenia kampanii w sposób profesjonalny. Po trzecie, potwierdziła obserwacje z poprzednich wyborów, że instytucjonalizacja polityki rośnie wraz z wielkością miejscowości. Potrzeba oparcia decyzji na par-

²⁹⁷ A. Szczudlińska-Kanoś, *Marketing polityczny w polskim samorządzie regionalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 3, s. 108–109.

²⁹⁸ A. Ptak, op. cit., s. 150.

²⁹⁹ P. Antkowiak, *Ewolucja samorządowej ordynacji wyborczej w Polsce w okresie transformacji systemowej*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1, s. 78.

tiach w wyborze kandydatów na radnych jest uzależniona od wielkości gminy. Im większa gmina, tym więcej kandydatów i tym mniejsza wiedza wyborców na ich temat, ale także mniejsze zainteresowanie wyborami. Po czwarte, wykazała, że zakres władzy samorządowej, między innymi za sprawą oddania w jej ręce dyspozycyjności co do rozdziału środków z UE, sprawia, że partie polityczne w każdych kolejnych wyborach samorządowych intensywniej włączają się w kampanię o mandaty na lokalnym szczeblu władzy”³⁰⁰.

Analogiczną opinię prezentuje Maciej Drzonek twierdząc, że: „partie polityczne z reguły traktują udział w rywalizacji wyborczej na poziomie lokalnym jako cel i zarazem środek do celu długofalowego: zdobywanie miejsc w strukturach władzy lokalnej jest bowiem środkiem, który ma pozwolić na zdobycie lepszej pozycji do wzięcia udziału w rywalizacji o przejmowanie struktur władzy centralnej (...); celem startu w wyborach lokalnych ugrupowań o charakterze pozapartyjnym jest zdobycie władzy w strukturach samorządu terytorialnego, a celem partii politycznych jest, poprzez przejście stanowisk w organach samorządowych, zajęcie lepszych pozycji wyjściowych do późniejszej rywalizacji o władzę w centralnych organach państwowych. Szczególnym aspektem rywalizacji lokalnej w kontekście walki o stanowiska we władzach centralnych jest zdobywanie stanowisk w samorządowej egzekutywie – wójtów, burmistrzów i prezydentów”³⁰¹.

Zaprojektowane, a następnie wprowadzone przeobrażenia w samorządowej rywalizacji wyborczej miały i mają nadal niebagatelne znaczenie także dla marketingu politycznego. Otóż politycy, również lokalni czy też może bardziej nawet ich wizerunki, stają się coraz częściej produktem oferowanym na swoistym rynku, który można zdefiniować jako ogół relacji natury prawnej, materialnej i symbolicznej zachodzących pomiędzy podmiotami procesów wymiany w przestrzeni społecznej, wyznaczonej niejako przez system polityczny³⁰². Ten proces jest szczególnie obserwowany odkąd przyjętym rozwiązaniem systemowym stały się właśnie bezpośrednie wybory wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Od tego momentu samorządowy marketing polityczny wyraźniej niż wcześniej polega na stosowaniu zespołu procedur kreowania wizerunku kandydatów w celu wypromowania ich i pozyskania dla nich zwolenników³⁰³. Wyraźnie inny do tej pory marketing polityczny na poziomie samorządu w szybkim tempie dostosował się więc do ogólnych zasad politycznej promocji, a łatwo definiowane różnice zatarły

³⁰⁰ A. Hess, op. cit., s. 78.

³⁰¹ M. Drzonek, *Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach „wiecznych prezydentów” w 2014*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1, s. 83–84.

³⁰² D. Skrzypiński, *Marketing w lokalnych kampaniach wyborczych: faktyczne czy deklarowane działania liderów*, (w:) *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, red. K. Churska-Nowak, S. Drobczyński, Poznań 2011, s. 65.

³⁰³ E. Maj, *Marketing polityczny narodowej demokracji w wyborach do instytucji samorządu terytorialnego 16 czerwca 1929 roku w Lublinie*, „Polityka i Społeczeństwo” 2011, nr 8, s. 202.

się. Nie zmienia to jednak faktu, że nadal lokalny rynek polityczny wyróżnia fakt bliskości władzy, której kontrola i koordynacja dokonują się głównie poprzez wzajemne dostosowanie się ludzi w trakcie nieformalnego komunikowania³⁰⁴. Radni są jeszcze stosunkowo anonimowi, ale wójt, burmistrz czy prezydent miasta postrzegany jest jako bezpośrednio odpowiedzialny za wszelkie wydarzenia i ogólną sytuację w danej gminie. Z jednej strony ta silna personifikacja dobrze wpływa na jakość rządzenia, ale z drugiej zmusza do ciągłego komunikowania z wyborcami. To zaś sprawia, że marketing polityczny w samorządzie nieustannie zyskuje na znaczeniu, a sam proces jego upolitycznienia jedynie postępuje³⁰⁵.

„Intencją ustawodawców było stworzenie mieszkańcom gmin możliwości wyboru lokalnych liderów spośród osób im znanych, cieszących się zaufaniem, od których zależy jakość podejmowanych decyzji w samorządzie, aktywnych, posiadających dobrą koncepcję rozwoju gminy, niekoniecznie zaś uwikłanych w lokalne zależności towarzysko-polityczne. Bezpośredni wybór wójta miał też umożliwić łatwiejszą identyfikację osoby odpowiedzialnej za funkcjonowanie gminy, bezpośrednio przed mieszkańcami”³⁰⁶. Faktycznie jednak przyspieszyło to proces profesjonalizacji i mediatyzacji komunikowania politycznego w mikro skali³⁰⁷. Nie brakuje również opinii, że faktyczne powody decyzji o bezpośrednich wyborach egzekutywy w gminie były zgoła odmienne. Szło właśnie o sprofesjonalizowanie rywalizacji wyborczej, tak by mogły w niej uczestniczyć przede wszystkim rozbudowane i przygotowane do tego machine partyjne, a nie doraźne komitety wyborcze wyborców. W podobny sposób niektórzy badacze postrzegają również zmiany w samym prawie wyborczym. Otóż szczegółowa regulacja całego procesu wyborczego powoduje (czy też miała spowodować) wzrost kosztów kampanii, komplikację procedur i dalszą biurokratyzację procesu wyborczego – o czym była już mowa w poprzednich rozdziałach³⁰⁸.

Z punktu widzenia teorii i praktyki marketingu politycznego wybory bezpośrednie zaczęły być wiązane z koniecznością kreacji wizerunku lokalnego polityka, któ-

³⁰⁴ Por. K. Tybuchowska-Hartlińska, *Determinanty kampanii wyborczej oraz wyniki pierwszych bezpośrednich wyborów na Urząd Prezydenta Miasta Ciechanów*, (w:) *Czy upadek demokracji? Wymiar praktyczny*, red. A. Stelmach, Poznań 2007, s. 223.

³⁰⁵ A. Kłopot, *Partycypacja wyborcza w gminach wiejskich na przykładzie gminy Iłrdze, Lelów, Niegowa*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, wydanie specjalne, s. 334.

³⁰⁶ M. Michalewska-Pawlak, *Polska wieś jako przestrzeń realizacji idei demokracji partycypacyjnej – teoria i praktyka*, (w:) *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011, s. 248.

³⁰⁷ Por. Z. Widera, *Wpływ wyznawanych idei i identyfikacji politycznych na decyzje wyborcze w wyborach samorządowych*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3, s. 227 i nast.

³⁰⁸ P. Uziębło, *Kampania wyborcza do rad gmin – rozwiązania kodeksu wyborczego a praktyka ustrojowa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34, s. 146.

ry sprawuje lub ubiega się o władzę³⁰⁹. W tym zakresie marketing polityczny realizowany na poziomie samorządu uległ ogólnej tendencji, sprowadzającej grę wyborczą do pojedynku osobowości, rzadziej koncentrowaniu się na sposobie rozwiązywania określonych problemów. Obecnie bowiem wizerunek polityka czy kandydata staje się tak samo ważny (jeśli nie ważniejszy), jak jego poglądy, czy proponowane rozwiązania określonych problemów³¹⁰. To z kolei wymusza odpowiednie przygotowanie oferty wyborczej, tj. kształtowanie wizerunku podmiotów będące następstwem elekcji. W silnie spersonalizowanej rzeczywistości politycznej i wyborczej, także na poziomie lokalnym, konieczne jest utrwalanie preferencji elektoratu i wywieranie wpływu w zakresie przekonania go o dobrze podjętej decyzji³¹¹.

Gdyby już wprost próbować wskazać podstawowe wyróżniki tej nowej komunikacji politycznej na poziomie lokalnym to można m.in. powiedzieć o:

- wsparciu zewnętrznych ekspertów;
- zamawianiu badań opinii i sondaży przedwyborczych;
- monitoringu lokalnych mediów;
- ankietach i sondach ulicznych;
- organizacji spotkań z elektoratem;
- wykorzystaniu i/lub zagospodarowaniu forów internetowych;
- współpracy z lokalnymi mediami;
- stosowaniu niekonwencjonalnej reklamy³¹².

Zaprezentowana powyżej systematyka współbrzmi z propozycją Arnolda Steinberga powtórzoną przez Andrzeja K. Piaseckiego, w której marketing polityczny na szczeblu lokalnym sprowadzić można do:

- umiejętnego wykorzystania badań dla zrozumienia środowiska politycznego, w tym zachowań kontrkandydatów oraz konsumentów, czyli wyborców;
- skutecznego i efektywnego zaprezentowania produktu (kandydata) jego konsumentowi (wyborcy);
- wykorzystania wszystkich możliwych i etycznie dopuszczalnych metod i strategii marketingowych w celu sprzedaży produktu jego nabywcom w dniu wyborów;
- penetrowania rynku wyborczego poprzez środki masowego przekazu³¹³.

³⁰⁹ G. Piechota, R. Rajczyk, *Media samorządowe jako narzędzie kreacji wizerunku lokalnego lidera i jego otoczenie*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 34, s. 42.

³¹⁰ M. Kortas, *Obrazy przywództwa politycznego na poziomie regionalnym*, (w:) *Dyskursywne i niedyskursywne obrazy rzeczywistości*, red. D. Walczak-Duraj, Łódź 2008, „Folia Sociologica” 2008, nr 33, s. 92.

³¹¹ Ł. Wojciechowski, *Teoretyczne aspekty marketingu powyborczego w polskim samorządzie terytorialnym*, „Zeszyty Naukowe WSEI: Administracja” 2013, vol. 3, nr 1, s. 44–45.

³¹² Ibidem, s. 52 i nast.

³¹³ A. K. Piasecki, *Czy wójtowi potrzebny jest marketing polityczny? Teoria i praktyka zastosowania marketingu przez liderów lokalnych wspólnot*, (w:) *Marketing polityczny*

Sam wizerunek, czy może lepiej kreacja wizerunkowa oznacza z kolei tworzenie w określonym celu (np. wyborczym) szczególnego rodzaju wyobrażenia, które poprzez wywołanie skojarzeń przydaje obiektowi dodatkowych wartości i w ten sposób przyczynia się do jego emocjonalnego odbioru. Wartości o które budowany *image* zostaje wzbogacony, mogą ogólnie nie znajdować uzasadnienia w jego realnych cechach – wystarczy, że posiadają określone znaczenie dla odbiorcy. Zadaniem odpowiednio wykreowanego wizerunku pozostaje bowiem jedynie zapewnienie emocjonalnego odbioru obiektu, bez zniekształcenia jego istoty³¹⁴, gwarantując tym samym wybór – zwycięstwo wyborcze.

„Warunkiem skuteczności marketingu politycznego jest rozpoznanie przedmiotu działania. Jest on wtedy skuteczny, jeśli wykorzystuje te kanały komunikacji, których używają ci, do których chce dotrzeć i jeśli odwołuje się do tych kryteriów, którymi oni się posługują przy wyrażaniu sobie opinii”³¹⁵. Nie wystarczy jednak powiedzieć, że potrzeba stosowania technik marketingowych w lokalnym procesie wyborczym jest konsekwencją nieustającej konkurencji. Jest to także efekt rosnących oczekiwań społecznych; dokonującego się procesu socjalizacji politycznej, która sprawia, że wyedukowany już, czy może przyzwyczajony do pewnych form promocji wyborca ogólnokrajowy oczekuje podobnego sposobu postępowania (rywalizacji) na poziomie lokalnym. Oczywiście prowadzenie kampanii samorządowej to częste sięganie po ulotki i plakaty, rzadziej banery reklamowe i bilbordy, ale to także bezpośrednie spotkania, kontakt osobisty z ludźmi, znajomości. „W lokalnej kampanii wyborczej, przy mniejszym polu dla kreacji cech kandydata przez marketing, większą rolę odgrywa sama jego osoba. W kryteriach oceny kandydatów zwraca uwagę relacja ich cech jednostkowych i ich afiliacji organizacyjnej – głównie partyjności i w efekcie silna personalizacja w procesach selekcji wyborczej”³¹⁶. W tym procesie politycznego, i co naturalne, wyborczego modelowania zachowań polityków (samorządowców) i wyborców ważne pozostaje podkreślanie silnego związku ze społecznością lokalną, miejsca urodzenia, zakorzenienia w społeczności, długotrwałe zamieszkanie i świadomość lokalnych problemów, specyficznie rozumiane: „swojskość” i „naszość” oraz uczciwość³¹⁷. I to te elementy warunkują zjawisko personalizacji polityki.

ny. *Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, red. P. Pawełczyk, Poznań 2007, s. 299. Por. A. Steinberg, *Political Campaign Management. A Systems Approach*, Lexington–Toronto–London 1976, s. 171–174.

³¹⁴ R. Żurek, *Recepta na „długowieczność wójta. Analiza czynników prowadzących do reelekcji w wyborach 2010 r. na wybranych przykładach*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, wydanie specjalne, s. 161–162.

³¹⁵ J. Bartkowski, *Mechanizmy kształtowania się wyboru politycznego na szczeblu lokalnym*, (w:) *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, red. P. Pawełczyk, Poznań 2007, s. 281.

³¹⁶ Ibidem, s. 284.

³¹⁷ Ibidem, s. 290.

Bezpośrednie wybory na poziomie lokalnym zaczęły być wiązane z koniecznością kreacji wizerunku³¹⁸ lokalnego polityka, który sprawuje lub ubiega się o władzę³¹⁹. Z jednej strony współcześnie (w systemie liberalno-demokratycznym) jesteśmy świadkami dewaluacji takich pojęć, jak polityka, partie polityczne, wybory oraz politycy, liderzy, przywódcy. Zjawisko to zapewne związane jest z kryzysem, nie tylko ekonomicznym, ale i kryzysem przywództwa i związanym z nim kryzysem samej polityki³²⁰. Z drugiej zaś strony szerokie zastosowanie marketingu politycznego, który obecnie nierozzerwalnie związany jest z działalnością polityczną powoduje, że przywódca staje się coraz częściej jedynie wyrazicielem poglądów i postaw swoich zwolenników, spełniając przy tym funkcje wyznaczone mu przez system. Co więcej, tego rodzaju przywódca wypełnia powierzone zadania dopóty, dopóki jego zwolennicy uznają go za osobę, która dobrze sprawdza się w swojej społecznej roli³²¹. Innymi słowy, przywódca w systemie liberalno-demokratycznym (także na poziomie lokalnym) nieustannie zmuszony jest do zabiegania o przychyłność wyborców, celem utrzymania społecznego poparcia zarówno w czasie rywalizacji o władzę, jak i podejmowania decyzji władczych³²².

Obecnie spójne i wyraziste przywództwo na szczeblu lokalnym wymaga istnienia dobrze przygotowanych do pełnienia tej roli polityków. Stąd zaś już tylko krok by stwierdzić, że na poziomie lokalnym coraz wyraźniej dostrzec można, szeroko zoperacjonalizowany na poziomie krajowym i ponadnarodowym, postępujący proces personalizacji polityki³²³.

Personalizacja polityki polega na wyjaśnianiu zjawisk politycznych w kategoriach „personalnych”, traktując je jako rezultat działań intencjonalnych poszczególnych jednostek – przywódców lub innych osób odgrywających znaczące

³¹⁸ Samo pojęcie wizerunku funkcjonuje w naukach społecznych mniej więcej od lat 20. XX wieku. Wprost łączy się je z innym terminem, tj. opinią publiczną i wewnętrznymi wyobrażeniami odbiorców (właśnie opinii publicznej) dotyczącymi spraw publicznych. Co ciekawe, te wyobrażenia są najczęściej zdeformowane i sfragmentaryzowane. K. Młynarska, *Zarządzanie wizerunkiem. Proces kreowania wizerunku*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2011, nr 1, s. 144.

³¹⁹ G. Piechota, R. Ratajczak, *Media samorządowe jako narzędzie kreacji wizerunku lokalnego lidera i jego otoczenia*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 34, s. 42.

³²⁰ M. du Vall, A. Walecka-Ryduch, *Kryzys przywództwa w dobie marketingu politycznego*, (w:) „Stare” i „nowe” media w kontekście kampanii politycznych i sprawowania władzy, red. M. du Vall, A. Walecka-Ryduch, Kraków 2010, s. 75.

³²¹ P. Żukiewicz, *O komunikacji w procesie przywództwa politycznego*, „Lingua ac Communitas” 2012, vol. 22, s. 19.

³²² P. Potocki, *Wizerunek przywódcy w systemie totalitarnym, autorytarnym i demokratycznym. Analiza porównawcza*, „Economy and Management” 2010, nr 2, s. 81.

³²³ M. Kotras, *Obrazy przywództwa politycznego na poziomie regionalnym*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2008, nr 33, s. 92.

role społeczne i polityczne³²⁴. W literaturze przedmiotu spotkać można również termin prezydencjalizacja. Odnosi się on do procesu zmian w operowaniu wizerunkiem wyborczym, kiedy to liderzy partyjni zaczynają odgrywać nową rolę na scenie politycznej³²⁵. Prezydencjalizacja związana jest jednak przede wszystkim z ewolucją pozycji i roli lidera politycznego pełniącego aktualnie funkcję premiera (prezesa rady ministrów). Przyczyną tego stanu rzeczy, z jednej strony jest rosnąca wciąż liczba tych, którzy pełnią funkcję premiera w oparciu o prezydencki styl administrowania³²⁶, z drugiej zaś faktyczne (a więc instytucjonalne) zmiany zachodzące w ramach określonego systemu politycznego, np. bezpośrednie wybory premiera³²⁷. W tym znaczeniu prezydencjalizacja przyjmuje postać personalizacji instytucjonalnej. Towarzyszą jej bowiem jeszcze: mediatyzacja polityki, marketing polityczny, rozwój partii kartelu oraz profesjonalizacja klasy politycznej³²⁸. Na gruncie polskiej politologii zastosowanie ma także termin personifikacja, przy czym jego znaczenie jest w większości przypadków³²⁹ tożsame temu, co na wstępie określono jako personalizacja³³⁰.

³²⁴ Por. K. Deegan-Krause, *Nowe wymiary rozłamu politycznego*, (w:) *Zachowania polityczne*, t. 2, red. R. J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010, s. 147.

³²⁵ A. Mughan, *Media and the Presidentialization of Parliamentary Election*, Palgrave, Hamshire 2000, s. 7. Por. M. Kolczyński, *Marketing polityczny – w drodze do personalizacji dyskursu politycznego*, (w:) *Marketing polityczny a postawy i zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego*, red. D. Walczak-Duraj, Płock–Łódź 2002, s. 81 i 87.

³²⁶ Zob. T. Poguntke, *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop 'The Presidentialization of Parliamentary Democracies?', s. 1, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/poguntke.PDF>, z dnia 12.06.2016. Por. B. Dobek-Ostrowska, *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wrocław 2004, s. 202–203; L. Karvonen, *The Personalization of Politics What does research tell us so far, and what further research is in order?*, Paper prepared for the 4th ECPR Conference, s. 1, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP226.pdf>, z dnia 12.06.2016.

³²⁷ Zob. R. Y. Hazan, *Presidentialized parliamentarism: electoral versus political presidentialization in Israel's parliamentary democracy*, Prepared for delivery at the ECPR 28th Joint Sessions of Workshops, s. 1–27, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/hazan.PDF>, z dnia 12.06.2016.

³²⁸ A. Körösenyi, *Political Representation in Leader Democracy*, Paper prepared for the workshop on „Political Representation”, ECPR Joint Sessions, s. 1–20, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws14/korosenyi.pdf>, z dnia 12.06.2016.

³²⁹ Wyjątek w tym względzie stanowi teoretyczna propozycja personifikacji Mirosława Karwata. Zob. M. Karwat, *O statusie metodologicznym personifikacji*, (w:) *Historia, idea, polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995, s. 435–454.

³³⁰ Zob. M. Karwat, *Stereotypowa personifikacja polityki*, „Studia Polityczne” 1996, nr 5, s. 85–97. Por. P. Pawełczyk, *Polityk czyli aktor*, (w:) *Etyka i polityka*, red. E. M. Mar-

Fakt występowania personalizacji polityki nie oznacza jednak, że jest to proces jednorodny i w pełni już zbadany³³¹. Na podstawie dostępnej literatury przedmiotu wskazać można co najmniej kilka wymiarów tego fenomenu, tj. personalizację behawioralną, medialną i instytucjonalną. Personalizacja behawioralna (zachowań wyborczych) przejawia się w indywidualnych zachowaniach polityków (podczas spotkań, wieców wyborczych, publicznych wystąpień), bądź w zachowaniach wyborczych elektoratu. Ich źródłem są wówczas: publiczna percepcja kandydatów podyktowana zmianami charakteru np. partii politycznych oraz ewolucja elektoratu (od lojalnego do zniechęconego). Obie mają ścisły związek z tym, że znaczna część wyborców nie identyfikuje się z żadną partią polityczną. Wobec powyższego, w trakcie formowania się przekonań politycznych tych wyborców oraz dojrzwiania ich decyzji wyborczych, na pierwsze miejsce wysuwa się kandydat, a dopiero potem pojawia się organizacja polityczna. Personalizacja medialna odnosi się do zmian w prezentowaniu polityków w środkach masowego przekazu. W tym przypadku uwaga mediów koncentruje się na indywidualnych politykach, przede wszystkim zaś liderach partyjnych oraz na jednostkach pełniących wysokie funkcje w państwie czy regionie (prezydencie, premierze, burmistrzu, wójcie). Personalizacja medialna może mieć związek z zawartością mediów – wzrostem (szczególnie w czasie kampanii wyborczej) zainteresowania kandydatami i wszelkimi aspektami ich życia publicznego i prywatnego lub strategią wyborczą – gdy to same ugrupowania lansują swoich liderów, nastawiając cały aparat i przygotowując całą strategię wyborczą właśnie z myślą o swoich reprezentantach³³². Personalizacja instytucjonalna przejawia się zaś w przyjęciu przez instytucje polityczne takich zasad, mechanizmów i procedur, które podkreślają wagę indywidualnych polityków, przywódców lub wąskich grup partyjnych aktywistów. Dzieje się tak najczęściej ze względu na: zmiany zapisów

cinia, T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2001, s. 196–206; M. Karwat, *Personifikacja instytucji i instytucjonalizacja osób*, (w:) *Idee – instytucje – demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej*, red. L. Rubisz, Toruń 2006, s. 101–116.

³³¹ O wątpliwościach dotyczących istnienia tego fenomenu, jak i trudnościach związanych z prowadzeniem systematycznych i wiarygodnych badań przeczytać można m.in. w: P. Isotalus, P. Almonkari, *Trends of Political Communication and Political Leadership. Perspectives of Finnish Media and Party Leaders*, Paper presented at 61st Political Studies Association Annual Conference „Transforming Politics: New Synergies” 19–21 April 2011, London, s. 2, http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924_456.pdf, z dnia 12.06.2016; D. Hayes, *Has Television Personalized Voting Behavior?*, „Political Behavior” 2009, vol. 31, no. 2, s. 231–260; H. Kriesi, *Personalization of national election campaigns*, Paper prepared for the 60th Political Studies Association Annual Conference, 29 March–1 April 2010, Edinburgh UK, s. 1–28, <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/13791168.pdf>, z dnia 12.06.2016.

³³² B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007, s. 261–263.

konstytucji, ewolucję systemu politycznego, praktykę polityczną, np. w związku z osobistymi relacjami pomiędzy prezydentem a premierem lub poszczególnymi ministrami³³³, przejściowe okoliczności związane z sytuacją polityczną, gospodarczą, ekonomiczną, lub/i militarną państwa³³⁴.

„Personalizacja polityki dość logicznie prowadzi do wzrostu roli wizerunku i prywatyzacji polityki; wzrostu zainteresowania prywatną personą polityków. Budowanie wizerunku może oznaczać również kreowanie wizerunku jako proces tworzenia strategii wizerunkowej i jej implementacji, zmierzającej do konstruowania w umyśle odbiorcy pożądanego obrazu. Może jednak oznaczać także kształtowanie się w umyśle odbiorcy wyobrażenia o polityku jako efekt prezentowania aktorów politycznych przez media, czyli proces przez polityków niekontrolowany, a przez media niezamierzony”³³⁵. I wreszcie budowanie wizerunku, a co za tym idzie, personalizacja nie musi wspierać się tylko i wyłącznie na zgłębionych mechanizmach wpływu społecznego, jakie dane nam było poznać za pośrednictwem np. psychologii społecznej³³⁶, ale może bazować także na wyobrażeniach i przekonaniach dotyczących danej osoby, sytuacji – wiedzy potocznej.

Dążenie do uproszczenia przekazu nie jest jedyną przyczyną personalizacji dyskursu politycznego. W ślad za tym idzie profesjonalizacja przekazu politycznego i ograniczenie udziału w ramach podejmowanych decyzji treści społecznie istotnych na rzecz dominacji *human interest*. Kolejne kampanie wyborcze są przygotowywane i postrzegane przez pryzmat rozgrywających – „polityczne partie”, liderów, a przeciętny obywatel bardziej orientuje się w sprawach rodzinnych i osobistych konkretnych polityków niż w zaplanowanych przez nich projektach politycznych³³⁷. Podejmowana przez wyborcę decyzja wyborcza nie jest więc wynikiem pogłębionej analizy programu danego kandydata, ale raczej kom-

³³³ Zob. O. Protsyk, *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, „Political Studies” 2006, vol. 54, no. 3, s. 219–244. Por. O. Zaznaev, *The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia*, (w:) *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*, red. S. White, Palgrave Macmillan, New York 2008, s. 27–41.

³³⁴ Zob. C. H. de Vreese, *Primed by the Euro: The Impact of a Referendum Campaign on Public Opinion and Evaluations of Government and Political Leaders*, „Scandinavian Political Studies” 2004, vol. 27, no. 1, s. 45–64.

