

Artykuł ukazał się w:

Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej, pod red. K. Gomółki,
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Elbląg 2007, s. 35-45.

EWOLUCJA INSTYTUCJI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W POLSCE PO ROKU 1989

Alicja Sekuła, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekuła@zie.pg.gda.pl

Wstęp

Ponad piętnastoletnia najnowsza historia samorządności w Polsce zaczęła się uchwaleniem trzech aktów prawnych: o zmianie Konstytucji RP¹, o samorządzie terytorialnym² oraz ordynacją wyborczą do rad gmin³. Jednak rzeczywiste reaktywowanie instytucji samorządu terytorialnego nastąpiło nieco później - 27 maja 1990 roku. Wtedy to weszła w życie ustawa o samorządzie terytorialnym oraz odbyły się wybory do rad gmin. Mieszkańcy dotychczasowych gmin weszli w skład wspólnoty samorządowej, tj. samorządu terytorialnego.

Rys historyczny

Chociaż ustanowienie samorządu terytorialnego było ważnym elementem przemian ustrojowych, gospodarczych i społeczno-politycznych Polski, określanym mianem transformacji systemowej, to należy pamiętać, że zmiany w ustroju terytorialnym, które w roku 1990 dokonały się tylko na poziomie gmin, nie były realizowane w oderwaniu od wcześniejszych doświadczeń związanych z podziałem państwa dla potrzeb wykonywania administracji publicznej. W historii podziału terytorialnego Polski sprzed roku 1990 wyróżnić można dwa okresy: międzywojenny, rozpoczynający się odzyskaniem niepodległości, a zakończony II wojną światową oraz okres powojenny⁴. Pierwszy z nich charakteryzował się budowaniem oraz ujednocnianiem administracji terenowej po latach zaborów, w drugim zaś podziały terytorialne ulegały zmianom w zależności od aktualnych potrzeb władzy. I tak: początkowo w administracji terenowej panował dualizm administracyjny, polegający na tym, że obok istniejącego systemu z czasów przedwojennych w terenie działały organy nowej władzy – rady narodowe⁵. Rady narodowe były terenowymi organami władzy państwowej. Wraz z organami wykonawczo-zarządzającymi, czyli prezydiami, przejęły m.in. kompetencje związków samorządu terytorialnego i ich organów wykonawczych, czyli wydziałów wojewódzkich, powiatowych, a także zarządów miejskich i gminnych. Koncepcję przedwojenną w połowie lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku zarzucono. Konsekwencją tego kroku było zniesienie gmin. Pojawiły się one ponownie prawie dwadzieścia lat później⁶. Jednocześnie

¹ Por. *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji R.P.*, Dz. U. nr 16, poz. 94.

² *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. nr 16, poz. 95. Tytuł ustawy zmieniony ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. (Dz. U. nr 162, poz. 1126) na *Ustawę o samorządzie gminnym*. Tekst jednolity: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591.

³ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz. U. nr 16, poz. 96.

⁴ Por. W. Zając, *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski. Komentarz do przepisów*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 1999, s. 16-25.

⁵ Ich funkcjonowanie regulowała *Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, Dz. U. nr 18, poz. 147.

⁶ Zostały wprowadzone *Ustawą z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych*, Dz. U. nr 49, poz. 312.

zrezygnowano z trójstopniowego podziału administracyjnego kraju zastępując go podziałem dwustopniowym⁷ ustanawiającym 49 województw. Likwidacja powiatów i dużych województw ostatecznie umocniła system centralistycznego kierowania administracją i gospodarką. Pomimo tych i wielu innych działań podejmowanych w zakresie samorządności w okresie powojennym lata te określa się często mianem „zaniku samorządu terytorialnego”⁸. Sytuacji tej nie zmieniła ustawa wprowadzona w 1983 roku⁹, która tylko formalnie przyznała samodzielność organom samorządu terytorialnego. Nie doszło bowiem do decentralizacji i podziału kompetencji między państwo a samorząd terytorialny¹⁰. Dlatego też powstałe na początku lat dziewięćdziesiątych zmiany nadające gminom podmiotowość publicznoprawną i znoszące ich przedstawicielstwo jako organów administracji rządowej należy uznać za przełomowe i niezwykle ważne.

