

Praca zbiorowa pod redakcją
Jerzego Muszyńskiego

**FUNKCJONOWANIE INSTYTUCJI
DEMOKRATYCZNYCH W POLSCE.
ZARZĄDZANIE W SAMORZĄDACH
TERYTORYALNYCH**

Gdynia - Warszawa 2000

**WYŻSZA SZKOŁA ADMINISTRACJI I BIZNESU W GDYNI
WYŻSZA SZKOŁA ZARZĄDZANIA I MARKETINGU W WARSZAWIE**

**FUNKCJONOWANIE INSTYTUCJI
DEMOKRATYCZNYCH W POLSCE.
ZARZĄDZANIE W SAMORZĄDACH
TERYTORYALNYCH**

**Praca zbiorowa pod redakcją
Jerzego Muszyńskiego**

Gdynia - Warszawa 2000

Recenzent:

Wiesław Czyżowicz

ISBN 83-910869-6-8

Spis treści:

1. Krzysztofek Kazimierz - *Media w funkcjonowaniu instytucji politycznych. Implikacje dla Polski.* s. 1
2. Kieżun Witold - *Reforma administracyjna w Polsce jako egzemplifikacja podstawowych praw patologii biurokracji,* s. 14
3. Gorczyński Kazimierz - *Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce* s. 36
4. Muszyński Jerzy - *Reforma samorządu terytorialnego w Polsce w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego,* s. 49
5. Bojanowski Eugeniusz - *Prawne gwarancje demokratycznego charakteru samorządu terytorialnego (tezy wybranych problemów).* s. 71
6. Nogalski Bogdan, Rybicki Jacek - *Podejście zasobowe w budowaniu przez organizację samorządu terytorialnego strategii rozwoju.* s. 76
7. Gryz Jerzy - *Rola samorządów terytorialnych w zarządzaniu problemami obrony państwa.* s. 84
8. Jagoszewski Wojciech - *Opieka zdrowotna w działalności samorządów terytorialnych.* s. 102
9. Jastrzębska Maria - *Zmiany w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja finansów publicznych.* s. 114
10. Białas Tomasz, Nogalski Bogdan - *Fundacje źródłem finansowania statutowych zadań organizacji samorządu terytorialnego.* s. 120
11. Ofiarska Małgorzata - *Związki komunalne w Polsce - demokratyczną instytucją samorządu terytorialnego.* s. 133
12. Chrusiudu-Budnik Agnieszka, Korczak Jerzy - *Outsourcing komunalny,* s. 141
13. Ofiarski Zbigniew - *Współdziałanie czynników rządowych i pozarządowych w kształtowaniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.* s. 158
14. Kurzyńska-Chmiel Danuta - *Nadzór Wojewody nad samorządem terytorialnym.* s. 169
15. Kozuch Antoni - *Samorząd wiejski - rodzaje i zadania.* s. 189

Kazimierz Krzysztofek

MEDIA W FUNKCJONOWANIU INSTYTUCJI POLITYCZNYCH. IMPLIKACJE DLA POLSKI

Uwagi wstępne

Wedle obiegowej opinii mało sympatyczne oblicze polskiej demokracji, w tym kampanii wyborczych, bierze się z jej młodości, czyli niedojrzałości, co uważam za pogląd dalece uproszczony. Prawda, młodość w tym przypadku nie jest zaletą. Ale godzi się zapytać dlaczego tak się dzieje, że w krajach o ugruntowanej demokracji ludzie także odwracają się od polityki, coraz bardziej chcą samoorganizacji, społeczeństwa obywatelskiego.

Naszej demokracji przybywa lat, ale nie staje się z tego powodu bardziej dojrzała. Skłaniam się do pesymistycznej konkluzji, z biegiem czasu szans na tę dojrzałość jest coraz mniej.

Dziesięć lat temu wymarzyliśmy sobie, że polityka będzie "normalna", że może dodamy do niej coś własnego, budującego, że nasycimy ją inteligentkim etosem, dzięki temu nie będzie to zwykły rynek polityczny a rycerska szermierka polityczna i że polski demos będzie miał szanse wybierać a la carte spośród wysokiej jakości programów, opcji itp. Byliśmy przekonani, że budujemy zdrową gospodarkę prywatną i zdrową sferę publiczną i że jakość tych programów oraz osobowość naszych wybrańców, będą decydujące. Nowoczesny rozwój społeczeństw demokratycznych rzeczywiście potwierdzał takie nadzieje.

Zmiana polityczna następuje względnie łatwo, o wiele dłużej trwa proces budowania instytucji. Rzut oka na ugruntowane demokracje pokazuje, że do ich ustabilizowania konieczne jest spełnienie kilku warunków. Szanse na ugruntowanie się procedur demokratycznych są wątle, jeśli:

- dystanse materialne w społeczeństwie są nadmierne, zwłaszcza w sytuacji braku podstawowego dostatku dla znacznych grup społecznych,

- brak tradycji demokracji, także, a może przede wszystkim, na szczeblu lokalnym;
- szwankuje edukacja, w tym edukacja polityczna, która nie przygotowuje dostatecznie do świadomego wyboru i orientacji w bogactwie oferty politycznej;
- słabe są więzi społeczne i nie dostaje ogniw zapośredniczających demokrację (stowarzyszeń, partii, ruchów inicjatyw obywatelskich itp.), które wypełniałyby przestrzeń między centrum systemu a jednostką i grupą pierwotną;
- opozycja polityczna nie ma swobodnych możliwości legalnego działania.

Bodaj tylko jeden z tych warunków - legalna opozycja - ma charakter stricte polityczny i jest dość łatwy do spełnienia, jeśli się ma wolę polityczną. Pozostałe mają naturę raczej bądź to ekonomiczną bądź kulturową. Tych warunków nie da się wypełnić z dnia na dzień, ale były nadzieje, że jesteśmy na dobrej drodze i wcześniej czy później nam się powiedzie. Prawda tymczasem jest taka, że czas nie pracuje na korzyść dojrzewania demokracji w młodych, a nie sprzyja też gruntowaniu się w dojrzałych. Dlaczego? O tym traktuje niniejszy referat.

Ekspansja rynku politycznego

Rynek polityczny przyszedł do nas nieco później niż rynek w gospodarce, a także kulturze. Gdy rynek kształtował się w dziś rozwiniętych gospodarkach polityka, podobnie jak kultura, pozostawała sferą publiczną, do której odnosi się pojęcie służby. Była konkurencja między podmiotami politycznymi, ale nie miało to charakteru gry rynkowej. Mówię tu o Zachodniej Europie. W USA sytuacja była od początku inna, z uwagi na specyficzny rozwój polityczny w tym kraju. Dziś wszędzie na świecie rynek polityczny "dogania" gospodarczy. Jeśli się godzimy z ekspansją rynku, zasysaniem przezeń coraz więcej sfer, to musimy się godzić i z tym, że wkracza on także do polityki. Skoro atrybutem rynku w gospodarce są: marketing, reklama, public relations to logicznie trzeba się także godzić na polityczny marketing. Oczywiście, przedmiot "obróbki" jest inny: tu są ideologie i programy wyborcze. W rezultacie coraz więcej "produktów" politycznych nabywamy u prywatnych wytwórców. Kształtują nasze opinie komercyjne media, jesteśmy sondowani i penetrowani socjologicznie przez prywatne w większości ośrodki badania opinii, prywatni operatorzy eksploatują nowe techniki, które czynią z polityki telepolitykę. To wszystko ma olbrzymi wpływ na publiczną sferę, jaką jest polityka. Jeszcze tylko główny rekwizyt demokracji bezpośrednie głosowanie jest publiczny. Jak długo?

Nie wszystkiemu winni są sami politycy. To co się dzieje w kampaniach politycznych jest po części pochodną wielu czynników:

po pierwsze: kondycji państwa. "Unionizacja" i Globalizacja znacznie redukuje

paletę wyborów politycznych, na których można oprzeć programy wyborcze. Wobec globalizacji odpowiedzialna lewica i odpowiedzialna prawica stają się po prostu lewą i prawą stroną centrum. Jeśli chcemy zachować zdolność kooperacji ze światem to musimy się wyzbyć iluzji programów alternatywnych. Próbowali coś zrobić europejscy socjaldemokraci z Trzecią Drogą, ale nie wyszło przekonująco. Zwróćmy uwagę na to, co spotkało Jorga Haidera w Austrii, gdy zgłosił "niepoprawny politycznie" program alternatywny.

Na program alternatywny, np. taki budowany na antyeuropejskich czy antyglobalnych fobiach w Polsce czy gdzie indziej może sobie pozwolić tylko kandydat egzotyczny. To są aksjomaty. Jak bowiem można budować antyeuropejski program w sytuacji, gdy nasze prawo będzie częścią systemu prawnego Unii Europejskiej jeszcze przed referendum.

Po wtóre: środowiska kulturowego, nastawionego na promocję konsumpcji, wszystko musi być spektaklem, doznaniem. Przyobleka w się w realny kształt kultura, w której każdą wartość można "wyprodukować", każdą też można zniszczyć. Imperatyw promowania wszystkiego staje się wręcz kategorią. Pojawia się syndrom rozkrzyczanego tłumu. W którymś momencie nie da się już przekrzyczeć tłumowi konwencjonalnymi metodami i trzeba użyć nowego jakościowo środka: tuby albo innego sposobu dotarcia do audytoriów i widowni, czyli nowych, inteligentniejszych metod w oddziaływaniach społecznych. Stąd koniecznością staje się angażowanie najzdolniejszych i najbardziej innowacyjnych ludzi. W Stanach Zjednoczonych w dziesiątce najdroższych ludzi reklamy znaleźli się najwybitniejsi aktorzy i artyści estrady, bo oni najlepiej potrafią sprzedać swój "produkt", czyli publiczność - reklamodawcom. Zaciera się w ten sposób granica między rozrywką i informacją. Mówi się coraz częściej o infotainment. Kampanie polityczne nabierają cech psychoterapii. U nas jeszcze tego nie widać, walczy się na kłonicę, co stresuje elektorat.

Najcenniejszym dobrem w rozwiniętych gospodarkach staje uwaga, jaką ludzie chcą poświęcić na rynku dóbr, informacji i opinii. Im więcej uwagi skieruje się ku sobie, tym więcej ma się władzy.

Po trzecie: ekspansji techniki mediów, a w perspektywie nowych mediów, która niekiedy staje się bardziej widoczna niż sama polityka.

Większość krajowych prognoz rozwoju techniki odnosi się do tego, jak ludzie będą żyć, gospodarować, komunikować się, tworzyć itp. O wiele mniej zaś odnosi się do tego, jak ludzie będą się rządzić, jak będą rządzeni, jak będą uczestniczyć w życiu wielkich (państwa narodowe), mniejszych (regiony) i najmniejszych (grupy lokalne) wspólnot. W tym referacie najwięcej uwagi

poświęcam tym właśnie problemom - wpływowi rewolucji w mediach i technikach informacyjno-komunikacyjnych na funkcjonowanie instytucji demokratycznych, z wyborami na czele.

Że wpływ elektroniki (czy ściślej: telematyki, czyli sprzężenia informatyki, telekomunikacji i mediów) na politykę jest oczywisty świadczy chociażby lista nowych terminów jakimi się określa na Zachodzie nowe zjawiska: "okablowana demokracja", "teledemokracja", "demokracja telematyczna", "technopolityka", "cyberpolityka", "polityka wirtualna" i itp. Jeśli technologia ma być w centrum społeczeństwa transformacyjnego, to godzi się zapytać, czy nie dochodzi do swoistej inwersji polityki. W przeszłości była ona bardziej widoczna od narzędzi, dziś narzędzia - media przede wszystkim - wysuwają się na pierwszy plan.

Media już dawno określano mianem "czwartej władzy". Wiele wskazuje na to, że nowe media oparte na komputerach i sieciach stają się "pierwszą władzą". Przewiduje się, że wybory prezydenckie w USA w 2004 r. odbędą się już za pośrednictwem Internetu. Jeśli tak się stanie, to nabiorą one nowej istotnej cechy: zostaną zmediatyzowane. Zapewne niedługo potem stanie się tak także w Europie i w Polsce.

Potężnym wehikułem zmian, także politycznych, jest efekt synergiczny rynku, wolności i techniki informacyjno-komunikacyjnej. W świecie dojrzałej demokracji rynek zasysa coraz więcej; kurczy się sektor publiczny, który był naturalnym teatrem polityki. Coraz mniej mamy publicznych agor, które są zastępowane przez domowe "centra odbioru informacji" ("telechaty"). Kiedyś trzeba było wyjść z domu na agorę, żeby się czegoś dowiedzieć i wymienić poglądy; dziś posiada się w domu urządzenia do odbioru informacji i ich wymiany przez sieci. Richard Rorty (1995: 55-58) powiada, że m.in. z tego powodu nie ma dobrej pogody dla ruchów społecznych; zastępuje kampanie.

Związki demokracji z techniką informacyjną są oczywiste: demokracja jak wszystko inne to także, a może przede wszystkim, komunikacja. Dziś jest to jeszcze problem krajów o rozwiniętej infrastrukturze informacyjnej, ale znając procesy dyfuzji techniki można przewidywać, że stanie się on aktualny także w tzw. nowych demokracjach. Jest poza kwestią że rewolucja informacyjna wpływa zarówno na proces podejmowania decyzji (decydent ma dostęp do nieporównanie więcej danych niż w epoce przed komputerami i sieciami) jak i sposób komunikowania się obywatela z władzą, zwłaszcza lokalną. Powstają "miasta cyfrowe" (digital cities, Levy 1996), w których wykorzystanie sieci wyszło już daleko poza eksperymenty. Przedsięwzięcie to polega najogólniej na bezpośredniej i obustronnej komunikacji władz miejskich czy regionalnych z obywatelami w cyberprzestrzeni. Jest to możliwe w krajach o najlepiej

rozwiniętej telekomunikacji i wyposażeniu gospodarstw domowych w komputery, co łącznie pozwala na swobodny dostęp do sieci. Jeśli tego dostępu nie ma w gospodarstwie domowym (brak komputera), to jest on możliwy w publicznych "cyberbudkach", czy cyberkawiarniach. Dzisiejsze "telepolis" stwarza już bowiem takie możliwości.

Optymiści są przekonani, że w ten sposób urzeczywistnia się idea demokracji antycypacyjnej: władze informują o swoich zamiarach, a obywatele wyrażają swe opinie. To już niemal permanentne referendum i demokracja bezpośrednia na szczeblu lokalnym, powiadają optymiści. Jest jednak jeszcze za wcześnie wyrokować, czy jest to renesans demokracji bezpośredniej czy nowa mutacja? Dotychczasowe doświadczenia zachodnioeuropejskie i amerykańskie pokazują, że na poziomie centrum systemu trudno mówić o elektronicznej demokracji. Z tego, że prezydent, premier czy ministrowie są zasypywani milionami listów elektronicznych niewiele jeszcze wynika. Na pewno stwarza to jednak olbrzymie możliwości lobbyingu, jakich nie było wcześniej.

Medialna polityka powoduje transformację organizacji politycznych, kampanii wyborczych i wszelkich akcji publicznych. Zaangażowanie mediów wiedzie do tego, że rozbudowana organizacja działań jest już zbędna. "Pozostała mała grupka ludzi, którzy piszą przemówienia, są specjalistami od public relations... To wystarczy do prowadzenia kampanii wyborczej" (Walzer 1997). Zdaniem autora tych słów stowarzyszenia stanowiące osnowę społeczeństwa obywatelskiego zdają się zanikać. Może dojść do tego, że wybory to będzie już nie współzawodnictwo partii a agencji reklamowych.

Promocja indywidualnej wolności w społeczeństwie pomasowym ("bądź sobą") wiedzie do tak intensywnego różnicowania interesów, że tradycyjne instytucje polityczne nie są w stanie reprezentować wielkich grup społecznych. Prowadzi to z kolei do stanu, w którym rozproszenie idei, poglądów i interesów uczyni niemożliwym konstruowanie wielkich platform politycznych dla wielomilionowych elektoratów. Segmentacja publiczności i adresowanie komunikatów do grup odbiorców powoduje dezintegrację publiczności narodowej, i narodu, utratę kodu, symboli.

Jest jeszcze inne zagrożenie: teleinformatyka zwiększa nie tyle szanse demokracji bezpośredniej, ile programowania tych elektoratów. O ile telepolityka może promować oddolną demokrację bezpośrednią, grass root democracy, w której mamy więcej samoprzedstawicielstwa niż przedstawicielstwa, to zarazem ma ona duże szanse podważenia sensu demokracji przedstawicielskiej. Naród-suweren ("My Naród..") ulega fragmentacji na szczegółowo określone grupy, których charakterystyki socjo-

polityczne i kulturowe są dokładnie znane organizatorom kampanii wyborczych. To już nie ów lud-suweren kontroluje elity i dzięki sile kartki wyborczej je wymienia; to elity docierając - za pośrednictwem mediów elektronicznych do poszczególnych segmentów wyborców - sprawują kontrolę nad całym elektoratem. Jeśli wybory odbywają się on-line to można zyskać orientację w preferencjach politycznych wyborców, co jest niezmiernie ważnym kapitałem politycznym (Snider 1994). Mając taką wiedzę wiadomo na kogo oddziaływać w kampanii wyborczej (elektorat nieustabilizowany), na kogo nie warto (bo albo jest zaprzysięgłym przeciwnikiem, albo równie zadeklarowanym zwolennikiem). Problem mógłby zostać rozwiązany dzięki doskonałej enkrypcji (ochronie danych), która jest związana z ochroną prywatności, ale takiego doskonałego systemu nie ma: można zawsze złamać kody. Po prostu nie ma niezawodnych systemów technicznych, z informatycznymi łącznie.

Dane, które korporacje zbierają o ludziach (psychologia, socjologia) służą strategiom perswazyjnym, ale mogą być wykorzystane do kontroli społecznej i indywidualnej (Goban-Klas 1999: 48). Z jednej strony mamy coraz więcej widzialnej wolności, z drugiej zaś ukrytej kontroli.

Natykamy się tu zatem na groźne pułapki tzw. interaktywnej polityki. Im bardziej odbiorca jest identyfikowalny, tym łatwiej o kontrolę i manipulację jego uczestnictwem politycznym. Służą temu przeniesione ze świata biznesu techniki politycznego marketingu. Człowiek jako struktura psychiczna wraz z jego biologicznymi (płeć, wiek) i kulturowymi (etniczność, wykształcenie) specyfikacjami jest, m.in. dzięki badaniom na potrzeby reklamy, coraz lepiej poznany jako jednostka i członek grupy społecznej (narodowej, lokalnej, zawodowej, itp.). Coraz więcej jest w bazach danych, którymi dysponują nie tylko instytucje państwowe, ale także korporacje handlowe, medialne i in., biogramów ludzi określających bliżej ich zainteresowania, curricula, preferencje. Dzieje się tak, mimo że coraz więcej się mówi o ochronie prywatności w związku z masowym użyciem kart kredytowych zawierających mnóstwo zakodowanych danych osobowych, a w końcu może cały biogram życiowy (Gene 1995). Trudno się będzie oprzeć pokusie gromadzenia danych o preferencjach politycznym i wykorzystania tej wiedzy w następnej kampanii wyborczej. Dzięki televotingowi będzie to bardzo proste. Technika stwarza coraz większe możliwości kontroli także w miejscu pracy ułatwiając monitoring pracowników (m.in. kontrola komunikacji, którą prowadzą ze światem). Groźny zatem może być nie tylko "wielki brat" - rządy czy korporacje, ale także "bracia mniejsi" kontrolujący nasze ruchy, m.in. wszechobecne kamery telewizyjne. (W samych Niemczech jest ich 400 tys. właściciel sklepu nadzoruje kasjerki, magazyn - pracowników itp.). Czy nie to już społeczeństwo transparentne? - pytają zatroskani o przyszłość demokracji i wolności. Można więc mówić o pewnej sprzeczności telepolityki czy społeczeństwa

informacyjnego w ogólności: zdecentralizowanym formom życia i pracy mogą towarzyszyć scentralizowane formy biurokratycznej kontroli.

Naród-suweren staje się łatwy do eksploracji socjologicznych dzięki doskonałym metodom i technikom identyfikowania każdej grupy interesu. Jest to problem wszystkich demokracji. Karl Popper pozostawił taki legat-przestrozę: do przetrwania demokracji przedstawicielskiej nie wystarczy już dziś wyłanianie elit rządzących w drodze demokratycznych wyborów. Będzie ona tak długo zagrożona jak długo nie będziemy mogli wybierać elit programujących społeczeństwo, którymi są dziś właściciele imperiów medialnych i multi-medialnych. Te imperia się dziedziczy albo są one przedmiotem transakcji na rynku.

Demokracja zależy od dostępu do informacji, tymczasem coraz większa złożoność świata wymaga coraz większej ilości informacji. Rosnąca złożoność wraz z zalewem informacji czynią dojście do prawdy, czy też ugruntowania własnych poglądów, coraz trudniejszymi (Michael 1993: 81-84). Rynek nie jest specjalnie zainteresowany zastosowaniem technologii w interesie społeczeństwa obywatelskiego.

Nowoczesna info-tech uczyniła mniej dla dyfuzji wiedzy, w tym wiedzy o polityce, niż taniej, bezmyślnej rozrywki (Bogart 1995). W rezultacie ludzie odwracają się od polityki, wyborów, bo nie mają wpływu, bo wiedzą, że i tak media wykreują polityków. Wielu ludzi odwraca się od polityki, bo wiedzą, że rządzą nią wielkie media, spektakl.

Jednym z poważnych problemów demokracji epoki multimediiów i Internetu jest rozdział między "konsumpcją polityki" a uczestnictwem w niej. Padają pytania, czy uczestnictwo w życiu politycznym nie jest zastępowane "konsumpcją polityki" i czy konsument nie zastąpi obywatela? Uczestnictwo to podmiotowa cecha ludzi wyrażająca się w działaniu publicznym polegającym na braniu odpowiedzialności za wspólnotę na różnych poziomach: od lokalnego do ogólnonarodowego, świadomym wyborze programów politycznych poprzedzonym wysiłkiem ich poznania, chęci wpływania na dobro publiczne. Konsumpcja zaś jest także pewną formą uczestnictwa, ale jedynie w spektaklu, jakiego ona dostarcza i rozrywkę, w jaką się przekształca.

Dotykamy tu jednego z centralnych problemów polityki. Do jej kanonu należą programy pobudzania i rozwoju uczestnictwa. Sprawy publiczne są własnością wszystkich, toteż tak rozumiane uczestnictwo oznacza, że każdy ma prawo nie tyle do polityki jako spektaklu, a dostępu do informacji, co nakłada na podmioty publiczne pewne obowiązki w zakresie sprawiedliwej dystrybucji wiedzy społecznej i informacji (In From the Margins 1996: 46-47). Czy zatem prawo

do komunikacji, obejmującej także prawo do telekomunikacji (modemu) nie staje się w tych warunkach tak istotne jak prawo do oświaty czy kultury? Chodzi o prawo do komunikowania się, a nie tylko bycia poinformowanym, czyli zarówno odbioru jak i głoszenia własnych poglądów.

Zdaniem niektórych badaczy technika, dzięki swej interaktywności, spłaca polityce dług zaciągnięty w czasie, gdy ją umasowiła przez wielkie centra-molochy bombardujące tymi samymi przekazami wielomilionowe audy-toria i widowie. Jest w tym oczywiście wiele przesady, statystyczna większość ludzi w krajach przemysłowych i poprzemysłowych nie szuka zindywidualizowanej oferty, a ich potrzeba wyboru ogranicza się do operowania pilotem telewizyjnym.

Otrzymujemy, jak widać, bardzo zróżnicowany pejzaż procesów politycznych będący wypadkową mnóstwa czynników: nowych zjawisk demograficznych, globalizacji handlu, ekspansji mediów i multimediów, sieci, konwergencji technologii informacyjnych i gruntowania się społeczeństwa informa-cyjnego. Rozprasza się i różnicuje życie polityczne społeczeństw, różnicują się "gusta i smaki", zmienia się pojęcie narodu - nad wszystkim unosi się klimat wolności i wyboru, który wyczynia niezwykle rzeczy ze wszystkim, także procesami politycznymi.

Być może zatem czas już zrewidować utrwalaony schemat prawowitości władzy, która to legitymacja, jak się zwykło uznawać za Maxem Weberem, ma trzy źródła: tradycjonalistyczne, charyzmatyczne i demokratyczne (legalne). W nowoczesnych społeczeństwach dwa pierwsze typy legitymacji odeszły już dawno w przeszłość, ale trzeci typ będący długo fundamentem demokracji przeżywa widoczny kryzys, właśnie za przyczyną mediów elektronicznych. Techniki politycznego marketingu kreują w zupełnie nowy sposób osobowości polityków. Demokratyczne wybory jako legalne uzasadnienie prawowitości władzy stają się już tylko formą, decyduje zaś tworzenie za pośrednictwem mediów charyzmatycznych osobowości. Czy nie oznacza to, że źródłem legitymizowania władzy są co prawda nadal wybory, ale jest to już tylko notarialna pieczęć, tak naprawdę bowiem uzyskuje się władzę dzięki elektronicznej, medialnej charyzmic?

Nie ma dobrej pogody dla władzy centralnej, jednego modelu rządzenia, nawet religie bez scentralizowanej hierarchii mają się lepiej. Należymy do świata cyrkulacji, wymiany, czego symbolem jest Internet. Kompleksowość społeczeństwa staje się zbyt duża, aby mogła sobie z nią poradzić centralnie planowana biurokracja. Ten medal ma oczywiście dwie strony:

rozpowszechnienie dostępu do sieci demokratyzuje, ale może prowadzić do dezintegracji społeczeństwa, jego atrofii. W warunkach niszczenia informacji trudno będzie rządowi czy biznesowi docierać z pojedynczymi przekazami do rozproszonych audytoriów. Indywidualne kanały tematyczne to dezintegracja kodu komunikacyjnego.

W krajach zachodnich pojawiają się obawy, czy rozwój teledemokracji zmierza do tego, że społeczeństwa będą inteligentne, czy tylko inteligentniej rządzone. Nie ulega wątpliwości, że społeczeństwa są coraz lepiej wykształcone. Faktem jest zarazem, że jest to w coraz większym stopniu edukacja zorientowana na pragmatyzm, skuteczność, performance, wypadania najlepiej na skali, którą mierzy się pozycję na rynku, a nie edukacja "zorientowana na mądrość" i wartości, bezinteresowną wiedzę, wyobraźnię, humanizm. Technologie stają się coraz bardziej przyjazne, aby wszyscy się mogli nimi posługiwać i nikt nie czuł się wyłączonej z ich dobrodziejstw. Coraz większemu dostępowi do informacji - będzie to w istocie zalew - nie będzie towarzyszyć większa wiedza, ludzie nie będą bowiem odpowiednio wyposażeni we własne systemy wartościowania rzeczy i zjawisk, selekcji informacji: przyswajania i przetwarzania potrzebnych oraz wydalania do środowiska informacyjnego tych zbędnych, zamulających myślenie i własny osąd. Jakaż jest krańcowa użyteczność 500-tnego kanału TV z punktu widzenia szerszego dostępu do informacji?

Wpływ marketingu politycznego

Na początku lat 50. narodził się w USA koncept marketingu społecznego. Pragmatyczni Amerykanie uznali, że idee, programy polityki społecznej można sprzedawać tak jak mydło. Od tego czasu w Stanach Zjednoczonych przeprowadzono wiele udanych kampanii medialnych: od batalii z nałogiem palenia po masowe badania mammograficzne. Nikt jednak nie przewidywał, że ten nowy styl oddziaływań społecznych zostanie na wielką skalę przeszczepiony na grunt polityki, sprzedawania, programów, partii, kandydatów. O ile jednak promowanie idei społecznych spotykało się na ogół z pozytywnym odzewem, to promowanie polityków metodami zaczerpniętymi z marketingu komercyjnego budziło i budzi co najmniej mieszane uczucia. Dostrzega się pewne pluse: wsłuchiwanie się polityków w opinie ludzi, konieczność precyzacji argumentów, mobilizowanie opinii, upublicznienie ludzi i instytucji, przyspieszenie obiegu informacji itp. Ale dostrzega się także wiele minusów, przede wszystkim sprowadzanie wyborcy do roli konsumenta polityki i oddawanie nadmiernej władzy specjalistom od marketingu i sondaży. Za przyczyną tych ostatnich obsesja popularności jest tak przemożna, iż politycy

dokonyją korekt w swych planach działania nie pod wpływem zmieniającej się rzeczywistości, lecz swej pozycji w notowaniach.

Gdyby zanalizować kanon chwytów marketingowych zawartych w znanej książce Ala Riesa i Jacka Trouta, "22 niezmiennie prawa marketingu", to łatwo stwierdzić, że zaskakująco dużo z tego przeszczepia się na grunt polityki. I tak,

- lepiej być pierwszym na rynku politycznym niż lepszym,
- jeśli nie możesz być lepszy w danej klasie polityków wykreuj własną,
- marketing nie jest walką na jakość, a na percepcję,
- najważniejszą sprawą jest zawładnięcie symbolami (np. "wybierzmy przyszłość"),
- jedno hasło nie powinno się kojarzyć z dwoma konkurencyjnymi politykami, czy partiami,
- w ostatecznym rozrachunku ściga się dwóch (dwie partie), - staraj się więc mieć wpływ na to, który może być tym drugim;
- jeśli wylansujesz silny image to możesz pociągnąć swój obóz,
- działaj długofalowo, marketing polityczny przynosi rezultaty dopiero w dłuższym okresie, żeby odnieść sukces wyborczy trzeba ograniczać a nie rozszerzać asortyment ofert (specjalizacja w czymś nośnym, np. bezpieczeństwo),
- nie warto naśladować pomysłów lidera,
- bądź oryginalny, potencjalny wyborca uzna za zaletę przyznanie się do wady, czy do błędu (z tym przykazaniem polscy politycy sana bakier),
- na ogół wygrywa się jednym, pomysłem, ideą, co znaczy, że nie należy przeładowywać kampanii zbyt dużą ilością sloganów,
- nie warto ratować przegranych pomysłów, trzeba je szybko spisać na straty. Tu też polscy politycy mogliby sobie sporo zarzucić gdyby zechcieli.
- I wreszcie, skutecznego marketingu nie robi się pod wpływem chwilowej mody, lecz zgodnie z tendencjami kulturowymi. Przekładając to na prostszy język znaczy to, że nie powinno się iść pod prąd, lecz trzeba podobać się wszystkim. Polityk, który oświadczy dziś, jak ongiś De Gaulle, że wie najlepiej czego chce i potrzebuje naród, nie miałby szans.

Kanon marketingu wymaga przy tym, aby nie stosować kampanii negatywnej. Na ogół się tego nie przestrzega, także w rozwiniętych demokracjach. Motywacja zdobycia władzy jest zbyt silna. U nas nie przestrzega się tego także z tego powodu, że gra się historią. A ta, zwłaszcza najświeższa, zawsze jest pozytywna lub negatywna.

Reklama polityka czy partii różni się na szczęście od reklamy produktu. Ci którzy nie dostrzegali tej różnicy często uzyskiwali opłakane rezultaty. Przedmiotem marketingowej obróbki są żywi ludzie z ich kompleksami,

emocjami. To sprawia, że kampania polityczna jest o wiele bardziej skomplikowana niż komercyjna i wymaga olbrzymiej wiedzy, talentu, kreatywności. Przede wszystkim dlatego, że w zwykłym marketingu raz wyprodukowanego towaru już się nie da zmienić w danej serii. Polityk nie jest wprawdzie nieograniczenie plastyczny, ale daje się formować. Są oczywiście wyjątki. Należy do nich z pewnością Lech Wałęsa.

Nasz domorosły marketing polityczny jest jeszcze ubogi, urągający regułom sztuki. Podmioty nie dysponują odpowiednimi środkami a i uznane firmy od image-makingu nie bardzo chcą się publicznie afiszować, że lansują jakiegoś kandydata czy partię. Kształtuje się u nas model nieformalnego, za zamkniętymi drzwiami, doradzania politykom. Wydaje się, że ten nasz marketing na razie nie może być lepszy zgodnie z uniwersalną zasadą: jaki rynek taki marketing. Rynek polityczny raczej nie może być lepszy od rynku w gospodarce

To u nas jeszcze ciągle nowość. Reakcje polskiego elektoratu bywają nieprzewidywalne. Aleksander Kwaśniewski zatrudniając wybitnego specjalistę, Jacuesa Seguéla, odniósł sukces. Kongres Liberalno-Demokratyczny zatrudniając w 1993 r. znaną firmę reklamową Saatchi&Saatchi nie wszedł do parlamentu mimo, że obiecywał milion miejsc pracy.

Te procesy zmieniły politykę. Klasom politycznym wszędzie na świecie trudno jest przyznać że ambitne programy to iluzja, więc ukrywają także fakt, że mamy do czynienia z przerostem formy nad treścią. Oczywiście były są i będą obietnice, ale poważni kandydaci nie mogą sobie już pozwolić na niekontrolowany przetarg polityczny - kto da więcej, bo na tym już się poznano. A skoro oferta nie może być radykalnie różna to niemal cała energia musi iść w konkurs piękności. Polskie kampanie tym się jeszcze różnią od zachodnich, że u nas się jeszcze gra przeszłością, ale z kampanii na kampanię będzie tego coraz mniej.

Jeśli obywatel ma być konsumentem wyborczego spektaklu, jeśli po raz któryś się przekona, że programy to gra, że całą jego siłą polityczna to kartka wyborcza, która zamienia jedną władzę na drugą, jak pilotem TV z kanału na kanał, z partii na partię, to wtedy ma do wyboru wycofać się do jakiejś nisz, poprzeć kogoś, kto daje jakąś szansę księżycowej choćby alternatywy, albo sam samemu zagospodarować swą wolność. Nie wiem, czy to byłoby najlepsze. Komunitaryści amerykańscy od dawna biorą we własne ręce, ale jakoś niełatwo im przychodzi odzyskanie ludzi dla świata rzeczywistego i wytrącenie ich ze świata medialnego. Ale jeśli energia poszłaby w samoorganizację, czyli społeczeństwo obywatelskie, to tylko przyklasnąć. Ucieczka w społeczeństwo obywatelskie to byłaby bardzo dobra ucieczka. Nam nie jest jeszcze, a może w ogóle potrzebne zamienianie polityki w spektakl medialny. Nam jeszcze

potrzebna praca u podstaw. Ale czy nie jest za późno.

Skoro nie za bardzo można się licytować w kwestiach ekonomicznych Ale na wspomnianej pracy u podstaw można jeszcze konstruować programy. Są do podjęcia zasadnicze kwestie: jakość rządzenia, jakość obywatelstwa, czyste reguły, kompetencja urzędników, zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, bezpieczeństwo wewnętrzne. Będzie na ten temat pełno retoryki, ponieważ są to tematy bardzo wrażliwe. Ale tu też w wielu sprawach pole manewru jest niewielkie: zaostrzać kar nie można w nieskończoność, na sądy i policję potrzeba pieniędzy, których nie ma, a powściągnięcie przestępczości będzie niemożliwe, jeśli nie zmniejszać się będzie skala nędzy, patologii, schodzenia poniżej dolnego progu kultury, kultura kija bejsbolowego,

Konkluzje pro domo sua

Czy nasza "młoda demokracja", jak ją czule nazywamy, ma się przystosować wpieryw do klasycznych instytucji i procedur przedstawicielskich, czy też "pójść na skróty" i przejmować formułę owej "teledemokracji". Można zapytać, czy ekspansja technik informacyjnych, której nie towarzyszy doświadczenie i chęć politycznego uczestnictwa, czyni w ogóle możliwym przejście przez cykl klasycznej demokratyzacji z jej aktywnym uczestnictwem, czy też skutek tych technik owo uczestnictwo nie uczyni z demokracji opinii "gry tak-nie", czyli czy nie produkujemy politycznych "videotów". Można się pocieszać, że to oczywiście lepsze od każdej formy totalitaryzmu. Coś nas jednak ominie.

Pojawia się istotne pytanie, czy społeczeństwa będą inteligentne, czy tylko inteligentniej rządzone. Rodzi się obawa, że możemy nie mieć ani jednego ani drugiego. Marcin Król posuwa się aż do porady (2000), aby żaden szanujący swoje poglądy człowiek nie brał udziału w grotesce, jaką niedługo nam zafundują, czyli w wyborach parlamentarnych. Jego zdaniem atrofia grupy nazywanej dumnie i szumnie "klasa polityczną" powinien nas skłaniać do zagospodarowania naszej wolności na własną rękę. W tekście podjąłem próbę wykazania, że tylko w części są to grzechy polskiej "klasy politycznej". W niemałej części jest to wina mechanizmów, w jakie została ona wmontowana.

Czymkolwiek owa teledemokracja jest, czy może być na polskim gruncie politycznym - jest ona z pewnością wielką innowacją schyłku milenium. Dokonuje się na naszych oczach gwałtowna transformacja, która obejmuje wszystkie dziedziny życia i wymaga adaptacji od ludzi i instytucji. Bo natura info-tech to kontrola, skuteczność, użyteczność, szybkość i władza, czyli cechy, które nie są ludziom przyjazne i do których niełatwo się przystosować (Brook,

Boal: 1995). Być może teledemokracja to jeszcze dziś w naszych warunkach bajka o żelaznym wilku, ale z pewnością zagości ona między Odrą a Bugiem.

LITERATURA

- Bogart L., *Commercial Culture: the Media System and the Public Interest*, Oxford University Press, New York 1995,
- Brooks J., Boal L.A. (eds), *Resisting the Virtual Life: the Culture and Politics of Information*, City Light Books, San Francisco,
- Gene S. (1995), *Crime in Cyberspace: The Digital Underworld*, "The Futurist", XXIX, Sept-Oct 1992;
- *In from the Margins. A Contribution to the Debate on Culture and Development in Europe. A Report prepared for the Council of Europe by the European Task Force on Culture and Development*, Cultural Committee, Strasbourg 1996 (A Typescript);
- Król M., *Nasza wolność od polityki*, "Tygodnik Powszechny", nr 29/2000,
- Michael D.N., *Governing by Learning: Boundaries, Myths and Methaphors*, "Futures" XXV, Jan-Feb. 1993,
- Moore N., *La société de l'information*, (dans:) *Raport mondial sur l'information*, UNESCO Press, Paris 1998,
- Ries A., Trout J., "22 niezmiennie prawa marketingu" (tłum. A. Ehrich), PWE Warszawa, 1997
- Rorty R., *Movements and Campaigns*, "Dissent", Winter, 1995,
- Snider J.H., *Democracy on-line: tomorrow's electronic electorate*, "The Futurist", XXVIII-V, Sept-Oct.;
- Walzer M., "Le Monde", 16.12.1997, cyt za "Forum" 18.01.1998, (Rozmowy XXI w.), s 2,

REFORMA ADMINISTRACYJNA W POLSCE JAKO EGZEMPLIFIKACJA PODSTAWOWYCH PRAW PATOLOGII BIUROKRACJI

Podstawowe założenia ustrojowe reformy administracji

Reforma administracji publicznej, rozpoczęta w 1990 roku ustawą o samorządzie terytorialnym i kontynuowana do chwili obecnej, ma również charakter ideologiczny związany z przekształceniem gospodarki planowej, będącej elementem systemu socjalistycznego, na liberalną gospodarkę wolnorynkową w warunkach ustroju demokratycznego.

Reguły demokratycznego systemu zarządzania państwem wynikają bezpośrednio z zasad ustrojowych ustalonych w Konstytucji. Chodzi tu o tzw. **klauzulę korporacyjną** ("ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową" art. 16 ust. 1) i **zasadę decentralizacji władzy publicznej** (art. 15 ust. 1), które kształtują **podmiotowość społeczności lokalnych** wyrażającą się odrębnym majątkiem, oraz wyborem przedstawicieli, którzy autonomicznie kierują sprawami lokalnej społeczności w zakresie ustalonym przez konstytucyjny porządek państwa "w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność" (art. 16 ust. 2).

Rozwój podmiotowości lokalnej powinien prowadzić do **poważnego ograniczenia centralnej administracji rządowej**, która jednak w demokratycznym wolnorynkowym systemie spełnia w dalszym ciągu poważne role: opiekuńczą, arbitra, kontrolną kreatywną koordynacyjną a także w mniejszym czy większym stopniu, produkcyjną będąc ważnym czynnikiem realizacji zasady unitarności (jedności) państwa (art. 3 Konstytucji).

Dalszą konstytucyjną zasadą powołaną w preambule Konstytucji jest **zasada pomocniczości**. Jej role i organizacyjne konsekwencje obszernie omawia jeden z twórców reformy administracyjnej prof. Jerzy Regulski¹. Powołując się na

¹ Materiały szkoleniowe wydane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (W-wa luty 1999)

preambułę, na tradycję Starego Testamentu i społeczną naukę Kościoła wyjaśnia, że powiat powinien być pomocniczy w stosunku do gminy, województwo w stosunku do powiatu, a "państwo ma być pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji działających w jego ramach i służących obywatelom." Zasada pomocniczości, zdaniem współtwórcy reformy **"odrzuca zależność hierarchiczną"**. Prof. Regulski pisze: "jak można bowiem wymagać, aby jednostka "niższa" była podporządkowana "wyższej", jeśli ta ostatnia ma być jedynie pomocniczą w stosunku do tej niższej (...). To stwierdzenie ma fundamentalne znaczenie. Społeczeństwo ma bowiem głęboko wpojone przez dawny ustrój przekonanie, że urzędnik z Centrum ma więcej władzy i znaczenia niż urzędnik gminy. I do świadomości nie przeniknął jeszcze fakt, że zgodnie z zasadą pomocniczości ma być właśnie odwrotnie. Rola starosty jest pomocnicza w stosunku do zadań wójta, a urzędnik centrum ma wspomagać samorządy i zajmować się jedynie tym, czym one nie mogą"².

Dalsza zasada konstytucyjna to **zasada adekwatności** (art. 167 ust. 1 i 4) gwarantująca odpowiedniość środków do zadań, umożliwiającą realizację zadań samorządu terytorialnego. Jest to nawiązanie do art. 9 pkt. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego ratyfikowanej przez Polskę, który głosi, że: **"wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo"**.

Konkludując więc, mamy następujące główne zasady konstytucyjne w zakresie transformacji administracji publicznej :

- klauzulę korporacyjną
- zasadę decentralizacji władzy
- ograniczenie centralnej administracji państwowej
- zasadę pomocniczości
- zasadę adekwatności.

Wydedukowana przez prof. Regulskiego, z zasady pomocniczości, zasada zniesienia hierarchii ma w świetle podstawowych dyrektyw teorii organizacji i zarządzania charakter utopijny. Próby jej pełnego upowszechnienia zlikwidowałyby wielki system administracji znosząc wiele form nadzoru, rekrutacji, motywacji i procedury odwoławczej.

W budowie demokratycznej struktury systemu zarządzania obowiązują oczywiście również i dalsze podstawowe zasady demokracji:

1. Równości ze świadomością istniejących różnic;
2. Akceptacji indywidualnej autonomii w realizacji swoich celów pod warunkiem, że nie jest ona związana ze szkodą społeczną, lub indywidualną

² tamże

- innego człowieka;
3. Niezbędności legalnej podstawy mechanizmu zróżnicowania;
 4. Pełnej wolności poglądów przy tolerancji odmiennych opinii i likwidacji "syndromu wroga" (wyuczonej nietolerancji);
 5. Negocjacyjnej, pokojowej formy rozwiązywania konfliktów;
 6. Akceptacji woli większości;
 7. Ochrony interesów mniejszości;
 8. Pełnego rozdziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej.

Ta ostatnia zasada sformułowana po raz pierwszy przez Monteskiusza stanowi tradycyjną podstawę demokratycznych rządów.

Założenia organizacyjne

Truizmem w projektowaniu organizacyjnym są odpowiedzi na pytania: co? kto? gdzie? kiedy? jak? W ramach ostatniego pytania mamy dalsze, z reguły priorytetowe w praktyce krajów rozwiniętych :za ile? Jest ono specjalnie ważne w kulturowych warunkach polskich, ponieważ istnieje, udowodniony w licznych badaniach, fenomen poważnego upowszechnienia priorytetu skuteczności nad ekonomicznością. Z nierozzerwalnego dualizmu pojęcia sprawności jako skuteczności i ekonomiczności niedbalstwo, w wyliczaniu i realizacji zaplanowanych kosztów, jest niezwykle upowszechnione. Marnotrawstwo przekraczające granice społecznej akceptacji jest wręcz nagminne.³

Co? Reforma, realizowana w warunkach transformacji Polski z ustroju "budującej socjalizm" gospodarki planowej na system liberalnej demokracji wolnorynkowej miała za zadanie dostosowanie do nowego systemu istniejącej administracji publicznej w nowych warunkach ekonomicznych, technologicznych i społeczno-politycznych.

Kto? W pierwszym etapie reforma była opracowywana przez urzędnicze zespoły biura: Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracyjnej, później Urzędu Rady Ministrów, po likwidacji tego urzędu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i znów Pełnomocnika. Profesjonalnie dominowali w nich prawnicy. Żaden z polskich specjalistów organizacji i zarządzania nie brał udziału w tych zespołach, co wiązało się z teoretycznymi założeniami między innymi Pełnomocnika Rządu o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Procedura opiniodawcza była rozwijana głównie w terenowych strukturach administracyjnych. Stosowano też metodę argumentum ad verecundiam polegającą na opiniowaniu zasad reformy przez autorytety ze specjalności nie

•Kieżun W. Sprawne zarządzanie organizacją Wyd. 2, SGH W-wa 1998

związanych z wiedzą na temat organizacji zarządzania.

Gdzie i kiedy? Oczywiście chodziło tu o cały system administracji publicznej w Polsce a więc zarówno w Centrum jak i w szeroko rozumianym Terenie. Reforma trwa od początku odzyskania niepodległości. Do chwili obecnej nie jest skończona, nie ma bowiem jeszcze projektu reformy Centrum i nie jest rozwiązany problem zdecentralizowanego finansowania samorządowej administracji terenowej i administracji nie zespolonej, podporządkowanej (częściowo) powiatom.

Planistyczna dywersyfikacja łączyła się z fragmentarycznymi opracowaniami terenowymi, w momencie stworzenia gmin nie było jeszcze opracowania reformy szczebli wyższych, podobnie jak i przy tworzeniu powiatów i województw nie było jeszcze opublikowanej wizji reformy Centrum. Jest to więc metoda działania po kawałku, fragmentami przedzielonymi dużymi odstępami czasu, bez wstępnego, szczegółowego obrazu całości.

Jak? Założenia organizacyjne struktury statycznej i dynamicznej akceptowały koncepcję trzyszczeblowej struktury samorządowej, i jednego szczebla wojewódzkiej administracji państwowej. Założono likwidację rejonów i 49 małych urzędów wojewódzkich, powołanie początkowo 12, a później 16 urzędów wojewódzkich (regionalnych) i taką samą liczbę samorządowych urzędów marszałkowskich. Zaplanowano też stworzenie ponad 300 powiatów ziemskich i ponad 60 powiatów grodzkich. Ich liczba zmieniała się stopniowo w miarę postępujących terenowych żądań, demonstracji i politycznych nacisków,

Odpowiedź na pytanie **za ile?** była wielokrotnie publikowana w wielonaładowej prasie wykazując poważne zróżnicowania. Punktem wyjścia była jednoznaczna deklaracja Pełnomocnika Rządu d/s Reformy w dwukrotnej mrze rządów koalicji posierpniowej, prof. Michała Kuleszy, "Wyjaśniam, że prawie niczego nie trzeba tworzyć. **Wszystkie "jednostki administracyjne" i przyszłe instytucje powiatowe już są i zawsze były, bo nikt ich nie ruszał z miejsca gdzie kiedyś były zbudowane**" i dalej stwierdzenie; **"urzędników też nie przybędzie"**. Ta deklaracja została nieco zmieniona w równie stanowczym oskarżeniu pod moim adresem⁵, że **"Nie jest też uczciwie mówić, że wraz z reformą powiatową "przybędzie biurokracji". A jeśli nawet przybędzie w skali kraju kilka tysięcy miejsc efektywnej pracy (nie więcej), to chyba nie w tym zlego"**.

Na pytanie: ile będzie kosztować reforma powiatowa i wojewódzka, mamy całą plejadę deklaracji odpowiedzialnych służb urzędniczych organizujących reformę, jak również odpowiedzialnych przedstawicieli władzy centralnej:

⁵Kulesza W., Centralizm rządowy, Wprost nr 28&1\ lipiec 1994

"Kulesza M., Jeszcze o reformie|powiatowej&lz%;a30spolita nr 27, 17 wrzesień 1997

1. Deklaracja pierwsza: prof. Michał Kulesza : "Bezpośrednie koszty reformy nie przekraczają w związku z tym pół biliona złotych (mniej więcej tyle ile kosztują jedne wybory). To zostało dokładnie wyliczone".⁶

2. Deklaracja druga: Szef Urzędu Rady Ministrów, Marek Borowski: "tylko 60-70 milionów będzie kosztować wprowadzenie powiatów".⁷

3. Deklaracja trzecia: "Symulacja Wprowadzenia Powiatów. Raport końcowy." Notka na str. 5 potwierdza, że uwzględniono kryteria wielkości powiatów opracowane w 1993 roku przez Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracyjnej. Wyliczono, że koszt utworzenia 30 symulowanych powiatów wyniesie 6349,5 tys. zł (str. 4 zał. Nr 5), a więc ogólny koszt utworzenia 320 powiatów wyniesie ca 67,7 mln (ceny z 1996 r.).⁸

4. Deklaracja czwarta: Informacja w prasie. Omówienie przyjętego przez rząd dnia 6IV 1997 dokumentu: "Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne". "Zakłada się, że powstanie 300 powiatów, a liczba województw zmniejszy się z 49 do 17, koszt wprowadzenia tych zmian ma wynieść 650 milionów złotych".⁹

5. Deklaracja piąta: (Dokument Rządowy: " Koszty przeprowadzenia reformy wojewódzkiej oraz utworzenia powiatów w Polsce w ramach wdrożenia rządowego programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządowego." MSWiA lipiec 1997). **Koszty utworzenia powiatów wyniosą 140 896 000 zł, a utworzenia 17 województw wyniosą 216 724 000. Ogółem więc koszty reformy wyniosą 357 620 000 zł.** "Zakłada się, że koszty utrzymania dużych województw będą niższe niż obecnych małych w związku z tym nastąpi amortyzacja poniesionych wydatków w ciągu paru lat" (moja uwaga: symulacja nie uwzględnia kosztów samorządowego statusu województw, nierealnie zaniża diety radnych na 150 zł - w Warszawie już były ca 5000 zł).

6. Deklaracja szósta: Pełnomocnik Rządu min. Michał Kulesza: "Koszty reformy były czterokrotnie liczone przez różne rządy. Zbieżne wyniki wskazują, że nie przekraczają kwoty kosztów pojedynczej kampanii wyborczej (prezydenckiej, elementarnej). Wynosiła ona nieco ponad pół biliona starych złotych, czyli obecnie (licząc denominację i inflację) **jest to kwota około dwóch, trzech złotych na jednego obywatela Rzeczypospolitej**".¹⁰ (Moja uwaga: jednostkowa kwota podana przez min. Kuleszę wyraża się sumą: 77,3 mln do 115,8 mln).

7. Deklaracja siódma: min. Michał Kulesza potwierdza na parę miesięcy przed podjęciem ustawy o powiatach, że reformy polegające na budowie powiatów

⁶ Kulesza M., Wprost nr 25, 10 lipiec 104 s.23

⁷ Borowski M., Tanie powiaty, Gazeta Wyborcza 4/5 listopad 1995

⁸ Symulacja wprowadzenia powiatów, Raport końcowy, Urząd Rady Ministrów, W-wa, marzec 1996

⁹ Jakie samorządy, Życie Warszawy 8 kwiecień 1997

¹⁰ Kulesza M., Władza w ręce rad, Wprost nr 49 z 1997

i 12-14 wo-jewództw "nie będą drogie -ich koszt wyniesie ok. 2-3 zł na obywatela"."

Zestawiając wybrane przykłady przewidywanych kosztów reformy samorządowej (powiaty i województwa) z innymi, powyżej nie przedstawianymi przeze mnie, otrzymujemy następującą tabelę:

Kiedy i kto informował?	Kwota
1992 Urząd Wojewódzki Rzeszów	300 powiatów 2.378 mld starych zł 17 województw 2.360 mld starych zł
10. VII. 1994 min. Michał Kulesza	0,5 biliona starych zł (50 min PLN).
4.XI 1995 Szef URM Marek Borowski	60-70 min zł
1995 URM	80 - 90 min zł tylko koszty powierzchni biur i nowego personelu)
9 IV 1997 informacja w Życiu 3 decyzji rządu z poprzedniego dnia	650 min zł
Lipiec 1997 MSWiA	357.6 min zł
17 IX 1997 min. Michał Kulesza	Ca 77-115 min zł
Listopad 1997 min. Michał Kulesza	Ca 77-115 min zł
naj 1998 uzasadnienie do projektu ustawy	70 min zł (tylko powiaty)

W żadnym rządowym opracowaniu nie znalazłem jakiegokolwiek próby symulacji kosztów społecznych, moralnych żadnej z przeprowadzanych reform. Ich ocena jest oczywiście trudna, ale możliwa nawet w bardzo konkretnym wymiarze materialnym. W przedstawionych deklaracjach o kosztach zwraca uwagę poważna skala rozbieżności w wyniku przeprowadzanych symulacji. Jest to wręcz akademicki przykład wskazujący na żywotność staropolskiej tradycji priorytetu skuteczności nad sprawnością i lekceważącego stosunku do precyzyjnego, permanentnego liczenia kosztów, szczególnie przy ich społecznym rodowodzie. Zupełny brak analizy możliwych kosztów moralnych jest poważnym zaniedbaniem w świetle nowoczesnych tendencji kładzenia nacisku na minimalizację społecznych stressów i ewolucyjny trend reorganizacji w większej skali społecznej.

To przecież Europejska Karta Samorządu Terytorialnego wyraźnie ogranicza rewolucyjne zmiany, silnie stresujące i łamiące ustabilizowane terenowe więzy społeczne, ustalając w artykule 5-tym, że: "Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga przeprowadzenia uprzedniej konsultacji zainteresowanej społeczności, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala".

" Kulesza M. , Władza w ręce rad, Wprost nr 49, 1997r.

Realizacja reformy

Praktyka długoletniej transformacji organizacyjnej administracji publicznej wskazuje na **lekceważenie idei jedynie pomocniczej roli struktury centralnej**. Obserwujemy rekordową, pod względem skali wzrostu i szybkości dynamikę rozwoju centralnej administracji państwowej. Określając wielkość zatrudnienia od końca 1990 roku, a więc od czasu gdy nie istniała już "kierownicza rola partii" i jej "administracja na rzecz za-rządzenia" na **46 000** pracowników to na koniec 1999 roku mamy już **126 200 urzędników administracji centralnej**. Proporcja zatrudnienia w administracji centralnej w stosunku do administracji terenowej przedstawiała się następująco: 1990 = 0,48 1995 = 0,83 1998 = 1,91. Udział wydatków na wynagrodzenia administracji centralnej w stosunku do ogólnych kosztów wynagrodzenia w administracji **wzrósł czterokrotnie**. Niezwykle też rozmnożyła się liczba centralnie udzielanych zezwoleń, licencji, koncesji obejmując swoim zasięgiem około 60 typów działalności gospodarczej.

Dynamiczny wzrost zatrudnienia w Centrum łączy się z wyjątkowo dużą liczbą rządowych stanowisk kierowniczych. Mamy ich kilkakrotnie więcej niż np. Francja, która obok Belgii, Niemiec i Unii Europejskiej zajmuje czołowe miejsce wśród najbardziej zbiurokratyzowanych systemów administracyjnych.

W Polsce, w maju 2000 mieliśmy 116 ministrów, sekretarzy stanu , podsekretarzy stanu i stanowisk równorzędnych, w tym 19 ministrów, podczas gdy we Francji było ich jedynie 32, w tym 15 ministrów.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku wystąpił wielki proces decentralizacji i budowy gigantycznego aparatu administracji terenowej. Plan likwidacji 49 województw spalił na panewce, bo ostatecznie przekształcono je w 16 głównych urzędów wojewódzkich i 33 zamiejscowych, tworząc w ten sposób **nowy szczebel administracji terenowej**. Np. w województwie wielkopolskim mamy zamiejscowe urzędy wojewódzkie w Koninie, Pile, Lesznie i Kaliszu.

Jednocześnie stworzono 16 samorządowych urzędów marszałkowskich i również sieć ich zamiejscowych filii w byłych miastach wojewódzkich np. zamiejscowe agendy Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego występują też i w Tarnowie, Nowym Sączu i Oświęcimiu. Tendencja rozproszenia terytorialnego występuje też w jednostkach organizacyjnych zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Np. w województwie mazowieckim Komenda Wojewódzka Policji ma siedzibę w Radomiu, a Wojewódzki Inspektorat Weterynaryjny w Siedlcach. Podobnie w powiatach np. Komendy Powiatowe Policji i Państwowej Straży Pożarnej dla Powiatu Łódzkiego-Wschodniego mieszczą się w Koluszkach. Założona więc koncepcja skoncentrowania rozproszonych jednostek administracji specjalnej też nie została zrealizowana.

Zlikwidowano 267 państwowych urzędów rejonowych, a powołano 308 małych

ziemskich urzędów powiatowych i 65 urzędów grodzkich. Średnia wielkość **powiatów polskich 103 000 ludności, a w powiatach ziemskich ca 80 000** rażąco odbiega od wielkości tego samego typu jednostek II szczebla samorządowego w państwach Unii Europejskiej. Np.:

- **w Francji powiat (département) obejmuje zakresem swego działania 580 000 mieszkańców,**
- **w Hiszpanii 752 000,**
- **w Niemczech 255 000,**
- **w Wielkiej Brytanii 900 000**
- **w małej Grecji 206 000 mieszkańców**

(oficjalne dane statystyki Unii Europejskiej: The Nomenclature Territorial Units for Statistics - NUTS 3).

Ogółem razem z gminami jednostki samorządu terytorialnego posiadają armię **64.000 radnych.**

Przykładem patologicznej rozbudowy biurokracji jest samorząd Warszawy. Jest to ziemski (tak, ziemski, nie grodzki) powiat, obok którego istnieje 11 gmin z 11-stoma radami. Największa gmina Centrum liczy blisko 950 000 mieszkańców, najmniejsza Wilanów-12000. Gmina Centrum jest podzielona na 7 dzielnic. Mamy też samorząd ogólnomiejski w formie rady Miejskiej i Zarządu kierowanego przez prezydenta. Oczywiście ta zagmatwana struktura wykształciła razem z sejmikiem wojewódzkim **cały batalion 779 radnych**, a więc więcej niż suma posłów i senatorów RP. Warto Zwrócić uwagę, że np. amerykańskie miasto San Diego, dokładnie wielkości Warszawy, dzieli się na 8 dzielnic, każda z nich wybiera jednego radnego, rada miasta liczy więc 8 radnych. Dodajmy, że warszawscy radni osiągnęli rekordowe diety, jak podała prasa, sięgające 5600 zł /m, a nawet w niektórych dzielnicach 9000zł/m. Obok tej gigantycznej rozbudowy terenowego samorządu zbudowano nową biurokratyczną strukturę Kas Chorych, jednocześnie przekształcając Zakłady Opieki Zdrowotnej w Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej posiadające osobowość prawną i promując również ich wersję niepubliczną. Kasy Chorych zajmują się finansowaniem społecznej służby zdrowia, posiadają też rady regionalne i radę naczelną, z radnymi wybieranymi przez sejmiki wojewódzkie na zasadzie reprezentacji partii politycznych. W sumie powstało 17 Kas Chorych zatrudniających potężny aparat 3339 pracowników, których koszty obciążają fundusze ze składek przeznaczonych na opiekę zdrowotną. Reforma zdrowia była, według upowszechnionej opinii, potwierdzonej w badaniach opinii publicznej, źle przygotowana powodując nie tylko poważne trudności dla pacjentów, ale również demobilizując personel medyczny. Nie wdając się w szczegóły można stwierdzić, że mamy tu dalszy przykład działania na zasadzie "jakoś tam będzie", bez zapewnienia wyczerpującej informacji i pozyskania akceptacji środowiska poddanego

reorganizacji. Jednoznacznie negatywna ocena opinii publicznej zmobilizowała rzeczownika spraw obywatelskich, prof. Adama Zielińskiego do wystosowania listu do ministra zdrowia zwracającego uwagę na nieprawidłowości w realizacji reformy służby zdrowia. Ostrzega on również, że środki przeznaczone na ochronę zdrowia mogą być w nadmiernym stopniu wykorzystane na potrzeby administracji Kas Chorych.