³³⁵ D. Piontek, op. cit., s. 116.

³³⁶ Zob. D. Doliński, *Techniki wpływu społecznego*, Warszawa 2008.

³³⁷ Zob. A. Gierczak, G. Ostasz, *Elementy rodzinne i osobiste w budowaniu wizerunku polityka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2009, z. 16, s. 37–45. Por. A. Leszczuk-Fiedziukiewicz, *Strategia ocieplenia i kontrolowania wizerunku polityka na przykładzie prezydenckiej kampanii wyborczej 2010 r.*, (w:) *Wybory prezydenckie 2010*, red. J. Zaleśny, J. Błuszkowski, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 19, s. 142–198; A. Zaręba, *Wizerunek liderów partii politycznych na przykładzie kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 3, s. 75–93.

Partia, komitet i ich kandydat (najczęściej lider) staje się produktem, a w działalności politycznej dominować zaczyna koncepcja rynkowa. Uznaje się w niej, że wysiłki partii i sztabów wyborczych zmierzają do jednego, głównego celu – znalezienia możliwie najlepszego kandydata, który będzie reprezentował stronnictwo. W koncepcji tej następuje wyraźne przesunięcie lojalności i podległości strukturom partyjnym ku lojalności i podległości kandydatowi³⁴⁴. Przyczyna tego przesunięcia wiąże się z kolei z kreowaniem wizerunków polityków, co prawda zgodnie z gustem wyborców, lecz bardzo często w sprzeczności z rzeczywistymi kompetencjami i cechami danego kandydata³⁴⁵.

We współczesnej strategii wyborczej najistotniejsza nie jest prawda, ale skuteczność. Coraz częściej przed zainteresowanymi zdobyciem władzy pojawia się więc dylemat, czy w kampanii położyć nacisk na program i wizerunek formacji, czy też skoncentrować swoje działania wokół lidera lub nawet poszczególnych kandydatów³⁴⁶. Nie powinno to dziwić, tym bardziej, gdy weźmiemy pod uwagę dość jednoznaczne w tym względzie wyniki obserwacji i badań. Otóż operowanie indywidualnym wizerunkiem lidera daje o wiele większe możliwości dotarcia do rozmaitych segmentów elektoratu. Daje to także niezbędny w działaniach politycznych margines swobody – zwiększa elastyczność zarządzania kampanią. W ten sposób tradycyjne przywództwo, w którym wizerunek lidera politycznego łączył się z wizerunkiem formacji ustąpił miejsca koncepcji, wedle której osobo-

³⁴⁴ W. Cwalina, *Życie polityczne w cieniu marketingu politycznego*, (w:) *Społeczeństwo wirtualne, społeczeństwo informacyjne*, red. R. Szwed, Lublin 2003, s. 63.

³⁴⁵ Bardzo często publiczne wizerunki oferowane przez polityków odbiegają od ich prawdziwej tożsamości. Co prawda, twórcy współczesnych teorii autoprezentacji podkreślają obowiązującą zasadę autentyczności, która oznacza, że publiczne wizerunki oferowane partnerom interakcji nie powinny być zbyt odległe od treści autentycznego „ja”, tym niemniej zaistnienie autoprezentacyjnego kłamstwa (nierzeczywistego wizerunku kandydata) jest dość prawdopodobne. E. M. Marciniak, *Polityka jako sztuka kreowania wizerunku. Między Twarzą a Maską*, (w:) *Metafory polityki*, t. 2, red. B. Kaczmarek, s. 275. Por. K. M. McGraw, *Wizerunki polityczne: tworzenie i sterowanie*, (w:) *Psychologia polityczna*, red. D. O. Sears, L. Huudi, R. Jervis, Kraków 2008, s. 359–360; K. Pankowski, *Wpływ debat telewizyjnych na preferencje i zachowania wyborcze*, (w:) *Prognozy i wybory. Polska demokracja '95*, red. L. Kolarska-Bobińska, R. Markowski, Warszawa 1997, s. 165. Jak słusznie zauważył Tadeusz Bodio: „Maski przyrastają do twarzy przywódców lub ludzi kandydujących do władzy, kryjąc ich rzeczywiste oblicza”. T. Bodio, *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, (w:) *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2002, vol. 6, s. 50.

³⁴⁶ Doskonałym przykładem dokonania takiego wyboru są chilijscy politycy z Michelle Bachelet na czele. Począwszy od 1997 roku opierają oni prowadzone przez siebie kampanie przede wszystkim na osobistych atrybutach, sloganach wyborczych i własnych (niekiedy bardzo trudnych i burzliwych) doświadczeniach życiowych, np. prześladowania w czasach reżimu Augusto José Romón Pinocheta. J. C. E. Portales, *A test of personalization of politics in Chile's 2009 presidential election*, „Cuadernos de Información” 2009, vol. 2, no. 25, s. 70.

binacją personalizacji komunikacji politycznej oraz uznaniowej władzy mediów w zakresie selekcji kandydatów³³⁸. Najczęściej kombinacja personalizacji komunikacji politycznej jest próbą połączenia politycznych i niepolitycznych cech kandydata. Tym bardziej, że trudno nadal (mimo pogłębionych badań empirycznych³³⁹) w jednoznaczny sposób stwierdzić, które z nich są dla podejmujących decyzję wyborców decydujące³⁴⁰. Wiadomo natomiast, że związek, jaki tworzy się między kandydatem a wyborcą, oparty na wizerunku kandydata, szczególnie w odniesieniu do jego cech osobowościowych, wpływa na powstanie „wartości emocjonalnej”. Kandydat podkreśla cechy swojego charakteru, aby utwierdzić swój wizerunek w umyśle wyborcy. Czyniąc tak, tworzy emocjonalny związek z wyborcą. Wyborca zaś analizuje kandydata z punktu widzenia, przede wszystkim kompetencji i uczciwości. Ważna pozycja kandydata wynika więc z personalizacji, która umożliwia kandydatom bezpośrednie dotarcie do publiczności³⁴¹.

Podstawową tezę personalizacji polityki pozostaje stwierdzenie, że obecnie znaczenie indywidualnych politycznych aktorów wzrasta kosztem partii politycznych i zbiorowych tożsamości³⁴². Przyczyniają się do tego: instytucje, które coraz częściej akceptują (w zgodzie z ustaloną procedurą) wzrost znaczenia indywidualnych polityków oraz ludzie, traktujący politykę jako nieustanną konkurencję między określonymi politykami, których na dodatek darzą sympatią i wyborczą preferencją³⁴³.

³³⁸ E. Nowak, R. Riedel, *Siedem grzechów głównych marketingu politycznego. Krytyczno-realistyczne ujęcie teorii i praktyki politycznej*, (w:) *Za kulisami spektaklu. Medialne wizerunki polityki*, red. M. Sokołowski, Toruń 2009, s. 137.

³³⁹ Zob. M. Grbeša, *Personalization in Croatian Presidential Election in 2000: How Personal Did the Candidates Go and What Did the Press Cover?*, „Politička Misao” 2004, vol. XLI, no. 1, s. 54–58; L. van Zoonen, Ch. Holtz-Bacha, *Personalization in Dutch and German Politics: The Case of Talk Show, „The Public”* 2000, vol. 7, no. 2, s. 465–478; C. Bean, *Leadership and Voting: The Connection at the State Level*, „Australian Journal of Political Science” 2003, vol. 38, no. 3, s. 465–478; P. Dzieciński, *Przewidywalność efektów działań marketingowych na scenie politycznej*, (w:) *Przyszłość i polityka. Nadzieje i strachy zbiorowe przełomu tysiącleci*, red. E. Ponczek, A. Sepkowski, Toruń 2005, s. 187–205.

³⁴⁰ J. A. Krosnick, D. R. Kinder, *Altering the Foundations of Support for the President Through Priming*, „The American Political Science Review” 1990, vol. 84, no. 2, s. 497–512. Por. D. Ohr, H. Oscarsson, *Leader Traits, Leader Image and Vote Choice*, Delivered at the 2003 Meeting of the European Consortium for Political Research, s. 4, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/14/7/Ohr.pdf>, z dnia 12.06.2016.

³⁴¹ M. Mazur, *Cechy szczególne marketingu politycznego*, (w:) *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2000, s. 259–260.

³⁴² P. R. Baines, P. Harris, B. R. Lewis, *The political marketing planning process: improving image and message in strategic target areas*, „Marketing Intelligence & Planning” 2002, vol. 20, no. 1, s. 6.

³⁴³ L. Karvonen, op. cit., s. 3–4.

– personalizacja zachowań politycznych: tendencja do pomniejszania działalności partii na korzyść jednostkowych zachowań politycznych³⁵¹.

Mając na względzie zarówno sposób kreacji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jak i wynikającą z charakteru tego wyboru praktykę rządzenia, można zaryzykować stwierdzenie, że szczególnie w tym obszarze polskiego systemu politycznego i ustrojowego mamy do czynienia z postępującym procesem personalizacji polityki, bo mamy do czynienia z prezydencjonalizacją samego wyboru. Można nawet pokusić się o opinię, że to bezpośrednie wybory mogą dać indywidualnym politykom większą swobodę działania i wyraźniejszy wizerunek³⁵². Stanowisko to zdaje się potwierdzać opinia Stanisława Gałkowskiego i Agnieszki Gałkowskiej, którzy twierdzą, że: „Personalizacja polityki występuje na wszystkich jej poziomach od władzy samorządowej i lokalnej aż do najważniejszych stanowisk państwowych. Niewątpliwie jednak sprzyjają jej prawne rozwiązania ustrojowe. Ma ona większe znaczenie tam, gdzie ordynacja przewiduje okręgi jednomandatowe, tam gdzie głosuje się na listy partyjne, wpływ tego zjawiska jest mniejszy (ale też może być z tym powiązania mniejsza zwykle przy takich rozwiązaniach frekwencja wyborcza). Zyskuje na znaczeniu w krajach systemów prezydenckich i tam gdzie mamy do czynienia z wyborami bezpośrednimi”³⁵³.

W 2010 roku – tuż przed wyborami samorządowymi – Instytut Spraw Publicznych przedstawił raport z badań w ramach programu Forum „Aktywny Obywatel”. Z zaprezentowanych wyników wypływała ogólna konkluzja, „że poziom wiedzy o (...) wyborach samorządowych jest w Polsce bardzo niski”³⁵⁴. Jednocześnie jednak największy odsetek przebadanych wówczas respondentów zdawał sobie sprawę z faktu, że w najbliższych wyborach samorządowych, przypadających wtedy na 21 listopada, zdecydują o obsadzeniu stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (61%). Jak sugerują autorzy raportu, może to wynikać ze specyfiki wyborów władzy wykonawczej. Wyborcy głosują bowiem na konkretnego kandydata i mogą także stwierdzić – o ile dany kandydat ubiega się o reelekcję – czy dobrze sprawował on swój urząd³⁵⁵.

W tym miejscu można i zaryzykować stwierdzenie, że uzyskane i opisane powyżej dane wynikają z bardziej ogólnych spostrzeżeń związanych w ogóle ze sposobem kreacji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Już w trakcie prac

³⁵¹ D. Piontek, op. cit., 114.

³⁵² D. Piontek, *Personalizacja jako efekt mediatyzacji polityki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 3, s. 93.

³⁵³ S. Gałkowski, A. Gałkowska, *Personalizacja polityki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1, s. 66–67.

³⁵⁴ *Polacy o wyborach*. Raport z badań. Instytut Spraw Publicznych (opracowanie: K. Grot, A. Niżyńska), Warszawa 2010, s. 1.

³⁵⁵ Ibidem.

nad nowelizacją samorządowej ordynacji wyborczej, przewidującej bezpośrednie wybory organów wykonawczych na poziomie gmin, Centrum Badania Opinii Społecznej pytało respondentów o preferencje w zakresie tego wyboru. W styczniu 2002 roku, aż 64% opowiadało się za bezpośrednim wyborem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Tylko jedna dziesiąta ankietowanych opowiadała się za dotychczasowym systemem pośrednich wyborów liderów władz lokalnych, a jednej piątej było to obojętne. Co równie ciekawe, i na co także należy zwrócić uwagę, w 2002 roku stanowisko w tej sprawie było w zasadzie niezależne od cech wyznaczających położenie społeczne badanych. Przede wszystkim należy podkreślić, że bezpośrednie wybory szefów administracji samorządowej miały tyle samo zwolenników wśród ludności wiejskiej, co i wśród mieszkańców wielkich miast. Minimalny był także wpływ wykształcenia, wyrażający się tylko w tym, że badani z wykształceniem podstawowym znacznie częściej niż pozostali wyrażali obojętność w tej sprawie. Preferowany sposób wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów nie miał wtedy również wiele wspólnego z poglądami politycznymi ankietowanych³⁵⁶.

Tendencja przemawiająca za bezpośrednimi wyborami władzy wykonawczej, łącznie z niewielkim wzrostem (68%), została podtrzymana w deklaracjach składanych przez respondentów w badaniu CBOS zrealizowanym w dniach 5–8 kwietnia 2002 roku³⁵⁷. Wówczas także odnotowano, że na analogicznym poziomie utrzymuje się poparcie dla propozycji bezpośrednich wyborów radnych³⁵⁸. Na marginesie należy wspomnieć, że po części ten postulat został później zrealizowany.

W kontekście dotychczas poczynionych ustaleń szczególnie ciekawie prezentują się wyniki badania z września 2002 roku, w którym respondenci orzekli, że w wyborach najważniejszej osoby we władzach samorządowych na poziomie gminy, czyli wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, będą kierowali się przede wszystkim cechami samych kandydatów³⁵⁹. Niestety raport nie informuje jakie to cechy, i czy były istotnie związane z fizycznością lub choćby cechami osobowości potencjalnych kandydatów. Niemniej ogólna ten-

³⁵⁶ M. Strzeszewski, *Jak wybierać wójtów, burmistrzów, prezydentów miast?*, Komunikat z badań, BS/17/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_017_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

³⁵⁷ Por. K. Pankowski, *Wybory samorządowe*, Komunikat z badań, BS/94/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_094_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

³⁵⁸ K. Pankowski, *O wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, BS/71/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_071_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

³⁵⁹ A. Cybulska, *O wyborach samorządowych ponad miesiąc przed głosowaniem*, Komunikat z badań, BS/166/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_166_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

dencja na poziomie wyborów egzekutywy w samorządzie sprowadza się do stwierdzenia, że większość potencjalnych wyborców deklaruje chęć poparcia konkretnych osób, w zdecydowanej mniejszości gotowość głosowania według kryterium partyjnego³⁶⁰. W ślad za tym można sądzić, że na poziomie samorządu lokalnego najważniejszym kryterium poparcia pozostaje znajomość czy chociażby rozpoznawalność kandydatów. Niewykluczone również – i do takiego wniosku dochodzą przygotowujący raport z badania dotyczącego wyborów samorządowych w 2002 roku Agnieszka Cybulska i Krzysztof Pankowski – że zależy to od intensywności prowadzonej kampanii wyborczej oraz wielkość przeznaczonych na nią środków³⁶¹.

Niejako potwierdzeniem tej tezy są wyniki badania z listopada 2002 roku, w którym wśród motywów głosowania na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast respondenci wskazali: kompetencje i kwalifikacje kandydatów (52%), doświadczenie samorządowe (36%), dotychczasowy sposób wypełniania danej funkcji (31%) oraz program kandydata (31%). Ponad jedna czwarta (27%) uwzględniła opinie o uczciwości konkretnej osoby i tego, czy i w jakim stopniu postrzegana jest jako odporna na korupcję. Mniejsze grupy respondentów wskazywały na inne czynniki: co siódmy (14%) brał pod uwagę to, czy kandydat jest związany z obecnymi władzami, czy też przeciwnie – będzie w stanie rozbić układy partyjne i personalne rządzące w danej miejscowości. Minimalnie mniej głosujących deklarowało, że w wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta kierowało się przede wszystkim rekomendacją partyjną (12%)³⁶².

Istotną determinantą poparcia wyborczego na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem właśnie wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast pozostaje natomiast znajomość samych kandydatów. Co szczególnie jednak warto podkreślić sama wiedza o kandydatach sprzyja również zainteresowaniu bieżącymi wydarzeniami politycznymi, jak i wyborami samorządowymi, i wynika wprost z deklaracji respondentów (54%)³⁶³.

³⁶⁰ A. Cybulska, K. Pankowski, *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej*, Komunikat z badań, BS/179/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_179_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

³⁶¹ A. Cybulska, K. Pankowski, *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej*, Komunikat z badań, BS/179/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_179_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

³⁶² A. Cybulska, *Po wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, BS217/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_217_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

³⁶³ M. Feliksiak, *Wybory samorządowe*, Komunikat z badań, nr 136/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_136_14.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Ranga wyborów jednoosobowych organów wykonawczych jest szczególnie widoczna w wynikach badania z października 2014 roku. W odpowiedzi na pytanie o znaczenie wyborów do różnych organów samorządu terytorialnego okazało się, że najważniejsze są wybory władz gminnych: radnych oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Przypada na nie łącznie 78% wskazań respondentów³⁶⁴.

Znaczenie jednoosobowych organów wykonawczych i osobowości pełniących te funkcje lub pretendujących do nich osób potwierdzają także kolejne badania prowadzone na przestrzeni 2014–2015 roku. Zarówno w raporcie z października, jak i grudnia 2014 roku przeczytać można, że zdecydowana większość ankietowanych, oddając swoje głosy, kieruje się osobą kandydata, jej kompetencjami i umiejętnościami oraz predyspozycjami do pełnienia funkcji³⁶⁵. Przy czym, co warto podkreślić, są to najczęściej subiektywne odczucia badanych.

Współczesny lider polityczny, choć funkcjonuje w specyficznym, nade wszystko medialnym, środowisku musi nie tylko odpowiednio wyglądać, ale umieć się zaprezentować. Kompetentny, dysponujący umiejętnościami komunikacyjnymi niemal dosłownie musi potrafić pokazać zaangażowanie, merytoryczne przygotowanie, empatię. Jeżeli nie nabędzie tej zdolności szybko zostanie zaszeregowany do grupy osób niekompetentnych, zamkniętych w sobie, dbających jedynie o swój własny interes, wywołujących niekiedy silne i sprzeczne emocje. Analizując raz jeszcze katalog zadeklarowanych cech idealnego przywódcy można wręcz stwierdzić, że na przestrzeni ostatnich lat nie zmienił się on tak bardzo, zmianie co najwyżej uległy narzędzia – techniki przy użyciu których należy je prezentować; utwierdzać opinię publiczną w przekonaniu, że się je posiada. A czy faktycznie na politykę – także na poziomie lokalnym – patrzymy dziś jedynie przez pryzmat osoby lidera?

Orędownicy symbolicznego interakcjonizmu wskazują na istotne znaczenie symbolicznej reprezentacji rzeczywistości w umysłach ludzi żyjących w określonym kręgu kulturowym dla sposobu ustosunkowywania się jednostki wobec świata społecznego i wobec samej siebie. Ten mechanizm ma szczególne zastosowanie w komunikacji międzyludzkiej, gdzie podstawą jest uzgodnienie sposobu rozumienia symboli i znaków używanych przez uczestników takiej interakcji.

³⁶⁴ A. Gendźwiłł, *Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, Komunikat z badań, nr 148/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_148_14.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

³⁶⁵ M. Feliksiak, *Przed wyborami samorządowymi*, Komunikat z badań, nr 150/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_150_14.PDF, z dnia 21.11.2016 r.; B. Badora, *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, nr 177/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_177_14.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Praktycznym odzwierciedleniem tego sposobu interpretacji komunikowania jest odwoływanie się do oczekiwań i preferencji określonego segmentu osób, co jest uwarunkowane względnie dobrą znajomością podstawowych symboli istotnych dla tej grupy³⁶⁶. Właśnie w tym kontekście rozpatrywać można znaczenie personalizacji, kiedy wydobywa się znaczenie przywódcy jako widocznego przejawu i symbolicznej reprezentacji zbiorowych wyobrażeń, uczuć, pragnień i potrzeb, wokół przeżywania których zawiązuje się między ludźmi poczucie więzi³⁶⁷.

Istotnie liderzy polityczni i społeczni występowali w każdym systemie i w każdej epoce – zawsze i wszędzie było ich wielu, oddziaływali tak na system polityczny (pod względem strukturalnym i instytucjonalnym), jak i na obywateli, którzy podążali ich śladem. Dopiero jednak przekształcenia w świecie komunikacji społecznej mogły doprowadzić do zmian, o których mowa powyżej. To nowoczesna technologia w służbie komunikacji międzyludzkiej zmieniła życie człowieka XX wieku w stopniu wcześniej niespotykanym. Prasa masowa, radio, kino i wreszcie telewizja są tymi czynnikami, które w nieodwracalny sposób odcisnęły piętno na życiu społecznym. Dodatkowo w XXI wieku pojawił się Internet z zupełnie nową kategorią komunikacji, jaką jest interaktywność. Wszystko to zdało się pchnąć przywództwo na zupełnie inne tory, gdzie lider zaczął być traktowany wręcz jako substytut zapotrzebowania na *sacrum* (świętość)³⁶⁸. Wspominała już o tym Agnieszka Ogonowska sugerując, iż nieustannie następuje proces sakralizacji *profanum* i profanacji *sacrum*, kiedy polityka przejmuje funkcje religii. „Proces ten – pisała badaczka – nasilił się po pokoju westfalskim w wyniku postępującej sekularyzacji życia społecznego. Media zwróciły uwagę na nowych bogów i nowe ideały, które przesłoniły praktyki religijne. Przywódcy (...) kreują się na nauczycieli i kaznodziei (...), którzy głoszą konkurencyjne prawdy, dotyczące organizacji życia politycznego i rozwiązywania problemów egzystencjalnych. Świat polityki i sami politycy wytworzyli własne obrzędy i rytuały, które bardzo przypominają rytuały religijne”³⁶⁹. Wskazując na przyczyny wzrostu zainteresowania marketingiem politycznym i wykorzystania obrazów medialnych A. Ogonowska pisała również o estetyzacji rzeczywistości i ontologizacji sztuki. „Estetyzacja rzeczywistości i ontologizacja sztuki powodują zatarcie granicy między światem kreacji a prawdziwą rzeczywistością; przede wszystkim w subiektywnym odczuciu odbiorcy. Procesy te prowadzą do dwóch

³⁶⁶ W. Czajkowski, *Zachowania publiczne i wizerunek polityka – skuteczność w odbiorze społecznym*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 4, s. 154.

³⁶⁷ V. Aumer, *Jednoczące znaczenie przywódcy*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2010, nr 11, s. 5.

³⁶⁸ M. Jeziński, *Bogowie i demony. Fenomen przywództwa a marketing polityczny*, (w:) *Gra w przywództwo – jak zdobyć i utrzymać władzę*, red. B. Szklarski, Warszawa 2008, s. 14–15.

³⁶⁹ A. Ogonowska, *Obrazy polityki. Polityka obrazu*, „Kultura Popularna” 2003, nr 2, s. 124.

sytuacji; po pierwsze, obywatele podejmują decyzje polityczne na podstawie obrazów medialnych rzeczywistości politycznej i decyzje te dotyczą świata realnego; po drugie, decyzje te będą dotyczyć świata medialnego, który całkowicie pochłoniął lub dominuje nad światem realnym”³⁷⁰.

Szczególnie ważna wydaje się estetyzacja polityki rozumiana jako swoisty rodzaj „komunikacji” – prezentacji kształtowanej przez kulturę popularną z właściwą jej zdolnością produkowania obrazów umożliwiających wprowadzenie np. na rynek polityczny dóbr o niejasnych konturach³⁷¹. Gdy bowiem „partie i kandydaci przedstawiają mało zróżnicowane programy wyborcze, gdy wybór idei jest zastępowany przez wybór ludzi, powierzchowność polityka staje się argumentem porównywalnym do koloru opakowania: irracjonalnym, dalekim od problemu, o który chodzi, ale mogącym przekonać niezdecydowanych”³⁷². Niestety nakierowanie na działalność estetyczną na linii polityk – wyborca wydaje się obecnie stanowić sedno uprawiania polityki, to zaś prowadzi do degradacji kultury demokratycznej, opartej przecież na dwustronnej transmisji informacji³⁷³.

Konsekwencje tego stanu rzeczy mają swoje odzwierciedlenie także na poziomie samorządu terytorialnego. Do tej pory lokalny lider, np. w gminie miał przede wszystkim: posiadać jasną wizję rozwoju danej wspólnoty, być wyposażony w odpowiednie kompetencje merytoryczne oraz odpowiednią kondycję fizyczną i psychiczną, charakteryzować się umiejętnością szybkiego podejmowania decyzji, wykazywać się zdolnością do motywowania swoich podwładnych, być uczciwym i etycznym w działaniu, stosować profesjonalne formy komunikowania z otoczeniem, zdradzać predyspozycje do uważnego słuchania innych, zachowywać asertywne usposobienie w kontaktach z innymi, sprawnie zarządzać jednostką samorządu terytorialnego³⁷⁴. Dziś coraz częściej wydaje się, że wystarczy odpowiednio te cechy komunikować, niekoniecznie je nawet posiadać. Dzieje się tak dlatego, że w samorządzie, podobnie jak w polityce ogólnopolskiej, coraz wyraźniej zaznacza swoją obecność medialna forma uprawiania polityki. Nie zmienia to faktu, że wśród odbiorców wciąż pożądaną u lokalnych liderów są wymienione powyżej atrybuty. Pozostaje żywić nadzieję, że specyfika roli, pozycji i funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta niejako w sposób naturalny wymusi utrzymanie tych przymiotów. Trudno bowiem wyobrazić so-

³⁷⁰ Ibidem, s. 123.

³⁷¹ K. Kubala, *O możliwościach rozumienia estetyzacji polityki. Przypadek Polski*, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 2, s. 81.

³⁷² A. Kapciak, *W poszukiwaniu stylu komunikacji politycznej*, (w:) *Kultura narodowa i polityka*, red. J. Kruczkowskiej, Warszawa 2000, s. 128.

³⁷³ K. Kubala, op. cit., s. 82.

³⁷⁴ A. Augustyn, *Przywództwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego: Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, nr 97(724), s. 18–19.

bie sprawny samorząd gminny, którego funkcjonowanie zasadza się na formalnej i pozaformalnej pozycji lidera, który tych cech nie zdradza. O ile bowiem personalizacja w sposób naturalny wpisana jest dziś w pozycję ustrojową i społeczną wójta, burmistrza i prezydenta miasta, to już szczegóły tego fenomenu odbiegają od ogólnie obserwowanych prawidłowości. Bezspornym jednak pozostaje fakt, że oprócz określonej pozycji ustrojowej, realnego wpływu na lokalną politykę i społeczne zapotrzebowanie na przywództwo, taki lider musi nie tylko komunikować określone przymioty, ale także posiadać charyzmę³⁷⁵.