Ile szczebli?

W latach dziewięćdziesiątych, po uchwaleniu wspomnianych wcześniej przepisów prawnych, rozpoczął się etap przejściowy w zarządzaniu administracją. Charakteryzował się istnieniem dotychczasowych struktur związanych z gospodarką centralnie planowaną, jak i nowych, dostosowanych do gospodarki rynkowej. I choć od początku wiadomym było, iż reforma terytorialna nie powinna ograniczać się tylko do poziomu szczebla najniższego, to na następne zmiany trzeba było czekać dziewięć lat. Po wprowadzeniu w życie ustawy gminnej studia na rzecz reformy administracji publicznej skoncentrowały się na działalności analitycznej i opracowywaniu projektów planowych rozwiązań. Generalnie można wskazać dwie przyczyny braku wprowadzenia finalnych rozwiązań w tamtym okresie¹¹:

- po pierwsze: początek poprzedniej dekady charakteryzował się znaczną liczbą pilnych zadań wymagających natychmiastowych rozwiązań ustawodawczych,
- po drugie: niestabilność na scenie politycznej i związane z nią częste zmiany rządów, które według zagadnienia związane z rządem i zarządzaniem administracją publiczną zanalizowane zostały w latach 1992-1993 przez Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, który wsparty został urzędem Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, lecz projekty ustaw powstałe jako wynik prac tych zespołów zostały wycofane z Sejmu. Za czasów kolejnych rządów studia dotyczące reorganizacji administracji rządowej nie wyszły poza etap opracowań koncepcyjnych. Działania mające pomóc zakończyć reformę podjął rząd J. Oleksego. Jednakże powołanie urzędu Pełnomocnika Rady Ministrów ds. Reformy Centrum Gospodarczego oraz skierowanie przez rząd pod obrady Sejmu dwunastu

⁷ Po wejście w życie Ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. nr 16, poz. 91.

⁸ M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 1-2, s. 82.

⁹ Por. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, tekst jednolity: Dz. U. z 1988 r. nr 16, poz. 183.

¹⁰ Por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, H. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999, s. 23.

¹¹ Por. G. Rydlewski, *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989-1998*, (w:) *Państwo-Demokracja-Samorząd*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 120.

projektów ustaw miało miejsce w 1995 roku, w czasie, gdy w Zgromadzeniu Narodowym trwały prace nad nową konstytucją, traktowaną z punktu widzenia konieczności uchwalenia jako priorytetowy akt prawny. Jednak poszczególne projekty ustawy zasadniczej w odmienny sposób odnosiły się do problemu samorządności. Stąd też prace nad dalszym etapem reformy nie zakończyły się sukcesem. Prócz tego na zaniechanie prac nałożył się spór pomiędzy koalicjantami, SLD i PSL, dotyczący wizji samorządu terytorialnego. Sytuacja w pewnym stopniu poprawiła się, gdy instytucje samorządowe znalazły poparcie w uchwalonej 22 kwietnia 1997 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której znalazło się sformułowanie, iż „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”¹², a „ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”¹³. Od tego momentu reforma terytorialna stanowiła konstytucyjną powinność. Dyskusja na temat sensu dalszej reformy przerodziła się w debatę dotyczącą tego, jak należałoby ją przeprowadzić. Reformowaniu sprzyjała także sytuacja polityczna, gdyż jednym z ważniejszych celów rządu J. Buzka było dokończenie reorganizacji terytorialnej kraju. Należało znaleźć rozwiązanie czterech problemów, dotyczących¹⁴:

- wyboru modelu ustroju prawno-administracyjnego,
- rozstrzygnięcia dylematu w zakresie liczby szczebli władzy publicznej w Polsce, bowiem ustawa zasadnicza nie rozstrzygnęła tej kwestii jednoznacznie¹⁵,
- określenia zadań i kompetencji poszczególnych szczebli,
- sposobu dokonania zmian w dotychczasowym podziale terytorialnym kraju.