Nowopowstałe sejmiki wojewódzkie i rady powiatowe natychmiast ustaliły szokująco wysokie uposażenia, zarówno kadry kierowniczej jak i radnych. Pensje marszałków wojewódzkich oscylowały w granicach 14000 - 19000 zł/m, a starostów osiągnęły pułap 14 999 zł/m (starosta warszawski).

Prezydent Warszawy zarabiał ca 4000 \$ US *Im.* podczas, gdy mer, cytowanego już, San Diego 6250 \$ US., co biorąc pod uwagę 7-8 razy wyższy dochód na głowę w USA, niż w Polsce wydaje się poważną nieprawidłowością.

Podobnie przedstawiała się sprawa uposażeń w służbie zdrowia, które dla kierowników Kas Chorych w pierwszej wersji planu miały sięgać rzędu ca 20000 zł/m. Także Ministerstwo Zdrowia opracowało projekty umów menedżerskich dla dyrektorów szpitali z wynagrodzeniem przekraczającym 20 000 zł/m i z przewidzianym 24 miesięcznym odszkodowaniem w przypadku zwolnienia z pracy.

Te tendencje wyjątkowo silnie zbulwersowały opinię publiczną społeczeństwa, które w bardzo wysokim procencie żyje poniżej minimum socjalnego, a nawet poniżej granicy ubóstwa. Ostatecznie sprawa kominów płacowych musiała być uregulowana uchwałą sejmową obowiązującą od 1 czerwca 2000, ale półtoraroczny okres wypłat "kominowych" uposażeń oczywiście poważnie obciążył budżety jednostek samorządowych.

Ostateczny aktualny bilans zatrudnienia w administracji terenowej i centralnej w wy-niku reformy administracji i służby zdrowia według danych ujawnionych przez Najwyższą Izbę Kontroli w dokumencie przedstawionych Sejmowi przez Prezesa NIK-u Janusza Wojciechowskiego **wykazuje wzrost w roku 1999 o 46 000 (CZTERDZIEŚCI SZEŚĆ TYSIĘCY) urzędników plus 3336 nowych pracowników w Kasach Chorych.**

Koszty tak gigantycznego zwiększenia polskiej biurokracji, licząc skromnie 5000 zł miesięcznie na powołanie i utrzymanie jednego stanowiska pracy to ca 3 miliardy złotych rocznie.

Te wyliczenia nie obejmują konieczności budowy, czy zakupu budynków biurowych. Z dotychczasowych wrywkowych badań wynika, że w nowych jednostkach samorządowych największym problemem są sprawy lokalowe, wyposażenie meblowe i maszynowe. Np. w województwie opolskim powstało 11 powiatów, większość starostw nie posiada własnego budynku, w Zamościu starostwo grodzkie mieści się w siedmiu miejscach, a starostwo ziemskie w dwóch. Tylko co szóste starostwo w Wielkopolsce ocenia swoją sytuację jako znośną.

Oczywiście należało przewidzieć koszty budowy, czy zakupu własnych pomieszczeń. Ten proces już się rozpoczął, a np. zakupy luksusowych budynków dla Kas Chorych w Warszawie (22 mln zł) i w Poznaniu (5 mln zł) już zdążyły zbulwersować opinie publiczną, jak również i wysokość diet dla 64000 radnych. Sumując wszystkie koszty (minimum ca 50 pozycji kosztowych) możemy stwierdzić, że gigantyczny rozrost terenowej biurokracji wiąże się z wydatkami w skali miliardowej.

W wyniku reformy samorządowej 1999 roku ca 63% jednostek sektora państwowego przekazano do sektora komunalnego: 13 jednostek administracji specjalnej na szczebel wojewódzki (np. Inspekcja Handlowa, Inspekcja Weterynaryjna, Policja, Kuratoria Oświaty, Straż Pożarna) i 5 na szczebel powiatowy (np. Stacje Sanitarно-Epidemiologiczne, Inspektoraty Weterynaryjne).

Olbryzi zakres tej decentralizacji charakteryzuje w następujący sposób główny organizator reformy samorządowej prof. Michał Kulesza". To jest niebotyczna wielkość, ok. 70 mld zł przeniesionych pod kontrolę struktur zdecentralizowanych (samorządów i Kas Chorych)¹² "Ta daleko posunięta decentralizacja nie zmniejszyła jednak zatrudnienia w aparacie ministerialnym. W Informacji Rządowej o Stanie Realizacji Reformy Samorządu Terytorialnego i Administracji z dnia 31 maja 1999 roku czytamy: "uzupełnieniem przemian lat 1998-1999 będzie planowana reforma administracji centralnej". Jednak jak dotychczas, rok później, opinia publiczna uzyskała informacje, że mimo przekazania masy zadań terenowi zatrudnienie w poszczególnych urządach i ministerstwach wzrosło.¹³

Ocena reformy samorządowej

Współczesna rzeczywistość, a założenia ustrojowe reformy

Niestety mimo zbudowania systemu samorządu wojewódzkiego i powiatowego nie zrealizowano podstawowych założeń typu konstytucyjnego i ogólno-ideologicznego. Nie wystarczająco została ograniczona władza administracji centralnej, która w dalszym ciągu się rozrasta i nie rezygnuje z szeroko rozbudowanej procedury zezwoleń licencji i koncesji.

Samorządność powiatowa jest w praktyce fikcją jest bowiem zrealizowana podstawowa zasada adekwatności, powiaty są finansowane w 95 procentach z dotacji i **subwencji, a nadzorowane przez nich służby inspekcje i straże w 100%**. (Ustawa o dochodach powiatów w latach 1999 i 2000 - z dnia 26 listopada 1998).

Fakt pełnego finansowania z centralnych dotacji powiatowych służb, inspekcji

¹²Kulesza M., Nieprawdą jest jakoby Master of Business Administration, nr 2

¹³Jędrzejewska M., Rośnie armia urzędników, Rzeczpospolita nr 32, 1999

i straży Pełnomocnik Prof. Kulesza zaskakująco tłumaczy, że **"jedynie dotacyjny charakter środków jest gwarancją, że pieniądze trafią na właściwy cel"** (Kulesza 1999) i spodziewa się, że z czasem, jak zostaną wprowadzone stosowne standardy np. odnośnie etatów, to można będzie, przynajmniej częściowo, zrezygnować z systemu dotacji i subwencji.

Zasada pomocniczości nie jest również w pełni respektowana, bo jej realizacja wymagałaby przede wszystkim radykalnej reformy samego Centrum. Nie zostały też zrealizowane następujące podstawowe założenia idei demokracji. **Nie działa zasada większości**, bo samorządową ordynacją wyborczą jest ordynacja proporcjonalna, a nie większościowa, (przewidziana w programie wyborczym AWS, ale zapomniana po zwycięstwie wyborczym). Umożliwia ona powołanie partyjnych radnych, którzy otrzymali mniejszą liczbę głosów niż inni kandydaci. W większości krajów Unii Europejskiej, w Kanadzie, USA, Australii, Japonii obowiązują ordynacje większościowe, lub częściowo większościowe.

Nie została też wprowadzona w życie przy okazji reformy **podstawowa zasada rozdziału władzy**. Ministrowie zasiadają w Sejmie, a minister sprawiedliwości jest jednocześnie Głównym Prokuratorem. To, że w niektórych krajach istnieje podobna praktyka w niczym nie zmienia faktu łamania zasady demokracji.

Zasada: "syndromu wroga", wyuczonej nietolerancji, przeświadczenia, że, "kto nie z nami ten przeciw nam" jest w dalszym ciągu szeroko rozwijana. Można przedstawić wiele przykładów np. dyskusji w sprawie reformy gdzie zwolennicy modelu dwuszczeblowej struktury administracji byli przedstawiani jako wrogowie demokracji i zwolennicy centralizmu przy użyciu, dobrze już w nauce zdefiniowanej, metodologii "niszczenia wroga".¹⁴

Ogólnie można stwierdzić, że tryb wprowadzania "na siłę" powiatowego modelu reformy zaprzeczył **idei państwa obywatelskiego**, którego główną myślą jest szeroka społeczna akceptacja najważniejszych strategicznych decyzji makroekonomicznych, czy makroorganizacyjnych. W przeważającej liczbie ankiet na temat reformy większość respondentów była przeciwna powołaniu powiatów, a skala demonstracji ("wojna powiatowa" i "wojna wojewódzka") przeciwko wielu szczegółowym rozwiązaniom świadczyła o wielkim stresie społecznym. Generał de Gaulle chcąc wprowadzić we Francji regiony zarządził referendum, które przegrał i wobec tego złożył rezygnację. Nasza reforma powiatowa została przegłosowana na zasadzie dyscypliny partyjnej.

Współczesna rzeczywistość, a założenia organizacyjne

Przyjęte założenie kto? należy uznać za błędne, niezgodne ze współczesnymi tendencjami nauki projektowania (dział teorii organizacji i zarządzania). Każda

¹⁴ Kieżun W., Dziedzictwo „Syndromu wroga”, Wyd. Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania, Warszawa 2000

większa reorganizacja, a już na pewno megareforma administracji, powinna być realizowana przez profesjonalne zespoły nie związane służbowo z publiczną administracją.¹⁵ Usługodawca mający odpowiedni mandat polityczny określa co ma być wykonane, z podaniem ewentualnie różnego typu wymogów, ustalając tempo działania, ilość wariantów, limit kosztów itd., Samodzielny, profesjonalny zespół korzysta oczywiście ze współpracy z urzędnikami w zbieraniu informacji, analizie wariantów itd. Wariantowe rozwiązania projektu są przedstawiane do decyzji usługodawcy, który dokonuje wyboru wariantu i zleca realizację projektu. Ta metoda eliminuje najgroźniejszą formę przekształcania projektu poprzez doraźne zmienne oddziaływanie polityczne. Projekt polski był cały czas w ogniu nacisków politycznych i był realizowany przede wszystkim przez personel urzędniczy począwszy od Pełnomocnika Rządu d/s. Reformy, pełniącego funkcję sekretarza stanu w Kancelarii premiera. Prymat inspiracji politycznej był jednoznacznie odczytywany. Już od momentu opracowania w latach 1990-1993 projektu restytucji archaicznej koncepcji powiatów i budowy dużych regionów, nawiązujących do kształtującej się idei Europy Regionów, wytworzyło się silne polityczne "lobby" powiatowe. Działo ono niezwykle agresywnie głosząc skrótowo, że na hasło "decentralizacja" istnieje tylko jeden odzew "powiat", a kto głosi inaczej jest wrogiem demokracji. Koncepcją alternatywną była idea taniej, bezkonfliktowej w procesie ewolucyjnego wdrażania, reformy polegającej na przekształceniu istniejących 49 województw na samorządowe województwa-powiaty i dodaniu do nich 48 samodzielnych miast, których samorządowy status już się sprawdził w badaniach pilotażowych. Powstało więc pytanie po co ta rewolucja z likwidowaniem 49 województw, budową wieloszczeblowej olbrzymiej struktury o niespotykanej w żadnym kraju europejskim liczbie około 400 powiatów i rozbudzeniem masy konfliktów społecznych w wojnach powiatowych, wojewódzkich, spontanicznych demonstracjach, przesunięciach personalnych, problemach organizacyjnych, nie mówiąc już o gigantycznych kosztach? Do rozwiązywania problemów wieloprzestrzennych mogłyby powstać makroregiony, maximum w liczbie 12-tu w postaci organicznej struktury "Funkcjonalnych Związków Województw.". Odpowiednie wyposażenie w sprzęt elektroniczny, dynamiczny rozwój motoryzacji i telekomunikacji umożliwiłyby likwidację rejonów, których brak przez 15 lat w niczym nie dał się we znaki, nawet w ówczesnych warunkach zacofania komunikacyjnego i transportowego. Niestety, czytamy w dokumencie rządowym "Państwo, sprawne, przyjazne i bezpieczne" maj 1996 : "usystematyzowane prace nad modelem dwuszczeblowym nie były do tej pory przeprowadzone". Okazało się, że jeden z ważnych wariantów koncepcji ustroju kraju został

¹⁵ Koźmiński A., Międzynarodowe zarządzanie, PWE w-wa 1998

odrzucony bez wszechstronnego przeanalizowania.

W próbie odpowiedzi na pytania gdzie, kiedy, jak? zwraca uwagę brak wyjściowej koncepcji całości. Przy założonej decentralizacji brakowało od początku działania całościowej koncepcji wielkiego systemu jakim jest administracja publiczna i zasadniczego rozdziału kompetencji Centrum i Teren, oraz ich konsekwencji organizacyjnych. Reforma była i jest przeprowadzana po kawałku :na początku gminy, bez świadomości jak będą wyglądać powiaty i województwa, później, jak przysłowiowy Filip z konopi, wyskakuje raptem budowa państwowych rejonów, teraz po 8 latach powiaty i województwa, a co z Centrum, które tymczasem permanentnie rośnie?

Najbardziej jednak szokująca jest dysproporcja pomiędzy założeniami, a rzeczywistością w odpowiedzi na pytanie za ile? Wprost niewiarygodna jest konfrontacja publicznie rozpowszechnianej opinii Pełnomocnika Rządu ds. Reformy profesora Michała Kuleszy, że nie przybędzie urzędników, albo, że przybędzie ich parę tysięcy, a koszty wyniosą do 115 mln, z rzeczywistością 46000 nowych urzędników, 64000 radnych i miliardowych kosztów. Tu skala nieprofesjonalizmu w przygotowaniu reformy przekracza równie nieprawdopodobną dezynwolturę reformy oświaty z jej niedoliczeniem ca 800 mln (a może i więcej) kosztów. Te fakty w sprawnie działającym organizmie państwowym wymagałyby interwencji Trybunału Stanu. W reformie Oświaty skończyło się to jednie na ustąpieniu ministra oświaty.

Wysoka różnorodność wyliczeń kosztów dokonanych przez służby administracyjne prawdopodobnie wiąże się ze zróżnicowaną strukturą kosztów branych po uwagę. W każdym jednak razie jest to dalszy przykład nieprofesjonalizmu. Koszty tej skali megareformy powinny być liczone wg jednolitej struktury, minimum 50 typów. Taka była praktyka projektów reform administracyjnych United Nations Development Program, Center for Technical Development w latach 80-tych.

Patologie reformy i ich źródła

Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji

W wyniku licznych badań nad biurokracją zarówno w krajach rozwiniętych jak i rozwijających się stwierdziłem już bardzo dawno, że podstawowe formy jej patologii wyczerpują pojęcie negatywnej autonomizacji.¹⁶

Są to: **"gigantomania"** (quantity trend), **luksusomania** (luxury trend), **korupcja i arogancja władzy**. Ranga szkodliwości tych patologii jest tak wysoka, że można je obrazowo nazwać Czterema Jeźdźcami Apokalipsy Biurokracji.(Pierwsze prawo Kieżuna.)

Wszystkie te patologie występują w tak wysokim stopniu, zarówno w koncepcji,

¹⁶ Kieżun W., Autonomizacja jednostek organizacyjnych, Z patologii organizacji, PWE wyd.2, Warszawa 1977r.

jak i praktyce transformacji administracji publicznej, że **uzasadniają opinię, o jej nieracjonalności organizacyjnej powodującej marnotrawstwo publicznych funduszy, wysoko przekraczające granice społecznej akceptacji.** Niewątpliwa patologiczną gigantomanią był rozwój administracji centralnej z 46.000 pracowników w grudniu 1990 roku do 126.200 w 1998 roku z batalionem 116 kierowniczych stanowisk rządowych i wzrost liczby urzędników administracyjnych w 1999 roku o 46.000 osób.

Podobnie patologiczną gigantomanią była budowa 373 powiatów, których wielkość i enumeratywnie wyliczony skromniutki zakres działania, po oddaniu całej operacyjnej sfery finansowania służby zdrowia Kasom Chorych, wygląda na tle struktur państw Unii Europejskiej wręcz humorystycznie. Światowymi rekordami nieracjonalności jest samorząd Warszawy z 5 szczeblami, bałaganem kompetencyjnym i 779 radnymi i armia świetnie płatnych 64.000 radnych w samorządzie terenowym.

Drugi Jeździec Apokalipsy Biurokracji, **luksusomania**, to "kominowa" struktura płac uchwalanych sobie przez samorządowe rady, tradycyjne wydatki na luksusowe samochody (np. ostatnia afera w gminie Centrum zakupu 12 najwyższej klasy Opli, czy zakup przez jednego z marszałków za 265.000 zł Lancii, "bo Lancię mająż wojewoda", czy dawna afera z super-luksusowymi samochodami w ZUS-ie), luksusowe biura (Pałac "Colosseum" Kasy Chorych w Warszawie i w Poznaniu, pałace ZUS-u,) gabinety, przyjęcia (np. luksusowe przyjęcie 1 Maja w ogrodach pałacu prezydenta), zbiorowe służbowe wycieczki zagraniczne (np. zbiorowe wyjazdy "na wymianę doświadczeń" posłów do Afryki Południowej, Australii, Meksyku, Egiptu, czy Arabii Saudyjskiej). Tę patologię tak opisuje terenowa prasa ze Stalowej Woli¹⁷: "W wielu powiatach działalność rozpoczęto od urządzania drogich gabinetów, ustalania sobie wysokich uposażeń i kupna służbowych samochodów, bywało, że z pieniędzy przeznaczonych na utrzymanie dróg".

Trzeci Jeździec Apokalipsy to **korupcja**. Tutaj Polska zaczyna bić rekordy europejskie. Już wiele lat temu ustępujący burmistrz gminy Śródmieście ujawnił, a ówczesny marszałek marszałek Sejmu Małachowski opublikował informację o niezwykłym skorumpowaniu samorządowego aparatu Warszawy. Pisał, że rozpoczęcie sprzedaży przez miasto działki na cele gospodarcze zaczyna się od ofiarowania Mercedesa. Dalsze różnego rodzaju raporty i zebrane opinie potwierdzają w pełni ten stan rzeczy. Raport Transparency International z października 1999 wskazuje, że w rankingu 99 państw Polska spadła ostatnio z 39 pozycji na 44. Szef Polskiego oddziału TI. prof. Kamiński twierdzi, że: "...oczywisty jest dla nas wpływ wprowadzonej niedawno reformy administracyjnej, który może spowodować dalsze pogarszanie się pozycji Pol-

¹⁷ Szlęzak A., Po co komu Powiat, W: Sztafeta nr 43, Stalowa Wola 1999

ski w dalszych latach".

Kwietniowy raport Banku Światowego na temat korupcji w Polsce jest jeszcze bardziej przerażający, mówi on bowiem o korupcji w Sejmie podając kwotę 3 mln USD jako cenę blokady ustawy. O korupcji w samorządach czytamy; "sfera zamówień publicznych na szczeblu komunalnym jest oceniana jako skorumpowana". Dalsze przykłady korupcji to: transakcje dotyczące nieruchomości, przydziały mieszkań, przetargi, umowy, wydawanie dowodów, zezwoleń, prowadzenie przez radnych, bądź ich rodziny działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku należącego do gminy. Okazuje się, że istnieje już ustalony cennik na korupcyjne decyzje.¹⁸

Czwarty Jeździec Apokalipsy Biurokracji to, **arogancja władzy**, zjawisko bardzo upowszechnione np. w sferze transformacji administracji publiczna wypowiedź w 1993 roku ówczesnego Szefa URM, że nie będzie się organizowało żadnej dyskusji nad stworzeniem powiatów, "bo nie ukrywam, że chcemy stworzyć fakty dokonane. Rząd bierze tu pełną odpowiedzialność". Z kolei, arogancja publicznych wypowiedzi i polemik Pełnomocnika Rządu ds. Reformy prof. Kuleszy mogłaby stać się podręcznikiem jak nie należy się zachowywać dla kandydatów na stanowiska rządowe w autentycznej demokracji, jak również modelem tradycji "syndromu wroga"¹⁹. Nawiasem mówiąc miała tu miejsce słuszna reakcja premiera, który formalnie zakazał Pełnomocnikowi jakichkolwiek publicznych oświadczeń i publikacji w mediach.

Arogancją jest również "instytucjonalna znieczulica" władzy wyrażająca się np. brakiem reakcji na poważne opracowania krytyczne, czy np. listy otwarte ludzi o poważnym społecznym autorytecie. Przykładami jest zupełny brak reakcji na dramatyczny list otwarty, jak by nie było wysokiej klasy specjalistów, w sprawie nonsensowności budowy powiatów, oraz reakcji na dramatyczne opracowanie Instytutu Badań Nad Gospodarką Rynkową²⁰ na temat niesłychanego marnotrawstwa w Państwowych Funduszach i Agencjach grupujących ponad 50% funduszy budżetowych, a nie podlegających sejmowej kontroli budżetowej. Ta sprawa wydaje się być, wręcz kluczową w polityce budżetowej Polski. Dopiero nowy minister finansów zapowiedział radykalną reformę tych instytucji, ale od zapowiedzi do realizacji jest daleka droga, a tymczasem miliardowe sumy zostały zmarnotrawione.

¹⁸ Łuczak M. (2000): Wielkie Branie, W: Wprost nr 18

¹⁹ Kieżun W., Dziedzictwo „Syndromu wroga”, wyd. cyt.

²⁰ Malinowska E. Misiąg W. Pancewicz J., Zakres sektora publicznego w Polsce, IbNGR, 1999

Co można jeszcze zrobić?

Jak jasno chyba wynika z przedstawionych faktów **budowa 373 powiatów była nieracjonalna, żeby nie powiedzieć nonsensowna**. To właśnie ta nonsensowna struktura legła u podstaw konfliktu w warszawskiej gminie Centrum, który doprowadził do groźnego kryzysu politycznego w skali państwa. Brak wyobraźni organizacyjnej, zdolności przewidywania i nieprofesjonalizm twórców reformy były źródłem ogromnego marnotrawstwa w naszym biednym (dochód na głowę mieszkańca Polski to jedynie 34% dochodu członka Unii Europejskiej), zadłużonym kraju, z trudnością starającym się utrzymać równowagę budżetową i podołać niezbędnym wydatkom na zdrowie, szkolnictwo, naukę i obronę. Projekt restytucji powiatów powstał w latach 1990-1993 w sytuacji, w której struktura wyposażenia technologicznego społeczeństwa polskiego była niezwykle prymitywna, charakteryzująca się małą liczbą samochodów prywatnych, minimalną fatalnie funkcjonującą siecią telefoniczną brakiem telefonów komórkowych, faxów, brakiem prywatnych i małą ilością służbowych komputerów. W 1999 roku ta sytuacja była całkowicie odmienna, ponad 60% rodzin polskich miało już samochody, a ich liczba w dalszym ciągu poważnie rośnie, mamy już ca 6.8 mln, aparatów komórkowych, ca 2 mln prywatnych komputerów, nie mówiąc o daleko idącej informatyzacji biur, urzędów i banków, mamy szeroko upowszechnione kasy fiskalne i ca 10 mln telefonów, wprowadzamy elektroniczne przekazywanie wpłat do ZUS-u i sprawozdań finansowych do Urzędów Skarbowych. Jest to więc zupełnie inne środowisko technologiczne szybko zmierzające do dalszego rozwoju w tej dziedzinie i oczywiście radykalnie wpływające na organizację administracji, jej struktur, wielkości itd. już zmarnotrawione

Również nie brano wówczas pod uwagę stworzenia zupełnie odrębnego systemu organizacji służby zdrowia. Jeszcze w dokumencie państwowym²¹ z roku 1996 czytamy na stronie 5 aneksu, że 65% wszystkich wydatków powiatów mają stanowić wydatki na ochronę zdrowia, a 20% na oświatę. Główną więc działalnością powiatu miała być ochrona zdrowia. Tymczasem obecnie funkcje finansowania ochrony zdrowia przejęły Kasy Chorych, a bezpośrednią organizację ochrony zdrowia Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej posiadające osobowość prawną i samodzielnie, na podstawie umów z Kasami Chorych, zarządzające całością opieki zdrowotnej w powiecie. Powiat jest tylko organem założycielskim. Mimo tych zupełnie zmienionych warunków utworzono jeszcze więcej powiatów niż proponowano w latach 1990 -1993. W świetle przedstawionych faktów i ocen celowe byłoby ponowne przeanalizowanie siatki urzędów powiatowych i doprowadzenie do racjonalnej

²¹ Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. U R M, 1996

ich ilości maximum ca 100 powiatów, to posunięcie jest jednak obecnie nierealne i musi stać się jedynie wytyczną perspektywy np. dziesięcioletniej. Tak samo smutna jest opinia terenu. W lokalnym piśmie ze Stalowej Woli czytamy: "W aktualnej sytuacji politycznej nie ma szans, żeby znalazła się siła, która zmniejszy liczbę powiatów ... oznaczałoby to narażenie się działaczom z prowincji, na których spoczywa ciężar prowadzenia kampanii wyborczej w terenie. Właśnie wykreowanie nowej grupy polityków i urzędników na szczeblu powiatowym jest najbardziej widocznym i doniosłym faktem wynikającym z istnienia powiatów, co przesądza, że o ich likwidacji nie ma co myśleć. Byłaby to rewolucja, a na taką Polski nie stać. Raczej pozostanie jak jest, czyli powiaty bez pieniędzy i kompetencji, wiszące u klamki ministra finansów".²²

Należy więc jedynie enumeratywnie wyliczyć proponowane usprawnienia mające na celu zarówno dostosowanie praktycznych rozwiązań do ideologicznych założeń, doraźnego poprawiania sytuacji i procesu przekształcenia postaw i praktyk dostosowanych do współczesnych trendów rozwojowych.

Nie ma realnej decentralizacji przy nadmiernie rozbudowanym Centrum, praktyka wskazuje, że liczne centralne zespoły pracownicze zawsze znajdują sobie prace ograniczające swobodę działania terenu.. Koniecznym jest wywiązanie się z pisemnej obietnicy i jednocześnie realizacja **zasady pomocniczości** poprzez przeprowadzenie fachowej analizy organizacyjnej całego Centrum pod kątem komasacji ministerstw i urzędów centralnych, rozwoju systemów informatycznych i planowej corocznej radykalnej redukcji. Warto tu wrócić do koncepcji okresu po 1956 roku kiedy zmniejszono administrację centralną udzielając preferencyjnych kredytów zwalnianym funkcjonariuszom na drobną działalność gospodarczą. Za wzorem Polski tę metodę zastosował 40 lat później, w 1996 roku, min. Finansów Kanady Paul Martin, osiągając świetne rezultaty.

Jeśli nie chcemy obracać się w ramach "**fikcji organizacyjnej**" i organizowania **demokracji "na niby"**, to musimy zrealizować wszystkie ideologiczne założenia de-mokratycznego funkcjonowania systemu zarządzania państwem, a więc: **Zasadę adekwatności** poprzez urealnienie własnych dochodów jednostek samorządowych i zorganizowania jednokierunkowego obiegu wpłat pieniędzy z podatków, jedynie z dołu do góry. Jednocześnie trzeba w pełni zdecentralizować system finansowania administracji nieszespolonej będącej w gestii terenu.

²²Por. Szlęzak A. Wyd. cyt.

Zasadę rozdziału władzy, oddzielenie Prokuratury Generalnej od Ministerstwa Sprawiedliwości, zakaz łączenia administracyjnych funkcji kierowniczych z funkcją posła i senatora. Zakaz pracy zawodowej dla posłów i senatorów. Praca w Sejmie i Senacie jest tak intensywna, że uniemożliwia jej sprawne łączenie z jakkolwiek inną pracą.

Podstawowy problem niesprawności systemu powiatowego, to olbrzymie koszty nieplanowanego przez Pełnomocnika Rządu d/s Reformy w takiej wielkości zatrudnienia w powiatach i rezygnacja z likwidacji 49 województw, które jedynie podzielono na główne województwa i zamiejscowe urzędy wojewódzkie, też dobrze obsadzone urzędnikami, np. w Ostrołęce zamiejscowy urząd wojewódzki zatrudnia 193 pracowników.

Sprawa, kosztów jest również podstawowym problemem kulturowym, powtarzam, że nie mamy tradycji starannego liczenia wydatków; rozrzutność, marnotrawstwo można wręcz traktować jako swoista cechę narodową. Gorzej jeśli tę postawę reprezentuje się oficjalnie. W państwowym dokumencie czytamy, że: "koszty i korzyści reform ustrojowych, mające mierzalny wymiar społeczny, nie poddają się technokratycznym zabiegom kalkulacyjnym."²³ Stąd też i dezynwoltura Pełnomocnika Rządu d/s Reformy mówiącego, z nonszalancją że "może przybędzie kilka tysięcy efektywnych miejsc pracy (nie więcej), to chyba nic złego". Efekt tego negliżowania kosztów już znamy.

Tymczasem brakuje nam pieniędzy dla Kas Chorych na finansowanie służby zdrowia, na dojazdy do szkoły na wsi, na płace dla nauczycieli, na naukę itd. itd. Pieniądze te są, ale nieracjonalnie marnotrawione, w nonsensownych rozwiązaniach organizacyjnych, w rozbudowanym Centrum, w niepodlegających kontroli budżetowej masie Funduszy i Agencji Państwowych, w armii 64.000 radnych, w cytowanych już przykładach luksusomanii. Wystarczy nam jedna czwarta radnych, a więc ca 15.000 w skali kraju, np. w Warszawie, którą należy jak najszybciej przekształcić w prosty system dzielnic zjedną radą miasta, nawet przy utrzymaniu 17 dzielnic moglibyśmy, za wzorem San Diego, mieć 17- tu radnych miasta, pojednym z każdej dzielnicy i np. średnio po pięciu radnych w każdej dzielnicy, a więc w sumie 85 radnych dzielnicowych. Terenowe jednostki samorządowe powinny mieć od 4 do maximum 15 radnych. Ta reforma plus reforma Centrum i Funduszy i Agencji Państwowych to są oszczędności miliardowe. Jeśli do tego dodamy wprowadzenie kanadyjskiego stylu skromności w reprezentacji, w wyposażeniu, w luksusie biur, w "turystycznych podróżach służbowych", w zakupie super

²³ Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne, MSWiA 1996

luksusowych samochodów, to będziemy mieć pieniądze na wszystko. Konieczne jest tu jednak radykalne zerwanie z "syndromem Mercedesa", z manierą udawania bogactwa. Jest to sprawa wprowadzenia zasady wczesnego kapitalizmu amerykańskiego: **"ciulamy, aby inwestować"**.

Wydaje mi się, że ten styl powinien zacząć wprowadzać sam prezydent odpowiednio ograniczając wydatki swojej Kancelarii i mocno to nagłaśniając. Akurat kampania reelekcyjna była świetną okazją do zainicjonowania tego stylu.

Oczywiście konieczna jest bezpardonowa walka z korupcją. Polecałbym tu wprowadzenie (już zaakceptowanej przez prezydenta Kwaśniewskiego w jego oświadczeniu, że ułaskawi tego, kto ujawni danie łapówki) amerykańskiej metody upowszechnienia i nagłośnienia zasady niekaralności dającego łapówkę, jak również szerokie stosowanie metody legalnej prowokacji. Powodzenie tej prowokacji w stosunku np. do posła, czy wysokiego dygnitarza ministerialnego, lub np. prezydenta miasta z ostrą sankcją karną i szerokim nagłośnieniem dało by na pewno pozytywne rezultaty. Dalszym posunięciem antykorupcyjnym byłby kategoryczny zakaz łączenia jakichkolwiek administracyjnych stanowisk z działalnością gospodarczą poza pracą naukową jak również uczestniczenia w radach nadzorczych.

Swoistym przekleństwem aktywności samorządowej jest jej wysokie upartyjnienie. Ono właśnie było też źródłem konfliktu w warszawskiej gminie Centrum. Jedyny demokratyczny sposób (Piłsudski zareagował na to zjawisko zamachem stanu w 1926 roku)na zmniejszenia groźnego zjawiska partiokracji i priorytetu interesu partii nad interesem kraju, czy lokalnej wspólnoty, jest wprowadzenie większościowej ordynacji wyborczej (patrz strona 10). Realizacja zasady większości wymagałaby, wzorem Belgii i Australii, wprowadzenie obowiązku głosowania. Do rad terenowych głosuje ca 30 %, mamy więc rządy mniejszości. Demokracji należy się uczyć, mamy obowiązek nauki szkolnej, dlaczego nie wprowadzić również obowiązku tej formy nauki demokracji traktując ją jako realizację obowiązku obywatelskiego?

Weryfikacja systemu kształcenia kadry administracyjnej pod kątem radykalnego zwiększenia problematyki organizacji i zarządzania, analizy organizacyjnej, technik badania organizacji, informatyki w administracji, technik projektowania organizacyjnego.

Wszystkie trzy reformy: administracji, zdrowia, oświaty były przeprowadzone nieprofesjonalnie, bez wystarczającej wyobraźni organizacyjnej, bez zachowania elementarnego porządku procesu planowania, bez wystarczającej informacji i akceptacji zainteresowanych (reformy zdrowia), bez zrealizowania założonych i obiecanych rozwiązań (reformy oświaty - dowóz do szkoły dzieci

na wsiach, uposażenia nauczycieli), także tych wariantowych, bez zabezpieczenia wystarczających środków finansowych itd.. Według prakseologicznych kryteriów sprawności najgorzej jednak wypadła powiatowa reforma administracji, całkowicie chybiona w rozwiązaniach organizacyjnych, przodująca w skali marnotrawstwa i wymagająca radykalnej zmiany w dającej się już przewidzieć perspektywie np. dziesięciu lat (likwidacja ca 270 powiatów, zmniejszenie liczby i kategoryzacja gmin, likwidacja szczebla zamiejscowych urzędów wojewódzkich).

Spontaniczność i pośpiech w realizowaniu reform ("co nagle to po diable") wynikała z wielokrotnie ujawnianych przesłanek politycznych. Koalicji AWS-UW zależało na przeprowadzeniu ich w pierwszym etapie władzy tak, aby w momencie nowych wyborów zbierać już można było pozytywne efekty i uzyskać społeczne ich uznanie.

Te przewidywania okazały się błędne, negatywna społeczna ocena reform i całej koalicji, jej rozpad zainicjowany właśnie nonsensowną organizacją samorządu warszawskiego wskazują na to, że jakakolwiek działalność reformatorska bez udziału specjalistów od organizacyjnej analizy i projektowania organizacyjnego w nowoczesnej skomplikowanej rzeczywistości nie może dać pozytywnych wyników. Niestety ta teza została zdecydowanie odrzucona przez formalnego kierownika reformy administracyjnej Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracyjnej sekretarza stanu Michała Kuleszę, który już w 1994 roku w kategorycznej formie publicznie oświadczył, że "nikt nie przenosi wprost analiz organizacyjnych na ustrój państwowy".²⁴

Tezę tę powtórzył w równie kategorycznej formie w marcu tego roku (Kulesza 2000) pisząc: "Nigdzie nie reformuje się państw z podręcznikiem teorii organizacji w rękę (...). Tu potrzebna jest wiedza dużo szersza, niż tylko o strukturach płaskich i wysmukłych (...) owszem można reorganizować poszczególne władze i aparaty (nawet sam Biały Dom i prace Kongresu lub cokolwiek), ale nie ustrój państwowy jako całość, który jest zbyt złożony, nawet jak na teorię organizacji i zarządzania, bytem społecznym. Tu decydują inne czynniki, przede wszystkim myśl państwowa, różne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, ale także i tradycja (historia ustroju) i poczucie ludzi (społeczne i przyzwolenie na zmiany)".²⁵

Czytając z zainteresowaniem i należnym szacunkiem dla każdej odmienności zdań te wypowiedzi mam wrażenie, że tym razem Profesor Kulesza dopuszcza się, przepraszam, niezamierzonego plagiatu prawie cytując z mojego najnowszego podręcznika²⁶ zasady podejścia systemowego współczesnej teorii organizacji i zarządzania (str. 37 i dalsze) W zintegrowanym schemacie

²⁴Kulesza M., Centralizm rządowy, wyd. cyt.

²⁵Kulesza M., Nieprawdą jest jakoby, wyd. cyt.

²⁶Kieżun W., Sprawne zarządzanie organizacją wyd. cyt.

konceptyjnym zarządzania każdej organizacji (a państwo jest niewątpliwie też organizacją) rozważa się w czasowych przedziałach przeszłości, teraźniejszości i przyszłości: a) kontekst wewnętrzny :historię, wielkość, wiek, władzę, idee, sprawność; b) kontekst zewnętrzny: środowisko ekonomiczne, technologiczne, instytucjonalne, i społeczno-polityczne; c) kontekst historycznych rozwiązań: praktyka zarządzania, wiedza teoretyczna o zarządzaniu.

Teoria organizacji i zarządzania jest wielodyscyplinarną, niezwykle bogatą nauką rozważającą w swoich pragmatycznych dyrektywach dużo więcej elementów niż wspomniane w wypowiedzi profesora Kuleszy. Problem smukłości struktur jest tylko małym fragmentem tematycznego bogactwa rozważań

Organizacyjne podejście jest sprawdzalne w każdej organizacji, właśnie ostatnio Peter Drucker³⁷ po raz któryś z kolei uzasadnił tezę o właściwościach stosowania zasad teorii organizacji i zarządzania do każdej bez wyjątku organizacji, a w ich grupie i wielkiego systemu państwa. Program działania profesjonalnych zespołów omówiłem już na stronie 12 "Zasady teorii organizacji", jej ściśle sprecyzowane metody analizy organizacyjnej, projektowania i wdrażania są od dawna stosowane w projektach reform administracyjnych dla krajów Trzeciego Świata, organizowanych przez wyspecjalizowane zespoły UNDP Department of Technical Cooperation New York, także w tak rozwiniętych krajach jak Kanada (reforma Paul Martina), Japonia, czy poszczególne Stany Ameryki Północnej.

Stosują je też wielkie globalne korporacje, które niejednokrotnie obracają nieporównywalnie większymi środkami finansowymi niż np. Polska i mają bardziej skomplikowane problemy polityczne i kulturowe działając w wielu państwach o zasadniczych różnicach w tych dziedzinach. Z reguły są one wzorem sprawności działania organizowane przez wielodyscyplinarne zespoły specjalistów od projektowania organizacyjnego.

³⁷Drucker P., Management Challenge for XXI Century, Harper Business, London 1999

Literatura

- Andrzejewski P.: (2000): Korupcja na zamówienie. Wprost nr 23
- Drucker P., (1999): Management Challenge for XXI Century, Harper Business, London
- Informacja Rządu o Stanie Realizacji Reformy Samorządu Terytorialnego Administracji. (31 maja 1999). Warszawa
- Jarzębowski W. (1978): Fikcje Organizacyjne. W: Kieżun W. Bariery Sprawności Organizacji. PWE. Warszawa
- Jędrzejewska K. (1999): Rośnie Armia Urzędników. Rzeczpospolita nr 32 (50502)
- Kieżun W.(1971): Autonomizacja Jednostek Organizacyjnych. Z Patologii Organizacji, Wyd. 2. PWE. Warszawa
- Kieżun W. (1998): Sprawne Zarządzanie Organizacją. Wyd. 2. SGH, Warszawa, str. 21
- Kieżun W.(1998a): idem. str. 37
- Kieżun W. (2000): Transformacja Administracji Publicznej w Świetle Teorii Organizacji i Zarządzania. Master Business Administration nr 2
- Kieżun W. (2000a): Dziedzictwo "Syndromu Wroga" w Krytyce Naukowej. Manuskrypt powielony. Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania. Warszawa
- Koźmiński A.K.(1998): Międzynarodowe Zarządzanie. PWE. Warszawa str. 147
- Kulesza M (1994): Centralizm Rządowy. Wprost nr 28
- Kulesza M.((1997): Jeszcze o Reformie Powiatowej. Rzeczpospolita nr 27
- Kulesza M.(1999): Reforma Administracji Publicznej w Polsce. Wprowadzenie Powiatów. Podstawowe Wartości i Założenia Reformy Ustrojowej. Kancelaria Prezesa rady ministrów Warszawa
- Kulesza M. (2000): Nieprawdą jest jakoby... Master Business Administration, nr 2
- Łuczak M. (2000): Wielkie Branie. W: Wprost nr 18
- Malinowska E. Misiąg W. Niedzielski A. Pancewicz J. (1999): Zakres Sektora Publicznego w Polsce. IBnGR
- Monteskiusz Ch. (1957): O Duchu Praw. Wyd. 3. PWN. Warszawa
- Nowe Województwa po Reformie (1999). W: Rzeczpospolita. 22 wrzesień 11 października
- Państwo sprawne, Przyjazne, Bezpieczne. (1996). Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa Idem (1997)
- Piekara A. (1997): Ekspertyza. Organizacja Dwustopniowego Podziału Terytorialnego w Aspekcie prawnym i Samorządowym. UW. Warszawa
- Reguński J. (1999): Nowy Ustrój. Nowe Szanse. Nowe problemy. W: Podstawowe Wartości i Założenia Reformy Ustrojowej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Warszawa
- Szlęzak A., (1999), Po co komu Powiat, w Sztafeta nr 43, Stalowa Wola

ROZWÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

W całym świecie występuje tendencja do rozszerzania zakresu gospodarki lokalnej. Wiele zadań publicznych jest przekazywanych przez państwo organom lokalnym. Najczęściej używanym pojęciem dla określenia uprawnień organów lokalnych jest decentralizacja.¹ Decentralizacja, niezależnie od stopnia przekazywanych uprawnień i obowiązków, musi obejmować przynajmniej trzy dziedziny:

- przekazywanie określonych zadań przez szczebel centralny organom lokalnym,
- korzystanie przez organy lokalne z odpowiedniego majątku i uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach terenu,
- posiadanie przez organy lokalne odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki.

Decentralizacja administracji publicznej polega na ustawowym (prawnym) przeniesieniu zadań i kompetencji pomiędzy administracją rządową, samorządom terytorialnym oraz inne instytucje prowadzące samodzielnie działalność w zakresie administracji publicznej.

Przyczyny decentralizacji i wyodrębnienia lokalnej gospodarki budżetowej z gospodarki budżetowej państwa podyktowane są szeregiem przesłanek:²

- teoria i praktyka finansów publicznych zgodnie potwierdza prawidłowość, że wykorzystanie środków publicznych jest tym bardziej efektywne im bliżej społeczności dla której działają są dysponenci środków i realizatorzy zadań publicznych. Decentralizacja pozwala na opracowanie lokalnych (regionalnych) programów np. walki z bezrobociem, oświaty, gospodarki komunalnej, kultury, sportu i turystyki itp.

¹ Por. N. Gajl: *Finanse i gospodarka lokalna w świecie*, W-wa 1999, s. 11 i nast.

² Por. G. Galeotti: *Decentralization and political rents*, w: *Local government economies in theory and practice*, London - New York 1992, s. 5-14, O. Ekstein: *Public Finance*, New Jersey 1979, s. 31-32.

- w przypadku decentralizacji środków występują większe możliwości kontroli ich wydatkowania przez społeczności lokalne niż w silnie scentralizowanym systemie decydowania o wydatkach środków publicznych. Decyzje o wydatkach budżetowych mogą być podejmowane bardziej racjonalnie przez samorząd niż przez władze centralne.

- wyodrębnienie lokalnej gospodarki powoduje wzmocnienie odpowiedzialności lokalnych organów władzy za realizację powierzonych im zadań. Jednocześnie wzrost usprawnień organów lokalnych sprzyja wzrostowi poczucia odpowiedzialności za realizację zadań i prowadzi do ich racjonalizacji.

- decentralizacja, demokratyzacja i zbiorowe upodmiotowienie polityczne i gospodarcze mieszkańców wytwarza w ich świadomości społecznej poczucie poszerzenia zakresu wolności. Społeczności lokalne mają świadomość sensu i możliwości działania w celu zaspokojenia potrzeb jednostkowych i zbiorowych. Decentralizacja stwarza możliwość wzrostu aktywności i odpowiedzialności społeczności lokalnej za sprawy, które od nich zależą, ponieważ dysponują niezbędnymi i szczegółowymi informacjami o zakresie i charakterze lokalnych potrzeb. Prowadzi to do większego wyboru w zakresie ilości i jakości dóbr publicznych - zróżnicowanie podaży zgodnie z preferencjami lokalnymi i regionalnymi.

- w aspekcie politycznym decentralizacja pozwala na racjonalne określenie funkcji administracji centralnej i sprzyja stabilności politycznej. Nie zamyka się to jedynie w wyposażeniu samorządu terytorialnego w określone zasoby i atrybuty władzy, ale także w sposobie działania władzy centralnej oraz we wzajemnych stosunkach rząd - samorząd w państwie.

Przyjmuje się, że punktem wyjścia do określenia genezy samorządu terytorialnego powinien być samorząd "nowoczesny", który powstał pod wpływem idei rewolucji francuskiej,³ a zatem w okresie gdy Polska znajdowała się pod zaborami. Ukształtowane w każdym zaborze odmienne instytucje samorządowe były w zasadzie wytworem ustawodawstwa obcego. Formowanie się i rozwój instytucji nowoczesnego samorządu przypada na okres po odrodzeniu się państwa polskiego po pierwszej wojnie światowej. Pewnych elementów polskich rozwiązań można dopatrywać się w gminie wiejskiej na obszarze Rzeczypospolitej Krakowskiej, która dzieliła się na gminy wiejskie z wybieranymi wójtami jako organami administracji, ale przede wszystkim w dyskusjach o samorządzie w Galicji i w projektach przepisów prawnych będących dorobkiem polskiej myśli prawniczej o ustroju samorządowym.⁴

³Por. Z. Niewiadomski: Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, W-wa 1988, s. 13 i nast.

⁴Por. W. Brzeziński: Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce, W-wa 1992, s.8 i nast.

Ważnym zadaniem odrodzonego po pierwszej wojnie światowej Państwa Polskiego było stworzenie samorządu na ziemiach, na których nie istniał lub istniał w szcątkowym zakresie, a przede wszystkim oparcie go na jednolitych zasadach w skali całego państwa i usunięcie mozaiki przepisów prawnych państw zaborczych. Określona koncepcję samorządu oraz zarządu lokalnego zawierała Konstytucja marcowa z 1921 roku, która deklarowała, iż Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres uprawnień w dziedzinie administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie określony ustawami państwowymi⁵. Poza tym przewidywała podział terytorialny państwa na województwa, powiaty oraz gminy wiejskie i miejskie oraz ustanawiała je jednostkami samorządu terytorialnego. Zatem, przewidywała trójszczeblowy system samorządu terytorialnego. Mimo, że Konstytucja marcowa deklarowała szerokie uprawnienia dla samorządu terytorialnego, jednak wypełnienie ich jednolitymi przepisami samorządowymi w skali całego państwa trwało do 1933 roku. W okresie tym nie określono jednakże jednolitych przepisów prawnych w skali całego państwa dla samorządu na szczeblu wojewódzkim. Szczególną rolę odegrała w porządkowaniu spraw samorządowych ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie samorządu terytorialnego⁶, zwana "ustawą scaleniową". Przepisy tej ustawy wprowadzały jednolity ustrój samorządowy na terenie całego państwa (z wyjątkiem posiadającego autonomię województwa śląskiego), uchylając szereg dotychczasowych przepisów prawnych, w tym także państw zaborczych.⁷

Charakteryzując ogólnie postanowienia ustawy należy stwierdzić, że normowała ona 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 miejskich. Regulowała ona problemy ustroju, wyborów i zadań powiatowych związków samorządowych oraz nadzór państwowy sprawowany nad samorządem przez organy administracji rządowej. Przepisy ustawy odróżniały także organy stanowiące i kontrolujące - rady gminne, miejskie i powiatowe - od organów zarządzających i wykonawczych. W gminach wiejskich były to zarządy gminne na czele z wójtami, w gminach miejskich zarządy miejskie z burmistrzem lub prezydentem (w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych), a w powiatach wydziały powiatowe na czele ze starostą.

"Ustawa scaleniowa" nie zrealizowała zapisu Konstytucji marcowej

⁵ Por. K.W.Kumaniecki, W.Wasiotyński, J.Panejko: Polskie prawo administracyjne w zarysie, Kraków 1929, s.1075 inast/

⁶ Dz.U. z 1933r. nr35,poz, 294.

⁷ Ustawa scaleniowa zakładała również, że przejściowo obowiązują niektóre dotychczasowe przepisy państw zaborczych, dotyczące poszczególnych obszarów państwa polskiego m.in. byłego zaboru pruskiego.

0 powołaniu samorządu na wszystkich szczeblach, tzn. łącznie z województwem. W tym okresie działał samorząd wojewódzki w b. zaborze pruskim (województwo poznańskie i pomorskie), a sprawy samorządu regulowane były utrzymanymi w mocy przepisami byłych państw zaborczych. Organami samorządu były tu sejmiki wojewódzkie, wydziały wojewódzkie oraz starostowie krajowi. Uchwalały one statuty i regulaminy dla zakładów i urzędzeń krajowych. Sejmik był organem wybierającym wydział. Na czele wydziału stał starosta krajowy. Wydział zarządzał sprawami samorządu, zakładami krajowymi oraz przygotowywał i wykonywał uchwały sejmiku. Bieżącymi sprawami samorządu kierował starosta krajowy. Przygotowywał on i kontrolował wykonanie uchwał wydziału, a także reprezentował związek samorządowy na zewnątrz.

Inny kształt przybrał samorząd terytorialny po drugiej wojnie światowej. Realizowany dekretem PK WN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁸, nawiązywał do dualistycznego modelu administracji terenowej. Wynikało to z faktu, że PK WN w swoim manifeście uznawała za legalnie obowiązującą Konstytucję marcową z 1921 r., z rozbudowanym samorządem terytorialnym. Stwierdzić jednak należy, że samorząd terytorialny z 1944 r. odbiegał znacznie w swej istocie od rozwiązań występujących w okresie międzywojennym. Wprowadzono samorząd województwa na terenie całego państwa oraz określono jego kompetencje na zasadach klauzuli generalnej. Wyeliminowano jednakże istotną cechę samorządu terytorialnego - demokratyczny wybór organów przedstawicielskich przez społeczeństwo.

Ustawa z 20 marca 1950 roku o jednolitych organach władzy państwowej w terenie⁹ zniósła formalnie samorząd terytorialny i wprowadziła w pełnym zakresie model radziecki¹⁰. Nastąpiła faktycznie likwidacja organów przedstawicielskich. Po 1956 roku zaczęto lansować pogląd o możliwości traktowania jednolitych organów władzy państwowej w terenie - rad narodowych, również jako organów samorządu. W latach 1972-75 określało się rady narodowe jako formy samorządu społecznego. Dopiero dyskusje i postulaty z lat 1980-81 utarowały drogę do powrotu koncepcji samorządu terytorialnego. Ustawę z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych I samorządu terytorialnego¹¹ należy traktować jako kompromis między różnymi propozycjami uregulowania tego samorządu.

Dopiero Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹² wprowadziła samorząd jako przedstawicielstwo społeczności lokalnej.

⁸ Dz.U. z 1944r., Nr 14, poz. 74.

⁹ Dz.U. z 1950r., Nr 14, poz. 138.

¹⁰ Por. Cz.Ura: Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950, W-wa 1972.

¹¹ Dz.U. z 1983r., Nr 41, poz. 85.

¹² Dz.U. z 1990r., Nr 16, poz. 95.

Począwszy od 27 maja 1990 r. (dzień wejścia w życie Ustawy) ustroj administracja publiczna stała się dualistyczna: administracja rządowa i samorząd terytorialny.

Od 1998 roku był to samorząd jednostopniowy: gmina stała się jednostką terytorialną stopnia podstawowego. Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym mieszkańcy gmin tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Gminna wspólnota obejmuje mieszkańców gminy osiadłych na jej terytorium. Jako podmiot prawa gmina zostaje utworzona w drodze odpowiedniej procedury i w formie przewidzianej prawem. Gmina nie jest instytucją autonomiczną w stosunku do państwa, jednak jest formą publicznej administracji zdecentralizowanej, a w zakresie wykonywanych zadań własnych podlega ona jedynie normom prawa. Powiązania z organami administracji rządowej polegają głównie na sprawowaniu nadzoru nad działalnością gmin, co wyraża się możliwością stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwał podjętych przez radę gminy w przypadku stwierdzenia, że są one sprzeczne z prawem. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną i własny majątek, a jej samodzielność podlega ochronie prawnej.

Podstawowym organem jest rada wybierana przez mieszkańców w głosowaniu powszechnym. Jest to organ stanowiący i kontrolny w gminie, a przysługują mu podstawowe uprawnienia w sferze organizacji i działania gminy - uchwalanie statutu gminy, wybór i odwołanie zarządu, uchwalanie budżetu i programów gospodarczych, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych i finansowych oraz w sprawach tworzenia jednostek organizacyjnych gminy. Rada wybiera przewodniczącego, wiceprzewodniczących oraz powołuje stałe i doraźne komisje. Organem wykonawczym gminy jest zarząd, składający się z 3 do 7 osób. Na czele zarządu stoi wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach, w których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium danej gminy) lub prezydent miasta (w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców). Wójt, burmistrz i prezydent miasta są powołani, aby organizować pracę zarządu, kierować bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentować ją na zewnątrz. Wydają również decyzje administracyjne w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zarząd wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy. Kierownikiem urzędu oraz zwierzchnikiem służbowym w stosunku do jego pracowników jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Przywrócenie w 1990 roku samorządowego ustroju gminy, wraz z nadaniem jej samodzielnego statusu w sferze prawa publicznego i cywilnego, było pierwszym krokiem na drodze do całościowej przebudowy administracji publicznej. Analiza pierwszych lat po przywróceniu samorządu terytorialnego wykazuje, że polski system administracyjny miał wciąż charakter scentralizowany, a zarządzanie sprawami publicznymi oparte było nadal na

zasadzie przewagi struktur resortowych nad terytorialnymi. Większość istotnych decyzji państwowych podejmowana była w myśl spojrzenia resortowego i na takiej samej zasadzie przepływały informacje i środki finansowe. Pod tym kątem rozbudowywane były też służby i administracja specjalna. Administracja rządowa dysponowała ok. 90% całości środków publicznych i w tym stanie samorząd terytorialny stanowił niewielkie ogniwo całego systemu administracji publicznej. Dopiero w 1998 r. reforma polskiej administracji publicznej w kierunku zwiększania udziału samorządu w zarządzaniu sprawami publicznymi doprowadziła do wyrównania tych proporcji.

Kolejnym dużym przedsięwzięciem decentralizacyjnym był program pilotażowy reformy administracji publicznej, zwany także programem miejskim. Program powstał z inicjatywy rządowej, ale na wnioski i sygnały płynące od samorządów i ekspertów. W swoim założeniu program miał łączyć interesy obu stron. Z jednej strony rząd planował reformę całej administracji publicznej, z drugiej zaś, miasta od dawna zwracały uwagę, że polskie ustawodawstwo samorządowe traktuje wszystkie gminy jednakowo przypisując im takie same zadania. Domagano się tzw. kategoryzacji gmin. Miało to polegać na uzależnieniu rozwiązań ustrojowych - kompetencje, finanse - od charakteru i wielkości gminy. Rząd przygotowywał program od jesieni 1992 r. i miał być to pierwszy etap kompleksowej reformy administracyjnej. Formalnie został określony rozporządzeniem Rady Ministrów z 1993 roku¹³. Do udziału w programie pilotażowym wytypowano 46 miast - wszystkie liczące powyżej 100 tys. mieszkańców (oprócz Warszawy) oraz kilka mniejszych, z uwagi na ich położenie wewnątrz zintegrowanych zespołów miejskich (Górny Śląsk, Trójmiasto). Przystąpienie do programu było dobrowolne. Przyjęto, że miasta wraz z nowymi obowiązkami przejmą niezbędne do ich wykonania obiekty oraz otrzymają odpowiednie środki z budżetu państwa. Program był przewidywany zasadniczo na jeden rok (1994), miał bowiem poprzedzać i pilotować planowaną począwszy od 1995 r. reformę powiatową. Zaproszone do udziału w programie miasta miały przyjąć jednakowy pakiet praw i obowiązków. Miała bowiem obowiązywać zasada "wszystko albo nic". Celem takiego rozwiązania było umożliwienie zrealizowania kilku, niezwykle istotnych dla dalszej reformy państwa, celów. Wśród nich znajdowały się:

- optymalizacja samorządowej gospodarki finansowej i próba standaryzacji kosztów świadczenia usług komunalnych,
- sprawdzenie praktycznej realizacji przez samorząd zadań zastrzeżonych dotąd dla administracji specjalnych,

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 13,07,93r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalistyczne, które mogą być przekazywane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazywania (Dz.U. z 1993r., Nr 69, poz. 309 z późn. zm.).

- sprawdzenie, w jakim konkretnym zakresie, samorząd jest w stanie wypełniać zadania komunalne w ramach obowiązującego stanu prawnego, a także¹⁴:

- sformułowanie odrębnych rozwiązań ustrojowych dla obszarów metropolitalnych,
- określenie, jakich problemów decentralizacyjnych nie można rozwiązać bez zastosowania nowych form zarządzania lub bez zmian obowiązującego prawa,
- zbadać, jak współdziałają administracja centralna oraz wojewodowie z administracją samorządową, realizując przekazywanie im zadań.

Jeżeli nastąpiłoby przekazanie pełnego pakietu zadań traktowanych jako nierozdzielna całość, osiągnięcie wszystkich zakładanych celów byłoby możliwe. Jednakże nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów oraz zapisy zawarte w ustawie budżetowej (art. 16) zmieniły zasadę "wszystko albo nic" na zasadę "każdemu wedle jego chęci i potrzeb".

Od początku 1994 r. nastąpiło przejście przez grupę wielkich miast części zadań i kompetencji przypisywanych dotychczas administracji rządowej, jednak na zmiennych zasadach. W wyniku tego 43 miasta zaczęły realizować program pilotażowy w takim zakresie, jaki im odpowiadał. Ostateczny zasięg programu pilotażowego przedstawiał się następująco:

- zadania z zakresu ochrony zdrowia (jednostki służby zdrowia) przejęło 28 miast, w tym 15 przejęło także szpitale,
- zadania z zakresu oświaty i wychowania przejęło 35 miast, w tym szkoły ponadpodstawowe, szkoły i przedszkola specjalne - 31 miast,
- zadania z zakresu pomocy społecznej przejęło 19 miast,
- zadania z zakresu kultury i sztuki - 28 miast,
- zadania z zakresu gospodarki komunalnej przejęły wszystkie 43 miasta.

Jedynie 21 miast zdecydowało się na jednoczesne przejście służby zdrowia i szkół. Już w pierwszych miesiącach funkcjonowania program spotkał się z krytyką środowisk samorządowych. Przyczyną krytyki były niedoskonałości modelu zarządzania finansowego, a w szczególności niedostateczne dotacje z budżetu państwa na finansowanie przejętych zadań. Głównie z tej przyczyny w 1995 roku "program pilotażowy" zaczął się załamywać. Poszczególne miasta zaczęły się wycofywać z programu, argumentując to brakiem środków własnych na dopłaty do zadań, które miały być w całości finansowane ze środków centralnych. Dnia 24 listopada 1995 roku została przyjęta przez parlament Ustawa o zmianie zakresu działalności niektórych miast i o miejskich strefach

¹⁴ M.Kulesza: Założenia i kierunki reformy administracji publicznej, Urząd Rady Ministrów, marzec 1993r., s. 83 i nast.

¹⁵ Dz. z 1995r., Nr 141, poz. 692.

usług publicznych¹⁵. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1996 roku i obowiązywała do końca roku 1998. Był to dokument jakościowo inny w porównaniu z dotychczas obowiązującym rozporządzeniem rządu, co najmniej w dwóch płaszczyznach:

- decentralizację usankcjonował Sejm w formie ustawy,
- przeważająca część zadań przekazana została miastom jako zadania własne.

Równocześnie wymienione w załączniku do ustawy miasta (te same, które wytypowano do realizacji "programu pilotażowego") zostały objęte ustawą.

W ramach ustawy przejęciu, jako zadania własne miast, podlegały:

- szkolnictwo zawodowe i średnie,
- domy pomocy społecznej,
- lecznictwo ambulatoryjne i szpitale miejskie,
- instytucje kultury wpisane do rejestru prowadzonego przez wojewodę,
- zarządy dróg publicznych.

Poza powyżej wymienionymi zadaniami własnymi, na mocy ustawy, miasta zostały zobowiązane do realizacji zadań zleconych z zakresu:

- administracji rządowej, realizowane przez rejonowe organy administracji rządowej,
- organizacji ruchu drogowego, budowy i modernizacji dróg realizowanych przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej,
- ochrony dóbr kultury, realizowanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków,
- inspekcji sanitarnej, realizowane przez państwowych terenowych inspektorów sanitarnych,
- ochrony przeciwpożarowej, należące do państwowej straży pożarnej.