Personalizacja co do zasady może wpływać zarówno negatywnie, jak i pozytywnie na funkcjonowanie współczesnych systemów politycznych. W sensie negatywnym może ona prowadzić m.in. do nadmiernego rozbudzenia oczekiwań wobec przywódców³⁷⁶. Z drugiej jednak strony personalizacja może być także swoistym symbolem humanizacji stosunków społecznych, bowiem za jej pomocą właśnie jednostka – i to na każdym szczeblu władzy – otrzymuje wrażenie bezpośredniego kontaktu z przywódcą, co z kolei może się stać czynnikiem motywującym np. do politycznej aktywności, a ta stanowi przecież kwintesencję zdecentralizowanej władzy w systemie demokratycznym³⁷⁷.

³⁷⁵ Zob. M. Górka, *Wizerunek lokalnego przywódcy we współczesnej instytucji samorządowej*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2013, t. 28, z. 4, s. 79.

³⁷⁶ J. Dzwonczyk, *Wpływ marketingu politycznego na funkcjonowanie demokracji*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2003, vol. 11, s. 41.

³⁷⁷ G. Ulicka, *Demokracje zachodnie*, Warszawa 1992, s. 123.

Rozdział IV

OCENA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU FINANSOWEGO NA POZIOMIE LOKALNYM

1. SYTUACJA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Nie ulega wątpliwości, że sprawne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oparte jest w dużej mierze na posiadanym potencjale finansowym, a przede wszystkim na racjonalnym gospodarowaniu pieniądzem publicznym. Koncepcja *New Public Management* postuluje zorientowany rynkowo oraz kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji znanym nam z sektora prywatnego, a więc funkcjonujących w oparciu o rachunek zysków i strat.

Nie ulega kwestii, że problematyka zarządzania finansami jest jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i stanowi żywy przedmiot zainteresowania nie tylko teoretyków, ale również praktyków. Widać bowiem wyraźnie, że sytuacja finansowa oraz zwiększający się zakres wykonywanych zadań publicznych sprawia, iż władze samorządowe zaczynają doceniać ekonomiczne aspekty swojej działalności. Coraz większą rolę w zarządzaniu lokalnym odgrywa więc racjonalne i efektywne zarządzanie pieniądzem publicznym³⁷⁸. Jako że lista potencjalnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowi w zasadzie od lat katalog zamknięty (z drobnymi modyfikacjami), szczególną uwagę należy więc skupić na wydatkowej stronie lokalnej gospodarki budżetowej. Przedmiotem tej części opracowania stała się więc ocena systemu finansowego na poziomie lokalnym wraz ze wskazaniem możliwości jego ulepszenia. W opracowaniu szczególna uwaga zostanie skupiona na gminie, czyli podstawowym poziomie samorządu terytorialnego, bowiem to tutaj realizowana jest większość funkcji usługowych wobec obywateli.

³⁷⁸ A. J. Koźuch, *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65, s. 121.

Należy pamiętać, że decentralizacja terytorialna w Polsce spowodowała, że gminy, jako podstawowe jednostki samorządów terytorialnych, otrzymały największy i niezamknięty katalog zadań mających zaspokoić potrzeby ludności zamieszkującej jej terytorium. Wieloaspektowość oraz tempo tego procesu spowodowały, że gminy otrzymały niewystarczające środki finansowe na realizację sukcesywnie przerzucanych na nie zadań. Środki finansowe, jakimi dysponują gminy nie wystarczają na pokrycie rosnących wydatków, co powoduje powstawanie deficytu budżetowego, a w konsekwencji wzrost zadłużenia tych jednostek.

Zarządzanie bezpieczeństwem finansowym samorządów terytorialnych wymaga podejmowania decyzji odnośnie spełnienia limitów maksymalnego poziomu zadłużenia tych jednostek. Równocześnie na wartość zobowiązań samorządów będą wpływać: rodzaje zobowiązań wykorzystywanych przez jednostki sektora w ramach finansowania, rodzaje wykorzystywanych instrumentów dłużnych, czy też przyjęte metody rachunkowe. Na zadłużenie jednostek wpływają czynniki ekonomiczne i polityczne, a także obowiązujące regulacje prawne. Wśród przyczyn wzrostu deficytu i długu samorządów gminnych wyróżnia się między innymi:

- spadek dochodów własnych gmin spowodowany kryzysem gospodarczym;
- wyższa dynamika wydatków w stosunku do dynamiki dochodów;
- uruchamianie samorządowych inwestycji współfinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej;
- wykorzystanie możliwości zadłużania się gmin na zasadach obowiązujących do końca 2013 roku i obawy utraty zdolności kredytowej po wejściu w życie nowych limitów zadłużenia³⁷⁹.

Należy pamiętać, że w zasadzie od początku funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, ustawodawca w różny sposób próbuje ograniczać (z reguły ilościowo) zaciąganie przez nie zobowiązań. Do 1998 r. regulacje z tego zakresu znajdowały się w ustawach dotyczących dochodów gmin i były zdecydowanie bardziej liberalne od tych, które pojawiły się w 1999 r. w regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych.

Od 1999 r. do 2013 r. obowiązywał w Polsce jednolity system ograniczania zadłużenia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych, złagodzony nieco z początkiem 2004 r. Zgodnie z nim łączne zadłużenie danej jednostki na koniec roku budżetowego nie mogło przekraczać 60% jej wykonanych dochodów w danym roku, a w poszczególnych kwartałach roku – 60% dochodów planowanych. Z kolei łączna kwota płatności z tytułu obsługi zadłużenia nie mogła przekroczyć 15% planowanych przez nie dochodów bu-

³⁷⁹ A. Parlińska, *Zadłużenie samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2012*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40, s. 191–192.

dżetowych w danym roku, a jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy pułap 55% – nie więcej niż 12%³⁸⁰.

Od 2014 roku obowiązuje jeden indywidualny limit zadłużenia, stanowiący o maksymalnej wysokości środków, jakie jednostka będzie mogła w danym roku przeznaczyć na obsługę zadłużenia, tj. na: raty kredytów, pożyczek, wykup papierów wartościowych, odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych i spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Limit ten określa poziom nadwyżki bieżącej osiągniętej przez JST (dochody bieżące – wydatki bieżące), powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku. Aby go obliczyć na dany rok, należy posłużyć się wzorem na jej wyliczenie, zawartym w art. 243 obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Moment wprowadzenia nowych regulacji był krytyczny dla wielu jednostek samorządu terytorialnego, które były zmuszone powziąć gwałtowne kroki ku temu, aby spełnić nowe wymogi ustawowe. Aby zmniejszyć koszty obsługi zadłużenia dokonywano konwersji warunków, na jakich zaciągane były zobowiązania. Często dokonywano konsolidacji i jednocześnie konwersji zadłużenia, tj. najczęściej zaciągano jeden duży kredyt lub emitowano obligacje komunalne na kwotę równą łącznym dotychczasowym zobowiązaniom, na korzystniejszych warunkach niż dotychczasowe³⁸¹.

Analizując dochody i wydatki sektora samorządowego traktowanego jako jeden agregat, stwierdzimy, że ostatnie kilkanaście lat, a więc okres od utworzenia powiatów i województw samorządowych, charakteryzuje się wyraźnym wzrostem zarówno dochodów, jak i wydatków i stabilnymi – poza trzyletnim okresem lat 2009–2011, w którym wyraźnemu zahamowaniu uległy dochody – relacjami dochodów i wydatków. Liczone w cenach stałych 1999 roku przeciętne tempo wzrostu dochodów JST wynosiło 4,4% rocznie, takie samo było też tempo wzrostu wydatków. Dla „kryzysowego” okresu lat 2006–2014 dynamika wzrostu dochodów i wydatków była oczywiście niższa – ok. 2,0% rocznie, ale nawet w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarki polskiej i ostrego kryzysu na rynkach globalnych, samorządy zachowały zdolność do trwałego i w miarę

³⁸⁰ J. Kotlińska, *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2014, t. 7, s. 50–51.

³⁸¹ Ibidem, s. 52–54; por. B. Filipiak, *Płynność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym – wyniki badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 65, s. 61–70; M. Bitner, *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawnoporównawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2, s. 9–40; A. Bem, K. Daszyńska-Żygadło, T. Skica, *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwości absorpcji długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5, s. 11–25; S. Kańduła, *Wyrównywanie poziomej nierównowagi finansowej w budżetach gmin w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6, s. 38–56.

równego tempa wzrostu. W tym czasie widać również szybszy wzrost wydatków bieżących niż wydatków majątkowych oraz wyraźne przyspieszenie tempa wzrostu dochodów i wydatków samorządowych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Z ogólnej kwoty dochodów jednostek samorządu terytorialnego ok. 78,5% przypada na gminy, 12,5% na powiaty, a 9,0% – na województwa. Podział ten dobrze oddaje rozkład zadań pomiędzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego. W strukturze wydatków JST, traktowanych jako całość, przeważającą część stanowią wydatki w czterech działach klasyfikacji budżetowej. Tymi wiodącymi działami są: oświata i wychowanie (ponad 30% wszystkich wydatków budżetów samorządowych), transport, pomoc społeczna oraz administracja. Na te cztery działy przypada łącznie prawie 70% wydatków budżetów samorządowych³⁸².

Chcąc podsumować ostatnie 27 lat funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego należy uznać, że obowiązujący obecnie system finansów samorządowych spełnia poprawnie swe podstawowe funkcje:

- jednostki samorządu terytorialnego mogą decydować – choć z dość istotnymi ograniczeniami – o przeznaczeniu posiadanych środków;
- przeważająca większość jednostek samorządu terytorialnego zachowuje równowagę finansową, chociaż w wielu gminach odbywa się to kosztem niezbyt wysokiej jakości świadczonych usług publicznych;
- posiadane środki pozwoliły jednostkom samorządu terytorialnego na dokonanie w ostatnich latach ogromnej poprawy stanu infrastruktury komunalnej i społecznej, chociaż nadal znacząca pozostaje skala niezaspokojonych potrzeb w tej dziedzinie;
- samorządy są w stanie utrzymywać – przy zachowaniu rygorów bezpieczeństwa finansowego – duży udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków.

Mimo spełnienia tych warunków system finansów samorządowych daleki jest od ideału. Niezależnie od toczących się nieprzerwanie od 1990 roku dyskusji o rozmiarach środków publicznych, jakie – odpowiednio do podziału wykonywanych zadań – powinny trafić do sektora samorządowego – wady obowiązującego systemu przejawiają się w:

- niskim udziale dochodów własnych – szczególnie w powiatach i województwach;
- skomplikowanej konstrukcji subwencji ogólnej, ograniczającej możliwości efektywnego wyrównywania dysproporcji finansowych – zwłaszcza pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi i pozostałymi gminami;
- pomijaniu przy kształtowaniu dochodów samorządowych uzasadnionych różnic kosztów wykonywania zadań publicznych;

³⁸² W. Misiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Warszawa 2015, s. 22–31.

- niejasnym systemie finansowania nadmiernie rozbudowanych zadań zleconych;
- rozbieżnościach pomiędzy zadaniami publicznymi przydzielonymi samorządom a możliwościami (finansowymi i kompetencyjnymi) samodzielnego i efektywnego zarządzania wykonywaniem tych zadań;
- nadmiernie uciążliwym nadzorze nad finansami JST;
- ograniczonej jawności i przejrzystości finansów samorządowych³⁸³.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z elementów poprawy wskazanego powyżej stanu rzeczy staje się próba racjonalizowania kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego.

2. RACJONALIZACJA KOSZTÓW I EFEKTYWNOŚĆ ZARZĄDZANIA FINANSAMI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Rację ma Maciej Gazda gdy pisze, że w języku prawnym nie istnieje legalna definicja racjonalizacji. Należy zwrócić uwagę, że termin nie występuje również zbyt często w źródłach prawa. Język prawniczy także nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym jest racjonalizacja. Pomimo, iż sądy oraz przedstawiciele doktryny wielokrotnie odwołują się do pojęcia „racjonalizacja” to częstokroć czynią to w zupełnie różnych kontekstach, co uniemożliwia jego właściwe zdefiniowanie³⁸⁴.

Według Karola Adamieckiego do międzynarodowego języka naukowego racjonalizację wprowadzili niemieccy uczeni, którzy traktowali ją jako metodę zmierzającą do osiągnięcia jak najlepszych efektów przy jak najmniejszych nakładach sił i środków³⁸⁵. Z kolei definiując pojęcie „racjonalizacja pracy”, wskazuje się, że jest to uzyskanie możliwie maksymalnej pracy w danych warunkach bez uszczerbku dla jej jakości³⁸⁶.

Racjonalizację wydatków publicznych możemy rozpatrywać w różnych aspektach. Jak zaznacza Jolanta Gliniecka – jednym z nich jest minimalizacja

³⁸³ Ibidem, s. 32; por J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nielicki, B. Nowotarski, W. Puzyra, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 42–51; *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 3–10.

³⁸⁴ M. Gazda, *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 169–170.

³⁸⁵ K. Adamiecki, *Nauka organizacji i jej rola w życiu gospodarczym*, Warszawa 1932, s. 6.

³⁸⁶ *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, red. R. Manteuffel, Warszawa 1984, s. 626.

wydatków na założone uprzednio zadania publiczne. Innym zaś może być maksymalizacja efektywności wydatkowania środków publicznych³⁸⁷.

Aby osiągnąć cel racjonalizacji wydatków publicznych, można stosować uproszczone bądź bardziej złożone metody. Maciej Gazda twierdzi, że stosowanie prostych środków zmierzać będzie do eliminowania wszelkich przejawów niegospodarności i złej organizacji wydatków publicznych. Natomiast bardziej złożone modele racjonalizacji wydatków opierać się będą na długotrwałym procesie, poczynawszy od ustalenia możliwości finansowych oraz hierarchii potrzeb, odpowiednim zaplanowaniu sposobu wydatkowania oraz momencie, w którym powinno to nastąpić, przez odpowiednie wdrożenie tego sposobu, na nadzorze i kontroli nad przebiegiem jego wykonania kończąc. Polski ustawodawca, rozsądnie jak się wydaje, przyjął ten drugi sposób działania, czego dowodem jest wiele obowiązujących ustaw³⁸⁸.

W ramach racjonalizacji wydatków publicznych wyodrębnia się racjonalizację kosztów oraz racjonalizację wyborów. Kryterium, które różnicuje racjonalizację kosztów i wyborów jest przede wszystkim to, czy przedmiotem badania efektywności są zadania czy pozostające do dyspozycji środki finansowe. Ta pierwsza wiąże się z realizowaniem zadań przy jak najmniejszym zaangażowaniu środków publicznych, z kolei ta druga odnosi się do wyboru spośród alternatywnie istniejących środków, które w najlepszy sposób zagwarantują realizację założonego wcześniej celu. W przypadku racjonalizacji wyborów badaniu poddawane są wszystkie pozytywne i negatywne skutki istniejącej opcji. Punktem wyjścia takiego działania będzie określenie wysokości prognozowanych nakładów przy zastosowaniu danej metody. Do racjonalizacji kosztów prowadzą natomiast trzy metody: powołanie scentralizowanego organu zarządzającego i nadzorującego jednostki sektora finansów publicznych, tworzenie zasady postępowania odnoszące się do sposobu wydatkowania środków publicznych bądź też połączenie obu metod³⁸⁹.

Obowiązująca ustawa z dnia z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹⁰ wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Warto również pamiętać, że warunkiem brzegowym procesu racjonalizacji jest przestrzeganie zasady legalizacji wydatków, czyli nieponoszenia takich, dla których nie można wskazać podstawy prawnej. Nabiera to szczególnego znaczenia wówczas, gdy mówimy o wydatkowaniu pieniędzy pochodzących ze źródeł

³⁸⁷ J. Gliniecka, *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 27, s. 93.

³⁸⁸ M. Gazda, op. cit., s. 172.

³⁸⁹ J. Stankiewicz, *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, (w:) *Finanse publiczne*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 708.

³⁹⁰ Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.

zewewnętrznych, w tym przede wszystkim funduszy Unii Europejskiej. Istotnym elementem jest również zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego, które powinno być sukcesywnie realizowane w oparciu o następujące etapy:

- wyznaczenie celów i zrozumienie kontekstu danej dziedziny;
- identyfikacja ryzyka (np. praca w powołanej grupie roboczej, ankietyzacja pracowników w poszczególnych wydziałach urzędu, rozmowy z pracownikami, wykorzystywanie doświadczenia innych jednostek i osób);
- analiza ryzyka:
 - prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka,
 - konsekwencje określonych zdarzeń;
- szacowanie ryzyka i jego hierarchizacja (wysokie, średnie, niskie ryzyko);
- ocena ryzyka (czy ryzyko jest akceptowalne czy nieakceptowalne);
- zarządzanie ryzykiem:
 - przeciwdziałanie ryzyku (tworzenie i wdrożenie planów działania),
 - przenoszenie ryzyka (np. zawieranie polis ubezpieczeniowych, wykorzystywanie gwarancji dobrego wykonania kontraktu),
 - akceptacja ryzyka (wynikająca przykładowo z faktu, że koszty przeciwdziałania ryzyku znacznie przewyższają potencjalne koszty wystąpienia określonych zjawisk),
 - wycofanie się z danych działań³⁹¹.

Poprawność procesu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym to odpowiednia organizacja tego procesu. Na każdym z wyżej wymienionych etapów procesu zarządzania ryzykiem powinno dochodzić do konsultacji i komunikacji oraz powinien być prowadzony nadzór nad ryzykiem i jego przegląd. Wzorcowe procedury określające standardy zarządzania ryzykiem i postępowania w tym zakresie określone zostały przez Ministra Finansów w formie Komunikatu nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁹².

Wreszcie warto jeszcze zwrócić uwagę na efektywność działań jednostek samorządu terytorialnego w sferze finansów. Definiowana jest ona jako rezultat podejmowanych działań opisywanych relacją efektów do poniesionych nakładów przy założeniu, że relacja ta powinna dążyć do wartości optymalnej³⁹³.

Trzeba jednak odnotować, że efektywność w sferze finansów publicznych na poziomie lokalnym jest bardzo trudno mierzalna. Możemy o niej mówić jedynie wówczas, gdy w sposób precyzyjny jesteśmy w stanie określić nakłady i efekty, co w sektorze finansów publicznych nie zawsze jest możliwe. Na poziomie lokalnym wynika to m.in. z celów postawionych przed tymi jednostkami, które

³⁹¹ A. Walenia, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306, s. 454–458.

³⁹² Dz. Urz. MF, nr 15, poz. 84.

³⁹³ B. Guziejewska, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6, s. 72.

mogą mieć charakter jakościowy i trudno je skwantyfikować, gdyż często poddaje się analizie nie tylko sam efekt, ale wycenia się również zakres oddziaływania na otoczenie i korzyści zewnętrzne wydatków publicznych. Nie ulega wątpliwości, że efekty niektórych wydatków publicznych występują po wielu latach, co powoduje brak precyzyjnego rozkładu w czasie nakładów i efektów i jest podstawowym warunkiem pomiaru efektywności³⁹⁴.

Dokonując przeglądu literatury przedmiotu można wyróżnić metody oceny efektywności, które opierają się na podejściu:

- **wskaźnikowym**, sprowadzającym się do konstruowania relacji pomiędzy różnymi wielkościami (np. wskaźniki: zadłużenia, płynności finansowej czy rentowności); ważne jest odpowiednie oszacowanie tych wielkości i ich interpretacja dokonywana na podstawie porównania obliczonych wskaźników z przyjętymi bazami odniesienia;
- **parametrycznym**, mającym za podstawę metody ekonometryczne i wprowadzającym do oceny efektywności funkcję produkcji (np. metody: SFA – *Stochastic Frontier Approach*, TFA – *Thick Frontier Approach* oraz DFA – *Distribution Free Approach*);
- **nieparametrycznym**, w którym wykorzystuje się procedurę programowania liniowego; podejście to nie uwzględnia wpływu czynnika losowego na efektywność obiektów oraz potencjalnych błędów pomiaru, a także nie analizuje zależności pomiędzy nakładami i wynikami, np. wspomniane metody DEA i FDH³⁹⁵.

Polski ustawodawca podjął się trudnego wyzwania, jakim było wprowadzenie mechanizmów nowego zarządzania publicznego do polskiego sektora finansów publicznych. Z jednej strony pojawiły się realne instrumenty służące dokonywaniu pomiaru, a z drugiej – systemowe rozwiązania mające na celu maksymalizację efektów. Ustawodawca, widząc potrzebę pomiaru efektywności, wskazuje w ustawie na następujące instrumenty sprzyjające jej wzrostowi i pomiarowi: budżetowanie zadaniowe, finansowe planowanie wieloletnie (w szczególności wieloletni plan finansowy państwa, wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego), kontrolę zarządczą. Wskazane instrumenty oparte są na dokonywaniu pomiaru i ocenie stopnia realizacji przyjętego celu oraz wykonywanych programów, zadań, podzadań i działań. W literaturze przedmiotu, jak również w praktyce sektora publicznego wskazuje się, że ewaluacja i budżet zadaniowy stanowią atrybuty nowoczesnego państwa i jako takie są instrumentami wzajemnie się uzupełniającymi. Ponadto postuluje się, aby prowadzić *benchmarking*. Konsekwentne wdrażanie i odpowiednia koordynacja wskaza-

³⁹⁴ M. Poniatowicz, J. M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 48–49.

³⁹⁵ K. Owsiak, *Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 346, s. 147–148.

nych trzech instrumentów może doprowadzić do wzrostu efektywności alokacji środków publicznych, czyli efektywności ponoszenia wydatków³⁹⁶.

Podstawowym instrumentem pozwalającym na dokonywanie pomiaru w budżetowaniu zadaniowym jest miernik. Służy on ocenie realizacji programów, zadań, podzadań, działań. Mierniki powinny umożliwiać uzyskanie odpowiedzi na pytania:

- W jakim stopniu przyjęte cele programu, zadania, podzadania lub działania są ważne w stosunku do rosnących potrzeb i przyjętych priorytetów? (pytanie o istotność);
- Jak posiadane zasoby zostały zaangażowane do wykonania zadań lub osiągnięcia rezultatów? (pytanie o efektywność);
- Jak dalece przyjęty program (składający się z zadań, podzadań lub działań) będzie służyć osiągnięciu celów szczegółowych oraz strategicznych? (pytanie o skuteczność);
- Czy przyjęty program lub zadanie będzie miało wpływ na docelową grupę w zakresie zaspokojenia zgłaszanych potrzeb? (pytanie o użyteczność);
- Czy i w jakim stopniu należy oczekiwać zmian powstałych w wyniku zakończenia realizacji programu lub zadania? (pytanie o trwałość)³⁹⁷.

Mierniki można podzielić również na mierniki: oddziaływania, rezultatu, produktu. Mierniki oddziaływania pozwalają na dokonanie oceny bezpośrednich skutków, czyli efektów danego programu, zadania, podzadania lub działania, które pojawiają się jakiś czas po dostarczeniu produktów lub na skutek świadczonych usług i pojawienia się rezultatów. Wówczas mamy do czynienia z bardzo wąskim podejściem do pomiaru oddziaływania. Jeśli bowiem oddziaływanie wykracza poza bezpośrednich beneficjentów programu, zadania, podzadania lub działania, które w mniejszym lub większym stopniu wynika z realizacji danego programu, mówimy o ujęciu szerszym. Cechą wspólną obu typów oddziaływania jest termin wystąpienia efektów, który odróżnia oddziaływanie od rezultatu. Mierniki rezultatu zaś określają skutki wdrożenia lub realizacji programu, zadania, podzadania lub działania, a więc efekt, jaki powstaje na wyjściu, z reguły bezpośrednio po zrealizowaniu³⁹⁸. Mierniki produktu wyznaczają stopień wykonania programu, zadania, podzadania lub działania. Odzwierciedlają konkretny efekt związany z realizacją programu, zadania, podzadania lub działania w krótkim okresie. Pozwalają na dokonanie pomiaru efektywności i skuteczności³⁹⁹.

³⁹⁶ B. Filipiak, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10, s. 229–230.

³⁹⁷ *The New Programming period 2000–2006: Methodological Working Papers: Indicators for Monitoring and Evaluation – An Indicative Methodology*, Working Paper 3, European Commission, 1999, s. 9.

³⁹⁸ M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Hołub-Iwan, *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Warszawa 2009, s. 224–225.

³⁹⁹ T. Lubińska, A. Lozano Platonoff, T. Strąk, *Budżet zadaniowy: racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, „Ekonomista” 2006, nr 5, s. 664.

Wracając jednak do racjonalizacji – bez wątpienia koszty funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego różnią się między sobą, w szczególności wydatki, jakie ponoszone są na wyposażenie miast i obszarów wiejskich w sieci, urządzenia oraz obiekty szeroko rozumianej infrastruktury. Kosztocłonność determinowana jest oczywiście różnorodnymi czynnikami: układem warunków fizjograficznych, skalą wielkości danej jednostki, strukturą funkcjonalną, układem zabudowy czy chociażby liczbą ludności. Jak wskazują Jacek Sierak i Michał Bitner – wielkość miasta/gminy w istotnej mierze wpływa na koszty ich wyposażenia w urządzenia infrastruktury komunalnej. Z badań prowadzonych w tym obszarze jasno wynika, że najniższe koszty występują w miastach liczących od 100 do 300 tys. mieszkańców (czasem przyjmuje się dolną granicę na poziomie 50 tys.). Wzrost bądź obniżenie skali wielkości danej jednostki (poniżej dolnej i powyżej górnej granicy) powoduje wzrost kosztów jej funkcjonowania. Z badań wynika również, że najbardziej kosztocłonne są małe miasta. Tendencja wzrostu kosztów występuje także w dużych miastach. Można tu wskazać zarówno czynniki prowadzące do ich obniżenia, jak i podwyższenia. Do pierwszej grupy zaliczamy niewątpliwie rosnącą skalę i wydajność wielkości urzędzeń centralnych (zasilających) oraz bardziej intensywną zabudowę, do drugich zaś przede wszystkim konieczność zastosowania nowego typu urządzeń, z reguły zbędnych w mniejszych jednostkach, takich jak komunikacja tramwajowa, dwupoziomowe skrzyżowania drogowe, duże obiekty infrastruktury społecznej itd. Im większa jest jednostka, tym większa jest przewaga czynników zwiększających koszty nad czynnikami je obniżającymi. W miastach średniej wielkości dla przykładu koszty wyposażenia w infrastrukturę komunalną kształtują się znacznie niżej niż w miastach małych i jednocześnie nieco niżej niż w miastach dużych. Na terenach wiejskich natomiast koszty funkcjonowania i rozwoju infrastruktury komunalnej mają bezpośredni związek z występującą w Polsce zróżnicowaną siecią osadniczą: istnieją zarówno obszary o zabudowie silnie skoncentrowanej, jak i obszary o zabudowie rozproszonej. Ma to bezpośredni wpływ na koszty świadczenia usług komunalnych i społecznych⁴⁰⁰.