Szukanie rozwiązań powyższych problemów budziło w latach 1997-1998 wielkie emocje, m.in. dlatego, iż Konstytucja, regulując zasadnicze elementy instytucji samorządu terytorialnego, nie określiła jego kompleksowego modelu, wymagając jedynie minimum dwustopniowego podziału. Głos zabierali eksperci, politycy i przedstawiciele samorządów. Przez prasę, zarówno specjalistyczną jak i codzienną, przewinęła się fala artykułów¹⁶. Wśród obywateli zaobserwowano niespodziewane pokłady tożsamości lokalnej i regionalnej odsłaniające nieujawnione wcześniej więzi wspólnotowe. Składanie podpisów pod petycjami, organizowanie manifestacji, tworzenie delegacji składających się z lokalnych liderów dotyczyło głównie dwóch kwestii: liczby szczebli oraz liczby i zasięgu województw. Mniejszym echem odbiła się dyskusja nad liczbą powiatów. Burzliwej dyskusji nad podziałem terytorialnym *sensu stricto* nie towarzyszyła równie ważna dyskusja dotycząca podziałów funkcjonalnych.

Zwolennicy dwuszczeblowej organizacji terytorialnej kraju konsekwentnie przeciwstawiali się powstaniu powiatów akcentując, iż¹⁷:

¹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78, poz. 483, art. 16, ust. 2.

¹³ Tamże, art. 16, ust. 1.

¹⁴ Por. Z. Szymła, *Programy związane z wprowadzeniem reformy administracji publicznej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 527, Kraków 1999, s. 7.

¹⁵ *Konstytucja...*, op. cit., art. 126, ust. 2.

¹⁶ Zestaw opinii na ten temat został przedstawiony w opracowaniu *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*, URM, Warszawa 1996.

¹⁷ Na podst. B. Jałowiecki, *Zarys koncepcji regionalizacji Polski*, (w:) J. Kołodziejcki (red.) *Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku*. Biuletyn KPZK PAN zeszyt 176, Wyd. Naukowe PWN Sp. z o.o., Warszawa 1997, s. 166-167; W. Zajac..., op. cit. s. 29; G. Gorzelak, *Reforma terytorialnej organizacji kraju: geneza, założenia, uzasadnienie*, (w:) G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja*

- podział dwustopniowy jest całkowicie wystarczający dla sprawnego realizowania zasad współczesnego państwa, a dalsze jego rozdrobnienie terytorialne spowoduje rozproszenie środków publicznych,
- trójstopniowy podział osłabi pozycję gmin (które dopiero co uzyskały samodzielność) jako podstawowych jednostek; ich uprawnienia kompetencyjne i źródła finansowania zostaną znacznie zmniejszone, a kreowanie drugiego szczebla samorządu lokalnego może wpłynąć na ograniczenie podmiotowości dotychczasowego układu lokalnego,
- wprowadzenie dużych jednostek podziału o szerokich uprawnieniach zagrozi unitarności (jednolitości w sferze wewnętrznej i zewnętrznej) państwa polskiego w kontekście ponadgranicznej regionalizacji Europy, co doprowadzić może do autonomizacji dużych województw oraz osłabienia władzy rządu. Obawy te nie znalazły potwierdzenia w później wprowadzonych i aktualnie obowiązujących uregulowaniach prawnych. Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa regionalna wspólnota samorządowa nie stanowi autonomicznego województwa; wszystkie regiony mają identyczny status prawny, a województwo jest terytorialną całością. Tym samym zasada unitarności państwa została zachowana,
- podnoszone też były ogromne – rzekomo - koszty likwidacji znacznej liczby województw i przywrócenia powiatów, co spowodować miało wzrost biurokracji,
- wśród przemilczanych przez przeciwników reformy powodów, należałoby także wymienić interesy elektoralne niektórych ugrupowań politycznych oraz groźbę utraty stanowisk wojewodów.