Wszystkie zadania mogły być przekazywane w całości do realizacji miejskim strefom usług publicznych. Strefy usług publicznych mogły utworzyć miasta wojewódzkie (nie objęte pierwszą częścią ustawy) oraz związane z nimi gminy. Strefy mogły przejmować te zadania tylko jako zadania zlecone, co miało wpływ na odmienny sposób ich finansowania. Gminy przejmujące zadania jako własne otrzymywały dodatkowe środki poprzez powiększenie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Na zadania zlecone przejęte przez miasta, również na zadania przejęte przez utworzone miejskie strefy usług publicznych, przyznawano dotacje z budżetu państwa według kalkulacji stosowanej przy finansowaniu tego typu zadań ze środków centralnych.

Innowacje te były niewątpliwie ważnym eksperymentem przed wprowadzeniem pozostałych szczebli samorządu terytorialnego. Jednakże po zreformowaniu systemu administracji publicznej i systemu finansów publicznych, zarówno "ustawa miejska" jak i miejskie strefy usług publicznych przestały istnieć.

W państwach, w których wyodrębniony jest samorząd terytorialny, występują co najmniej dwa względnie niezależne systemy władzy publicznej o charakterze wykonawczym - administracja państwowa (rządowa) i samorząd terytorialny. Oba te systemy mogą sprawować władzę na kilku szczeblach, w zależności od zasięgu terytorialnego wykonywania swoich zadań. Z punktu widzenia materialnego, nie ma w zasadzie różnicy pomiędzy administracją rządową a samorządową, gdyż są one częściami składowymi publicznej administracji państwowej. Różnice mają charakter formalny (organizacyjny) ponieważ samorząd terytorialny wykonuje zadania administracji publicznej w sposób zdecentralizowany, a jego funkcje i zadania zależą od zadań i funkcji państwa oraz ich podziału między władzę centralną a samorząd terytorialny¹⁶.

W Polsce w latach 1990-1998 administracja rządowa działała na trzech szczeblach zarządzania: centralnym, wojewódzkim (49 województw) i rejonowych (269 rejonów administracyjnych), a zadania należące do tych szczebli wykonywane były przez naczelne i centralne organy administracji państwowej (na szczeblu ogólnokrajowym), województw (na szczeblu wojewódzkim) i kierowników urzędów rejonowych (na szczeblu rejonu administracyjnego). Z kolei samorząd terytorialny ukształtowany został w naszym kraju w 1990 roku jako samorząd jednostopniowy, którego głównym elementem jest gmina o charakterze miejskim, wiejskim i miejsko-wiejskim.

W wyniku reformy decentralizacyjnej, z dniem 1 stycznia 1999 roku zakres administracji rządowej został ograniczony¹⁷. Rozwinięto natomiast zdecentralizowane formy administracji, w szczególności samorządy terytorialne¹⁸. Utworzone zostały samorządy powiatowe i wojewódzkie. Samorząd został utworzony przez 16 wspólnot regionalnych (samorządy wojewódzkie), 308 powiatów ziemskich, 65 powiatów grodzkich (miasta na prawach powiatu) i 2 489 wspólnot gminnych. Dwie pełne struktury administracji rządowej i samorządowej mogą być tylko na poziomie regionalnym (wojewódzkim). Utworzenie wspólnot samorządowych jest wyrazem istotnej decentralizacji zadań publicznych. Należy zwrócić uwagę na fakt, że reforma samorządowo-terytorialna to nie tylko przeniesienie zadań, kompetencji i zasobów finansowych ze szczebla centralnego na różne szczeble samorządu terytorialnego (w zasadzie bez większych zmian pozostają jedynie funkcje gminy). Powiat samorządowy przejął wiele dotychczasowych kompetencji wojewody i różnych wojewódzkich oraz rejonowych organów administracji rządowej. Województwo samorządowe uzyskało wiele

¹⁶ Por. S. Lezech, M. Steward: *Local government. Its role and function*, London 1992, s. 9.

¹⁷ Por. Ustawa z dn. 5.06.1998r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 1998r., Nr 91, poz. 557.

¹⁸ Ustawa z dn. 5.06.1998r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. z 1998r., Nr 91, poz. 576.

- Ustawa z dn. 5.06.98 o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998r., Nr 91, poz. 578

- Ustawa z dn. 24.07.1998r. o wprowadzeniu zasadniczego trójszczeblowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998r., Nr 96, poz. 603.

z dotychczasowych zadań i kompetencji administracji centralnej. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego powstają z mocy prawa, przy czym, w modelu trójszczeblowym jednostką podstawową jest gmina. Pośrednią jednostką jest powiat. Powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin lub cały obszar miasta na prawach powiatu. Miastem na prawach powiatu jest miasto liczące więcej niż 100 tys. mieszkańców oraz miasto, które przestało być siedzibą wojewody z dniem 31 grudnia 1998 roku¹⁹. Największą jednostką zasadniczego podziału kraju, w celu wykonywania zadań administracji publicznej, jest województwo.

Struktury samorządowe mają się uzupełniać, a nie nakładać. Samorząd wojewódzki, ani powiatowy nie mają prawa sprawowania nadzoru nad samorządem gminnym.

Istotną cechą jednostek samorządu terytorialnego jest ich samodzielność. Samodzielność przejawia się w wielu płaszczyznach i przy zastosowaniu zróżnicowanego instrumentarium. Można mówić o samodzielności w aspekcie ustrojowym (kompetencje organów samorządowych, stosunki organów rządowych i samorządowych) jak i proceduralnym (formy i środki ochrony samodzielności, tryb postępowania, kontrola). Zgodnie z uregulowaniami ustaw o samorządzie terytorialnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa można określić (wyznaczyć) następujące sfery autonomii²⁰ jednostek samorządu terytorialnego:

1. Własny majątek i prawa majątkowe. Gmina, powiat i województwo samorządowe posiadają prawa własnościowe i inne prawa majątkowe stanowiące odpowiednio mienie komunalne, mienie powiatu i mienie województwa. Mienie to jest niezbędne do wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki te sprawują zarząd własnym majątkiem i mogą nim rozporządzać (sprzedać, wynająć, zastawić lub czerpać z niego korzyści).

2. Osobowość prawna. Nadanie osobowości prawnej pozwala jednostkom na występowanie w obrocie cywilnoprawnym jako odrębne podmioty. Skutkiem upodmiotowienia wspólnoty gminnej, powiatowej i wojewódzkiej jest fakt, że są one odrębnymi podmiotami praw i obowiązków w zakresie mienia budżetu i administracji na odpowiednich szczeblach podziału terytorialnego kraju. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego ma charakter szczególny, ponieważ jednostki te nie podlegają rejestracji i nie

¹⁹ Na wniosek rady miasta, które przestało być siedzibą wojewody z dn. 31.12.98r., Rada Ministrów odstępuje od nadania temu miastu statusu miasta na prawach powiatu.

²⁰ Autonomia nie oznacza całkowitej niezależności od organów centralnych ponieważ jednostki samorządu terytorialnego są integralną częścią struktur organizacji państwa. Organy te w żadnym państwie nie są w pełni autonomiczne, lecz korzystają z prawnie zagwarantowanej samodzielności określonej prawem.

stosuje się do nich przepisów o likwidacji osób prawnych. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego oznacza odrębność tych jednostek od państwa, jako osoby prawnej. Gmina, powiat i województwo samorządowe mają bowiem upoważnienia organu władzy.

3. **Sądowa ochrona samodzielności.** Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, określona przepisami prawa, podlega ochronie sądowej.

4. **Stanowienie prawa.** Organy gminy, powiatu i województwa mają prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze ich działania (akty prawa miejscowego). Stanowienie tych przepisów może odbywać się tylko na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego.

5. **Prawo do podejmowania działań własnych.** Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano prawo do podejmowania działań własnych w ramach rzeczowo terytorialnie określonych zadań i kompetencji.

6. **Przyznanie źródeł dochodów.** Posiadanie przez gminę, powiat i województwo własnych źródeł dochodów kreuje ich podmiotowość. Jednostkom tym przyznano również prawo do udziałów, subwencji i dotacji z budżetu państwa oraz zaciągania kredytów, pożyczek i emitowania papierów wartościowych.

7. **Oddzielenie budżetów gmin, powiatów i województw od budżetu państwa.** Formalne i merytoryczne wyodrębnienie jest podstawą prowadzenia przez te jednostki samodzielnej gospodarki finansowej (gospodarki budżetowej). Budżet gminy, powiatu i województwa jest podstawą samodzielnej gospodarki finansowej tych jednostek. Wyszczególnione w nim są źródła dochodów i rodzaje wydatków do sfinansowania. Struktura samorządu terytorialnego, opartego na trzech szczeblach, znajduje swoje odbicie właśnie w trzech kategoriach budżetów samorządowych. Oznacza więc decentralizację systemu budżetowego w państwie. To z kolei powinno wzmocnić instrumenty obywatelskiej kontroli nad pobieraniem dochodów i dokonywaniem wydatków z publicznych zasobów pieniężnych. Rezultatem tego ma być poprawa efektywności wykorzystania określonej części publicznych zasobów pieniężnych, przekazywanych do dyspozycji samorządu terytorialnego.

8. **Prawo do zarządzania własnymi sprawami przez demokratycznie wybierane organy.** Wybrane organy mają prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym także statutu gminy, powiatu i województwa. Statut określa ustrój danej jednostki samorządu terytorialnego.

9. **Nadzór nad działalnością gmin, powiatów i województw.** Nadzór nad poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego wykonywany jest tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem (kryterium legalności). Działalność jednostek ocenia się pod względem przestrzegania reguł określonych w ustawach, umowach międzynarodowych, rozporządzeniach,

aktach prawa miejscowego i dokonywana jest przez organy do tego ustawowo umocowane. Rozstrzygnięcia nadzorcze niezgodne z obowiązującym prawem podlegają zaskarżeniu przez gminę, powiat i województwo samorządowe do sądu administracyjnego.

Zasadniczym celem powołania jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie określonych potrzeb wspólnot samorządowych, poprzez realizację konkretnych zadań, jako zadań własnych. Do gminy należy wszystko to, co nie zostało wyraźnie zastrzeżone dla innych organów (utrzymano zasadę domniemania kompetencji gminy), a do powiatu i województwa tylko to, co zostało wyraźnie przewidziane ustawą. Oznacza to, że zakres zadań powiatu i województwa nie narusza dotychczasowego zakresu kompetencji gminy.

Działania gminy i powiatu mają gwarantować zaspokajanie zbiorowych potrzeb miejscowych społeczności, których odbiorcą może być potencjalnie każdy członek wspólnoty samorządowej. Działania gminy i powiatu są ukierunkowane na jednostkę (obywatela) i jej potrzeby z tym, że zadania o charakterze podstawowym pozostają w kompetencji gminy, natomiast powiat ma pełnić rolę uzupełniającą w zakresie tych zadań, które przekraczają możliwości przeciętnej gminy²¹. Celem regionalnego segmentu samorządu terytorialnego jest nie tyle zaspokajanie potrzeb jednostki, co tworzenie warunków dla rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o zasięgu regionalnym. Istotą województwa samorządowego jest więc realizacja interesu państwa z uwzględnieniem regionalnych uwarunkowań. Polega to z jednej strony na dbałości o rozwój gospodarczy i cywilizacyjny regionu, planowaniu regionalnym, a z drugiej strony na promocji regionu, elementach międzynarodowej współpracy gospodarczej, kształtowaniu świadomości narodowej i obywatelskiej mieszkańców.

Ogół mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową podejmuje rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory lub referendum) albo za pośrednictwem organów jednostki samorządu terytorialnego. Struktura władz samorządowych jest podobna. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i kontrolnych oraz wykonawczych. Podstawową rolę w strukturze organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego odgrywa organ stanowiący i kontrolny. W gminie

²¹ Wszystko powinno przebiegać z zasadą subsydiarności tzw. zadania publiczne należy powierzyć wspólnotie terytorialnej niższego szczebla, której jednostki organizacyjne i inne podmioty posiadające osobowość prawną (np. przedsiębiorstwa), powinny wykonywać zadania w sposób racjonalny. Zasada susydiamości postuluje więc zbliżenie świadczonych usług publicznych do bezpośrednio zainteresowanych, z czym wiąże się także wzmocnienie odpowiedzialności politycznej danej wspólnoty terytorialnej za prowadzoną działalność. Należy jednak pamiętać o tym, że zadania powinny być przyjęte przez terytorialny związek publiczno-prawny wyższego rzędu, jeżeli można wykazać, że jest on w stanie realizować je lepiej tzn. bardziej efektywnie pod względem ekonomicznym czy politycznym.

jest to rada gminy, w powiecie rada powiatu, a w województwie sejmik województwa. Do ich kompetencji należy m.in. uchwalanie statutu (odpowiednio gminy, powiatu, województwa), wybór i odwołanie zarządu, uchwalanie budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach podatków, opłat i zaciągania pożyczek i w sprawach majątkowych. Organem wykonawczym w jednostkach samorządu terytorialnego jest zarząd. W skład zarządu wchodzi przewodniczący zarządu, a jest nim w gminie, w zależności od rodzaju gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, a przewodniczącym zarządu województwa - marszałek województwa. Zarząd wykonuje uchwały rady gmin, powiatów czy sejmiku samorządowego, przygotowuje uchwały rady (sejmiku), określa zasady gospodarowania mieniem - odpowiednio: komunalnym, powiatowym, wojewódzkim, przygotowuje projekt budżetu i sprawozdania z jego wykonania. Do jego zadań należy także: wykonanie budżetu, zgłaszanie wniosków dotyczących zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego, dokonywanie zmian w budżecie i dysponowanie rezerwami budżetowymi z upoważnienia rady (sejmiku).

Jak już wcześniej wspomniano w województwie mamy do czynienia z dualizmem władzy. Obok organów samorządu wojewódzkiego, administrację publiczną w tej jednostce wykonują organy administracji rządowej (administracja zespolona i niezespolona)²². Administracja zespolona tworzona jest przez wojewodę (reprezentant przede wszystkim Rady Ministrów) oraz działających pod jego zwierzchnictwem kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, a także wice wojewodę, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego oraz dyrektorów wydziału urzędu wojewódzkiego, wykonujących zadania wojewody z upoważnienia ustawowego lub we własnym imieniu. Administracja niezespolona to organy administracji rządowej działające niezależnie od wojewody, podporządkowane naczelnym i centralnym organom administracji państwowej (np. administracja skarbową, wojskową, górniczą, miernicza, probierczą, morską, statystyczną, leśną). Dualizm władzy na szczeblu województwa ma zapewnić spójność działania jednostek samorządu terytorialnego z generalnym kierunkiem polityki państwa skierowanej na strategię rozwoju gospodarczego, sferę polityki zagranicznej i wewnętrznej, ochrony bezpieczeństwa zbiorowego - zewnętrznego i wewnętrznego oraz podstawowych standardów interesu publicznego.

" Zob. K.Zajac: Administracja rządowa w województwie. Raport specjalny. Serwis Administracyjno-Samorządowy 1998, nr 9.

REFORMA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W ŚWIETLE EUROPEJSKIEJ I KARTY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I EUROPEJSKIEJ KARTY SAMORZĄDU REGIONALNEGO

Uwagi wstępne

Transformacja ustroju politycznego Polski, zapoczątkowana nowelizacjami Konstytucji z 1952 roku oraz pakietem innych ustaw odnoszących się bezpośrednio do tego ustroju, w okresie dziesięciu lat gruntownie zmieniła nasze stosunki polityczne. Urzeczywistniając - stopniowo - w gospodarce narodowej zasady liberalizmu ekonomicznego (wolny rynek), zaś w sferze polityki pluralizm polityczny i demokratyczne państwo prawa, Polska opuszczała obszary totalitaryzmu w postaci "dyktatury proletariatu", wchodziła zaś w strefę nowoczesnej demokracji typu zachodniego.

Chociaż procesy transformacyjne nie przebiegały rytmicznie - żywiołowość różnych przedsięwzięć podejmowanych przez kolejne ekipy rządzące raz po raz zakłócała osiągnięcie zamierzanych celów w sferze stosunków politycznych - niemniej zbudowano konstrukcję nowego ustroju stopniowo uzupełniając jego "wystrój". Po dziesięciu latach Polska znalazła się w czołówce państw postkomunistycznych w zakresie wprowadzania i ugruntowywania instytucji i mechanizmów demokracji politycznych typowych dla najbardziej rozwiniętych państw kapitalistycznego Zachodu.

Transformacja ustroju politycznego objęła także samorządy terytorialne. Pierwsza solidarnościowa ekipa rządząca odrzuciła regulacje prawne, określające pozycję i rolę socjalistycznych rad narodowych jako - najpierw - jednolitych terenowych organów władzy państwowej (reformacja z 1950 roku), później (1958, 1983) jako demokratycznych organów łączących pozycję i kompetencje terenowych organów państwa i swoistej postaci samorządów

terenowych. Socjalistyczne samorzady terenowe nie posiadały - de facto - samodzielnych kompetencji: tworzyły w istocie rzeczy swoistą fasadę na gmachach terenowych organów władzy państwowej.

Po znowelizowaniu 29 grudnia 1989 roku Konstytucji z 1952 roku przystąpiono do przygotowania reformy samorządów terytorialnych. Podstawy prawne tej reformy stworzyła ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym oraz ustawa - ordynacja wyborcza do rad gminnych. Na mocy tej (pierwszej) ustawy samorządami terytorialnymi stały się - pochodzące z powszechnych i bezpośrednich oraz tajnych wyborów rady gmin wiejskich, miejskich, dzielnicowych oraz sejmiki wojewódzkie. Pierwsze wybory do rad gmin odbyły się w dniu 27 maja 1990 roku. Przyznane radom kompetencje (pomijając ich ogólnikowość, a nieraz brak precyzji), nie uczyniły z nich rzeczywistego gospodarza społeczności lokalnych. Terenowa administracja rządowa zachowała prymat nad tym - już w pełni demokratycznymi - organami samorządu terytorialnego.

Słabą pozycję samorządów terytorialnych dostrzeżono szybko. Starano się wzmocnić przez zapisy ustawy konstytucyjnej z 27 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. W ustawie tej samorzady terytorialne zostały potraktowane jako wspólnoty mieszkańców danego terenu - podstawowa forma organizacji lokalnego życia publicznego posiadająca osobowość prawną. Samorzady dysponują mieniem komunalnym z tytułu posiadanego prawa własności i innych praw majątkowych.

Te ogólnikowe zapisy ustawy konstytucyjnej wymagały precyzyjnej konkretyzacji w zwykłym akcie ustawowym, tj. w ustawie o samorządzie terytorialnym. Dotyczyło to głównie gminy jako podstawowej jednostki organizacyjno-terytorialnej tego samorządu.

Ustawa konstytucyjna ponadto postanowiła, że jednostki samorządu terytorialnego pochodzą z powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych wyborów. Uznała też, że formą bezpośredniej w strukturach lokalnych jest referendum lokalne.

Jednostkami samorządu terytorialnego były rady gmin wsi, miast, dzielnic - jako organy stanowiące, zaś jako organy wykonawcze - zarządy na czele z wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast. Zarząd realizował swoje zadania przy pomocy urzędu gminy.

W znowelizowanej - w myśl postanowień ustawy konstytucyjnej - ustawie z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, sprecyzowano kompetencje gmin: "wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone dla innych podmiotów, a także określone zadania własne gmin. Niektóre spośród zadań wymienionych w art. 7 tej ustawy uznano za obowiązkowe.

Ustawa ta postanowiła, iż gminy posiadają własny budżet, w oparciu o który prowadzą gospodarkę finansową.

Wyższe jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego zostały - na mocy wspomnianej ustawy - to sejmiki wojewódzkie. Zgodnie z art.76 ustawy sejmiki stanowiły reprezentację gmin z obszaru danego województwa.

Wybór delegatów gmin do sejmiku dokonywany był przez rady gmin w tajnym głosowaniu spośród radnych. Ustawa w art.77 określiła kompetencje sejmiku wojewódzkiego.

Ustawa w art. 84 umożliwiła gminom tworzenie stowarzyszeń gmin w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów.

Przedstawiony wyżej zarys procesu tworzenia w Polsce samorządu terytorialnego - jego pozycji i roli, kompetencji, zasad i trybu funkcjonowania oraz relacji wobec administracji rządowej - tworzył punkt wyjścia dla reformy systemu administracyjnego kraju (nowego podziału jednostek struktury terytorialnej) oraz samorządu terytorialnego. Mimo stosunkowo nowatorskich regulacji prawnych - nie zawsze wszakże dostatecznie precyzyjnych - samorządy terytorialne tylko w niewielkim stopniu urzeczywistniały funkcję władzy lokalnej - społeczności lokalne (z różnych, zresztą, powodów) nie zajęły pozycji i nie spełniały roli faktycznego gospodarza terenu. Przewaga terenowej administracji rządowej była oczywista (choćby ze względu na lepiej wykwalifikowane i bardziej kompetentne kadry, czy dysponowanie odpowiednimi środkami finansowymi i zasobami gospodarczymi), co - rzecz jasna - mogło deprymować ustawowych "włodarzy" terenu. Również tempo przeobrażeń ustrojowych we wszystkich innych dziedzinach życia, w tym wciąż trwająca "na górze" walka o władzę, ideologiczna, polityczna pluralizacja społeczeństwa, tworzenie się biegunowości majątkowej i odnoszącej się do warunków życia - wszystko to nie pozostawało bez wpływu na "jakość" działalności samorządów terytorialnych.

Założenia i regulacje prawne reformy samorządu terytorialnego

Dalszy rozwój demokracji politycznej w Polsce wymagał nowych regulacji prawnych w wielu dziedzinach stosunków politycznych, w tym w sprawie zasad politycznego ustroju. Dotychczasowe bowiem regulacje miały - w mniejszym lub większym stopniu - charakter prowizorium uwarunkowanego (a nawet wymuszonego) konkretną sytuacją. Chodziło o możliwie szybkie zastąpienie i norm prawa i instytucji - ich struktury organizacyjnej, kompetencji i trybu funkcjonowania, ukształtowanych jeszcze w dobie "realnego socjalizmu" nowymi unormowaniami i instytucjami. Ani bowiem wydane w latach 1989/1996 ustawy mające stworzyć podstawy prawne dla przeobrażeń i całokształtu stosunków politycznych i w szczególności poszczególnych ogniw systemu politycznego, ani postanowienia tzw. Małej Konstytucji z października 1992 roku, nie zapewniły kontynuowania transformacji ustroju politycznego w kierunku

nowoczesnej demokracji, w tym dostosowanie tego ustroju do wymogów Wspólnot Europejskich, do których Polska zgłosiła akces.

Dalszy rozwój polskiej demokracji był prezentowany w programach perspektywicznych i wyborczych wszystkich głównych partii politycznych poczynając od wyborów parlamentarnych 1991 roku i prezydenckich 1990 roku. Znajdowały tam odbicie koncepcje "Samorządowej Rzeczypospolitej" głoszone wcześniej przez opozycję antykomunistyczną. Jednakże rządzące ekipy w latach 1991-1997 nie wiele uczyniły, aby i młodą polską demokrację i system polityczny kraju uczynić stabilnymi i skutecznie funkcjonującymi organami aparatu państwa, w tym samorządami terytorialnymi. A tego typu operacjom nie sprzyjało przewidywanie konstytucyjne.

Stąd ważnym zadaniem było przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Chodziło nie tylko o skodyfikowanie norm prawa konstytucyjnego, lecz także o nadanie ich postanowieniom takich treści, aby Polska stawała się nowoczesnym, demokratycznym państwem prawa i sprawiedliwości społecznej, w którym odpowiednią opozycję zajmowały i rolę odgrywały społeczności lokalne, czyli samorządy terytorialne. Są one bowiem ważnym instrumentem nowoczesnej demokracji, głównym ogniwem zdecentralizowanego państwa spełniającym misję urzeczywistnianą w państwach Unii Europejskiej.

Owe spostrzeżenia i skojarzenia elit politycznych prowadziły do reformy podziału administracyjnego kraju oraz samorządów terytorialnych.

Uchwalenie dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i zaaprobowanie jej przez Naród w referendum konstytucyjnym, stworzyło najwyższe prawne podstawy dla dokonania takiej ważnej operacji rozszerzającej i ugruntowującej polską demokrację.

Już w Preambule Konstytucji stwierdzono, że:

"uchwalamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot".

Ta polityczna deklaracja konstytucyjnego ustawodawcy znalazła już uściślenie w art.15 Konstytucji zapewniającym decentralizację władzy publicznej. Owa decentralizacja ma znaleźć odzwierciedlenie w zasadniczym podziale terytorialnym państwa:

- uwzględniającym więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe,
- zapewniającym jednostkom terytorialnym zdolność do wykonywania zadań publicznych.

W art. 16 stwierdzono, że ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową oraz że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej.

Uszczegółowiając owe podstawowe zasady samorządu terytorialnego w Konstytucji umieszczono rozdział VII SAMORZĄD TERYTORIALNY, w którym zgrupowano najwyższe normy dotyczące tego samorządu.

Dotyczą one m.in.:

1. zakresu kompetencji w wykonywaniu zadań publicznych (nie zastrzeżone dla innych organów państwa),
2. gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz możliwości tworzenia jednostek samorządu regionalnego i lokalnego,
3. osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego,
4. ochrony sądowej ich samodzielności,
5. traktowania zadań publicznych samorządu jako jego zadań własnych,
6. wykonywania innych zadań zleconych przez ustawę,
7. rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej przez sądy administracyjne,
8. zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań,
9. dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa,
10. prawa jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych,
11. organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego; zasad wyborów do tych organów oraz ich ustrój wewnętrzny,
12. referendum lokalnego o sprawach dotyczących danej wspólnoty oraz o odwołaniu pochodzącego z wyboru organu samorządu terytorialnego, tj. rady lub sejmiku,
13. nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności,
14. prawa zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego,
15. prawa przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych innych państw.

Owe konstytucyjne regulacje dotyczące samorządu terytorialnego tworzą - jako konstytucyjne zasady - zręby ustroju i kompetencji społeczności lokalnych. Ich uściślenia dokonano w innych ustawach, o tym będzie mowa niżej.

Normy konstytucyjne uwzględniają w określonym stopniu wymogi Unii Europejskiej wobec krajów członkowskich oraz ubiegających się o członkostwo, w tym postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 roku, zaakceptowanej przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 26 kwietnia 1993 roku, oraz unormowania Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego przyjętej w dniach 3-5 czerwca 1997 roku w Strasburgu przez

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych. Nie znaczy to, że Polska wprowadzając reformę samorządu terytorialnego w pełni dostosowała swój system prawa do wszystkich wymogów unijnych w dziedzinie samorządów terytorialnych i regionalnych.

Ustalmy więc najważniejsze problemy regulacji prawnych podziału terytorialnego kraju oraz samorządów terytorialnych.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku wprowadziła zasadniczy trójstopniowy podział państwa na gminy, powiaty i województwa.

Efektom wprowadzenia tej ustawy w życie stało się:

- 16 województw,
- 371 powiatów, w tym 308 ziemskich i 63 grodzkich,
- 3161 gmin.

Gminy i powiaty zostały potraktowane jako jednostki samorządu terytorialnego, województwa zaś jako jednostki podziału regionalnego. Jakkolwiek zachowano rangę województwa, wszelako nazwy wskazują na ich regionalny status.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa w art. 1 *expressis verbis* postanowiła, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Regionalny sens województwa potwierdza też nazwa organu stanowiącego województwa - sejmik (a nie rada) wojewódzki. Fakt ten akcentuję już obecnie, bowiem stopień dostosowania polskich samorządów do wymogów unijnych trzeba będzie rozpatrywać w kontekście unormowań zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego.

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce tworzą ustawy:

- z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (wielokrotnie nowelizowana), która od 1998 roku stała się w zasadzie aktem prawnym dotyczącym samorządu gminnego;
- z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Ustrój samorządu regionalnego wprowadziła wspomniana wcześniej ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.

Ustawy te zawierają wiele wspólnych regulacji typowych dla każdego z trzech szczebli samorządów terytorialnych istniejących w ramach nowego zasadniczego trójstopniowego podziału państwa. Chodzi tu m.in. o:

- powoływanie organów samorządu - stanowiących i wykonawczych,
- ich struktury i procedury funkcjonowania,
- akty prawa miejscowego,
- mienie i finanse,
- związki, stowarzyszenia, porozumienia jednostek samorządowych,
- nadzór nad ich działalnością.

Rzecz oczywista treść konkretnych unormowań jest związana

z merytorycznym i terytorialnym zasięgiem działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (i regionalnego).

O samorządności wszystkich jednostek decydują:

1. wynikająca z mocy prawa terytorialna wspólnota samorządowa (wspólnoty lokalne),
2. realizacja zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
3. osobowość prawna,
4. samorządowe władze stanowiące i wykonawcze,
5. pochodzenie władz rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich - z powszechnych wyborów mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego,
6. referendum lokalne,
7. stanowienie prawa miejscowego,
8. dysponowanie własnym mieniem,
9. posiadanie własnych finansów i samodzielnie prowadzona gospodarka finansowa w oparciu o własny budżet,
10. prawo tworzenia związków, stowarzyszeń i porozumień w ramach danego szczebla podziału administracyjnego państwa.

Te "atrybuty" samorządowości warto jeszcze uzupełnić przez wskazanie, że organy wykonawcze wszystkich szczebli samorządu pochodzą z wyboru rady gminy, rady powiatu czy sejmiku wojewódzkiego.

Rada gminy wybiera zarząd gminy, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz ich zastępcę lub zastępców. Może także odwołać te organy wykonawcze.

Z kolei rada gminy może być odwołana w drodze referendum gminnego. Warunki i tryb odwołania rady gminy normuje art. 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym.

Rada powiatu wybiera zarząd powiatu, starostę, wicestarostę, sekretarza oraz skarbnika powiatu; może także odwołać cały zarząd lub poszczególne osoby.

Sejmik województwa wybiera zarząd województwa w składzie marszałka województwa (jako przewodniczący zarządu) oraz pozostałych członków, w tym wiceprzewodniczących. Marszałek województwa jest wybierany spośród radnych sejmiku.

Odwołanie sejmiku wojewódzkiego przed upływem jego kadencji może nastąpić na mocy art. 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.

Owe regulacje prawne zapewniają - rzecz jasna formalnie - jednostkom

samorządu terytorialnego pozycję i rolę organów demokratycznych, samodzielnych i odpowiedzialnych na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego państwa. Demokratyczność samorządów terytorialnych zapewnia także ustawa z 16 lipca 1998 roku - ordynacja wyborcza o rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Wybory do tych samorządowych organów są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Procedury wyborcze są także demokratyczne, m.in. ze względu na możliwość składania protestów wyborczych.

Demokratyczność, samodzielność i odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego może być jednak naruszona lub podważana działalnością innych organów państwa, głównie naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej. Wynika to z niezbyt precyzyjnych ustawowych rozgraniczeń zakresów działania samorządów terytorialnych i innych organów państwa. Faktyczna pozycja i możliwości działania tych organów administracji rządowej (jako władzy wykonawczej) umożliwiają pozaprawną ingerencję w obszary działań organów samorządu terytorialnego. Zwłaszcza, że ustawy dopuszczają taką ingerencję w imię respektowania prawa przez samorządy.

Przyjrzyjmy się bliżej tej sytuacji.

Art. 166 ust. 1 Konstytucji RP określa zadania własne jednostek samorządu terytorialnego jako zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. W ust.2 tego artykułu Konstytucja dopuszcza zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Wydawałoby się, że oznacza to jedynie rozszerzenie kompetencji samorządów. W istocie rzeczy chodzi o obciążenie organów samorządowych zadaniami nie służącymi zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, lecz odciążenie organów administracji rządowej, w dziedzinach niezbyt dla niej wygodnych. Np. art.23 ust.2 i 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw obciąża organy samorządu terytorialnego zapewnieniem obsługi administracyjnej terytorialnych komisji wyborczych. Powoduje to konieczności wyznaczania odpowiednich osób i środków do owej obsługi kosztem normalnego funkcjonowania tych organów samorządowych w urzeczywistnianiu ich lokalnych zadań. Tymczasem ta sama ordynacja wyborcza określa organy państwowe - Państwową Komisję Wyborczą, terenowe komisje wyborcze, wojewódzkich komisarzy wyborczych i ich zastępców normując jednocześnie ich kompetencje. Warto dodać, iż w corocznych budżetach państwa są przewidziane środki finansowe na działalność tych organów związane z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów.

Art.6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym postanawia, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, lecz jednocześnie wyłącza z jej kompetencji sprawy zastrzeżone dla

innych podmiotów. Jest to wszakże i logiczne, i konieczne ze względu na rangę i rodzaj tych spraw (np. obronność, bezpieczeństwo państwa).

W art. 8 ust.1 tej ustawy dopuszcza nakładanie - na mocy ustawy - obowiązki wykonywania zadań zleczanych z zakresu administracji administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych i referendum.

Logika tej regulacji jest wątpliwa. Skoro ustawa o samorządzie terytorialnym jest *lex specialis* w odniesieniu do samorządu gminnego, to inna ustawa ogólna (w tym ordynacja wyborcza dotycząca wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, czyli *lex generalis*), nie powinna ingerować w kompetencje gminy określone ustawą specjalną, dotyczącą wyłącznie jednostki samorządu tego tylko szczebla. Ustawami *lex specialis* są takie ustawy o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa.

Zapewne w tych sytuacjach w grę wchodzi względy uytylitarne mające na celu odciążenie organów administracji rządowej.

Owa refleksja dotyczy także samorządów powiatowych i wojewódzkich.

Wątpliwości budzą także normy ustawowe określające nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Postanowienia wszystkich ustaw samorządowych powierzają ten nadzór Prezesowi Rady Ministrów, czyli jednemu z naczelnym organów władzy wykonawczej. Ponieważ nadzór ten obejmuje działalność samorządowych organów stanowiących prawo miejscowe nasuwa się zastrzeżenie, czy takie postanowienie nie podważa w ogóle istoty i funkcji samorządu terytorialnego jako reprezentanta społeczności lokalnej - prawowitego gospodarza danego terenu. Fakt iż ów nadzór jest sprawowany na mocy norm ustawowych (czyli jest zgodny z prawem) nie usuwa moich wątpliwości. Chodzi bowiem o konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy zakładającą podział i równowagę, co w żadnym wypadku nie upoważnia choćby naczelnego organu władzy wykonawczej do sprawowania nadzoru nad organem prowadzącym choćby najniższego szczebla terytorialnego podziału państwa.

Przyjrzyjmy się owym nadzorczym kompetencjom prawnym organów administracyjnych nad samorządami terytorialnymi.

Art.86 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym upoważnia do nadzoru organów samorządu gminnego: Prezesa Rady Ministrów i wojewodę oraz - sprawach budżetowych - regionalną izbę obrachunkową. W art.85 tejże ustawy ustawodawca zastrzega się, że ów nadzór jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem a także - w sprawach zleczonych temu samorządowi - celowości, rzetelności, gospodarności. Logika tych ostatnich kryteriów jest wątpliwa: jeżeli bowiem organ administracji rządowej zleca samorządowi gminnemu prowadzenie spraw zleczonych, to chyba powinien mieć zaufanie do organów tego samorządu, że wykonają to zlecenie rzetelnie.

Jeżeli atoli nie mają zaufania co do celowości, rzetelności i gospodarności działania gminnych organów samorządowych - a instytucja nadzoru może to sugerować - to nie powinny im zlecać prowadzenia takich spraw. Zwłaszcza, że gminy mają ustawowo określone własne zadanie publiczne i nie ubiegają się o obciążanie ich dodatkowymi obowiązkami.

Art.88 określa zakres tego nadzoru; obejmuje on:

- żądanie określonych informacji i danych,
- wizytowanie organów administracji samorządowej,
- uczestniczenie w posiedzeniach rady i zarządu gminy.

Zaś art.90 tejże ustawy nakłada na wójta, burmistrza lub prezydenta obowiązek przedkładania:

- wojewodzie: uchwał rady gminy,
- regionalnej izbie obrachunkowej: uchwał budżetowych, dotyczących absolutorium dla zarządu oraz innych związanych ze sprawami finansowymi.

Nie nasuwa zastrzeżenia postanowienie art.91 ustawy, że uchwała rady gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Natomiast budzi wątpliwość postanowienie tegoż artykułu, że o nieważności takiej uchwały decyduje organ administracji rządowej. Nie da się zaakceptować postanowienia art.95 tej ustawy dające wojewodzie (czyli organowi administracji rządowej) prawo wstrzymywania wykonania uchwały organu gminy. Brutalną ingerencją wojewody jest jego prawo uchylania uchwały organu gminy i wydanie zarządzenia zastępczego. Czym więc jest samorząd gminy? Władzą lokalną, czy dodatkiem do administracji rządowej?

Ingerencja organów administracji rządowej idzie jeszcze dalej - Prezes Rady Ministrów w określonych sytuacjach może zawiesić organ gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres dwóch lat, nie dłużej niż do czasu zakończenia kadencji rady gminy. A co na to wyborcy tego organu, czyli nosiciele zwierzchniej władzy narodu? Nic, bowiem są przez konstytucję ubezwłasnowolnieni przez postanowienie art.104 ust.1, uwalniając posłów, senatorów (i radnych, stosownie do postanowień ustaw samorządowych), traktując ich nie jako przedstawicieli narodu (jak tego wymaga art.4 tejże Konstytucji), a zarazem awansując ich na przedstawicieli Narodu (całego, czyli i tych obywateli, którzy ich nie wybierali) i uwalniając z zależności od wyborców postanowieniem: "Nie wiążą ich instrukcje wyborców". Traktując posłów, senatorów i radnych w kategoriach towaru politycznego, pragnę dodać, że na ten towar nabywcy towaru (czyli wyborcy - nosiciele zwierzchniej władzy narodu) nie mają prawa ani do gwarancji, ani do rękojmi!

Czyż można taki stan rzeczy uznać za zgodny z rzeczywistą demokracją?
Non commenteire!

Podobnie jak w wypadku gmin, sprawy nadzoru nad organami samorządowymi są unormowane w ustawie o samorządzie powiatowym

(art.76-84) i ustawie o samorządzie województwa (art.78-85).

W razie zawieszenia organów samorządowych powiatu i województwa przez Prezesa Rady Ministrów zostaje ustanowiony zarząd komisaryczny, na czele którego stoi komisarz rządowy wyznaczony przez Premiera. Komisarz przejmuje kompetencje organów powiatu lub województwa.

I kolejne pytanie. Jest Rzeczpospolita Polska państwem samorządowym, o które walczyła z reżimem komunistycznym NSZZ "Solidarność", czy takim państwem się nie stała? Co uczynili z idei "Samorządnej Rzeczypospolitej" epigoni powstałego w 1980 roku nowego związku zawodowego?

Odpowiedzi na te pytania implikują zarazem ocenę złożenia i procesów reformy samorządowej przez koalicję AWS-UW w 1998 roku i wprowadzanej w życie od 1 stycznia 1999 roku. Pomijam tu kwestie skuteczności procesów urzeczywistniających założenia tej reformy. O tym będzie mowa w wystąpieniach innych uczestników naszej konferencji. Nie od rzeczy wszakże będzie powołanie się na opinie i oceny narady marszałków województw prowadzonej 12 grudnia 1999 roku w Szczecinie. Pamiętajmy, że chodzi tu o oceny i opinie wysokich przedstawicieli samorządu terytorialnego i regionalnego. Niektórzy z nich stwierdzali wprost, iż relacje między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej w praktyce prowadzą do ograniczenia kompetencji pierwszych i do przewagi drugich nad pierwszymi. Według powszechnych opinii, i laików i specjalistów, reforma ta nie tylko nie doprowadziła do istotnych zmian na linii władza - społeczeństwo, mających na celu rozszerzenie roli i ugruntowanie pozycji samorządów terytorialnych, lecz stworzyła zarzewie nowych wzajemnych nieporozumień, nieufności i konfliktów. Przykro to konstatować, a jeszcze bardziej przykro orzec, że góra zrodziła mysz!

Europejskie regulacje pozycji i roli samorządu terytorialnego i regionalnego

W zamierzeniach naszej konferencji jest także ocena założeń i rezultatów reformy podziału terytorialnego Polski oraz pozycji i roli samorządów terytorialnych w kontekście kryteriów i wymogów ustalonych przez Radę Europy. Te kategorie i wymogi dotyczą zarówno państw członkowskich Unii Europejskiej, jak też innych państw europejskich stowarzyszonych w obszarze działania Rady Europy. Pozycję tę i rolę naruszają dwa dokumenty, wspomniane wcześniej:

1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 roku.
2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 1997 roku.

Pierwszy z tych dokumentów został uchwalony przez Radę Europy - organ powstały w 1949 roku, z zadaniem zacieśnienia współpracy w sferze

stosunków społecznych, kulturalnych i prawnych między państwami członkowskimi, zrzeszający 37 państw członkowskich (w 1996 roku. Polska jest członkiem tej europejskiej organizacji od 1991 roku. Polska ratyfikowała EKST w 1993 roku i odtąd jest jej.

Intencją tego dokumentu jest ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w krajach członkowskich jako ważnego ogniwa budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy. Chodzi zwłaszcza o wyposażenie społeczności lokalnych w organy decyzyjne powoływane w sposób demokratyczny i korzystające z szerokiej autonomii w zakresie kompetencji, sposobów realizacji swoich zadań oraz dysponujące środkami koniecznymi i sprawowania swoich kompetencji.

EKST domaga się od państw członkowskich, aby zasada samorządności terytorialnej była uznana w prawie wewnętrznym każdego członkowskiego państwa, w tym w konstytucji.

Polska spełniła ten warunek umieszczając odpowiednie postanowienia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

W art.3 EKST definiuje samorząd terytorialny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania - w granicach prawa - zasadniczą część spraw publicznie na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców.

Przez to prawo rozumie się wybieranie rad lub innych zgromadzeń w wolnych, tajnych, równych i bezpośrednich wyborach powszechnych oraz dysponowanie przez rady własnymi organami wykonawczymi, co nie eliminuje prawa obywateli odwoływania się do zgromadzeń obywateli, żądania przeprowadzenia referendum lub innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu odpowiednich decyzji.

Karta - w art.4 - wymaga, aby podstawowe kompetencje społeczności lokalnych były określone w konstytucji lub ustawie zwykłej. Mogą im być przyznawane także inne kompetencje. Samorządy terytorialne (społeczności lokalne) posiadają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie należy do kompetencji innych organów. Karta wymaga, aby kompetencje przyznane społecznościom lokalnym były (w zasadzie) całkowite i włączne, aby - z wyjątkiem kompetencji ustawowych innych organów - żaden inny organ centralny lub regionalny nie mógł kompetencji tych ograniczać.

Społecznościom lokalnym należy ponadto zapewnić swobodę w dostosowywaniu realizacji zadań zleconych przez organy centralne lub regionalne do warunków miejscowych.

Art.4 ust. 3 EKST proklamuje zasadę, iż odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli.

Spółeczności lokalne powinny być nadto konsultowane w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach dotyczących bezpośrednio tych społeczności.

Te ogólne postanowienia dotyczące pozycji i roli samorządów terytorialnych mają na celu zapewnienie im warunku i stworzenie możliwości urzeczywistniania w granicach prawa - publicznych zadań na rzecz danej społeczności lokalnej.

W art.5 Karta wymaga uzgadniania ze społecznością lokalną każdej zmiany granic terytorialnych danego samorządu. Formą konsultacji powinno być referendum.

Spółeczności lokalne powinny mieć prawo samodzielnego ustalania swojej wewnętrznej struktury organizacyjnej, tj. organów stanowiących i wykonawczej w kontekście realizacji potrzeb danej społeczności oraz zapewnienia skutecznego zarządzania.

Organy samorządu terytorialnego same organizują odpowiednie szkolenie w celu przygotowania wysoko wykwalifikowanych (w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji) pracowników samorządowych oraz ustalają ich wynagrodzenie i warunki awansu zawodowego.

Przedstawiciele społeczności lokalnych wybrani do władz samorządowych mają zapewnioną swobodę w wykonywaniu ich mandatów oraz wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu.

Jednocześnie Karta żąda, aby funkcje lub działania nie dające się pogodzić z mandatem samorządowym były określane wyłącznie w ustawie lub wynikały z podstawowych zasad prawa.

Ważne postanowienia zawiera art.8 Karty. W ust. 1 dopuszcza się kontrolę administracyjną społeczności lokalnych wyłącznie w sposób i w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie.

Kontrola taka musi mieć na celu wyłącznie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Kontrola może uwzględniać celowość działań w odniesieniu do zadań delegowanych przez wyższy organ administracji.

Ust.3 art.8 Karty wymaga, aby kontrola administracyjna społeczności lokalnych była sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli, a znaczeniem interesu, który ma on chronić.

Karta szczegółowo unormowała zasady finansowania społeczności lokalnych. Zgodnie z art.9 ust.1 społeczności te mają prawo - w ramach narodowej polityki gospodarczej - do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych zadań.

W ust.2 wymaga się, aby wysokość zasobów finansowych była

dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych społecznościom lokalnym przez Konstytucję lub inne normy prawa. Część zasobów finansowych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych w wysokości przez te społeczności ustalanych, w zakresie ustalonym ustawą.

Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być odpowiednio zróżnicowane i elastyczne, aby mogły odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.

Karta zapewnia społecznościom lokalnym prawo zrzeszania się oraz prawo ochrony sądowej w zakresie swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej przewidzianej w Konstytucji lub innych normach prawa wewnętrznego.

Ważne regulacje prawne zawiera Europejska Karta Samorządu Regionalnego, dotyczące większych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. Jest to nowy dokument prawny dotyczący tego samorządu (z 1997 roku) i nie przez wszystkie państwa już ratyfikowany. Tym niemniej jego postanowienia zmierzają do wprowadzenia nowych jakości w strukturach i kompetencjach całego systemu terytorialnego podziału państwa i samorządów terytorialnych.

Karta ta ma ważne znaczenie dla Polski po reformie trójstopniowego podziału państwa i nowych ogniw samorządu terytorialnego, zwłaszcza w związku z wprowadzeniem nowych województw traktowanych przez postanowienia ustaw reformowych jako regionów samorządowych i administracyjnych.

W Preambule Karty stwierdzono, że tworzenie regionów samorządowych ma sprzyjać w realizacji demokratycznego prawa obywateli do kierowania sprawami publicznymi, wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Regiony mają być zarządzane przez przedstawicieli wybranych w wyborach powszechnych i ponoszących rzeczywistą odpowiedzialność, co umożliwi stworzenie administracji skutecznej i bliskiej obywatelowi. Równocześnie region jest traktowany jako właściwy szczebel władzy do efektywnego wprowadzania subsydialności, uważanej za jedną z podstawowych zasad mających ważne znaczenie dla integracji europejskiej i wewnętrznej organizacji państw zaangażowanych w ten proces. Regionalizacja kraju nie musi być ustanawiana kosztem autonomii władz lokalnych. Region stanowi zasadnicze ogniwo państwa.

Zgodnie z art.2 EKSR zasada samorządności regionalnej powinna być uznana w Konstytucji w możliwie najszerszym zakresie. Zakres samorządności regionalnej powinien być określony przez Konstytucję, statuty regionów albo normy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego. Normy te powinny zapewnić regionom ochronę ich samorządności wynikającą z procedur lub

warunków ich wprowadzania.

Art.3 Karty zawiera autentyczną wykładnię (zasadę) samorządu regionalnego. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu samorząd regionalny oznacza prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy (podmiotu terytorialnego państwa J.M.) w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonej między rządem centralnym i samorządem lokalnym, i posiadających prolegatywy, albo wynikające z samoorganizacji albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydyjności.

Zakres działania samorządu regionalnego powinien być unormowany przez ustawodawstwo wewnętrzne każdego kraju.

Z tej definicji wynika, że samorząd regionalny to:

- struktura organizacyjna posiadająca prawo i zdolności do zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych,
- zarządzanie w interesie mieszkańców i na własną odpowiedzialność,
- struktura organizacyjna umieszczona w administracyjnym podziale państwa między rządem centralnym a samorządem społeczności lokalnej,
- struktura posiadająca własne wybieralne organy,
- posiadanie własnych prolegatyw do sprawowania władzy w danym regionie,
- działanie oparte o zasadę subsydyjności (tj. pomocniczości).

Samorządy regionalne posiadają kompetencje własne i delegowane.

Kompetencje własne powinny być unormowane konstytucyjnie lub innymi aktami prawnymi. Nie mogą one być zmieniane lub ograniczane, z wyjątkiem sytuacji bezpośrednio określonych w normach konstytucyjnych lub innych aktów prawa wewnętrznego lub międzynarodowego.

W granicach własnych kompetencji regiony są uprawnione do decydowania i administrowania z uwzględnieniem specyficznej dla każdego regionu polityki regionalnej. Do realizacji tych celów regiony powinny być zaopatrzone w niezbędne środki.

Kompetencje delegowane - to zadania przekazane regionom przez inne szczeble władzy. Kompetencje te mają być zdefiniowane i dotyczyć działań w rozsądnym zakresie. Na realizację tych kompetencji delegujący powinien przeznaczyć odpowiednie środki materialne i finansowe.

Przy realizacji tych kompetencji organy odpowiedzialne za ich wykonanie powinny uwzględniać specyficzne warunki regionu i swoich struktur organizacyjnych, w imię efektywności i zgodnie z życzeniami mieszkańców regionu.

W zakresie kompetencji do regionów powinny należeć wszystkie sprawy regionalne, które nie podlegają innym organom. Przy realizacji tych kompetencji władze regionu powinny:

- uszanować obowiązujące prawo,
- kierować się interesami mieszkańców,
- przestrzegać zasady subsydiarności,
- uwzględniać rozsądne wymogi narodowej i europejskiej solidarności.

Regiony mają obowiązek respektowania pozycji, roli i kompetencji w stosunkach z samorządami lokalnymi, wobec których stosuje się postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Również w stosunku do wspólnot lokalnych ma zastosowanie zasada subsydialności. Regiony mogą delegować wspólnotom lokalnym niektóre ze swych kompetencji własnych.

Do obowiązku regionów należy także wyrównywanie finansów między samorządami lokalnymi w granicach regionu, uwzględniając przy tym kompetencje i niezbędność takiego wsparcia.

Karta w art.8 normuje stosunki międzyregionalne i transgraniczne. Zezwala regionom - w zakresie ich kompetencji - podejmowanie współpracy z innymi regionami (współpraca międzyregionalna) oraz z przygranicznymi regionami sąsiednich państw (współpraca transgraniczna). Podstawą współpracy międzyregionalnej jest prawo wewnętrzne, zaś transgranicznej - również międzynarodowe. W ramach współpracy transgranicznej regiony mogą tworzyć wspólne organy prawodawcze i wykonawcze. Karta jednak wymaga, aby akty prawa wydawane przez wspólne organy były poddawane procedurom kompetentnych sądów, jeżeli takie procedury stosuje się wobec prawa miejscowego. Stosunki międzyregionalne i transgraniczne powinny opierać się na umowach międzynarodowych w zakresie ich zastosowania.

Karta w art.9 uprawnia regiony do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji przez organy państwa. Jest to swoista rekompensata wobec regionów za "ingerencję" organów rządowych (rzecz jasna - na mocy aktów prawa) w sprawy wewnętrzne regionów.

Udział regionów w sprawach państwa może odbywać się w następujących formach:

- udział przedstawicieli regionów w państwowych organach prawodawczych lub administracyjnych,
- udział w dyskusjach lub w konsultacjach między organami państwa i każdym regionem,
- udział we wzajemnych konsultacjach między organami rządowymi a regionalnymi.

Karta wymaga zapewnienia regionom prawa do uczestniczenia oraz własnej reprezentacji w działalności instytucji europejskich. Chodzi zarówno o konsultowanie z władzami regionalnymi spraw ich dotyczących przy podejmowaniu przez organy państwowe określonych decyzji (np. wydawania nowych aktów prawa), jak też prawo uczestniczenia w negocjacjach

prowadzonych przez organy państwa z instytucjami europejskimi.

Ponadto Karta zapewnia regionom prawo ustanawiania biur łącznikowych z innymi regionami lub władzami lokalnymi do spraw kontaktów z organizacjami międzynarodowymi, szczególnie europejskimi, w celu promocji i ochrony swoich regionalnych interesów.

Regionom zapewnia się (art.11 Karty) prawo ustanawiania lub uzupełniania własnych statutów z poszanowaniem konstytucji lub innych ustaw.

Art. 12 Karty daje regionom prawo powoływania własnych organów przedstawicielskich i wykonawczych bez naruszania innych form podejmowania decyzji bezpośrednio przez obywateli (referendum).

Organy przedstawicielskie (zgromadzenia) pochodzą z walnych, powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych wyborów.

Organy wykonawcze regionów (z wyjątkiem powoływanych bezpośrednio przez mieszkańców regionu) podlegają zgromadzeniom i przed nimi ponoszą odpowiedzialność za swoje działania w oparciu o procedury ustanowione przez prawo wewnętrzne państwa, które przystąpiło do tej Karty.

Organy państwa mają obowiązek zapewnienia członkom zgromadzeń regionów i ich organów wykonawczych całkowitej swobody w wykonywaniu ich funkcji, z wyjątkiem przypadków związanych z postępowaniem sądowym.

W art.13 Karta zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia regionom:

- odpowiednich funduszy,
- własnego systemu administracyjnego,
- innych koniecznych organów,
- własnego personelu.

Regiony same określają struktury wewnętrzne tych organów oraz zasady i warunki zatrudnienia personelu.

W art. 14 szczegółowo unormowano sprawy finansów regionów. Karta wprowadziła zasadę, w myśl której system finansowy regionów powinien zapewnić im przewidywalne wielkości dochodów publicznych, dostosowanych do ich kompetencji i umożliwiających im prowadzenie własnej polityki. Oznacza to, że władze centralne mają obowiązek zabezpieczyć potrzeby finansowe regionów, związane z ich własnymi i delegowanymi kompetencjami.

Karta jednocześnie domaga się, aby źródła regionalnego finansowania były wystarczająco zróżnicowane i elastyczne. Chodzi o to, że regiony muszą mieć możliwość uczestniczenia w ogólnopaństwowym rozwoju gospodarczym oraz pełne pokrycie wydatków związanych z ich kompetencjami. Na realizację kompetencji własnych finanse powinny pochodzić z własnych źródeł swobodnie wykorzystywanych przez władze regionów.

Karta domaga się (art. 14 ust.4) - jako zasada finansowania regionów - aby państwo stosowało mechanizmy wyrównywania finansowego w kontekście

potencjalnych potrzeb regionów. Zasada ta ma na celu zharmonizowania poziomu życia mieszkańców regionu z istniejącym w innych regionach.

Karta zobowiązuje też państwa członkowskie, aby zapewniły - w granicach prawa - regionom dostęp do rynków kapitałowych w celu uzyskiwania pożyczek na wydatki kapitałowe.

Karta zakłada, iż zostaną stworzone niezbędne warunki dla zapewnienia finansowej autonomii regionów.

Własnymi źródłami finansów regionów powinny być:

- podatki,
- opłaty,
- należności,

pobierane przez władze regionów w granicach określonych przez konstytucję lub inne akty prawne.

Regionom przysługuje prawo samodzielnego określania wysokości regionalnych podatków i opłat. W określonych sytuacjach regiony powinny mieć swój udział (procentowy) w dochodach z podatków nakładanych przez inne władze publiczne.

Dochodami własnymi regionów powinny być ich udziały w podatkach ogólnych ustalanych przez konstytucję lub inne ustawy. Regiony mogą prowadzić konsultacje i zawieranie porozumień z innymi regionami, co do podziału i alokacji tych zasobów.

Karta przewiduje normy gwarantujące ochronę samorządu regionalnego. Chodzi m.in. o:

- kompetencje regionów w sprawie zmiany granic regionalnych - bez zgody regionów granic tych nie można zmieniać,
- nowowytyczne generalne granice w państwie muszą być uzgadniane z regionalnymi społecznościami,
- prawo regionów do wszczynania postępowania przed sądami w celu swobodnego wykonywania swoich zadań i poszanowania zasad samorządności regionalnej,
- prawo rozstrzygania przez sądy sporów kompetencyjności (konfliktów kompetencji) między władzami regionalnymi a innymi organami władzy publicznej.

Nadzór nad prawodawstwem regionalnym (akty prawa miejscowego) może być dokonywany jedynie w przypadkach przewidzianych w konstytucji lub w innych ustawach i tylko w kwestii zgodności z normami prawa stanowionego przez parlament państwa. Nadzór taki może mieć miejsce tylko po wydaniu prawa regionalnego (ex post facto) i podlegać procedurze określonej w statucie regionu.

Art. 22 Karty wymaga, aby każde państwo członkowskie w ciągu roku, w którym Karta ta wchodzi w nim w życie, a później w okresie co pięć lat, opracowywało raport o respektowaniu postanowień Karty.

Syntezy i wnioski

Czas dokonać oceny tych rozważań w kontekście tematu mojego opracowania i w oparciu o ten zabieg odpowiedzieć na pytanie, czy reforma samorządu terytorialnego, związana z nowym podziałem systemu administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, uwzględniła w tej materii wymogi zarówno Unii Europejskiej, jak też szerszego gremium Starego Kontynentu - Rady Europy oraz czy podstawy prawne tej reformy, proces wprowadzania jej w życie i pierwsze miesiące funkcjonowania nowych struktur samorządowych odpowiadają ustaleniom i potrzebom całej europejskiej społeczności. Czy w odniesieniu do samorządów terytorialnych i regionalnych Polska jest już w integrującej się Europie, czy jeszcze musi wiele uczynić, aby zasłużyć na satysfakcję wynikającą z uplasowania się w kontynentalnym gremium wolnych i demokratycznych państw.

Odpowiedź nie może być ani zwięzła, ani jednoznaczna. I to z wielu powodów.

Zacznijmy od tego, co budziło i nadal budzi najczęściej wątpliwości, a mianowicie, czy ta rozległa reforma była - już w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej - rzeczywiście konieczna. Czy istniejący wcześniej układ podziału administracyjnego i samorządowego był rzeczywiście niewydolny? Chociaż przez kilka lat trwały namiętne dyskusje, nie zetknąłem się z racjonalnymi i rozważnymi argumentami nie tyle na rzecz takiego ustrojowego przedsięwzięcia, ile w kwestii natychmiastowego przeprowadzenia takiej reformy. Chodziło i o regiony, i o powiaty. W latach 1993-1997 przeciwko powiatom kategoriycznie opowiadało się Polskie Stronnictwo Ludowe; inne siły polityczne były raczej za, przy czym centroprawicowa AWS reformę terytorialną samorządową traktowała jako swój cel, umieszczając odpowiednie postanowienia w swoim programie wyborczym.

Rządząca koalicja AWS-UW podjęła decyzję o przeprowadzeniu takiej reformy, lecz obrana droga nie wydawała się ani realna, ani skuteczna. Właściwie nic nie było przygotowane - poza ogólnikowymi koncepcjami i założeniami, brak było jakichkolwiek konkretów. Trwały spory o liczbę województw-regionów, o geografię powiatów, o ich pozycję w nowym trójstopniowym podziale administracyjnym kraju. W tej sytuacji wybranie drogi "forsownego marszu" wskazywało raczej na nieuzasadnione ambicje zwolenników reformy (być może dążenie "wpisania się" do historii Polski) nie mogło rokować koniecznej skuteczności. Pośpiech w żadnym razie nie był uzasadniony, zwłaszcza, iż nie zdecydowano się wcześniej na jakikolwiek eksperyment i z regionami, i z powiatami. Cały nacisk położono na prace legislacyjne, jak gdyby one miały stworzyć swoiste panaceum na wszystkie niedopracowane merytoryczne kwestie. Proces legislacyjny był przeprowadzony w paradoksalnie

krótkim czasie. Skutek tego był oczywisty - niedoróbki merytoryczne, fatalny język ustawowych norm prawa, brak koniecznej synchronizacji między ustawami a innymi aktami prawa, nakładanie się kompetencji poszczególnych szczebli samorządów terytorialnych, ogólnikowe normy dotyczące finansów, sztuczne dostosowywanie regulacji wewnętrznych do wymogów Rady Europy i wiele, wiele innych uchybień, w tym także merytorycznych (np. w kwestii nadzoru administracji rządowej nad organami samorządowymi). Nic więc dziwnego, że i przeciwnicy reformy, i media, i opinia publiczna reagowała złośliwym epitetem "Góra zrodziła zdechłą mysz"!