Jednostki samorządu terytorialnego realizują bogaty wachlarz zadań publicznych, zarówno własnych, jak i zleconych, dążąc do zapewnienia ich wystarczającej podaży i dostępności. W ten sposób władze lokalne zapełniają lukę, której nie mogą w sposób efektywny zaspokoić rynki (z uwagi chociażby na nadmiernie wysokie ceny tych usług dla mniej zamożnych odbiorców, lub dlatego, że koszt wytwarzania tych usług dla uczestników gry rynkowej byłby zbyt wysoki – słowem nieopłacalny). Ważnym elementem w dyskusji nad kosztami świadczenia usług publicznych jest tzw. standaryzacja kosztów świadczenia poszczególnych usług (dla przykładu – jednostkowego kosztu kształcenia

⁴⁰⁰ J. Sierak, M. Bitner, *Uwarunkowania i kierunki zmian koncepcji wyrównywania poziomu w systemie finansów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 3, s. 8–9.

ucznia w szkole danego typu, kosztu świadczenia danej usługi społecznej, czy kosztów funkcjonowania administracji publicznej) – na bazie ustalenia przeciętnego kosztu jednostkowego (na mieszkańca, ucznia, usługę), osobno dla każdej z usług objętych danym systemem. Można podać porównanie głównych grup wydatków bieżących szkół przeliczonych na jednego ucznia. Obliczenia wykonane dla wszystkich gmin w Polsce wykazują, że występują w tym obszarze bardzo znaczące różnice, które często potrafią sięgać 6-krotności. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju analizy potwierdzają konieczność skutecznego identyfikowania przyczyn występujących różnic kosztów, a w wielu przypadkach wprowadzenia programów racjonalizujących koszty funkcjonowania oświaty. Polityka oświatowa prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego musi się cechować troską o systematyczną poprawę jakości i dostępności usług edukacyjnych, ale również powinna być oparta na racjonalnych zasadach ich finansowania. W przeciwnym bowiem razie, tj. niedostosowania standardu usługi do możliwości finansowych można będzie mówić o niegospodarności i nieefektywności w wydatkowaniu pieniędzy publicznych⁴⁰¹.

Znakomitym przykładem racjonalizatorskiego działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie redukcji kosztów w oświacie jest tworzenie zespołów szkół. Otóż jednostki prowadzące placówki oświatowe mają prawo na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴⁰² tworzyć zespoły szkół różnego typu. Najczęściej wśród powodów takiego postępowania podaje się przede wszystkim optymalizację procesu dydaktyczno-wychowawczego. Taka zmiana ma przyczynić się m.in. do ciągłości pracy wychowawczej poprzez realizowanie obowiązków wychowawczych przez jednego wychowawcę prowadzącego ucznia np. od IV klasy szkoły podstawowej do III klasy gimnazjum; zapewnić uczniom bardziej łagodne i przyjazne przejście ze szkoły podstawowej do gimnazjum; zwiększyć dostępność do specjalistów, a także pomocy naukowych. Dodatkowo w tego rodzaju przypadkach argumentuje się, że ciągłość nauczania, rozwiązywania problemów wychowawczych, poznanie uczniów i ich problemów, przekazywanie wiedzy o uczniach, a także wyrównywanie braków edukacyjnych to niewątpliwie korzyści płynące z połączenia szkół w zespół. Aby wzmocnić argumentację w uzasadnieniu podaje się również, że w wielu przypadkach obecny stan funkcjonowania szkół, ma negatywny wpływ na bezpieczeń-

⁴⁰¹ Ibidem, s. 9–10; por. A. J. Koźuch, *Rachunek kosztów jako instrument zapewniający sprawne zaspokajanie potrzeb publicznych w JST*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 1(61), s. 93–105; A. J. Koźuch, *Zmiany w rachunku kosztów i ich wpływ na sprawność i efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2009, nr 23, s. 162–172; M. Wakuła, *Koszty w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 765. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*” 2013, nr 61, s. 355–363.

⁴⁰² Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

stwo przebywającej i opuszczającej szkołę młodzieży oraz na realizację celów i zadań stojących przed placówką oświatową.

Przed wszystkim jednak w argumentacji tej górę bierze aspekt racjonalizacji kosztów funkcjonowania oraz zarządzania jednostkami oświatowymi. Nie ulega wątpliwości, że stworzenie zespołu szkół służy optymalizacji procesu zarządzania placówką oświatową mimo, że np. szkoła podstawowa oraz gimnazjum funkcjonują nadal jako dwa oddzielne segmenty edukacyjne. Odmienny jest proces dydaktyczny i lokalizacja oddziałów lekcyjnych. Wspólne kierownictwo szkoły pozwala jednak na optymalne wykorzystanie bazy lokalowej szkoły, obiektów sportowych, planu zajęć lekcyjnych, opieki nad uczniami dowożonymi do szkoły, a przede wszystkim wpływa korzystnie na proces poznawania uczniów przez wszystkich nauczycieli i pracowników obsługi zatrudnionych w szkole. Łączenie szkół przyczynia się niewątpliwie do zwiększenia efektywności wydatkowania pieniędzy publicznych w oświacie, która stanowi często największą część budżetu gminy. Trudna sytuacja finansowa gminy sprawia, że władze zmuszeni są poszukiwać oszczędności również w oświacie. Społecznie jest jednak ten temat bardzo trudny, bowiem pojawić się może argument, że „rządcy próbują oszczędzać na dzieciach”. Tego typu działaniom najczęściej sprzyjają również prognozy demograficzne na najbliższe lata wskazujące, że liczba uczniów nie zwiększy się, a więc pula środków publicznych na funkcjonowanie oświaty w gminie pozostanie na niezmiennym poziomie, przy coraz większych potrzebach wynikających z utrzymania infrastruktury edukacyjnej, zatrudnienia nauczycieli na stabilnym poziomie, a przede wszystkim zabezpieczenia potrzeb edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych uczniów. Często też łączone placówki oświatowe mieszczą się w tym samym budynku, co sprawia, że dzieci ze szkoły podstawowej oraz gimnazjum koegzystują ze sobą mimo formalnego oddzielenia obu placówek. Podobnie rzecz się ma w przypadku ogrzewania, zaopatrzenia w energię elektryczną i wodę, remontów i napraw oraz całkowitego utrzymania obiektów. Bywa również, że podział kompetencji wśród różnych kierowników placówek szkolnych, działających w tym samym obiekcie, jest źródłem nieporozumień dotyczących zakresu wzajemnie pokrywających się zadań i miejsc ich realizacji.

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego jest procesem decyzyjnym służącym realizacji podstawowego celu samorządu, opartego na wykorzystaniu różnych instrumentów i mechanizmów związanych bezpośrednio z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych pozostających w dyspozycji danej jednostki w sposób umożliwiający jej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów. W zakres tego działania wchodzi więc kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi, które ma na celu realizację zaprogramowanej wcześniej polityki finansowej, koordynację jej realizacji, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystanych zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań. Istotą zarządzania finansami, również na poziomie lokalnym jest więc podejmo-

wanie decyzji wywołujących skutki finansowe oraz ocena sposobu podejmowania tych decyzji wraz ze sposobem reakcji na zmieniające się nieustannie warunki działania i rosnące potrzeby społeczności lokalnej⁴⁰³.

Możemy wyróżnić następujące obszary zarządzania finansami lokalnymi:

- kształtowanie wielkości struktury dochodów budżetowych poprzez określenie sposobów oraz źródeł ich pozyskania;
- kształtowanie wielkości i struktury wydatków w bezpośrednim powiązaniu z realizowaną działalnością bieżącą oraz inwestycyjną/rozwojową;
- kształtowanie relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi w sposób gwarantujący zachowanie tzw. równowagi ekonomiczno-finansowej⁴⁰⁴.

Nadto w literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa zasadnicze modele zarządzania finansami: tradycyjne oraz aktywne. Tradycyjny model jest w dużej mierze skoncentrowany na zasobach pieniężnych i opiera się przede wszystkim na dostarczaniu jednostkom samorządu terytorialnego zasad, procesów oraz informacji, które są niezbędne do zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów, a także realizacji coraz to bardziej rozbudowywanych wymogów prawnych związanych z obszarem decyzji finansowych. W tym modelu dominuje zdecydowanie projektowanie budżetu w układzie jednorocznym, w efekcie czego podejmowane decyzje inwestycyjne/rozwojowe często przekraczają możliwości finansowe danej jednostki, powodując w efekcie trudności finansowe. Model ten opiera się na konstruowaniu budżetu jednorocznego, klasyfikacji budżetowej oraz regularnej sprawozdawczości⁴⁰⁵.

Model aktywny charakteryzuje przede wszystkim kompleksowość podejścia do procesu zarządzania finansami i obejmuje swoim zakresem całokształt procesów gromadzenia i wydatkowania pieniędzy publicznych oraz decyzji w tym zakresie. Opiera się on na sprawnym przekazywaniu informacji, nowoczesnych metodach tworzenia i realizacji budżetu (budżet zadaniowy chociażby, planowanie inwestycji w perspektywie wieloletniej wraz z długoletnim oddziaływaniem tej inwestycji na finanse lokalne, prognozowanie ryzyka inwestycyjnego etc.), myśleniu strategicznym oraz odejściu od tradycyjnie rozumianego zadania publicznego. W modelu tym w szczególności sposób analizuje się: zarządzanie środkami pieniężnymi oraz pozostałymi aktywami obrotowymi, trwałymi (majątkiem komunalnym), zarządzanie projektami i inwestycjami w perspektywie wieloletniej, zarządzanie zobowiązaniami, płynnością finansową i długiem oraz zarządzanie ryzykiem. Mówiąc krótko jest to zintegrowany proces kształtowania

⁴⁰³ W. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2000, s. 90–100; por. M. Jastrzębska, *Podstawy zarządzania finansami gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3, s. 22–31.

⁴⁰⁴ B. Filipiak, *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, s. 24.

⁴⁰⁵ M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin*, Gdańsk 1999, s. 12.

dochodów i wydatków w cyklu rocznym i wieloletnim, z uwzględnieniem rachunku kosztów i korzyści oraz wykorzystaniu szeroko rozumianych instrumentów strategicznego zarządzania jednostką⁴⁰⁶.

Bezsporne jest to, że przez wiele lat funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce dominował tradycyjny model zarządzania finansami. Częstokroć tego typu sposób gospodarowania przynosił negatywne skutki, o czym mowa poniżej.

3. NIERACJONALNE KOSZTY DZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PRZYKŁAD GMINY DĄBIE W WOJEWÓDZTWIE WIELKOPOLSKIM⁴⁰⁷

Na mapie Polski możemy znaleźć przykłady nieracjonalnego wydatkowania pieniędzy publicznych, które w efekcie doprowadziły do poważnych trudności finansowych. Takim przykładem jest niewątpliwie Gmina Dąbie w województwie wielkopolskim, która w latach 2007–2014 borykała się z poważnymi trudnościami finansowymi, a te na pewien czas w zasadzie zablokowały działania inwestycyjne i rozwojowe w gminie. Jest to przykład gminy, na terenie której funkcjonuje małe miasto o dużej kosztochłonności, co jest bezpośrednio powiązane z posiadanym potencjałem finansowym oraz niewielkich rozmiarów infrastruktura i ekstensywnością zabudowy.

W 2014 roku nastąpiła zmiana na stanowisku burmistrza tej jednostki (stanowisko to objął Tomasz Ludwicki) i wówczas podjęto działania naprawcze, których podstawą stało się opracowanie – *Raport – Stan finansowy i organizacyjny Gminy Dąbie w latach 2007–2014*, przygotowane przez Kancelarię Adwokacką Novus – Marcin Pusty⁴⁰⁸. Warto zwrócić uwagę na niektóre elementy opracowania oraz wnioski i zalecenia, które wyraźnie pokazują jak kończy się nieracjonalne wydatkowanie pieniędzy publicznych ponad możliwości finansowe danej gminy. W związku z powyższym, warto przeanalizować sytuację omawianej jednostki w dwóch aspektach – jej budżet oraz wydatki inwestycyjne w latach 2007–2014.

Poczynając od budżetu na 2006 rok, poziom planowanych dochodów i wydatków budżetowych – a w konsekwencji deficytu gminy za dany rok – z uwzględnieniem zmian dokonanych w danym roku budżetowym – kształtował się w sposób przedstawiony w tabeli 1.

⁴⁰⁶ M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, (w:) *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2003, s. 59.

⁴⁰⁷ Ta część opracowania powstała przede wszystkim w oparciu o materiały źródłowe, w tym ustawy normujące gospodarkę finansową gminy, uchwały Rady Miejskiej w Dąbiu, zarządzenia burmistrza Miasta Dąbia oraz informacje przygotowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Całość materiałów wykazana została w bibliografii.

⁴⁰⁸ Autorami opracowania byli: adwokat Marcin Pusty, doktor Paweł Antkowiak oraz doradca podatkowy Karol Frąckowiak.

Tabela 1

Dochody, wydatki i deficyt Gminy Dąbie

Rok	Dochody planowane 01.01. danego roku	Wydatki planowane 01.01. danego roku	Deficyt planowany 01.01. danego roku	Dochody planowane 31.12. danego roku	Wydatki planowane 31.12. danego roku	Deficyt planowany 31.12. danego roku	Dochody zrealizowane	Wydatki zrealizowane	Deficyt zrealizowany
2006	12 488 319,00	14 301 492,00	1 813 173,00	14 599 800,00	16 395 420,00	1 795 620,00	14 268 410,38	15 596 319,61	1 327 909,23
2007	13 278 381,00	14 923 938,00	1 645 557,00	14 444 558,00	16 140 115,00	1 695 557,00	13 857 107,87	14 969 176,52	1 112 068,65
2008	14 267 219,00	16 665 324,00	2 398 105,00	16 680 399,88	20 401 725,88	3 721 326,00	16 424 509,33	18 257 442,05	1 832 932,72
2009	15 698 823,44	19 188 065,44	3 489 242,00	16 597 634,76	19 552 664,76	2 955 030,00	16 041 869,88	18 142 617,58	2 100 747,70
2010	16 365 631,44	18 375 454,44	2 009 823,00	20 363 568,27	22 373 391,27	2 009 823,00	19 205 918,36	21 275 641,87	2 069 723,51
2011	16 370 062,00	16 799 631,00	429 569,00	18 150 634,13	17 896 299,71	+254 334,42	17 446 607,81	17 116 913,15	+329 694,66
2012	17 385 170,57	17 543 201,57	158 031,00	17 916 885,24	17 634 090,24	+282 795,00	17 306 409,56	16 070 784,90	+1 235 624,66
2013	17 172 833,00	15 672 833,00	+1 500 000,00	18 502 835,38	16 992 101,53	+1 510 733,85	18 367 307,72	16 129 179,60	+2 238 128,12
2014	16 572 913,00	16 059 913,00	+513 000,00	18 606 072,66	18 783 466,93	177 394,27	18 379 439,15	17 643 344,56	+736 094,59

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza powyższych danych prowadzi do następującego wniosku: w latach 2006–2010 budżet Gminy wykazuje tendencję do stałego obciążenia stosunkowo wysokim (w stosunku do poziomu dochodów Gminy Dąbie) deficytem, którego tempo wzrostu przekracza tempo wzrostu dochodów gminy. Skutkuje to zatem wzrastającym poziomem wymagalnego zadłużenia w kolejnych latach budżetowych. Zadłużenie to obejmuje bowiem nie tylko kwoty zadłużenia pierwotnego, ale również spłatę należnych instytucjom kredytowym odsetek, a zatem postępującym niemal wykładniczo wzrostem kosztu obsługi długu publicznego.

Tabela 2

Źródła finansowania deficytu budżetowego

Rok budżetowy	Kwota deficytu	Źródła finansowania
2006	1 795 620,00	kredyty i pożyczki
2007	1 695 557,00	kredyty i pożyczki
2008	3 721 326,00	kredyty i pożyczki
2009	2 955 030,00	kredyty i pożyczki
2010	2 009 823,00	kredyty i pożyczki
2011	+254 334,42	brak
2012	+282 795,00	brak
2013	+1 510 733,85	brak
2014	177 394,27	brak

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z powyższych danych, zasadniczym źródłem pokrycia planowanego deficytu w analizowanym okresie były źródła w postaci pożyczek i kredytów bankowych. Już w tym momencie można określić powyższą relację jako przykład „spirali zadłużenia”, skutkującej zaciąganiem kolejnych zobowiązań w celu spłaty zobowiązań uprzednio zaciągniętych, a także naliczonych od tych uprzednich zobowiązań odsetek.

Warto zwrócić uwagę, iż ten stan rzeczy trwał do roku 2011, kiedy to podjęte zostają pierwsze działania mające na celu wdrożenie planu naprawczego finansów gminy. Są one widoczną konsekwencją naruszenia równowagi budżetowej w poprzednich latach oraz brakiem perspektywicznego planowania skutków (następstw finansowych) decyzji co do kierunków polityki budżetowej, w szczególności polityki w zakresie zaciągania zobowiązań przez gminę.

Dane za rok 2014 prowadzą do wniosku, iż wykonanie przyjętego planu przekraczało realne możliwości finansowe gminy. Zwłaszcza dokonana w dniu 30 grudnia 2014 r. zmiana budżetu na rok 2014 – uwzględniająca realny poziom dochodów i wydatków gminy w tym roku – obrazuje brak możliwości realizacji przyjętego w poprzednich latach planu naprawy finansów gminy.

Tabela 3

Źródła finansowania deficytu budżetowego

Rok budżetowy	Zadłużenie (na dzień 31 grudnia danego roku) w zł	Wydatki na obsługę długu publicznego (odsetki) (na dzień 31 grudnia danego roku) w zł
2005	1 204 750,00	82 797,30
2006	2 597 750,00	62 092,76
2007	3 653 500,00	136 605,39
2008	5 512 500,00	242 415,31
2009	7 687 500,00	283 257,44
2010	9 659 591,41	395 885,96
2011	9 405 000,00	512 341,72
2012	8 156 000,00	590 944,00
2013	6 505 000,00	395 978,30
2014	5 955 000,00	309 962,67

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki powyższe są oczywistą konsekwencją polityki budżetowej w latach 2007–2011, w szczególności zaś finansowania każdorocznego deficytu budżetowego zewnętrznymi, zwrotnymi źródłami przychodowymi (pożyczkami i kredytami bankowymi). Uwzględnić w tym zakresie należy również prognozowane na lata 2015–2018 wydatki z tytułu obsługi długu publicznego (obejmujące prognozowaną kwotę 1 040 000,00 zł). Nadto, zwrócić uwagę należy na fakt, iż wydatki te służyły w dużej mierze finansowaniu nie zadań inwestycyjnych, ale bieżących wydatków. Szczególne wątpliwości budzi fakt poniesienia wysokich kosztów obsługi długu publicznego, przedstawionych zbiorczo w kolejnych latach w tabeli 3.

Kolejnym wnioskiem jest stwierdzenie, iż powyższe okoliczności, biorąc pod uwagę wskaźniki i wymagania stawiane przed autorami budżetu na lata 2015–2020, skutkują koniecznością krańcowej ostrożności w planowaniu dochodów i wydatków kolejnych, przyszłościowych budżetów gminy oraz unikaniem wszelkiego ryzyka związanego z zaciąganiem nowych zobowiązań długoterminowych (kredytów i pożyczek bankowych), w szczególności na cele inwestycyjne, ale również na bieżące wydatki związane z realizacją zadań własnych gminy.

Powyższe zestawienia prowadzą do stwierdzenia, iż brak dalekosiężnej, ostrożnej, racjonalnej i efektywnej polityki planowania deficytu i zadłużenia publicznego, czy też budżetu w ogólności, doprowadził do ośmiokrotnego wzrostu poziomu zadłużenia gminy na przestrzeni zaledwie pięciu lat (z kwoty 1 204 750,00 na dzień 31 grudnia 2005 r. do kwoty 9 659 591,41 na dzień

31 grudnia 2010 r., tj. 802%). Nie kompensuje tego obserwowany od 2011 roku spadek poziomu zadłużenia, z kwoty 9 659 591,41 zł na dzień 31 grudnia 2010 r. do kwoty 5 955 000,00 zł na dzień 31 grudnia 2014 r., tj. o 38%. Oznacza to, iż – przyjmując zachowanie w najbliższych latach stosunkowo stałego poziomu niwelacji zadłużenia – realnie przewidywane osiągnięcie poziomu zadłużenia gminy zbliżonego do poziomu wyjściowego z roku 2005 nastąpi nie wcześniej niż w roku 2019.

Co istotne, zważyć należy, iż mechanizmy kontroli projektu oraz wykonania budżetu za dane lata (w tym wewnętrzna działalność kontrolna Rady Miasta oraz kontrola ze strony RIO) okazały się nieskuteczne dla zapobieżenia zaistniałemu stanowi rzeczy. Mechanizmy te nie są bowiem – na co warto zwrócić uwagę – wystarczające dla skompensowania efektów kilkuletniego braku zrównowazonej polityki finansowej i budżetowej w gminie, w tym przede wszystkim nieracjonalnej polityki wydatkowej i generowania nadmiernych kosztów funkcjonowania jednostki.

Stanowi to wyraźne ostrzeżenie dla organów gminy, planujących i realizujących budżet i stawiające przed nimi konieczność zachowania obostrzonej, nawet w stosunku do szczególnych wymagań związanych z zarządzaniem finansami jednostki sektora finansów publicznych, ostrożności budżetowej, jak również ograniczenia realizacji jakichkolwiek zamierzeń związanych z inwestycjami wymagającymi finansowania ze źródeł kredytowych, w kolejno następujących po sobie przyszłych latach budżetowych. Ewentualne powtórzenie nieprawidłowości i braku realizmu w planowaniu budżetowym w kolejnych (przyszłych) latach, groziłoby zapaścią finansów gminy. Stąd, wszelkie wydatki (nawet o charakterze majątkowym) powinny być dokonywane ze starannym rozważeniem skutków dla sytuacji finansowej Gminy w latach przyszłych. Z drugiej strony, do oceny władz gminy pozostaje kwestia doboru priorytetów i ukształtowanie relacji pomiędzy dążeniem do zmniejszenia kwoty długu publicznego a podjęciem działań o charakterze inwestycyjnym. Należy mieć bowiem świadomość, iż dalsze utrzymywanie skrajnie rygorystycznej polityki ostrożności finansowej może mieć negatywny wpływ na realizację przez gminę zadań w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. W każdym wypadku, należy jednak unikać rozchwiania budżetu i ponownego obciążenia go zbyt wysokimi, na pewno zaś – niezaplanowanymi wcześniej, kosztami.

Równowaga budżetowa jednostki samorządu terytorialnego ma szczególne znaczenie w kontekście jej zdolności do dokonywania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Pomijając w tym miejscu rozważania odnośnie oceny zasadności konkretnych dokonywanych inwestycji, należy założyć, że wydatki inwestycyjne powinny generalnie służyć poprawie stanu infrastruktury gminnej, a w dalszym okresie czasu wpływać tym samym na polepszenie stanu zaspokajania przez gminę zbiorowych potrzeb jej mieszkańców.

Z uwagi na strukturę dochodów i wydatków gminy, zarówno w kontekście danego roku budżetowego, jak też w odniesieniu do wieloletniej polityki budżetowej i określonych nią wieloletnich planów inwestycyjnych, możliwymi źródłami sfinansowania inwestycji okazują się z reguły środki zewnętrzne. Środki te mogą pochodzić bądź z programów unijnych, rządowych lub wojewódzkich, albo też z zaciągniętych kredytów i pożyczek w instytucjach kredytowych lub u innych podmiotów, w których kompetencji leży udzielanie gminie pomocy finansowej.

Analiza polityki inwestycyjnej Gminy Dąbie w latach 2007–2014 wskazuje na to, iż zasadniczym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej gminy były pozyskiwane przez Gminę Dąbie kredyty i pożyczki. Stosunkowo niewielką część źródeł finansowania inwestycji w tym okresie stanowiły środki uzyskane w ramach dotacji publicznej. Zwrócić należy uwagę, że w okresie tym Gmina Dąbie nie korzysta z dostępnych programów unijnych. Jednocześnie zachodzi oczywista korelacja pomiędzy ponoszonymi wydatkami inwestycyjnymi, narastającym deficytem budżetowym oraz wzrostem zadłużenia gminy. Bliższa analiza obejmująca porównanie wysokości uzyskanego kredytu w danym roku budżetowym, a wysokości poczynionych nakładów inwestycyjnych, prowadzi do wniosku, iż zaciągane przez gminę kredyty i pożyczki jedynie w pewnej części były przeznaczane na wydatki o charakterze inwestycyjnym, znaczna część tych środków służyła natomiast pokryciu bieżących wydatków gminy oraz obsłudze długu publicznego (rosnących odsetek od poprzednio zaciągniętych kredytów). Nie ulega więc wątpliwości, że jest to przykład skrajnie nieracjonalnej polityki finansowej gminy.

Odnosząc powyższe uwagi do wykazu (struktury) wydatków inwestycyjnych w latach 2007–2014, należy wskazać, że relacja powyższa w poszczególnych latach kształtowała się następująco.