Tym argumentom przeciwstawiali się zwolennicy powiatów i dużych województw motywując, iż układ 49 województw o niewielkich potencjałach ekonomicznych, małych możliwościach i uprawnieniach finansowych właściwie funkcjonował w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych – w czasach, gdy obowiązywał paternalistyczny model funkcjonowania państwa i jego administracji. Nie odpowiada on ani potrzebom sytuacji gospodarki rynkowej i wymogom samorządności terytorialnej, ani nie odnosi się do porównań międzynarodowych według tzw. klasyfikacji NUTS. W większości przypadków małe województwa nie są zdolne do wypełniania funkcji i zadań regionu. Spowodowane to jest ograniczeniami dotyczącymi zarówno potencjału gospodarczego, jak i ludnościowego, który decyduje o samodzielności w wymiarze administracyjnym. Zatem polityka państwa wobec takich „regionów” musi być zorientowana przede wszystkim na wyrównywanie poziomu ich rozwoju. Niewydolność ówczesnego zasadniczego podziału potwierdzało także istnienie dziesięciu podziałów pomocniczych i specjalnych, często przecinających granice podziału zasadniczego.

Punktem wyjścia dla zwolenników trzyszczeblowej organizacji terytorialnej kraju było przeświadczenie, że warunkiem konkurencyjności polskiej gospodarki jest stworzenie silnych gospodarczo regionów, którymi nie mogły być województwa w ówczesnej formie. Dużym, a co za tym idzie silnym województwom łatwiej jest podejmować regionalną współpracę międzynarodową czy transgraniczną oraz wykorzystywać unijne instrumenty prawne i finansowe służące rozwojowi regionalnemu. Poza tym większe regiony mogą przejąć większą część władzy

terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwa. Raporty CASE nr 21, Centrum Analiz Społeczno-Gospodarczych, Warszawa 1999, s. 19-20.

publicznej, zwiększając tym samym stopień decentralizacji. Zwracano ponadto uwagę na tendencje panujące w Europie Zachodniej dotyczące tworzenia większych regionów¹⁸.

Brak rozwiązań co do ostatecznej formuły województw samorządowych hamował realizację polityki regionalnej. W końcowym projekcie ustawy o podziale terytorialnym kraju zwyciężyła opcja druga, czyli trójstopniowa struktura terytorialna kraju. Sytuacja taka rodziła konsekwencje w postaci decyzji obejmującej zmniejszenie liczby województw. Jak wcześniej wspomniano, dyskusja dotycząca kwestii „ile województw?” na długi czas stała się najważniejszym punktem reformy. Rozbieżności były duże, biorąc pod uwagę, iż rozpatrywano opcje pomiędzy liczbą 8 a 25 (w skrajnych przypadkach nawet 30). Finalne rozważania dotyczyły wariantów: od 12 do 17¹⁹, za każdym razem odwołując się do porównań międzynarodowych, tradycji historycznych, politycznych, specyfiki kraju, sprawności zarządzania oraz społeczno-ekonomicznej struktury przestrzennej. Ostatecznie w projekcie znalazło się ich 16. Taką liczbę zaakceptował Parlament, co w środowiskach naukowych komentowane jest raczej negatywnie²⁰, głównie ze względu na dość znaczne zróżnicowanie jednostek ze względu na potencjał demograficzny i gospodarczy. W kwestii nazewnictwa zdecydowano, by w trzech przypadkach nazwy pochodziły od nazwy stolicy, w pozostałych – od nazw ziem czy regionów. Postanowiono zatem o utworzeniu województwa lubelskiego, łódzkiego i opolskiego, a także dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Zatwierdzenie liczby, wielkości i nazw województw nie zakończyło jednak debaty o tym, na ile reforma na poziomie regionalnym odniosła skutek. Wśród specjalistów zdania na ten temat są podzielone. Niektórzy, akcentując różnice między obecnymi i poprzednimi województwami, zwracają uwagę, że stały się one podmiotami zdolnymi do kreacji polityki rozwoju regionalnego. Inni zaś podkreślają, że reforma samorządowa nie wykorzystwała możliwości wprowadzenia w Polsce nowoczesnej polityki regionalnej. Wskazują na nadmierną centralizację decyzji dotyczących rozwoju regionalnego²¹ oraz na słabość krajowych instrumentów polityki regionalnej, szczególnie kontraktów wojewódzkich.

Jakie powiaty?

Debaty nad kolejnym krokiem reformy – tworzeniem powiatów – ożyły w ograniczonej skali po zatwierdzeniu liczby, kształtu i powierzchni województw. Reforma powiatowa miała prowadzić do odbudowy więzi lokalnych będących

¹⁸ Por. P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 14.

