

Lech JAŃCZUK

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Instytut Politologii, Lublin, Polska

EWOLUCJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SYSTEMIE WŁADZY PUBLICZNEJ

Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej uczestniczy od początku XIX wieku na zasadzie dualizmu. Dualizm ten polega na rozdzieleniu administracji na: administrację rządową wykonującą działania na rzecz państwa pojmowanego jako pewna całość oraz administrację samorządową mającą zadania w sferze lokalnej. Zdarza się, iż dualizm jest ujmowany na zasadzie pewnego przeciwstawienia administracji rządowej, administracji samorządowej. Jednak takie przedstawienie sprawy jest błędne. Te administracje razem tworzą administrację państwową wykonującą wspólnie zadania na rzecz sprawnego funkcjonowania kraju.

Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej. Zagadnienie to jest ciągle aktualne, zwłaszcza w dobie światowego kryzysu finansowego. Następuje przewartościowanie relacji administracja rządowa – administracja samorządowa. Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie o prymat administracji państwowej i samorządowej w realizacji zadań publicznych. Zwłaszcza w dobie obecnego kryzysu finansowego.

Wielka Rewolucja Francuska oraz Deklaracja Niepodległości z 1776 roku Thomasa Jeffersona uczyniła ze wszystkich ludzi obywateli wolnych i równych wobec prawa; stworzyła polityczne i ekonomiczne podstawy ustroju demokratycznego, podstawy powstania samorządu terytorialnego. Idee te dały o sobie znać także w Polsce, która zagrożona była utratą niepodległości. Konstytucja majowa z 1791 roku przyniosła wolność mieszczańcom, a Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 roku chłopom. Był to pierwszy krok ku demokracji obywatelskiej. Wielka Rewolucja francuska była kulminacyjnym punktem w rozwoju gminy, dzięki któremu przekształciła się gmina w samorząd lokalny.

Początkiem samorządu terytorialnego była ustawa Konstytuancy z 14 grudnia 1789 roku oraz I Konstytucja republiki francuskiej z 1791 roku. Stworzyły one podstawy prawne dla samorządu, traktowanego jako władza lokalna. Wykształciło się pojęcie *pouvoir municipal*, które podkreślało samodzielność gmin wobec państwa. Wszystkim gminom nadawano

jednakową organizację, która opierała się na zasadzie wyboru urzędników gminnych i oddzielenia organów uchwałodawczych od wykonawczych oraz na przeciwstawieniu zadań własnych samorządu gminnego zadaniom zleconym im przez administrację rządową. Zasady te stały się podstawą organizacji samorządu gminnego w większości współczesnych państw. Zasady francuskiego samorządu gminnego do dzisiaj oddają sens i istotę samorządu. W 1800 roku Napoleon przeprowadził reformę administracyjną, w wyniku której organy gminy utraciły charakter prawny instytucji samorządowej. Status prawny samorządu przywrócił gminom francuskim kodeks gminny z 1884 roku.

Samorząd terytorialny w Niemczech powstał po wojnie Prus z Francją w 1806 roku. Klęska Prus wywołała w społeczeństwie apatię polityczną. Do naprawy administracji państwa pruskiego przystąpił polityk i reformator Karl von Stein, który drogę do poprawy sytuacji i przywrócenia Niemcom wiary we własne siły widział w umocnieniu władzy lokalnej czyli w samorządzie gminnym. Chciał poprzez to zdynamizować życie gospodarcze kraju. Myślą przewodnią Steina było zorganizowanie gminy miejskiej w duchu samodzielności społecznej. Reformę samorządową w Prusach zapoczątkowała ustawa, zwana ordynacją miast pruskich, wprowadzona w życie w 1808 roku, która dotyczyła miast natomiast wieś na uzyskanie gmin samorządowych czekała do zakończenia procesu uwłaszczenia chłopów, tzw. reformy włościańskie, w wyniku których zniesiona została pańszczyzna. W Niemczech władze lokalną określono *Selbstverwaltung*, czyli samorządem. Samorząd oznaczał wtedy samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych.