Tabela 4

Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2007 roku i charakterystyka źródeł ich finansowania

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
1	2	3
- 2 000 000,00 BS Witkowo, BGK Poznań	- infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi	81 052,14
- 85 800,00 FOGR dofinansowanie	- nadzór inwestorski wodociągu ul. Kolska	700,00
- 60 000,00 dotacja na wydatki inwestycyjne ŚDS	- sieć wodociągowa z przyłączami ul. Łęczycka -Wiesiołków, Leśna-11 Listopada (mapy, opracowanie projektu)	10 342,87
	- przebudowa drogi powiatowej Nr 3416 Lisice -Goszczędzka	49 307,81
	- przebudowa mostu przez rzekę Ner wraz z dojazdem w m. Chełmno w ciągu drogi powiatowej nr 3420 P mostu na rzece Ner w Chełmnie	66 075,20

1	2	3
- 44 694,00	- dofinansowanie do zakupu samochodu strażackiego	50 000,00
środki z rezerwy subwencji oświatowej – wymiana pokrycia dachowego SP Dąbie	- zakup pługa do odśnieżania dróg	25 620,00
- 28 131,00	- zakup agregatu prądotwórczego	7 025,09
środki z rezerwy subwencji oświatowej – dofinansowanie zakupu mebli dla szkół	- zakup bram wjazdowych dla strażnicy OSP Dąbie	21 899,00
	- zakup komputera	2 094,72
	- budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami etap III (studium wykonalności, aktualizacja kosztorysu)	31 423,74
	- udział w spółce oświetleniowej	21 500,00
	- zakup aeratora	4 196,80
	- przebudowa drogi w Majdanach etap I	205 303,93
	- przebudowa drogi Kupinin odc. II etap I	376 181,84
	- przebudowa drogi Lisice – Rośle etap II oraz droga Lisice – etap III	360 836,73
	- remont kotłowni przy hali sportowej	131 151,62
	- zakup kombajnu do sprzątania hali	10 247,73
	- zakup kuchni do przedszkola	5 123,00
	- dokumentacja projektowa – przekazanie środków dla Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji w Koninie	81 052,14
	- remont – odnowa drogi powiatowej nr 3416P Chełmno P. – Tarnówka w m. Grabina i Chuścín	111 736,21
	- modernizacja kotłowni oraz zakup garażu ŚDS Dąbie	60 000,00
	- zapłata za remonty dróg z roku 2006	194 825,84
	- pozostałe remonty dróg i naprawa mostu w m. Sobótka	149 232,65
	- remonty w szkołach (wymiana pokrycia dachowego SP Dąbie 167 357,94 zł)	223 736,84
2 218 625,00	Razem	2 280 655,90

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2007 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 103%.

Tabela 5

Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2008 roku i charakterystyka źródeł ich finansowania

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
1	2	3
- 2 000 000,00	- budowa wodociągu Dąbie–Wiesiołów o dł. 783 mb	41 512,15
BOŚ Konin	- przebudowa drogi powiatowej Rośle–Pieczew	90 048,83

1	2	3
- 300 000,00 BOŚ Poznań	- przebudowa mostu na rzece Ner w m. Chełmno	1 299 974,41
	- obudowa drogi gminnej w miejscowości Majdany	281 700,41
- 300 000,00 BS w Witkowie	- przebudowa drogi gminnej w miejscowości Kupinin odc. II etap II dł 500 mb	192 956,88
	- przebudowa drogi gminnej w miejscowości Lisice-Rośle etap III dł 600 mb	211 511,72
- 1 000 000,00 BS Witkowie (600 000,00 to kredyt krótkoterminowy spłacony w ciągu roku obrotowego)	- przebudowa drogi gminnej w miejscowości Karszew	129 803,73
	- udział w spółce oświetleniowej	21 500,00
	- zakup kosiarki samojezdnej	13 600,00
	- zakup kosiarki bijakowej bocznej	22 000,00
	- kanalizacja sanitarna ul. Ogrodowa mapy do celów projektowych, nadzór	11 145,80
- 28 000,00 dotacja na drogę w Majdanach	- termomodernizacja budynku SP w Chełmnie	140 329,33
	- zakup zmywarki z funkcją wyparzacza SP Dąbie	5 954,66
	- zakup patelni elektrycznej do świetlicy SP Dąbie	3 966,53
- 165 000,00 FOGR dofinanso- wanie	- odnowa drogi powiatowej Chełmno P.- Tarnówka w m. Grabina, droga Chruścin,	150 831,48
	- budowa placu parkingowo-rekreacyjnego w m. Chełmno	5 446,00
	- remonty w szkołach	105 908,54
3 793 000,00	Razem	2 728 190,47

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2008 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 71%.

Tabela 6

Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2009 roku i charakterystyka źródeł ich finansowania

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość in- westycji w zł
1	2	3
- 1 000 000,00 BOŚ Konin	- projekt budowy wodociągu w miejscowości Au- gustynów	4 270,00
	- przebudowa drogi powiatowej Rośle-Pieczew na odcinku 700 mb	95 161,10
- 1 800 000,00 BS Dąbie	- przebudowa drogi Baranowiec-Kupinin na odcin- ku 535 mb	151 548,86

1	2	3
- 300 000,00 BS Dąbie (500 000,00 krótkoter- minowy spłacony w ciągu roku obro- towego)	- przebudowa drogi Lisice etap IV na odcinku 200 mb	65 919,65
200 000,00 BS Malanów	- przebudowa drogi Rzuchów-Ladorudz	149 999,46
- 600 000,00 pożyczka WFOŚ	- projekt i kosztorys na rozbudowę strażnicy OSP Dąbie	18 300,00
- 120 000,00 dotacja FOGR	- projekt i kosztorys na rozbudowę strażnicy OSP Chełmno	2 800,00
- 107 381,15 PFRON – (bezpo- średnio na konto wykonawcy)	- studium wykonalności na zakup pojazdu ratowni- czo-gaśniczego z funkcją ratownictwa ekologicz- nego	6 000,00
- 99 592,00 dotacja Wojewody na wymianę dachu na budynku ŚDS	- termomodernizacja budynku SP w Chełmnie	103 149,18
- 85 389,00 dofinansowanie PROW na budowę placu rekreacyjne- go w m. Dąbie	- budowa windy dla osób niepełnosprawnych przy SP w Dąbiu	183 371,66
	- projekt sali gimnastycznej przy SP w Karsze- wie	16 459,70
	- projekt kompleksu sportowego w Dąbiu Moje Bo- isko – Orlik 2012	17 910,00
	- wymiana dachu na budynku ŚDS	99 592,50
	- dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosz- tów inwestycji ZGKiM	50 000,00
	- dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosz- tów inwestycji Odnowa GOK	36 000,00
	- opracowanie dokumentacji projektowej na świe- tlicę wiejską w miejscowości Chełmno	3 400,00
	- budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami etap III część 2, 3, etap IV	971 577,49
	- zakup rębaka	8 800,00
	- budowa placu rekreacyjnego w Chełmnie	288 017,40
	- remont – odnowa drogi powiatowej nr 3420P Chełmno-Czepów na odcinku Chru- ścin-Cichmiana	94 218,27
	- przebudowa drogi gminnej w m. Baranowiec	57 710,27
	- budowa placu rekreacyjnego w m. Dąbie – ul. Ko- ściuszki i 3 Maja, budowa linii kablowej oświe- tlenia ulicznego związanego z budową placu rekreacyjnego oraz z odnową parku miejskiego w Dąbiu	138 900,24
	- pozostałe naprawy dróg gminnych, remont mostu w m. Krzewo	71 702,97
	- remonty w szkołach	28 264,51
4 312 362,15	Razem	2 663 073,26

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2009 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 62%.

**Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2010 roku
i charakterystyka źródeł ich finansowania**

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwe- stycji w zł
- 350 000,00 BS Dąbie	- budowa wodociągu ul. 11 Listopada	47 214,40
300 000,00 BS Dąbie	- budowa chodnika przy drodze wojewódzkiej w Domaninie	200 000,00
- 3 000 000,00 BS Dąbie	- remont chodnika 1 Maja – Asnyka, Konopnic- kiej, Przemysłowa, Kilińskiego	143 726,14
- 683 903,42 BGK przekazana bezpośrednio firmie nie spłacana przez urząd	- przebudowa drogi gminnej Rzuchów–Lado- rudz	184 517,68
- 225 688,00 WFOŚiG	- przebudowa drogi gminnej Karszew–Krzewo	195 873,60
- 39 600,00 dotacja FOGR	- przebudowa drogi gminnej w Baranowcu	61 631,23
- 63 990,00 dotacja Radosna szkoła	- zakup ksera	5 246,00
- 666 000,00 dotacja boisko Orlik	- zakup pieca do centralnego ogrzewania urząd	37 860,00
- 177 059,00 środki PROW – plac rekreacyjny w m. Chełmno	- realizacja programu radosna szkoła – budowa placu zabaw przy SP w Chełmnie	155 694,48
- 50 000,00 WFOŚiGW	- budowa oczyszczalni ścieków przy SP w Kar- szewie	87 560,00
dotacja na budowę oczyszczalni ścieków przy SP Karszew (płatność bezpośrednia do wykonawcy z WFOŚ)	- dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosz- tów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyj- nych innych jednostek	5 000,00
- 111 185,00 dotacja Wojewody na wymianę dachu na budynku ŚDS	- wymiana częściowa dachu na budynku ŚDS	111 185,00
	- budowa kanalizacji sanitarnej etap III część 3	1 194 651,76
	- odnowa rynku w Dąbiu	7 442,00
	- zakup wózka widłowego dla ZGKiM	17 500,00
	- budowa kompleksu sportowego w Dąbiu Moje boisko – Orlik 2012	713 500,66
	- budowa placu zabaw dla dzieci w miejscowości Lisice	5 879,00
	- adaptacja remizy OSP Chełmno świetlicę wiej- ska	313,70
	- udział w przebudowie dróg Powiatowych Chru- ścin i Chełmno	112 148,94
	- przebudowa przepustu przy drodze wojewódz- kiej Nr 473 w m. Domanin	32 584,15
	- pozostałe naprawy dróg gminnych, odtworzenie rowu z przepustami, wykaszanie poboczy, napra- wa mostu w Sobótcie	195 144,80
	- remonty w szkołach	11 043,62
	- rewitalizacja parku miejskiego w Dąbiu	12 980,00
5 667 425,42	Razem	3 538 697,16

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2010 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 62%.

Tabela 8

**Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2011 roku
i charakterystyka źródeł ich finansowania**

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
– 1 720 000,00 BS Dąbie	– zakup pługu lemieszowego, montaż	31 466,85
	– projekt budowlany dodatkowych przyłączy kanalizacyjnych – kanalizacja sanitarna z przykanalikami ETAP III cz. 4	5 535,00
– 300 000,00 BS Dąbie krótko-terminowy	– budowa boiska sportowego Moje boisko – Orlik	441 830,30
	– geodezyjna inwentaryzacja sieci wodociągowej ul. 11 Listopada	1 000,00
– 5 000,00 dotacja – dofinansowanie projektu „Pięknieje Wielkopolska Wieś”	– remont drogi w m. Chruscin	46 744,20
	– zmywarka-wyparacz SP Dąbie	6 611,45
	– remonty w szkołach (plac manewrowy przy Szkole Podstawowej w Karszewie 29 131,65)	66 381,81
2 025 000,00	Razem	599 569,61

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2011 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 29%.

Tabela 9

**Wykaz wydatków inwestycyjnych w latach 2012–2014
i charakterystyka źródeł ich finansowania**

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
1	2	3
– 40 000,00 dotacja – dofinansowanie projektu „Pięknieje Wielkopolska Wieś”	– zakup pieca CO. urząd	14 500,00
	– opracowanie dokumentacji technicznej i kosztorysowej dla zadania wymiana kotła w budynku OSP w Dąbiu	1 845,00
	– remont chodnika na ul. Kilińskiego	34 016,15
	– zakup pieca co. SP Dąbie	10 000,00
	– zagospodarowanie terenu w m. Chełmno Bajkowy Zakątek	42 586,64
	– remonty w szkołach	31 250,30
	Razem 2012	134 198,09
40 000,00		

1	2	3
– 52 250,00 dotacja FOGR	– przebudowa drogi gminnej w miejscowości Majdany	160 785,19 175 634,08
– 54 733,00 dotacja na wydatki inwestycyjne ŚDS	– przebudowa drogi gminnej w miejscowości Rośle–Karszew	4 100,00
	– wykonanie mapy do celów projektowych budowa zbiorników bezodpływowych w m. Chełmno oraz dokumentacja projektowo-kosztorysowa wraz SWIOR	7 712,10 24 268,00
	– zakup programu – gospodarka odpadami	80 999,99
	– dofinansowanie średniego zestawu ratownictwa technicznego typu Holmatro dla OSP Dąbie	110 853,15 54 733,00
	– wymiana kotła grzewczego CO. kotłowni znajdującej się w budynku OSP Dąbie	20 706,31
	– wymiana kotłów CO. SP Chełmno	
	– odnowienie elewacji budynku ŚDS w Dąbiu	
	– remont w szkołach	
106 983,00	Razem 2013	639 791,82
– 129 000,00 dofinansowanie do dróg	– budowa sieci wodociągowej Dąbie–Wiesiołów etap II, Łąkowa–Wiesiołów	63 638,26
– 123 500,00 dofinansowanie do odnowy rynku w Dąbiu	– przebudowa drogi gminnej w miejscowości Majdany	153 571,40
	– przebudowa drogi gminnej w miejscowości Lisice	182 701,43
	– przebudowa drogi gminnej w miejscowości Rośle–Karszew	131 798,81
	– przebudowa drogi gminnej w miejscowości Gaj	133 288,12 3 699,00
	– zakup wertykulatora	18 000,00
	– dofinansowanie do samochodu strażackiego OSP Karszew	81 372,61 17 500,00
	– budowa garażu przy OSP Dąbie	210 142,95
	– dofinansowanie do samochodu policyjnego	40 062,58
	– Odnowa rynku w m. Dąbie – budowa fontanny	15 000,00
	– remont mostu w Krzewie	30 500,00
	– rozbiorka konstrukcji mostu w Chełmnie	57 050,10
	– instalacja wodociągowo hydrantowa SP Dąbie	109 384,51
	– plac zabaw Przedszkole Miejskie	
	– remonty w szkołach	
252 500,00	Razem 2014	1 247 709,77

Źródło: Opracowanie własne.

W latach 2011–2014 gmina nie zaciągała kredytów przeznaczonych na wydatki o charakterze inwestycyjnym. Uzasadnia to odstępianie od porównania wysokości uzyskanych kredytów do wysokości poniesionych wydatków.

Ocena powyższych danych prowadzi do następujących wniosków. Otóż w polityce inwestycyjnej Gminy Dąbie w okresie 2007–2014 należy wyróżnić 3 etapy. **Etap pierwszy** to okres 2007–2010, kiedy gmina zaciągała wysokie

zobowiązania kredytowe, z których pozyskane środki były w różnej skali przeznaczane na wydatki o charakterze inwestycyjnym. Pozostała część środków, jak należy zakładać, została zatem skonsumowana na bieżące wydatki, czyli sfinansowanie aktualnej w danym okresie działalności gminy, a także na obsługę rosnącego długu publicznego. Porównując powyższe dane z informacjami wynikającymi z analizy planowanych i wykonanych budżetów oraz źródeł narastającego deficytu i zadłużenia gminy, należy uznać, że inwestycje nie miały zasadniczego znaczenia dla naruszenia równowagi budżetowej gminy w tym okresie. Paradoksalnie uznać należy, iż gmina w latach 2007–2010 miała znacznie wyższe (przynajmniej potencjalnie) zdolności inwestycyjne, niż faktycznie wykorzystane. Można postawić tezę, że odpowiednio zaplanowana i wykonana polityka budżetowa, w szczególności wcześniejsze ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez gminę, umożliwiłoby wykonanie identycznego lub nawet większego poziomu inwestycji, a jednocześnie zapobiegłoby doprowadzeniu gminy na skraj utraty płynności finansowej i groźby przekroczenia wskaźników ostrożnościowych, wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Drugim etapem w analizowanym okresie są lata 2011–2013, kiedy gmina nie zaciągała kredytów, przeznaczonych na cele inwestycyjne. Dokonywane w tym okresie nakłady finansowe o charakterze inwestycyjnym, co istotne, kilkukrotnie przekraczają wysokość pozyskanych na ten cel środków. Biorąc wszakże pod uwagę ich wysokość (134 198,09 zł w roku 2012, przy dotacji w kwocie 40 000,00 zł, a także 639 791,82 zł w roku 2013, przy dotacji w kwocie 106 983,00 zł), uznać należy, że nie mają one znaczącego wpływu na stan finansów publicznych gminy, aczkolwiek niewątpliwie ich ponoszenie wpłynęło na mniejszy spadek wartości długu publicznego.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że Regionalna Izba Obrachunkowa wielokrotnie zwracała uwagę na brak realizacji w wydatkach gminy wcześniej planowanych wydatków inwestycyjnych. Zjawisko to jest w pewnym sensie oczywiste; odstępianie od dokonywania jakichkolwiek inwestycji związanych z koniecznością dalszego zadłużenia gminy, przy jednoczesnym braku wolnych środków własnych, w powiązaniu z koniecznością wdrożenia planu naprawy finansów gminy – i tym samym przeznaczenia wygenerowanej nadwyżki budżetowej na spłatę pochodzącego z lat poprzednich zadłużenia oraz spłatę powstałych od tego zadłużenia odsetek – było niestety jedynym racjonalnym krokiem, mogącym uchronić gminę przed zapaścią finansową.

Trzeci etap to rok 2014. Ocena roku 2014 pod kątem wydatków inwestycyjnych w powiązaniu z analizą struktury budżetu planowanego i zrealizowanego prowadzi do konieczności uznania tego czasu za kolejny odrębny okres w polityce inwestycyjnej. Po pierwsze, wskazać należy, że budżet na 2014 rok pierwotnie przewidywał osiągnięcie nadwyżki budżetowej w kwocie 513 000 zł. Jak już wskazano wyżej, ostatecznie osiągnięta nadwyżka budżetowa w stosunku do

łącznej wysokości długu publicznego i kosztów jego obsługi nie zrekompensowała nawet poniesionych w latach minionych wydatków na jego obsługę. Znaczenie osiągnięcia tej nadwyżki nie może być zatem kalkulowane w oderwaniu od danych dotyczących zadłużenia publicznego gminy, powstałego w latach minionych. Zarazem, krytyczna powinna pozostać ocena dokonywanych w tym czasie nakładów inwestycyjnych. Źródłem zastosowania takiej metody oceny dokonanych w tym zakresie inwestycji i ponoszonych z tego tytułu wydatków jest już wcześniej wskazywany poziom globalnego zadłużenia gminy. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż z dostępnych danych wynika, że wydatki inwestycyjne w tym roku – podobnie jak w okresie 2012–2013, nie znalazły odzwierciedlenia w pozyskaniu źródeł zewnętrznych, umożliwiających ich sfinansowanie bez istotnego wpływu na wysokość długu publicznego. Odwołując się w tym zakresie do opracowania zamieszczonego w tabeli 9, można stwierdzić, iż wartość wydatków o charakterze inwestycyjnym w tym roku stanowi dziesięciokrotność środków pozyskanych na nakłady inwestycyjne. Kwota uzyskanego dofinansowania wynosi zaledwie 10,34% poniesionych wydatków.

Z danych tych płyną dalsze istotne wnioski. Po pierwsze, całkowite odstąpienie od wydatków inwestycyjnych w praktyce działalności gminy nie jest możliwe. Istnieje obiektywna konieczność ich dokonywania, nawet w warunkach kryzysu finansów publicznych lub w okresie niwelowania jego skutków. Tym samym, nie sposób zaplanować długofalowej polityki finansowej opartej na założeniu, iż dzisiejsze wydatki inwestycyjne, zniwelujemy brakiem takich wydatków w kolejnych latach. Planowanie takie jest oderwane od realiów rzeczywistej działalności każdej jednostki organizacyjnej, a w szczególności jednostki samorządu terytorialnego.

Po drugie, jednym z priorytetowych zadań władz gminy jest aktywne poszukiwanie zewnętrznych, bezzwrotnych źródeł finansowania inwestycji. Biorąc pod uwagę, iż poziom infrastruktury gminy skutkuje tym, że potencjalne zapotrzebowanie na inwestycje występuje w niemal każdym sektorze jej działalności, oznacza to, iż – pomijając wydatki konieczne dla funkcjonowania gminy i jej jednostek – kształtowanie kierunków inwestycji powinno bardziej przyznawać priorytet zamierzeniom, które mogą uzyskać wsparcie zewnętrzne o charakterze bezzwrotnym, niż zamierzeniom, których finansowanie musi nastąpić ze środków własnych, a tym bardziej – kredytów i pożyczek. Oczywiście, kryterium to nie może być jedyną determinantą dokonywanych wyborów w sferze zamierzeń inwestycyjnych. Jednakże, względy te powinny być brane pod uwagę zwłaszcza przy planowaniu wszelkich długoterminowych inwestycji majątkowych.

Zarazem, trzecim wnioskiem w tym zakresie jest zalecenie analizy celowości dokonywanych inwestycji, szczególnie inwestycji finansowanych ze środków własnych lub z zastosowaniem mechanizmów zadłużeniowych (tj. oprocentowanych lub nieoprocentowanych, ale zwrotnych kredytów i pożyczek). Pro-

blematyka celowości dokonywania inwestycji jest w przypadku gminy o tyle skomplikowana, iż jednostka samorządu terytorialnego nie jest podmiotem mającym na celu generowanie zysku, ale zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową. Stąd, za celowy należało będzie uznać zasadniczo wydatek, zmierzający ku zaspokojeniu określonych potrzeb zbiorowych. Ocenę celowości komplikuje wszakże zarazem fakt jednoczesnego występowania wielu wymagających zaspokojenia potrzeb zbiorowych, przy ograniczonym limicie środków finansowych, niewystarczających na zaspokojenie wszystkich tych potrzeb. Stąd, wypływa konieczność wartościowania pomiędzy poszczególnymi zamierzeniami. Zważyć zarazem należy na decydującą w tym zakresie rolę władz gminy, tj. burmistrza i organu stanowiącego – rady gminy. Oba te organy, realizując swoje ustawowe kompetencje, powinny szacować potrzeby mieszkańców oraz w związku z tym (a właściwie w konsekwencji tego) planować działania inwestycyjne, wiążące się z dokonywaniem nakładów o takim charakterze. Oznacza to, iż o kierunkach działań inwestycyjnych gminy powinny, w warunkach polityki ostrożnościowej, decydować względy racjonalności, przemawiające za zastosowaniem określonego modelu wartościowania zamierzeń i celów inwestycyjnych.

Podstawowym systemem oceny inwestycji może być chociażby utrwalony system podziału nakładów na nakłady konieczne, nakłady podnoszące wartość majątku oraz nakłady o charakterze luksusowym (upiększającym, zbytkownym). Priorytetowe w tym układzie odniesienia pozostają nakłady konieczne dla zachowania substratu majątkowego (zapobieżeniu zużyciu, utracie wartości majątku), drugorzędnym – podnoszące wartość majątku, w który są inwestowane, bądź zwiększające stopień realizacji potrzeb wspólnoty i wynikających z nich zadań publicznych gminy. Za nieuzasadnione należy uznawać, wobec wysokiego poziomu zadłużenia gminy i konieczności prowadzenia polityki oszczędnościowej, dokonywanie jakichkolwiek nakładów o charakterze luksusowym, mających znaczenie wyłącznie „upiększające”. Rzecz jasna, zanegować należy również możliwość dokonywania wydatków, które w kolejnych latach będą wymagały dalszych nakładów (pod rygorem utraty wartości inwestycji i zmarnotrawienia wydatków poniesionych w poprzednich latach budżetowych).

Powyższe założenia o charakterze wartościującym prowadzą, jak już wspomniano, do konieczności dokonania krytycznego spojrzenia na część dokonanych w badanym okresie inwestycji i stawia to pod znakiem zapytania celowość dokonywania przynajmniej części z tych inwestycji. Szczególne kontrowersje może budzić np. fakt wydatkowania kwoty 81 372,61 zł na budowę fundamentów garażu przy OSP Dąbie, jak również poczynienie wydatków w ramach odnowy rynku w miejscowości Dąbie (budowa fontanny) w kwocie 210 142,95 zł.

Zestawienie tych kwot prowadzi do wniosku, że obciążąły one budżet gminy wydatkiem o wysokości 291 515,56 zł. Tymczasem, pierwszy z tych wydatków,

należy zakwalifikować do kategorii nakładów podnoszących wartość majątku i w jakiejś mierze wspomagających zaspokojenie potrzeb gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Zważyć jednakże należy, iż jak wynika z opracowanego w związku z tą inwestycją kosztorysu inwestorskiego, przewidywane wydatki z tytułu tej inwestycji wynosiłyby 660 354,39 zł (812 235,90 zł z VAT). Na inwestycję tę zarazem nie zostały zaplanowane żadne zewnętrzne źródła finansowania. Nie zabezpieczono i nie pozyskano żadnych środków zewnętrznych o charakterze zwrotnym lub bezzwrotnym. Stąd, biorąc pod uwagę stopień zadłużenia gminy, konieczność dalszej redukcji długu publicznego, jak również wyżej wskazane niezbędne wydatki inwestycyjne, występujące w okresie każdego roku budżetowego, ocena celowości projektowanej inwestycji powinna być w kontekście powyższych założeń negatywna. Tym samym, zakwestionować należy dokonanie w roku 2014 nakładów z nią związanych, szczególnie w aspekcie konieczności wstrzymania wykonywania przedmiotowej inwestycji, z uwagi na występujące w ocenie władz gminy ryzyko braku bieżących środków na sfinansowanie całości zamierzenia w przyszłych latach, związane z koniecznością realizacji programu naprawczego finansów publicznych.

Podobnie, należy dokonać obiektywnej oceny drugiej ze wskazanych inwestycji, tj. – *Odnowa rynku w miejscowości Dąbie – budowa fontanny*. Wydatki poniesione z tytułu tej inwestycji wyniosły 210 142,95 zł. Tymczasem, nakłady te nie mogą być uznane ani za nakłady konieczne, ani też ulepszające. Należą zatem do trzeciej kategorii wydatków – nakładów o charakterze luksusowym, służącym wyłącznie poprawie estetyki mienia gminnego, niepodnoszącym jego wartości ani też nie służącym jej zachowaniu. Poza kompetencjami autora pozostaje ocena realnej estetyki przedmiotowej inwestycji. Jednakże, ocena istniejących potrzeb wspólnoty samorządowej (np. chociażby konieczności modernizowania sieci wodociągowej i kanalizacyjnej) wskazuje, iż w sferze jej zapotrzebowania społecznego istnieją bardziej priorytetowe płaszczyzny, niż polepszanie estetyki rynku miejskiego. Nawet uwzględniając konieczność podjęcia określonych działań w tym zakresie, pojawia się pytanie o sens dokonywania tego typu inwestycji, zamiast ograniczenia się do działań typowo rekultywacyjnych. Tym bardziej w sytuacji, gdy w stosunku do potrzeb rewitalizacyjnych gminy stanowi niewielki ułamek teoretycznie możliwych do dokonania (przy teoretycznie nieograniczonym budżetowaniu) nakładów.