¹⁹ Kompleksowe omówienie zalet i wad każdego z rozwiązań znajduje się np. w opracowaniach: B. Jałowiecki, *Przestrzeń historyczna, regionalizm, regionalizacja*, (w:) *Oblicza polskich regionów*. Studia Regionalne i Lokalne nr 17 (50), Wyd. EUROREG, Warszawa 1996 czy E. Wysocka, *Wariantowe koncepcje podziału kraju na województwa*, Pełnomocnik Rządu ds. reformy Administracji Publicznej, URM, Warszawa 1993.

²⁰ Por. P. Chmielnicki..., op. cit., s. 15 lub P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 13.

²¹ Por. J. Hauser, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001 nr 1 (5), s. 11 i nast.

podstawą społeczeństwa obywatelskiego. Stąd też nie kierowano się wytycznymi wynikającymi ze względów ekonomicznych. Przeprowadzone analizy wykazały, iż optymalnym byłoby utworzenie 100-111 powiatów, które tworzyłyby jednocześnie w Unii Europejskiej jednostki trzeciego stopnia, tzw. NUTS 3²². Jednak czynnik ten nie miał pierwszorzędno znaczenia. Tworząc drugi poziom samorządu lokalnego kierowano się następującymi kryteriami: akceptacji społeczności lokalnych, uwarunkowań historyczno-kulturowych, potencjału instytucjonalnego, użyteczności publicznej i geograficznymi²³. Pominęto kryterium potencjału gospodarczego, które umożliwiło stworzenie systemu dochodów powiatów opartych na odpowiednim udziale w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych. Uznano bowiem, iż ze względu na zbyt duże różnice w poziomie tego potencjału nie jest możliwe stworzenie sieci powiatów na podstawie kryterium samowystarczalności finansowej²⁴. Ostatecznie kształt powiatów oparty został na wskazaniach zawartych w art. 15 Konstytucji, uszczegółowionych w trzy kryteria delimitacji²⁵:

- więzów tożsamościowych i akceptacji proponowanego podziału przez społeczność lokalną,
- instytucjonalnej zdolności do wykonywania ponadgminnych zadań publicznych na rzecz miasta i okolicznych gmin,
- wielkości jednostki powiatowej.

Spełnienie pierwszego kryterium wiązało się z koniecznością przeprowadzenia rozległych konsultacji, a nierzadko negocjacji wśród gmin mających utworzyć powiat. W myśl drugiego kryterium, na terenie miasta winny znaleźć się następujące instytucje: sąd rejonowy, prokuratura rejonowa, urząd skarbowy, rejonowa komenda policji, rejonowa komenda straży pożarnej, terenowy inspektorat sanitarny, oddział ZUS, szpital rejonowy, szkoły ponadpodstawowe i placówka terenowa KRUS. Ostatnie kryterium stanowiło, iż powiat obejmuje obszar co najmniej pięciu gmin, z łączną liczbą mieszkańców 50 tys., w tym ludność miasta-siedziby powiatu przekracza 10 tysięcy. Według tak skonstruowanych kryteriów rozporządzeniem Rady Ministrów²⁶ powstały 373 powiaty. Na liczbę tą składało się²⁷:

- 261 powiatów tzw. klasycznych, obejmujących miasto-siedzibę i otaczające gminy,
- 46 powiatów ziemskich pozbawionych większego ośrodka miejskiego. Siedziba władz takiego powiatu znajduje się najczęściej w sąsiadującym mieście,
- 65 gmin o charakterze miejskim, którym nadano prawa powiatów,

²² Por. Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak, *Kierunki polityki regionalnej Polski*. Studia Regionalne i Lokalne nr 24 (57), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998, s. 47.

²³ Szerzej na ten temat M. Kulesza, *Podstawowe kryteria podziału terytorialnego kraju na powiaty i województwa*, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 1998; podano za L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 22-23.

²⁴ Por. R. Brol, *Powiatowe dylematy*. (w:) B. Filipak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. II Forum Samorządowe, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 93.

²⁵ Por. R. Brol, *Kryteria delimitacji powiatów*, (w:) R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2004, s. 333-334.

²⁶ Por. *Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów*, Dz. U. nr 103, poz. 652.