Instytucja samorządu terytorialnego w Anglii kształtowała się inaczej. W Anglii nie doszło do rewolucji, od samego początku kraj ten opierał się na samorządzie lokalnym, istniała administracja publiczno – rządowa, na której czele stał król, a zadania publiczne wykonywane były przez hrabstwa, reprezentujące ludność oraz przez organy nominowane przez króla. Nowoczesny system samorządu terytorialnego ukształtował się w Anglii w XIX wieku. W przyjętych rozwiązaniach najlepiej rozwijał się samorząd na szczeblu gminy, gdzie nadzór sprawowały sądy. Uprawnienia kompetencyjne zostały podzielone między hrabstwa i dystrykty. Ukształtowany wówczas dwustopniowy system stanowi podstawę organizacji samorządu terytorialnego do dziś.

Według Anglików samorząd jest wytworem specyficznego rozwoju

historycznego stosunków angielskich i oznacza formę rządu angielskiego z parlamentem na czele, w przeciwieństwie do formy rządu opierającego się na nieskrępowanej woli królewskiej. Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej był wyrazem stabilizacji politycznej, towarzyszył rozwojowi życia gospodarczego społeczeństwa. Po I wojnie światowej nastąpił dalszy rozwój samorządu, kiedy rewolucje w Europie przyniosły demokratyzację życia publicznego m. in. kobiety otrzymały czynne i bierne prawo wyborów.

W 1918 roku państwo polskie odzyskało niepodległość i przyjęło ustrój republiki parlamentarno – demokratycznej. Samorząd terytorialny zajął wtedy ważne miejsce, co znalazło umocowanie w przepisach Konstytucji Marcowej z 1921 roku, w której mowa dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego.

Jednak idea samorządu terytorialnego w Polsce kształtowała się już pod koniec lat dziewięćdziesiątych XIX wieku. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego ustrój gmin miejskich regulowała ustawa z 30 maja 1853 roku, a gmin wiejskich ustawa z 3 lipca 1891 roku. Na obszarze byłego zaboru austriackiego ustrój gmin oraz obszarów dworskich regulowała ustawa z 12 sierpnia 1866 roku. Na obszarze byłego Królestwa Polskiego podstawę ustroju komunalnego wsi stworzył ukaz z 19 lutego (2 marca) 1864 roku. Po odzyskaniu niepodległości, obowiązujące ustawodawstwo państw zaborczych było doraźnie modyfikowane. Jednak dopiero rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 roku uregulowało organizację administracji ogólnej oraz wprowadzało na poziomie wojewódzkim i powiatowym instytucje komunalne o ograniczonym zakresie samorządności. Dopelnieniem była ustawa z 23 marca 1933 roku o samorządzie gmin (o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego). Po drugiej wojnie światowej idea samorządności w Polsce została zahamowana. W pierwszych latach powojennych została zachowana (z pewnymi wyjątkami) formalna struktura samorządu terytorialnego, która bazowała na ustawie z 23 marca 1933 roku, modyfikowana dekretami i ustawami PKWN, w zakresie działania gminnych i miejskich rad narodowych jako tymczasowych organów samorządowych. Funkcjonowały one na szczeblu gmin (i miast wydzielonych), powiatów (i miast wydzielonych) oraz na szczeblu wojewódzkim. Całkowitą likwidację samorządu terytorialnego

przyjętą ustawą z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Wówczas państwo stało się jednorodną, centralnie zarządzaną strukturą, a idea samorządu terytorialnego w Polsce została zablokowana na czterdzieści lat. Odbudowę samorządu terytorialnego umożliwił w Polsce przełom społeczno – polityczny w 1989 roku.

Samorząd terytorialny jako instytucja powrócił po okrągłym stole 4 czerwca 1989 i wymagał zmiany Konstytucji z 22 lipca 1952r. Po pierwsze – parlament zmienił ustawę zasadniczą i stworzył konstytucyjną podstawę przywrócenia samorządu terytorialnego i jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej. Po drugie – w 1990 roku w Polsce przywrócono samorząd lokalny na poziomie gminy. Samorząd wykonywać zaczął część zadań publicznych przypisanych mu ustawowo, jak również zadań zleczanych przez administrację rządową. Uregulowano zakres działania samorządu jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców danego terytorium. Wyposażono samorząd gminy w status prawny, nadając mu osobowość prawną i ochronę sądową. Określono ograny samorządowe i sposób ich powoływania. Samorząd otrzymał również prawo do posiadania mienia komunalnego oraz wyposażony został w dochody własne uzupełniane subwencjami i dotacjami z budżetu państwa.