Deklaracja Prezesa Rady Ministrów o obudzeniu się Polaków w dniu 1 stycznia 1999 roku nastąpi już w Nowej Polsce (odnosiło się to także do innych ustrojowych reform) była chyba szczytem rządowej (i koalicyjnej) euforii z własnych papierowych dokonań.

Atoli stało się. W pośpiechu przygotowywano akty prawa, w pośpiechu uchwalono je i wprowadzono w życie (rzecz jasna - jurydyczne), w pośpiechu mówiono o Nowej Polsce.

Nie zamierzam w tym referacie kontynuować krytyki dotyczącej przygotowywania i przeprowadzania reformy struktury podziału administracyjnego kraju oraz samorządów terytorialnych. Stała się ona bowiem faktem dokonanym. Atoli zaprawdę niczego w życiu społeczeństwa nie zmieniła.

Pragnę jednak zwrócić uwagę na niektóre problemy merytoryczne.

Wcześniej wspomniałem, że w zamiarach i deklaracjach a także programach Trzecia Rzeczpospolita miała być zdecentralizowanym państwem samorządowym, w którym "ciężar rządzenia" miał być przeniesiony z centrum do społeczności lokalnych. Po przejęciu władzy przez siły opozycji antykomunistycznej "samorządzeniowy zapal" szybko stygł. Świadczyła o tym ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym. Jej regulacje prawne w znacznej mierze pozostały na papierze. Dominacja administracji rządowej w terenie była oczywista, o czym świadczyła instytucja urzędów rejonowych, które miały być łącznikami między administracją rządową województwa a samorządami gmin. Władze centralne - zarówno ekipy solidarnościowe jak i postkomunistyczne - nie były naprawdę zainteresowane politycznym uwłaszczeniem społeczności lokalnych. Samorzady terytorialne stały się ubogimi krewnymi organów administracji rządowej. Ubogimi zwłaszcza ze względu na swoje możliwości finansowe, na siłę (czy bezsiłę) przebicia się przez gąszcz różnych imperatywów administracyjnych.

Wszelako idea Polski samorządnościowej pozostała jako dążenie do autentycznej demokracji i sprawiedliwości społecznej. Polski samorządnościowej nie wprowadziła jednak reforma z 1998 roku.

Wcześniej już wspomniałem, że zakres, cele i formy nadzoru organów

administracji rządowej nad samorządami terytorialnymi w znacznym stopniu ogranicza samodzielność społeczności lokalnych.

Asekuracja ustawodawcy, iż chodzi o nadzór w zakresie zgodności z prawem decyzji podejmowanych przez organ samorządowy jest chwytem chybnym, bowiem od stwierdzenia takiej zgodności są kompetentne sądy administracyjne, a także - w określonych sytuacjach - Trybunał Konstytucyjny. Daleko idąca ingerencja organów administracji rządowej w kompetencje i sprawy społeczności lokalnych podważa sens idei samorządności.

Kontrola działalności samorządów terytorialnych powinna należeć - i to w niewielkim stopniu (jak np. w krajach Unii Europejskiej) - do Sejmu lub Senatu, a więc przedstawicielskich organów władzy państwowej: niech wybrańcy szczebla ogólnokrajowego kontrolują wybrańców lokalnych. Jak to uczynić? Przez odpowiednie regulacje prawne, które muszą znaleźć odzwierciedlenie w normach konstytucyjnych.

Ograniczenie nadzoru nad samorządami terytorialnymi wynika także z regulacji prawnych zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, do której Polska przystąpiła w kwietniu 1993 roku.

Karta dopuszcza administracyjną kontrolę społeczności lokalnych jednak w ograniczonym zakresie dotyczącym przestrzegania przez organy samorządów zasad konstytucyjnych i norm prawa, przy czym przypadki i sposoby takiej kontroli muszą mieć podstawę konstytucyjną lub ustawową.

Również Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 1997 roku dopuszcza kontrolę samorządów regionalnych w przypadkach i procedurach określonych w konstytucji lub w ustawach.

Unormowania zawarte w tej Karcie mają istotne znaczenie dla Polski w odniesieniu do nowych województw traktowanych przez ustawodawcę jako regiony tworzące z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Tymczasem rozbieżności w unormowaniach pozycji i roli tych struktur organizacyjnych samorządu w prawie polskim i europejskim są znaczne. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, traktując nowe województwa jako regiony nie uwzględniła podstawowych unormowań Karty określających pozycję i rolę tego typu jednostek podziału terytorialnego kraju i ich samorządowych organów.

Wymieniona ustawa traktuje nowe województwa-regiony tylko jako wyższy szczebel terytorialnego podziału kraju, nie nadając mu statusu regionalnego. Wprawdzie Polska nie podpisała dotychczas Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, niemniej w przygotowaniach do członkostwa w Unii Europejskiej należałoby dostosować wewnętrzne prawo do europejskiego i w tym zakresie. Są w nim bowiem unormowania zapewniające tym regionalnym społecznościom większą samodzielność i demokratyczność w decydowaniu o swoich terytorialnych sprawach.

W systemie politycznym państwa regiony terytorialne odgrywają istotną rolę m.in. z tego względu, iż mogą uczestniczyć bezpośrednio we współpracy zagranicznej (transgranicznej). Jednak polskie prawo wymaga na taką współpracę zgody resortu spraw zagranicznych, zaś prawo europejskie (EKSR) nie uzależnia takiej współpracy od zgody organów administracji rządowej. Ponadto umożliwia ono bezpośredni udział - w różnych postaciach - społeczności regionalnych (ich przedstawicieli) w działalności organów europejskich i międzynarodowych.

Możnaby mnożyć przykłady ilustrujące niepełną samorządność społeczności lokalnych w stosunku i do samej idei, i do pozycji oraz roli przypadającej samorządom terytorialnym i wreszcie do potrzeb społeczności lokalnych. Nie da się ukryć wadliwości założeń reformy i unormowań prawnych. Pośpiech nie służy takim poważnym przeobrażeniom ustrojowym. A skutki tego ponosi samo społeczeństwo - tego struktury, które zostały umiejscowione w granicach trójstopniowego podziału administracyjnego kraju.

Niedoróbki i felery animatorów reformy będzie musiało naprawiać życie - aktywność społeczności lokalnych, działalność rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ich organów wykonawczych. Dopiero uzyskane doświadczenia, naznaczone kłopotami, trudnościami, meandrami wzajemnych relacji między samorządami terytorialnymi a organami administracji rządowej, uzasadnia przeprowadzenie autentycznej reformy ustrojowej w sferze samorządów terytorialnych i regionalnych.

PRAWNE GWARANCJE DEMOKRATYCZNEGO CHARAKTERU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (TEZY WYBRANYCH PROBLEMÓW)

I

1. Definicji demokracji i poglądów na jej istotę jest wiele. Różnią się one m.in. "rozłożeniem" akcentów podkreślających jej podstawowe cechy. Nie wchodząc w spory dotyczące tych kwestii można założyć, iż demokracja "to idea, której istotą jest uznanie, że danej społeczności... przysługuje naturalne prawo decydowania o swoich sprawach..." (Wielka Encyklopedia Powszechna 2000).
2. Tak ogólnie wyrażona idea wymaga dla jej realizacji odpowiednich mechanizmów i narzędzi, wśród których istotną rolę odgrywają normy prawne. Tak więc "połączenie" demokracji z prawem nie ma przypadkowego charakteru.
3. Jak podkreśla się w literaturze (W. Skrzydło) "Idea demokratycznego państwa prawa spełnia się przez połączenie elementów formalnych z elementami materialnymi, do których współczesna doktryna zalicza przede wszystkim: zagwarantowanie oraz poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela, (...) zasadę pluralizmu politycznego, demokrację opartą na kreowaniu władz przez okresowo odbywane wolne wybory powszechne, zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, niezależny i niezawisły sądowy wymiar sprawiedliwości...".
4. Spojrzenie na samorząd terytorialny uwzględniające prawne aspekty powyższych, wybranych cech systemu demokratycznego może okazać się interesujące i stąd też, w dalszej części referatu, na te aspekty zostanie zwrócona szczególna uwaga.

n

1. "Zagwarantowaniu oraz poszanowaniu praw i wolności człowieka i obywatela" służy sama instytucja samorządu terytorialnego jako takiego. Wyraża to Konstytucja RP, gdy m.in. w preambule stanowi, iż prawa w państwie mają być oparte "na poszanowaniu wolności (...) dialogu społecznym oraz na zasadzie

pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot". Podkreślenia wymaga zwłaszcza zasada pomocniczości, z jednej strony wyznaczająca relację pomiędzy samorządem terytorialnym a Państwem ("tylko tyle państwa ile jest niezbędne") oraz - na co zwraca się mniej uwagi: wyznaczająca relację pomiędzy samorządem terytorialnym a jego członkami (mieszkańcami), co możnaby sprowadzić do paremii "tylko tyle samorządu terytorialnego (jego władzy) ile jest to niezbędne dla właściwego funkcjonowania społeczności lokalnej" (w tym kontekście budzą wątpliwości zwłaszcza niektóre "zapędy reglamentacyjne" władz samorządowych).

2. Nie ulega wątpliwości, iż w dzisiejszym świecie istotnym składnikiem praw człowieka i obywatela jest prawo do informacji, w tym zwłaszcza do informacji o funkcjonowaniu władz publicznych, o czym w sposób kategoryczny stanowi Konstytucja RP w art. 61. Regulacja konstytucyjna wymaga jednak dalszego "rozwinęcia" w ustawodawstwie zwykłym. Działania zmierzające do uszczegółowienia konstytucyjnych zasad oraz stworzenia skutecznych procedur "egzekwowania" prawa do informacji są również niezbędne w obszarze samorządu terytorialnego.

3. Istotnym aspektem "poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela" jest też zapewnienie mu poczucia osobistego bezpieczeństwa. Z reguły zapewnienie obywatelowi bezpieczeństwa kojarzy się z funkcjami Państwa. Restytucja w Rzeczypospolitej samorządu terytorialnego włącza powyższe kwestie również w zakres jego zainteresowań. Zwrócić tu należy uwagę m.in. na poczucie bezpieczeństwa socjalno-bytowego oraz bezpieczeństwa w zakresie ochrony życia i zdrowia. Gdy chodzi o pierwszy z powyższych aspektów, na uwagę zasługują tu w szczególności obowiązki samorządu terytorialnego w obszarze pomocy społecznej oraz jego powinności w zakresie wspomagania ludzkiego "prawa do lokalu". W odniesieniu zaś do drugiego aspektu, wskazać należy na zadania samorządu terytorialnego w zakresie organizacji służby zdrowia oraz zadania dotyczące zapewnienia osobistego poczucia bezpieczeństwa życia, czemu m.in. ma służyć paramilitarna służba samorządu terytorialnego w postaci straży gminnych (miejskich).

m

Pluralizm polityczny oraz kreowanie władz przez okresowo odbywane wolne wybory powszechne, jako mechanizm stabilizacji demokratycznych stosunków w szczególności ma znaczenie dla funkcjonowania Państwa jako całości. Nie ulega wszakże wątpliwości, że może i powinien on być postrzegany jako istotny czynnik demokracji w samorządzie terytorialnym. Zauważyć jednak należy, że konkretne rozwiązania prawne w tym zakresie mogą być zróżnicowane.

I tak, gdy chodzi o procedury wyborcze oparte na mechanizmie "partyjnym"

z pewnością mogą i powinny mieć zastosowanie na szczeblu wojewódzkim, a może nawet i powiatowym. "Upartyjnienie" procedur wyborczych na szczeblu gminy może czasami prowadzić do efektów przeciwnych od zakładanych (przykładem niezamierzonej patologii w tym zakresie jest choćby sytuacja, jaka miała miejsce w warszawskiej gminie Centrum).

IV

"Zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji" - w odniesieniu do samorządu terytorialnego - ma kilka aspektów:

1) istotnym elementem demokratyzacji samorządu terytorialnego jest "gotowość i otwartość" jego struktur na udział w nich mieszkańców oraz ich wpływ na podejmowane decyzje. W kwestii tej szczególne znaczenie ma istnienie kolegialnych oraz monokratycznych organów samorządowych a także współistnienie obsady personalnej pochodzącej z wyborów z zawodowym aparatem urzędniczym. Udzielając stosownych preferencji wskazanym wyżej rozwiązaniom można wspomagać lub hamować demokratyczne procedury podejmowania decyzji. Pamiętać wszakże należy, że procedurom takim służą właściwe proporcje pomiędzy wskazanymi wyżej rozwiązaniami (zwrócić przy tym należy uwagę, iż przewaga czynnika kolegialnego i społecznego nie staje się sama przez się gwarantem demokratycznych procedur podejmowania decyzji choćby z uwagi m.in. na rozproszoną w takich sytuacjach odpowiedzialność za te decyzje),

2) z "pozastrukturalnych" oddziaływań na proces podejmowania decyzji w samorządzie terytorialnym wskazać m.in. należy na:

a) instytucje referendum; instytucja ta ma z kolei dwa aspekty: pierwszy o charakterze "wyborczym", związany z mechanizmem odwoływania przez wyborców organów kolegialnych samorządu terytorialnego, drugi o charakterze właśnie "decyzyjnym", co oznacza możliwość decydowania o konkretnych przedsięwzięciach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Dla wzmocnienia wpływu mieszkańców na decyzje można by w przyszłości rozważyć przyjęcie rozwiązań prawnych zmniejszających zależność inicjatywy referendalnej od organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego (dzisiaj to rada względnie sejmik wojewódzki decydują o uznaniu danego zagadnienia za "nadające się" do wypowiedzi w trybie referendum),

b) ważne z punktu widzenia demokratyzowania procedur decyzyjnych jest też istnienie rozwiązań prawnomaterialnych "wymuszających" takie demokratyczne procedury. Przykładem może tu być procedura związana z planowaniem przestrzennym włączająca w szerokim zakresie mieszkańców gminy i pozwalająca "wyprzedzająco" uwzględniać ich interesy prawne i faktyczne.

V

1. Doniosłym gwarantem demokratycznych reguł funkcjonowania społeczeństwa jest niezależne sądownictwo. W zakresie związanym z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego należy zwłaszcza zwrócić uwagę na rolę sądownictwa w "ochronie samorządu terytorialnego przed państwem" oraz "ochronę mieszkańców przed samorządem terytorialnym".

2. Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego, bo w takiej konwencji prawo ujmuje "ochronę samorządu terytorialnego przed państwem", przyjmuje dwie formy: z jednej strony postać prawa jednostek samorządu terytorialnego do zaskarżania do Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięć nadzorczych, z drugiej zaś strony postać ochrony samorządu terytorialnego przez sądy powszechne w sprawach majątkowych. W obu tych obszarach niezależne sądy wypełniają rolę "arbitra" w układach między demokratycznym państwem a demokratycznym samorządem terytorialnym.

3. Sądowa ochrona obywateli przed samorządem terytorialnym wyraża się w:

a) ochronie przed prawem stanowionym przez organy samorządu terytorialnego; zgodnie z istniejącymi procedurami każdy może do Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżyć akt normatywny wydany przez władzę samorządową, jeśli przepisy tego aktu naruszają jego "interes prawny lub uprawnienie",

b) ochronie przed decyzjami administracyjnymi podejmowanymi przez właściwe organy samorządu terytorialnego w indywidualno-konkretnych sprawach obywateli.

VI

Tematem konferencji są "Instytucje demokratyczne w Polsce (osiągnięcia i perspektywy)" zaś w ramach tego głównego tematu zagadnienie bardziej szczegółowe poświęcone "Samorządowi terytorialnemu jako formie rozwoju instytucji demokratycznych". Sposób ujęcia tego ostatniego zagadnienia wyraża uprawnioną sugestią, że samorząd terytorialny jest jedną z tych instytucji, która przyczynia się do rozwoju demokracji w Polsce. Pełnej akceptacji takiego spojrzenia nie uchybia zwrócenie w niniejszym referacie uwagi na problemy i mechanizmy demokracji "wewnątrz" samorządu terytorialnego. Jest poza sporem, że samorząd terytorialny z założenia opiera się o właściwe demokracji zasady. Zasady te wpisane są w rozwiązania prawne regulujące działalność tego samorządu. Wszakże same konstrukcje prawne są ważnym, ale przecież nie wyłącznym gwarantem "demokratyczności" samorządu terytorialnego. Równie ważne jest, jak pokazuje praktyka, stosowanie tych rozwiązań w bie-

Prawne gwarancje demokratycznego charakteru samorządu terytorialnego ...

żące działalności samorządu terytorialnego. Zwrócenie powyżej uwagi na wewnątrzsamorządowe aspekty demokracji ma wskazać na niektóre ważne zagadnienia tego zjawiska.

PODEJŚCIE ZASOBOWE W BUDOWANIU PRZEZ ORGANIZACJĘ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO STRATEGII ROZWOJU

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi próbę pokazania możliwości wykorzystania różnych podejść istniejących w nauce o zarządzaniu strategicznym do tworzenia strategii rozwoju przez organizację samorządu terytorialnego. Naszym zdaniem strategia rozwoju takiej organizacji powinna generalnie bazować na podejściu zasobowym, gdyż każda tego typu organizacja (gmina czy powiat) posiada unikalne zasoby materialne oraz niematerialne (por. rys. 1), które decydują o jej wyjątkowości w skali regionu. Zasobowy typ myślenia w formułowaniu przez gminę i powiat strategii swego rozwoju, pozwala na sformułowanie jedynej w swoim rodzaju misji oraz optymalnej dla społeczności lokalnej drogi rozwoju.

Podejście zasobowe powinno być uzupełniane innymi podejściami do budowy strategii. Stanowi ono jednak zasadniczy punkt wyjścia w procesie budowy strategii.

W dalszej części opracowania przedstawimy szerzej koncepcję zasobową oraz uzupełnimy ją różnego rodzaju uwagami dotyczącymi nie tylko sposobu formułowania strategii, lecz również warunków koniecznych do skutecznej jej implementacji, wymienimy poszczególne etapy w budowie strategii gminy i powiatu oraz przedstawimy typowe narzędzia analizy strategicznej wykorzystywane w procesie budowy strategii.

2. Podejście zasobowe w formułowaniu strategii

Ogólnie zasoby gminy i powiatu - podobnie jak i innych organizacji - można podzielić na zasoby materialne i niematerialne. O ile zasoby materialne są czymś oczywistym w budowaniu strategii rozwoju nie tylko organizacji samorządu

terytorialnego, lecz także każdej organizacji gospodarczej, o tyle mało uwagi przywiązuje się do wykorzystania zasobów niematerialnych.¹

Zasoby niematerialne tzw. relacyjne tworzą się na bazie relacji organizacji samorządu terytorialnego z tzw. interesariuszami, czy "kibicami tej organizacji". Na kompetencje organizacji samorządu terytorialnego składają się różnorodne elementy dotyczące głównie jej mieszkańców, które stanowią o możliwościach i aktywności zawodowej.

W ramach podejścia zasobowego wyróżniono pewne zasady, które można częściowo wykorzystać w tworzeniu strategii rozwoju gminy; powiatu.

3. Zasady działania firm doskonałych, które mogą być wykorzystane w zarządzaniu organizacją samorządu terytorialnego

W zarządzaniu gminą; powiatem, opartym na przygotowanej strategii działania mogą być wykorzystane następujące, sprawdzone w funkcjonowaniu korporacji gospodarczych zasady. Wśród nich wymienić można:

- Zasadę - **A bias for action** - Obsesja działania - polegająca na szybkiej analizie pojawiających się problemów w danej gminie; powiecie i bezwzględnym rozwiązywaniu ich w praktyce. Jest przeciwieństwem działań biurokratycznych, polegających na długotrwałej analizie marginalnych zjawisk i traceniu czasu na pisanie szczegółowych raportów, z których nic nie wynika. Trzeba działać szybko i zdecydowanie, aby nie popaść w paraliż decyzyjny.

- Zasadę - **Staying close to the customer** - Bliski kontakt z "klientami i inwestorami gminy, czy powiatu" - oznacza to hołdowanie zasadzie maksymalizacji zadowolenia "klienta", przez wsłuchiwanie się w sygnały z rynku (opinie "klientów") "Klient" tworzy dochody gminy; powiatu, a inwestor miejsca pracy przez ci i oraz aktywnie współuczestniczy w ich rozwoju, zatem trzeba walczyć o jego lojalność.

- Zasadę - **Autonomy and entrepreneurship** - Autonomia i przedsiębiorczość - polegająca na stworzeniu warunków do samodzielnego działania jednostkom i zespołom zdolnym do inicjatywy i przedsiębiorczości na terenie gminy; powiatu i poza ich granicami. Gmina; powiat lepiej działa jako zbór małych "firm" myślących niezależnie i mających bliski kontakt z "klientem" ale jednocześnie realizujących wspólne cele gminy; powiatu, określone w jej strategii rozwoju.

¹ Strukturę zasobów organizacji samorządu terytorialnego (gminy bądź powiatu) przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Struktura zasobów organizacji samorządu. Źródło: Opracowanie własne

- Zasadę - **Productivity through people** - Ludzie są najbardziej efektywnym zasobem organizacji - co oznacza, że na sukces całej gminy; powiatu składa się wysiłek wszystkich jej mieszkańców. Podstawowym problemem jest tworzenie warunków do rozwoju jej mieszkańców, ponieważ ich rozwój determinuje rozwój regionu, na którym żyją i pracują.

- Zasadę - **Hands-on, value driven** - Koncentracja na wartościach - wymaga położenia szczególnego nacisku na wartości realizowane przez daną gminę; powiat, określone w ich misjach i wynikającą z nich filozofię działania. Rada Gminy; Powiatu, musi dbać o wspólne wartości stanowiące sedno rozwoju danego regionu.

- Zasadę - **Stick to the knitting** - to idiom oznaczający zasadę "trzymaj się tego co potrafisz najlepiej". Oznacza to w praktyce, koncentrację gminy; powiatu na jej tradycyjnych silnych stronach tzn. jej specyficznych walorach. Gmina; powiat może osiągnąć sukces tylko wtedy, kiedy będzie koncentrowała zasoby na tym, co umie najlepiej i co przynosi jej powodzenie, ale z drugiej strony musi ona wskazywać nowe drogi swojego rozwoju, niezależnie od rozważanych koncepcji na wyższych szczeblach samorządowych i administracyjnych.

- Zasadę - **Simple form, lean staff** - oznacza niewielki zarząd o prostej

strukturze, małej liczebności członków i przejrzystej strukturze. W przypadku struktur samorządowych ważniejszym problemem jest przedłożenie partykularnych interesów poszczególnych członków rady nad interes całej gminy; powiatu. Brak strategii rozwoju gminy; powiatu powoduje że cele strategiczne nie są ogólnie znane i występuje brak ich zhierarchizowania.

Główne założenia szkoły zasobowej w tworzeniu strategii organizacji samorządu terytorialnego, obejmują następujące relacje:²

- Po pierwsze - aby zrozumieć źródła sukcesu organizacji, trzeba zrozumieć konfigurację jej unikalnych zasobów i umiejętności.

U korzeni przewagi konkurencyjnej, leży oparta na głównych umiejętnościach, które generują, zdolność do zbudowania, tańszym kosztem i szybciej od innych, nowych - zaspakajających potrzeby - usług. W sprawnie zarządzanych organizacjach kluczowe kompetencje stanowią podstawę całych rodzin usług, a jednocześnie można je wykorzystywać do stworzenia nowych usług i/lub wejścia na nowe obszary działalności.

Prawdziwe źródło przewagi tworzy zdolność kadry zarządzającej do skonsolidowania w przekroju całej organizacji pewnych umiejętności oraz przełożenia ich na kompetencje, które pozwolą konkretnym jednostkom szybko dostosować się do zmieniających się szans. Przewagę konkurencyjną trzeba budować na poziomie całej organizacji, a nie na poziomie jej indywidualnych jednostek.

- Po drugie - to czy dane zasoby i umiejętności są szczególnie cenne uzależnione jest od wielu czynników sytuacyjnych i ma charakter relatywny.

Zasoby są strategicznie ważne gdy są *cenne, rzadkie, trudne do imitacji lub substytucji, efektywnie zorganizowane*. Ograniczenia imitacji wynikają z trzech powodów: *unikalności, historii i niejasności związków przyczynowo skutkowych (casual ambiguity)*. Z kolei przewaga konkurencyjna uwarunkowana jest przez: *różnorodność organizacji, ograniczoną mobilność zasobów, ograniczenia konkurencyjne w przeszłości, przyszłe ograniczenia konkurencyjne*.

- Po trzecie - między zasobami oraz zamierzeniami organizacji musi istnieć dynamiczne napięcie.

Organizacja może mobilizować i wykorzystywać zasoby sprawniej niż konkurenci na kilka, m.in. następujących sposobów: *szybka akumulacja i umiejętne*

² Dla ilustracji praktycznej implementacji formułowania przez organizację samorządu terytorialnego swojej strategii w oparciu o podejście zasobowe, posłużymy się przykładem strategii powiatu kartuskiego opracowanej na najbliższe 10 lat. Otóż jako podstawowe zasoby (mocne strony) powiatu, przyjęte za podstawę budowanej strategii uznano m.in. takie zasoby materialne jak: walory krajobrazowe, posiadanie przez każdą gminę oczyszczalni, dobrą lokalizację powiatu w pobliżu Trójmiasta: jako ważny zasób niematerialny powiatu przyjęto jedność kulturową mieszkańców. Na ich podstawie określono w strategii, iż stanowią one szansę dla rozwoju przemysłu spożywczego, przemysłu turystycznego (bazy turystycznej, sportów wodnych w obrębie jezior oraz proekologicznych źródeł energii). Tak sformułowana strategia - oparta na ważnych zasobach [posiadanych przez powiat - stanowi dokument umożliwiający zdobywanie środków pozabudżetowych na inwestycje].

wykorzystanie, umiejętna koncentracja zasobów, umiejętne połączenie zasobów i koordynacja, wszechstronne wykorzystanie, ochrona zasobów, przyspieszenie w czasie, pożyczanie, równoważenie.

Inne możliwe podejścia w zarządzaniu strategicznym

Podejście zasobowe nie jest jedynym możliwym podejściem w formułowaniu strategii rozwoju gmin; powiatów, choć jest ono podejściem kluczowym. Naszym zdaniem może i powinno ono być uzupełnione również przez podejście planistyczne i częściowo podejście pozycyjne.

Podejście planistyczne wytycza etapy w formułowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju gminy; powiatu i jednocześnie wskazuje na wykorzystanie pewnych technik analizy strategicznej możliwych do zastosowania w trakcie analizy otoczenia gminy; powiatu.

Drugim podejściem które może być wykorzystane w trakcie prac analitycznych, choć w bardzo ograniczonym stopniu, jest podejście pozycyjne. Można je wykorzystać w celu ustalenia stopnia atrakcyjności poszczególnych kierunków rozwoju gminy; powiatu w kontekście możliwości ich realizacji i przewidywanych skutków dla społeczności lokalnej.

Techniki analizy strategicznej wykorzystywane w budowie strategii rozwoju gminy; powiatu

Za główne techniki analizy strategicznej, które w łatwy sposób można wykorzystać w procesie budowy strategii gminy; powiatu uznajemy:

- **Metody scenariuszowe**
- **Analizę SWOT/TOWS**
- **Analizę kluczowych kibiców organizacji**
- **Analizę zasobów strategicznych gminy; powiatu**
- **Metody symulacyjne**
- **Analizę luki strategicznej gminy; powiatu**

Dodatkowo można w konkretnym przypadku korzystać, w zależności od potrzeb diagnostycznych i prognostycznych, z innych technik. Techniki analizy strategicznej można również wykorzystywać w różnych perspektywach, (por. tabela 1).

Etapy budowy strategii rozwoju gminy; powiatu

Etapy budowy strategii rozwoju gminy; powiatu nie odbiegają od typowego schematu budowy strategii organizacji. Przykładowa kolejność poszczególnych etapów może być następująca:

- *Ogólna diagnoza sytuacji*
- *Próba określenia misji gminy*
- *Główne cele strategiczne*
- *Analiza otoczenia i możliwości zasobowych gminy; powiatu*
- *Symulacja wariantów rozwiązań strategicznych z określeniem luki strategicznej*
- *Wybór celów strategicznych*
- *Określenie strategii działania*
- *Określenie planów taktycznych i operacyjnych*
- *Program wdrożenia strategii*
- *Kontrola strategiczna i system monitoringu.*

Warunki realizacji strategii

Jako końcowy etap prac konsultingowych uznaliśmy wskazanie warunków koniecznych, które muszą być spełnione aby strategia rozwoju gminy; powiatu została wdrożona w życie.

Ich celem jest wskazanie obszarów krytycznych, głównych założeń do opracowania strategii, wskazanie działań alternatywnych oraz scenariuszy "niespodziankowych" a także ustalenie osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych etapów budowy i realizacji strategii gminy; powiatu.

Zakończenie

Powyższa koncepcja prac konsultingowych jest wstępnym szkicem opracowania strategii rozwoju gminy; powiatu opartym głównie na podejściu zasobowym. Zwraca ona uwagę na duże znaczenie zasobów relacyjnych i kompetencji w budowaniu strategii gminy; powiatu.

Zdajemy sobie sprawę z faktu, że w większości polskich gmin; powiatów trudno doszukać się unikalnych zasobów, które w spowodują nagły boom inwestycyjny i tworzenie nowych miejsc pracy.

Warto jednak zastanowić się na ile spójne działania samorządowe mogą przyczynić się do przyspieszenia rozwoju lokalnych społeczności.

Naszym zamiarem było jednoczesne ukazanie różnych podejść i technik analizy strategicznej, które można wykorzystać na szczeblu gminny; powiatu w celu tworzenia rozwiązań o znaczeniu strategicznym.

Strategie gmin; powiatów w dużym stopniu zdeterminowane są przez strategię regionalne, czy politykę gospodarczą państwa, zostaje jednak duży obszar aktywności samorządowej, w którym strategia rozwoju gminy; powiatu jest problemem pierwszoplanowym, determinującym umiejętne wykorzystanie szans i kreującym te szanse.

Tabela 1

Porównanie dwóch skrajnych perspektyw analizy strategicznej.

Aspekt analizy	Podjęcie Outside-in	Podjęcie Inside-out
Położenie nacisku na Orientację	Rynek Rozwój gminy oparty o rynek	Zasoby Rozwój gminy oparty o zasoby
Punkt wyjściowy	Analiza otoczenia	Analiza konfiguracji zasobów
Uzyskanie równowag przez:	Dostosowanie się do otoczenia	Przemodelowanie otoczenia
Cel strategiczny	Zdobyć korzystną pozycję konkurencyjną w skali regionu	Zdobyć wyróżniające zasoby
Działania strategiczne	Pozycjonowanie gminy w otoczeniu	Rozwijanie kluczowych kompetencji
Działania taktyczne	Pozyskiwanie niezbędnych zasobów	Wejście w atrakcyjne obszary działań
Podstawa utrzymania przewagi konkurencyjnej	Siła przetargowa i bariery mobilności	Konfiguracja zasobów i bariery imitacji

Źródło: Opracowanie własne

ROLA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W ZARZĄDZANIU PROBLEMAMI OBRONY PAŃSTWA

Po przemianie ustrojowej w roku 1989 i przywróceniu w roku 1990 samorządu terytorialnego nowego kształtu nabrał jego udział w rozwiązywaniu nie tylko problemów społeczności lokalnej, ale również w zarządzaniu sprawami publicznymi. Zgodnie bowiem z Konstytucją RP: "Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej".¹ Wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.² W sytuacjach, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych.³

A zatem samorząd terytorialny-jego organy wykonawcze - można uznać za część administracji publicznej.⁴

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że w znaczeniu podmiotowym administracja publiczna obejmuje również samorząd terytorialny, zwłaszcza organy wykonawcze rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich.⁵

Zgodnie z taką regulacją prawną zarówno samorząd wojewódzki jak i powiatowy oraz gminny wykonuje zadania w zakresie obronności.⁶

Pozycja i rola samorządu terytorialnego w zarządzaniu problemami obronności kraju i udziale w realizacji zadań obronnych wynika z:

- nowego traktowania bezpieczeństwa kraju, którego podstawowymi składnikami są gotowość militarna i obrona cywilna;

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 02.04.1997r. art. 16 pkt 2. (Dz.U.RP Nr 78 z dn. 16.07.1997r.).

² op.cit. art. 163.

³ op.cit. art. 163 pkt 2.

⁴ E. Ochendowski, Prawo administracyjne: część ogólna. Toruń, 1998, s.20.

⁵ J. Jeżewski. Administracja publiczna (w:) Encyklopedia prawa pod red. U. Kaliny-Pasznick. W-wa, 1999, s.4-5.

⁶ Ustawa o samorządzie wojewódzkim z dn. 05.06.1998r. art. 14. (Dz.U.RP Nr 91 z 18.07.1998r.). Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5.06.1998r. art.4.1. (Dz.U.RP Nr 91 z 18.07.1998r.).

- potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa w skali regionalnej i lokalnej;
- demokratycznej kontroli politycznej nad siłami zbrojnymi;
- narodowej odpowiedzialności za bezpieczeństwo zewnętrzne i powszechności obrony⁷;
- zgodności przyjętych regulacji prawnych, organizacyjnych, funkcjonalnych itd. z unormowaniami istniejącymi w Sojuszu Północnoatlantyckim

W konsekwencji, samorząd terytorialny uczestniczy we wszystkich formach przygotowań obronnych państwa:

- planowaniu obronnym;
- utrzymaniu potencjału obronnego;
- szkoleniu obronnym (chodzi tu szczególnie o powszechną edukację obronną społeczeństwa, a głównie młodego pokolenia czego nowym przejawem w ostatnim roku jest tworzenie klas o profilu wojskowym w szkołach ponadpodstawowych)*.

Na dzień 30 czerwca 2000r. klasy wojskowe funkcjonowały w 14 szkołach ponadpodstawowych na terenie całej Polski. W okresie lipiec-sierpień 2000 r. kolejne szkoły zgłosiły zainteresowanie tworzeniem klas o profdu wojskowym.

Do końca 1998 r. samorząd gminny, a po reformie administracji od 01.01.1999 r. samorzady terytorialne szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego uczestniczą w umacnianiu obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowaniu ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywaniu innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony⁹. Ponadto organy administracji rządowej mogą zobowiązać samorzady powiatowe do wykonywania określonych czynności w zakresie zadań należących do powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością¹⁰. Podobne zadania obronne realizują także samorzady.

Sprawnie działające i merytorycznie dobrze przygotowane do realizacji zadań obronnych organy samorządu terytorialnego stanowią istotny składnik wewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa państwa. Jeżeli bezpieczeństwo w ujęciu operacyjno-wojskowym jest wyznaczane stosunkiem zagrożenia do

⁷ Zasada narodowej odpowiedzialności i powszechności obrony państwa stanowi podstawę, sprawdzonej w ciągu całych dziesięcioleci polityki bezpieczeństwa adekwatnej do żywotnych interesów narodowych takich państw jak np. Szwajcaria i Szwecja. Por. J.Gryz Szwecja w polityce europejskiej w latach 1945-1987. (Praca doktorska) W-wa 1989r. s. 252-296.

* Porozumienie ministrów obrony narodowej i edukacji narodowej z 1990 r.

⁹ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP z 21.11.1997r. art.2 (Dz.U. Nr 12 z 2000r., poz. 136.

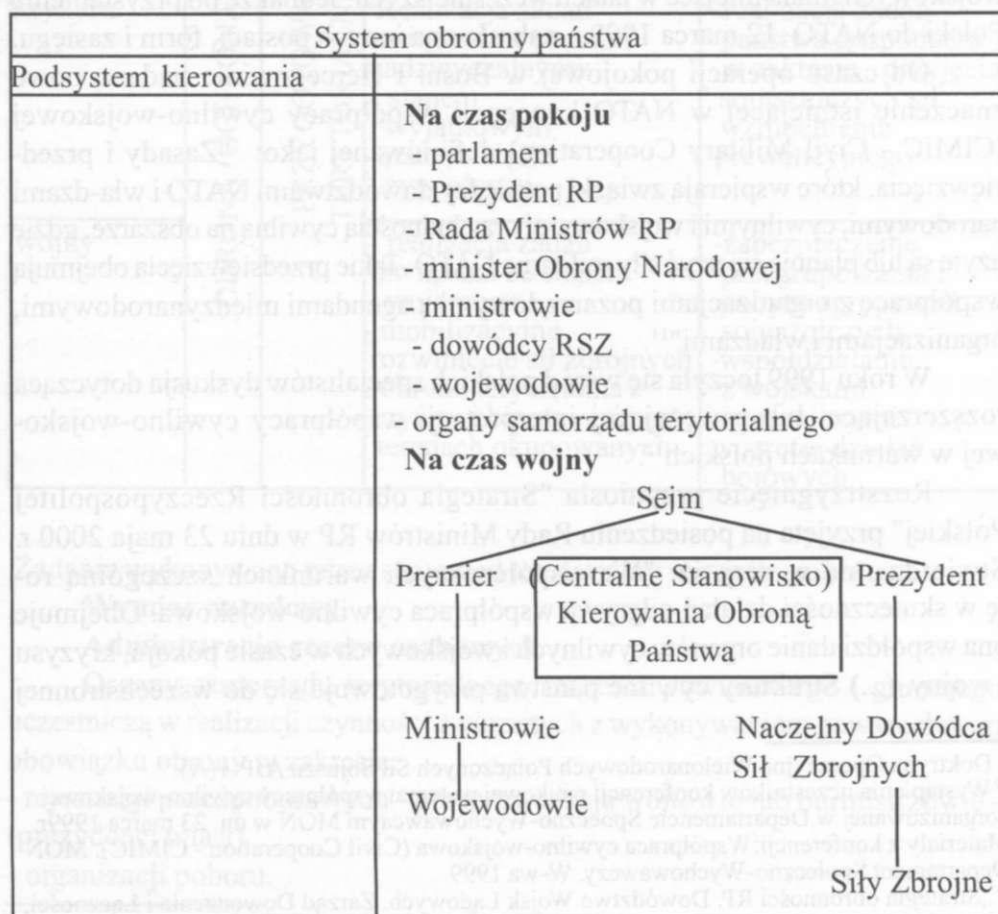
¹⁰ Ustawa z dn. 5.06.1998r. o samorządzie powiatowym art. 71 (Dz.U.RP Nr 91 z 18.07.1998r.).

zdolności obronnych to samorząd terytorialny współkształtujący szeroko rozumiane zdolności obronne państwa w istotny sposób wpływa na stan jego bezpieczeństwa.

W systemie obronności państwa rozumianym jako skoordynowany wewnętrznie i jednolicie funkcjonujący zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych wzajemnie powiązanych ze sobą, przeznaczony - zgodnie z przyjętą strategią bezpieczeństwa i obronności - do obrony interesów narodowych o egzystencjonalnym znaczeniu: bezpieczeństwa obywateli oraz niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej składającym się z podsystemów:

- kierowania;
- militarnego;
- pozamilitarnego

organy samorządu terytorialnego wchodzi w skład podsystemu kierowania i zapewniają realizację decyzji na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym naczelnym organów wykonawczych kierowania obronnością państwa (Prezydent RP i Rada Ministrów RP).



militarny	siły zbrojne: Wojska Lądowe, Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej, Marynarka Wojenna: - wojska operacyjne - wojska obrony terytorialnej
pozamilitarny	- ogniwa informacyjne - ogniwa ochrony - ogniwa gospodarcze

Organy samorządu terytorialnego realizują swoje zadania w ścisłej współpracy z władzami wojskowymi, szczególnie z terenowymi organami dowodzenia i administracji wojskowej - szefami wojewódzkich sztabów wojskowych i terenowymi organami administracji wojskowej -wojskowymi komendantami uzupełnień w ramach współpracy cywilno-wojskowej.

Współpraca i współdziałanie organów władzy cywilnej i władz wojskowych miała miejsce w latach wcześniejszych. Jednakże po przystąpieniu Polski do NATO 12 marca 1999 r. nabrała ona innych postaci, form i zasięgu.

Od czasu operacji pokojowej w Bośni i Hercegowinie nadano nowe znaczenie istniejącej w NATO koncepcji współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC - Civil Military Cooperation) definiowanej jako: "Zasady i przedsięwzięcia, które wspierają związki pomiędzy dowództwami NATO i władzami narodowymi, cywilnymi i wojskowymi oraz ludnościącywilnąna obszarze, gdzie użyte są lub planuje się użyć siły militarne NATO. Takie przedsięwzięcia obejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi a agendami międzynarodowymi, organizacjami i władzami".

W roku 1999 toczyła się wśród polskich specjalistów dyskusja dotycząca rozszerzającej lub zawężającej interpretacji współpracy cywilno-wojskowej w warunkach polskich¹².

Rozstrzygnięcie przyniosła "Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej" przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów RP w dniu 23 maja 2000 r. Stwierdza się w niej, iż: "We współczesnych warunkach szczególną rolę w skuteczności działań odgrywa współpraca cywilno-wojskowa. Obejmuje ona współdziałanie organów cywilnych i wojskowych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. (...) Struktury cywilne państwa przygotowuje się do wszechstronnej

"DoktrynaOperacyjna Wielonarodowych Połączonych Sił Sojuszu AJP-1(A).

"Wystąpienia uczestników konferencji naukowej na temat współpracy cywilno-wojskowej zorganizowanej w Departamencie Spoeczno-Wychowawcaym MON w dn. 23 marca 1999r. Materiały z konferencji:Współpraca cywilno-wojskowa (Civil Cooperation - CIMIC). MON Departament Społeczno-Wychowawczy. W-wa 1999.

"„Strategia obronności RP. Dowództwo Wojsk Lądowych. Zarząd Dowodzenia i Łączności, W-wa 2000r., s.9-10.

współpracy w czasie pokoju, kryzysu i wojny zarówno z wojskami własnymi, jak i wojskami sojuszniczymi, przebywającymi lub przemieszczającymi się przez terytorium Polski"¹³.

Zadania samorządu terytorialnego na rzecz obronności państwa

Stan bezpieczeństwa	Wymiar narodowy	Wymiar sojuszniczy (HNS)
pokoju	<ul style="list-style-type: none">- administracja rezerw osobowych- ćwiczenia wojskowe- nakładanie świadczeń osobistych i rzeczowych- edukacja obronna społeczeństwa	<ul style="list-style-type: none">-ćwiczenia wojsk sojuszniczych-przygotowanie do wypełnienia funkcji państwa-gospodarza
kryzysu	Realizacja zadań związana ze stanami nadzwyczajnymi: <ul style="list-style-type: none">- stanem wyjątkowym• stanem klęski żywiołowej	<ul style="list-style-type: none">- realizacja zadań państwa gospodarza w zakresie przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia prewencyjnego
wojny	<ul style="list-style-type: none">- realizacja zadań związana ze stanem wojennym• mobilizacyjnerozwiniecie sił zbrojnych• obrona terytorialna-czynny i bierny opór na terenach okupowanych	<ul style="list-style-type: none">-zabezpieczenie przegrupowania i pobytu zgrupowań sojuszniczych-współdziałanie z wojskami sojuszniczymi w strefie działań bojowych.

Zadania wykonywane przez samorząd terytorialny w czasie pokoju

Wymiar narodowy

Administracja rezerw osobowych

Organy samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego uczestniczą w realizacji czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony w zakresie:

- rejestracji przedpoborowych - przeprowadzają wójtowie lub burmistrzowie - (prezydenci miast),
- organizacji poboru.

¹³ Strategia obronności RP. Dowództwo Wojsk Lądowych. Zarząd Dowodzenia i Łączności, W-wa 2000r., s.9-10

Corocznie Rada Ministrów określa wielkość kontyngentu poborowych. Na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pobór przeprowadzają wojewodowie przy współudziale szefów wojewódzkich sztabów wojskowych oraz starostów a także wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast). Powołują oni - w porozumieniu z szefami WSzW - wojewódzkie i powiatowe komisje poborowe. Szczególną rolę przy przeprowadzeniu poboru spełnia samorząd powiatowy, bowiem przewodniczącym powiatowej komisji poborowej jest starosta lub jego zastępca właściwy ze względu na siedzibę komisji, a wśród 3 członków komisji poborowej obok wojskowego komendanta uzupełnień lub jego przedstawiciela uczestniczy wójt lub burmistrz (prezydent miasta albo jego zastępca), właściwy dla miejsca poboru, a sekretarzem komisji jest pracownik urzędu starosty.

Powiatowa komisja poborowa orzeka o:

- udzieleniu odroczenia z powodu sprawowania bezpośredniej opieki nad członkami rodziny,
- skierowaniu do służby zastępczej.

Taki sposób przeprowadzenia poboru oznacza istotny wpływ władz samorządowych na jakość poborowych oraz zabezpiecza związki ze społecznością lokalną.

Świadczenia rzeczowe

Kolejnym obszarem udziału organów samorządu terytorialnego w przygotowaniu sił zbrojnych do realizacji zadań na czas kryzysu i wojny jest nakładanie świadczeń osobistych oraz etatowych i doraźnych świadczeń rzeczowych.

Na obywateli polskich, którzy ukończyli 16 a nie przekroczyli 60 roku życia może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych, polegający na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowaniu obrony państwa oraz zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska naturalnego i likwidacji jego skutków.

Obowiązek świadczeń osobistych może być nałożony m.in., w związku ćwiczeniami wojskowymi, ćwiczeniami obrony cywilnej, obsługą świadczeń rzeczowych lub w przypadku sprawdzania gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych.

Szczególnym rodzajem świadczenia osobistego jest udział w akcji kurierskiej administracji publicznej (AK AP).

Obowiązek wykonywania świadczenia osobistego nakłada wójt lub burmistrz (prezydent miasta) na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień lub właściwego organu obrony cywilnej.

Oprócz ustalania świadczeń osobistych wójtowie i burmistrzowie

(prezydenci miast) podejmują decyzje - na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień lub właściwego organu obrony cywilnej - o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych: doraźnych i etatowych.

Obowiązek świadczeń rzeczowych w czasie pokoju oraz na czas wojny może być nakładany na urzędy i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców, także na inne jednostki organizacyjne i osoby fizyczne. Polega on na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa, a także zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska naturalnego i likwidacji ich skutków.

W czasie pokoju świadczenia rzeczowe są ustalane:

- w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych;
- w związku z ćwiczeniami wojskowymi;
- w związku z ćwiczeniami w obronie cywilnej lub ćwiczeniami praktycznymi w zakresie powszechnej samoobrony.

Organy samorządu terytorialnego są zobowiązane - na żądanie wojskowych komendantów uzupełnień lub właściwych organów obrony cywilnej - informować je, według posiadanych ewidencji, o stanie nieruchomości i rzeczy ruchomych mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych.

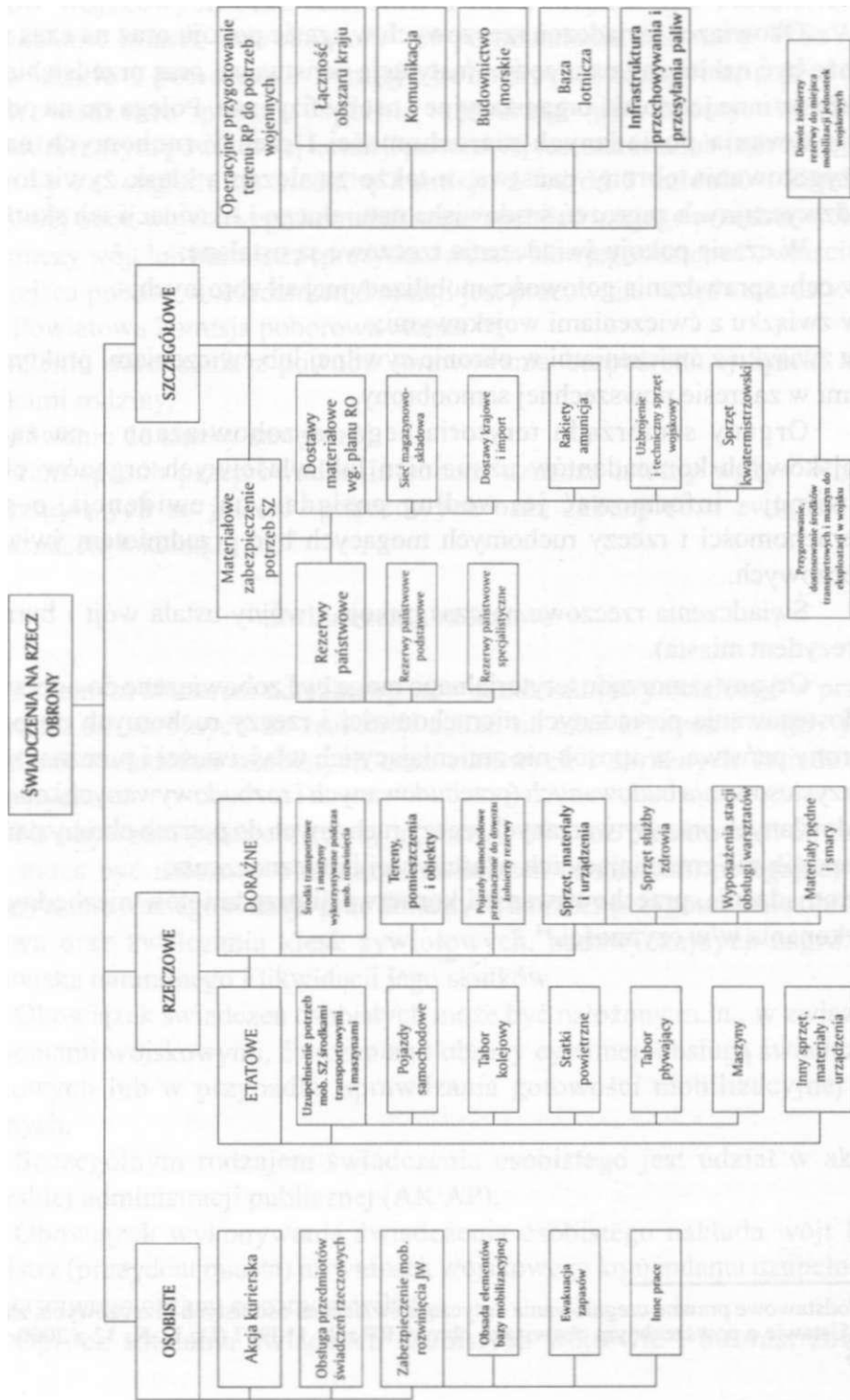
Świadczenia rzeczowe na czas pokoju i wojny ustala wójt i burmistrz (prezydent miasta).

Organy samorządu terytorialnego mogą być zobowiązane do odpłatnego:

- dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia;
- przystosowania budowanych (przebudowanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia;
- gromadzenie, przechowywanie i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonania w/w czynności.¹⁴

¹⁴ Podstawowe prawne uregulowania dotyczące świadczeń osobistych i rzeczowych, zawarte w „Ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP z 21.11.1967 (Dz.U. Nr 12 z 2000r. poz 136

System świadczeń na rzecz obrony



W czasie kryzysu i wojny

W czasie kryzysu i wojny (osiągania wyższych stanów gotowości państwa i wyższych stanów gotowości bojowej Sił Zbrojnych) następuje przejście Sił Zbrojnych ze struktur organizacyjnych czasu pokoju na struktury wojenne drogą mobilizacyjnego ich rozwinięcia z wykorzystaniem posiadanych sił własnych i środków oraz wydzielonych, wyszkolonych rezerw osobowych, środków transportowych i maszyn a także zapasów materiałowych uzyskiwanych z gospodarki narodowej.

Zadanie zabezpieczenia mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych spoczywa na terenowych organach administracji wojskowej - Wojewódzkich Sztabach Wojskowych i Wojskowych Komendach Uzupełnień we współdziałaniu m.in. z terenowymi organami samorządu terytorialnego.

W czasie osiągania kolejnych stanów gotowości bojowej Sił Zbrojnych organa samorządu terytorialnego uczestniczą w konkretnych przedsięwzięciach mobilizacyjnych m.in. w: planowaniu, realizacji i zabezpieczeniu akcji kurierskiej, dowozu żołnierzy, realizacji świadczeń rzeczowych.

W czasie mobilizacyjnego rozwinięcia Sił Zbrojnych organa samorządu terytorialnego odgrywają ważną rolę w przeciwdziałaniu ewentualnym zakłóceniom, m.in.:

- naruszeniu (zerwaniu systemu łączności);
- zakłóceniom w procesie doręczania dokumentów powołania (wezwań do wykonania świadczeń);
- zakłóceń w procesie dostarczania (dowozu) uzupełnienia.¹⁶

Organy samorządu terytorialnego stanowią najniższy terytorialny szczebel zarządzania problemami obrony państwa (podsystem kierowania obronnością) i zarazem uczestniczą w praktycznych przygotowaniach już w okresie pokoju do działań obronnych w czasie kryzysu i wojny pozamilitarnych ogniw obronnych.

Uczestniczą one w działaniach w zakresie należącym do gotowości cywilnej:

- ochrony ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia państwa i wojny;
- zapewnienia materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu i wojny);
- zasilania zasobami ludzkimi i materiałowymi sił zbrojnych RP oraz

¹⁶ W polskim piśmiennictwie wojskowym sprawy mobilizacyjne zostały szczegółowo omówione m.in. w poniższych pracach: J.Babula. Systemy mobilizacyjne sił zbrojnych. Warszawa 1995. J. Wojnarowski. Mobilizacja Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa 2000.

pozamilitarnego wsparcia wojsk własnych i sojusznicznych prowadzących operacje na terytorium Polski.¹⁷

Po wejściu Polski do NATO 12.03.1999r. powstała konieczność przemodelowania istniejącego systemu reagowania kryzysowego i szerzej gotowości cywilnej zgodnie z rozwiązaniami istniejącymi w NATO.

W NATO wypracowano system planowania w sytuacjach nadzwyczajnych, który służy jak najbardziej efektywnemu wykorzystaniu sojusznicznych zasobów na szczeblu narodowym i NATO dla realizacji celów sojuszu. Koordynacją planowania w tym zakresie 19 członków NATO zajmuje się Wysoki Komitet Cywilnego Planowania Kryzysowego (SCEPC - Senior Civil Emergency Planing Comite) wspomagający Radę Północno-atlantycką i Komitet Planowania Obrony.

Komitet ten odpowiada m.in. za koordynację planowania w dziedzinie ochrony ludności cywilnej. W swoich pracach skupia się m.in. na współpracy cywilno-wojskowej i ochrony ludności.

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi normami prawa polskiego organy samorządu terytorialnego uczestniczą w realizacji zadań obrony cywilnej (ochrony ludności). Tym samym są narodowym ogniwem działania Sojuszu Północnoatlantyckiego w sytuacjach nadzwyczajnych.

Zgodnie z prawem międzynarodowym obrona cywilna oznacza wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, przewyższanie ich bezpośrednich następstw oraz zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.¹⁸

W polskiej terminologii wojskowej obrona cywilna to "System przedsięwzięć mających na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i usuwaniem ich skutków".¹⁹

Obrona cywilna została powołana w Polsce 18 maja 1973 r. W systemie obronnym państwa została umiejscowiona "Ustawą powszechnym obowiązku obrony RP".

Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy, urzędzeń użyteczności publicznej i dóbr kultury oraz ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny.

¹⁷ „Strategia obronności RP. Dowództwo Wojsk Lądowych. Zarząd Dowodzenia i Łączności, W-wa 2000r., s.25.

¹⁸ Tak formułuje definicje obrony cywilnej a także jej formy organizacyjne i funkcje międzynarodowe prawo wojenne, a zwłaszcza Protokół dodatkowy I z 1977r. do Konwencji Genewskich z dnia 12.08.1949r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, ratyfikowabny przez Polskę 19 września 1991r. (Dz.U. z 1992r. nr 41, poz. 175, załącznik).

¹⁹ Leksykon wiedzy wojskowej. Warszawa 1979, s.25.

Do jej zadań należy w szczególności:

- wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie;
- organizowanie ewakuacji ludności;
- przygotowanie obiektów ochronnych;
- zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- zaciemnianie i wygaszanie oświetlenia;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych;
- udzielanie poszkodowanym pomocy medycznej;
- walka z pożarami;
- przygotowanie oraz prowadzenie likwidacji skażeń i zakażeń;
- ochronę żywności i innych dóbr niezbędnych do przetrwania;
- organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności;
- zabezpieczenie dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji;
- doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, w tym pomoc w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej;
- doraźną pomoc w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- doraźną pomoc w grzebaniu zmarłych.²⁰

Formy organizacyjne oraz funkcje obrony (ochrony) cywilnej są analogiczne w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Znajdują się w zainteresowaniu władz samorządowych we wszystkich warunkach zagrożenia państwa.

Zadania obrony cywilnej w czasie pokoju obejmują:

1. działalność planistyczną i prace organizacyjne;
2. działalność szkoleniową i upowszechniającą w zakresie problematyki obrony cywilnej;
3. przygotowanie ludności do uczestnictwa w powszechnej samoobronie.

Terenowymi organami obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego są wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) i starostowie.

Do zakresu obowiązków szefów obrony cywilnej gmin i powiatów należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej podejmowanych przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i jednostki organizacyjnej oraz organizacje społeczne działające na ich terenie.

Do zakresu działania szefa obrony cywilnej gminy należy kierowanie i koordynowanie realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne

²⁰Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 28.09.1993r. w sprawie obrony cywilnej. (Dz. U. Nr 93, poz. 429 paragraf 1.1)

działające na terenie gminy, dotyczących w szczególności:²¹

- planowania działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej;
- przygotowania i kierowania formacjami obrony cywilnej;
- przygotowania i zapewnienia działania elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania;
- opracowania planu obrony cywilnej gminy oraz nadzór nad opracowaniem planów obrony cywilnej instytucji, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych;
- organizowania i prowadzenia szkolenia formacji obrony cywilnej, a także szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony;
- kierowania i przygotowywania ewakuacji (przyjęcia) ludności oraz koordynowania tych działań;
- kierowania i koordynowania akcjami ratunkowymi;
- ustalania zadań w zakresie obrony cywilnej instytucjom, podmiotom gospodarczym i innym jednostkom organizacyjnym na terenie gminy;
- dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej oraz podejmowania przedsięwzięć zmierzających do pełnej realizacji zadań;
- planowania świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony cywilnej;
- koordynowania przedsięwzięć w zakresie integracji sił obrony cywilnej do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska.

Infrastruktura obrony cywilnej zajmuje ważne miejsce w infrastrukturze obronnej państwa. Należy tu wymienić takie elementy infrastruktury obrony cywilnej jak:

- techniczne systemy alarmowania i ostrzegania;
- budownictwo obronne;
- stanowiska kierowania;
- szpitale i punkty sanitarno-medyczne;
- zapasowe źródła wody;
- zapasowe źródła energii;
- składnice żywności i materiałów sanitarno-medycznych;
- stanowiska odkażania i dezaktywacji;
- drogi ewakuacyjne.²²

Szefowie obrony cywilnej gmin mogą powoływać:

1. zespoły kierowania obroną cywilną do kierowania i koordynowania przedsięwzięciami obrony cywilnej;
2. zespoły do spraw ewakuacji lub przyjęcia ludności.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 28.09.93r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju i szefów obrony cywilnej województw, gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej, paragraf 6, 8, 9. (Dz.U. Nr 91 z 1993r. poz. 420.)

²² Por. B. Balcerowicz. Obrona państwa średniego. Warszawa 1997r., s. 189.

Szefowie obrony cywilnej gmin odpowiedzialni są za wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie ludności. W tym celu tworzą oni na terenie gminy systemy wykrywania i alarmowania. W czasie pokoju szefowie obrony cywilnej gminy mogą zarządzić całkowite lub częściowe rozwinięcie systemu wykrywania i alarmowania w przypadku zaistnienia rozległych skażeń lub innych nadzwyczajnych zagrożeń, a także na czas ćwiczeń OC.

Szefowie obrony cywilnej gmin odpowiedzialni są również za przeprowadzenie - w razie potrzeby - ewakuacji ludności gminy, którą prowadzą zgodnie z ustaleniami szefa Obrony Cywilnej Kraju i szefa Obrony Cywilnej Województwa.