²⁷ Por. R. Brol, *Kryteria delimitacji powiatów...*, op. cit., s. 334.

- powiat warszawski charakteryzujący się specyficzną strukturą, ustrojem i wielkością.

W roku 2002 utworzono 7 nowych powiatów w województwach: lubuskim (wschowski), łódzkim (brzeziński), pomorskim (sztumski), podkarpackim (leski), warmińsko-mazurskim (gołdapski i węgorzewski) oraz zachodniopomorskim (łobeski), a także zlikwidowano powiat warszawski, nadając Warszawie status miasta na prawach powiatu. Rok później połączono miasto Wałbrzych z ziemskim powiatem wałbrzyskim. W wyniku tych zmian w Polsce istnieje 379 jednostek wykonujących zadania powiatu. Wśród nich jest 65 miast na prawach powiatów, zaś 45 pozbawionych jest większego ośrodka centralnego. Realizują one, podobnie jak gminy, zadania mające charakter lokalny, a więc takie, których adresatem są mieszkańcy określonej wspólnoty.

Powyższe zmiany, mające raczej kosmetyczny charakter, nie wpłynęły na krytykę, jakiej poddawane są powiaty. Nie podlega jej sama zasadność wprowadzenia drugiego szczebla samorządu lokalnego, jakim jest realizacja zadań lokalnych, które przekraczają możliwości realizacyjne gminy, lecz liczba tworzących go jednostek²⁸, idea utworzenia tzw. par powiatów składających się z powiatu grodzkiego i ziemskiego oraz koncepcja kryteriów delimitacji. Powiatów jest za dużo. W rozdrobnionych, słabych powiatach nie jest możliwe wytworzenie odpowiedniego zapotrzebowania na oferowane usługi publiczne. Ze zbyt małym popytem wiąże się niewystarczający potencjał gospodarczy, skutkujący oparciem w dużej mierze zasad finansowania powiatów na subwencjach i dotacjach. W efekcie w obecnym stanie powiaty nie dysponują instrumentami kreującymi warunki stymulujące rozwój lokalny. Ich rola sprowadzona została zatem do administrowania, nie gospodarowania²⁹. Również opracowana koncepcja delimitacji, pomijająca aspekt ekonomiczny nie okazała się spójna. Powstałe powiaty są bardzo zróżnicowane pod względem demograficznym, gospodarczym, a co piąty (ponad 70 jednostek) nie spełnia przynajmniej jednego wymogu z kryterium wielkości. Założenia, że liczba powiatów (lub gmin) w najbliższym czasie ulegnie zmniejszeniu są mało prawdopodobne. Pomimo krytyki liczba powiatów w czwartym roku obowiązywania ustawy uległa zwiększeniu. Oczekiwania społeczności, że ich miejscowość nadal będzie siedzibą powiatu są tak silne, że podjęcie prób zmian tego stanu rzeczy spotka się z dużym oporem, a co za tym idzie będzie trudne do przeprowadzenia z politycznego punktu widzenia.

Model docelowy samorządności w Polsce

W rezultacie wszystkich prac Parlament przyjął założenia reformy administracji publicznej i samorządowej z podziałem kraju na 16 województw i trójstopniowy podział terytorialny. Prace legislacyjne zakończyły się przyjęciem pakietu ustaw wprowadzających reformę administracyjną od 1 stycznia 1999 roku³⁰. Zgodnie z tymi

²⁸ W wątpliwość poddaje zasadność istnienia tak dużej liczby powiatów np. W. Grześkiewicz (zob. W. Grześkiewicz, *Zagrożenia wynikające z deficytu i samorządowego długu publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2002 nr 4, s. 46). W. Kieżun (por. W. Kieżun, *Powiaty – fikcja samorządności*, „Rzeczpospolita” 2001 nr 258 (6031) postulował nawet radykalne zmniejszenie liczby powiatów i dostosowanie ich ilości pod kątem powierzchni i liczby mieszkańców do średniej panującej w Unii Europejskiej.

²⁹ Por. R. Brol, *Kryteria delimitacji powiatów...*, op. cit., s. 96-97.