Przykłady te stanowić powinny ostrzeżenie dla władz gminy. Dalsze dokonywanie inwestycji, których ocena wypadnie – w kontekście ogólnej sytuacji finansowej gminy – negatywnie, może spowolnić proces poprawy finansów publicznych gminy, a także, co równie istotne – uniemożliwić, w warunkach realnej gospodarki budżetowej, dokonanie inwestycji i nakładów o charakterze koniecznym, bądź pożądanym z uwagi na konieczność zaspokojenia istotnych potrzeb wspólnoty samorządowej – nakładów ulepszających. Proponuje się w tym zakre-

sie, by każdą projektowaną inwestycję, pomijając drobne, bieżące wydatki inwestycyjne, poddawać wnikliwej analizie celowościowej, a efekty prowadzonych analiz utrzymywać w postaci odpowiednich dokumentów, pozwalających odtworzyć założenia i motywacje leżące u podstaw dokonywania określonych nakładów i skonfrontować zamierzenia z uzyskanym efektem końcowym.

Przykład Gminy Dąbie pokazuje nam wyraźnie czym kończy się nieracjonalne wydatkowanie pieniędzy publicznych oraz generowanie kosztów działania, które w dłuższej perspektywie czasu mogą grozić – a tak było w tym przypadku – zapaścią finansową jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że w omawianym przypadku zawiodły wszelkie mechanizmy kontroli, a poprawy w funkcjonowaniu jednostki należy upatrywać w momencie zmiany osobowej na stanowisku burmistrza i próbach wprowadzenia budżetu zadaniowego jako metody dysponowania pieniądzem publicznym w gminie.

4. BUDŻET ZADANIOWY

Nie ulega wątpliwości, że zmiany zachodzące w zarządzaniu publicznym polegające na przechodzeniu od administrowania do zarządzania publicznego odbywają się w sposób ewolucyjny i wymagają od administracji publicznej odzwierciedlenia i nieustannego doskonalenia standardów z zakresu organizacji i zarządzania. Głównym celem koncepcji zarządzania jest zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, przy jednoczesnym zwiększeniu ich jakości i satysfakcji klienta. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejęcie przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych⁴⁰⁹.

Bezsporne jest to, że budżet zadaniowy dobrze wpisuje się w nurt prac badawczych i wdrożeniowych określanych w literaturze światowej jako nowe zarządzanie publiczne⁴¹⁰. Dzisiaj mamy możliwość, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, ewidencjonowania wydatków budżetu państwa lub kosztów

⁴⁰⁹ B. Bobińska, *Paradygmat budżetu zadaniowego jako warunek efektywnego zarządzania w sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 727, s. 17–18; por. M. Kopera, *Zarządzanie budżetem w sektorze finansów publicznych*, (w:) *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, red. M. Będziaszek, N. Marska-Dzioba, D. T. Lubińska, Warszawa 2015, s. 179–191.

⁴¹⁰ T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 9.

jednostki sektora finansów publicznych poprzez układ zadaniowy, który jest udoskonaleniem sposobu gospodarowania środkami publicznymi oraz podwyższeniem sprawności organizacji i efektywności finansów publicznych. W budżetowaniu zadaniowym wiąże się zadania i wydatki publiczne z odpowiedzialnością za sprawność ich realizacji przez odpowiednie podmioty (tzw. ośrodki odpowiedzialności). Każda z pozostałych zasad paradygmatu budżetowania zadaniowego jest konsekwentnie w swoim zasadniczym wymiarze realizowana podmiotowo⁴¹¹. Nie ulega również wątpliwości, że zadaniowe planowanie i realizowanie budżetu zwiększa poziom partycypacji obywatelskiej w kształtowaniu struktury wydatków, usprawniając w ten sposób działanie jednostek samorządu terytorialnego⁴¹².

Próba przejścia z tradycyjnej na zadaniową formę budżetowania powinna być oparta na czterech zasadach:

- **przejrzystości** (*transparency*) – wprowadzenie nowej klasyfikacji zadaniowej o charakterze zadaniowo-podmiotowym;
- **wieloletniości** (*multiyear planning*) – wieloletnia projekcja wydatków dla zadań;
- **skuteczności** (*effectiveness*) i efektywności (*efficiency*) – określenie celów i mierników oraz porównanie efektów z wydatkowanymi środkami publicznymi;
- **konsolidacji** (*public expenditure consolidation*) – wieloletnia konsolidacja wydatków budżetu państwa z wydatkami (kosztami) wybranych funduszy publicznych i jednostek podsektora rządowego⁴¹³.

Budżet zadaniowy powinien zapewniać dokonywanie wydatków publicznych:

- w sposób celowy i oszczędny;
- z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Głównym celem wdrożenia budżetu zadaniowego jest zapewnienie przejrzystości procedur zarządzania środkami publicznymi oraz wprowadzanie działań, które w przyszłości przyniosą efekty w zakresie dokonywanych wydatków z wyrażnie sprecyzowanymi celami. Budżet zadaniowy (nie tylko zadania, ale głównie mierniki stopnia realizacji celów) wymaga nie tylko większej dyscypliny, ale jednocześnie stanowi ograniczenie swobody dysponowania środkami publicznymi (konieczność przeznaczania dochodów z określonych tytułów na

⁴¹¹ T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Warszawa 2010, s. 131–132.

⁴¹² A. J. Kożuch, L. Luty, *Partycypacyjne kształtowanie struktury wydatków jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 16–26.

⁴¹³ K. Pakoński, M. Piszczek, *Budżet zadaniowy*, Warszawa 2002, s. 32.

określone wydatki), dlatego też powinien przyczynić się do stabilizacji majątku publicznego (reinwestowanie środków uzyskanych ze sprzedaży i prywatyzacji). Ponadto jest traktowany jako element efektywnego zarządzania w nowoczesnej administracji, który poprzez odpowiednią motywację pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań i doskonalenie organizacji. Ideą budżetu zadaniowego jest efektywne zarządzanie, które poprzez układ zadaniowy (struktura) wydatków jest odzwierciedleniem realizacji konkretnych zadań i działań, przypisanych do określonych funkcji⁴¹⁴.

Skuteczne wdrożenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga przestrzegania pewnych zasad:

- formuła budżetu musi odzwierciedlać uchwalone wcześniej priorytety na dany rok;
- projekt budżetu musi być oparty na jednolicie opracowanych szczegółowych planach zadań, których łączny koszt jest równy sumie wydatków;
- kwoty i kierunki wydatków powinny odzwierciedlać cele;
- wszystkie zadania powinny być określone co do kosztu całkowitego, zakresu rzeczowego, harmonogramu realizacji oraz wskaźników efektywności;
- konieczne jest dostosowanie systemu księgowego do ewidencji i rozliczania wydatków w układzie zadaniowym;
- układ sprawozdawczy powinien pozwalać na porównanie poniesionych wydatków z osiągniętymi efektami w danym okresie;
- organizacja wewnętrznej struktury jednostki musi zapewniać możliwość delegowania odpowiedzialności za wykonanie zadań na właściwy stopień ich decydentów;
- opracowany budżet musi być czytelny i zrozumiały dla szerokiego grona odbiorców oraz zapewniać możliwość oceny przyjętych w nim założeń;
- konieczne jest opracowanie procedur regulujących proces budżetowania w jednostce dla racjonalizacji i obiektywizacji procesu zarządzania jej finansami;
- decydenci powinni identyfikować się z celami reformy budżetowej, by zapewnić jej skuteczne wdrożenie⁴¹⁵.

Wdrażanie budżetu zadaniowego jest długotrwałym procesem, w którym samo rzetelne i skrupulatne przygotowanie celów i mierników trwa najczęściej kilka miesięcy i ulega nieustannym modyfikacjom. Trzeba również pamiętać, że nie może on być budowany tylko ze względów politycznych, populistycznych czy marketingowych. Wówczas, prócz możliwości przechwalania się kolejnym przedsięwzięciem, nie przyniesie to oczekiwanych efektów. Fikcyjne budżeto-

⁴¹⁴ B. Bobińska, op. cit., s. 21–23.

⁴¹⁵ E. Posmyk, *Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania finansami JST, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posa-niensia” 2013, vol. 1, nr 4, s. 53.

wanie zadaniowe w dłuższej perspektywie czasowej przyniesie negatywne skutki w sferze finansowej, organizacyjnej, ale również społecznej⁴¹⁶.

Budżetowanie zadaniowe niesie ze sobą wiele korzyści, takich jak:

- usprawnienie zarządzania finansami poprzez powiązanie realizacji wydatków z osiąganiem zaplanowanych celów;
- zmianę sposobu określania kierunków wydatkowania środków poprzez zobiektywizowanie kryteriów kalkulacji sporządzonej dla projektu, co jest odwrotnością zasady przetargowo-uznaniowej i przyczynia się do podniesienia efektywności;
- wykorzystanie mechanizmów „gry rynkowej” pomiędzy jednostkami starającymi się o środki z budżetu, co daje możliwość porównywania zamierzeń i cen oferowanych usług przy założonych standardach;
- usprawnienie komunikacji poprzez większą czytelność budżetu zadaniowego dla odbiorców – społeczności lokalnej;
- skuteczniejszy sposób realizacji zakładanych rezultatów poprzez podział kompetencji i odpowiedzialności (likwidacja odpowiedzialności zbiorowej)⁴¹⁷.

Szczególnie widoczne stają się one w kontekście realizacji projektów finansowanych z Unii Europejskiej. Wśród najważniejszych wyróżnić możemy:

- zarządzanie projektami UE poprzez budżet zadaniowy pozwoli na priorytetyzację wydatków na te zadania, których rezultaty są najefektywniejsze i najbardziej korzystne społecznie;
- przejście z układu klasyfikacji budżetowej na układ zadaniowy umożliwi zarządzanie finansami i jednoczesną prezentację aspektów finansowych i rzeczowych tego procesu, co przekłada się na uproszczenie procedur rozliczeniowych projektu, którego postęp rzeczowy i finansowy jest analizowany w sposób ciągły, a to usprawnia proces weryfikacji realizacji wskaźników produktów i rezultatu w projektach unijnych;
- każde zadanie ma przypisany koszt (zarówno pośredni, jak i bezpośredni), co pozwala na dokonanie analiz porównawczych i racjonalizację wydatków, a w wypadku projektów objętych wsparciem UE pozwala wykazać efektywność wybranych projektów;
- stosowanie planowania w dłuższej perspektywie ograniczy liczbę decyzji podejmowanych *ad hoc* oraz usprawni osiąganie zakładanych celów średnio- i długookresowych, co pozwoli skuteczniej aplikować o środki z UE w kontekście lepszego przygotowania projektów i ich wcześniejszego zaplanowania w układzie rzeczowym i finansowym;

⁴¹⁶ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Warszawa 2010, s. 180.

⁴¹⁷ G. Kozun-Cieślak, *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 9, s. 15–16.

- jednostki konkurują o środki budżetowe, co powinno się przyczynić do możliwości wyboru najkorzystniejszej opcji wykonania zadania przy zachowaniu pożądaných standardów;
- konieczne staje się zapewnienie płynnego finansowania i oszczędnego wydatkowania środków na projekty UE;
- następuje przejście od odpowiedzialności zbiorowej do utworzenia zasad bezpośredniej odpowiedzialności poprzez przyporządkowanie do zadań osób decyzyjnych;
- następuje poprawa jakości zarządzania jednostek samorządu terytorialnego poprzez powiązanie strategii rozwoju z konkretnymi zadaniami, budowanie umiejętności przekładania celów na konkretne zadania inwestycyjne;
- zasady są jasne i przejrzyste poprzez bardziej przyjazną szerokiej grupie odbiorców formułę budżetu;
- zostają określone mierzalne efekty wykonywanych zadań⁴¹⁸.

Wdrożenie budżetu zadaniowego niesie ze sobą także pewne zagrożenia, które w głównej mierze dotyczą ustalania mierników i braku jednolitego procesu ich doboru. Zadania powinny być uporządkowane hierarchicznie, co stanowi dodatkową trudność dla danej jednostki lokalnej. Kolejnym utrudnieniem staje się proces zbierania i raportowania o sytuacji w danym momencie, szczególnie wówczas, gdy wykonawcami poszczególnych zadań są liczne odrębne jednostki, a zadania są bardzo rozdrobnione. Wpływa to też na możliwość oceny tak skonstruowanego budżetu przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo może się zdarzyć, że niewłaściwie skonstruowane wskaźniki mogą doprowadzić do sytuacji, w której projekty kierowane do wsparcia będą najbardziej efektywne finansowo, ale nie będą przynosić znaczących korzyści społecznych⁴¹⁹.

Nie ulega wątpliwości, że budżet zadaniowy jest metodą, która prowadzi do racjonalizacji kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Jego wdrażanie przynosi wiele korzyści, ale nie jest procesem prostym. Trudności z jego wdrożeniem wynikają m.in. z niechęci władz lokalnych, szczególnie gminnych, do zmiany sposobu budżetowania. Jak pokazuje opisany powyżej przykład Gminy Dąbie nieumiejętne tradycyjne budżetowanie doprowadziło do zapaści finansów publicznych gminy. Wydaje się, że podjęte pod koniec roku 2014 kroki naprawcze oraz próba zadaniowego budżetowania zabezpieczą tę

⁴¹⁸ J. Sierak, *Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów” 2011, nr 107, s. 116–118; por. A. J. Kożuch, *Rachunek kosztów działań jako wsparcie dla tworzenia budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą. Seria: Studia i Materiały” 2010, nr 30, s. 166–179.

⁴¹⁹ D. Burzyńska, *Budżet zadaniowy narzędziem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, nr 8, s. 263–264.

jednostkę na przyszłość. Czy jest to więc złoty środek, który racjonalizuje koszty działania jednostek samorządu terytorialnego? Trudno dziś jednoznacznie odpowiedzieć na tak postawione pytanie. Nie podlega jednak kwestii fakt, że próby jego wdrażania w jednostkach samorządowych, szczególnie na poziomie gminy, przynoszą pozytywne skutki w sferze finansowej, organizacyjnej, ale również – a może przede wszystkim – społecznej.

5. CENTRA USŁUG WSPÓLNYCH

Inną ciekawą inicjatywą jest niewątpliwie, wprowadzona już do polskiego ustawodawstwa, możliwość tworzenia tzw. Centrów Usług Wspólnych. Jest to rozwiązanie znane w praktyce międzynarodowej od końca lat 80. XX wieku. Stosowano je przede wszystkim w przedsiębiorstwach o rozproszonej strukturze organizacyjnej. Następnie zaczęto przenosić te rozwiązania na grunt administracji publicznych, w tym również jednostek samorządu terytorialnego. Tego typu rozwiązania zaczęły być szeroko stosowane między innymi w Wielkiej Brytanii, Holandii, Finlandii, Szwecji, Kanadzie, Australii oraz Stanach Zjednoczonych. Bazując na tych dobrych praktykach, takie możliwości pojawiły się również w Polsce⁴²⁰. Obszary, w ramach których najczęściej powoływane są na świecie Centra Usług Wspólnych to: gospodarka odpadami, urbanistyka, zaopatrzenie, usługi IT, księgowość i finanse, służby drogowe, zarządzanie zasobami ludzkimi, zdrowie, usługi biblioteczne, straż pożarna, turystyka i promocja regionu⁴²¹.

Istotą przedsięwzięcia o nazwie „Centrum Usług Wspólnych”, niezależnie od przedmiotu jego działania, jest współpraca. Mówiąc w dużym uproszczeniu pozwala ona łatwiej i taniej osiągać to, co w pojedynkę osiąga się trudno lub drogo. Przykładem są wspólne zakupy towarów i usług, planowanie i realizacja inwestycji, centralizacja funkcji administracyjnych, takich jak księgowość czy płace, wspólna obsługa informatyczna. Zdarza się, że wspólnie realizowane są także zadania podstawowe, m.in. obsługa interesantów, zarządzanie oświatą czy transportem zbiorowym.

Rację ma Tomasz Marcinek, gdy pisze „Wspólne działanie tworzy skalę, dzięki której można zmniejszyć koszty jednostkowe, zaangażować i utrzymać specjalistyczne kadry, podnieść jakość usług i poprawić ich dostępność, wykorzystać możliwości nowoczesnych technologii, a także osiągać wiele innych korzyści. Idea wspólnego działania jednostek samorządowych doczekała się

⁴²⁰ B. D. Niziołek, *Dobre praktyki drogą do Centrów Usług Wspólnych. Z doświadczeń Samorządowego Centrum Edukacji w Tarnowie*, „Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 17, s. 1.

⁴²¹ M. Kortt, B. Dollery, B. Grant, *Regional and Local Tensions: The Role of Shared Services*, „Public Policy” 2012, vol. 7, nr 1, s. 47–62.

w Polsce licznych projektów. Ich dotychczasowe efekty są bardzo zachęcające, co pozwala sądzić, że ta formuła organizowania pracy samorządów ma szansę przyjąć się w Polsce powszechnie. Z perspektywy polskiej administracji samorządowej główną przesłanką do zainteresowania centrami usług wspólnych są względy finansowe. Realizacja zadań własnych i zleconych przez rząd nie pozostawia samorządom nadwyżek, z których mogłyby finansować działalność rozwojową, a niekiedy nawet bieżącą. Pokażne środki pochłaniają także udziały własne samorządów w projektach finansowanych z funduszy UE. Wszystko to skutkuje sporym, niekiedy wręcz alarmującym, poziomem zadłużenia gmin i powiatów. Sytuacji nie poprawia fakt, że w związku z migracją ludności oraz zmianami demograficznymi samorządom spadają przychody. Dla wielu samorządów CUW-y są prawdopodobnie jedynym skutecznym sposobem stawienia czoła tym niekorzystnym tendencjom⁴²².

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw⁴²³ otworzyła nowe prawne możliwości znacznie szerszego aniżeli do tej pory wdrażania modelu wspólnej obsługi w samorządach. Powoływane na mocy nowych przepisów Centra Usług Wspólnych mogą zapewnić wspólną obsługę:

- jednostkom organizacyjnym jednostek samorządu terytorialnego zaliczanym do sektora finansów publicznych;
- samorządowym instytucjom kultury;
- innym zaliczanym do sektora finansów publicznych samorządowym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Jednostki na rzecz których może zostać zorganizowana wspólna obsługa określone są w ustawie mianem „jednostek obsługiwanych”. Jednostki świadczące wspólną obsługę określane są natomiast mianem „jednostek obsługujących”. Rola tę mogą pełnić: urząd gminy, starostwo powiatowe, urząd marszałkowski, inna jednostka samorządu terytorialnego, jednostka organizacyjna związku międzygminnego, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego. Głównymi celami tworzenia centrów usług wspólnych, są: poprawa efektywności zarządzania w administracji samorządowej, korzyści ekonomiczne wynikające z konsolidacji zarządzania oraz poprawa jakości usług publicznych świadczonych przez samorządy⁴²⁴.

⁴²² T. Marcinek, *Centra Usług Wspólnych drogą do racjonalnej i oszczędnej gospodarki w samorządach*, (w:) *Centra Usług Wspólnych w samorządach w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2016, s. 2–4.

⁴²³ Dz. U. 2015, poz. 1045 z późn. zm.

⁴²⁴ Z. Czepelak, *Możliwości racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące Centrów Usług Wspólnych*, „Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2015, nr 4, s. 1–2.

W przypadku jednostek organizacyjnych JST zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla zorganizowania wspólnej obsługi organ stanowiący JST będzie musiał podjąć uchwałę, która określi, w szczególności: jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Powyższa uchwała organu samorządowego będzie miała charakter wiążący dla objętych nią jednostek. Zorganizowanie wspólnej obsługi dla pozostałych rodzajów jednostek obsługiwanych (samorządowych instytucji kultury i samorządowych osób prawnych) może następować na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, w którym należy określić zakres tej obsługi. Zamiar zawarcia takiego porozumienia musi być wcześniej zgłoszony, odpowiednio, do wójta/zarządu powiatu/zarządu województwa. Zakres obsługi określa zawarte porozumienie. Dodatkowo należy pamiętać, że w przypadku przekazania obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości są one przekazywane w całości. W ustawie zastrzeżono także, że zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sfery finansów publicznych w zakresie dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przenoszenia wydatków w tym planie. Oznacza to, że ciężar decyzyjny w zakresie najważniejszych spraw z zakresu gospodarki finansowej spoczywać będzie nadal na kierowniku jednostki obsługiwanej, co stanowi gwarancję samodzielności tych jednostek. Z przepisami stwarzającymi podstawę prawną dla zapewnienia wspólnej obsługi zostały skorelowane odpowiednie zmiany w ustawie o finansach publicznych i w ustawie o rachunkowości, które wyznaczają m.in. zasady podziału odpowiedzialności w przypadku przekazania zadań pomiędzy kierownikiem jednostki obsługiwanej a kierownikiem jednostki obsługującej. Ponadto z dniem 1 stycznia 2016 r. weszły w życie zmiany do ustawy o rachunkowości, których celem było usprawnienie funkcjonowania i organizowania zadań publicznych (własnych i zleconych), które jednostki samorządu terytorialnego wykonują na rzecz obywateli. Organy lub podmioty zarządzające samorządowymi osobami prawnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych mogą powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie funkcji obsługowych instytucjom stworzonym do tego celu przez jednostki samorządu terytorialnego⁴²⁵.

Proces wprowadzania do struktur samorządowych nowych jednostek, jakimi są Centra Usług Wspólnych, wymaga odpowiedniego przygotowania, przemyślenia i zaplanowania. Proces reorganizacji związany z ich tworzeniem wpływa nie tylko na jego uczestników (jednostki obsługiwane i obsługujące), ale również na pozostałe elementy organizacji, czyli zarówno organ JST, jak i pozo-

⁴²⁵ Ibidem; por. M. Krajewski, *Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym*, „Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 14, s. 1–8.

stałe jednostki organizacyjne, które w nim funkcjonują. Dodatkowo należy się liczyć z napięciami związanymi z ograniczeniem zatrudnienia oraz z otoczeniem politycznym. Zanim samorząd podejmie decyzję o organizowaniu CUW należy dokonać analizy uwzględniającej różne aspekty organizacyjne oraz opłacalność finansową tego przedsięwzięcia. Działanie Centrów Usług Wspólnych niesie ze sobą wiele korzyści, ale również zagrożeń. Do korzyści zaliczyć możemy:

- oszczędności (zmniejszenie kosztów działalności operacyjnej);
- wspólne zakupy towarów i usług;
- poprawę wykorzystania potencjału kadrowego i infrastrukturalnego;
- pracę zespołową i konieczność współpracy różnych podmiotów;
- synchronizację pracy, odpowiedni podział ról i obowiązków;
- możliwość skoncentrowania się na działalności merytorycznej;
- motywację obniżenia kosztów prowadzenia działalności;
- motywację zwiększenia efektywności i konkurencyjności.

Do zagrożeń natomiast, jakie niesie ze sobą utworzenie Centrum Usług Wspólnych, zaliczamy:

- konieczność dokonania zwolnień personelu;
- obawę przed zmianami;
- roszczeniowe postawy pracowników i brak chęci uczestniczenia w zmianach;
- pracę zespołową i konieczność współpracy różnych podmiotów (jest zarówno szansa, jak i zagrożenie);
- konieczność doksztalcania personelu;
- potencjalne konsekwencje polityczne – obawy decydentów;
- brak współpracy pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym jednostki;
- niska kultura organizacyjna⁴²⁶.

Mimo że omawiane rozwiązania prawne są stosunkowo nowe, to nie ulega wątpliwości, że w oparciu o wcześniejsze reguły powstawały w naszym kraju tego rodzaju inicjatywy. Na mapie Polski można znaleźć pozytywne przykłady działania Centrów Usług Wspólnych (choć w momencie ich powstawania tak ich nie nazywano) w różnych obszarach działalności jednostek samorządu terytorialnego, które nie tylko obniżają koszty funkcjonowania danego sektora, ale również usprawniają jego organizację. Dla przykładu 1 września 2000 roku w powiecie tarnowskim, jako pierwszym w Małopolsce oraz jednym z pierwszych w Polsce, powstała placówka świadcząca usług metodyczne dla nauczycieli – Samorządowe Centrum Edukacji o charakterze powiatowo-gminnym. Po kilkunastu latach doświadczeń widać wyraźnie, że rozwiązanie to przyniosło

⁴²⁶ M. Wójcik, *CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST*. Prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej, Warszawa, Poznań, Katowice, październik 2015 r.

wymierne korzyści zarówno w zakresie finansów samorządowych, jak i poprawy efektywności pracy w tym obszarze⁴²⁷.

Kończąc rozważania z tego obszaru, warto jeszcze wspomnieć o szerokich możliwościach dokonywania wspólnych zakupów towarów czy usług przez jednostki samorządu terytorialnego, które stają się coraz powszechniejszym mechanizmem, pozwalającym racjonalizować koszty ich działania. Jest to przejaw skutecznej centralizacji w udzielaniu zamówień publicznych. Mechanizm działa dokładnie tak samo, jak w przypadku sektora prywatnego. Poprzez zakup w grupie partnerów np. prądu elektrycznego czy gazu, uzyskujemy efekt skali, co bezpośrednio wpływa na cenę danej usługi czy towaru, ale także jakość obsługi tak dużego klienta, który przestaje być petentem, a staje się realnym partnerem dla usługodawcy zewnętrznego. W tym przypadku mamy do czynienia z optymalną alokacją zasobów. Obserwujemy również wspólne zakupy taboru tramwajowego, autobusowego, sprzętu informatycznego, mediów różnego rodzaju i wiele więcej. Tego typu działania mają miejsce przede wszystkim na tych obszarach, gdzie dochodzi do zorganizowanej działalności jednostek samorządu terytorialnego, np. obszarach metropolitalnych czy związkach międzygminnych. Dużo trudniej realizować takie przedsięwzięcia na terenach o mniejszej koncentracji zabudowy i słabszym zorganizowaniu, np. na terenach wiejskich. Mimo to tam też zdarzają się tego rodzaju inicjatywy, np. wspólne przetargi śmieciowe, które prowadzą do rozbicia monopolizacji rynku śmieciowego przez firmy świadczące tego typu usługi. Wspólny przetarg śmieciowy realizowany przez 3–4 gminy sprawia, że dotychczas równomiernie dzielące się rynkiem firmy muszą zacząć ze sobą rywalizować w oparciu o reguły gry rynkowej. Skutkuje to najczęściej obniżeniem ceny i stanowi niewątpliwie element racjonalizacji kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego⁴²⁸.

6. PROPOZYCJE ZMIAN W SYSTEMIE FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH

Bezsporne jest to, że przez wiele lat funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce dominował tradycyjny model zarządzania finansami. Nie ulega wątpliwości, że zmiany zachodzące w zarządzaniu publicznym polegające na przechodzeniu od administrowania do zarządzania publicznego odbywają się

⁴²⁷ B. D. Niziołek, op. cit., s. 2–3.