Podstawą funkcjonowania całego systemu zarządzania kryzysowego starosty są powiatowe centra zarządzania kryzysowego. Powiatowe centra zarządzania kryzysowego powoływane są zgodnie z art.92 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisem wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, z 1998r. poz.872), który postanawia:

"Do czasu przyjęcia odmiennych uregulowań zarząd powiatu wykonuje zadania wymienione w art.4 ust. I pkt. 16 ustawy o samorządzie powiatowym przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego". Art.4 ust.1. pkt 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz.578) wymienia zadania, które powinny być wykonywane przez powiatowe centra. Są to zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Centra te powinny być dostosowane do miejscowych uwarunkowań. Muszą mieć możliwość bezpośredniego oddziaływania na zagrożone społeczności lokalne oraz na służby ratownicze i inne organizacje niesienia pomocy. W systemie informacyjnym centra mają stanowić punkty powstawania informacji źródłowych.

Lokalne centra reagowania kryzysowego mają być:

1. organami dyspozycyjno-alarmowych lokalnych służb ratowniczych do przyjmowania zgłoszeń o nagłych wypadkach, sytuacjach kryzysowych lub innych zagrożeniach i dysponowania odpowiednich służb oraz osób funkcyjnych;
2. punktami zapewniającymi pełną koordynację służb ratowniczych oraz innych uczestników akcji niesienia pomocy i władz w zakresie informacji o sytuacji, podejmowania decyzji operacyjnych, kierowania działaniami;
3. punktami systemu wczesnego ostrzegania do powiadamiania społeczności lokalnych o wystąpieniu zagrożenia i sposobach postępowania, uruchamianie syren alarmowych, podawanie komunikatów o zagrożeniach;
4. zespołami informacyjnymi dla ludności do informowania o ofiarach, osobach ewakuowanych, punktach pomocy itp.;

5. punktami kontaktowymi do współpracy z sąsiednimi jednostkami administracyjnymi oraz władzami wyższego szczebla.

Formy organizacyjne oraz funkcje obrony (ochrony) cywilnej są analogiczne w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Znajdują się w zainteresowaniu władz samorządowych we wszystkich warunkach zagrożenia państwa.

Wymiar sojuszniczy (W czasie pokoju, kryzysu i wojny)

Nową funkcją dla władz samorządowych jest - po przystąpieniu Polski do NATO - udział w wykonywaniu zadań państwa gospodarza (HNS -Host Nation Support).

Zgodnie z art.V Traktatu Waszyngtońskiego siły zbrojne sojuszu mogą być rozmieszczone (lub przemieszczać się) na terytorium państwa członkowskiego.²³ Wsparcie tych sił - przede wszystkim zabezpieczenie logistyczne - dokonuje się na dwóch płaszczyznach - przez państwo wysyłające i państwo przyjmujące.

Wsparcie przez państwo-gospodarza (HNS) obejmuje cywilną i wojskową pomoc w okresie pokoju, kryzysu i wojny dla sił NATO i instytucji Sojuszu rozmieszczonych na jego terytorium lub przemieszczających się przez nie.

Zakres i zasady wsparcia ze strony państwa-gospodarza oraz jego obowiązki są zawarte w dokumentach NATO:

- Umowie między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczące statusu ich sił zbrojnych z 1951r.(Ratyfikowana przez Polskę w 1998r. Dz.U. RP nr 97 z 1998r. poz.504).
- MC 334/1 - Zasady i polityka NATO odnośnie wsparcia ze strony państwa-gospodarza.
- ALP-12 - Przewodnik planowania i przygotowania porozumień i ustaleń w zakresie HNS.

Zawierają one poniższe zasady:

- kolektywną odpowiedzialność (państwa i NATO);
- uprawnienia dowódców NATO w zakresie określonym wymaganiami wsparcia w ramach HNS;
- współdziałanie w ramach zawartych porozumień dwu- i wielostronnych;
- realizację wsparcia w maksymalnie możliwym zakresie, zgodnie z narodowymi uregulowaniami prawnymi, priorytetami i możliwościami;
- refinansowanie;
- efektywność i wydajność;
- przejrzystość i dostępność dla dowódców NATO zawartych porozumień.

²³ Znajduje to także odzwierciedlenie w Koncepcji Strategicznej Sojuszu, przyjętej przez głowy państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północno-Atlantyckiej w Waszyngtonie w dniach 23-24.04.1999 r.

Status wojsk sojusznicznych przebywających w Polsce lub przemieszczających się przez terytorium kraju jest aktualnie regulowany ustawą z 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium, dotycząca przede wszystkim wojsk innych państw szkolących się na polskich poligonach.²⁴ Ponadto sprawy związane z funkcjonowaniem personelu NATO zagranicą są regulowane umową dotyczącą statusu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przedstawicieli narodowych i personelu międzynarodowego z dnia 20 września 1951 r. do której Polska przystąpiła 27 maja 1999r.²⁵

Organy samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w takich formach udzielania wsparcia wojskom sojusznicznym przez państwo-gospodarza jak:

- przygotowanie cywilnej siły roboczej (zespoły pracowników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych;
- usług budowlanych;
- usług pomocniczych (zakwaterowanie, administracja, magazynowanie itp.);
- pomocy medycznej (szpitale, ewakuacja medyczna, pomoc w nagłych wypadkach itd.);
- usług na rzecz jeńców i osób internowanych;
- zaopatrzenia i usług gospodarczo-bytowych (dostawy żywności, wody, zakwaterowania, łaźnie, pralnie, odpoczynek, rekreacja i rehabilitacja);
- zbiorów informacji o terenie, infrastrukturze, przeszkodach naturalnych i sztucznych oraz zasobach materiałowych możliwych do wykorzystania przez wojska.²⁶

W przypadku realizacji funkcji państwa - gospodarza partnerem dla władz państwowych i samorządowych jest dowódca sił NOTO przemieszczających się lub przebywający na terytorium RP.

Aktualnie w naszym kraju trwa proces przygotowania do wykonania funkcji państwa-gospodarza. W ramach tych przygotowań realizowane są przedsięwzięcia wynikające m.in. z:

- celu SZ TG4123-HNS
- oraz zmierzające do opracowania do końca roku 2000 scentralizowanej bazy danych (HNS) o całej infrastrukturze i zasobach materiałowych.

O znaczeniu jakie rząd Polski przywiązuje do przygotowania administracji rządowej i samorządowej do wypełniania funkcji państwa-gospodarza świadczy fakt, iż problematyka HNS znalazła się w przyjętej na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 04.01.2000r. Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej

²⁴ Dz.U. RP nr 93 z 1999r., poz.1063

²⁵ Dz.U. RP nr 64 z 07.08.2000r., poz. 736

²⁶ Regulamin działania wojsk lądowych. Dowództwo Wojsk Lądowych, Warszawa 1999r., s.78-79

Polskiej. Stwierdza się w niej, że istotnym warunkiem skutecznego funkcjonowania całego systemu obronności państwa jest ścisła współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) obejmująca zarówno współdziałanie struktur pozamilitarnych (cywilnych) z wojskami własnymi, jak i sojuszniczymi operującymi na terytorium kraju.²⁷

W tworzeniu baz danych aktywnie uczestniczą instytucje podległe samorządowi terytorialnemu.

W realizacji funkcji państwa-gospodarza w stosunku do wojsk sojuszniczych organy samorządu terytorialnego będą miały również inną - nie ujętą w formalnych dokumentach - funkcję. Od nich bowiem w dużym stopniu będzie zależało kreowanie pozytywnych, przyjaznych postaw lokalnych społeczności wobec wojsk sojuszniczych przemieszczających się lub przebywających na terytorium Polski.

Właściwe przygotowanie organów samorządu terytorialnego do ich udziału w wykonywaniu funkcji państwa-gospodarza wymaga odpowiedniego szkolenia specjalistów. Szkolenie takie - również w zakresie HNS - jest systematycznie prowadzone na Wydziale Strategiczno-Obronny Akademii Obrony Narodowej. W szkoleniu tym uczestniczą starostowie, burmistrzowie miast i ich zastępcy.

Przygotowanie i wypełnianie funkcji państwa gospodarza HNS przez samorząd terytorialny jest procesem ciągłym obejmującym czas pokoju, kryzysu i wojny. Jego właściwe wypełnienie w czasie kryzysu i wojny będzie funkcją należytego efektywnego przygotowania w czasie pokoju.

OBRONA TERYTORIALNA

Organy samorządu terytorialnego uczestniczą w przygotowaniu i realizacji zadań obrony terytorialnej.

Obrona terytorialna jest militarną formą obrony powszechnej. Stanowi część systemu militarnego (wojskowego) przygotowaną do prowadzenia wspólnie z wojskami operacyjnymi, pozamilitarnymi ogniwami obronnymi i społeczeństwem - obrony powszechnej państwa.

Jej celem jest przygotowanie i prowadzenie obrony rejonów oraz obiektów na obszarze całego kraju, stwarzanie warunków do rozwinięcia i działania wojsk operacyjnych własnych i sojuszniczych oraz podjęcie działań nieregularnych w masowej skali, a także wspieranie pozamilitarnych działań obronnych.

Samorząd terytorialny uczestniczy w wykonaniu podstawowych funkcji obrony terytorialnej:

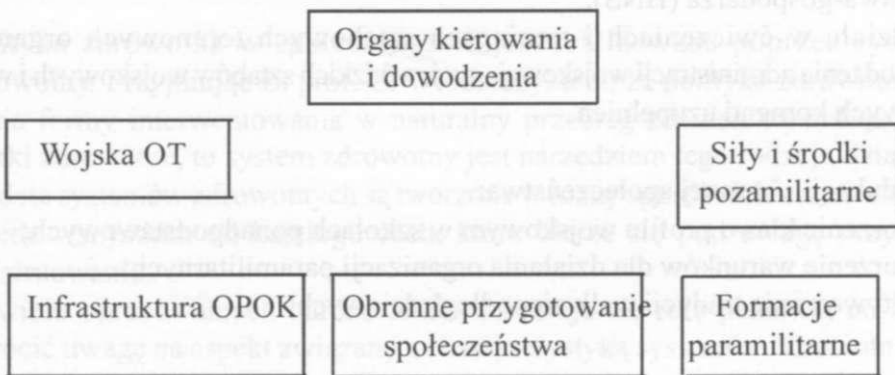
²⁷ Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 04.01.2000r., s.34.

- ratowniczej (czas pokoju);
- zabezpieczającej wykonanie zadań HNS (czas kryzysu i wojny);
- obronnej (czas kryzysu i wojny)

W systemie obrony terytorialnej bezpośrednio związanymi z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego są:

- niektóre elementy infrastruktury operacyjnego przygotowania obszaru kraju
- obronne przygotowanie społeczeństwa
- formacje i jednostki organizacyjne obrony cywilnej.

WSPÓLCZESNY KSZTAŁT OBRONY TERYTORIALNEJ



W tak rozumianym systemie obrony terytorialnej w tworzeniu wszystkich jej komponentów (z wyjątkiem wojsk OT) aktywnie uczestniczą organy samorządu terytorialnego.

W wyniku zmian gospodarczych w Polsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat, a także w kontekście wymogów wynikających z członkostwa Polski w NATO powinny być dokonane zmiany polegające na sprecyzowaniu miejsca i roli samorządu terytorialnego w zarządzaniu sprawami obronnymi, w dziedzinach:

1. Uregulowań prawnych dotyczących:

- ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych;
- ustawy o gotowości cywilnej;
- stanów: wojennego, nadzwyczajnego, klęski żywiołowej;
- rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie militaryzacji;
- zmiany aktów wykonawczych: rozporządzeń i zarządzeń dotyczących obowiązków tak administracji rządowej jak i samorządowej oraz podmiotów gospodarczych w sprawach obronnych.

2. Uregulowań finansowych dotyczących:

- dostosowania zasad finansowania w zakresie zabezpieczenia obronności do

systemu istniejącego w państwach zachodnich również w odniesieniu do organów samorządowych;

3. Przygotowanie władz samorządowych do udziału w wykonywaniu funkcji państwa-gospodarza (HNS) a zwłaszcza:

- komputeryzacji urzędów gminnych, powiatowych oraz organów samorządu wojewódzkiego pod kątem tworzenia i wykorzystywania baz danych o obiektach mających znaczenie dla obronności kraju;
- kontynuowania udziału władz samorządowych wszystkich szczebli w różnych formach szkolenia obronnego, w tym kontekście wykonywania obowiązków państwa-gospodarza (HNS).
- udziału w ćwiczeniach i treningach sztabowych terenowych organów dowodzenia administracji wojskowej - wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień.

4. Edukacji obronnej społeczeństwa:

- tworzenie klas o profilu wojskowym w szkołach ponadpodstawowych;
- tworzenie warunków dla działania organizacji paramilitarnych;
- kultywowanie tradycji walk niepodległościowych.

OPIEKA ZDROWOTNA W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

Polityka zdrowotna w społeczeństwie jest realizowana poprzez system zdrowotny. Przyjmując za prof. C. Włodarczykiem, że polityka zdrowotna to różne formy interweniowania w naturalny przebieg zdarzeń wywołujących skutki zdrowotne, to system zdrowotny jest narzędziem tego rodzaju działań. Modele systemów zdrowotnych są tworzone w różny sposób. Ich kształt zależy przede wszystkim od katalogu cech, które bierze się pod uwagę przy ich konstruowaniu.

W wielu opracowaniach bardzo silnie akcentuje się rolę państwa, co każe zwrócić uwagę na aspekt związany z charakterystyką systemów zdrowotnych. Chodzi o sposób zdefiniowania ról pełnionych przez różne podmioty zaangażowane w działanie systemu zdrowotnego, o określenie zakresu ich kompetencji, a także o relacje między nimi. Z punktu widzenia polityki zdrowotnej problem ten można określić jako sposób dystrybucji władzy w systemie. Dla ustalenia cech modelu podstawowe znaczenie ma zatem wskazanie, kim są podmioty, których władza ma być definiowana.

W podejściu do problemu wyróżnia się trzech uczestników: pacjentów, jako podmioty korzystające, lekarzy (wraz z pozostałymi wytwórcami świadczeń) oraz publicznego płatnika. Ponieważ każdy z tych uczestników jest traktowany jako strona wzajemnych stosunków, podmiot dysponujący środkami publicznymi jest często określany jako "płatnik trzeciej strony".

Interesującą jest propozycja regulacji omawianego problemu w opracowaniu Organizacji na Rzecz Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju OECD w Paryżu, w 1992: *The Reform of Health Care. A Comparative Analysis of Seven OECD Countries*. Autorzy identyfikują następujące grupy uczestników systemu opieki zdrowotnej:

- konsumenci / pacjenci;
- wytwórcy usług zdrowotnych pierwszego szczebla;
- wytwórcy usług zdrowotnych-dsogiego (specjalistycznego) szczebla;
- płatnik trzeciej strony (budżet, ubezpieczenie)
- rząd jako płatnik regulujący.

Należy jednakże zauważyć, że nie ma idealnej propozycji identyfikowania systemów, podobnie jak nie ma idealnej ich typologii. Dobór modeli zależy od celu, do jakiego mają być użyte. Międzynarodowa analiza porównawcza wymaga stosowania innej typologii:

- model Bismarckowski;
- model Beveridge'a;
- model rezydualny;
- model Siemaszki.

Modele te zawierają ogólne charakterystyki rozwiązań ubezpieczeniowych, zabezpieczeniowych, rynkowych. Wskazują one jednocześnie na pewną specyfikę rozwoju systemów, które były różne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii, w USA i w krajach Europy środkowo-wschodniej. Inne kraje, zbliżając się mniej lub bardziej do któregoś z tych modeli, przechodziły własną drogę, w której tradycja i historia odgrywały bardzo istotną rolę.

W modelu Bismarckowskim założeniem tworzenia systemu jest idea ochrony przed nie zawinionymi skutkami nieprzewidzianych zdarzeń losowych, które prowadzą do utraty dochodów z pracy i zagrażają bytowi materialnemu rodziny. Podstawowym pojęciem jest kategoria ryzyka, a więc skoncentrowanie uwagi na pracownikach najemnych, czerpiących swe dochody z pracy, dla których utrata zarobków jest zagrożeniem egzystencji. W modelu tym prawo do świadczeń jest prawem podmiotowym, wynikającym z umowy ubezpieczeniowej. Zobowiązanie jest obustronne. Ubezpieczony jest obowiązany opłacać składkę i jeżeli warunek ten jest spełniony, udzielenie mu świadczenia jest konieczne i niezależne od czyjejkolwiek decyzji, pod rygorem drogi sądowej. Model ten ukształtował się na przełomie XIX i XX wieku w Niemczech i nadal tam częściowo funkcjonuje, tak jak między innymi w Belgii, Francji. Jednakże obecnie jest typowym rozwiązaniem dla większości krajów w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej.

W modelu Beveridge'a podstawową ideą jest zagwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego wszystkim obywatelom, przez odwołanie się do pojęcia zaspokojenia elementarnych potrzeb. Znaczy to, że świadczenia umożliwiające zaspokojenie tych potrzeb powinny być udostępnione wszystkim, bez względu na inne cechy ich położenia socjalnego. Ponieważ potrzeby zdrowotne traktowane są jako jedna z potrzeb elementarnych, prawo do świadczeń zdrowotnych zostało uznane za uniwersalne uprawnienie wszystkich obywateli. Prawo do świadczeń jest prawem podmiotowym, a jego dochodzenie jest poddane tym samym rygorom, jakie obowiązują w procedurach administracyjnych. Model ten, zwany również **modelem narodowym** działa do tej pory w Wielkiej Brytanii. Jest systemem wiodącym w takich krajach jak np. Szwecja, Finlandia.

Alternatywą dla tego rodzaju rozwiązań jest **model rezydualny**, w którym rezygnuje się z zasady odpowiedzialności państwa za umożliwienie obywatelom

dostępu do opieki zdrowotnej. Określenie to stosowane jest w polityce społecznej, natomiast w polityce zdrowotnej to samo rozwiązanie jest znane jako "**model X**". Prototypem tego modelu jest ochrona zdrowia w USA, jedynym rozwiniętym kraju, w którym zasada odpowiedzialności państwa nie jest respektowana. Bardzo poważne ograniczenie publicznej odpowiedzialności sprawia, że na pierwszy plan wysuwa się zasada odpowiedzialności indywidualnej. Wraz z odpowiedzialnością jednostki zostawia się swobodę w ponoszeniu ryzyka zdrowotnego. Charakterystyczną cechą modelu jest jego pluralizm, a więc występowanie bardzo zróżnicowanych form zarówno świadczeń, jak i finansowania usług zdrowotnych. Co prawda istnieją różne formy uspołecznionej służby zdrowia, finansowane ze środków publicznych, ale zasady ich funkcjonowania są traktowane niejako reguła, ale jako odstępstwo od niej. Model opieki zdrowotnej oparty o ubezpieczenia dobrowolne, prywatne samych zainteresowanych, przy udziale pracodawców oraz prywatna własność zakładów opieki zdrowotnej nigdzie nie występuje w wyłącznej, czystej postaci. Zakup ubezpieczenia chorobowego następuje bądź przez zainteresowanych, bądź ich pracodawców u różnych, konkurencyjnych instytucji ubezpieczeniowych. System ten występuje w niektórych krajach równoległe w każdym z dwóch głównych modeli np. w Holandii, Francji, Niemczech, Belgii, Wielkiej Brytanii, albo może być w znacznym stopniu dominujący jak np. w Stanach Zjednoczonych.

We wszystkich krajach Europy środkowo-wschodniej obowiązywał **model Siemaszki**, który opierał się na jednej tylko koncepcji, określonej jako socjalistyczna służba zdrowia. Jej zasady sformułowane zostały jeszcze w latach trzydziestych przez Mikołaja Siemaszkę, ówczesnego komisarza do spraw zdrowia w ZSRR. W rzeczywistości jednak koncepcja socjalistycznej służby zdrowia i zawarta w niej idea dotycząca odpowiedzialności państwa i rządu za zdrowie i opiekę zdrowotną wcale nie była jasna i jednoznaczna. Był to model typowy dla wszystkich krajów Europy Wschodniej do 1990 roku oraz pozaeuropejskich krajów socjalistycznych, gdzie do dziś istnieje.

Powyższa klasyfikacja jest przyjęta i powszechnie stosowana w analizach porównawczych systemów opieki zdrowotnej prowadzonych przez Wspólnotę Europejską, Światową Organizację Zdrowia i w opracowaniach licznych teoretyków zachodnich.

W krajach Unii Europejskiej nie ma jednolitych zasad określających grupy obywateli posiadające uprawnienia do świadczeń ochrony zdrowia. Zwykle uprawnienia dotyczą generalnie osób posiadających uregulowany stosunek pracy (pracownicy zarobkowi) i osób włączonych do systemu ogólnego - Grecja, Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Luxemburg, osób otrzymujących rentę, emeryturę lub zasiłek dla bezrobotnych, czy też zasiłek z systemu pomocy społecznej - Belgia, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Luxemburg, Holandia. Przystąpienie krajów Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej

wymaga dalszych reform opieki zdrowotnej. Większość z tych krajów ma jeszcze duże trudności w uzyskaniu odpowiedniego poziomu efektywności i jakości opieki zdrowotnej, przy ograniczonych możliwościach finansowych. Jednym z wyzwań przyszłości będzie również opanowanie wzrastającego zróżnicowania w stanie zdrowia i dochodów w Regionie Europejskim.

Analizując akty prawa Wspólnoty Europejskiej można sformułować wniosek, iż w żadnym z nich nie ma szczegółowych regulacji dotyczących zasad wspólnej polityki zdrowotnej. Trzeba jednakże zauważyć wiele inicjatyw w zakresie spraw zdrowotnych, takich jak:

- tworzenie zdrowych i bezpiecznych warunków w miejscu pracy;
- przeciwdziałanie chorobom nowotworowym i układu krążenia;
- prowadzenie kampanii antynikotynowej;
- program walki z AIDS i narkomanią;
- wspólne badania medyczne m.in. w zakresie atestacji leków, biotechnologii, psychiatrii, neurologii i geriatrici.

Traktat Rzymski z 1957 r. nie zawierał żadnych wymagań dotyczących ochrony zdrowia. Jednak w latach 70-tych ministrowie zdrowia zapoczątkowali regularne spotkania, które uzyskały rangę posiedzeń Rady Ministrów Zdrowia. Rada podjęła temat współpracy krajów członkowskich w dziedzinie zdrowia i formułowania wspólnej polityki w tym zakresie przez Komisję Europejską.

W efekcie - w końcu lat 80-tych w ramach Dyrektoriatu Generalnego V powstała jednostka zajmująca się zdrowiem publicznym Public Health Unit - PHU.

Zainteresowanie sprawami zdrowia publicznego doprowadziło do uwzględnienia ich w Traktacie z Maastricht, podpisanym w lutym 1992 r., który został ratyfikowany i wprowadzony w życie w 1993 r. W następstwie tego Unia Europejska będzie rozszerzać zakres wspólnych działań w dziedzinie zdrowia publicznego.

Artykuł 129 traktatu stanowi, iż Wspólnotabędzie **czynnie popierać promocję zdrowia poprzez zachęcanie do współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz odnosi się do działań Unii Europejskiej, ukierunkowanych na profilaktykę, a w szczególności zapobieganie "głównym zagrożeniom zdrowotnym"**.

Jeszcze przed ratyfikacją Traktatu z Maastricht Parlament Europejski - Komitet Parlamentarny Ochrony Środowiska, Zdrowia Publicznego oraz Obrony Interesów Konsumenta w październiku 1993 r. opublikował raport pt. Public Health after Maastricht.

Wkrótce po opublikowaniu raportu Komitetu Parlamentarnego, Komisja Europejska ogłosiła dokument pod nazwą: Zakres działalności w dziedzinie zdrowia publicznego. Paragraf 54 tego dokumentu określa kryteria stosowane przy identyfikacji chorób i zagrożeń zdrowotnych, które uzasadniają podjęcie działań przez Wspólnoty.

Paragraf 122 dokumentu, zgodnie z wnioskiem Ministrów Zdrowia krajów Unii Europejskiej określa następujące programy do wdrożenia w pierwszej kolejności:

- promocja zdrowia i edukacja zdrowotna;
- rozwój systemów informacyjnych w zarządzaniu opieką zdrowotną;
- program zwalczania chorób nowotworowych;
- program zwalczania uzależnień lekowych oraz narkomanii;
- program zwalczania AIDS i chorób zakaźnych, szczepienia ochronne;
- zapobieganie wypadkom i zatruciom;
- zapobieganie chorobom związanym ze skażeniem środowiska;
- program zwalczania chorób sercowo - naczyniowych;
- zwalczanie chorób i niesprawności u ludzi w wieku podeszłym.

Komisja Europejska opracowuje obecnie nowe propozycje działań, zgodnie z przyjętym dokumentem Zakres działalności w dziedzinie zdrowia publicznego. Ustanowiony specjalny komitet, w którym reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie będzie współdziałał z Komisją Europejską przy realizacji artykułu 129 Traktatu z Maastricht.

Rada Ministrów Unii Europejskiej w listopadzie 1991 r. przyjęła rezolucję Fundamental Choices in Health Policies (Podstawowe priorytety w polityce zdrowotnej) a w maju 1993 r. dotyczącą politycznych skutków planowanych działań.

Duże zaangażowanie wykazują również organizacje spoza struktur Unii Europejskiej - WHO i OECD.

Lata 90-te dla opieki zdrowotnej w Polsce to ewolucyjna zmiana systemu, opartego o model Siemaszki. Utrwała się przekonanie, że model pełni jedynie funkcje porządkowania problemów, wskazując na techniczne możliwości ich rozwiązywania. Próbę wypracowania polskiego modelu lub adoptowania dla polskiej ochrony zdrowia jednego z istniejących już modeli podjął przed laty Zespół XIII Komisji do spraw Reformy Gospodarczej. Miało to miejsce w związku z propozycją podjęcia próby zmiany sposobów wynagradzania np. szpitali przy wykorzystaniu mechanizmu sprzedaży ich usług dla instytucji ubezpieczeń zdrowotnych. Na konferencji poświęconej samodzielności zakładów opieki zdrowotnej, która odbyła się w listopadzie 1995 roku w Poznaniu prof. C. Włodarczyk wskazał, że są takie systemy opieki zdrowotnej, w których samodzielnie, na własny rachunek działająca instytucja, świadcząca usługi zdrowotne jest jego najbardziej naturalną częścią składową. Tak właśnie dzieje się w modelu Bismarckowskim, w którym kasy chorych zawierają umowy cywilno-prawne z lekarzami prywatnie praktykującymi lub szpitalami działającymi w różnych formach własności. W takiej sytuacji samodzielność zakładów jest cechą oczywistą. To właśnie ten model - mimo iż nigdzie tego do tej pory nie sprecyzowano - jest wprowadzany w Polsce.

Podstawowym aktem regulującym prawa i obowiązki obywateli jest

Konstytucja. Normuje ona również sposób ochrony zdrowia.

Artykuł 68 Konstytucji RP stanowi:

1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych...

Interpretacji innych aktów prawnych należy dokonywać dopiero w zgodzie z normami Konstytucji, która - jak widać - określa trzy podstawowe podmioty systemu: obywatela - świadczeniobiorcę, zakład opieki zdrowotnej - świadczeniodawcę, oraz władze publiczne czyli "stronę trzecią" - płatnika. Należy zauważyć, że jeśli chodzi o umieszczenie w systemie, to jednoznacznie można określić tylko rolę obywatela - pacjenta - świadczeniobiorcy. Trudno na razie sprecyzować role dwóch pozostałych podmiotów systemu, czyli świadczeniodawcy i płatnika, mimo wielu wydanych aktów prawnych, takich jak ustawa o zakładach opieki zdrowotnej z 1991 r, ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym z 1997 r, ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r, ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa z 1998 r, ustawa o finansach publicznych z 1998 r, czy innych aktów prawnych. Prof. C. Włodarczyk określił to bardzo trafnie: ***Chodzi o sposób zdefiniowania ról pełnionych przez różne podmioty zaangażowane w działanie systemu zdrowotnego, o określenie zakresu ich uprawnień i kompetencji, a także o określenie relacji między nimi***

Od początku transformacji ustrojowej - czyli od roku 1989 - było jasne, że przełamanie monopolu państwowej biurokracji w ochronie zdrowia jest jednym z głównych zadań. Ważnym problemem było, aby odpowiedzialność za ochronę zdrowia organów państwowych została przejęta przez inne podmioty tak, aby zaspokojenie potrzeb zdrowotnych obywateli ani na chwilę nie zostało zagrożone. Sukcesywnie uchwalane akty prawne wprowadzały w sferę polityki zdrowotnej nowych partnerów. Wraz z reformą terytorialnego podziału kraju oraz samorządową odpowiedzialność za sprawy zdrowia, obok administracji rządowej, jest ponoszona przez samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki. Ważny udział w tej odpowiedzialności mają również izby lekarskie, izby pielęgniarek i położnych oraz izby aptekarskie. W ten sposób, w miejsce jednolitej odpowiedzialności ponoszonej przez aparat państwowy pojawiła się koncepcja odpowiedzialności ponoszonej wspólnie. Ta sytuacja w sposób oczywisty tworzy warunki do powstawania sporów kompetencyjnych, które powinny być rozwiązywane za pomocą procedur demokratycznych, ale również mogą powodować przedłużające się w czasie nierozwiązane problemy. Jednym z przykładów konieczności porozumienia władz samorządowych wojewódzkich, powiatowych i władzy rządowej (wojewoda) jest kształtowanie polityki zdrowotnej regionu poprzez restrukturyzację jednostek opieki

zdrowotnej. W przygotowanym przez Ministerstwo Zdrowia dokumencie p.t.: Program Restrukturyzacji w Ochronie Zdrowia w roku 2000 i perspektywa działań w latach następnych czytamy m.in.: **Regionalny Program Restrukturyzacji winien otrzymać akceptację samorządów terytorialnych. ... Środki z budżetu państwa w części Ministra Zdrowia w roku 2000 zostaną rozdysponowane głównie na Regionalne Programy Restrukturyzacji.** Problem polega na tym, że punkt widzenia samorządu województwa może w znacznym stopniu odbiegać od punktu widzenia samorządu powiatu i z uwagi na różną ocenę sytuacji, programy rządzących koalicji i ugrupowań politycznych, czy wreszcie mniej lub bardziej zaściankowych ambicji porozumienie może być bardzo trudne. Tymczasem ... "środki zostaną rozdysponowane" ..., a jest to kwota ok. 350 mln PLN.

Przykładem może być tu Województwo Śląskie. W lipcu 2000 roku podano do publicznej wiadomości, że w województwie co szóste łóżko szpitalne jest niepotrzebne. Nadmiar łóżek z punktu widzenia samorządu województwa występuje w takich specjalnościach jak interna (nadmiar 1500 łóżek), chirurgia urazowo - ortopedyczna (nadmiar 1100 łóżek), okulistyka, laryngologia, pediatria, dermatologia i położnictwo z ginekologią. Z przeprowadzonej przez Komisję Zdrowia Sejmiku Samorządowego analizy wynika, że z 33 tysięcy łóżek w ponad 130 szpitalach w województwie trzeba zlikwidować lub przekwalifikować około 5-6 tysięcy. Brakuje natomiast łóżek opieki długoterminowej (3000 łóżek), rehabilitacji, opieki terminalnej. Problem leży w tym, w których placówkach te zmiany przeprowadzać. Decyzja w tym temacie nie będzie decyzją rynku **usług medycznych**, a decyzją gremiów **politycznych**, jeśli między sobą to uzgodnią.

Problem restrukturyzacji można rozpatrywać również na tle ekonomicznym, z punktu widzenia kondycji finansowej jednostek służby zdrowia. Na terenie kraju działa szereg dobrze funkcjonujących jednostek, choć to nie one kształtują wizerunek całej służby zdrowia. Istnieje również pewna ilość placówek źle zarządzanych, o niewłaściwym z punktu widzenia potrzeb środowiska profilu, stworzonych jako pomniki ponad miarę kosztowne, itp. Ale obok nich jest pewna grupa zakładów, które można określić jako ofiary reformy.

Niech tu będzie przykładem służba zdrowia w Zabrzu.

W 1994 roku Rada Miejska podjęła decyzję o rozdzieleniu ówczesnego Zespołu Opieki Zdrowotnej na kilka wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, w tym dwa szpitale. Szpitale te zdefiniowano jako zadanie zlecone przez wojewodę gminie. W ten sposób nadzór merytoryczny i finansowanie działalności szpitali było zadaniem Miasta. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 12 grudnia 1995 roku zwanego w skrócie rozporządzeniem o dużych miastach obydwie szpitale zostały przekazane w gestię wojewody

katowickiego, czyli nadzór i finansowanie odbywało się poprzez Wydział Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. Z chwilą wprowadzenia reformy samorządowej, to znaczy od roku 1999, jeden ze szpitali stał się własnością województwa, czyli nadzór sprawuje samorząd województwa śląskiego, drugi zaś został przekazany miastu Zabrze. Tego rodzaju manipulacje nie sprzyjały prawidłowemu funkcjonowaniu tych jednostek, co w efekcie doprowadziło do sytuacji prawdopodobnej likwidacji szpitala należącego do miasta. Katastrofalny dla tych szpitali był okres "rządów" Urzędu Wojewódzkiego w latach 1997-1998, w którym to czasie na skutek niedofinansowania powstały wielomilionowe zobowiązania, niemożliwe do spłacenia po dzień dzisiejszy.

W takiej sytuacji na terenie kraju znajduje się wiele jednostek. W wyniku powstania krajowego programu restrukturyzacji przeznaczono do likwidacji na terenie województwa śląskiego 12 jednostek, na terenie województwa dolnośląskiego 13, itd. Powstaje pytanie, czy zmiany w placówkach zdrowia zostaną przeprowadzone wbrew samorządom. Powstały już komitety protestacyjne np. w Pyskowicach, Rypinie, Sztumie, Aleksandrowie Kujawskim. Jeżeli stanowiska samorządów i ekspertów ministerialnych się rozminą, a samorządy zdecydują się na utrzymanie przeznaczonych do likwidacji placówek, to nie tylko nie dostaną pieniędzy z budżetu, ale jeszcze będą musiały poradzić sobie ze wszystkimi dotychczasowymi kłopotami tych jednostek, jak zadłużenie, puste łóżka, czy nadmiar zatrudnienia. Odbędzie się to kosztem innych wydatków na zadania, które są w gestii samorządu.

Niebagatelną rolą samorządu terytorialnego jest wpływ na bezpośrednie zarządzanie jednostką służby zdrowia jako organu założycielskiego lub pośrednio poprzez Radę Społeczną (odmiana Rady Nadzorczej) powoływana przez samorząd. Rola ta nie sprowadza się tylko do spraw "strategicznych", takich jak ustanowienie statutu jednostki, powołanie jej kierownika, nadzór nad gospodarowaniem mieniem organu założycielskiego i prawidłowością prowadzenia gospodarki finansowej. Rola ta jest rozszerzona do wielu działań, które w **przedsiębiorstwach** leżą w gestii ich kierownictw, np. rozszerzenie zakresu usług medycznych, zakup sprzętu i aparatury medycznej, przyjmowanie darowizn aparatury i sprzętu. Wiąże się to z odpowiedzialnością organu założycielskiego - czyli samorządu terytorialnego - za ewentualny ujemny wynik finansowy jednostki, co skutkuje jako nieplanowane obciążenie budżetu województwa lub powiatu.

Z drugiej jednak strony jest to ewidentne ograniczenie samodzielności jednostki jako podmiotu gospodarczego.

Problem samodzielności lub braku samodzielności zakładów opieki zdrowotnej można rozpatrywać w różnych aspektach. Można na to zagadnienie spojrzeć w aspekcie sprawnej organizacji zarządzania tymi zakładami, efektów

ekonomicznych jakie niesie za sobą skrepowanie lub jego brak w prowadzeniu gospodarki finansowej zakładu. Może to mieć aspekt polityczny, gdy rozpatrujemy problem w aspekcie podporządkowania zakładów publicznych samorządowi terytorialnemu lub organom administracji rządowej itp. Istotne są tu przede wszystkim uwarunkowania prawne, to znaczy jak przepisy obowiązującego prawa normują problematykę samodzielności zakładów opieki zdrowotnej. Zwraca na to uwagę prof. Z. Leoński w referacie na wskazanej już konferencji SPZOZ w Poznaniu w r 1995. Można przyjąć, że proces powstawania nowego modelu publicznego zakładu służby zdrowia w Polsce rozpoczyna ustawa z 30 sierpnia 1991 r o zakładach opieki zdrowotnej. Późniejsze zmiany, a w szczególności obowiązująca obecnie ustawa z dnia 20 czerwca 1997r o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej jednoznacznie stwierdza, że SPZOZ jest osobą prawną i z chwilą uzyskania podmiotowości prawnej zyskuje prawo do występowania w swoim imieniu i dokonywania wszystkich czynności prawnych. Warto w tym miejscu zacytować odpowiedni zapis tej ustawy:

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru zakładów opieki zdrowotnej prowadzonego przez sąd rejestrowy.

Pozostaje do wyjaśnienia kwestia podporządkowania administracyjnego, czyli - o czym wcześniej była mowa - aspekt polityczny. Problem ten reguluje również cytowana ustawa stwierdzając, że tworzenie SPZOZ powinno być zgodne z planem rozmieszczenia zakładów określonego rodzaju lub obszaru województwa. W tym miejscu ustawodawca pozostawił organom założycielskim pewną furtkę (w postaci określenia ..."powinno"...) do nietworzenia SPZOZ z trudnych do przewidzenia powodów, na przykład nacisku określonych środowisk politycznych, lekarskich, itp. Ze względów oczywistych weryfikacja decyzji o tworzeniu lub nie SPZOZ nastąpi poprzez rynek.

Problem zakresu samodzielności jednostek ochrony zdrowia w niektórych aspektach należy widzieć w kontekście definicji. W ustawie o zakładach opieki zdrowotnej czytamy: Zakład opieki zdrowotnej jest wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób i środków majątkowych utworzonym i utrzymanym w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia, a dalej: Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej decyduje sam o podziale zysku. Tak więc oczywistym jest, że samodzielna jednostka jest zakładem wypracowującym zysk, który może przeznaczyć na założone przez siebie cele. Jednakże w opracowaniach wykonanych w 1996 r. na zlecenie Departamentu Polityki Zdrowotnej i Przekształceń Systemowych Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej definiuje się ... *SPZOZ jako podmiot o cechach państwowej jednostki organizacyjnej, prowadzącej działalność gospodarczą, ale nie w celu osiągnięcia zysku...* Z punktu widzenia działalności ekonomicznej

jednostki - są to skrajnie różne definicje. Efekty takiego definiowania mogą prowadzić do fatalnych skutków. Działalność typu "non profit" w znaczny sposób ogranicza możliwości odtwarzania majątku i inwestowania. Przy utrzymującym się od lat niedoinwestowaniu jednostek ochrony zdrowia środki uzyskiwane z amortyzacji w żadnym przypadku nie są w stanie zaspokoić potrzeb. Tak więc w takim przypadku musi następować dalsza dekapitalizacja majątku.

Formuła "zyskowa" stwarza możliwość wypracowywania własnych środków inwestycyjnych, a ich wielkość jest efektem osiągnięcia zysku i wewnętrznej decyzji co do jego podziału.

Dlatego wydaje się słuszne, że przejściowo decyzje o przyznawaniu środków na cele inwestycyjne przynajmniej częściowo pozostawiono w rękach organów założycielskich. Jest to oczywiście ograniczenie samodzielności, choć w okresie reformowania wydaje się jedynym możliwym rozwiązaniem, jednakże pod warunkiem posiadania takich środków przez samorząd.

Oczywiście nie wyklucza to uzyskiwania środków inwestycyjnych z innych źródeł poza- i para budżetowych.

Problematyka amortyzacji, środków trwałych, a więc i inwestowania została ukazana przez Marka Smolenia w ANTIDOTUM Nr 8 z 1997 r.

W oparciu o obowiązujące akty prawne M. Smoleń wskazuje, że *środki trwałe - co jest przedmiotem inwestowania - to własność lub współwłasność jednostki, takie między innymi jak nieruchomości, maszyny, urządzenia, ale również obce środki trwałe używane przez nią na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze, jeżeli z innych przepisów wynika prawo dokonywania od nich odpisów amortyzacyjnych przez korzystającą z tych środków jednostkę.*

Należy zwrócić uwagę na niespójność prawa w omawianym zakresie. Mimo zapisu ustawy o ZOZ stwierdzającego: *Mienie publicznego zakładu opieki zdrowotnej obejmuje własność i inne prawa majątkowe, wydzielone z mienia państwowego lub komunalnego* SPZOZ otrzymuje majątek nie na własność lecz w nieodpłatne użytkowanie (ustawa z dn. 13.10.1998 - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną). Tego rodzaju określenie nie jest znane kodeksowi cywilnemu. Przez analogię, pojęcie "nieodpłatne użytkowanie" odpowiadać będzie formie prawnej określonej w kodeksie cywilnym jako "użyczenie", pozostawiając **własność po stronie użyczającego**. To on, zgodnie z obowiązującym prawem ma obowiązek naliczania amortyzacji zaś użytkownikzy *We koszty utrzymania i inne wydatki i nakłady na rzecz, ponosi zgodnie z zasadami prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia*, czyli za zezwoleniem właściciela. Jak widać taka forma dysponowania majątkiem trwałym, zastosowana do jednostki samodzielnej, zamiast wpłynąć na poprawę gospodarowania, pozostawia w zasadzie stan poprzedni. Dokładniej analizując proponowaną formę prawną można postawić tezę, że jeszcze bardziej

ubezwalnawia zarządzanie majątkiem niż to miało miejsce w jednostce budżetowej. W ten sposób uzyskuje się skutek odwrotny od zamierzonego, zakładającego samodzielność jednostki.

Jest to niewątpliwie sytuacja przejściowa. Skutecznym sposobem wyeliminowania wielu wieloznaczności prawnych, ale przede wszystkim uplasowania zakładów opieki zdrowotnej w realnym rynku usług medycznych, zarządzanych w oparciu o sprawdzone i stosowane na świecie zasady, łączące interes i potrzeby obywatela z rachunkiem ekonomicznym, jest wolno wchodząca prywatyzacja i komercjalizacja zakładów opieki zdrowotnej. Jeżeli proces ten jest coraz bardziej powszechny w odniesieniu do lecznictwa otwartego (przychodnie, gabinety lekarskie itp.), to w odniesieniu do zakładów lecznictwa zamkniętego, czyli szpitali w chwili obecnej jest niemal niemożliwy. Wynika to z niedostosowania prawa w tym zakresie. Jeżeli można pomyśleć o procesie prywatyzacji szpitala na szczeblu powiatu - gminy w oparciu o ustawę o gospodarce komunalnej z roku 1996 (co jest bardzo karkołomne), to brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do prywatyzowania szpitali na szczeblu wojewódzkim lub gdy organem założycielskim jest Ministerstwo Zdrowia. Mimo rozumienia istoty prywatyzacji dla poprawy funkcjonowania opieki zdrowotnej, samorząd w tej sprawie jest niemal bezsilny.

Problemy te znane są powszechnie. Próbą regulacji jest projekt ustawy o ustroju opieki zdrowotnej, który od kilku miesięcy czeka na przyjęcie przez Sejm. Być może zawiera on braki, niemniej jest pierwszym w ochronie zdrowia aktem prawa kompleksowo regulującym funkcjonowanie systemu.

W projekcie ustawy samorząd wojewódzki staje się wiodącym podmiotem realizującym regionalną politykę zdrowotną i jest odpowiedzialny za planowanie sieci zakładów opieki zdrowotnej, nadzór nad instytucjami w ochronie zdrowia, koordynację zadań z zakresu Narodowego Programu Zdrowia oraz inne zadania o zasięgu wojewódzkim. Zadania te samorząd realizuje we współdziałaniu z innymi podmiotami działającymi na rzecz ochrony zdrowia a w szczególności z innymi jednostkami samorządu terytorialnego województwa.

Powiat w tym projekcie został wyposażony w kompetencje związane z priorytetami w ochronie zdrowia. Dotyczy to w szczególności otwartego lecznictwa specjalistycznego, transportu sanitarnego i medycznego oraz zapewnienia gotowości systemu ratownictwa medycznego na swoim obszarze.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do zapewnienia swoim mieszkańcom dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej oraz dostępu do wszelkich innych niezbędnych świadczeń, które określone zostały jako potrzeby społeczności lokalnej.

Istotnym zapisem projektu jest podporządkowanie zakładów opieki zdrowotnej ustawie z 1999 roku - Prawo działalności gospodarczej.

Postanowienie to wyraźnie sytuuje świadczeniodawcę wśród przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą. Ma to ogromne znaczenie. Mali i średni przedsiębiorcy, do jakich z pewnością zaliczyć można olbrzymią część zakładów wykonujących usługi medyczne zyskuje możliwość ubiegania się o środki publiczne na prowadzoną działalność, w tym o środki pomocowe Unii Europejskiej.

W projekcie zaproponowano również, inne niż dotychczas formy organizacyjne zakładów opieki zdrowotnej, a mianowicie jako spółki prawa handlowego, posiadające osobowość prawną (a więc spółki z o.o. oraz akcyjne) lub w formie działalności prowadzonej przez fundacje. Zaproponowane formy najlepiej realizują stawiane przed nimi zadania z zakresu ochrony zdrowia, zapewniając jednocześnie sprawne narzędzie prowadzenia działalności gospodarczej.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na rolę **płatnika**. Obecnie przeznaczane środki na służbę zdrowia okazały się zbyt małe, co nie pozwala państwu w pełni realizować konstytucyjne obowiązki w zakresie ochrony zdrowia, stąd i rola Kas Chorych jest trudna do spełnienia. Jednakże na Kasy chorych należy spojrzeć również jako na narzędzie kształtowania regionalnej polityki zdrowotnej określonej przez samorząd wojewódzki. Wniosek ten wynika z faktu, iż Rady Nadzorcze Kas Chorych powoływane są przez Sejmiki Samorządowe. Tak więc w sytuacji rozbieżności stanowiska samorządu województwa ze stanowiskiem samorządu powiatowego np. w sprawie likwidacji szpitala, to mimo chęci ze strony powiatu utrzymania tej placówki samorząd województwa spowoduje odstąpienie Kasy Chorych od zawarcia umowy o świadczenie usług medycznych. W ten sposób szpital pozbawiony środków na podstawową działalność nie ma racji bytu i musi być zlikwidowany. Projekt ustawy, o którym przed chwilą wspomniano oraz powstanie niezależnych - prywatnych Kas Chorych - eliminuje takie sytuacje.

Niewątpliwie dzisiejsza organizacja ochrony zdrowia nie spełnia oczekiwań, które wynikają z niezbędnych dostosowań do Unii Europejskiej. Chociaż Unia nie określa szczegółowo, jak ma być zorganizowany system i pozwala na spore dostosowanie do możliwości każdego państwa, to jednak pewne rzeczy są jasno określone: poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego, generalna polityka zdrowotna są obowiązkami leżącymi po stronie państw. W Polsce tylko Art.68 Konstytucji jest sterownikiem tego, co się powinno w państwie dziać. Ten dysonans między ochroną zdrowia w Polsce a oczekiwaniami unijnymi może być płaszczyzną, na której wskaże się drogę i obszary usunięcia niezgodności. Eliminacja tych niezgodności musi stanowić priorytet, gdyż zdrowie obywateli jest jedną z najwyższych wartości.

Maria Jastrzębska

ZMIANY W SYSTEMIE DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A DECENTRALIZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Dnia 27 maja 1990 roku odbyły się pierwsze po upadku socjalizmu wybory samorządowe do rad gmin. Sytuacja polityczna i prawna samorządu terytorialnego jest rezultatem jego historycznego rozwoju oraz zakresu i jakości funkcjonowania jego organów, jak również rezultatem politycznych, społecznych i gospodarczych efektów procesu transformacji gospodarki polskiej. Reaktywowanie samorządu terytorialnego było więc podyktowane zmianą ustroju polityczno-gospodarczego państwa i związanymi z tym procesami decentralizacji i demokratyzacji w kraju.

Głównym celem reformy samorządu terytorialnego było zdecentralizowanie władzy państwowej. W tym też celu powstała administracja publiczna składająca się z administracji centralnej i administracji samorządowej. Jednak proces decentralizacji nie oznacza, jak to miało miejsce i ma miejsce do tej pory, jedynie przekazywania zadań i kompetencji ze szczebla centralnego na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego (lokalnego i regionalnego), ale również przekazywanie, wraz z kompetencjami i zadaniami, środków finansowych na ich realizację, a więc kreację materialnych i finansowych podstaw dla działalności jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw samorządowych). Dlatego też dualizm administracji publicznej (administracja rządowa i samorządowa) powoduje drugiego rodzaju dualizm - w zakresie finansów publicznych, które dzielą się na finanse państwa (budżet państwa, państwowa gospodarka pozabudżetowa, państwowe fundusze celowe, w tym fundusze ubezpieczeń społecznych, i kasy chorych) oraz finanse jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych).

Reforma samorządu terytorialnego w Polsce miała przyczynić się do zwiększenia zakresu odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego oraz ich samodzielności, w tym samodzielności finansowej. Cele te jednak nie możliwe są do osiągnięcia bez rzeczywistej decentralizacji finansów publicznych i adekwatnego do zakresu wykonywanych zadań - podziału środków publicznych między szczebel centralny i samorządowy.

W okresie lat 90-tych funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce zaobserwować można było wzrost procesów dekoncentracji, a nie decentralizacji w zakresie finansów publicznych. Dekoncentracja ta polega przede wszystkim na rozproszeniu publicznych środków finansowych w państwowych funduszach celowych i w agencjach rządowych, które luźno albo wcale nie są powiązane z systemem budżetowym. Utrudnia to kontrolę nad racjonalnym ich wydatkowaniem. Celem decentralizacji finansów publicznych miało być skupienie finansów publicznych w budżecie państwa i w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

W 1999 roku rząd rozpoczął realizację czterech reform, których celem było polepszenie stanu finansów publicznych oraz ich decentralizacja. Porównując jednak udział podmiotów sektora finansów publicznych w zakresie gromadzenia dochodów publicznych w 1998 roku i w 1999 roku należy podkreślić, że finanse publiczne wciąż są scentralizowane (tabela 2). Budżet państwa gromadzi ponad 50% całości dochodów publicznych, a udział samorządu terytorialnego w gromadzeniu ich nie tylko nie wzrósł - wręcz przeciwnie nieznacznie się obniżył. Ponadto fundusze celowe, które tworzone są przede wszystkim na szczeblu centralnym, miały dwukrotnie wyższy udział w gromadzeniu dochodów publicznych w porównaniu ze wszystkimi gminami, powiatami i województwami. Warto przy tym zauważyć, że kasy chorych otrzymały własne źródło finansowania (składki na ubezpieczenia), podczas gdy powiaty i województwa (jako nowo wprowadzone jednostki samorządu terytorialnego), były w 1999 roku i są nadal w znaczącym stopniu finansowane transferami z budżetu państwa (dotacje celowe i subwencje).

Przeprowadzając analizę porównawczą udziału budżetu państwa w wydatkowaniu środków publicznych w 1998 i 1999 roku można zaobserwować, że udział ten zmniejszył się z ponad 40% do około 29% i zwiększył się udział budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ponad 15% do ponad 20%. Jednak źródłem sfinansowania tych wydatków były w znacznej mierze właśnie dochody transferowe otrzymane z budżetu państwa. W przypadku powiatów udział tych dochodów wyniósł w 1999 roku ponad 95% ich dochodów ogółem, a w przypadku województw samorządowych około 80% ich dochodów ogółem. Podobnie biorąc pod uwagę gminy można zaobserwować rosnący poziom ich uzależnienia finansowego od budżetu państwa, gdyż w pierwszej połowie lat 90-tych zasilane one były transferami z budżetu państwa na poziomie ponad 25% ich dochodów ogółem, a w 1999 roku udział transferów sięgnął już około 40% ich łącznych dochodów, a w przypadku miast na prawach powiatu - około 54% (tabela 1).

Od początku lat 90-tych samorządowcy czynią starania w kierunku zwiększenia udziału własnych źródeł finansowania jednostek samorządu

Zmiany w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a decentralizacja...

terytorialnego przede wszystkim poprzez propozycje wprowadzenia zmian w systemie podatkowym państwa, które miałyby na celu, np.: przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego udziałów we wpływach z podatków pośrednich, zwiększenie wydajności podatków dochodowych, wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości, zwiększenie udziału dochodów własnych poprzez zmiany w ustawach regulujących konstrukcje podatków i opłat lokalnych. Dotychczas jednak zmiany w systemie podatkowym dokonywane były przede wszystkim zgodnie z interesami władz centralnych i związane były z nowo przygotowywanymi ustawami budżetowymi, a więc zmiany te miały często charakter doraźny a nie systemowy.

Dominacja dochodów transferowych (choćby dochody te i tak są zbyt niskie w stosunku do nałożonych zadań na samorządy terytorialne) i zmniejszanie się udziału dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego, powoduje również ograniczenie środków finansowych kierowanych na inwestycje samorządowe, a także ogranicza możliwości gmin, powiatów i województw samorządowych korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania. Oczywiście istnieje istotna różnica pomiędzy subwencjami i dotacjami celowymi, biorąc pod uwagę zakres autonomii jednostek samorządu terytorialnego, co związane jest przede wszystkim ze swobodą wydatkowania otrzymanych pieniędzy. Subwencja ogólna jest przeznaczona na ogólnie określone zadania. Wyjątek stanowi tu część oświatowa i część drogowa subwencji ogólnej, jakkolwiek może być ona również przeznaczona na zadania inne, niż sama nazwa subwencji wskazuje, a więc na zadania poza oświatą czy utrzymaniem dróg. Natomiast dotacje celowe muszą być przeznaczone na cele, na które zostały przyznane, a środki nie wykorzystane w trakcie roku budżetowego, w przeciwieństwie do subwencji ogólnej, muszą być zwrócone do budżetu podmiotu, który dotację przyznał i przekazał podmiotowi dotowanemu. Tak więc subwencja ogólna jest bardziej odpowiednim instrumentem redystrybucji publicznych środków finansowych, jak również narzędziem wyrównywania różnic w potencjale ekonomicznym i potencjale dochodowym. Ponadto to właśnie subwencje, obok dochodów własnych, mają za zadanie wyzwolić lokalną i regionalną inicjatywę władz samorządowych.

Udział jednostek samorządu terytorialnego w strukturze dochodów publicznych i wydatków publicznych jest zbyt niski w stosunku do zakresu ich zadań oraz kompetencji i powinien jak najszybciej zostać podwyższony. Powyższemu celowi służą zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która będzie obowiązywała w znowelizowanej wersji od 2001 roku. Do najistotniejszych zmian idących w kierunku zwiększenia samodzielności finansowej gmin, powiatów i województw samorządowych, poprzez zwiększenie roli źródeł dochodów własnych w strukturze ich dochodów,

można zaliczyć następujące zmiany, które proponuje rząd w projekcie wyżej wymienionej ustawy:

1. zmiana części zadań zleconych na zadania własne, co pociągnie za sobą konieczność ich finansowania z dochodów własnych gmin, powiatów, województw samorządowych,

2. niektóre zadania własne wspomagane dotąd dotacjami będą wykonywane z własnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego,

3. wzrost wydatków na zadania własne zostanie zrekompensowany podwyższeniem poziomu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych - dla gmin do poziomu 45%, dla powiatów - 4% i dla województw - 2,5% oraz z podatku dochodowego od osób prawnych - dla gmin do poziomu 25%, dla powiatów udział w tym podatku zostanie dopiero wprowadzony na poziomie 5%, dla województw - 5%,

4. wprowadzenie nowych źródeł dochodów, jak np. pozostawienie gminom, powiatom i województwom samorządowym 5% udziału we wpływach z dochodów uzyskiwanych w związku z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej,

5. powiaty otrzymają wpływy z opłaty skarbowej pobieranej od czynności cywilnoprawnych oraz 5% wpływów z podatku od nieruchomości pobranego przez gminy wchodzące w skład powiatu.'

Do tej pory reforma samorządu terytorialnego była korzystna przede wszystkim dla władz centralnych, gdyż jednostki samorządu terytorialnego przejęły wiele zadań dotychczas wykonywanych przez administrację centralną. W 1999 roku został wprowadzony w życie podział zadań i kompetencji pomiędzy szczebel centralny i terytorialny (lokalny i regionalny) administracji publicznej, ale nie podział środków finansowych. W najbliższej przyszłości ten stan rzeczy musi ulec zmianie, ponieważ biedne jednostki samorządu terytorialnego nie będą w stanie racjonalnie (efektywnie i skutecznie) realizować swoich zadań. Ponadto mieszkańcy gmin, powiatów i województw samorządowych mogą być rozczarowani efektami reformy samorządu terytorialnego oraz procesami decentralizacji i demokratyzacji w kraju. Warto przy tym pamiętać, że najbardziej istotnym celem reformy samorządowej i reformy administracji publicznej jest przekonanie ludzi o tym, że warunki życia w gminie, powiecie czy województwie, w którym mieszkają, zależą od ich aktywności społecznej.

' zob. M. Bartoszewicz, Krok w stronę decentralizacji. Co przyniesie ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego?, „Współnota” 2000r., nr 23, s. 8 i 9.

Tabela 1

Struktura źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 1999 roku w %

WYSZCZEGÓLNIENIE	GMINY	POWIATY ZIEMSKIE	MIASTA NA PRAWACH POWIATU	WOJEWÓDZTWA SAMORZĄDOWE
DOCHODY WŁASNE	33,5	2,0	28,8	3,7
UDZIAŁY W PODATKACH PAŃSTWOWYCH	24,7	3,3	17,3	15,5
SUBWENCJE	25,4	47,7	33,0	38,9
DOTACJE	14,3	47,0	20,9	41,9
ŚRODKI POZABUDŻETOWE	2,1	0,0	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tabela 2

***Dochody i wydatki sektora finansów publicznych (SFP) w % PKB
w latach 1990-1999***

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dochody SFP	46,3	39,8	45,2	47,7	47,8	46,6	46,5	44,2	43,3	42,9
Wydatki SFP	42,6	43,4	50,0	50,0	50,5	49,2	49,3	48,1	45,9	45,3
Wynik SFP	+3,7	-3,6	-4,8	-2,3	-2,7	-2,8	-2,6	-3,9	-2,6	-2,4

Struktura dochodów publicznych w	1998 r.	w 1999 r.
1. Budżet państwa	56,8%	50,5%
2. Budżety samorządowe	12,0%	11,2%
3. Fundusze celowe	25,2%	26,1%
4. Gospodarka pozabudżetowa	6,0%	5,2%
5. Kasy chorych	—	7,0%

Struktura wydatków publicznych	1998 r.	1999 r.
1. Budżet państwa	40,7%	28,7%
2. Budżety samorządowe	15,2%	20,1%
3. Fundusze celowe	37,6%	37,5%
4. Gospodarka pozabudżetowa	6,5%	5,5%
5. Kasy chorych	—	8,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tomasz Bialas, Bogdan Nogalski

*Motto: Organizacje non - profit istnieją po to,
aby zmieniać ludzi i społeczeństwa.*

P. Drucker

FUNDACJE ŹRÓDŁEM FINANSOWANIA STATUTOWYCH ZADAŃ ORGANIZACJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wstęp

Polskie gminy i powiaty jeszcze przez długi czas będą musiały uzupełniać niedobory swoich budżetów poprzez organizowanie prywatnych środków. Jednym ze sposobów pozyskiwania środków finansowych jest powołanie fundacji. Fundacja, w zasadzie - z natury swojej istoty prawnej i organizacyjnej - jest ona "przeznaczona" do mobilizowania i wykorzystywania różnych źródeł finansowych, umożliwiających realizację założonych celów.

Niestety nie jest jednak tak, że fundację wystarczy powołać i w ten sposób zapewniony zostaje dopływ nowych pieniędzy. W Polsce, w chwili obecnej powołanych do życia jest wiele fundacji. Niestety, równocześnie wiele z nich w zasadzie nie działa, bowiem ich założyciele, a następnie zarządzający faktycznie nie mieli pomysłu na organizowanie sponsoringu (sposobu pozyskiwania funduszy) na rzecz fundacji. Nie mieli też pomysłu na podjęcie innych działań umożliwiających pozyskanie funduszy.'

Fundacja - pojęcie, istota, cele

W potocznym rozumieniu fundacja jest instytucją, która coś komuś funduje. W zasadzie można by się zgodzić z tą "definicją" gdyby nie fakt, że

¹ szerzej patrz: T. Bialas. Zarządzanie organizacją non - profit na przykładzie fundacji, UG, Gdańsk 1996.

nie jest jasne skąd pieniądze na owo "fundowanie" mają się brać. Faktycznie fundacja jest przecież instytucją, która mądrze zarządza funduszami przeznaczonymi na jakiś określony cel lub cele.