W dniu 5 czerwca 1998 roku uchwalono ustawę o samorządzie powiatowym, województwa, a 24 lipca 1998 roku ustawę o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. W wyniku drugiego etapu reformy samorządowej z początkiem 1999 roku powstały w ramach tego podziału nowe jednostki samorządu lokalnego (samorządy powiatowe – 308 powiatów ziemskich i 65 grodzkich), samorządu regionalnego (samorządy województw – 16 województw regionów) oraz gminy (2 489). Zmiany te miały wymiar terytorialny oraz finansowy. Usytuowały one samorząd terytorialny w nowej jakościowo rzeczywistości, przypisując mu do spełnienia określone funkcje gospodarcze, polityczne i społeczne w strukturze naszego nowoczesnego państwa. Trzy szczeble w strukturze władzy lokalnej dysponują podstawowymi atrybutami samorządności: prawem wyboru władz przedstawicielskich w wolnych, demokratycznych i powszechnych wyborach; budżetem z prawem kreowania niektórych dochodów budżetowych oraz decydowaniem o strukturze i kierunkach wydatków; prawem kreowania głównych kierunków polityki regionalnej i lokalnej; prawem do określania priorytetów w zakresie współpracy

zagranicznej regionu.

Samorządy powiatowe i samorządy województw podobnie jak gminy, otrzymały prawo do swobodnego gospodarowania środkami finansowymi w ramach własnych budżetów, które są projektowane przez organy wykonawcze (zarządy) oraz uchwalane przez rady powiatowe i sejmiki wojewódzkie.

W Polsce niewątpliwie okres przejściowo – dostosowawczy do wymogów rynkowych oraz duże trudności społeczno – gospodarcze w wielu gminach mają w pływ na stopień decentralizacji finansów publicznych. Znacząca część władz samorządowych nie jest w stanie samodzielnie rozwiązywać złożonych lokalnych problemów gospodarczych i społecznych. Skuteczne wsparcie przez władze państwowe wymaga zaangażowania publicznych środków pieniężnych.

Zreformowany samorząd terytorialny w Polsce można określić jako powstały z mocy prawa i wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności lokalnej bądź regionalnej, uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej oraz jej wykonywaniu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a także wyposażony ustawowo w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań.

Tak ukształtowany organizacyjnie trójszczeblowy samorząd terytorialny stwarza solidne podstawy prawne i strukturę dla decentralizacji administracji publicznej. Istota istnienia instytucji samorządu polega na tym, że mieszkańcy identyfikują się ze swoim samorządem lokalnym i biorą aktywny udział w jego działalności.

Trudnym zadaniem jest sformułowanie zadań samorządu nie wchodząc w kompetencje innych organów państwowych. Niektóre kompetencje zająbiają się, w związku z tym powinny one wzajemnie się wspierać, a nie konkurować. Można tu mówić o charakterze politycznym samorządów terytorialnych. W przypadku wyborów do samorządów terytorialnych oraz przy obsadzaniu stanowisk widzimy element walki politycznej. Znaczenie ma głos aktualnej partii politycznej. Takie praktyki zakłócają porządek pracy samorządów i harmonogram ich działań na rzecz społeczeństwa. Sytuacje takie nie powinny mieć miejsca, a państwo powinno z tym walczyć. Samorządy mają działać w interesie dobra społeczności lokalnych, podejmując każdą decyzję związaną z sytuacją obecną jak i rozwojem regionu powinny brać na uwadze przede wszystkim dobro publiczne i potrzeby własnych społeczności lokalnych.

Samorząd traktowany jako władza to nieodłączny atrybut społeczeństwa obywatelskiego i sprawnego funkcjonowania społeczeństwa powinna być zjawiskiem dynamicznym. Współcześnie samorząd pełni rolę polityczną, gdyż ścierają się w nim interesy oraz wpływy różnych grup tworzących system społeczny. Społeczeństwo więc powinno akceptować instytucję samorządu wbudowaną w gospodarkę państwa. Samorząd zajmuje ważne miejsce w państwie, przypisuje się mu istotne dla społeczeństwa kompetencje w procesach organizacji. Samorządy dążą do realizacji własnych celów, przyczyniając się do zwiększenia efektywności gospodarowania.