⁴²⁸ Zob. K. Król, *Ekspertyza na temat oszczędności dla samorządów terytorialnych wynikających ze wspólnych zakupów sprzętu informatycznego dla szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych*, „Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 5, s. 1–7.

w sposób ewolucyjny i wymagają od administracji publicznej wdrażania i nieustannego doskonalenia standardów z zakresu organizacji i zarządzania. Głównym celem koncepcji zarządzania jest zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, przy jednoczesnym zwiększeniu ich jakości i satysfakcji klienta. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przyjęcie przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych⁴²⁹.

W literaturze przedmiotu oraz w postulatach samego środowiska samorządowego coraz częściej pojawiają się postulaty dotyczące zmian w systemie finansów lokalnych. Wiele z postulatów znalazło już swoje odzwierciedlenie w praktyce samorządowej i swoje umocowanie prawne. Należy tu wskazać proces nazywany popularnie centralizacją VAT-u i propozycje zmian w zakresie funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych.

W pierwszym przypadku tematyka ta stała się przedmiotem dyskusji w niemal każdej polskiej jednostce samorządu terytorialnego w związku z wprowadzeniem ustawy z dnia 5 września 2016 r. zwanej powszechnie „ustawą centralizacyjną”, której regulacja zobowiązała jednostki samorządu do rozliczania podatku od towarów i usług w ramach systemu skonsolidowanego, łącznie z utworzonymi jednostkami organizacyjnymi. Jak słusznie zauważają Iwona Wieczorek i Krystian M. Ziemiński, do roku 2013 powszechnie akceptowaną procedurą było odrębne rejestrowanie dla celów rozliczeń podatku samorządowych jednostek organizacyjnych. Zmiany zostały zapoczątkowane w 2013 r., gdzie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wydał uchwałę orzekającą w przedmiocie braku statusu prawnopodatkowego samorządowej jednostki budżetowej na gruncie podatku od towarów i usług. Definitywnie, jednak wątpliwości rozstrzygnął Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wskazując na brak samodzielności podatkowej na gruncie podatku od towarów i usług tego typu jednostek. W efekcie tych wydarzeń koniecznym stało się przyjęcie nowego rozwiązania. Efektem prac stała się ustawa z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu

⁴²⁹ B. Bobińska, *Paradygmat budżetu zadaniowego jako warunek efektywnego zarządzania w sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 727, s. 17–18; por. M. Kopera, *Zarządzanie budżetem w sektorze finansów publicznych*, (w:) *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, red. M. Będziaszek, N. Marska-Dzioba, D. T. Lubińska, Warszawa 2015, s. 179–191.

Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego⁴³⁰, która weszła w życie 1 października 2016 r., formułując bezwzględny obowiązek scentralizowania rozliczeń podatku od towarów i usług w samorządach najpóźniej z dniem 1 stycznia 2017 roku. Zasadniczym jej celem było wprowadzenie do polskiego systemu podatkowego regulacji umożliwiających dokonanie centralizacji rozliczeń w zakresie podatku od towarów i usług (VAT) przez jednostki samorządu terytorialnego. Za wcześniej jeszcze na ocenę praktycznego funkcjonowania nowej regulacji, ale zmiana ta w istotny sposób wpłynęła na lokalny system finansowy⁴³¹.

W drugim przypadku – *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 1409)* należy wskazać, że projekt ten dotyczy wzmocnienia kontrolnej i pomocniczej wobec samorządu terytorialnego funkcji regionalnych izb obrachunkowych, co ma pozwolić m.in. na skuteczniejsze przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom związanym z nadmiernym zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego i spowoduje wzmocnienie pozycji gospodarczej samorządu terytorialnego. Faktem jest, że nowelizacja ustawy w wielu punktach wychodzi naprzeciw licznym postulatam zarówno jurysprudencji, jak i praktyków finansów samorządowych. Jak zauważa Michał Król, oprócz poszerzenia zakresu kontroli w postulowanych kierunkach, doprecyzowano również przepisy ustawy, w szczególności tam gdzie w praktyce niejednokrotnie prowadziło to do luk w zakresie kontroli regionalnych izb obrachunkowych; a także do poprawienia uchybień i omyłek, które pozostawały jeszcze w dotychczasowej wersji ustawy. Chcąc streścić wprowadzone zmiany można powiedzieć, że poszerzeniu uległ podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli, wprowadzono zmiany dotyczące nadzoru RIO oraz zmiany dotyczące organizacji działania izb. Wątpliwości środowiska samorządowego budzą właściwie przepisy dotyczące powoływania prezesa izby. Na jednoznaczne opinie dotyczące funkcjonowania nowego modelu RIO należy jeszcze poczekać⁴³².

W środowisku samorządowym, jak również w literaturze przedmiotu pojawia się jednak znacznie więcej postulatów dotyczących zmian w zakresie finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że część z nich

⁴³⁰ Dz. U. 2016, poz. 1454.

⁴³¹ W sposób kompleksowy zagadnienie to zaprezentowane zostało w pracy: I. Wiczorek, K. M. Ziemiński (red.), *Konsolidacja rozliczeń VAT w jednostkach samorządu terytorialnego. Aspekt praktyczny wdrożenia oraz rozliczenia VAT naliczonego metodą współczynnika*, Łódź 2017.

⁴³² Zob. M. Król, *Opinia narodowego instytutu samorządu terytorialnego nt. projektu o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych /projekt 13.07.2016 r./*, „Opinie i Analizy” NIST 2016, nr 8.

przewija się w tym dyskursie od wielu już lat. W sposób kompleksowy i usystematyzowany podsumował te postulaty Wojciech Misiąg w opracowaniu *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*. Jego zdaniem, od nowego systemu wymagać powinniśmy, by:

- był prostszy od systemu obowiązującego obecnie, co dotyczy w szczególności takich elementów obecnego systemu jak:
 - algorytmy obliczania wysokości poszczególnych części subwencji ogólnej;
 - algorytmy – jeśli w ogóle istnieją – planowania środków na dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej;
- pozwolił jednostkom samorządu terytorialnego na bardziej elastyczne gospodarowanie środkami finansowymi znajdującymi się w ich dyspozycji;
- zapewnił małym gminom większe środki, a dużym gminom miejskim – silniejszą motywację do działań na rzecz zwiększania dochodów własnych.

W. Misiąg dodaje również, że ze względu na sytuację finansów publicznych w Polsce – poprawiającą się, lecz nadal daleką od stanu równowagi – powinniśmy również zakładać, że nowy system nie powinien w istotny sposób zmieniać proporcji podziału środków publicznych pomiędzy instytucje centralne i jednostki samorządu terytorialnego. Z przedstawionej przez niego analizy wynika ponadto, że zmiany w systemie finansów samorządowych powinny w pierwszej kolejności koncentrować się na:

- zniesieniu – lub radykalnym ograniczeniu – zakresu zadań zleconych z mocy ustaw, poprzez:
 - dokonanie przeglądu zadań zleconych;
 - nadanie pozostałym zadaniom, mającym obecnie status zadań zleconych, statusu obowiązkowych zadań własnych;
- rozszerzeniu zakresu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego;
- zmianie konstrukcji subwencji ogólnej i nadaniu jej *stricte* wyrównawczego charakteru, co wymagałoby w szczególności:
 - zniesienia subwencji oświatowej;
 - uzależnieniu subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego i od normatywnych kosztów wykonywania zadań;
- rozszerzeniu zakresu dochodów własnych;
- ograniczeniu zakresu dotacji celowych.

Zdaniem autora, najbardziej efektywną metodą wdrażania nowego systemu dochodów JST byłoby równoczesne wprowadzenie wszystkich wymienionych zmian, co oznacza konieczność opracowania i uchwalenia nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴³³. Nie ulega wątpliwości, że po

⁴³³ W. Misiąg, *Finanse samorządowe...*, op. cit., s. 36–44.

ponad ćwierćwieczu funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce pojawia się potrzeba dokonania zmian w zakresie finansów lokalnych. Wskazywany w tym opracowaniu ich kierunek wydaje się być zasadny i przyczyniał się będzie do budowy państwa demokratycznego w Polsce.

ZAKOŃCZENIE

Niespełna trzy dekady doświadczeń samorządowych to czas, w którym można pokusić się o pierwsze podsumowania związane z przeprowadzonym w Polsce procesem decentralizacji władzy, który stał się kluczowym elementem transformacji systemowej po 1989 roku. Skupiając uwagę na dwóch obszarach, omawianych w tym opracowaniu, a więc wymiarze wyborczym oraz finansowym polskiego samorządu terytorialnego, można także sformułować kilka zasadniczych wniosków.

Przyglądając się ewolucji samorządowego prawa wyborczego możemy jasno stwierdzić, że zasady rywalizacji wyborczej na poziomie lokalnym i regionalnym stają się coraz bardziej sformalizowane i skomplikowane także dla politycznych decydentów. Nie ulega również wątpliwości, że proces ten znacznie utrudnia lokalnym komitetom wyborczym – szczególnie tym, które po raz pierwszych próbują swoich sił na rynku wyborczym – start w wyborach samorządowych. Znacznie lepiej z kwestiami proceduralnymi oraz finansowymi związanymi z procesem wyborczym radzą sobie dobrze zorganizowane komitety wyborcze, w tym przede wszystkim komitety partii politycznych. Coś co w 1990 roku można było nazwać spontanicznym udziałem w wyborach, dziś jest potężnym przedsięwzięciem logistycznym, finansowym oraz organizacyjnym.

Należy także zaznaczyć, że wiele zmian w samorządowej ordynacji wyborczej miało charakter koniunkturalny i inspirowane były przez wiodące partie polityczne niezależnie od ich charakteru. Historia zmian prawa wyborczego wyraźnie wskazuje, że część z nich miała na celu realizację konkretnych interesów politycznych, niespecjalnie mając natomiast odniesienie do rzeczywistości lokalnej. Nie inaczej wyglądają propozycje zmian Kodeksu wyborczego aktualnie procedowane w parlamencie. Wiele z proponowanych rozwiązań, jak na przykład zmiana podmiotu wyznaczającego okręgi wyborcze, ograniczenie kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, czy chociażby powrót do wyborów proporcjonalnych na poziomie lokalnym wskazują, że u ich podłoża może znajdować się chęć zwiększenia swoich własnych szans wyborczych. Tego rodzaju działania, zarówno z przeszłości, jak i teraźniejszości, należy skrytykować, bowiem do podstawowych zasad prawa wyborczego należy zaliczyć jego stabilność i przewidywalność, o czym w Polsce nie może być mowy, bowiem nigdy w historii współczesnych wyborów samorządowych w dwóch następujących po sobie elekcjach nie głosowano w oparciu o te same zasady.

Wreszcie przyglądając się lokalnej scenie politycznej, możemy odnotować coraz wyraźniej postępujący proces personalizacji polityki. Jego efektem jest dynamiczniejsza kampania wyborcza, która podkreśla cechy osobowe kandydata, marginalizując znaczenie poszczególnych ugrupowań czy komitetów wyborczych wyborców. Momentem kluczowym dla tego procesu było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w 2002 roku. Z perspektywy lat należy uznać tę decyzję za słuszną. Podobnie – zdaniem autora – wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach, z wyjątkiem miast na prawach powiatu, sprawiło, że wyborca w dużo bardziej czytelny sposób oddaje swój głos na poszczególnych kandydatów, mimo że JOW-y deformują nieco realne poparcie wyborcze danych ugrupowań. Wydaje się więc, że personalizacja polityki na poziomie lokalnym przyniosła pozytywne efekty i należy bacznie obserwować jej dalszy rozwój, szczególnie na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego – w powiatach i województwach.

Jeśli chodzi natomiast o aspekt finansowy działania jednostek samorządu terytorialnego należy podkreślić, że w toku 27 lat doświadczeń finansowe podstawy ich funkcjonowania były wielokrotnie modyfikowane, często ze stratą dla gmin, powiatów i województw. Zjawiskiem bardzo niepokojącym jest przede wszystkim fakt przekazywania przez administrację rządową coraz to nowych zadań publicznych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego bez odpowiedniego zabezpieczenia środków finansowych. Skutkuje to często obniżeniem jakości świadczonych usług publicznych, bądź też uszczupleniem lokalnych budżetów, które muszą być w części przeznaczane na uzupełnienie braków finansowych w związku z realizacją nowych zadań.

Ponadto nieracjonalne gospodarowanie pieniędzem publicznym – co wykazano na przykładzie gminy Dąbie – prowadzić może do finansowej zapaści, a dotychczas stosowane metody nadzoru i kontroli, bez świadomej i odpowiedzialnej polityki finansowej, po prostu zawodzą. Stąd postuluje się wprowadzenie mechanizmów, które miałyby usprawniać proces zarządzania finansami lokalnymi, takie jak chociażby budżet zadaniowy czy Centra Usług Wspólnych. Wydaje się również, że reformy wymaga system funkcjonowania Regionalnych Izb Obrachunkowych. Działania w tych obszarach zostały już zainicjowane zarówno przez administrację rządową, często w efekcie postulatów środowiska samorządowego oraz naukowego. Na jednoznaczne efekty proponowanych zmian w lokalnym systemie finansów publicznych należy jednak jeszcze poczekać. Niezależnie od powyższego, proces zmian w obszarze finansów lokalnych będzie nadal bardzo dynamiczny z uwagi na zmieniające się otoczenie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

I. Akty prawne:

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1107).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952, Nr 33, poz. 232).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz. U. 1922, Nr 90, poz. 829).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933, Nr 35, poz. 294).
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. 1944, Nr 5, poz. 22).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. 1950, Nr 14, poz. 130 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2014, poz. 121 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2014, poz. 1619).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2014, poz. 191 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 2012, poz. 1356 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. 2015, poz. 1446).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. 1983, Nr 41, poz. 185).
- Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. 1988, Nr 19, poz. 130).

- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2013, poz. 1169 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 444).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 94).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 96).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. 1990, Nr 21, poz. 123).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990, Nr 21, poz. 124 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990, Nr 32, poz. 191).
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1990, Nr 34, poz. 198).
- Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1990, Nr 34, poz. 201).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990, Nr 89, poz. 518).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2014, poz. 849 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. 1993, Nr 129, poz. 600).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2013, poz. 330 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz. U. 2014, poz. 730 z późn. zm.).
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o referendum gminnym (Dz. U. 1996, Nr 84, poz. 386 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2014, poz. 518 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. (Dz. U. 1997, Nr 137, poz. 926 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 577).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 1998, Nr 95, poz. 602).

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. 1998, Nr 106, poz. 668).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2009, Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. 1998, Nr 133, poz. 872).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2011, Nr 232, poz. 1378 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2013, poz. 1030 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. 2001, Nr 125, poz. 1371 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2013, poz. 907 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005, Nr 14, poz. 114 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2008, Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. 2012, poz. 124 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015, poz. 1045 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. 1997, Nr 129, poz. 844).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. 2000, Nr 66, poz. 800 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2001, Nr 137, poz. 1541 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. 2002, Nr 27, poz. 271 z późn. zm.).

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń społecznych (Dz. U. 2009, Nr 43, poz. 349).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2014, poz. 1786).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2009 roku w sprawie dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej (Dz. U. 2009, Nr 60, poz. 494 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. 2010, Nr 38, poz. 207 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. 2010, Nr 43, poz. 247 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2010, Nr 128, poz. 861 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011, Nr 14, poz. 67 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. 2013, poz. 167).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2014, poz. 119).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji (Dz. U. 1944, Nr 2, poz. 8).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. 1944, Nr 14, poz. 74).
- Uchwała nr VI/33/99 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 1999 roku w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Chełmninie.
- Uchwała nr VI/32/99 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 1999 roku w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Dąbiu.
- Uchwała nr XVI/36/99 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 1999 roku w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Karszewie.

- Uchwała nr VII/40/2003 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 12 czerwca 2003 roku w sprawie Statutu Gminy Dąbie.
- Uchwała nr XXIX/191/2005 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2006.
- Uchwała nr XXXI/2005/2006 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 2006 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2005 rok.
- Uchwała nr III/19/2006 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 8 grudnia 2006 roku w sprawie zmian w budżecie na 2006 rok.
- Uchwała nr VII/34/2007 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 26 marca 2007 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Dąbie na rok 2007.
- Uchwała nr VIII/44/2007 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 23 kwietnia 2007 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2006 rok.
- Uchwała nr XIV/96/2007 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 grudnia 2007 roku w sprawie budżetu gminy na rok 2008.
- Uchwała nr XIV/97/2007 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 grudnia 2007 roku w sprawie zmian w budżecie na 2007 rok.
- Uchwała nr XVII/125/2008 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 2008 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2007 rok.
- Uchwała nr XXII/179/2008 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 29 grudnia 2008 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2009.
- Uchwała nr XXII/180/2008 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 29 grudnia 2008 roku w sprawie zmian w budżecie na 2008 rok.
- Uchwała nr XXV/200/2009 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 2009 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2008 rok.
- Uchwała nr XXXV/258/2010 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 2010 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2009 rok.
- Uchwała nr XXXI/233/2009 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 25 listopada 2009 roku w sprawie uchwalenia regulaminu nagród dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Dąbie.
- Uchwała nr XXXII/235/2009 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 grudnia 2009 roku w sprawie budżetu na 2010 rok.
- Uchwała nr III/8/2010 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 30 grudnia 2010 roku w sprawie zmian budżetu gminy na 2010 rok.
- Uchwała nr IV/14/2011 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 stycznia 2011 roku w sprawie budżetu na 2011 rok.
- Uchwała nr IX/40/2011 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 czerwca 2011 roku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2010 rok.
- Uchwała nr IX/41/2011 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 czerwca 2011 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2010 rok.
- Uchwała nr XIV/120/2012 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 31 stycznia 2012 roku w sprawie budżetu na 2012 rok.

- Uchwała nr XVI/130/2012 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 30 marca 2012 roku w sprawie określenia granic obwodu gimnazjum w Dąbiu.
- Uchwała nr XVII/134/2012 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2011 rok.
- Uchwała nr XXIV/183/2013 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 29 stycznia 2013 roku w sprawie budżetu gminy na 2013 rok.
- Uchwała nr XXVIII/214/2013 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2012 rok.
- Uchwała nr XXVIII/215/2013 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2012 rok.
- Uchwała nr XXXII/244/2013 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 30 grudnia 2013 roku w sprawie uchwały budżetowej na 2014 rok.
- Uchwała nr XXXVI/281/2014 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 23 czerwca 2014 roku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2013 rok.
- Uchwała nr XXXVI/282/2014 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 23 czerwca 2014 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2013 rok.
- Uchwała nr VIII/55/2015 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2014 rok.
- Uchwała nr VIII/56/2015 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2014 rok.
- Uchwała nr XI/85/2015 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 października 2015 roku w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Dąbie.
- Uchwała nr XI/86/2015 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 października 2015 roku w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest gmina Dąbie.
- Zarządzenie nr 13/05 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 14 listopada 2005 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2006.
- Zarządzenie nr 8/2006 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 14 listopada 2006 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2007.
- Zarządzenie nr 31/2007 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 13 listopada 2007 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2008.
- Zarządzenie nr 37/2008 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 13 listopada 2008 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2009.
- Zarządzenie nr 15/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 14 maja 2009 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Dąbiu.

- Zarządzenie nr 40/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 24 września 2009 roku w sprawie ustalenia stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu nie stanowiącego własności pracodawcy użytego do odbycia podróży służbowej.
- Zarządzenie nr 45/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 13 listopada 2009 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2010.
- Zarządzenie nr 50/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 30 grudnia 2009 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2009.
- Zarządzenie nr 34/2010 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 10 listopada 2010 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2011.
- Zarządzenie nr 1/2011 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 8 lutego 2011 roku w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych określonych w instrukcji kancelaryjnej, stosowania jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji zakresu działania archiwum zakładowego w Urzędzie Miasta Dąbie.
- Zarządzeniem nr 1/2011 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 8 lutego 2011 roku w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych określonych w instrukcji kancelaryjnej, stosowania jednolitego rzeczowego wykazu akt.
- Zarządzenie nr 2/2011 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 1 kwietnia 2011 roku w sprawie Regulaminu Pracy Urzędu Miejskiego w Dąbiu oraz zarządzenie nr 2/2014 Kierownika Urzędu Miejskiego w Dąbiu z dnia 27 października 2014 r. w sprawie zmiany w Regulaminie Pracy Urzędu Miejskiego w Dąbiu.
- Zarządzenie nr 44/2011 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 10 listopada 2011 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2012.
- Zarządzenie nr 57/2012 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 grudnia 2011 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2011.
- Zarządzenie nr 38/2012 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 9 listopada 2012 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2013.
- Zarządzenie nr 43/2012 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 grudnia 2012 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2012.
- Zarządzenie nr 40/2013 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 14 listopada 2013 roku w sprawie projektu uchwały budżetowej na rok 2014.
- Zarządzenie nr 48/2013 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 grudnia 2013 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2013.
- Zarządzenie nr 63/2014 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 grudnia 2014 roku w sprawie zmian uchwały budżetowej na rok 2014.
- Zarządzenie nr 17/2015 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 marca 2015 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dąbiu.

II. Materiały niepublikowane:

- Antkowiak P., *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2014.
- Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84).

Ocena sytuacji samorządów lokalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

Raport – Stan finansowy i organizacyjny Gminy Dąbie w latach 2007–2014, Dąbie 2015.

Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Dąbie, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, Poznań, 14 grudnia 2011 r.

The New Programming period 2000–2006: Methodological Working Papers: Indicators for Monitoring and Evaluation – An Indicative Methodology, Working Paper 3, European Commission, 1999.

Uchwała nr 55/SO-6/05/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu gminy Dąbie na 2006 rok.

Uchwała nr 56/SO-6/06/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 grudnia 2006 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu gminy Dąbie na 2007 rok.

Uchwała nr 39/SO-6/07/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Gminy i Miasta Dąbie na 2008 rok.

Uchwała nr 49/SO-6/08/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Gminy i Miasta Dąbie na 2009 rok.

Uchwała nr 47/SO-6/09/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Gminy i Miasta Dąbie na 2010 rok.

Uchwała nr SO-0952/I/49/6/Ko/2010 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dąbie na 2011 rok.

Uchwała nr SO-0952/I/49/6/Ko/2011 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dąbie na 2012 rok.

Uchwała nr SO-0952/41/6/Ko/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dąbie na 2013 rok.

Uchwała nr SO-0952/43/6/Ko/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dąbie na 2014 rok.

Uchwała nr 56/SO-6/2006/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 3 października 2006 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrza Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2006 roku.

Uchwała nr 57/SO-6/2007/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 października 2007 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrza Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy za I półrocze 2007 roku.

- Uchwała nr 15/SO-6/2008/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 września 2008 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrza Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy za I półrocze 2008 roku.
- Uchwała nr 32/SO-6/2009/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 7 września 2009 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrza Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy za I półrocze 2009 roku.
- Uchwała nr 56/SO-6/2010/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 września 2010 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrza Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy za I półrocze 2010 roku.
- Uchwała nr SO-0953/61/6/Ko/11 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 3 listopada 2011 roku wyrażająca opinię o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2011 roku gminy Dąbie.
- Uchwała nr SO-0953/8/6/Ko/12 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2012 roku wyrażająca opinię o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2012 roku gminy Dąbie.
- Uchwała nr SO-0953 32/6/Ko/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 12 września 2013 roku wyrażająca opinię o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2013 roku gminy Dąbie.
- Uchwała nr SO-0953/53/6/Ko/14 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 25 września 2014 roku wyrażająca opinię o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2014 roku gminy Dąbie.
- Uchwała nr 25/SO-6/07/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2007 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2006 rok.
- Uchwała nr 37/SO-6/08/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2007 rok.
- Uchwała nr 13/SO-6/09/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2008 rok.
- Uchwała nr 30/SO-6/2010/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2009 rok.
- Uchwała nr SO-0954/54/6/Ko/2011 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2010 rok.

Uchwała nr SO-0954/46/6/Ko/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2011 rok.

Uchwała nr SO-0954/57/6/Ko/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dąbie za 2012 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Uchwała nr SO-0954/49/6/Ko/2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dąbie za 2013 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Uchwała nr SO-0954/46/6/Ko/2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dąbie za 2014 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Wójcik M., *CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST*. Prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej, Warszawa, Poznań, Katowice, październik 2015 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11).

Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 lutego 2008 roku (WK-0911/45/2007) informujące o wynikach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej obejmującej rok budżetowy 2006.

Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 listopada 2011 roku (WK-0911/3/2011) informujące o wynikach doraźnej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy Dąbie obejmującej m.in. zobowiązania Miasta i Gminy według stanu na dzień 31.08.2011 r. ze szczególnym uwzględnieniem: tytułów powstałych zobowiązań, terminowości zapłaty zobowiązań, rzetelności wykazywania zobowiązań w sprawozdaniach oraz sposób ich ujęcia w księgach rachunkowych.

Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2012 roku (WK-0913/6/2012) informujące o wynikach doraźnej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy Dąbie obejmującej m.in. sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych w 2011 roku oraz poniesionych wydatków i zobowiązań Gminy według stanu na dzień 30.06.2012 rok na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 9 lipca 2015 roku (WK-0911/4/2015) informujące o wynikach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej obejmującej rok 2014, a w miarę potrzeb także inne lata.

III. Opracowania:

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

- Adamiecki K., *Nauka organizacji i jej rola w życiu gospodarczym*, Warszawa 1932.
- Antkowiak P., *Samorząd terytorialny na przykładzie Miasta Konina*, Poznań 2011.
- Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012.
- Antoszewski A., *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, (w:) *Studia z teorii polityki*, t. I, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1999.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Bartkowski J., *Mechanizmy kształtowania się wyboru politycznego na szczeblu lokalnym*, (w:) *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, red. P. Pawełczyk, Poznań 2007.
- Bąkiewicz M., *Finansowe aspekty wyborów samorządowych*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Blok Z., *Transformacja jako konwersja funkcji wewnątrzsystemowych na przykładzie Polski*, Poznań 2006.
- Blok Z., *Transformacja systemowa – próba scharakteryzowania procesu*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce: wybrane problemy*, red. Z. Blok, Poznań–Toruń 1993.
- Blok Z., *Władza lokalna*, (w:) *Podmiotowość społeczności lokalnych*, red. R. Cichocki, Poznań 1996.
- Błuszkowski J., *Dylemat jako kategoria analizy procesu transformacji społecznej*, (w:) *Dylematy polskiej transformacji*, red. J. Błuszkowski, Warszawa 2008.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nieliński A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Chałubiński M., *Problemy badawcze postkomunistycznych transformacji*, (w:) *Transformacje systemowe w Polsce i innych krajach postkomunistycznych (3). Mass media a polityka*, red. M. Chałubiński, J. Wojnicki, Pułtusk 2010.
- Chałubiński M., *Transformacja systemowa w państwach postkomunistycznych. Termin, pojęcie i przedmiot badań*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce i krajach postkomunistycznych. Studia i rozprawy*, red. M. Chałubiński, Pułtusk 2006.
- Chodubski A., *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, (w:) *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 1999.
- Cwalina W., *Życie polityczne w cieniu marketingu politycznego*, (w:) *Spółczesność wirtualna, społeczeństwo informacyjne*, red. R. Szwed, Lublin 2003.
- Czaplicki K. W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w:) *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.