Polska ustawa o fundacjach stanowi, iż "fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków."² Z kolei według H. Ciocha fundacja "...jest to jednostka organizacyjna typu zakładowego, wyposażona w osobowość prawną utworzona z inicjatywy osób fizycznych bądź osób prawnych, po to, aby realizować w sposób trwały i na podstawie wpływów uzyskiwanych z przekazywanego im majątku, cele użyteczności publicznej wskazane w akcie fundacyjnym."³

Powyższa definicja określa sześć najważniejszych elementów, które warunkują powstanie i działalność fundacji⁴. Oto one:

- Fundacje są według prawa polskiego osobami prawnymi, których zasadniczym substratem jest majątek (dlatego określamy je jako osoby prawne typu zakładowego).

- Utworzenie fundacji następuje w drodze oświadczenia woli fundatora w postaci aktu fundacyjnego (w formie aktu notarialnego), a także w testamencie

- rozporządzeniem majątkowym na wypadek śmierci, określającego cel fundacji oraz wskazującego składniki majątkowe swego majątku przeznaczone na realizację celu przezeń wytyczonego. Tymi składnikami majątkowymi mogą być zarówno nieruchomości, jak i ruchomości, pieniądze, papiery wartościowe.

- Fundacje mogą realizować wyłącznie cele społeczne lub gospodarczo użyteczne. Warto tu zauważyć, że cel gospodarczo użyteczny nie musi być jednocześnie społecznie użyteczny. Czy mogą więc istnieć fundacje, które nie będą realizowały celów społecznie użytecznych? Oba rodzaje celów mogą występować alternatywnie, mogą też być realizowane równocześnie.

- Specyfika fundacji jako podmiotu realizującego cele społecznie użyteczne powoduje, iż korzysta ona z szeregu przywilejów; świadczenia darczyńców i sponsorów na jej rzecz, także powodują dłań ulgi i zwolnienia.

- Warunkiem funkcjonowania fundacji jest posiadanie odpowiedniej struktury organizacyjnej, umożliwiającej realizację celu i sprawne zarządzanie funduszami.

² Ustawa z dn. 23.02.91r. o zmianie ustawy o fundacjach. Dz.U. Nr 19/1991 poz. 82.

³ H. Cioch: Pojęcie i rodzaje fundacji, Państwo i Prawo nr 2/1987, s. 70. W innej publikacji ten sam autor przytacza nieco inną definicję fundacji stwierdzając, iż: "... Fundacja jest instytucją prawną realizującą cele wskazane przez fundatora, na podstawie przekazanego przez niego majątku oraz za pomocą odpowiedniej struktury organizacyjnej zapewniającej optymalną efektywność w tym zakresie." H. Cioch: Organy i organizacja fundacji w aspekcie prawnoporównawczym. Nowe Prawo 1988 nr 5-6.

⁴ tamże.

-W fundacjach podstawą działania jest majątek a nie osoba - jak np. w spółdzielniach; majątek ten ma stałe, a nie tylko doraźnie służyć celom fundacji; jest to możliwe dzięki wpływowi uzyskiwanym z dobrze ulokowanego majątku lub prowadzonej działalności gospodarczej.

W krajach o gospodarce rynkowej, fundacje traktowane są jako istotne ogniwo w procesie finansowania działalności publicznej. Potwierdzeniem tej opinii niech będzie następujący cytat: "We współczesnych krajach rozwój fundacji jest bardzo pożądanym. Zarówno organy państwowe, jak i samorządy terytorialne oraz poszczególni członkowie społeczeństwa są zainteresowani rozwojem fundacji, bo nawet w najbogatszym kraju finanse państwa i samorządów terytorialnych okazują się niewystarczające do zaspokojenia ciągle rosnących potrzeb społecznych. Fundacje uzupełniają budżety w tym zakresie, wykorzystując przy tym majątek pochodzący z ofiarności społecznej i innych podmiotów. (...) Państwo popierając rozwój fundacji powinno uruchamiać instrumenty skłaniające w tym kierunku. W warunkach gospodarki rynkowej szczególne znaczenie mają instrumenty podatkowe w postaci ulg i zwolnień, dotyczące z jednej strony darowizn na rzecz fundacji, a z drugiej - działalności statutowej i zarobkowej samych fundacji."⁵

Pogląd ten powinien być szeroko propagowany przez wszystkie organizacje sektora non-profit w tym szczególnie ruch fundacyjny.

Fundacje jako obiekt sponsoringu

W obliczu ogromnych potrzeb organizacji samorządu terytorialnego w zakresie pozyskiwania źródeł finansowania rodzi się pytanie czy fundacje mogą być wspomagane przez prywatnych i instytucjonalnych sponsorów na takich samych zasadach jak inne organizacje lub osoby?

W działalności fundacji wspomagających zadania samorządowi lokalnych szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie sponsoringu (wspomaganie ich) ze strony przedsiębiorstw.

Odpowiedź na to pytanie staje się łatwiejsza po uzmysłowieniu sobie kryteriów podejmowania przez przedsiębiorstwa działalności sponsoringowej na rzecz fundacji. Z prowadzonych przez nas badań wynika, że ogólne wydatki na sponsorowanie fundacji nie stanowią dużego udziału w ogólnych środkach wydawanych przez przedsiębiorstwa na działalność sponsoringową.

Zdecydowaną przewagę wśród przedsiębiorstw stanowią te, które przeznaczają na wspomaganie fundacji maksymalnie 10% budżetu promocyjnego. Sytuacja ta wskazuje na dość małe znaczenie fundacji jako potencjalnego podmiotu sponsoringu. Przeznaczanie przez firmy komercyjne z reguły jedynie niewielkiej

⁵ E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbiński, J. Wolniak: *Finanse publiczne*, PWN, W-wa 1995, s. 80.

części ich budżetu sponsoringowego na finansowanie fundacji skłania do dociekań nad sposobami wydawania tych skromnych środków.

W realiach działalności polskich przedsiębiorstw zdecydowany priorytet w sposobach sponsorowania fundacji posiada przekazywanie środków pieniężnych. Świadczenia rzeczowe są przekazywane tylko sporadycznie, natomiast prawie niezauważalne jest deklarowanie pomocy organizacyjnej mimo, że fundacje często jej potrzebują. Nie ma chyba podstaw do twierdzenia, że sytuacja ta ulegnie w najbliższym okresie radykalnej zmianie, szczególnie, że wywiady przeprowadzane w przedsiębiorstwach potwierdzają, iż nie planują one w ciągu następnych kilku lat powiększenia realnych wydatków na sponsorowanie fundacji.

Nie jest to zapewne optymistyczna prognoza dla tych fundacji, które utrzymują się wyłącznie ze środków pozyskiwanych od przedsiębiorstw.

Dla wszystkich zarządzających fundacjami interesującym pytaniem jest jaki rodzaj fundacji podlega sponsorowaniu najczęściej przez przedsiębiorstwa. Nasze badania wskazują, że potencjalni sponsorzy preferują raczej organizacje działające regionalnie niż w skali całego kraju, przy czym kryterium obecności fundacji na obszarze rynku zbytu firmy nie jest kryterium przesądzającym o podjęciu sponsoringu. Oczywiście sponsorzy preferują zdecydowanie fundacje prowadzące stałą działalność natomiast w zasadzie nie są sponsorowane fundacje działające okazjonalnie. Z prowadzonych przez nas badań wynika, że fundacje we własnym programie promocyjnym powinny akcentować regionalizm oraz fakt ciągłego działania (podkreśla to stabilność fundacji i jej długoletnie istnienie).

Fundacje często niestety spotykają się z odmową wspomagania realizowanych przez nie celów. Wywiady ze sponsorami wskazują iż odmawiają oni sponsorowania fundacji przede wszystkim wtedy, gdy nie mają jasności co do celów przez nie realizowanych. Postulatem pod adresem fundacji jest więc klarowne precyzowanie swoich celów oraz przedstawianie ich w możliwie czytelny sposób.

Innym bardzo ważnym powodem odmawiania sponsorowania fundacji może być jej niewielkie rynkowe oddziaływanie. Firmy sponsorujące chcą mieć "przełożenie" poprzez fundacje na otoczenie. Jest to ich - firm - podstawowy element w celu budowania ich image.

Czasami powodem odmowy sponsoringu bywa wyczerpanie budżetu na ten cel przeznaczonego (wywiady przeprowadzone w fundacjach wskazują iż częstym wytłumaczeniem osób reprezentujących firmy sponsorujące jest wyczerpanie budżetu na sponsoring). Firmy sponsorujące posiadają wcześniej założony program sponsoringu, który ma swoje ograniczenia wartościowe i jakościowe; może się więc zdarzyć, że odmowa sponsorowania powodowana jest wyczerpaniem środków wcześniej określonych w budżecie.

Sponsorzy oceniając działalność polskich fundacji bardzo często zauważają, iż nie promują one swej działalności. Jest to cenna informacja dla wszystkich osób zarządzających polskimi fundacjami, zwłaszcza fundacjami o charakterze lokalnym. Mają oni niejako "ułatwione" zadanie, gdyż konkurencja w zakresie promowania swojej działalności jest w zasadzie niewielka. Problemem nie jest więc konkurencja na polu promocji, a raczej zasoby finansowe konieczne do realizacji programu promocji.

Opinia o braku promocji - ze strony fundacji - może fatalnie oddziaływać na potencjalnych sponsorów przy podejmowaniu decyzji o sponsorowaniu danej fundacji. Jeśli bowiem naczelnym celem sponsorującego jest upowszechnienie znajomości firmy wśród obecnych i potencjalnych nabywców to brak nagłaśniania działalności podmiotu sponsorowanego (a więc fundacji) uniemożliwia realizację tego celu.

Niepokojącym - na tym tle - jest fakt, że w przedsiębiorstwach często powtarzana jest opinia o braku zaufania społeczeństwa do instytucji fundacji. Niewątpiliwie przyczyną tego stanu była działalność niektórych (nielicznych) fundacji, które nadużywały swej uprzywilejowanej (podatkowo) pozycji. Przypadki te były szeroko komentowane przez prasę kilka lat temu w okresie intensywnego wzrostu ilości fundacji co na pewno pogłębiło tę nienajlepszą reputację tej instytucji.⁶

Logiczną konsekwencją przedstawionych opinii o fundacjach wypowiedzianych przez sponsorów winno być przedstawienie przynajmniej kilku działań zwiększających szanse fundacji na otrzymywanie wsparcia.

W tabeli 1 zaprezentowano niektóre z nich pogrupowane według zakresów tematycznych.

Tabela 1

Działania zwiększające szanse fundacji na uzyskanie wsparcia sponsorów

a/ Zagadnienia promocji

- Działać jawnie, informować o wynikach działalności
- Promować swą działalność
- Przedstawiać swoje sukcesy i osiągnięcia

⁶ Na potwierdzenie tego faktu warto zacytować kilka tytułów prasowych wymownie świadczących o nagannych działaniach niektórych fundacji. Oto kilka z nich: D. Zagrodzka, Oskarżona fundacja, Gazeta Wyborcza nr 71 z 24.03.95r.; P. Ciemiński, Gabinet ulgi podatkowej. Przegląd Tygodniowy nr 10 z 1993r.; P. Kwiatkowski, Zwolnieni z uczciwości. Statuty fundacji dają sposób na oszukanie fiskusa, Przegląd Tygodniowy nr 10 z 1993r.; J. Kregft, Fundacje pod pręgierzem. Co spreawia, że pieniędzy nie starcza na kulturę i oświatę, a jednocześnie rozkwitają instytucje powoływane do niesienia im pomocy, czyli fundacje czerpiące z [państwowej kieszeni, Dziennik Bałtycki nr 267 z 13.11.1992r.; M. Giedz, Tajemnicza fundacja, Dziennik Bałtycki z 29.09.95r.

- Zapoznawać opinię publiczną z efektami działalności

- Bardziej skutecznie współpracować z mediami
- Eksponować swoich sponsorów

I) Zagadnienia celów działania

- Jasno określać cele i dawać rzeczywiste przykłady ich realizacji
- Posiadać jasne, społecznie użyteczne cele
- Bardziej realnie określać swoje zadania i cele
- Posiadać czytelny program działalności

c/ Zagadnienia współpracy ze sponsorami

- Zdobywać zaufanie sponsorów

- Rozliczać się przed sponsorami

- Umieć docierać do sponsorów

- Przygotowywać wnioski sponsoringowe tak, aby miały one charakter ofert marketingowych

d/ Zagadnienia organów zarządzających

- Posiadać wiarygodne społecznie organy kontrolno - nadzorcze
- Przyciągać do swych organów zarządzających osoby o wysokim morale

e/ Zagadnienia finansowania działalności

- Nie nastawiać się na zyski
- Posiadać realny program finansowy

t Zagadnienia zaufania otoczenia

- Uczciwie działać
- Uzyskiwać rekomendacje uznanych autorytetów

źródło: opracowanie własne

Powyższe zestawienie pokazuje, iż dla potencjalnego sponsora istotnymi czynnikami skłaniającymi do ewentualnego wspomagania fundacji są: jasność i precyzja w sformułowaniu celów jej działalności, sposoby promowania przez nią swej działalności oraz umiejętność współpracy ze sponsorami. Można w tym miejscu wypowiedzieć opinię, że jednym z naczelných bieżących zadań fundacji w Polsce jest poprawa działalności promocyjnej.

Promocja fundacji

Literatura poświęcona marketingowi biznesowemu stwierdza, iż "promocja jest to oddziaływanie na odbiorców produktów danej firmy, polegające na przekazywaniu im informacji, które mają w odpowiednim stopniu zwiększać wiedzę na temat towarów firmy i samej firmy w celu stworzenia dla nich preferencji na rynku. Jest to więc taki sposób komunikowania się firmy z otoczeniem, który w efekcie ma się przyczynić do zwiększenia popytu na towary sprzedawane przez daną firmę".⁷

Jednakże działalność promocyjna jest właściwa nie tylko dla organizacji biznesowych. Jak wskazują Reece i O'Grady "promocja jest działalnością realizowaną nie tylko przez organizację biznesową. Rosnąca ilość organizacji non-profit wdraża swoje unikalne programy promocyjne".⁸ Promocję organizacji non-profit można zdefiniować jako oddziaływanie na odbiorców usług lub produktów oraz potencjalnych sponsorów, polegające na informowaniu o działalności organizacji w celu zwiększenia zainteresowania nią samą, jak i świadczonymi usługami lub wytwarzanymi produktami oraz kreowaniu jej pozytywnego wizerunku. Głównym celem promocji jest więc zapoznanie potencjalnych klientów oraz sponsorów z działalnością organizacji.

Promocja umożliwia systematyczne komunikowanie się organizacji z otoczeniem. Stanowi więc jedną z podstawowych cech koncepcji marketingu. Ponieważ w przypadku organizacji non-profit promocja polega w dużej mierze na procesie komunikowania się z otoczeniem, to ten element marketing-mixu nazywany jest przez niektórych autorów komunikacją.⁹ Promocja, będąc częścią marketing-mixu, składa się z elementów, które wspólnie tworzą tzw. promotion-mix. Elementami tymi są: reklama, aktywizacja sprzedaży, merchandising, sprzedaż osobista, sponsoring i public relations¹⁰. Spośród wymienionych powyżej elementów jedynie merchandising nie ma zastosowania w działalności organizacji non-profit a więc również fundacji."

⁷ A. Sznajder: *Sztuka promocji, czyli jak najlepiej zaprezentować siebie i swoją firmę*, Businessman Book, Warszawa 1993, s.4.

⁸ Barry L. Reece, James R O'Grady: *Business* Houghton Mifflin Company, Boston 1987. s.384.

⁹ por. R.N.Bloom, W.D.Novell: *Problems and Challenges in Social Marketing*, Journal of Marketing, Spring 1982, s. 84.

¹⁰por. T.Sztucki: *Promocja, reklama, aktywizacja sprzedaży*, Agencja Wydawnicza PLACET, Warszawa 1995. s.19.

" twierdzenie takie jest zasadne w przypadku zdefiniowania merchandisingu jako „zespołu działań promocyjnych stosowanych w miejscach sprzedaży detalicznej obejmujący planowanie i promocję sprzedaży poprzez umiejętną prezentację produktów na odpowiednim rynku i we właściwym czasie, reklamę, aktywizację sprzedaży i bezpośrednią obsługę handlową nabywców" por. T. Sztucki, *Promocja, reklama, aktywizacja sprzedaży*, op. cit. s. 213.

Reklama

Stanowi często jedną z najbardziej widocznych (choć niekoniecznie najważniejszych) form promocji. Reklamę możemy zdefiniować jako wszelkie płatne formy bezosobowej prezentacji i wspierania idei, dóbr i usług przez konkretnego identyfikowalnego nadawcę.¹² Reklama w fundacjach może być wykorzystywana zarówno dla pozyskiwania źródeł finansowania (oddziaływanie na donatorów) jak i zachęcania do nabywania towarów lub usług (oddziaływanie na klientów). W obu przypadkach wybór mediów przekazu reklamy uzależniony jest od ilości i rozproszenia rynku docelowego. W przypadku dużej ilości rozproszonych odbiorców reklamy stosowane bywają media publiczne o dużym zasięgu. W polskiej praktyce najbardziej znanym i odpowiednim przykładem jest niewątpliwie Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, korzystająca przede wszystkim z telewizji ogólnopolskiej i radia ogólnopolskiego z uzupełniającym współdziałaniem lokalnych rozgłośni radiowo-telewizyjnych. W sytuacji małego rozproszenia rynku docelowego lub jego niewielkiej liczebności bardziej zasadne (i efektywne) jest wykorzystywanie innych, selektywnych środków przekazu takich jak specjalistyczne periodyki, plakaty czy listy.¹³ Niektóre fundacje zagraniczne poszukują kandydatów do programów stypendialnych za pomocą listów rozsyłanych do polskich uczelni. Fundacja Stefana Batorego natomiast w tym samym celu wykorzystuje prasę ogólnopolską, ale jedynie taką, którą potencjalnie mogą czytać poszukiwane osoby.¹⁴ Wiele polskich niewielkich fundacji poszukuje środków finansowych rozsyłając listy do miejsc w których spodziewają się otrzymać pomoc. Gdyby polskie uczelnie chciały wspomagać swoje budżety, mogłyby utrzymywać kontakty ze swoimi absolwentami i namawiać ich do sponsorowania działalności. W tym celu można by wykorzystać przede wszystkim kontakt listowny oraz specjalistyczne periodyki.¹⁵

Wielkość środków finansowych przeznaczanych na kontakt z rynkami docelowymi może wzbudzać kontrowersje. Są to przecież środki w dużej części pochodzące z darowizn. W niektórych krajach zachodnoeuropejskich toczą się dyskusje, jaka część rocznego budżetu organizacji non-profit może być wydawana na reklamę.¹⁶

¹² por. M.Otte: *Marketing*, Spółka GRATIS, Wrocław 1991, s. 100.

¹³ ciekawe rady w zakresie współpracy z mediami i przygotowywania materiałów promocyjnych patrz w: M.Maciejowski, E.C.Martin: *Institutional Strengthening and Resource Development for Non-Governmental and Local Authorities in the Baltic Sea Region*, Ecobaltic Fundation, Gdańsk 1995, s. 22 i dalsze.

¹⁴ wykorzystywane są przede wszystkim: *Gazeta Wyborcza* i *Rzeczpospolita*.

¹⁵ Uczelnie amerykańskie powszechnie wykorzystują fakt emocjonalnego związania absolwentów z uczelnią utrzymując stały kontakt listowny, organizując kluby absolwenta, zapraszając na coroczne zjazdy.

Sprzedaż osobista

To bezpośredni kontakt sprzedającego z nabywcą, stanowiący silne oddziaływanie promocyjne i prowadzący w większości przypadków do szybkiej reakcji nabywcy.¹⁷ W organizacjach non-profit a w tym również w fundacjach sprzedaż osobista odgrywa szczególnie silną rolę w procesie zdobywania funduszy.¹⁸ Jest ona efektywna w przypadku istnienia niewielkiej ilości potencjalnych donatorów, którzy jednak przekazują na tyle duże dotacje, że organizacja może dzięki nim realizować cele statutowe. Zdarza się, że organizacje podejmują "masową" sprzedaż osobistą poprzez współpracujących wolontariuszy. Polega to na ulicznym lub domokrażnym zachęcaniu do świadczeń na rzecz organizacji lub jakiegoś konkretnego celu. Coraz częściej możemy zauważyć na naszych ulicach ludzi (często bardzo młodych) namawiających przechodniów do świadczeń na określone cele. Sukces tak organizowanej "sprzedaży" zależy od tego czy idea lub organizacja jest wcześniej znana potencjalnym donatorom oraz od umiejętności "sprzedawców" do nawiązywania bezpośrednich kontaktów osobistych. Ten drugi element jest często trudny do spełnienia, gdyż w roli "sprzedawców" występują zwykle wolontariusze nie mający fachowego przeszkolenia ani doświadczenia. Tak więc pierwszą czynnością jaką powinni wykonać organizatorzy takich akcji jest szkolenie lub choćby instruktaż dla ochotników o zasadach i sposobach nawiązywania kontaktów. W warunkach polskich dodatkową trudnością w przeprowadzaniu takich akcji jest ogólny brak zaufania społeczeństwa do wszelkich działań domokrażców oraz ulicznych sprzedawców. Ważnym więc staje się wyposażenie "sprzedawców" w odpowiednie dokumenty potwierdzające autentyczność przedstawianych przez nich faktów.

Sprzedaż osobista odgrywa również pewną rolę w procesie upowszechniania usług lub idei. Dobrym przykładem, często perfekcyjnie realizowanej "sprzedaży" idei są różnego rodzaju nowoczesne przejawy działalności misyjnej. W Polsce najbardziej znanymi "sprzedawcami" wiary, realizującymi często w sposób niezwykle profesjonalny sprzedaż osobistą, są niewątpliwie Świadkowie Jehowy.

¹⁷ Dyskusja taka nasiliła się np. kilka lat temu kiedy to wykryto, iż jedno z większych francuskich stowarzyszeń do walki z rakiem ARC przeznaczyło na reklamę i Public relations 73% budżetu. W dyskusji padały głosy, iż dobrze zarządzana fundacja powinna wydawać na własne potrzeby jak najmniej środków, ale z drugiej strony podkreślana była konieczność pnoszenia kosztów na kontakt z otoczeniem. Pojawiły się nawet próby ustalenia uniwersalnej nieprzekraczalnej bariery wydatków promocyjnych, którą określono na 20% rocznego budżetu. Na podstawie: A.M. Morice: Fundacje: szczytne cele i koszty własne, The Wall Street Journal Europe, Gazeta Wborcza, 29.01.96.

¹⁸ por. TSztucki: Promocja, reklama, aktywizacja sprzedaży, op. cit. s. 217.

¹⁹ por. B.P. Shapiro: Marketing for nonprofit organizations, Harvard Business Review, September-October 1973, s. 128.

Aktywizacja sprzedaży

Jest ważną formą promocji dla organizacji biznesowych. W przypadku tych organizacji jest to działalność "...polegająca na dodawaniu, w ściśle określonym czasie, dodatkowych wartości do oferowanych towarów i usług, dla stymulowania zakupów dzięki korzyściom uzyskiwanym przez nabywców."¹⁹ Fundacje mogą w ograniczonym zakresie, stosować tego typu działanie. Może ono polegać np. na umożliwianiu "zasłużonym" sponsorom przynależności do tworzonych klubów sponsora lub nagłaśnianie faktu, iż dana osoba lub organizacja jest sponsorem. Działań takich często oczekują sponsorzy, traktując je jako produkt otrzymywany w zamian za zapłaconą przez nich cenę (np. w postaci przekazanych środków pieniężnych).

Sponsoring jest funkcją promocji, która może być rozpatrywana samodzielnie lub jako część public relations. Wiele fundacji jest niejako zobligowana do realizowania tej funkcji. Fundacje mają przecież wpisaną w swą działalność funkcję sponsorowania określonych osób, instytucji lub przedsięwzięć. Działania te mogą być jednak wykorzystywane również w celu zachęcenia potencjalnych donatorów do przekazywania świadczeń na rzecz organizacji. Dla przykładu Fundacja Stefana Batorego wspomagając inne organizacje²⁰ może otrzymywać zwiększone wsparcie ze strony zagranicznych fundacji.²¹

Public relations

Organizacja powinna posiadać kontakty nie tylko z potencjalnymi odbiorcami produktów lub usług lub donatorami, ale również z szeroką zainteresowaną publicznością. Tę ostatnią możemy zdefiniować jako: każdą grupę, która aktualnie bądź potencjalnie interesuje się tym lub ma wpływ na to czy organizacja jest w stanie osiągnąć wyznaczone cele.²² Działania w zakresie public relations powinny zapewnić organizacji pozytywne relacje z publicznością. W literaturze można odnaleźć poglądy, iż niektóre organizacje non-profit są najbardziej "tajnymi" organizacjami spośród wszystkich działających.²³ A tymczasem, jak pisze T. Wolf "...częścią ich odpowiedzialności jest szerokie promowanie działalności oraz poszukiwanie wśród różnych ludzi opinii i uwag na temat tej działalności."²⁴ Tak więc, częścią powinności organizacji powinno

¹⁹T. Sztucki: Promocja ... op.cit. s.209.

²⁰ fundacja wspomagała m.in. takie organizacje jak: Krakowską Fundację Kulturu, Ogólnopolski Klub Miłośników Litwy, Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne Sołtysów w Koninie, Fundację „Sprawni Inaczej” w Gdańsku, Schronisko Matek Ciężarnych „Betlejem” we Wrocławiu, Ośrodek Edukacji Ekologicznej Eko-Oko.

²¹ fundacja jest wspierana m.in. przez: Ford Foundation, Know How Fund, German Marshall Fund of the United States.

²² por. P.Kotler: Marketing Gebethner & S-ka, 1994, s. 621.

Fundacje źródłem finansowania statutowych zadań organizacji samorządu terytorialnego

być nawiązywanie szerokich kontaktów z publicznością, często choćby dlatego, że organizacje non-profit czyli również fundacje dysponują środkami społecznymi; społeczność powinna więc być poinformowana o sposobach dysponowania tymi środkami.

Wiele organizacji próbuje zapewnić sobie przychylne nastawienie publiczności poprzez zaangażowanie do ciał kolegialnych znanych osobistości. Ma to stanowić pewną legitymizację ich działań, wzbudzenie wiary, że podejmowane inicjatywy są ze wszech miar pożądane i cenne, że nie ma w nich prób np. oszustw czy malwersacji finansowych.

Działalność w zakresie public relations powinna w zasadzie skupiać się na następujących elementach²⁵:

- stosunki z prasą; powinny one umożliwić szerokiej publiczności "lokalizację" organizacji,
- nadawanie rozgłosu sprawie; publiczność powinna się dowiedzieć w jakiej sprawie organizacja powstała,
- komunikacja organizacji; obejmuje działania komunikacyjne prowadzone wewnątrz i na zewnątrz organizacji,
- lobbying; polega na kontaktowaniu się z i przekonywaniu członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych,
- doradztwo; polega na doradzaniu kierownictwu organizacji w kwestiach związanych ze społecznymi aspektami funkcjonowania organizacji, jego pozycją i image.

Niezwykle istotną sprawą w programowaniu public relations jest dobranie właściwych środków przekazu. Jednym z nich może być np. organizowanie imprez. "Organizowanie imprez jest szczególnie ważną umiejętnością dla popularyzacji akcji zbierania pieniędzy przez organizacje typu non-profit. Osoby prowadzące takie akcje tworzą cały repertuar specjalnych imprez: uroczystości rocznicowych, wystaw artystycznych, aukcji, wieczorów charytatywnych, gier w bingo, sprzedaży książek lub ciastek, konkursów, potańcówek, obiadów, targów, pokazów mody, przyjęć w niezwykłych miejscach, wyprzedaży staroci, wycieczek oraz masowych wycieczek pieszych."

Polskie organizacje non-profit, zdając sobie sprawę z konieczności komunikowania się z otoczeniem wydają własne pisma i biuletyny.

Skuteczność public relations związana jest z trzema charakterystycznymi cechami²⁷:

²⁵ por. T.Wolf: *The Nonprofit Organization. An operating manual*, Prentice Hall Press, New York 1987, s. 72.

²⁶ tamże, s.31.

²⁷ por. P.Kotler: *Marketing ... op.cit.* s. 621

²⁸ tamże, s. 624

- wysoką wiarygodnością; autentyczność ogólnych wiadomości jest zwykle większa niż wiadomości przekazywanych za pomocą reklam,
- zaskoczenie; nawet osoby unikające reklamy mogą odebrać przekaz public relations,
- wyróżnienie; public relations może wyróżnić daną organizację wśród innych działających w tej samej "branży".

Wszystkie opisane wyżej elementy promocji winny być brane pod uwagę przez członków zarządów i innych organów powoływanych i skutecznie działających fundacji.

Zakończenie

Powołanie fundacji jest zadaniem stosunkowo prostym i dającym się przeprowadzić w krótkim czasie. Nie jest jednak możliwe wykorzystywanie instytucji fundacji do pozyskiwania nowych źródeł finansowania bez wcześniejszego przemyślenia sposobów działania. Najlepszym chyba sposobem na spowodowanie użytecznych refleksji o szansach i zagrożeniach działania fundacji jest napisanie dla niej planu działania troszkę nieszczęśliwie zwanego biznes planem oraz planu marketingowego, a więc wykorzystanie tych narzędzi, które od lat z powodzeniem stosują organizacje biznesowe. Tak przygotowana fundacja ma szansę nie tylko na uzyskanie zrozumienia u potencjalnych sponsorów, ale również (a może dzięki temu) na skuteczne realizowanie zapisanych w jej statucie celów.

Bibliografia

1. L. Barry, Reece, 3. P. O'Grady. Business Houghton Mifflin Company, Boston 1987
2. T. Białas. Zarządzanie organizacją non - profit na przykładzie fundacji, UG, Gdańsk 1996
3. P. N. Bloom, W. D. Novell: Problems and Challenges in Social Marketing, Journal of Marketing, Spring 1981
4. P. Ciemiński, Gabinet ulgi podatkowej, Przegląd Tygodniowy 1993 nr 10
5. H. Cioch: Pojęcie i rodzaje fundacji, Państwo i Prawo nr 1987 nr 2
6. H. Cioch: Organy i organizacja fundacji w aspekcie prawno porównawczym, Nowe Prawo 1988 nr 5-6
7. E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, J. Wolniak: Finanse publiczne, PWN, Warszawa 1995
8. M. Giedz, Tajemnicza fundacja, Dziennik Bałtycki z 29.09.1995
9. P. Kotler: Marketing Gebethner & S-ka, 1994
10. Kreft, Fundacje pod prężeniem. Co sprawia, że pieniędzy nie starcza na kulturę i oświatę, a jednocześnie rozkwitają instytucje powoływane do niesienia im pomocy, czyli fundacje czerpiące z państwowej kieszeni, Dziennik Bałtycki 1992 nr 267
11. P. Kwiatkowski, Zwolnieni z uczciwości. Statuty fundacji dają sto sposobów na oszukanie fiskusa, Przegląd Tygodniowy 1993 nr 10
12. Maciejowski, E. C. Martin: Institutional Strengthening and Resource Development for Non-Governmental Organizations and Local Authorities in the Baltic Sea Region, Ecobaltic Foundation, Gdańsk, 1995
13. A. M. Morice: Fundacje: szczytne cele i koszty własne, The Wall Street Journal Europe, Gazeta Wyborcza, 29 stycznia 1996
14. Otte: Marketing, Spółka GRATIS, Wrocław 1991
15. B. P. Shapiro: Marketing for nonprofit organizations, Harvard Business Review, September-October 1973
16. Sznajder: Sztuka promocji, czyli jak najlepiej zaprezentować siebie i swoją firmę, Businessman Book, Warszawa 1993
17. T. Sztucki: Promocja, reklama, aktywizacja sprzedaży, Agencja Wydawnicza PLACET, Warszawa 1995
18. Ustawa z dnia 23 lutego 1991 roku o zmianie ustawy o fundacjach. Dz. U. Nr 19/1991 poz. 82
19. Wolf: The Nonprofit Organization. An operating manual, Prentice Hall Press, New York 1987
20. D. Zagrodzka, Oskarżona: fundacja, Gazeta Wyborcza 1995 nr 71

ZWIĄZKI KOMUNALNE W POLSCE - DEMOKRATYCZNĄ INSTYTUCJĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Reforma ustrojowa państwa i dziesiąta rocznica funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce skłaniają do głębszego spojrzenia na dokonujące się zmiany i funkcjonowanie struktur samorządowych zarówno z punktu widzenia regulacji prawnomiędzynarodowych, jak i prawa krajowego. Mając to na uwadze, przedmiotem analizy warto uczynić instytucję związku komunalnego.

Coraz bardziej bowiem uświadamianą potrzebą, a nie-jednokrotnie także koniecznością - gdy chodzi o efektywną realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego - staje się ich współdziałanie w tej formie.

Instytucja związku komunalnego może stanowić panaceum w sytuacji nieproporcjonalności zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do ich możliwości, kiedy nie są w stanie tych zadań wykonać samodzielnie bądź za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych. Pośrednio świadczy o tym także wzrastające zainteresowanie samych jednostek samorządu terytorialnego tą formą współdziałania komunalnego.

Praktyczne zastosowanie związków komunalnych jest bardzo różnorodne. Jak do tej pory, związki komunalne były tworzone przede wszystkim w celu realizacji określonych zadań z zakresu ochrony środowiska, gospodarki odpadami komunalnymi, zaopatrzenia w wodę, gaz, energię elektryczną oraz komunikacji zbiorowej i telefonizacji.

Instytucja związków komunalnych może być zatem wykorzystywana w wielu dziedzinach działalności samorządu terytorialnego, zwłaszcza, że przyjęte rozwiązania prawne umożliwiają powstawanie i likwidowanie tej formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego w zależności od potrzeb.

Instytucja związków komunalnych nie jest w naszym systemie nowa i nieznaną, wywodzi się bowiem z głębokich polskich tradycji. W przeszłości

doczekała się także monograficznych opracowań o fundamentalnym znaczeniu.¹

Ustawodawca nie określa *expressis verbis* związków komunalnych, aczkolwiek odnaleźć można przepisy odnoszące się do ich istoty. Związki jednostek samorządu terytorialnego stanowią ustawowo przewidzianą formę zrzeszania się w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych na rzecz wspólnoty samorządowej. Z uwagi na to, że zostają powołane dla realizacji określonych celów bądź zadań publicznych określa się je także związkami celowymi.

Z uwagi na to, że normatywne ustalenia nie dają podstaw do wyczerpującego określenia związków komunalnych, niezbędne okazuje się wyinterpretowanie istoty związków komunalnych z całokształtu rozwiązań prawnych odnoszących się do związków komunalnych, w szczególności z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, przepisów Konstytucji RP i trzech ustaw ustrojowych: ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa.

W art. 10 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę dnia 26 kwietnia 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego² przyznano społecznościom lokalnym uprawnienie do zrzeszania się przy wykonywaniu swoich uprawnień w celu realizacji zadań stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania. Współpraca taka jest dopuszczalna jedynie w granicach określonych ustawą. Podobne uprawnienie przyznał jednostkom samorządu terytorialnego polski ustrojodawca w art. 172 Konstytucji RP, zaś zasady, na jakich mogą one korzystać z tego uprawnienia określa ustawa zwykła.

Ustawodawca upoważnił gminy do tworzenia związków międzygminnych w art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Stosownie do brzmienia tej normy, związki międzygminne mogą być tworzone w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Analogiczne rozwiązanie prawne ustawodawca wprowadził w odniesieniu do powiatów, upoważniając je w art. 65 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, do tworzenia związków z innymi powiatami. W art. 74 ustawy o samorządzie powiatowym upoważnił także miasta na prawach powiatu do tworzenia zarówno związków z innymi powiatami, jak i z gminami. Ustawodawca dopuszcza zatem tworzenie związków przez jednostki samorządu terytorialnego także różnych szczebli, w zależności od określonych potrzeb, w tym także nie sąsiadujące ze sobą terytorialnie. Nieco inaczej natomiast ustawodawca reguluje ustanawianie związków z udziałem województw. W art. 18 pkt 18 ustawy o samorządzie województwa upoważnił wprawdzie sejmik województwa do podejmowania uchwał w sprawie tworzenia związków, stowarzyszeń, fundacji oraz ich

¹ por. T. Bingo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; K. Windakiewicz, *Prawo o związkach międzykomunalnych. Studium ogólnoporównawcze i obowiązujące obecnie przepisy polskie*, Warszawa 1929.

² Dz. U. z 1994r. Nr 124, poz. 607.

rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich, niemniej jednak nie uregulował w cytowanej ustawie ani procedury tworzenia, ich organizacji, ani statusu prawnego związków z udziałem województwa. W praktyce zatem przyjęte rozwiązanie uniemożliwia tworzenie takich związków.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego mogą być jednocześnie członkiem więcej niż jednego związku. Są samodzielne w zakresie wystąpienia z inicjatywą współdziałania. Tworzenie związku ma, co do zasady, charakter dobrowolny. Gmina może jednak zostać zobowiązana do jego utworzenia - ustawodawca przewiduje bowiem możliwość tworzenia związków obligatoryjnych, w których uczestnictwo gminy jest obowiązkowe. Nałożenie obowiązku utworzenia związku międzygminnego może nastąpić tylko w drodze ustawy, która nie może mieć charakteru generalnego.

Ustawa nakładająca obowiązek utworzenia związku powinna określić istotne elementy jego statusu - zadania związku oraz tryb zatwierdzenia statutu związku. W doktrynie został sformułowany pogląd, że nie ma przeszkód, aby w związkach międzygminnych o charakterze obowiązkowym mogły jednocześnie uczestniczyć gminy na zasadzie dobrowolnego przystąpienia, pod warunkiem akceptowania postanowień wynikających z ustawy nakładającej obowiązek utworzenia związku³. Zgodnie z zasadą dobrowolności, w trakcie trwania związku poszczególni członkowie mogą z niego występować, natomiast nowi członkowie mogą do niego wstępować. Uznaniu zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego pozostawiono określenie liczby jednostek mogących utworzyć związek, mogą go zatem utworzyć co najmniej dwie jednostki.

Kompetencje do tworzenia związków przysługują wyłącznie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Utworzenie związku wymaga podjęcia stosownych uchwał przez rady zainteresowanych gmin (powiatów). Podjęcie uchwały o ukonstytuowaniu związku jest niezbędnym, ale nie jedynym warunkiem jego utworzenia. Procedura tworzenia związku wymaga uprzedniego uzgodnienia z innymi uczestnikami zarówno tego zamiaru, jak i wszystkich istotnych elementów określających zadania i sposób działania związku, a także przyjęcia jednobrzmiącego statutu związku przez rady wszystkich zainteresowanych jednostek wymienionych w statucie, jako jego uczestnicy. Ponadto gmina ma obowiązek poinformowania wojewody o zamiarze przystąpienia do związku, a obowiązek ten dotyczy zarówno tworzenia nowych związków międzygminnych, jak i przystępowania do już istniejących. Obowiązku takiego nie mają powiaty. Należy zauważyć, że z obowiązku gminy poinformowania wojewody o zamiarze przystąpienia do związku nie wynikają żadne uprawnienia wojewody do wyrażenia sprzeciwu na przystąpienie do

³ S. Piątek, Ustawowe podstawy związków komunalnych, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 69.

związku, ponieważ prawodawca nie przyznał jemu środków prawnych umożliwiających reglamentowanie tworzenia związków przez j. s. t. oraz przystępowanie do nich, z jednym zastrzeżeniem⁴. Wojewoda może, jako organ nadzoru, stwierdzić nieważność uchwały rady gminy (powiatu) z powodu jej sprzeczności z prawem. W takim przypadku jednak wyłączona jest możliwość ingerencji o charakterze celowościowym (w oparciu o kryteria rzetelności, celowości bądź gospodarności)⁵. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że jedynie w odniesieniu do związków powiatów prawodawca uregulował procedurę odmowy wpisu do rejestru związków powiatów, czego nie uczynił w przypadku związków międzygminnych.

Związki międzygminne i związki powiatów stanowią odrębne podmioty od jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek⁶. Tworzone w celu wykonywania zadań publicznych - są podmiotem prawa publicznego. Elementem podmiotowości związku jest posiadanie przez niego osobowości prawnej. Warunkiem nabycia przez związek osobowości prawnej jest jego zarejestrowanie. Rejestr związków gmin prowadzi Prezes Rady Ministrów⁷, natomiast rejestr związków powiatów - minister właściwy do spraw administracji publicznej⁸. Związki nabywają osobowość prawną dopiero po zarejestrowaniu, z datą ogłoszenia statutu związku⁹, w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁰.

Istotą związku komunalnego jest wspólne wykonywanie przekazanych zadań publicznych subsydiarnie, tzn. zamiast tworzących go jednostek samorządu terytorialnego". O rodzaju przekazanych zadań związkowi decydować będą wspólnie organizatorzy związku. Wykonanie zadań będzie polegać na współdziałaniu jednostek tworzących związek. W odniesieniu do związków jednostek samorządu terytorialnego nie obowiązuje zasada uniwersalnego zakresu zadań. W doktrynie podkreśla się, że u podstaw utworzenia związku może leżeć przekazanie zadań publicznych mieszczących się w zakresie działania poszczególnych jednostek, zarówno własnych, jak i zleconych z zakresu administracji rządowej, z wyjątkiem tych zadań, których ustawa je przekazująca lub porozumienie wyraźnie zabrania wykonywania w formie związku. Zadania związku mogą polegać zarówno na podejmowaniu czynności

⁴ Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1992, s. 81.

⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 138.

⁶ zob. wyrok NSA z dn. 27 września 1994r., SA/Ld 1906/94, „Wspólnota” 1995, nr 32, s.16

⁷ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 16 sierpnia 1990r. w sprawie rejestracji związków międzygminnych (MP Nr 33, poz. 266)

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 27 września 1999r. w sprawie zasad i trybu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statatów związków (Dz.U. Nr 10, poz. 92).

⁹ zob. wyrok NSA z dn. 27 września 1994r., SA/Ld 1906.94, „Wspólnota” 1995, nr 32, s.16.

¹⁰ por. par. 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 22 stycznia 1999r. w sprawie zasad i trybu wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego (Dz.U. Nr 9, poz. 78).

¹¹ Tak Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995r., nr 4, s. 58.

prawnych (akty normatywne lub akty indywidualne władcze w celu załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej), prowadzeniu działalności gospodarczej, jak i wykonywaniu zadań z zakresu administracji świadczącej¹².

Ustawodawca wprowadza domniemanie przeniesienia na utworzony związek wszystkich praw i obowiązków uczestników związku związanych z wykonywaniem przekazanych jemu zadań. Konsekwencją przeniesienia na związek określonych zadań publicznych jest bowiem jednocześnie przeniesienie praw i obowiązków związanych z ich wykonaniem. Wszystkie prawa i obowiązki jednostek tworzących związek związane z wykonywaniem zadań jemu przekazanych przechodzą na związek - z mocy ustawy - z dniem ogłoszenia statutu związku. Do czasu ogłoszenia statutu związku odpowiedzialność za realizację przekazanych związkowi zadań publicznych ponosi jednostka samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawową zasadą samodzielności związku w zakresie wykonywania zadań publicznych, związek wykonuje przekazane zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; za wykonywanie powierzonych jemu zadań ponosi odpowiedzialność, zarówno administracyjnoprawną, jak i cywilnoprawną. Jednostki będące uczestnikami związku za zobowiązania związku nie ponoszą odpowiedzialności bezpośredniej swoim majątkiem.

Związek jednostek samorządu terytorialnego nie jest w stanie realizować zadań in pleno. Stąd też, będąc osobą prawną, działa przez swoje organy określone ustawowo¹³. Ustawodawca przewiduje organ stanowiący i kontrolny oraz organ wykonawczy związku komunalnego. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. Skład zgromadzenia związku międzygminnego jest kształtowany zarówno postanowieniami ustawowymi, jak i statutowymi. Z mocy prawa w skład zgromadzenia związku wchodzi wójtowie i burmistrzowie (prezydenci) gmin uczestniczących w związku. Z każdej gminy w skład zgromadzenia wchodzi co najmniej jeden przedstawiciel gminy. Zasada, że każda gmina jest reprezentowana w związku przez jednego przedstawiciela ma charakter fakultatywny. Statut związku może bowiem przyznać gminie prawo wyznaczenia dodatkowych przedstawicieli. Liczba członków zgromadzenia równa jest liczbie gmin - członków związku, tylko o ile statut związku nie stanowi inaczej. Może on przyznawać poszczególnym gminom uprawnienie delegowania dodatkowego przedstawiciela. Ustawodawca nie ogranicza kręgu osób, którym można powierzyć funkcję reprezentowania gminy w związku międzygminnym, jak to czyni w przypadku wyznaczenia innego reprezentanta gminy w związku zamiast wójta lub burmistrza

¹² * Tak Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny 1991, nr 10, s. 70.

¹³ „Wyrok NSA z dn. 27 września 1994r., SA/Ld 1906/94, „Wspólnota” 1995, nr 32

(prezydenta)¹⁴. Niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie gminy reprezentacji w zgromadzeniu.

W przypadku związku powiatów, w skład zgromadzenia wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku. Zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu.

Do zgromadzenia związku należą kompetencje stanowiące i kontrolne w sprawach przekazanych związkowi przez jego uczestników. Kompetencje zgromadzenia związku wiążą się zatem z zakresem zadań powierzonych temu związkowi. Zgromadzenie związku może działać jedynie w zakresie zadań wyraźnie powierzonych związkowi.

Kolegialnym organem związku międzygminnego i związku powiatów jest zarząd związku. Do powołania zarządu związek jest obowiązany z mocy ustawy. Sam ustawodawca nie przesądza, ilu członków powinien liczyć zarząd, pozostawia to regulacji statutowej¹⁵. Nie określa w ustawie zakresu kompetencji zarządu. Wynika z niej tylko, że mają to być zadania i kompetencje wykonawcze. Zadania i kompetencje zarządu powinny zatem zostać sprecyzowane w statucie związku.

Ustawodawca upoważnia zgromadzenie związku do powoływania i odwoływania zarządu związku. Zarząd jest powoływany, co do zasady, spośród członków zgromadzenia. Ustawodawca zezwala jednak na wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia, o ile przewiduje to statut związku (powołanie członków zarządu spoza składu zgromadzenia wymaga zatem odpowiedniej regulacji statutowej). W przypadku wyboru członków zarządu spoza członków zgromadzenia, liczba członków zarządu wybranych spoza tego gremium nie może jednak przekraczać 1/3 składu zarządu związku.

Należy zauważyć, że pomimo wspólnych podstaw prawnych wewnętrzna struktura poszczególnych związków komunalnych może być w ramach tych podstaw bardzo zróżnicowana. Każdy związek komunalny powinien posiadać własny statut, co de facto umożliwia dostosowanie podstawowych reguł ustawowych do konkretnych warunków. Ustawodawca jedynie w sposób ogólny określa ustawowe ramy tej instytucji i pozostawia inicjatorom utworzenia związku komunalnego dość szeroką swobodę w omawianym zakresie (np. wprawdzie formułuje wymagania formalne pod względem treści statutu związku ale już nie określa jak statut w danych przypadkach ma stanowić; co do określenia składu, sposobu wyboru i odwołania organów ustawowych związku formułuje jedynie określoną dyrektywę, która znajdzie zastosowanie, o ile jednostki tworzące związek nie postanowią inaczej; uznaniu organizatorów

¹⁴ Rada gminy może delegować jako dodatkowego przedstawiciela również osoby nie wchodzące w skład organów gminy.

¹⁵ W doktrynie postuluje się, aby zarząd związku liczył nie więcej niż 6 członków, większa liczebność zarządu obniży bowiem sprawność działania. Tak B. Dolnicki, Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe, Kraków 1999, s. 141.

pozostawia określenie bliższej organizacji organu wykonawczego związku). Przyjęte rozwiązanie należy ocenić jako trafne, także z tego powodu, że z obserwacji *praktyki wynika, iż zastosowanie wszędzie takich samych rozwiązań* rzadko przynosi dobre rezultaty. Statut związku komunalnego, będący aktem publicznym o charakterze ogólnym, na ogólnych zasadach będzie wiązał zarówno reprezentantów jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek, jak i uczestniczące w nim jednostki¹⁶.

Nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o drogi dalszego rozwoju związków komunalnych w Polsce - na rozwój tej instytucji wpływać będzie wiele czynników. Można co najwyżej formułować określone postulaty, których uwzględnienie wydaje się pożądane. Zarówno z punktu widzenia ogólnych wartości, jakie niesie ona ze sobą jak i całkowicie praktycznych wymogów.

Z uwagi na to, że scharakteryzowane związki jednostek samorządu terytorialnego polegają na wspólnym wykonywaniu zadań o charakterze publicznym, należy postawić tezę o ich publicznoprawnym charakterze. Związkom komunalnym należy przypisać charakter umów publicznoprawnych - podstawę prawną ich zawierania stanowią przepisy prawa administracyjnego, stronami są organy administracji publicznej, gwarantują dochowanie postanowień tych umów środki o charakterze administracyjnym, wyłączona jest możliwość rozpatrywania ewentualnych sporów z nich wynikających przez sądy powszechne. Jak do tej pory sformułowana teza nie doczekała się jednak w doktrynie monograficznych opracowań, i choćby z tego powodu wymagać będzie w przyszłości szczegółowego uzasadnienia. Tym bardziej, że instytucja umowy publicznej znana jest ustawodawstwu większości państw zachodnioeuropejskich¹⁷.

Pojawiające się różnorodne wątpliwości interpretacyjne i analiza postanowień ustaw ustrojowych prowadzą do wniosku, że celowe byłoby wprowadzenie szerszej regulacji współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie proponuje się nawiązać do tradycji z okresu międzywojennego, kiedy w drodze odrębnej ustawy uregulowane zostały zasady współdziałania w określonych formach prawnych¹⁸. Twierdzenie takie jest tym bardziej zasadne, że także inne państwa regulują problematykę współdziałania w samorządzie terytorialnym odrębnymi ustawami. Poza tym sam ustrojodawca w Konstytucji

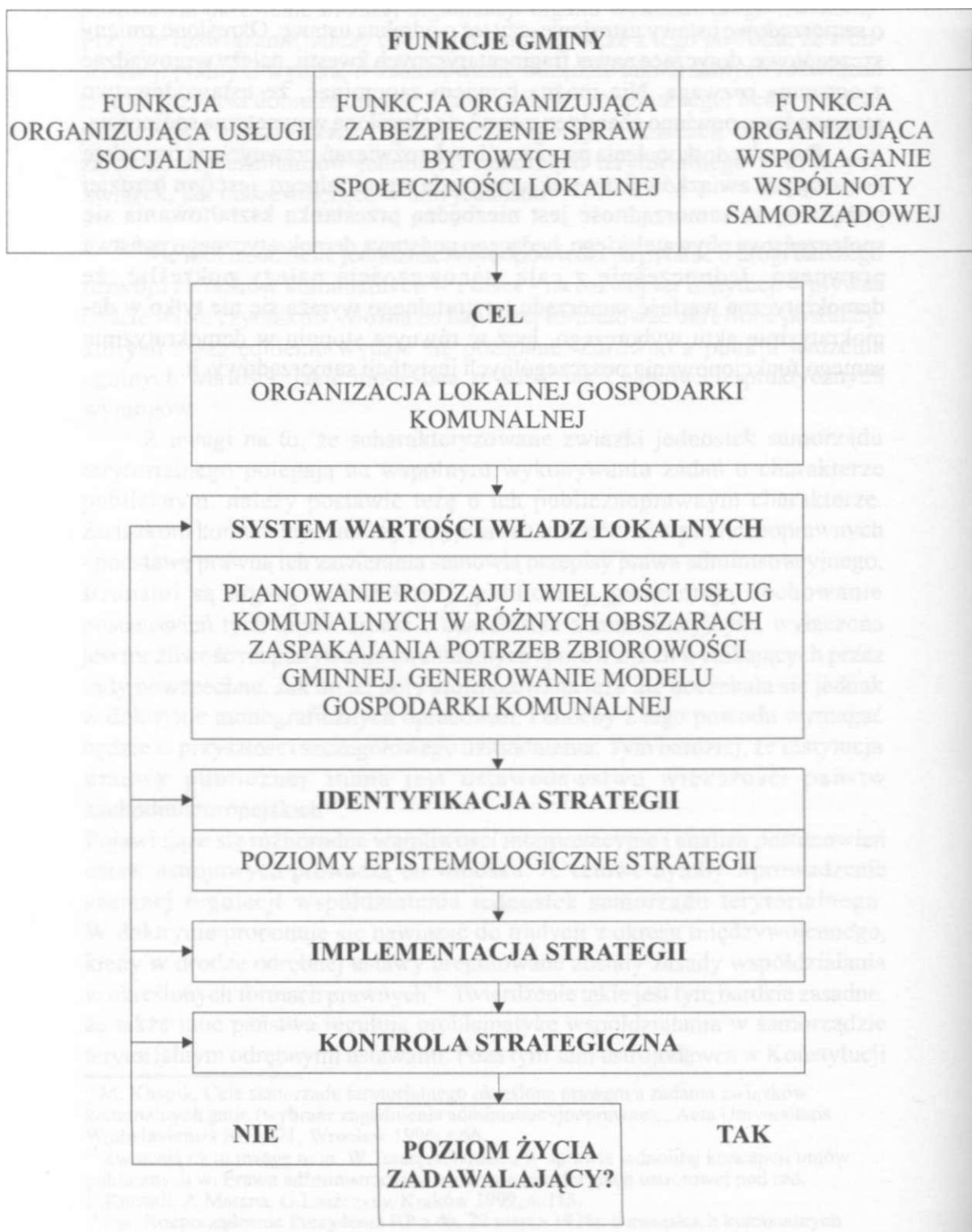
"M. Knapik, Cele samorządu terytorialnego określone prawem a zadania związków komunalnych gmin (wybrane zagadnienia administracyjnoprawne), „Acta Universitatis Wratislaviensis No 1871, Wrocław 1996, s.66.

¹⁷ Zwracają na to uwagę m.in. W.Taras, A.Wróbel, W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych w: Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej pod red. E.Knosali, A.Matana, G.Łaszczyca, Kraków 1999, s. 115.

¹⁸ Por. Rozporządzenie Prezydenta RP z dn. 22 marca 1928r. o związkach komunalnych (Dz.U. Nr 39, poz 396). Sygnalizuje ten problem Z.Leoński, Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 57.

RP odsyła w tej mierze do odrębnej ustawy nie przesadzając, czy chodzi tutaj o samorządowe ustawy ustrojowe, czy też o odrębną ustawę. Określone zmiany szczegółowe, dotyczące nawet fragmentarycznych kwestii, należy wprowadzać z ogromną rozważą. Nie można bowiem zapominać, że ustawodawstwo samorządowe powinno charakteryzować się określoną wewnętrzną spójnością.

Potrzeba doskonalenia poszczególnych rozwiązań prawnych, w tym także dotyczących związków jednostek samorządu terytorialnego, jest tym bardziej pożądana, że samorządność jest niezbędną przesłanką kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, będącego podstawą demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie z całą stanowczością należy pokreślić, że demokratyczna wartość samorządu terytorialnego wyraża się nie tylko w demokratyzmie aktu wyborczego, lecz w równym stopniu w demokratyzmie samego funkcjonowania poszczególnych instytucji samorządowych.



Rys. 1. Struktura procesu zarządzania strategicznego gospodarką komunalną, źródło: opracowanie własne

OUTSOURCING KOMUNALNY

Prezentacja analizowanego zjawiska

Outsourcing komunalny stanowi możliwość wykorzystywania niezależnych, zewnętrznych podmiotów, jako dostawców określonych usług komunalnych zamiast konieczności rozwijania tych sfer działalności przez własne jednostki organizacyjne gminy. Zgodnie z taką definicją outsourcing stanowi prywatyzację zadań komunalnych. Przez prywatyzację zadań należy dalej rozumieć odstępowanie od wykonywania zadań własnych przez gminę i powierzanie ich wykonania podmiotowi prywatnemu. Z punktu widzenia teoretycznego istotne jest ustalenie, czy outsourcing komunalny stanowi metodę implementacji strategii zarządzania gospodarką komunalną tzn. stanowi wybór sposobu osiągnięcia wcześniej wyznaczonych celów lub jest strategią gminy. Jeśli "strategia to przyjęte zachowanie się organizacji względem jej otoczenia i wnętrza"¹ to outsourcing komunalny jest rodzajem strategii. Przyjmując, że podstawowym celem gminy jest organizacja lokalnej gospodarki komunalnej, należałoby outsourcing uznać za metodę implementacji strategii. Uznajemy więc, iż outsourcing komunalny jest strategią zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Uzasadnienie takiej opcji, wymaga przedstawienia struktury procesu zarządzania strategicznego gminą - rys. 1

Proces strategicznego zarządzania gospodarką komunalną rozpoczyna etap generowania systemu wartości lokalnych. Należy jednak podkreślić, że generowanie lokalnego systemu wartości jest konsekwencją funkcji i celu działania gminy. Pomimo istniejących kontrowersji najbardziej odpowiednia klasyfikacja funkcji, obejmuje: funkcję organizującą usługi socjalne wspólnoty samorządowej; funkcję organizującą zabezpieczenie spraw bytowych wspólnoty gminnej; funkcję organizującą wspomaganie społeczności lokalnej². Dla funkcjonowania gospodarki komunalnej, podstawowe znaczenie posiada

¹R. Krupski, Zarządzanie strategiczne, Wrocław 1998, s. 18.

² zob. T.Knuta, Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji, Wrocław 1992, s.16

funkcja organizująca zabezpieczenie spraw bytowych zbiorowości gminnej. Funkcja ta implikuje podstawowy cel działania gminy, jakim jest organizacja **yospo**Jai ki komunalnej na szczeblu lokalnym. Sposób prowadzenia gospodarki komunalnej oraz planowanie rodzaju i wielkości usług komunalnych odbywa się w procesie tworzenia lokalnego systemu wartości. Określenie sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej oraz planowanie usług komunalnych w wyżej wymienionym aspekcie, jest podporządkowane realizacji celu i wypełnianiu przypisanej jej funkcji. Lokalny system wartości stanowi podstawę identyfikacji strategii gminy w sferze użyteczności publicznej. Identyfikacja owa może być dokonywana na różnych poziomach epistemologicznych⁴. Na najniższym poziomie tej hierarchii, oznaczonym jako poziom 0, system definiuje się przez zbiór zmiennych, zbiór możliwych stanów zadeklarowanych dla każdej zmiennej i pewną postać operacyjną opisu znaczenia zarówno zmiennych, jak i ich stanów, w kategoriach związanych z nimi niektórych atrybutów świata rzeczywistego oraz ich przejawów. Dla systemów na tym poziomie obrano nazwę "system źródłowy", aby wskazać, że tego typu system należy traktować jako źródło danych doświadczalnych. Systemy na wyższych poziomach epistemologicznych różnią się pomiędzy sobą zakresem wiedzy dotyczącej zmiennych odpowiedniego systemu źródłowego. System wyższego poziomu obejmuje całą wiedzę dostępną w systemach niższych poziomów, a równocześnie wiedzę dodatkową, niedostępną na niższych poziomach⁵. Przyjmując, że strategia stanowi pewien system opisany na obiekcie (gmina i jej otoczenie wewnętrzne), wygenerowany przez władze lokalne, przyjęto, że najbardziej ogólną jej treść zawiera się w dwuelementowym układzie: gmina-otoczenie, z ewentualnym wyróżnieniem niektórych charakterystycznych relacji pomiędzy nimi. Jest to w naszej koncepcji zerowy poziom epistemologiczny identyfikacji strategii gminy. Kolejne, wyższego rzędu poziomy zawierają strategie zidentyfikowane w kategoriach coraz bardziej szczegółowych.