Do sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych zostały powołane reprezentacje grup społecznych. Wykonują one swoje zadania ściśle wg przepisów prawa. Zbigniew Leoński do cech samorządu zalicza to, że: przepisy prawa powinny zabezpieczyć określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania swoimi sprawami; grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy; 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 wyłącznie w formach przewidzianych ustawą i nie nienaruszających samodzielności korporacji samorządowej.

Istnienie odrębnej osobowości prawnej.

Znaczenie samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej ma decydujący wpływ w procesie realizacji zadań wynikających z potrzeb wspólnoty, jaką tworzą mieszkańcy wspólnoty na danym terytorium. Ustawa Konstytucyjna RP z 2 kwietnia 1997 roku stanowi, że Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. oraz, że uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Z tych rozstrzygnięć ustawowych, wynika, że samorząd jest jedną z postaci administracji zdecentralizowanej. Cechują go następujące rozwiązania: przepisy prawa gwarantują określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania swoimi sprawami, grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy, grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej, zarządzanie odbywa się na zasadzie samodzielności,

decentralizacji.

Organy samorządu terytorialnego są podmiotami, które przez swoich przedstawicieli sprawują władzę publiczną na określonym terytorium. Podmiotem nazywamy określoną formę organizacji, która podejmuje samodzielne decyzje, kierując się własnym interesem i związanym z tym ryzykiem. Ryzyko nietrafnych decyzji naraża dany podmiot na określone straty i skłania do ostrożności wyboru spośród wielu rozwiązań możliwych. Kompetencje przyznawane samorządom mają charakter wyłączny, co oznacza ich obligatoryjność i obowiązkowość oraz ochronę sądową. Jednym z zadań samorządu terytorialnego jest realizacja części funkcji wykonawczych należących do administracji państwowej oraz zabezpieczanie interesy w skali lokalnej i regionalnej. Tak więc kompetencje samorządu nie należy traktować tylko i wyłącznie jako realizatora określonych zadań wynikających z potrzeb państwa lecz także jako samorządzącą się społeczność lokalną, w której kształtuje się kultura polityczna i odpowiedzialność przez włączanie ludzi w procesy podejmowania decyzji odnoszących się do warunków ich życia.

Trudnym zadaniem jest sformułowanie zadań samorządu nie wchodząc w kompetencje innych organów państwowych. Niektóre kompetencje zazębiają się, w związku z tym powinny one wzajemnie się wspierać, a nie konkurować. Można tu mówić o charakterze politycznym samorządów terytorialnych. W przypadku wyborów do samorządów terytorialnych oraz przy obsadzaniu stanowisk widoczny jest element walki politycznej. Znaczenie ma głos aktualnej partii politycznej. Takie praktyki zakłócają porządek pracy samorządów i harmonogram ich działań na rzecz społeczeństwa. Sytuacje takie nie powinny mieć miejsca, a państwo powinno z tym walczyć. Samorządy mają działać w interesie dobra społeczności lokalnych, podejmując każdą decyzję związaną z sytuacją obecną jak i rozwojem regionu powinny mieć na uwadze przede wszystkim dobro publiczne i potrzeby własnych społeczności lokalnych.

Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające w dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. Postulat ten, powszechnie zwany zasadą elastyczności, nie tylko domaga się odpowiedniego dostosowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego do poziomu obligatoryjnych wydatków,

ale również dywersyfikacji źródeł dochodów. Podział źródeł finansowania jest najważniejszym elementem determinującym rolę samorządu terytorialnego w strukturze władzy publicznej.

Literatura:

1. Agopszowicz A., Gilowska Z, Taniewska – Peszko M., Prawo samorządu terytorialnego w zarysie, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999,
2. Bankowski P., Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990r., [w:] Bankowski P., Odrodzenie samorządu terytorialnego, Poznań, 1994,
3. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),
4. Jarosz M., Samorządność pracownicza. Aspiracje i rzeczywistość, Książka i wiedza, Warszawa, 1988,
5. Jeżewski J. (red.), Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1995,
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483,
7. Kosiedowski W. (red.), Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, Dom Organizatora, Toruń, 2005,
8. Leoński Z., Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce, „Samorząd terytorialny”, nr 3, 1991,