³⁰ Obejmuje ona następujące akty prawne:

ustawami administracja publiczna wykonywana jest przez dwa sektory: rządowy i samorządowy. Sytuację taką spotyka się także w innych krajach, np. w modelu francuskim. „We wszystkich współczesnych państwach dostrzega się potrzebę występowania obok siebie obydwu struktur (rządowej i samorządowej)”³¹. Administrację rządową tworzą ministerstwa, urzędy centralne, i będący przedstawicielami RP w województwie wojewodowie oraz ich aparat wykonawczy. Wojewoda podporządkowany jest, za pośrednictwem ministra spraw wewnętrznych i administracji, premierowi. Reprezentuje interes ogólnopaństwowy. Realizuje politykę rządu. Jest reprezentantem skarbu państwa. Odpowiada za bezpieczeństwo, obronność, porządek publiczny w sytuacjach kryzysowych. Jest zwierzchnikiem tzw. rządowej administracji zespolonej, czyli rządowego systemu administracji publicznej w ujęciu terytorialnym. Poza administracją zespoloną występuje administracja niezespolona, zwana specjalną, podległa ministerstwom.

Województwo w prawodawstwie polskim występuje w podwójnej roli. Jest siedzibą organów administracji rządowej z wojewodą na czele. Jest także, oprócz gminy i powiatu, jednostką samorządu terytorialnego. Konstrukcja samorządu opiera się na zasadzie samodzielności i wzajemnej niezależności, zatem poszczególne jednostki samorządu nie są w żaden sposób zależne czy sobie podległe. Nowe szczeble, powstałe w 1999 roku, nie mają uprawnień nadrzędnych czy nadzorczych wobec siebie i w stosunku do gmin. Samorzady zarządzają województwami, powiatami i gminami. O ile administrację rządową w terenie tworzą urzędy wojewódzkie z wojewodą na czele, o tyle administrację samorządową tworzą:

- w województwie: urzędy marszałkowskie z marszałkiem województwa i sejmiki wojewódzkie,
- w powiecie: starostwa powiatowe ze starostą i rady powiatów,
- w gminach: urzędy miast z prezydentami, burmistrzami lub urzędy gmin z wójtami oraz rady miast bądź gmin.

Każdy mieszkaniec jest jednocześnie członkiem trzech wspólnot samorządowych: gminnej, powiatowej i wojewódzkiej, a w przypadku miast na prawach powiatu dwóch: miejskiej i wojewódzkiej.

Podsumowanie

Pomimo przyjęcia najważniejszych ustaw regulujących strukturę terytorialną kraju, procesu kształtowania samorządu terytorialnego nie można uznać za zakończony. Samorząd terytorialny nie jest i nigdy nie będzie strukturą statyczną. Przywrócenie go w roku 1990 oparte było na doświadczeniach okresu

-
1. *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. nr 96 poz. 603 oraz nr 104 poz. 656,
 2. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim*, Dz. U. nr 91 poz. 576, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1590 z późn. zm.,
 3. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym* Dz. U. nr 91 poz. 578, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1592 z późn. zm.
 4. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie*, Dz. U. nr 91, poz. 577, tekst jednolity Dz. U. z 2001r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.,
 5. *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie*, Dz. U. nr 99 poz. 631,
 6. *Rozporządzenie Rady Ministrów...*, op. cit.

³¹ J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 39.

międzywojennego, a także na doświadczeniach funkcjonującego nieprzerwanie od XIX wieku samorządu w państwach Europy Zachodniej, przede wszystkim Francji. Proces reaktywacji zapoczątkowany został na szczeblu lokalnym przywróceniem gmin. Po dziewięciu latach, po okresie dyskusji, analiz i badań wprowadzono samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Dalsze zmiany, ujednolicające strukturę i zasady działania poszczególnych szczebli samorządu wprowadzono w roku 2001³². Kolejną reformę przeprowadzono rok później³³. Zmieniła sposób wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów obowiązujący przez trzy kadencje. Jej szczególne znaczenie polegało na zastąpieniu w gminach kolegialnych organów wykonawczo-zarządzających pochodzących z wyborów pośrednich pochodzącymi z wyborów powszechnych organami monokratycznymi. Choć od tego czasu nie wprowadzono większych zmian w prawodawstwie samorządowym, można założyć, iż będą one następowały w kolejnych latach. Raczej nie będą to zmiany fundamentalne, bowiem idea samorządu, praktycznie nieobecnego przez pół wieku, obecnie na trwałe wrosła już w system organizacyjny państwa polskiego.