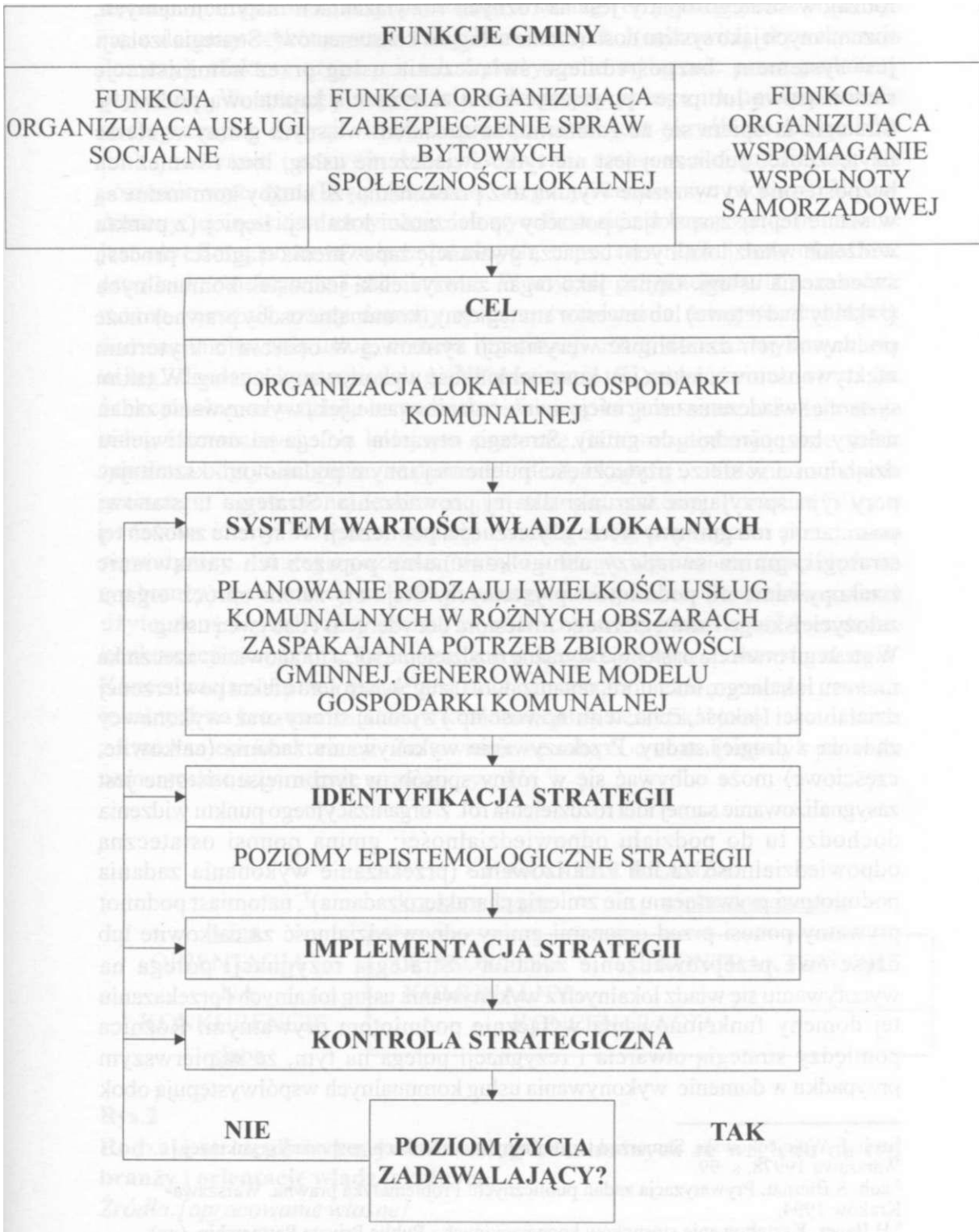
Koncepcje poziomów epistemologicznych przedstawiono w tab. 1. Każdy wyróżniony poziom epistemologiczny zawiera:

1. charakterystykę podstawy jego wyróżnienia,
2. przykłady klasyfikacji strategii z charakterystycznych (dla poziomów) punktów widzenia.

Na najbardziej ogólnym poziomie (0) umieszczono strategie behawioralne. Podstawą ich identyfikacji jest system wartości i subiektywne przesłanki podmiotu identyfikującego strategię. Kryterium klasyfikacji, sposób zachowania równowagi organizacyjnej z otoczeniem. Na tym poziomie wyróżniono trzy rodzaje strategii: strategię izolacji, strategię otwarcia, strategię rezygnacji. Każdy z wymienionych

⁴ Zob. R.Cavallo, G.J.Klir, *A Conceptual Foundation for Systems Problem Solving*, „International ofmSystems Science”, 1978, vol. 9.

⁵ R.Krupski, *op.cit.*, s.27



Rys.1. Struktura procesu zarządzania strategicznego gospodarką komunalną.
 źródło: opracowanie własne

rodzajów strategii oparty jest na różnych rozwiązaniach instytucjonalnych, rozumianych jako system dostarczania usług dla konsumentów⁶. Strategia izolacji jest systemem bezpośredniego świadczenia usług przez administrację samorządową lub przez powiązane z nią zależnością kapitałową podmioty. Strategia ta opiera się na założeniu, że zadaniem własnym gminy w sferze użyteczności publicznej jest nie tylko świadczenie usług, lecz również ich bezpośrednie wytwarzanie. Wynika to z przekonania, że służby komunalne są w stanie lepiej zaspakajać potrzeby społeczności lokalnej. Lepiej (z punktu widzenia władz lokalnych) oznacza gwarancję zapewnienia ciągłości procesu świadczenia usługi. Gmina jako organ założycielski jednostek komunalnych (zakłady budżetowe) lub inwestor strategiczny (komunalne osoby prawne) może poddawać ich działalność weryfikacji rynkowej w oparciu o kryterium efektywnościowe, jakim jest kosztochłonność wykonywanych usług. W takim systemie świadczenia usług inicjowanie, organizowanie, jak i wykonywanie zadań należy bezpośrednio do gminy. Strategia otwarcia polega na umożliwieniu działalności w sferze użyteczności publicznej innym podmiotom, kształtując przy tym sprzyjające warunki dla jej prowadzenia. Strategia ta stanowi poszerzenie roli gminy w sferze użyteczności publicznej. W świetle założeń tej strategii, gmina świadczy usługi komunalne poprzez ich zamawianie i zakupywanie od podmiotów prywatnych. Staje się zatem oprócz organu założycielskiego i strategicznego inwestora decydentem i nabywcą usług.

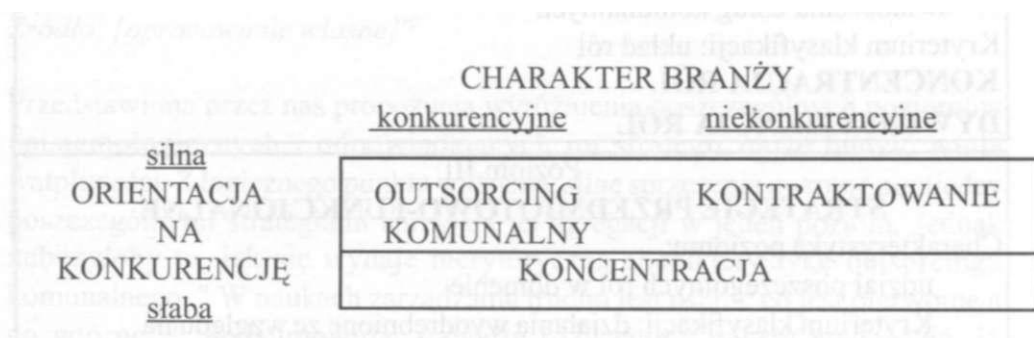
W strategii otwarcia następuje wyraźne rozdzielenie ról, a mianowicie: rzecznika interesu lokalnego, inicjatora, organizatora usług, kontrolera efektu powierzonej działalności (jakość, cena, terminowość itp.) z jednej strony oraz wykonawcy zadania z drugiej strony. Przekazywanie wykonywania zadania (całkowite, częściowe) może odbywać się w różny sposób, w tym miejscu istotne jest zasygnalizowanie samej idei rozdzielania ról. Z organizacyjnego punktu widzenia dochodzi tu do podziału odpowiedzialności: gmina ponosi ostateczną odpowiedzialność za ich zrealizowanie (przekazanie wykonania zadania podmiotowi prywatnemu nie zmienia charakteru zadania)⁷, natomiast podmiot prywatny ponosi przed organami gminy odpowiedzialność za całkowite lub częściowe przeprowadzenie zadania⁸. Strategia rezygnacji polega na wycofywaniu się władz lokalnych z wykonywania usług lokalnych i przekazaniu tej domeny funkcjonowania wyłącznie podmiotom prywatnym. Różnica pomiędzy strategią otwarcia i rezygnacji polega na tym, że w pierwszym przypadku w domenę wykonywania usług komunalnych współwystępują obok

⁶ zob. E. Wojciechowski, Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej, Warszawa 1997, s. 99.

⁷ zob. S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994.

⁸ H. Bauer, Kształtowanie stosunków kooperacyjnych - Public Private Partnership, (w:) Kierunki rozwoju prawa administracyjnego, Poznań 1999.

siebie podmioty komunalne i prywatne. W strategii rezygnacji gmina wycofuje się z domeny wykonywania usług komunalnych (całkowitej prywatyzacja domeny), efektem czego jest ich wykonywanie wyłącznie przez podmioty prywatne. W strategii rezygnacji, rola gminy polega na podejmowaniu strategicznych decyzji, których przedmiotem jest określanie kierunków funkcjonowania i rozwoju danego segmentu użyteczności publicznej. Na poziomie wyższym (I) wyróżniono strategię przedmiotową (domen). Wybór domeny, jej częściowe utrzymanie lub wycofanie się z domeny zdeterminowane jest określoną postawą władz lokalnych, u podstaw której leżą określone przesłanki obiektywne i subiektywne. W artykule przyjmujemy, iż w zasadzie można wyróżnić cztery domeny systemu świadczenia usług komunalnych: domena inicjowania usług, domena organizacji usług, domena wykonywania usług, domena kontroli usług. Na poziomie (II) wyróżniono strategię funkcjonalną, ze względu na podział ról lub jego brak w systemie świadczenia usług komunalnych. Na kolejnym poziomie (III) uwzględniając rolę, jaką zamierza odgrywać gmina w domenie identyfikujemy: strategię monopolu gminnego, ograniczonej konkurencji i strategię rynkową. Poziom (IV) jest podstawą identyfikowania strategii według form prawnych i przedmiotu prywatyzacji. Strategie poziomu (V) są to strategii wyróżnione ze względu na typ branży użyteczności publicznej i strategii funkcjonalne. Generalnie w sferze użyteczności publicznej można wyróżnić branże podatne na kreowanie konkurencji oraz branże funkcjonujące w warunkach monopolu naturalnego⁹. Koncentracja ról przez gminę jest równoznaczna z brakiem orientacji władz lokalnych na kreowanie układów konkurencji, dywersyfikacja ról jest tożsama z kreowaniem konkurencji. Zestawienie ze sobą obu charakterystyk pozwala nam uzyskać trzy rodzaje strategii, rys. 2



Rys.2

Rodzaje strategii wykonywania usług komunalnych ze względu na typ branży i orientację władz lokalnych.

Źródło: [opracowanie własne]

⁹zob. T.Aziewicz, *Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych*, Gdańsk 1998.

Poziom 0

STRATEGIE BEHAWIORALNE

Charakterystyka poziomu:

1. system wartości i przesłanki podmiotu identyfikującego strategię,
2. realizacja równowagi gminy z otoczeniem.

Przykład klasyfikacji strategii:

Kryterium klasyfikacji: sposób realizacji równowagi organizacyjnej

STRATEGIA IZOLACJI

STRATEGIA OTWARCIA

STRATEGIA REZYGNACJI

Poziom I

STRATEGIE PRZEDMIOTOWE

Charakterystyka poziomu:

- zachowania władz lokalnych wobec domen,
- utrwalenie lub zmiana sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej

Kryterium klasyfikacji: stopień zaangażowania gminy w system świadczenia usług komunalnych.

UTRZYMANIE DOMENY

CZĘŚCIOWA ZMIANA DOMENY

WYCOFANIE Z DOMENY

Poziom II

STRATEGIE FUNKCJONALNE

Charakterystyka poziomu:

działania wyodrębnione ze względu na podział ról w systemie świadczenia usług komunalnych

Kryterium klasyfikacji: układ ról

KONCENTRACJA RÓL

DYWERSYFIKACJA RÓL

Poziom III

STRATEGIE PRZEDMIOTOWO-FUNKCJONALNE

Charakterystyka poziomu:

udział poszczególnych ról w domenie

Kryterium klasyfikacji: działania wyodrębnione ze względu na subiektywne postrzeganie roli gminy w domenie:

STRATEGIA MONOPOLU GMINNEGO

STRATEGIA OGRANICZONEJ KONKURENCJI

STRATEGIA RYNKOWA

Poziom IV

STRATEGIE KAPITAŁOWE

Charakterystyka poziomu:

charakter przekształceń

Kryterium klasyfikacji: według rodzaju i przedmiotu przekształceń:

STRATEGIA BUDŻETYZACJI

STRATEGIA KOMERCJALIZACJI

STRATEGIA PRYWATYZACJI

STRATEGIA PRYWATYZACJI ZADANIOWEJ

STRATEGIA PRYWATYZACJI ZARZĄDZANIA

STRATEGIA PRYWATYZACJI MAJĄTKOWEJ

POZIOM V

STRATEGIE WYKONYWANIA USŁUG KOMUNALNYCH

Charakterystyka poziomu

zachowanie gminy wobec poszczególnych branż użyteczności publicznej

Kryterium klasyfikacji: typ branży i strategie funkcjonalne

STRATEGIA KONTRAKTOWA

STRATEGIA KONCENTRACJI

STRATEGIA OUTSORCINGU KOMUNALNEGO

Tab. 1.

Koncepcje epistemologicznych poziomów identyfikacji strategii świadczenia usług komunalnych.

Źródło: [opracowanie własne]¹⁰

Przedstawiona przez nas propozycja wyróżnienia poszczególnych poziomów epistemologicznych i odpowiadających im strategii może budzić wiele wątpliwości. Z logicznego punktu widzenia, silne sprzężenia zwrotne pomiędzy poszczególnymi strategiami sprzyjają jej agregacji w jeden poziom. Jednak zubożyłoby to, jak się wydaje merytoryczną charakterystykę outsourcingu komunalnego. " W naukach zarządzania trudno jest ustalić co jest pierwotne a co wtórne". Podsumowując zawarte rozważania należy stwierdzić, iż outsourcing komunalny stanowi strategię wykonywania usług komunalnych. Jego przeprowadzenie jest uzależnione od:

1.) systemu wartości władz lokalnych i sposobu postrzegania możliwości

¹⁰ na podstawie R.Krupski, op. cit., s.27.

" R.Krupski, op.cit., s.32

zachowania równowagi gminy z otoczeniem - strategia izolacji, otwarcia, rezygnacji;

2.) zachowania władz lokalnych wobec przypisanych jej domen (inicjowania, organizacji wykonywania, kontroli usług) - strategia częściowej zmiany lub wycofania z domeny wykonywania usług;

3.) uznania konieczności podziału ról w systemie świadczenia usług komunalnych- dywersyfikacja ról;

4.) subiektywnego postrzegania roli, jaką gmina winna odgrywać w domenie - strategia ograniczonej konkurencji, strategia rynkowa;

5.) rodzaju przekształceń- prywatyzacja zadaniowa, czasami majątkowa;

6.) silnej orientacji na konkurencję w branżach podatnych na jej kreowanie.

Należy zauważyć, że motywy władz lokalnych przy realizowaniu strategii outsourcingu komunalnego są odmienne od motywów menedżerów organizacji gospodarczych. W tych ostatnich, outsourcing poprzez redukcję kosztów i nawiązywanie współpracy z liderami na rynku ma umożliwić organizacji uzyskanie przewagi konkurencyjnej. W przypadku outsourcingu komunalnego motywem jest stworzenie konkurencji w sferze użyteczności publicznej, która doprowadzi do redukcji wydatków budżetowych, wzrostu wielkości, rodzaju, poziomu jakościowego usług zgodnie z normami ustanowionymi przez gminę.

Postawy prawne outsourcingu komunalnego

W myśl art.9 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym¹² gmina może w celu wykonywania swoich działań tworzyć jednostki organizacyjne. Ustawa nie określa ich szczególnych typów, przyjmuje jedynie, iż jednostki te są tworzone, przekształcane i likwidowane w drodze uchwał rady gminy (art.18 ust.2 pkt.9 lit. h). Nie oznacza to jednak zupełnej swobody zarówno w wyrażeniu samego aktu woli rady utworzenia jednostki, skoro niektóre z nich są narzucone przez przepisy prawa, zwłaszcza wtedy, gdy przepis nakłada na gminę obligatoryjne zadania wykonywane przez określone w nim typy jednostek.

Jako przykład można podać wykonywanie przez gminę usług komunalnych z zakresu organizacji lokalnego transportu zbiorowego. W prowadzonych dalej rozważaniach istotne jest to, iż art.7 ust.1 pkt.4 ustawy przewiduje zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie lokalnego transportu zbiorowego jako zadania własne gminy, ale po pierwsze, nie określa formy organizacyjnoprawnej realizacji tego zadania, po drugie, ustęp drugi tego przepisu wskazuje wyraźnie, iż dopiero przepis prawa materialnego odnoszący się do danej sfery działalności administracji publicznej nadaje obowiązkowy charakter zadaniu, na co słusznie

¹² Ustawa z dn. 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (t.j. Dz.U. 1996 Nr 13, poz. 78 z późn. zm) zwana dalej u.s.g.

zwracając uwagę autorzy glosy do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w słowach "Ustawa o samorządzie terytorialnym w art. 7 ust. 2 stanowi, iż ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Zatem z wyraźnego przepisu prawa musi wynikać, że jakieś zadanie własne gminy jest zadaniem o charakterze obowiązkowym"¹³.

Nie oznacza to również zupełnej swobody w doborze form organizacyjnych, skoro ustawa nie dopuszcza np. prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej, co wyklucza typową dla niej formę przedsiębiorstwa, lub też przepisy prawa nakładają swoiste rygory dopuszczające utworzenie np. zakładu czy jednostki budżetowej. Istotne znaczenia dla przedmiotowej sprawy mają przepisy ustawy o gospodarce komunalnej¹⁴, które określają zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art.1 ust. 1). Przy tym ustawa szczególną wagę przywiązuje do zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Konsekwencją tego jest zapis z art.7 ograniczający formę zakładu budżetowego jedynie do działalności nie wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Nawet, jeżeli gmina zamierza utworzyć spółkę prawa handlowego lub do niej przystąpić, to również napotyka na istotne ograniczenie w postaci zasadniczego celu, jakim jest sfera użyteczności publicznej (art. 10 ust. 1-3) i jak na ogół podkreśla się to w doktrynie "Celem spółki gminnej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, a przedmiotem jej działalności to świadczenie usług powszechnie dostępnych. Z art. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że podany w nich w taki sposób przedmiot i cel są obligatoryjne, w odróżnieniu od przedmiotu i celu fakultatywnego, dozwolonego w sytuacji opisanej w art. 10 tej ustawy"¹⁵. W doktrynie zwraca się jednak uwagę i na to, iż "Działalność gminy o charakterze użyteczności publicznej jest wycinkiem jej ogólnej działalności, polegającej na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty"¹⁶, co oznacza, iż nie każdy rodzaj zadań z zakresu zadań własnych gmin związanych z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych ma charakter użyteczności publicznej (por. również art.9 ust.4 u.s.g.).

¹³ S.Nitecki, K.Podgórski, Glosa do orzeczenia TK z dn. 23 października 1995r., K 4/95, „Samorząd Terytorialny” 1996/10/65.

¹⁴ Ustawa z dn. 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) zwana dalej u.g.k.

¹⁵ S.Czarnów, Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej „PUG” 1997/11/14.

¹⁶ P.Wagner, Kilka uwag na temat ustawy o gospodarce komunalnej, „Samorząd Terytorialny” 1997/12/13.

Aplikacja outsourcingu na przykładzie usługi komunalnej

Problem ten odnosi się również do komunikacji zbiorowej, której nie można odmówić takich cech, jak ciągłość świadczenia usług oraz powszechna dostępność. Wskazują na to dawne przepisy odnoszące się do państwowych przedsiębiorstw świadczących usługi z zakresu komunikacji miejskiej (art.6 ust. 1 pkt.2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych)¹⁷, gdzie wyraźnie podkreśla się nie tylko ich cel działania jako "bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności", ale również niekomercyjny charakter tej działalności, co wynika z art.6 ust.3 u.p.p., gdzie nakłada się na organ założycielski obowiązek dotowania działalności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którego działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb ludności. Współcześnie obowiązujące przepisy o kształtowaniu cen urzędowych za usługi przewozowe gminnego transportu zbiorowego (art. 18 ust.3 ustawy o cenach¹⁸) również są interpretowane w ten sposób, jak chociażby w tezie drugiej wyroku NSA w Łodzi z dnia 16 listopada 1994r., gdzie podkreślono, iż "Uzależnienie poziomu tych cen od czynnika rentowności funkcjonowania tego transportu jest elementem świadczącym o wykroczeniu tej działalności gospodarczej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej [...]"¹⁹. Jedyne bowiem niekomercyjność zapewnia powszechność usługi. Nie przekreśla to jednakże możliwości tworzenia spółek prawa handlowego zarówno z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 158 §1 kodeksu handlowego²⁰), jak akcyjnej (art.310 §1 k.h.), bowiem jak słusznie zauważa S.Czarnów "Zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie usług powszechnie dostępnych wypada uznać za cel gospodarczy"²¹. Na charakter użyteczności publicznej komunikacji zbiorowej wskazują również przepisy Prawa przewozowego²², gdzie podkreślono ciągłość i świadczenia usług, skoro ustawodawca nakłada na przewoźnika obowiązek przewozu osób i rzeczy w zakresie podanym do wiadomości publicznej (art.3 ust. 1), z którego może być zwolniony (art.7) lub może nastąpić ograniczenie jego wykonania (art.8) jedynie w przypadkach określonych ustawą.

¹⁷ Ustawa z dn. 25 września 1981r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.j. Dz.U. 1991 Nr 18, poz.80 z późn.zm.) zwana dalej u.p.p.

¹⁸ Ustawa z dn. 26 lutego 1982r. o cenach (t.j. Dz.U. 1988 Nr 27, poz. 195 z późn. zm.)

¹⁹ Sygn. SA/Łd 2283/94 publ. w: Wokanda 1995/4/36.

²⁰ Rozporządzenie Prezydenta RP z dn. 27 czerwca 1934r. kodeks handlowy (Dz.U. Nr 57, poz.502 z późn. zm.) zwany dalej k.h.

²¹ S. Czarnów, Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej „Rejent” 1998/1/56.

²² Ustawa z dn. 15 listopada 1984r. Prawo przewozowe (t.j. Dz.U. 1995 Nr 119, poz.575 z późn.zm.).

Powyższe nie wskazują jednak, iż gmina ma bezpośrednio wykonywać zadania z zakresu zbiorowego transportu gminnego. Jak zaznaczano uprzednio przepis ustawy ma wskazywać obowiązkowy charakter zadania gminy. Dla przedmiotu niniejszych rozważań ustawą taką jest przywołane już Prawo przewozowe, które wyraźnie jednak rozróżnia pojęcie przewoźnika, a więc uprawnionego podmiotu, który odpłatnie na podstawie umowy dokonuje przewozu osób i rzeczy (art. 1 ust. 1), oraz przewoźników wykonujących zarobkowy przewóz osób pojazdami samochodowymi w regularnym transporcie zbiorowym (art. 2 ust. 3), od organów administracji publicznej, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania koordynujące i organizujące oraz reglamentacyjne (art. 2 i 8 ust. 1, 9 ust. 2, 15 ust. 5 oraz 34) w zakresie gminnego transportu zbiorowego.

Można zatem przyjąć, iż po pierwsze organizacja gminnego transportu zbiorowego nie jest zadaniem obligatoryjnym gminy a jedynie fakultatywnym, które gmina wykonuje w miarę potrzeb i w zakresie, na jaki pozwalają jej możliwości finansowe (wiele gmin nawet miejskich nie organizuje na swoim obszarze transportu zbiorowego); po drugie, gmina wykonując określone zadania z zakresu gminnego transportu zbiorowego nie musi być - a nawet wręcz nie powinna być - przewoźnikiem. Wskazuje na to nie tylko obserwowana obecnie powszechnie tendencja do stosowania rozwiązań typu outsourcing pozwalających na pozbycie się przez różne instytucje funkcji nieorganicznych z pożytkiem dla samych instytucji, które mogą skupić się na swoich funkcjach organicznych, jak i dla sfer działalności powierzanej innym podmiotom poprzez poprawę ich jakości i efektywności, ale przede wszystkim analiza wymienionych wyżej przepisów Prawa przewozowego. Wskazuje ona wyraźnie na pewną opozycję organów gminy do przewoźników, to bowiem gmina koordynuje rozkłady jazdy przewoźników (art. 2 ust. 3 i 4), którzy muszą uzgadniać rozkłady z organami gminy (ust. 5), ponosząc stosowne koszty związane z koordynacją (ust. 6). To zarząd gminy wyraża zgodę na ograniczenie obowiązku przewozu na obszarze gminy (art. 8 ust. 1 pkt. 2 lit. d), ale również to wójt, burmistrz lub prezydent miasta może nałożyć na przewoźnika obowiązek zawarcia umowy o wykonanie zadania przewozowego, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa bądź w przypadku klęski żywiołowej (art. 9 ust. 2). Przewoźnika i osoby korzystające z jego usług w zakresie gminnego transportu zbiorowego oraz przewozów osób i bagażu taksówkami obowiązują przepisy porządkowe określone w drodze uchwały rady gminy (art. 15 ust. 5). Ta sama wreszcie rada gminy określa w drodze uchwały treść, sposób i terminy ogłaszania rozkładów jazdy, tryb ich uzgadniania i koordynacji oraz warunki ponoszenia kosztów z tym związanych, jak również sposób ustalenia opłat dodatkowych w razie niedopełnienia obowiązków zapłaty należności przewozowych z tytułu przewozu osób, naruszenia przepisów

o zabieraniu ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy oraz spowodowania zatrzymania lub zmiany trasy środka transportowego bez uzasadnionej przyczyny (art.34. ust.1 i 2). Wykonywanie tych zadań, które - powołując cytowany wcześniej art.7 ust.2 ustawy o samorządzie terytorialnym - określają obowiązkowe zadania gminy w zakresie gminnego transportu zbiorowego, względem przewoźników, których gmina byłaby właścicielem powoduje brak obiektywizmu w kształtowaniu warunków wykonywania przewozu osób i rzeczy, ale przede wszystkim stwarza obawy o monopolizację rynku usług przewozowych na obszarze gminy przez przewoźników będących gminnymi jednostkami organizacyjnymi, co rodzi zawsze potencjalne zagrożenia postępowań przed organami antymonopolowymi z powodu zarzutów, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów²³.

Analiza form organizacyjnoprawnych ujawnia rzeczywiste zalety i wady dwóch dopuszczalnych przez ustawę o gospodarce komunalnej tj. zakładu budżetowego i spółki prawa handlowego utworzonej przez gminę lub z jej udziałem. Nie ulega wątpliwości, iż forma zakładu budżetowego ma długą tradycję i z określonych przyzwyczajęń jest często preferowana przez rady gmin. Jednak istotna zmiana podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania zakładów budżetowych, jaka nastąpiła z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych²⁴, a która *jeszcze nie często* jest us'wiadamiana przez radnych, będzie w miarę upływu czasu skłaniała coraz częściej do odstępowania od niej wszędzie tam, gdzie przepis prawa jej nie wymusza. Wzmacnia się także tendencja do prywatyzacji usług sektora publicznych, oparta na pozytywnych doświadczeniach z różnych sektorów usług i różnych jednostek samorządu terytorialnego. Zatem na poparcie zasługują te wszystkie warianty, które przewidują tworzenie spółek prawa handlowego dla wykonywania zadań z zakresu gminnego transportu zbiorowego.

W momencie powstania samorządu terytorialnego w roku 1990 gminy na mocy przepisów ustawy komunalizacyjnej²⁵ przejmowały dotychczasowe przedsiębiorstwa komunalne stanowiące w myśl art.8 u.p.p. szczególny typ przedsiębiorstw państwowych tzw. przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Zgodnie z art.8 ust.2 ustawy komunalizacyjnej rady gmin winny były dokonać wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej wykonywanej dotychczas przez owe przedsiębiorstwa komunalne. Niektóre rady uczyniły to niezwłocznie przekształcając przedsiębiorstwa w jednoosobowe

²³ Ustawa z dn. 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (t.j. Dz.U 1999 Nr 52, poz.1014 z późn.zm.).

²⁴ Ustawa z dn. 26 listopada 1998r.o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz.1014 z późn.zm.).

²⁵ Ustawa z dn. 10 maja 1990r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn.zm.)

spółki gminne lub w zakłady budżetowe, w przypadku jednak części gmin mimo kilkakrotnego przesuwania terminu ostatecznych przekształceń (pierwszy termin był wyznaczony na dzień 31 grudnia 1991 r.) rozstrzygnięć tych nie podejmowano, aż do momentu wejścia w życie wspomnianej u.g.k., która w art. 14 ust.1 przewidziała dzień 1 lipca 1997r. jako termin przekształcenia takich przedsiębiorstw w jednoosobowe spółki gmin z mocy prawa. Zatem w większości przypadków dała się obserwować praktyka swoistej monopolizacji rynku usług lokalnego transportu zbiorowego przez zakłady komunikacyjne prowadzone w formie zakładów budżetowych lub jednoosobowych spółek gmin. Od pewnego jednak czasu rysuje się jednak tendencja odchodzenia od tych praktyk i poszukiwanie nowych form organizacyjnoprawnych realizacji tej sfery usług względem mieszkańców gmin, zwłaszcza dużych aglomeracji miejskich.

Implementacja strategii outsourcingu komunalnego

Wśród wielu rozpatrywanych wariantów implementacji strategii outsourcingu komunalnego koncepcja holdingowa jest ze wszystkich nie tylko najbardziej oryginalna, ale też dająca gminie połączenie wzrostu efektywności i jakości świadczenia usług z zachowaniem pozycji podmiotu kontrolującego zasady i warunki realizacji zadania własnego. Pod pojęciem holdingu rozumie się powiązania kapitałowe polegające na tym, że jedna spółka zwana spółką - matką posiada akcje lub udziały drugiej spółki zwanej spółką - córką²⁶. W kontekście powiązań kapitałowych, do jakich dochodzi pomiędzy spółkami uczestniczącymi w holdingu komunalnym, spółka jednoosobowa jawi się jako bardzo dogodny instrument prawny do tworzenia struktur holdingowych. Funkcjonowanie spółki matki w formie spółki jednoosobowej pozwala gminie na:

- wyeliminowanie określonych procedur regulujących życie spółki wieloosobowej i tym samym wola jednego wspólnika zastępuje konieczność wypracowywania kompromisu;
- gwarantuje reprezentację i realizację celów i zadań, które są zgodne wyłącznie z interesem lokalnym.

Funkcjonowanie spółki zależnej w formie spółki jednoosobowej pozwala spółce dominującej na swobodne kontrolowanie jej działalności. Posiada ona niepodzielny wpływ na skład jej władz i wszystkie inne aspekty jej funkcjonowania. Posiadanie w spółce wszystkich udziałów pozwala na uniknięcie problemów mogących powstać w sytuacji pozostawiania w spółce tzw.

²⁶ zob. A. Szumański, Regulacja prawna holdingu w polskim i europejskim prawie spółek (zagadnienia pojęciowe), Przegląd Prawa Handlowego 1996, nr 8.

wspólników mniejszościowych²⁷. Może w tym wypadku nastąpić konflikt interesów między inwestorem strategicznym (gmina) a udziałowcami mniejszościowymi (podmioty prywatne) Utworzenie holdingu powiązane jest z szeroko zakrojonymi działaniami restrukturyzacyjnymi. W przypadku prowadzenia działalności w formie zakładów budżetowych konieczna jest ścieżka reorganizacyjna przewidziana w art.22 u.g.k. a więc likwidowanie zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W tym przypadku implementację strategii poprzedza proces komercjalizacji, który jest wyłącznie zabiegiem formalnym pozwalającym:

- uzyskiwać informację o pełnych kosztach prowadzonej działalności;
- wprowadzić planowanie długoterminowe i średnioterminowe (w przypadku prowadzenia działalności w formie zakładu budżetowego występuje planowanie roczne);
- wprowadzić proefektywnościowy system wynagradzania, o którym decydują ekonomiczne wyniki działalności.

W przypadku uprzedniej komercjalizacji, która polegała na przekształceniu zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, konieczne jest przekształcenie tych zakładów komunikacyjnych, które prowadzone są w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w spółki akcyjne w trybie art.497 k.h. , a ponadto tworzony może być szereg spółek z ograniczoną odpowiedzialnością zajmujących się przewozami tramwajowymi i autobusowymi, których kapitał zakładowy pochodziłby z części kapitału zakładowego dotychczasowej spółki "matki". Przy pewnych rozwiązaniach jest możliwe, iż w strukturze właścicielskiej nie ulegną zasadnicze zmiany, bowiem dotychczasowa jednoosobowa spółka gminy przekształcona w spółkę akcyjną "matka" pozostałaby nadal jednoosobową spółką akcyjną gminy posiadającą wszystkie udziały utworzonych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Istotną zaletą wariantu jest możliwość rozdzielenia roli inicjatora usług planistycznych i organizatorskich od funkcji kontrolnych i koordynacyjnych oraz funkcji wykonawczych (przewozów), które w obecnym stanie są skupione w jednym podmiocie. W projektach holdingowych można zakładać wykonywanie zadań przewoźnika przez spółki przewozowe wydzielone z dotychczasowej jednoosobowej gminnej spółki "matki", przy czym nie przekreśla to otwarcia rynku usług przewozowych na nowych przewoźników i swobodną konkurencję między nimi, pamiętając zarazem o spoczywających w rękach przewodniczących zarządów gmin uprawnienia do wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnego i nieregularnego krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi nie będącymi taksówkami (art. 10 ust.2 pkt. 1

²⁷G.Suliński, Jednoosobowa spółka z o.o., Kraków 1999, s.32.

wspólników mniejszościowych²⁷. Może w tym wypadku nastąpić konflikt interesów między inwestorem strategicznym (gmina) a udziałowcami mniejszościowymi (podmioty prywatne) Utworzenie holdingu powiązane jest z szeroko zakrojonymi działaniami restrukturyzacyjnymi. W przypadku prowadzenia działalności w formie zakładów budżetowych konieczna jest ścieżka reorganizacyjna przewidziana w art.22 u.g.k. a więc likwidowanie zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W tym przypadku implementację strategii poprzedza proces komercjalizacji, który jest wyłącznie zabiegiem formalnym pozwalającym:

- uzyskiwać informację o pełnych kosztach prowadzonej działalności;
- wprowadzić planowanie długoterminowe i średnioterminowe (w przypadku prowadzenia działalności w formie zakładu budżetowego występuje planowanie roczne);
- wprowadzić proefektywnościowy system wynagradzania, o którym decydują ekonomiczne wyniki działalności.

W przypadku uprzedniej komercjalizacji, która polegała na przekształceniu zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, konieczne jest przekształcenie tych zakładów komunikacyjnych, które prowadzone są w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w spółki akcyjne w trybie art.497 k.h. , a ponadto tworzony może być szereg spółek z ograniczoną odpowiedzialnością zajmujących się przewozami tramwajowymi i autobusowymi, których kapitał zakładowy pochodziłby z części kapitału zakładowego dotychczasowej spółki "matki". Przy pewnych rozwiązaniach jest możliwe, iż w strukturze właścicielskiej nie ulegną zasadnicze zmiany, bowiem dotychczasowa jednoosobowa spółka gminy przekształcona w spółkę akcyjną "matka" pozostałaby nadal jednoosobową spółką akcyjną gminy posiadającą wszystkie udziały utworzonych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

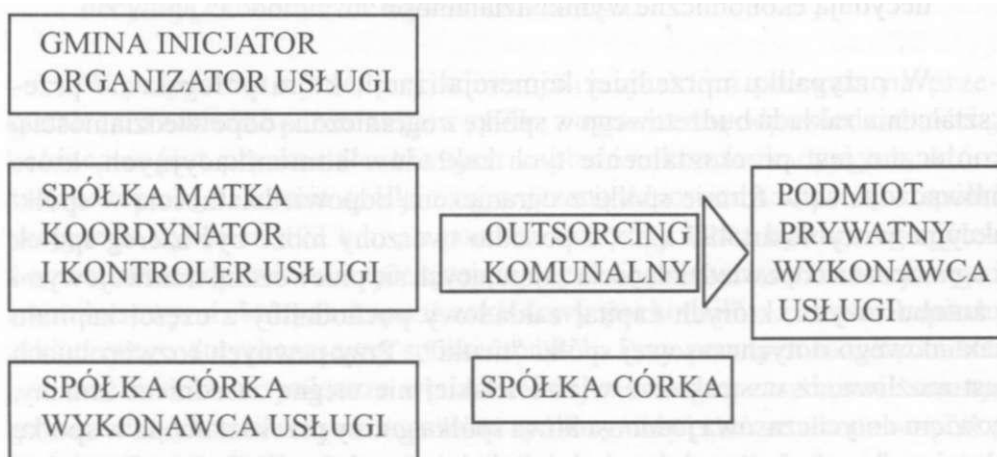
Istotną zaletą wariantu jest możliwość rozdzielenia roli inicjatora usług planistycznych i organizatorskich od funkcji kontrolnych i koordynacyjnych oraz funkcji wykonawczych (przewozów), które w obecnym stanie są skupione w jednym podmiocie. W projektach holdingowych można zakładać wykonywanie zadań przewoźnika przez spółki przewozowe wydzielone z dotychczasowej jednoosobowej gminnej spółki "matki", przy czym nie przekreśla to otwarcia rynku usług przewozowych na nowych przewoźników i swobodną konkurencję między nimi, pamiętając zarazem o spoczywających w rękach przewodniczących zarządów gmin uprawnienia do wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnego i nieregularnego krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi nie będącymi taksówkami (art. 10 ust.2 pkt. 1

²⁷G.Suliński, Jednoosobowa spółka z o.o., Kraków 1999, s.32.

ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób)²⁸.
Rozwiązanie to zapewnia:

- stworzenie konkurencji na rynku lokalnym, wewnętrznej pomiędzy uczestnikami holdingu i zewnętrznej pomiędzy spółkami holdingu a spółkami przewozowymi opartymi na kapitale prywatnym, co w końcowym efekcie wpłynie na jakość świadczonych usług;
- ciągłość wykonywania zadań z zakresu gminnej komunikacji zbiorowej, skoro przewozy osób wykonywałby spółki, których właścicielem byłaby jednoosobowa spółka "matka" gminy, wówczas nawet bowiem rezygnacja przez innych przewoźników z wykonywania ich zadań pozwalałaby zachować ciągłość przewozów przez spółki wchodzące w skład holdingu.

Idea implementacji strategii outsourcingu komunalnego przez strukturę holdingową przedstawiona jest na rys.3



Rys.3

Implementacja strategii outsourcingu komunalnego przez strukturę holdingową

Źródło: [opracowanie własne]

W przedstawionym koncepcji można łatwo ustalić zakres obowiązków i odpowiedzialności. Gmina zobowiązana jest do; identyfikowania potrzeb w zakresie transportu miejskiego - (układ linii), zaplanowania podaży usług (częstotliwość kursowania pojazdów na liniach), planowania standardów usług, nadzorowania wykonania zadań wynikających z strategii transportowej, dysponowania budżetem gminy przeznaczonym na realizację usług wynikających z strategii. Tym samym ponosi odpowiedzialność przed wspólnotą samorządową za: rodzaj

²⁸ Ustawa a dn. 29 sierpnia 1997r. o warunkach krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz.942 z późn.zm.).

i wielkość usługi, jej poziom jakościowy, ciągłość i terminowość świadczenia. Spółka "matka" reprezentuje strategię właściciela poprzez realizację zadań wynikających z strategii transportowej. W przedstawionym wariantcie gmina, jako jedyny właściciel spółki "matki" zawiera z nią umowę, na podstawie której spółka "matka" realizuje rolę koordynatora. Istnieje w takiej sytuacji możliwość skupienia funkcji z art.2 ust.3 i 4 Prawa przewozowego w rękach spółki "matki", a to w ramach umowy zawieranej między gminą a spółką w trybie art.9 ust.1 u.s.g., która określałaby zasady i warunki, na jakich wykonywana byłaby funkcja koordynatora rozkładów jazdy.

W szczególności określony został musi w niej podział dochodów z tytułu koordynacji, o których mowa w art.2 ust.6 Prawa przewozowego, bowiem wyjaśnia to źródło finansowania działalności nowej spółki w miejsce dotychczasowych dochodów z działalności przewozowej. Do rozważenia jest też kwestia dochodów z emisji biletów, jeżeli zakładać by, iż emitentem ich jest gmina, co przy obecnych rozwiązaniach organizacyjnych i właścicielskich jest przecież praktykowane. W takiej sytuacji rola spółki "matki" sprowadza się do sprzedaży biletów w imieniu gminy. Przychodem spółki jest zapłata zamawiającego (gminy) na podstawie zawartej umowy. Wydaje się to jednak w świetle art. 16 ust. 1 Prawa przewozowego nie uzasadnione, jako że podróżny korzysta ze środka transportu na podstawie umowy przewozu zawieranej przez nabycie biletu na przejazd lub spełnienie innych określonych przez przewoźnika warunków dostępu do środka transportowego, a zatem to sam przewoźnik lub podmiot przez niego upoważniony winien być emitentem biletów i tu rzeczywiście istnieje możliwość, aby funkcje emitenta przypisać spółce "matce" a z emisji i kolportażu biletów uczynić kolejne źródło dochodów spółki. Jedynie cena urzędowa za usługi przewozowe gminnego transportu zbiorowego oraz za przewozy taksówkami zgodnie z art. 18 ust.3 ustawy o cenach pozostaje w wyłącznej właściwości rady gminy, co podkreśla m.in. teza pierwszej cytowanego już wyroku NSA w Łodzi z dnia 16 listopada 1994r., gdzie ustalono, iż "Powierzenie przez radę gminy, utworzonej przez siebie jednostce budżetowej, prawa do ustalania cen urzędowych za świadczone usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego, stanowi naruszenie wyłącznej kompetencji rady gminy określonej w [...] ustawy o cenach". Osobnego uregulowania jednak wymagałoby dofinansowanie działalności spółek przewozowych z uwagi na charakter użyteczności publicznej usług transportu zbiorowego. Dodatkowymi źródłami dochodów spółki mogłyby być inne rodzaje usług świadczonych na rzecz spółek przewozowych, jak również zlecane przez gminę, zwłaszcza w zakresie zagospodarowania przestrzennego w sytuacjach, gdy przedmiotem planów miejscowych byłyby trasy komunikacyjne związane z gminnym transportem zbiorowym. Kwestia dofinansowania działalności spółek przewoźników w sytuacji, gdyby gmina

nie była ich udziałowcem (bowiem nawet w potencjalnie możliwym do rozważenia alternatywnym rozwiązaniu w postaci udziałów mieszanych spółki "matki" i gminy jest możliwe zastrzeżenie w umowie spółek w myśl art. 178 § 1 i nast. k.h. obowiązku wnoszenia dopłat przez współników) jest przewidziana w art. 118 ustawy o finansach publicznych z uwagi na zlecenie przez gminę wykonywania jej zadań w zakresie gminnego transportu zbiorowego.

Spółka "matka" pozostaje jedynym właścicielem spółek "córek". Pomimo tego, iż domena działania spółki "matki" nie obejmuje wykonywania usługi, ponosi ona odpowiedzialność za jej realizację przez własne spółki "córki" i firmy sektora prywatnego. Wykonanie usługi jest zlecane przez spółkę matkę, w drodze przetargu spółkom córkom i podmiotom prywatnym. Należy podkreślić, iż spółka "matka", jako reprezentant właściciela musi uwzględniać jego zamierzenia strategiczne, które przybierają postać konkretnych wytycznych. Taką wytyczną w ramach strategii otwarcia jest udostępnienie innym pozaholdingowym podmiotom lokalnego rynku na poziomie określonego limitu. W tym sensie gmina jako organizator usługi określa przestrzeń strategicznej konkurencji - wyrażony procentowo lokalny rynek transportowy poddany otwartej konkurencji pomiędzy komunalnymi spółkami parterowymi a firmami prywatnymi. Obszar ten może być poszerzany lub zawężany w zależności od natężenia strategii otwarcia.

Outsourcing komunalny doprowadzić może poprzez kreowanie układów konkurencyjnych do proefektywnościowych działań wykonawców usługi, m.in. w zakresie lepszego wykorzystania posiadanego majątku, środków i ludzi. Wyodrębnienie spółek "córek" odpowiedzialnych wyłącznie za wykonanie usługi i ich konkurencja z podmiotami sektora komunalnego pozwala na zastosowanie kryterium oceny efektywności. Oznacza to, że wykonanie usługi poddaje się ocenie kosztowej, która stwarza możliwość:

- a. adekwatnego do kosztów ustalania ceny za świadczoną usługę;
- b. umożliwi wybór najlepszej oferty zarówno z punktu widzenia rzeczowego poziomu zlecanego zadania, jak i jego jakości.

Wydaje się nam, że strategia outsourcingu komunalnego umożliwia optymalizację systemu świadczenia usług komunalnych. Stwarza bowiem podstawy dla efektywnego wyboru wykonawcy usługi. Główne kryterium wyboru winna stanowić efektywność, mierzona poziomem kosztochłonności wykonania usługi przy zastosowaniu określonej formy organizacyjnoprawnej. Wymienione powyżej możliwości powodują w końcowym rezultacie obniżenie kosztów działalności. Umożliwia to redukcję wydatków budżetowych (tam gdzie istnieje prawny obowiązek dotowania) i tym samym poprawę kondycji finansowej budżetu gminy oraz obniżenie ceny usługi, która z punktu widzenia odbiorcy jest kwestią najbardziej istotną.

WSPÓLDZIAŁANIE CZYNNIKÓW RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH W KSZTAŁTOWANIU DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Uwagi wprowadzające

Podstawowe znaczenie dla kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego ma art. 167 Konstytucji RP¹, zgodnie z którym jednostkom tym zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Istotne gwarancje stabilizacji wielkości i struktury tych dochodów określono w art. 167 ust. 3 i 4 Konstytucji RP stanowiąc, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie a zmiany w zakresie zadań i kompetencji tych jednostek następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego powinny więc być wyposażone w dochody publiczne w wielkości gwarantującej prawidłową realizację zadań własnych i zleconych, ale z uwzględnieniem możliwości finansowych całego systemu finansów publicznych, ponieważ system finansów samorządowych jest częścią tego systemu. Relatywizacja ta nie może jednak prowadzić do dominacji interesu budżetu państwa nad odpowiednim zabezpieczeniem roszczeń publicznoprawnych samorządu terytorialnego². W Konstytucji RP nie określono kryteriów i zasad przyznawania oraz rozdzielania dochodów publicznych pomiędzy poszczególne korporacje

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

² W.Niemiec, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997r.*, pod red. J.Bocia, Wrocław 1998, s. 263.

³ Tamże, s. 264.

terytorialne. Kwestie te pozostawiono do uregulowania w drodze ustawy zwykłej. Nie wprowadzono także nakazu posługiwania się określonym rodzajem dochodów w celu finansowania konkretnych zadań własnych lub zleconych³.

Dochody publiczne jednostek samorządu terytorialnego to środki własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, a także udziały we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych. W związku z tym szczególna rola przypada ustawie budżetowej, w której corocznie są określone globalne kwoty subwencji ogólnych, planowane są dotacje celowe oraz wpływy z podatków dochodowych, a także każdej innej ustawie wprowadzającej zmiany w strukturze dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Tryb przygotowania projektów ustaw powinien więc uwzględniać konieczność zachowania gwarancji dla zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w zakresie dochodów własnych, jak i środków przekazywanych z budżetu państwa. Określone regulacje odnoszące się do gwarantowania samodzielności finansowej korporacji terytorialnych zawarto w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁴. Zgodnie z art. 31 ust. 3 i 4 tej ustawy projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów własnych bądź wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Rada Ministrów przekazując do Sejmu projekt ustawy załącza opinię wyżej wspomnianej komisji. Cytowany przepis odnosi się do zasad legislacji i jest krytycznie oceniany w doktrynie, ponieważ - wbrew Konstytucji RP - ogranicza prawa konstytucyjnych organów do tworzenia prawa. Ponadto wprowadza wymóg uzyskania jakiegokolwiek opinii zamiast opinii pozytywnej (przychylniejszej) od organu niekonstytucyjnego jakim jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego w stosunku do projektu wniesionego przez organ konstytucyjny. Generalnie uregulowania te są merytorycznie słuszne ale powinny wynikać z przepisów konstytucyjnych a nie z przepisów ustawy zwykłej⁵.

Współdziałanie różnie jest definiowane w nauce prawa administracyjnego. Może ono być ograniczane do sytuacji, w których dwa lub więcej podmiotów realizuje cele takie same lub zgodne⁶. Z drugiej natomiast strony podkreśla się, że współdziałanie to zbiór działań złączonych węzłem pozytywnej lub negatywnej kooperacji⁷. Wskazuje się na liczne przyczyny warunkujące konieczność współdziałania, a mianowicie nierównowagę w podziale

³Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

⁴C. Kosikowski, Ustawa o finansach publicznych, „Państwo i Prawo” 1999, z. 3, s.10.

⁵E.Smoktunowicz, Ogólne problemy współdziałania terenowych organów władzy i administracji państwowej z organizacjami społecznymi, „Problemy Rad Narodowych” 1988, nr 70, s. 20.

J.Lang, Współdziałanie administracji ze społeczeństwem, Warszawa 1985, s. 61.

kompetencji w administracji, gdy przeważa resortowy lub terytorialny ich podział, to współdziałanie ma równoważyć te dysproporcje. Ponadto przyczyną współdziałania może być potrzeba uspołecznienia decyzji w sprawach trudnych, o dużym znaczeniu społecznym. Włączanie innych podmiotów w procesy decyzyjne w ramach współdziałania często wynika z potrzeby dostępu do informacji niezbędnych organowi decyzyjnemu przy podejmowaniu decyzji⁸. Do form współdziałania zalicza się między innymi: czynności faktyczne mające na celu przygotowanie prawnych form współdziałania (np. zbieranie materiałów lub informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia), Stosunkowo luźną formą współdziałania są konsultacje lub zasięganie opinii, które stanowią warunek skuteczności prawnej określonych czynności. Podmioty zasięgające opinii nie są prawnie związane stanowiskiem podmiotów współdziałających a celem takiej formy współdziałania jest poszerzenie wiedzy danego podmiotu o problemie dzięki innemu spojrzeniu podmiotu opiniującego⁹.

Znacznie ściślejszą formą współdziałania jest działanie jednego podmiotu "w porozumieniu" z innym podmiotem. Jest to działanie charakterystyczne w procesie podejmowania aktów generalnych lub indywidualnych. Chodzi tu często o rozszerzenie kręgu podmiotów uczestniczących we współdecydowaniu o określonym problemie mającym charakter kompleksowy. Współdziałanie to oznacza każdorazowo wymóg jednolitości, zgodności stanowisk zainteresowanych podmiotów i powinno mieć miejsce w fazie przygotowawczej, poprzedzającej podjęcie aktu. Nie jest natomiast przesądzone, czy wymagana jest akceptacja całego projektu aktu czy tylko jego głównych założeń¹⁰.

W zakresie kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego można wskazać na różne formy współdziałania. Ich klasyfikacji można dokonać przy zastosowaniu kryterium źródeł (rodzajów, form) dochodów. Poniżej zostaną przedstawione formy współdziałania podmiotów administracji rządowej z podmiotami reprezentującymi interesy samorządu terytorialnego w zakresie subwencjonowania i dotowania jednostek samorządu terytorialnego oraz kształtowania wysokości wpływów z podatków dochodowych.

Współdziałanie w procesie subwencjonowania

Zasady subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego, określone w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu

⁸ B.Jaworska - Dębska, Współdziałanie organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnych, (w) Prawo - administracja - obywatele, praca zbiorowa, Wyd. Temida 2 Białystok 1997, s. 113.

⁹ S.Biernat, Działanie wspólne w administracji państwowej, Ossolineum 1979, s. 81.

¹⁰ Tamże, s. 84-85.

"Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.

terytorialnego w latach 1999 i 2000", zakładają zobiektywizowanie kryteriów ustalania i podziału kwot subwencji ogólnych. Oznacza to ustalenie bezpośrednio w ustawie podstawowych kryteriów odnoszących się do procesu subwencjonowania gmin, powiatów i województw samorządowych. Z tego względu również formy współdziałania przybierają postać "zasięgania opinii" lub rzadziej "przekazywania informacji". W pierwszym przypadku przeprowadzane są konsultacje przed podjęciem decyzji o uruchomieniu środków w ramach subwencji ogólnych. Decyzje są konsultowane poprzez zasięganie opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego czyli strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹².

W drugim przypadku przekazanie informacji do właściwej jednostki samorządu terytorialnego odnosi się do już podjętych decyzji dotyczących kwot subwencji ogólnej, które są wykorzystywane w konstruowaniu budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W procesie subwencjonowania budżetów gmin, powiatów i województw kilkakrotnie w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 wprowadzono wymóg zasięgania opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to:

- dysponowania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych rezerwą części podstawowej subwencji ogólnej przeznaczonej na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej dla gmin nie objętych kwotą wyrównawczą tej części subwencji ogólnej (art. 20 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 2 pkt 1 cytowanej ustawy),

- określenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu przyznawania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych (art. 25 ust. 2 w związku z art. 24 pkt 1 cytowanej ustawy),

- określenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone bezpośrednio z tytułu ustawowych ulg i zwolnień od podatku rolnego¹³, podatku leśnego¹⁴, wprowadzonych dla jednostek badawczo - rozwojowych¹⁵, określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 15 lipca 1997r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U.J. Nr 91, poz. 558 ze zm.).

¹³ Ustawa z dn. 15 listopada 1984r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1993r. Nr 94, poz. 431 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dn. 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dn. 25 lipca 1985r. o jednostkach badawczo - rozwojowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 44, poz. 194 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dn. 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dn. 4 lutego 1994r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.).

niepełnosprawnych¹⁶, a także obniżenia opłaty eksploatacyjnej¹⁷ (art. 26 ust. 2 w związku z art. 24 pkt 2 cytowanej ustawy),

- dysponowania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych rezerwą części oświatowej subwencji ogólnej (art. 34 ust. 2 i 3 cytowanej ustawy),

- rozdzielania, przez ministra właściwego do spraw oświaty, części oświatowej subwencji ogólnej, po odliczeniu kwoty rezerwy, pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, według zasad ustalonych w drodze rozporządzenia (art. 35 cytowanej ustawy),

- dysponowania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych rezerwą części drogowej subwencji ogólnej przeznaczoną na inwestycje (art. 36 ust. 2 i 3 cytowanej ustawy),

- określenia przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania i trybu przekazywania części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów, miast na prawach powiatów i województw (art. 37 ust. 2 cytowanej ustawy)

Przytoczone wyżej przypadki zasięgnięcia przez właściwego ministra lub przez Radę Ministrów opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego odnoszą się do dwóch odmiennych jakościowo sytuacji tj. albo do dysponowania rezerwami określonych części subwencji ogólnej, albo do określania szczegółowych zasad i trybu przyznawania lub zasad obliczania i trybu przekazywania kwot subwencji. W pierwszym przypadku opinie dotyczą dysponowania już wydzielonymi kwotami (rezerw) subwencji bez wskazania kryteriów w ustawie, z wyjątkiem rezerwy części drogowej, która ma być przeznaczona na inwestycje. Brak ustawowo określonych zasad odnoszących się do dysponowania rezerwami subwencji ogólnej należy ocenić krytycznie, ponieważ jest to odstępstwo od zasad obiektywizacji reguł ustalania i rozdzielania kwot subwencji, a także stwarza możliwości powstawania różnych konfliktów na tle wykorzystywania (dysponowania) takimi środkami pieniężnymi. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że opinie reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego nie mają charakteru wiążącego dla podmiotu zasięgającego opinii, który może zająć stanowisko odmienne od opinii.

W drugim przypadku zasięgnięcie opinii odnosi się do określania szczegółowych zasad i trybu przyznawania lub obliczania i przekazywania kwot w ramach poszczególnych części subwencji ogólnej. Jest to zatem działanie inne w stosunku do wyżej omówionego o czym przesądza materia (przedmiot) podlegający opiniowaniu. Przedmiotem tym są bowiem "zasady i tryb" zamieszczone następnie w akcie wykonawczym do ustawy tj. w rozporządzeniu wydawanym przez podmiot zasięgający opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero w oparciu o tak ustalone zasady i przyjęty tryb następuje przyznawanie, obliczanie lub przekazywanie kwot subwencji

ogólnej. Także i w tym przypadku opinie nie mają charakteru wiążącego dla podmiotu zasięgającego opinii, jednak w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawarto pewne wytyczne, jakimi powinien kierować się podmiot zasięgający opinii przy nadawaniu ostatecznego kształtu wydawanego przez siebie rozporządzenia. Podmiot ten powinien uwzględniać informacje gmin dotyczące utraconych dochodów z tytułu częściowej likwidacji podatku od środków transportowych (art. 25 ust. 2 omawianej ustawy), wnioski gmin zawierające dane o rocznych skutkach ustawowych ulg i zwolnień (art. 26 ust. 2 omawianej ustawy), typy i rodzaje szkół prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego oraz liczbę uczniów w tych szkołach (art. 35 omawianej ustawy). Tylko w art. 37 ust. 2 cytowanej ustawy nie określono żadnych wytycznych dla Rady Ministrów upoważniając ten organ do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania i trybu przekazywania części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów, miast na prawach powiatów i województw. W tym przypadku poprzestano jedynie na wymogu zasięgnięcia opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Taki sposób upoważnienia do wydania rozporządzenia należy ocenić krytycznie w świetle postanowień art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ nie określa wytycznych dotyczących treści aktu prawnego.

Wydane, po zaopiniowaniu przez reprezentację jednostek samorządu terytorialnego, rozporządzenia wykonawcze do ustawy o dochodach tych jednostek w latach 1999 i 2000 określają również formy współdziałania w zakresie subwencjonowania korporacji terytorialnych. Gminy składają między innymi raporty o liczbie dowożonych uczniów do szkół, z których informacje stanowią podstawę do obliczania wysokości dodatku na dofinansowanie wydatków związanych z racjonalizacją sieci szkół¹⁸, wnioski do właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych, które po weryfikacji pod względem rachunkowym i formalnym są przekazywane do Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów w celu obliczenia kwot rekompensujących dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień¹⁹.

Jednorazowo złożone zostały także informacje gmin o dochodach z tytułu podatku od środków transportowych za rok 1997, które wykorzystano w celu przyznania gminom części rekompensującej dochody utracone w związku

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dn. 16 grudnia 1999r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 111, poz. 1284 ze zm.).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z d. 17 lutego 1999r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień (Dz.U. Nr 13, poz. 118).

²⁰ Rozporządzenie ministra Finansów z dn. 30 grudnia 1998r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin, w zakresie kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych (Dz.U. Nr 164, poz. 1179).

z częściową likwidacją tego podatku²⁰. Tylko w zakresie ustalania szczegółowych zasad i trybu przekazywania części drogowej subwencji ogólnej nie przewidziano żadnych form konsultacji z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego, co jak się wydaje jest rezultatem braku szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego w delegacji ustawowej dla Rady Ministrów zawartej w art. 37 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Szczegółowe zasady ustalania i tryb przekazywania części drogowej subwencji ogólnej uwzględniają dane zebrane przez Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych a nie dane pochodzące od tych jednostek samorządu terytorialnego, którym są przekazywane środki pieniężne w ramach tej części subwencji ogólnej²¹.

Określone w ustawie ramowe zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnych wprowadzają formę współdziałania ministra właściwego w sprawach finansów publicznych z jednostkami samorządu terytorialnego polegającą na przekazywaniu informacji ze szczebla centralnego do właściwych jednostek samorządu terytorialnego, a więc kierunek przepływu informacji jest odwrotny w porównaniu do tych, które stanowią podstawę do wydawania wyżej wspomnianych rozporządzeń. Zgodnie z art. 40 cytowanej ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych informuje właściwe jednostki samorządu terytorialnego o:

1) rocznych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnych, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, z wyjątkiem kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej należnej z tytułu utraty dochodów spowodowanej bezpośrednio ustawowymi ulgami i zwolnieniami oraz obniżeniem opłaty eksploatacyjnej - w terminie do dnia 15 października roku bazowego,

2) wysokości rocznej wpłaty do budżetu państwa przez gminy o ponadprzeciętnych dochodach przeznaczonej na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej - w terminie do dnia 15 października roku bazowego,

3) planowanej na dany rok kwocie dochodów z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa - w terminie do dnia 15 października roku bazowego,

4) ostatecznych wysokościach przyznanych kwot poszczególnych części subwencji ogólnych oraz ostatecznej rocznej wpłaty, o której mowa w pkt 2 - w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej,

5) zmianach kwot poszczególnych części subwencji ogólnych w wyniku podziału rezerw tych subwencji.