- Deegan-Krause K., *Nowe wymiary rozłamu politycznego*, (w:) *Zachowania polityczne*, t. 2, red. R. J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010.
- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007.
- Dobek-Ostrowska B., *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wrocław 2004.
- Doliński D., *Techniki wpływu społecznego*, Warszawa 2008.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.
- du Vall M., Walecka-Ryduch A., *Kryzys przywództwa w dobie marketingu politycznego*, (w:) „Stare” i „nowe” media w kontekście kampanii politycznych i sprawowania władzy, red. M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2010.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Warszawa 2010.
- Dylewski M., Filipiak B., Guranowski A., Hołub-Iwan J., *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Warszawa 2009.
- Dylus A., *Zmienność i ciągłość. Polskie transformacje ustrojowe w horyzoncie etycznym*, Warszawa 1997.
- Dzieciński P., *Przewidywalność efektów działań marketingowych na scenie politycznej*, (w:) *Przyszłość i polityka. Nadzieje i strachy zbiorowe przełomu tysiącleci*, red. E. Ponczek, A. Sepkowski, Toruń 2005.
- Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, red. R. Manteuffel, Warszawa 1984.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Gendźwił A., Cześniak M., Flis J., Haman J., Materska-Sosnowska A., Michalak B., Pietrzyk P., Zbieranek J., *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016.
- Gliński P., *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka*, (w:) *Homo eligens: Społeczeństwo świadomego wyboru*, red. D. Gawina, Warszawa 1999.
- Grelowski Z., *Samorząd specjalny – gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.
- Grzelak M., Kmiecik R., *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008.
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2006.
- Itrach-Drabarek J., *Przemiany systemu politycznego*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Janik K., *Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – geneza i doświadczenia dwóch elekcji*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin*, Gdańsk 1999.

- Jaworski W. L., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924.
- Jaworski W. L., *O prawie państwa i konstytucji*, Wstęp, wybór i opracowanie M. Jaskólski, Warszawa 1996.
- Jaworski W. L., *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928.
- Jeziński M., *Bogowie i demony. Fenomen przywództwa a marketing polityczny*, (w:) *Gra w przywództwo – jak zdobyć i utrzymać władzę*, red. B. Szklarski, Warszawa 2008.
- Jędraszkowski A., *Samorząd w Niemczech*, Warszawa 1994.
- Kacperska M., *Legitymizacja władzy w Polsce w procesie transformacji systemowej*, (w:) *Czy upadek demokracji? Wymiar praktyczny*, red. A. Stelmach, Poznań 2007.
- Kapciański A., *W poszukiwaniu stylu komunikacji politycznej*, (w:) *Kultura narodowa i polityka*, red. J. Kruczkowski, Warszawa 2000.
- Karwat M., *O statusie metodologicznym personifikacji*, (w:) *Historia, idea, polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995.
- Karwat M., *Personifikacja instytucji i instytucjonalizacja osób*, (w:) *Idee – instytucje – demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej*, red. L. Rubisz, Toruń 2006.
- Kmiecik R., Antkowiak P., Balcerek M., *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w Aglomeracji Poznańskiej*, Poznań 2012.
- Kmiecik R., *Asymetria w rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego w Polsce*, (w:) *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005.
- Kmiecik R., *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, red. R. Kmiecik, Poznań 2000.
- Kmiecik R., *Geneza i rozwój samorządu gospodarczego w Polsce*, (w:) *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999.
- Kmiecik R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
- Kmiecik R., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008.
- Kmiecik R., *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995.
- Kmiecik R., *Województwo samorządowe w Polsce jako podmiot polityki rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń Unii Europejskiej*, (w:) *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, red. A. Stelmach, Poznań 2001.
- Kofman J., Roszkowski W., *Transformacja i postkomunizm*, Warszawa 1999.
- Kolczyński M., *Marketing polityczny – w drodze do personalizacji dyskursu politycznego*, (w:) *Marketing polityczny a postawy i zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego*, red. D. Walczak-Duraj, Płock–Łódź 2002.
- Kopera M., *Zarządzanie budżetem w sektorze finansów publicznych*, (w:) *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, red. M. Będziaszek, N. Marska-Dzioba, D. T. Lubińska, Warszawa 2015.

- Kowarski M., *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, (w:) *Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, red. R. Orłowski, Z. Ziolo, Zamość 1999.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
- Krzczkowski K., *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938.
- Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Warszawa 2010.
- Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997.
- Marcinek T., *Centra Usług Wspólnych drogą do racjonalnej i oszczędnej gospodarki w samorządach*, (w:) *Centra Usług Wspólnych w samorządach w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2016.
- Marciniak E. M., *Polityka jako sztuka kreowania wizerunku. Między Twarzą a Maską*, (w:) *Metafory polityki*, t. 2, red. B. Kaczmarek, Warszawa 2003.
- Marszałek-Kawa J., *Wokół propozycji Prawa i Sprawiedliwości dokonania zmian w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Opinie na temat skutków i konsekwencji ograniczenia czasu sprawowania funkcji przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, (w:) *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Toruń 2008.
- Marszałek-Kawa J., *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007.
- Mazur M., *Cechy szczególne marketingu politycznego*, (w:) *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2000.
- McGraw K. M., *Wizerunki polityczne: tworzenie i sterowanie*, (w:) *Psychologia polityczna*, red. D. O. Sears, L. Huudi, R. Jervis, Kraków 2008.
- Michalewska-Pawlak M., *Polska wieś jako przestrzeń realizacji idei demokracji partycypacyjnej – teoria i praktyka*, (w:) *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011.
- Michałowski S., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, (w:) *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Misiąg W., *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Warszawa 2015.
- Mughan A., *Media and the Presidentialization of Parliamentary Election*, Palgrave, Hampshire 2000.

- Nikolski L., *Polskie wybory do regionów*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007.
- Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005.
- Nowak E., Riedel R., *Siedem grzechów głównych marketingu politycznego. Krytyczno-realistyczne ujęcie teorii i praktyki politycznej*, (w:) *Za kulisami spektaklu. Medialne wizerunki polityki*, red. M. Sokołowski, Toruń 2009.
- Nowak-Far A., *Transformacja polityczna*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007.
- Pakoński K., Piszczek M., *Budżet zadaniowy*, Warszawa 2002.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Pankowski K., *Wpływ debat telewizyjnych na preferencje i zachowania wyborcze*, (w:) *Prognozy i wybory. Polska demokracja '95*, red. L. Kolarska-Bobińska, R. Markowski, Warszawa 1997.
- Pawelczyk P., *Polityk czyli aktor*, (w:) *Etyka i polityka*, red. E. M. Marciniak, T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2001.
- Piasecki A. K., *Czy wójtowi potrzebny jest marketing polityczny? Teoria i praktyka zastosowania marketingu przez liderów lokalnych wspólnot*, (w:) *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, red. P. Pawelczyk, Poznań 2007.
- Polacy o wyborach*. Raport z badań, Instytut Spraw Publicznych (opracowanie: K. Grot, A. Niżyńska), Warszawa 2010.
- Poniatowicz M., Salachna J. M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Ptak A., *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Rychlik J., *Państwo – samorząd terytorialny*, (w:) *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.
- Sakson A., *Wstęp*, (w:) *Transformacja w Polsce i w Niemczech wschodnich – próba bilansu*, red. A. Sakson, Poznań 2009.
- Samuś P., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce w XIX–XX w.*, (w:) *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999.
- Sarnecki P., *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, (w:) *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008.
- Skrzypiński D., *Marketing w lokalnych kampaniach wyborczych: faktyczne czy deklarowane działania liderów*, (w:) *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, red. K. Churska-Nowak, S. Drobczyński, Poznań 2011.

- Słobodzian B., *Kontrowersje wokół systemu wyborczego/mechanizmów wybierania do jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015.
- Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006.
- Sobczak J., *System prawa w okresie transformacji*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce: wybrane problemy*, red. Z. Blok, Poznań–Toruń 1993.
- Stankiewicz J., *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, (w:) *Finanse publiczne*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008.
- Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
- Steinberg A., *Political Campaign Management. A Systems Approach*, Lexington–Toronto–London 1976.
- Stępień P., *Wpływ większościowego systemu wyborczego w gminach niebędących miastami na prawach powiatu na kampanie wyborcze oraz świadomość społeczno-polityczną elektoratu i lokalnej klasy politycznej*, (w:) *Ekonomiczne i polityczne uwarunkowania rozwoju samorządu terytorialnego*, red. S. Pastuszek, A. Kasińska-Metryka, Toruń 2016.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. I, Warszawa 1968.
- Szczepańczyk J., Miazga K., Miętus M., *Wybory samorządowe 2010 (Poradnik wyborczy cz. I)*, Warszawa 2010.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
- Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Determinanty kampanii wyborczej oraz wyniki pierwszych bezpośrednich wyborów na Urząd Prezydenta Miasta Ciechanów*, (w:) *Czy upadek demokracji? Wymiar praktyczny*, red. A. Stelmach, Poznań 2007.
- Ulicka G., *Demokracje zachodnie*, Warszawa 1992.
- Ura C., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950: Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972.
- Waligórski M. A., Pawłowski S., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
- Wallas T., *Demokracja czy autorytaryzm*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce: wybrane problemy*, red. Z. Blok, Poznań–Toruń 1993.
- Wawrowski Ł., *W poszukiwaniu początku III RP*, (w:) *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej: Płaszczyzny – wymiary – kierunki*, red. S. Wróbel, Toruń 2010.
- Wereszczyński A., *Państwo antyczne i jego renesansy*, Lwów 1934.
- Wieczorek I., Ziemiński K. M. (red.), *Konsolidacja rozliczeń VAT w jednostkach samorządu terytorialnego. Aspekt praktyczny wdrożenia oraz rozliczenia VAT naliczonego metodą przewspółczynnika*, Łódź 2017.
- Wojnicki J., *Samorządy lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008.
- Wojtaszczyk K. A., *Państwo współczesne*, (w:) *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2003.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.
- Wójtowicz W., *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2000.

- Wróbel S., *Wybory samorządowe '98. Niektóre aspekty*, (w:) *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2004.
- Wykrętowicz S., *Samorząd akademicki a wolność nauki*, (w:) *Ekonomia*, red. B. Borkowska, G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2006.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008.
- Zalewa P., *Transformacja ustrojowa a kształt polskiego systemu ekonomicznego*, Lublin 2008.

Zamoyski S., *Samorząd rolniczy*, Kraków 1931.

Zaznaev O., *The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia*, (w:) *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*, red. S. White, Palgrave Macmillan, New York 2008.

Zbytńiewski M., *Wymiar społeczny: spontaniczne ruchy społeczne i elity alternatywne*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010.

Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, (w:) *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2003.

IV. Artykuły naukowe:

- Adamowicz A., „*Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę*” czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta, „e-Politikon” 2014, nr XI.
- Antkowiak P., *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2.
- Antkowiak P., *Ewolucja samorządowej ordynacji wyborczej w Polsce w okresie transformacji systemowej*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1.
- Antkowiak P., *Samorząd terytorialny – 25 lat po...*, „Biuletyn RODM Poznań” 2015, nr 1.
- Augustyn A., *Przywództwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego: Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, nr 97(724).
- Aumer V., *Jednoczące znaczenie przywódcy*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2010, nr 11.
- Baines P. R., Harris P., Lewis B. R., *The political marketing planning process: improving image and message in strategic target areas*, „Marketing Intelligence & Planning” 2002, vol. 20, no. 1.
- Bartnicki S., *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon” 2014, nr XI.
- Bean C., *Leadership and Voting: The Connection at the State Level*, „Australian Journal of Political Science” 2003, vol. 38, no. 3.
- Bem A., Daszyńska-Żygadło K., Skica T., *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwości absorpcji długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5.

- Bitner M., *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2.
- Bobińska B., *Paradygmat budżetu zadaniowego jako warunek efektywnego zarządzania w sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 727.
- Bodio T., *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, (w:) *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2002, vol. 6.
- Brenner M., *Zjawisko personalizacji polityki*, (w:) *Strategie i mechanizmy marketingu politycznego*, red. J. Garlicki, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 16.
- Bujny J., Ziemiński K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10.
- Burzyńska D., *Budżet zadaniowy narzędziem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, nr 8.
- Chmielnicki P., Płażek S., *Powszechne wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta): uwagi krytyczne wobec niektórych aspektów obecnej regulacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 4.
- Czajkowski W., *Zachowania publiczne i wizerunek polityka – skuteczność w odbiorze społecznym*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 4.
- Czepelak Z., *Możliwości racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące Centrów Usług Wspólnych*, „Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2015, nr 4.
- de Vreese C. H., *Primed by the Euro: The Impact of a Referendum Campaign on Public Opinion and Evaluations of Government and Political Leaders*, „Scandinavian Political Studies” 2004, vol. 27, no. 1.
- Drzonek M., *Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach „wiecznych prezydentów” w 2014*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1.
- Dzwończyk J., *Wpływ marketingu politycznego na funkcjonowanie demokracji*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2003, vol. 11.
- Filipiak B., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10.
- Filipiak B., *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3.
- Filipiak B., *Płynność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym – wyniki badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 65.
- Gałkowski S., Gałkowska A., *Personalizacja polityki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1.
- Gazda M., *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1.

- Gierczak A., Ostasz G., *Elementy rodzinne i osobiste w budowaniu wizerunku polityka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2009, z. 16.
- Gliniecka J., *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 27.
- Górka M., *Wizerunek lokalnego przywódcy we współczesnej instytucji samorządowej*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2013, t. 28, z. 4.
- Grbeša M., *Personalization in Croatian Presidential Election in 2000: How Personalized Was the Election? Did the Candidates Go and What Did the Press Cover?*, „Politička Misao” 2004, vol. XLI, no. 1.
- Grzesik-Robak A., *Bezpośrednie samorządowe wybory prezydentów miast 2002 – próba analizy*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6.
- Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6.
- Hadrowicz E., *Jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli elekcja gminnych władz samorządowych na nowych zasadach*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10.
- Hayes D., *Has Television Personalized Voting Behavior?*, „Political Behavior” 2009, vol. 31, no. 2.
- Hess A., *Upartyjnienie wyborów samorządowych jako element lokalnej komunikacji politycznej*, „Gazeta Krakowska” w kampanii 2006, „Zeszyty Prasoznawcze” 2010, nr 1–2.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II: Samorząd w latach 1933–1939*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Jastrzębska M., *Podstawy zarządzania finansami gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3.
- Kamyczek A., Nowak G., Miciński J., *Wybory samorządowe w Polsce w kontekście integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4.
- Kańduła S., *Wyrównywanie poziomej nierównowagi finansowej w budżetach gmin w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6.
- Karwat M., *Stereotypowa personifikacja polityki*, „Studia Polityczne” 1996, nr 5.
- Kłopot A., *Partycypacja wyborcza w gminach wiejskich na przykładzie gminy Irządze, Lelów, Niegowa*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, wydanie specjalne.
- Kmiecik R., *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 3.
- Kmiecik R., *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny – zakres pojęć i wzajemne relacje*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 3.
- Korczak J., *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Kortas M., *Obrazy przywództwa politycznego na poziomie regionalnym*, (w:) *Dyskursywne i niedyskursywne obrazy rzeczywistości*, red. D. Walczak-Duraj, Łódź 2008, „Folia Sociologica” 2008, nr 33.

- Kortt M., Dollery B., Grant B., *Regional and Local Tensions: The Role of Shared Services*, „Public Policy” 2012, vol. 7, nr 1.
- Kotlińska J., *Finanse JST w nowych regulach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2014, t. 7.
- Kotras M., *Obrazy przywództwa politycznego na poziomie regionalnym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2008, nr 33.
- Kozun-Cieślak G., *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 9.
- Kożuch A. J., *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65.
- Kożuch A. J., Luty L., *Partycypacyjne kształtowanie struktury wydatków jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10.
- Kożuch A. J., *Rachunek kosztów działań jako wsparcie dla tworzenia budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą. Seria: Studia i Materiały” 2010, nr 30.
- Kożuch A. J., *Rachunek kosztów jako instrument zapewniający sprawne zaspokajanie potrzeb publicznych w JST*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 1(61).
- Kożuch A. J., *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65.
- Kożuch A. J., *Zmiany w rachunku kosztów i ich wpływ na sprawność i efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2009, nr 23.
- Krajewski M., *Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym*, „Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 14.
- Krosnick J. A., Kinder D. R., *Altering the Foundations of Support for the President Through Priming*, „The American Political Science Review” 1990, vol. 84, no. 2.
- Król K., *Ekspertyza na temat oszczędności dla samorządów terytorialnych wynikających ze wspólnych zakupów sprzętu informatycznego dla szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych*, „Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 5.
- Kubala K., *O możliwościach rozumienia estetyzacji polityki. Przypadek Polski*, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 2.
- Lemiszowska A., *Společna misja samorządu zawodowego*, (w:) *Wartości i interesy a społeczeństwo obywatelskie*, „Rocznik Lubuski” 2003, t. XXIX, cz. I, red. M. Kwiatkowski.
- Leoński Z., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3.
- Leszczuk-Fiedziukiewicz A., *Strategia ocieplenia i kontrolowania wizerunku polityka na przykładzie prezydenckiej kampanii wyborczej 2010 r.*, (w:) *Wybory prezydenckie 2010*, red. J. Zaleśny, J. Błuszkowski, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 19.

- Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk T., *Budżet zadaniowy: racjonalność – przyszłość – skuteczność*, „*Ekonomista*” 2006, nr 5.
- Łoś-Tomiak A., Wyrwa J., *Wybory bezpośrednie 2002 roku – wybory do sejmików województw*, „*Problemy Humanistyki*” 2003/2004, nr 8/9.
- Maj E., *Marketing polityczny narodowej demokracji w wyborach do instytucji samorządu terytorialnego 16 czerwca 1929 roku w Lublinie*, „*Polityka i Społeczeństwo*” 2011, nr 8.
- Mirska M., *Obraz kampanii samorządowej 2002 roku w „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”*, „*Przegląd Politologiczny*” 2003, nr 1.
- Młynarska K., *Zarządzanie wizerunkiem. Proces kreowania wizerunku*, „*Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomica*” 2011, nr 1.
- Niziołek B. D., *Dobre praktyki drogą do Centrów Usług Wspólnych. Z doświadczeń Samorządowego Centrum Edukacji w Tarnowie*, „*Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego*” 2016, nr 17.
- Ogonowska A., *Obrazy polityki. Polityka obrazu*, „*Kultura Popularna*” 2003, nr 2.
- Owsiak K., *Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, „*Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*” 2014, nr 346.
- Parlińska A., *Zadłużenie samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2012*, „*Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*” 2014, nr 40.
- Peszyński W., *Amerykanizacja polskich kampanii parlamentarnych 2001–2007*, „*Dialogi Polityczne*” 2009, nr 11.
- Piasecki A. K., *Bezpośrednie wybory 2002 r. Próba syntezy*, „*Problemy Humanistyki*” 2003/2004, nr 8/9.
- Piasecki A. K., *Wybory samorządowe z 1998 roku na przykładzie woj. lubuskiego*, „*Samorząd Terytorialny*” 2002, nr 4.
- Piechota G., Rajczyk R., *Media samorządowe jako narzędzie kreacji wizerunku lokalnego lidera i jego otoczenie*, „*Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*” 2012, vol. 34.
- Piontek D., *Personalizacja jako efekt mediatyzacji polityki*, „*Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*” 2015, nr 3.
- Pokladecki J., *Wybory jako forma partycypacji mieszkańców w samorządzie terytorialnym*, „*Przegląd Politologiczny*” 2005, nr 1.
- Portales J. C. E., *A test of personalization of politics in Chile's 2009 presidential election*, „*Cuadernos de Información*” 2009, vol. 2, no. 25.
- Posmyk E., *Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania finansami JST, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy Unii Europejskiej*, „*Studia Oeconomica Posnaniensia*” 2013, vol. 1, nr 4.
- Potocki P., *Wizerunek przywódcy w systemie totalitarnym, autorytarnym i demokratycznym. Analiza porównawcza*, „*Economy and Management*” 2010, nr 2.
- Protsyk O., *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, „*Political Studies*” 2006, vol. 54, no. 3.

- Radomski G., *Wybory samorządowe 1990 r. w świetle prasy polskiej*, „Athenaeum” 2004, t. 12.
- Rozzkowski W., *Transformacja systemowa – Polska na tle porównawczym*, „Studia Polityczne” 2001, nr 12.
- Siciński A., *Elity i masy w krajach postkomunistycznych – na przykładzie polskich problemów*, „Studia Polityczne” 1993, nr 2.
- Sidorkiewicz K., *Wybory samorządowe w 2006 roku w aspekcie statystycznym*, „Acta Elbingensia” 2007, t. 5.
- Sierak J., Bitner M., *Uwarunkowania i kierunki zmian koncepcji wyrównywania poziomu w systemie finansów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 3.
- Sierak J., *Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów” 2011, nr 107.
- Szczudlińska-Kanoś A., *Marketing polityczny w polskim samorządzie regionalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 3.
- Tarasek M., *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2(14).
- Tybuchowska K., *Wybory bezpośrednie jako element systemu wyborczego*, „Szkice Humanistyczne” 2006, nr 1/2.
- Uziebło P., *Kampania wyborcza do rad gmin – rozwiązania kodeksu wyborczego a praktyka ustrojowa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34.
- van Zoonen L., Holtz-Bacha Ch., *Personalization in Dutch and German Politics: The Case of Talk Show*, „The Public” 2000, vol. 7, no. 2.
- Wakula M., *Koszty w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 765. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 61.
- Walenia A., *Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306.
- Widera Z., *Wpływ wyznawanych idei i identyfikacji politycznych na decyzje wyborcze w wyborach samorządowych*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Wnuk-Lipiński E., *Legitymizacja i konsolidacja systemu po radykalnej zmianie ustrojowej*, „Studia Polityczne” 2001, nr 12.
- Wojciechowski Ł., *Teoretyczne aspekty marketingu powyborczego w polskim samorządzie terytorialnym*, „Zeszyty Naukowe WSEI: Administracja” 2013, vol. 3, nr 1.
- Wójcik S., *Podstawy doktrynalne samorządu terytorialnego*, „Przegląd Politologiczny” 1999, nr 3–4.
- Wróblewska M., *Społeczny odbiór legitymizacji w okresie transformacji systemowej w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 1.
- Zaręba A., *Wizerunek liderów partii politycznych na przykładzie kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 3.
- Zyborowicz S., *Samorząd jako forma realizacji polityki na poziomie lokalnym*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 1.

Żukiewicz P., *O komunikacji w procesie przywództwa politycznego*, „Lingua ac Communitas” 2012, vol. 22.

Żurek R., *Recepta na „długowieczność” wójta. Analiza czynników prowadzących do reelekcji w wyborach 2010 r. na wybranych przykładach*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, wydanie specjalne.

V. Źródła internetowe:

Badora B., *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, nr 177/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_177_14.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., *O wyborach samorządowych ponad miesiąc przed głosowaniem*, Komunikat z badań, BS/166/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_166_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., Pankowski K., *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej*, Komunikat z badań, BS/179/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_179_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., Pankowski K., *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej*, Komunikat z badań, BS/179/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_179_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., *Po wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, BS217/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_217_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Feliksiak M., *Przed wyborami samorządowymi*, Komunikat z badań, nr 150/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_150_14.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Feliksiak M., *Wybory samorządowe*, Komunikat z badań, nr 136/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_136_14.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Gendźwiłł A., *Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, Komunikat z badań, nr 148/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_148_14.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Hazan R. Y., *Presidentialized parliamentarism: electoral versus political presidentialization in Israel's parliamentary democracy*, Prepared for delivery at the ECPR 28th Joint Sessions of Workshops, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/hazan.PDF>, z dnia 12.06.2016.

<http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=35341>, z dnia 21.11.2017.

<http://www.konstytucje.pl/pub/t032.htm>, z dnia 21.11.2017.

<http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/artykul/zwyczajcy-przegrani-wyborow-samorządowych>, z dnia 20.12.2016.

http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_Page-ID=2&s=depesza&dep=83822, z dnia 20.12.2016.

<http://wybory2010.pkw.gov.pl/att/2/pl/000000.html#tabs-1>, z dnia 20.12.2016.

Isotalus P., Almonkari P., *Trends of Political Communication and Political Leadership. Perspectives of Finnish Media and Party Leaders*, Paper presented at 61st Political Studies Association Annual Conference „Transforming Politics: New Synergies” 19–21 April 2011, London, http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924_456.pdf, z dnia 12.06.2016.

Karvonen L., *The Personalization of Politics What does research tell us so far, and what further research is in order?*, Paper prepared for the 4th ECPR Conference, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP226.pdf>, z dnia 12.06.2016.

Körösenyi A., *Political Representation in Leader Democracy*, Paper prepared for the workshop on „Political Representation”, ECPR Joint Sessions, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws14/korosenyi.pdf>, z dnia 12.06.2016.

Kriesi H., *Personalization of national election campaigns*, Paper prepared for the 60th Political Studies Association Annual Conference, 29 March–1 April 2010, Edinburgh UK, <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/13791168.pdf>, z dnia 12.06.2016.

Ohr D., Oscarsson H., *Leader Traits, Leader Image and Vote Choice*, Delivered at the 2003 Meeting of the European Consortium for Political Research, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/14/7/Ohr.pdf>, z dnia 12.06.2016.

Opinia prawna na temat uprawnień samorządów zawodowych w świetle art. 17 Konstytucji, www.doradcyprawni.org/files/materialy/opinie/szmyt3.doc, 21.04.2017.

Pankowski K., *O wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, BS/71/2002, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_071_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Pankowski K., *Wybory samorządowe*, Komunikat z badań, BS/94/2002, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_094_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

Poguntke T., *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop ‘The Presidentialization of Parliamentary Democracies?’, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/poguntke.PDF>, z dnia 12.06.2016.

Strzeszewski M., *Jak wybierać wójtów, burmistrzów, prezydentów miast?*, Komunikat z badań, BS/17/2002, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2002, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_017_02.PDF, z dnia 21.11.2016 r.