Bibliografia

1. Agopszowicz A., Z. Gilowska, H. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999.
2. Brol R., *Kryteria delimitacji powiatów*, (w:) R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2004.
3. Brol R., *Powiatowe dylematy*. (w:) B. Filipak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. II Forum Samorządowe, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
4. Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
5. Gilowska Z., G. Gorzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak, *Kierunki polityki regionalnej Polski*. Studia Regionalne i Lokalne nr 24 (57), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998.
6. Gorzelak G., *Reforma terytorialnej organizacji kraju: geneza, założenia, uzasadnienie*, (w:) G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwa*. Raporty CASE nr 21, Centrum Analiz Społeczno-Gospodarczych, Warszawa 1999.
7. Grzeškiewicz W., *Zagrożenia wynikające z deficytu i samorządowego długu publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2002 nr 4.
8. Hauser J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001 nr 1 (5).
9. Jałowiecki B., *Przestrzeń historyczna, regionalizm, regionalizacja*, (w:) *Oblicza polskich regionów*. Studia Regionalne i Lokalne nr 17 (50), Wyd. EUROREG, Warszawa 1996
10. Jałowiecki B., *Zarys koncepcji regionalizacji Polski*, (w:) J. Kołodziejcki (red.) *Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku*. Biuletyn KPZK PAN zeszyt 176, Wyd. Naukowe PWN Sp. z o.o., Warszawa 1997.
11. Kieżun W., *Powiaty – fikcja samorządności*, „Rzeczpospolita” 2001 nr 258 (6031).

³² Por. ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 45 poz. 497.

³³ Por. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. nr 113, poz. 984 z późn. zm.

12. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78, poz. 483.
13. Kotulski M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 1-2.
14. Kulesza M., *Podstawowe kryteria podziału terytorialnego kraju na powiaty i województwa*, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 1998.
15. *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*, URM, Warszawa 1996.
16. Patrzalek L., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
17. *Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów*, Dz. U. nr 103, poz. 652.
18. Rydlewski G., *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989-1998*, (w:) *Państwo-Demokracja-Samorząd*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.
19. Sarnecki P. (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
20. Szymła Z., *Programy związane z wprowadzeniem reformy administracji publicznej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 527, Kraków 1999.
21. Tarno J. P., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004
22. *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz. U. nr 45 poz. 497.
23. *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz. U. nr 113, poz. 984 z późn. zm.
24. *Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, tekst jednolity Dz. U. z 1988 r. nr 16, poz. 183.
25. *Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, Dz. U. nr 18, poz. 147.
26. *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie*, Dz. U. nr 99 poz. 631,
27. *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. nr 96 poz. 603 oraz nr 104 poz. 656,
28. *Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych*, Dz. U. nr 16, poz. 91.
29. *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji R.P.*, Dz. U. nr 16, poz. 94.
30. *Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych*, Dz. U. nr 49, poz. 312.
31. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie*, Dz. U. nr 91, poz. 577, tekst jednolity Dz. U. z 2001r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.,
32. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym* Dz. U. nr 91 poz. 578, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1592 z późn. zm.
33. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim*, Dz. U. nr 91 poz. 576, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1590 z późn. zm.,
34. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. nr 16, poz. 95., tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
35. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz. U. nr 16, poz. 96,
36. Wysocka E., *Wariantowe koncepcje podziału kraju na województwa*, Pełnomocnik Rządu ds. reformy Administracji Publicznej, URM, Warszawa 1993.
37. Zajac W., *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski. Komentarz do przepisów*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 1999.

Evolution of self-government institution in Poland after 1989

The article describes changes in shape of self-government in Poland at the turn of the 20th and 21st centuries. In the beginning it is very shortly shown the conception of territorial management after Second World War. Further, the author described the process of modeling self-government from the system transformation till nowadays. Main decisions that were made in that period concerned: numbers of levels in country territorial division, numbers and size of voivodships and criteria of choosing and numbers of poviats.