Informacje te są niezbędne do skonstruowania ostatecznej wersji projektu budżetu przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego, a więc ich

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 15 grudnia 1998r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i tryb przekazywania części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów, miast na prawach powiatów i województw (Dz.U. Nr 157, poz. 1033).

terminowe i rzetelne przekazywanie ma bezpośredni wpływ na prawidłową realizację procedur w zakresie przygotowania projektów i uchwalania budżetów samorządowych.

Formy współdziałania w zakresie dotowania jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 69 ust. 4 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dotacje celowe to podlegające szczególnym zasadom rozliczania wydatki budżetu państwa przeznaczone między innymi na finansowanie lub dofinansowanie: zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, bieżących zadań własnych tych jednostek, kosztów realizacji inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne lub zadania z zakresu administracji rządowej bądź zadania inne zlecone ustawami. Na mocy postanowień art. 44 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 wprowadzono wymóg zasięgnięcia przez wojewodę opinii samorządu województwa w zakresie ustalanych przez wojewodę zasad i kryteriów podziału środków na dotacje celowe przeznaczone na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Tryb przekazywania pozostałych dotacji dla gmin, powiatów i województw - ogólnie określony w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 - nie przewiduje żadnych form konsultacji pomiędzy podmiotami przekazującymi dotacje a samorządem terytorialnym lub jego reprezentacją. Nie oznacza to jednak całkowitej rezygnacji z wszelkich form współdziałania w tym zakresie. Współdziałanie to jest wręcz niezbędne, ponieważ dotacje przekazywane dla jednostek samorządu terytorialnego stanowią ważne źródło ich dochodów. Zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych dysponenci części budżetowych w budżecie państwa, w terminie do 25 października, przekazują informacje jednostkom samorządu terytorialnego o kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej przyjętych w projekcie ustawy budżetowej. Informacje takie są następnie wykorzystywane przy konstruowaniu budżetu samorządowego. Sposób sformułowania dyspozycji w cytowanym wyżej przepisie nie pozostawia żadnych wątpliwości, że dysponenci części budżetowych są obowiązani przekazywać stosowne informacje w zakresie i terminie ustalonym w ustawie o finansach publicznych.

Również w art. 94 ustawy o finansach publicznych wprowadzono wymóg powiadamiania jednostek samorządu terytorialnego o zmianie wysokości kwot dotacji celowych przyznanych tym jednostkom. Obowiązek zawiadomienia spoczywa na wojewodzie, który ponadto powiadamia ministra

finansów oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Zasady przekazywania dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego unormowane są także w innych ustawach. Można w tym miejscu przykładowo wskazać na postanowienia ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych²². Zgodnie z art. 45 tej ustawy wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gmin. Gminy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie wypłat tych dodatków w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej²³. Kwoty dotacji są dzielone na poszczególne województwa przez ministra rozwoju regionalnego i budownictwa. Wojewodowie przekazują te środki gminom proporcjonalnie do kwot zapotrzebowania na dotację wynikających z wniosków o przyznanie dotacji.

Procedura budżetów jednostek samorządu terytorialnego tylko w ograniczonym zakresie przewiduje formy współdziałania dysponentów dotacji z jednostkami uprawnionymi do ich wykorzystywania. Nie jest to właściwe unormowanie zwłaszcza w kontekście zasad wynikających z postanowień art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, który dotacje celowe z budżetu państwa wymienia jako kategorię dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć w szerszym zakresie zagwarantowane prawo konsultowania wysokości tych dochodów, które istotnie wpływają na ich budżety.

Współdziałanie w zakresie kształtowania dochodów z podatków

W dziale trzecim ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 określono formy współdziałania urzędów skarbowych z samorządem terytorialnym. Zgodnie z art. 15 ust. 3 tej ustawy urząd skarbowy przekazuje na wniosek przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego kwartalne informacje o stanie i terminach realizacji dochodów, które na podstawie odrębnych przepisów pobierane są przez urzędy skarbowe. Są to wpływy z tytułu: podatku od spadków i darowizn, zryczałtowanego podatku dochodowego opłacanego przez osoby fizyczne w formie karty podatkowej, opłaty skarbowej. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego są uprawnione do części wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych. Przekazywanie kwartalnych informacji, o których mowa wyżej, odnosi się wyłącznie do tych dochodów pobieranych przez urzędy skarbowe, które w całości są następnie przekazywane do budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Właśnie

²² Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.

²³ A.Borodo, *Samorząd terytorialny. System Prawnofinansowy*, Wydawnictwa Prawnicze PWN Warszawa 2000, s. 165.

w zakresie kształtowania wysokości tych dochodów współdziałanie organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym jest najściślejsze. Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 w przypadku pobieranych przez urząd skarbowy podatków i opłat stanowiących w całości dochody tych jednostek, urząd ten może odraczać, umarzać, rozkładać na raty lub zaniechać poboru podatków oraz zwalniać płatnika z obowiązku pobrania oraz wpłaty podatku lub zaliczek na podatek, wyłącznie na wniosek lub za zgodą przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Brak takiego wniosku lub brak zgody uniemożliwiają zastosowanie jakiegokolwiek z ulg w zapłacie podatków i opłat, którymi administruje urząd skarbowy.

Podobne wymagania wprowadza art. 17 ust. 3 omawianej ustawy, zgodnie z którym w zakresie opłaty eksploatacyjnej pobieranej przez organ koncesyjny wskazany w przepisach ustawy - Prawo geologiczne i górnicze, udzielanie ulg, umarzenie, rozkładanie na raty oraz zaniechanie poboru opłaty może nastąpić w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁴ i po uzyskaniu zgody przewodniczącego zarządu gminy. Wniosek lub zgoda, o których mowa wyżej, wydawane są w formie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.

Podsumowanie

W zakresie kształtowania wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego stosowane są różne formy współdziałania organów administracji rządowej i reprezentacji lub organów samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie tych form uzależnione jest od kategorii dochodów. Najściślejsze formy współdziałania występują w zakresie dochodów własnych, w całości wpływających do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wymóg działania na wniosek lub uzyskania zgody oznacza konieczność doprowadzenia do jednolitości stanowisk zainteresowanych podmiotów.

Procedura subwencjonowania wymaga działania po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, które jednak nie mają wiążącego charakteru i stanowią raczej formę konsultacji prowadzącej do uzyskania wiedzy w określonym zakresie przez organ zasięgający opinii niezbędnej do podjęcia przez ten organ optymalnej decyzji. Rola informacji lub wniosków przedkładanych w toku udzielania subwencji ogólnych jest natomiast odmienna, ponieważ są to źródła istotnych danych, na podstawie których dokonywany jest podział kwot w ramach poszczególnych części subwencji.

W procesie udzielania dotacji w zasadzie nie występują formy

²⁴ Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

współdziałania, ponieważ dotacja z reguły ma charakter jednostronny i jest świadczeniem określanym władczo przez organy działające w imieniu państwa. W związku z tym nie znajdują zastosowania procedury porozumiewania się czy też opiniowania²⁵. W prawnym stosunku dotacji państwo jest stroną dominującą, co wynika z jego władczych uprawnień i ekonomicznej przewagi nad podmiotami dotowanymi. Jednostki samorządu terytorialnego wykazują pewne formy aktywności ale są one ograniczone do inicjowania decyzji w sprawie uruchomienia dotacji poprzez składanie wniosków o ich przyznanie.

²⁵ E. Chojna - Duch, *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe - zryś wykładu*, Wyd. Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa 2000, s. 204.

Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym

Przesłanki ingerencji nadzorczej wojewody

Organy samorządowe oraz inne organy administrujące¹ prowadzą działalność w oparciu o normy prawa. Przestrzeganie prawa przez te organy nadzoruje m.in. wojewoda. Jego nadzorcze kompetencje normują art. 86 ustawy o samorządzie gminy, art. 76 ustawy o samorządzie powiatu i art. 78 ustawy o samorządzie województwa.

Wojewoda będąc przedstawicielem rządu w terenie dba o zachowanie unitarnego charakteru państwa, głównymi zaś środkami do osiągnięcia tego celu są kompetencje nadzorcze.

Zadania nadzorcze wojewody wobec organów samorządu terytorialnego mogą być realizowane przez niego osobiście, jak i za pośrednictwem upoważnionych pracowników urzędu wojewódzkiego. Wojewoda może bowiem na podstawie art. 32 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 91, poz. 577) upoważnić pracowników urzędu wojewódzkiego, nie zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich do załatwiania w jego imieniu i na jego odpowiedzialność niektórych spraw należących do jego właściwości w tym wydawania i podpisywania rozstrzygnięć nadzorczych. Pogląd ten podzielił też NSA w wyroku z 7.10.1991 r., sygn. S.A./Wr 841791 opublikowany w ON S.A. 1993 r., nr 1, poz. 5; NSA w powołanym orzeczeniu stanął na stanowisku, iż z zakresu upoważnień udzielanych przez wojewodę pracownikom urzędu wojewódzkiego nie zostało wyłączone prawo do wydawania i podpisywania rozstrzygnięć nadzorczych skierowanych do organów samorządu terytorialnego oraz też innych aktów podejmowanych w toku sprawowania tego nadzoru

¹ Zob. na temat organów administrujących np.: E.Ochendowski, *Prawo administracyjne*, część ogólna. Toruń 1996, s. 149 i nast.; J.Lange, J.Służewski, M.Wierzbowski, A.Wiktorowska, *Polski prawo administracyjne*, W-wa 1995, s. 41 i nast.

Podstawowym kryterium sprawowania nadzoru jest zgodność tej działalności z prawem. Odnośnie zadań własnych gminy, jak również zadań powiatu i województwa kryterium zgodności z prawem jest jedynym, zaś w przypadku zadań zleconych gminie dochodzą dodatkowo celowość, rzetelność i gospodarność. Organ nadzorczy dokonując nadzoru z punktu widzenia zgodności z prawem musi brać pod uwagę społeczny kontekst funkcjonowania i działania prawa, układ norm, reguł i zasad stanowiących normatywny kontekst normy prawnej (realia prawne) i praktykę związaną z realizowaniem się i ocenę prawa (dogmatyka prawa, orzecznictwo sądowe itd.), a także aksjologiczne fundamenty obowiązującego porządku prawnego².

Wojewoda winien brać pod uwagę nie tylko zapis w konkretnym akcie prawnym, ale też względy praktyczne. "Każda norma prawna w takim układzie odniesienia będzie normą systemową, a nie mechaniczną ujmowaną regułą funkcjonującą w oderwaniu od innych reguł"³. Organ nadzorczy przy realizacji funkcji powinien ustalić treść normy prawnej biorąc pod uwagę⁴:

- treść normy prawa oraz jej interpretację,
- konkretne zdarzenia faktyczne, mające oparcie w normach prawa,
- kontekst, w którym normy prawne znajdują odniesienie do konkretnych stanów faktycznych,
- zasady, reguły i normy całego systemu prawnego (każda norma prawna funkcjonuje w ramach określonego systemu prawnego),
- reguły akceptowane w cywilizowanym świecie i dyrektywy walidacyjne dotyczące egzegezy tekstów prawnych,
- konstytucyjne standardy ustrojowe,
- system wartości w nawiązaniu, do którego był kształtowany porządek prawny i do którego bezpośrednio lub pośrednio odsyłają przepisy prawne,
- system innych norm i zasad do których normy prawne odsyłają pozasystemowo (normy etyczne, normy wiedzy, normy techniczne i zasady prakseologiczne itd.), "
- kulturę prawną, orzecznictwo, poglądy doktryny.

Sprawowanie nadzoru przy uwzględnieniu kryterium zgodności z prawem powinno więc oznaczać odwoływanie się do wszystkich ważniejszych elementów dookreślających treść normy prawnej.

Powstaje jednak pytanie, czy wojewoda może badać zgodność działania organów samorządu terytorialnego z przepisami prawa miejscowego, wydanego

² Zob. M. Zdyb, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Lublin, 1993, s. 10.

³ Cyt. z M. Zdyb. op.cit., s. 10.

⁴ podaję za M. Zdyb. op. cit., s. 10.

przez te organy. Pozytywnie wypowiedział się w tej kwestii Sąd Najwyższy w wyroku z 8 stycznia 1993 r. sygn. III AR N 83/92 (nie publikowany) "nadzór nad samorządem nie może ograniczać się tylko do badania zgodności uchwał organów gminy z ustawami, lecz musi być wykonywany z uwzględnieniem hierarchicznej budowy porządku prawnego i miejsca w nim prawa lokalnego stanowiącego w formie przepisów powszechnie obowiązujących, w tym statutowych". Charakter prawny norm statutowych pozostaje sporną kwestią zarówno w piśmiennictwie⁵ jak i judykaturze⁶. Sąd Najwyższy w wyroku z 8 stycznia 1983 r. (III AR N 83/92) stwierdził m. in., że: "statut będzie również kreował prawo, a zgodność uchwał organów gminy z tymi przepisami prawa lokalnego będzie kontrolował organ nadzoru, [...] uchwały organów gminy sprzeczne z przepisami statutu gminy nieważne jako sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust 1 i art. 93 ust 1 ustawy samorządowej [...]. Nie jest dopuszczalne kwalifikowanie regulaminu pracy rady gminy jako załącznika do statutu gminy w celu podniesienia go do rangi statutu ze strony ustrojowej; istota regulaminu pracy rady gminy nie uzasadnia stwierdzenia nieważności uchwały z powodu jej sprzeczności z tego rodzaju aktem".

Podzielić należy stanowisko, że stanowienie prawa na szczeblu lokalnym wywodzi się z ustawowego porządku prawnego w którym zamieszczone są określone umocowania dla lokalnego prawodawcy w imię jedności prawa kontrola legalności uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego nakazuje ocenę ich zgodności również z ich statutami⁷.

Analizowane wyżej kryterium legalności jest podstawą do wykonywania przez wojewodę nadzoru. Niezależnie od niego w odniesieniu do zadań zleconych gminie stosowane może być kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Kryterium celowości nie może w żadnym wypadku prowadzić do łamania prawa. Oznacza to, że wojewoda stosując je nie może pod pretekstem kontroli celowości swoim rozstrzygnięciem naruszać prawa, nie może też korzystać ze swojej władzy dla celów innych niżby wynikało to z treści normy prawnej. "Nie jest możliwe rozdzielenie celowości od prawa, gdy chodzi o celowość konkretnej regulacji prawnej, albowiem prowadziłoby to do usprawiedliwienia naruszenia prawa"⁸.

Kryteria rzetelności i gospodarności stanowią odesłanie do reguł i zasad

⁵ Tak, np. Z. Leoński uważa, iż przepisy statutu, a zwłaszcza te które są wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy samorządowej mają charakter przepisów wewnętrznych, gdyż dotyczą ustroju gminy i jej jednostek pomocniczych, Zob. Z. Leoński, Ustrój samorządu terytorialnego w RP. op. cit., s. 20-21; Zob. też opinie odmienne np. H. Rot [w:] H. Rot, K. Siarkiewicz, Zasady tworzenia prawa miejscowego, op. cit., s. 45 i nast.; E. Ochędowski, Prawo administracyjne, część ogólna, Toruń 1996, s. 64.

⁶ Zob. np. wyrok NSA z 30 czerwca 1992r., sygn. SA/Lu 711/92 (nie publikowany); wyrok Sn z 8 stycznia 1993r. U I AR N 83/92 (nie publikowany).

⁷ Por.: J. Borkowski, Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych, „Samorząd Terytorialny” 1995r., z. 9, s. 23.

⁸ Cyt. za M. Zdyb, Nadzór nad samorządem terytorialnym. op. cit., s. 11.

znajdujących się poza obowiązującym porządkiem prawnym. Takie odesłanie ze względu na relatywność jest trudne do przetłumaczenia na język prawny. Pozwala ono także na pełniejszą kontrolę samorządu terytorialnego pod kątem zgodności z polityką państwa, co w rezultacie może prowadzić do ograniczenia samodzielności samorządu.

Rozpoczęcie przez wojewodę działań nadzorczych następuje od momentu otrzymania uchwały organu samorządu terytorialnego. Art. 90 ust 1 ustawy o samorządzie terytorialnym nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta) obowiązek przedłożenia uchwały rady gminy wojewodzie w terminie 7 dni od daty jej podjęcia. Rozwiązanie przyjęte w ust 1 art. 90 rodzi liczne wątpliwości, głównie dlatego, że obowiązek ciążyący na wójcie (burmistrzu, prezydencie) dotyczy tylko uchwał rady, nie dotyczy natomiast uchwał zarządu gminy, czy zarządów gmin wykonujących zadania publiczne objęte porozumieniem międzygminnym⁹. Pomimo, iż obowiązkowi przedłożenia uchwały podlegają - zgodnie z ustawą gminną - tylko uchwały rady gminy to zgodnie z dominującą linią orzeczniczą obligatoryjnymu przedłożeniu organowi nadzoru powinny podlegać także uchwały innych organów samorządowych.¹⁰

Starosta powiatu zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatu zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Niedotrzymanie tego terminu nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych, a w szczególności nie ma znaczenia dla ważności uchwały, która wiąże jej adresatów do czasu stwierdzenia jej nieważności.

Uchwały rady lub zarządu powiatu zawierające przepisy porządkowe podlegają przekazaniu przez starostę wojewodzie niezwłocznie po ich podjęciu (art. 78 ust 1 tej ustawy). Rozbieżność terminologii, wg której uchwały rady powinny być "przedłożone" a uchwały zarządu powiatu zawierające przepisy porządkowe podlegają "przekazaniu", nie ma znaczenia prawnego. Chodzi jedynie o to, żeby zostały one doręczone wojewodzie w ciągu 7 dni lub niezwłocznie. Termin 7 dni będzie zachowany, jeśli przed jego upływem nastąpi nadanie przesyłki w urzędzie pocztowym (art. 57§ 5 kodeksu postępowania administracyjnego).

Marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku województwa oraz uchwały zarządu województwa podlegające nadzorowi w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (art. 81 ustawy o samorządzie województwa). Do uchwał zarządu województwa podlegających nadzorowi należą uchwały dotyczące nieodpłatnego rozporządzenia mieniem wojewódzkich osób

⁹ Zob. np. W Chróścielewski, Z.Kmieciak, op. cit., s.91; Z.Niewiadomski, D.Grzelak, op. cit., s. 79; B.Bolnicki, „Nadzór nad samorządem terytorialnym „, op. cit., s.120; E.Ochendowski, Prawo administracyjne, część ogólna, Toruń 1996, s. 181.

¹⁰ Zob. np. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 27 IX 1994r., sygn. W 10/93 (Dz.U. nr 113, poz. 550); obszerne fragmenty zostały opublikowane we „Wspólnocie” z 19.11.1994r., nr 47, s. 13 i 17; wyrok NSA z 22.11.1990r., sygn. SA/Gd 965/90, opublikowany w OSP 1992, nr 1, poz. 24.

prawnych oraz zbycia:

- nieruchomości służącej do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych,
- przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą.

Nadzorowi podlegają także uchwały zarządu województwa dotyczące zmiany przeznaczenia wskazanych wyżej składników mienia (art. 58 tej ustawy).

Przy rozważaniu przesłanek ingerencji nadzorczej wojewody pozostaje jeszcze kwestia zakresu podmiotów objętych tym nadzorem. Niewątpliwie należą do nich organy gminy tj. rada i zarząd gminy. Uprawnienia nadzorcze przysługują także wojewodzie wobec związków i porozumień międzygminnych. Szczególnie gdy chodzi o porozumienia międzygminne, nadzór sprowadza się do oddziaływania na organy gminy, która przyjęła zadania i kompetencje innych gmin, chyba że nadzór dotyczyłby samego zawarcia porozumienia komunalnego. Odnośnie związków gmin - w zasadzie - prawie wszystkie przepisy o nadzorze będą miały do nich zastosowanie, tj.: art. 85, art. 87-95 czy 98 ustawy o samorządzie terytorialnym. Z. Leoński¹² podnosi, iż stosowanie do związków art. 96 i 97 (rozwiązanie rady lub zarządu) nie wydaje się być zasadne, gdyż w braku skuteczności działania związku komunalnego odpowiednie kompetencje powinny służyć gminom założycielskim¹².

Norm o nadzorze nie można zastosować wobec uchwał komisji rad gminy oraz uchwał organów jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 5 ust. 1 tejże ustawy. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego zapisu w ustawie jak również z faktu, że nadzór nad uchwałami tych organów sprawuje sama rada gminy.

Po wprowadzeniu powiatów i województw krąg podmiotów podlegających nadzorowi uległ rozszerzeniu. Do podmiotów tych zaliczymy radę powiatu, sejmik województwa, zarząd powiatu i województwa, porozumienia zawierane przez samorządowe województwo i powiat a także związki powiatów.

¹² Z. Leoński. Samorząd terytorialny w RP. op. cit., s.131.

¹³ Brak jednoznacznej ustawowej regulacji dotyczącej tego jak dalekie odmienności obowiązują w stosunku do wskazanych trzech podmiotów samorządowych stanowi niewątpliwie duży mankament ustawy gminnej.

Postępowanie nadzorcze podjęte w celu stwierdzenia nieważności uchwały

Przed wprowadzeniem samorządu terytorialnego stwierdzenie nieważności występowało tylko w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym¹³.

Obecnie o nieważności uchwał organów gminy, powiatu i województwa orzeka wojewoda.

W pierwszej fazie postępowania nadzorczego wojewoda musi zbadać z urzędu swoją właściwość w sprawie.

W trakcie czynności wyjaśniających wojewoda może na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie terytorialnym i art. 80 ustawy o samorządzie województwa zażądać od organu samorządu gminnego i wojewódzkiego wszelkich niezbędnych informacji mogących przyczynić się do ustalenia zgodności względnie niezgodności tej uchwały z obowiązującym prawem. Dodatkowo odnośnie gmin wojewoda wyposażony jest w prawo wizytacji administracji gminnej i uczestniczenia w posiedzeniach jej organów. Wyraźnym mankamentem ustawy o samorządzie powiatu jest niewyposażenie wojewody -jako organu nadzoru - w środki informacyjne. W takim postępowaniu ustala czas, miejsce i sposób podjęcia kwestionowanej uchwały, zaś jej treść ma znaczenie dla tego postępowania o tyle, o ile jest spreczna z obowiązującymi przepisami prawa¹⁴.

W art. 91 ust 1 ustawy o samorządzie gminy, art. 79 ust 1 ustawy o samorządzie powiatu, art. 82 ust 1 ustawy o samorządzie województwa stwierdza się, że uchwała odpowiednio organu gminy, powiatu, czy wojewódzka spreczna z prawem jest nieważna. Na tle takiego sformułowania rodzi się pytanie, kiedy uchwała jest spreczna z prawem? Pytanie to, jest o tyle istotne, bowiem w tych normach jest mowa o odpowiednim stosowaniu przepisów kodeksu

¹³Z bogatej literatury dotyczącej instytucji stwierdzenia nieważności por. B.Adamiak, Wadliwość decyzji administracyjnej, Wrocław 1986, s. 141 i nast.; J.Zimmermann oip. cit., s.45, J.Borkowski, Nieważność decyzji administracyjnej, Zielona Góra, 1997; tenże, zmiana, uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych, W-wa 1967; E.Ochendowski, Moc wiążąca aktu administracyjnego „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1968, nr 1.

¹⁴ W wyroku z 15 grudnia 1992r. sygn. SA/Po 1815/92 (Opublikowany we Wspólnocie z 20 II 93r., nr 12, s.14), NSA stanął na stanowisku, iż organ nadzoru obowiązany jest do wyjaśnienia, czy w przypadku, gdy ze względu na wagę sprawy będącej przedmiotem uchwały, organu samorządu terytorialnego, organ gminy obowiązany był skonsultować się przed podjęciem uchwały np. z organami związków zawodowych. Jeżeli tak, to organ nadzoru musi zbadać „czy na skutek uchybień proceduralnych w obowiązku należytej konsultacji mogła zapaść uchwała innej treści”. Por. art.19 ustawy z 23 V 91 r. o związkach zawodowych (Dz.U. nr 55, poz. 234), Por. też uchwałę składu 7 sędziów SN z dn. 17 VI 93r., sygn. I PZ PZ/93, opublikowaną w ONSCP 1994, nr 1, poz. 1, w której SN stanął na stanowisku, iż obowiązek konsultowania z władzami statutowymi związków zawodowych dotyczy uchwał organów samorządu terytorialnego jeżeli ich treść odnosi się wprost do przedmiotu działalności tych związków określonego w art. 1 ust. 1,4 i 6 ustawy o związkach zawodowych.

postępowania administracyjnego. Brzmienie literalne omawianych przepisów wskazywałoby, iż należy przy wyjaśnieniu powstałych wątpliwości posługiwać się katalogiem przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji zamieszczonym w art. 156§1 k.p.a.¹⁵ Nie jest to jednak wniosek tramy, gdyż przyczyny stwierdzenia nieważności wymienione w art. 156§1 k.p.a. wykraczają poza kryterium naruszenia prawa czy też sprzeczności z prawem i dostosowane są do specyfiki decyzji administracyjnych.¹⁶ Stanowisko to podziela również NSA stwierdzając w wyroku z dnia 22 listopada 1990 r; SA/Gd 965/90¹⁷ iż "art. 91 ust 1 ustawy samorządowej stanowi samodzielną podstawę wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu gminy sprzecznej z prawem i nie zachodzi potrzeba odwoływania się do podstaw stwierdzenia nieważności określonych w art. 156 k.p.a.". W kolejnym wyroku z dnia 18.09.1980 r., SA/Wr 849/90¹⁸ NSA stwierdził także, iż "istotne naruszenie prawa powodujące nieważność uchwały organu gminy, nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156§ 1 k.p.a.". W uzasadnieniu obydwu tych wyroków podaje się, że "odpowiednie stosowanie" nakazuje dostrzegać różnicę między celami i przedmiotem regulacji. W literaturze dość zgodnie przyznaje się¹⁹, że przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wymienione w art. 156§ 1 k.p.a. nie odpowiadają okolicznościom uzasadniającym zastosowanie środka nadzoru jakim jest orzeczenie o nieważności uchwały.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały wojewoda wszczyna zawsze z urzędu²⁰. Nie oznacza to jednak, że obywatele oraz inne podmioty nie mogą zwracać się do organów nadzoru o podjęcie takiego postępowania. Wniosek w tej sprawie powinien być traktowany na zasadach określonych w art. 221 § 1 oraz art. 241 i nast. k.p.a. Złożenie wniosku nie wszczyna postępowania nadzorczego, a tylko postępowanie w sprawie wniosku (które powinno być zakończone odpowiedzią w terminie 30 dni od jego wniesienia). Odpowiedź wojewody - jako organu nadzoru - zawierające odmowę

¹⁵Z. Leoński, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 III 90r. „Państwo i Prawo” 1990, nr 12, s. 58

¹⁶L. Gmytrysiewicz, Właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, op. cit., s.6; M. Armata, Ustawa samorządowa a zakres kognicji NSA. op.cit., s. 10-11, J. Zimmermann, op.cit., s.46.

¹⁷Opublikowany we „Wspólnota: 1991, nr 6, s. 13.

¹⁸Uzasadnienie wyroku z dn. 18.09.90r. zamieszczone w zbiorze „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1991, nr 4, poz. 2, s.27-28.

¹⁹Por. w szczególności wypowiedzi M. Armaty, Ustawa samorządowa a zakres kognicji NSA. op.cit., s. 10-11; B. Dolnicki, op.cit., s.115-116; Z. Kmiecik [w] M. Krasiński, Z. Kmiecik, C. Kosikowski, R.P. Krawczyk, Ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z komentarzem oraz tekst innych aktów prawnych, W-wa 1994r, s.25; J. Zimmermann, op.cit., s.46. Odmienne poglądy reprezentuje np.: K. Podgórski, Nadzór nad samorządem gminnym „Samorząd Terytorialny” 1990, nr 1-2, s.31.

²⁰Zob. tezy wyroku NSA S.A. B/Wr 1592 ONSA 1993/2/39, postan. NSA z dn. 81V 92r. (S.A. B/Wr 16/92 - Wspólnota” 1992/29/21).

wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności danej uchwały nie będzie zaskarżalną do NSA decyzją administracyjną²¹. Wojewoda wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały jednostki samorządu terytorialnego powinien uczynić to na piśmie wskazując zarówno akt objęty tym postępowaniem, jak też zarzuty wobec jego treści. Wymogi te należy wyprowadzić z mającego w tych sprawach odpowiednie stosowanie k.p.a (stosownie do art. 8,9,14 i 61 § 4 tego kodeksu). Wszczynając postępowanie nadzorcze w stosunku do powiatu lub gminy, podejmujący je wojewoda uprawniony jest do wstrzymania wykonania objętej nim uchwały (art. 79 ust 2 ustawy o samorządzie powiatu i art. 91 ust 2 ustawy o samorządzie gminy). Prawo nie przewiduje takiej możliwości w stosunku do uchwał sejmiku zarządu województwa.

Ze względu na istotne skutki jakie pociąga za sobą to rozwiązanie nie może być ono podjęte w momencie wszczęcia, ale zazwyczaj dopiero w toku postępowania nadzorczego. Przesłankę zawieszenia wykonania uchwały stanowi samo przekonanie o istnieniu jej wad (niezgodności z prawem), udowodnienie bowiem ich istnienia następuje w dalszej części postępowania. Wstrzymanie wykonania takiej uchwały jest zatem uzależnione tylko od prawdopodobieństwa istnienia jej niezgodności z prawem. "Nie ma znaczenia, czy w wyniku postępowania uprawniony organ orzeknie o nieważności uchwały, czy też tylko ograniczy się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, czy wreszcie uzna swe wcześniejsze domniemanie za niesłuszne"²².

Wstrzymanie wykonania uchwały powinno nastąpić wtedy, gdy jej wykonanie może wywołać bądź nieodwracalne bądź trudne do naprawienia skutki prawne. Uchwała, której wykonanie zostało wstrzymane nie może być legalnie wykonywane. Wstrzymanie wykonania uchwały przestaje automatycznie obowiązywać w stosunku do uchwały, co do której wojewoda stwierdził, iż narusza ona prawo w stopniu "nieistotnym", wskazując jednocześnie wydanie jej z naruszeniem prawa.

W warunkach, gdy wojewoda stwierdzi nieważność przedstawionej mu uchwały oznaczać to będzie, iż uchwała od chwili jej wydania była nieważna: "[...] stwierdzenie jej nieważności skonsumuje więc wstrzymanie jej wykonania"²³.

Jeżeli wojewoda nie zmieści się w terminie 30 dni na stwierdzenie nieważności uchwały gminy lub powiatu, z upływem ostatniego dnia wygasa też moc wiążąca wstrzymania wykonania uchwały. W przypadku zaskarżenia uchwały do NSA wstrzymanie wykonania uchwały będzie należało do tego sądu.

²¹ Por. wyrok NSA z dn. 15.01.1992r. (SA/Wr 22/92-ONSA z 1993/115) i wyrok NSA z dn. 23.01.1992r. (SA/Po 69/92-ONSA 1992/2/34).

²² Cyt. za A.Preisner, [w:] H.Rot, Nadzór nad samorządem terytorialnym", op.cit., s. 157

²³ Cyt. za W.Chróścielewski, Z.Kmieciak. op.cit., s. 92.

Wojewoda orzeka o nieważności przedłożonej mu uchwały, jeżeli narusza ona prawa w stopniu istotnym²⁴. Naruszenie prawa kwalifikujące orzeczenie o jej nieważności musi być "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa. Ułatwieniem przy interpretacji niedookreślonych zwrotów ustawowych jest orzecznictwo NSA. W wyroku z 12.X.1990 r. sygn. SA/Lu 663/90 NSA wyraził pogląd, iż "orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez organ nadzoru (wojewodę) może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała taka pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Dochodzenie do wniosku, iż uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem w drodze zawilej nieraz wykładni określonego przepisu prawnego, a szczególnie gdy zachodzić może w tym przedmiocie niejednolitość poglądów prawnych może powodować negatywne następstwa społeczne, nie zamierzone przez ustawodawcę, w postaci ograniczenia samodzielności organów samorządu terytorialnego przez organy nadzoru. Dlatego też orzeczenia organów nadzoru powinny mieć zawsze nie budzącą wątpliwości podstawę prawną".

Orzeczenie o nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, działającym z mocą wsteczną tj. od daty jej podjęcia. Pogląd ten podzielił również NSA, który w cytowanym wyroku z 12.X.1990 r. stwierdził iż "Orzeczenie wojewody o stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy ma charakter deklaratoryjny i działa wstecz (ex tunc), ponieważ jest ona nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia". Stwierdzenie nieważności może dotyczyć całości jak i części uchwały.

Istotną rolę przy określeniu instytucji stwierdzenia nieważności uchwał organów gminy pełni odpowiedź na pytanie: czy wspomniana instytucja odnosi się tylko do uchwał podejmowanych w zakresie zadań własnych, czy także w zakresie zadań zleconych? Wydaje się, iż trafnej odpowiedzi na to pytanie udzielił K. Podgórski, który stwierdził: "gdy uchwała organu gminy w zakresie zadań zleconych jest sprzeczna z prawem, organ nadzoru jest zobowiązany podjąć działania przewidziane w art. 91 ustawy o samorządzie terytorialnym, a działania przewidziane w art. 95 tejże ustawy mają zastosowanie alternatywne. Oznacza to, że organ nadzoru, może w sprawach zleconych wstrzymać wykonanie uchwał nie odpowiadających kryteriom przewidzianym dla zadań zleconych w art. 95 ust 1-3 - gdy uchwała jest sprzeczna z prawem - orzec jej nieważność"²⁵.

Zgodnie z art. 93 ust 1 ustawy o samorządzie gminy i art. 79 ust 1 ustawy o samorządzie powiatu wojewoda może stwierdzić nieważność uchwały organu gminy czy powiatu tylko w ciągu 30 dni od daty jej doręczenia przez wójta (burmistrza, prezydenta lub starostę). Jest to termin prekluzyjny i nie istnieje

²⁴ Zob. np.: wyrok NSA z 6.02.91 r. sygn. SA/Wr 1163/90, opublikowany w ONSA 1991, nr 1, poz. 21; wyrok NSA z 7.10.91r., sygn. SA/Wr 841/91 opublikowany w ONSA 1993, nr 1, poz. 5; wyrok NSA z 27.01.95r. SA/Rz 58/94 opublikowany w OSS/3/87.

²⁵ Opublikowanym w ONSA 1990, nr 4, poz. 6.

możliwość przerwania go przez wydanie w trybie określonym w tych ustawach postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Pogląd ten potwierdził także NSA w wyroku z 19.11.1992 r. sygn. SA/Wr 104/92²⁷. Termin 30 dni od doręczenia uchwały, stanowi również granicę czasową, przed upływem której nie jest dopuszczalna skarga organu nadzorczego do sądu administracyjnego²⁸. Natomiast po upływie wskazanego terminu kompetencja orzekania o nieważności uchwały przechodzi na sąd administracyjny.

Instytucja stwierdzenia nieważności uchwał samorządu wojewódzkiego wykazuje wiele różnic z regulacjami ustaw gminnej i powiatowej. Przede wszystkim można stwierdzić nieważność uchwały samorządu województwa przedłożonej w trybie art. 81 ustawy o samorządzie województwa, tylko jeżeli organ nadzoru wzruszył ją w terminie 30 dni od przedłożenia. Upływ tego terminu sprawia, że choć istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, orzeka się o niezgodności z prawem. Przepisy k.p.a. co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio (art. 83 ust 2 ustawy o samorządzie województwa). W stosunku do sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu województwa zastrzeżono zatem bardzo krótki, gdyż liczący 30 dni, termin dla usunięcia ich z obrotu prawnego. "Umocowanie organów nadzoru do zaskarżenia tej kategorii aktów do sądu administracyjnego byłoby - z uwagi na wprowadzone ograniczenie - niecelowe, a sprawowaną przez sąd kontrolę czyniło mało efektywną, czy wręcz iluzoryczną [...], przyznanie organom nadzoru prawa do wniesienia skargi na uchwałę organu samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym braku możliwości stwierdzenia nieważności przez Sąd, stanowiłoby poważny wyłom od zasady sądowej kontroli administracji publicznej unormowanej w ustawie o NSA"²⁹.

Stosownie do treści art. 91 ust 4 ustawy o samorządzie gminy, art. 79 ust 4 ustawy o samorządzie powiatu, art. 82 ust 4 ustawy o samorządzie województwa uchwała organów samorządu terytorialnego może "naruszać prawo w sposób nieistotny". Stwierdzenie przez wojewodę "nieistotnego naruszenia prawa" powoduje wskazanie, iż co prawda przedstawiona uchwała narusza prawo, jednakże jest to drobne, mało znaczące naruszenie prawa, które nie może wywierać wpływu na byt prawny uchwały³⁰. Za nieistotne naruszenie prawa należy uznać takie przypadki niezgodności z obowiązującymi przepisami, które nie mogły mieć wpływu na przyjęcie lub ukształtowanie treści ocenianej

²⁷ Opublikowany w „Samorządzie terytorialnym” 1992, nr 12, s. 72 z głosem A. Apopszowicza.

²⁸ Zob. tezę wyroku NSA z 9.12.94r., 1 SA 1706/94, opublikowany „Wspólnota” 1995, nr 48, s.18; tezę postanowienia NSA I SA 1706/94 ONSA 1995/144.

²⁹ Cyt. za Z.Kmieciak, Właściwość NSA w sprawach ze skargami organu nadzoru i na akt nadzoru „Państwo i Prawo” 1999, z.2, s.18.

³⁰ Z.Kmieciak, w sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową, „Samorząd Terytorialny”, 1994, nr 3, s. 28-32, D.Kijowski, System nadzoru nad samorządem terytorialnym, op.cit., i. 11.

uchwały.³¹ Wskazanie to, nie implikuje po stronie adresata podjętego działania obowiązku rektyfikacji uchwały, nie jest także zabezpieczone bezpośrednio żadną sankcją prawną. Pełni ono funkcję prewencyjną w celu zapobiegania podobnym naruszeniom prawa w przyszłości.

W literaturze są różne określenia charakteru prawnego wskazania przez wojewodę, iż uchwałą wydano z naruszeniem prawa. Można stwierdzić - głównie na skutek zastosowania do wskazanych przepisów wykładni gramatycznej³² - iż wspomniana czynność wojewody nie wykazuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego w rozumieniu przepisów ustawy samorządowej. Wojewoda tylko wskazuje, iż dopuszczono się "nieistotnego naruszenia prawa". Użycie przez ustawodawcę pojęcia nieostrego: "nieistotne naruszenie prawa" powoduje konieczność ustalenia treści tego naruszenia poprzez wykładnię tekstu prawnego dla potrzeb rozstrzygnięcia konkretnego przypadku. Stwierdzenie jednak, że uchwała organu samorządu terytorialnego została wydana z naruszeniem prawa (szczególnie gdy będzie to miało charakter powtarzający się), może mieć znaczenie dla oceny działań organów samorządowych z punktu widzenia realizowania zasady praworządności.

Obok wskazania, iż uchwałą wydano z naruszeniem prawa i wstrzymania wykonania uchwały gminy i powiatu wojewoda może zastosować także trzeci środek w ramach postępowania w celu stwierdzenia nieważności uchwały jest nim - stwierdzenie niezgodności uchwały z prawem. Środek ten identycznie regulują ustawa gminna i powiatowa:

"Nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy i powiatu po upływie jednego roku od daty jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1 lub 82 ust.1 wymienionych wyżej ustaw.

Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały z powodu upływu terminu określonego w ustępie 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności orzeka się o niezgodności uchwały z prawem. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio".

Wymieniony przepis został niejasno sformułowany i jego wykładnia w zakresie skutków uchybienia obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie przewidzianym w art. 90 ust 1 ustawy o samorządzie gminy i 78 ust 1 ustawy o samorządzie powiatu (7 dni) jest rozbieżna zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie. W literaturze wyrażany jest pogląd, że uchybienie 7-dniowego terminu w doręczeniu uchwały organowi nadzoru ma tylko ten skutek, że roczny termin przewidziany dla stwierdzenia nieważności uchwały biegnie od dnia faktycznego doręczenia

³¹ Z. Kmiecik, W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałą budżetową, „Samorząd Terytorialny”, 1994 nr 3, s. 28-32.

³² Wskazanie to to tyle co udzielenie wskazówek, wyjaśnienie czegoś, przekazanie informacji dotyczących jakiegoś fragmentu rzeczywistości. Zob. słownik języka polskiego, TUI, red M.Szymczak, W-wa 1981, s. 387 i 764.

uchwały".

Prezentowany jest też pogląd przeciwny, przyjmujący, że niedopełnienie obowiązku przedstawienia uchwały wojewodzie powoduje dopuszczalność stwierdzenia nieważności uchwały w każdym czasie niezależnie od terminu, w którym została doręczona³⁴. Z tym ostatnim stanowiskiem zbieżna jest teza zawarta w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 września 1993 r. (III A R N 42/93³⁵): "Skutkiem prawnym uchybienia terminu przewidzianego w art. 90 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [...] do przedłożenia wojewodzie uchwały rady jest obowiązek sądu wydania orzeczenia stosownie do przepisu art. 90 ust 2 zdanie drugie tej ustawy, o stwierdzeniu nieważności uchwały w każdym czasie". W związku z powyższym, gdy w ocenie sądu administracyjnego zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo, to sąd administracyjny obowiązany był stwierdzić jej nieważność. "Konsekwencją przyjęcia stanowiska Sądu Najwyższego byłoby to, że organ nadzoru nie byłby ograniczony 30 dniowym terminem z art. 93 ust 1 w zw. z art. 91 ust 1 ustawy o samorządzie terytorialnym do stwierdzenia we własnym zakresie nieważności uchwały gminy lub powiatu. W takim przypadku zaskarżenie przez niego tych uchwał do NSA byłoby niecelowe, skoro mógłby stwierdzić ich nieważność we własnym zakresie w każdym czasie, nawet po upływie roku od dnia podjęcia"³⁶. Wydaje się, że należy podzielić stanowisko B. Adamiak³⁷ zgodnie z którym: "art. 94 ust 1 tej ustawy zawiera dwie normy prawne: pierwsza określa okres przedawnienia, po upływie którego nie można uchwały organu samorządu terytorialnego (gminy i powiatu - podkr. autorki) wyeliminować z obrotu prawnego - druga zakresowo węższa dotyczy sposobu obliczania terminu jednego roku. W razie uchybienia obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1 i art. 78 ust. 1 tych ustaw okres przedawnienia nie liczy się od dnia jej podjęcia, a od daty przedłożenia uchwały organowi nadzoru. Wykładnia rozszerzająca zakres drugiej normy art. 94 ust. 1, przez ustalenie, że uchybienie terminu przedłożenia uchwały uchyla obowiązywanie terminu przedawnienia jest nie do przyjęcia, podważa bowiem ochronę trwałości uchwał".

Orzecznictwo NSA w zakresie stosowania art. 94 ustawy o samorządzie terytorialnym jest jednak niejednolite i przyjmuje się jako wykładnię tezę cytowanego wyroku SN, jak też ostatni z wymienionych poglądów³⁸. Wskazany w art. 94 i art. 78 tych ustaw jednoroczny termin powoduje swego

³³ Por. K. Podgórski, Nadzór nad samorządem gminnym, „Samorząd Terytorialny”.op.cit., s.32.

³⁴ Pcw: 7.. Niewiaifranski WGr7etc7»U. I ktawa ► «amorradyie terytorialny z komentarzem, op.cit., s. 92-93.

³⁵ Opublikowany w „Samorząd Terytorialny”, z.4, s. 70-73, z krytyczną glosą R.Sawieły.

³⁶ Cyt za W. Chróścielewski, Z.Kmieciak, op.cit., s.93.

³⁷ B.Adamiak, Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” z 1997r., z.4, s. 31-32.

³⁸ Tamże, s.31-32.

rodzaju "sankcję błędu"³⁹, poprzez uznanie, iż po tak długim terminie powstały już nieodwracalne skutki prawne. Jeżeli istnieją przesłanki do stwierdzenia nieważności, orzeka się wówczas o niezgodności uchwały z prawem. Orzeczenie takie ma charakter jedynie informacyjno-porządkowy, nie wywołuje bowiem żadnych skutków prawnych. Ustawodawca odsyła w tym przypadku do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej administracji wobec osób, które poniosły szkodę na skutek wydania decyzji sprzecznej z prawem.

Ustawa o samorządzie wojewódzkim przewiduje nieco inne rozwiązanie w zakresie orzekania o niezgodności uchwały z prawem. Punktem wyjścia rozważań jest fakt, iż uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały sejmiku lub zarządu województwa w przeciwieństwie do uchwał organów gminy i powiatu - nigdy się nie przedawnia i może być wykorzystane w każdym czasie pod warunkiem, że nie upływie 30-dniowy termin na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli natomiast nie stwierdzono nieważności uchwały organu samorządu województwa z powodu upływu terminu 30 dni od dnia jej otrzymania, orzeka się o niezgodności uchwały z prawem. Przepisy k.p.a. co do skutków takiego orzekania stosuje się odpowiednio (art. 83 ustawy o samorządzie województwa).

Wstrzymanie wykonania uchwały oraz jej uchylenie i wydanie zarządzenia zastępczego

Wstrzymanie wykonania uchwały wraz z jej uchyleniem i wydaniem zarządzenia zastępczego należą do odrębnej grupy środków nadzoru przewidzianych tylko odnośnie zadań zleconych gminie w art. 95 ustawy o samorządzie terytorialnym⁴⁰ i zadań powierzonych przez wojewodę organom samorządu terytorialnego z obszaru województwa (art. 33 ;34 ustawy o administracji rządowej w województwie). Odrębność ta wynika głównie ze stosowania jako kryteriów nadzoru - legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Wojewoda może wstrzymać wykonanie uchwały gdy dojdzie do przekonania, że narusza ona prawo, bądź kryteria rzetelności, gospodarności czy celowości odnośnie zadań zleconych lub tylko kryterium zgodności z prawem odnośnie zadań powierzonych. Wydaje się, że fakultatywność tego środka nadzoru odnosi się jedynie do sytuacji, gdy uchwała budzi wątpliwości z punktu widzenia

³⁹ Z. Leoński, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8.03.1990r., op.cit., s.56.

⁴⁰ Art. 95 ustawy gminnej budzi w literaturze liczne wątpliwości. Ust 4 tego artykułu stanowi, iż ma on zastosowanie do zadań zleconych, o których mowa w art.8 ust.1, tj. zadań zleconych przez ustawę i nakładających określone obowiązki na gminę. Z art. 95 ust. 1, odwołującego się do art. 85 ust. 2, wynika natomiast, że chodzi tu o jakiegokolwiek zadania zlecone, a zatem także wykonywane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej (art.8 ust 2 ustawy samorządowej). Zob. Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP. op.cit., s. 136.

celowości, rzetelności czy gospodarności. W przypadku sprzeczności uchwały z prawem wojewoda jest zobowiązany do ingerencji. Pogląd ten podzielają in. A. Agopszowicz i Z. Gilowska, którzy twierdzą⁴¹: "W omawianym przypadku wojewoda może postąpić zgodnie z dyspozycją ust 1 [mowa tu o art. 95 ustawy o samorządzie terytorialnym - podkreślenie autorki]. Słowo "może" wydaje się sugerować, że może on postąpić inaczej, podczas gdy taka możliwość nie istnieje. Wojewoda zatem "powinien" postąpić zgodnie z omawianą dyspozycją, przynosząc bowiem za art. 138§ 2 k.p.a. powyższe rozwiązania do ustawy samorządowej nie zauważono, że §2 zawiera alternatywę wobec możliwości, jakie są do dyspozycji wojewody na podstawie § 1. Stąd tam słowo "może" ma swoje uzasadnienie tu zaś - nie".

O tym czy zostały naruszone zasady celowości, rzetelności czy gospodarności wojewoda w gruncie rzeczy decyduje według własnego uznania. Jednakże z racji tego, że uchwały w zakresie zadań zleconych dotyczą w zasadzie materii przynależnej do zakresu administracji rządowej to ocena dokonywana przez wojewodę tego typu zadań, musi uwzględniać cele, którym te zadania służą.⁴²

Wstrzymanie wykonania uchwały działa zawieszająco i oznacza, że uchwała nie może wywoływać na czas zawieszenia skutków prawnych. Wojewoda wstrzymując wykonanie uchwały zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 95 ust 2 ustawy o samorządzie terytorialnym przekazuje ją organom gminy, zaś odnośnie zadań powierzonych na mocy porozumienia zgodnie z art. 33 ustawy o administracji rządowej w województwie - właściwej gminie, powiatowi lub województwu samorządowemu do ponownego rozpatrzenia i wskazuje zaistniałe uchybienia. Istotna dla oceny przekazania jest odpowiedź na pytanie, czy organ, któremu przekazano sprawę ma obowiązek ponownego jej rozpatrzenia. Wnosząc z treści art. 95 ust. 2 na organie gminy, a w przypadku spraw powierzonych przez wojewodę na mocy art. **33** -na właściwym organie gminy, powiatu lub województwa spoczywa obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy - nie oznacza on jednak konieczności uwzględnienia wskazówek wojewody.

Wstrzymując wykonanie uchwały wojewoda wyznacza organowi samorządu "termin załatwienia sprawy". Należy pod tym określeniem rozumieć termin, w którym organ ten powinien wydać nową uchwałę uwzględniającą wskazówki wojewody. Jeżeli owe wskazówki zostaną uwzględnione to obowiązywać będzie uwzględniająca je uchwała. Jeśli jednak, termin wskazany przez wojewodę minął bezskutecznie lub gdy odpowiedni organ gminy - w zakresie spraw zleconych lub gminy, powiatu lub województwa w zakresie spraw powierzonych na mocy art. 33 u.o.a.rz.w nie zastosował się do wskazań wojewody w celu sanacji uchybień, wojewoda może skorzystać z kompetencji

⁴¹ Cyt. za A. Agopszowicz, Z. Gilowska, op.cit., s.438.

⁴² Tak też M.Zdyb, Nadzór nad samorządem terytorialnym, op.cit., s.45.

umożliwiających mu uchylenie zakwestionowanej uchwały.

Artykuły 95 ust 1 i art. 34 ust 2 tych ustaw nie rozstrzygają o tym, w jakiej formie powinno zapaść rozstrzygnięcie wojewody wstrzymujące wykonanie uchwały, skoro nie kończy ono jednak postępowania, nie może być tym samym zaskarżone do sądu administracyjnego. Niewątpliwie rozstrzygnięciem nadzorczym jest uchylenie przez wojewodę uchwały organu samorządu terytorialnego i wydanie zarządzenia zastępczego i jako takie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁴³.

Wojewoda działając w zakresie zadań zleconych i zadań powierzonych w przypadku gdy uchwała jest dotknięta wadą nielegalności nie sięga po środki z art. 95 ustawy gminnej (tj. wstrzymanie wykonania uchwały i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, oraz uchylenie uchwały i wydanie zarządzenia zastępczego) i art. 34 u.o.rz.a.w., lecz korzysta z procedur stwierdzenia nieważności uchwały, bądź ogranicza się do wskazania, iż uchwała została wydana z naruszeniem prawa, w zależności czy była dotknięta wadą nieistotną czy kwalifikowaną. W związku z tym ważne jest - co podkreśla także J. Grubba⁴⁴, że nie jest możliwe łączenie zarządzenia zastępczego ze środkami nadzoru nie będącymi elementami postępowania.

O zastosowaniu zarządzenia zastępczego wojewoda jest zobowiązany powiadomić właściwego ministra. Minister może sprawę rozstrzygnąć odmiennie niż to uczynił wojewoda w zarządzeniu zastępczym. Interwencja ministra dotyczy tylko zarządzenia zastępczego nie może zaś sięgać bezpośrednio do uchwały organów samorządu terytorialnego. Jeżeli właściwy minister nie zajmie odmiennego od wojewody stanowiska w sprawie, po upływie 30 dni od wydania takiego zarządzenia wchodzi ono w życie.

Europejskie ustawodawstwa samorządowe np.: niemieckie⁴⁵, austriackie⁴⁶, czy hiszpańskie⁴⁷ przewidują środek nadzorczy o charakterze zbliżonym do polskiego zarządzenia zastępczego tzw. wykonanie zastępcze. Środek ten może być stosowany zarówno na obszarze zadań własnych jak

⁴³ Wyraźnie o możliwościach zaskarżania do sądu administracyjnego zarządzeń zastępczych wojewody w trybie właściwym dla zaskarżania aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej mówi art. 34 ust 4 u.o.a.rz.w.

⁴⁴ J. Grubba, Konstrukcja zarządzenia zastępczego wojewody w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym. „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 11, s.25.

⁴⁵ E.Schmidt-Assmann. In: I vom. Münch (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. 8 Aufl. Berlin-New York 1988. s.BOinast.; tenże; I vom. Münch/E.Schmidt-Assmann. In: I vom. Münch (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. 9 Aufl. Berlin-New York 1992. s.32 i nast.; O.Seewald, In: Amd, kopp, Oldiges, Schenke, Seewald, Steiner: Besonderes Verwaltungsrecht. 2. Aufl. Heidelberg 1984; 3. Aufl. Heidelberg 1988, s. 130.

⁴⁶ G.Standlmayer, Die Gemeindeaufsicht. In: R.Walter (Hrsg.): Probleme der Gemeindeverwaltung in Osterreich und Polen. Wien 1982, s.96 i nast.; R.Rack, Die Osterreichische Kommunalverfassung. In: H.U.Erichsen, W.Hoppe, A.Leidinger (Hrsg.): Kommunalverfassungen in Europa. Kohlhammer Verlag 1988, s.55 i nast.

⁴⁷ F.Sosa Wagner, Die spanische Gemeinderverwaltung. In: H.U.Erichsen, W.Hoppe, A.Leidinger (Hrsg.): Kommunalverfassungen in Europa. Kohlhammer Verlag 1988, s.126.

i zleconych gminom. W prawie niemieckim, jeżeli gmina nie wykona w określonym terminie środków nadzorczych należących do grupy tzw. zachęty do samokorekty (Austösse zur kommunalen Selbstkorrektur)⁴⁸, to organ nadzorczy może wykonać swe zarządzenie sam lub nakazać wykonanie go przez osobę trzecią na koszt gminy. Zarządzenie o wykonaniu zastępczym ma charakter unieważniającego aktu administracyjnego. Doręczone jest gminom na piśmie i za potwierdzeniem odbioru. Podczas wykonania zastępczego organy nadzoru prawnego⁴⁹ uzyskują pozycję przedstawicieli prawnych gmin.

Personalne środki nadzoru

Personalne środki nadzoru są to środki, nie łączące się bezpośrednio z weryfikacją konkretnych aktów organów samorządu terytorialnego, lecz wpływające na same struktury organizacyjne samorządu.

Stosownie do tematu rozprawy przedmiotem mojego zainteresowania będą tylko "personalne środki nadzorcze" będące w dyspozycji wojewody.

Wojewoda uprawniony jest do wezwania rady gminy (powiatu) czy sejmiku województwa do zastosowania niezbędnych środków wobec zarządu (art. 96 ust 2 zd. 1 ustawy o samorządzie gminy⁵⁰, art. 83 ust 2 ustawy o samorządzie powiatu., art. 84 art. 2. ustawy o samorządzie województwa). Z zastosowaniem tego środka możemy mieć do czynienia w sytuacji gdy zarząd gminy w sposób powtarzający się narusza Konstytucję lub ustawy, zarząd powiatu narusza Konstytucję (nawet jednorazowo) lub w sposób powtarzający się ustawy, zaś zarząd województwa narusza Konstytucję lub rażąco albo wielokrotnie narusza ustawy. Te zróżnicowane kryteria wskazują że najostroższemu nadzorowi pod względem przestrzegania reguł Konstytucji i ustaw podlegają sejmiki województwa, a najłagodniejszemu - rady powiatowe.

Jeżeli sejmik województwa lub rada gminy nie zastosował się - do wspomnianego wezwania wojewody, lub gdy zastosowane przez nie środki nie przyniosły pożądanego skutku w postaci działania odpowiedniego zarządu zgodnie z prawem, wojewoda występuje z wnioskiem do premiera o rozwiązanie go (art. 84 ust 2 ustawy o samorządzie województwa). Prezes Rady Ministrów

⁴⁸ Do grupy środków nadzorczych o zbiorczej nazwie „zachęta do samokorekty” zaliczymy: wytknięcia, zakwestionowanie i prawo zarządzania. Szerzej na ich temat. Zob. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, op.cit., s.95-96.

⁴⁹ Na temat nadzoru prawnego zob. B. Dolnicki. op.cit., s. 66 i nast.

⁵⁰ W uchwale z 5.10.94r., sygn. W1/94 (Dz. U. Nr 113, poz. 551; jej obszernie fragmenty zostały opublikowane we „Wspólnocie” z 26.11.94r., nr 48, s. 18-19). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż środki nadzorcze przewidziane w art. 96 u.s.t. „nie są sensu stricto środkami nadzoru nad działalnością komunalną a środkami represyjnymi: dyscyplinującymi w stosunku do organów samorządu terytorialnego”. Niejasne jest natomiast stanowisko Trybunału w kwestii charakteru środka stosowanego przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 97. Z jednej strony uznaje on prezesa RM za organ nadzoru, z drugiej zaś - pojęcie rozstrzygnięcia nadzorczego łączy z grupą aktów służących kwestionowaniu konkretnych uchwał organów samorządowych.

wyznacza na wniosek wojewody do pełnienia funkcji rozwiązanego zarządu województwa i marszałka województwa lub zarządu gminy Najszersze uprawnienia przysługują wojewodzie przy rozwiązywaniu zarządu powiatu. Jedynym organem uprawnionym do rozwiązania tego organu bez konieczności występowania z wnioskiem do innego podmiotu (np.: premiera) jest wojewoda. On też wyznacza osobę do pełnienia funkcji zarządu powiatu.

Prezes Rady Ministrów uprawniony jest do zawieszenia organów jednostek samorządu terytorialnego "w razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych". Następstwem zawieszenia organów jednostek samorządu terytorialnego jest ustanowienie komisarza rządowego, przejmującego prawa i obowiązki zawieszonych organów. Powołuje go premier na wniosek wojewody (komisarz powiatu winien być zaopiniowany przez sejmik, a kandydat na komisarza gminy - zgłoszony za pośrednictwem MSWiA). Zatem w tym przypadku wojewoda jest tylko organem wnioskującym powołanie przez premiera komisarza rządowego.

Ustawodawstwa europejskie również przewidują możliwość ustanowienia komisarza (np. niemieckie, austriackie czy hiszpańskie). Przykładowo w Niemczech ustanowienie komisarza do wykonywania wszystkich lub niektórych zadań gminy⁵¹ dopuszczalne jest wtedy gdy nie skutkują żadne inne środki nadzoru w sytuacji gdy administracja gminy w znacznym zakresie nie odpowiada wymogom praworządnej administracji, a kompetencje organów nadzoru prawnego nie wystarczają, aby zabezpieczyć praworządność jej działania. "Znaczny zakres odchyień od wymogów praworządnej administracji ma miejsce wtedy, gdy stan niezgodności z prawem może prowadzić lub prowadzi do zachwiania bytu gminy lub szczególnie intensywnie szkodzi dobru mieszkańców"⁵².

Kolejnym personalnym środkiem nadzorczym jest rozwiązanie przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego w razie powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez radę gminy, w razie rażącego naruszenia przez radę powiatu Konstytucji lub ustaw czy w przypadku naruszenia przez sejmik województwa Konstytucji lub rażącego albo wielokrotnego naruszenia ustaw. Z istotną rolą wojewody mamy do czynienia przy rozwiązaniu sejmiku województwa. Wojewoda bowiem, do czasu wyboru nowych organów samorządu województwa pełni funkcję rozwiązanych organów. Uprawnienie do rozwiązania ciała przedstawicielskiego w gminie (rady gminy) przewidują także liczne ustawodawstwa europejskie⁵³ (np. niemieckie, francuskie, austriackie⁵⁴). W Niemczech, środek ten przysługuje organom nadzoru prawnego w celu

⁵¹ Por. B.Raichert, A.Gren, Kommunalrecht. Baden-Baden 1990, s. 271.

⁵² Cyt. za: B.Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, op.cit., s. 96.

zmuszenia do posłuchu gmin prowadzących działalność niezgodną z prawem. Organ nadzoru nakazuje przeprowadzenie nowych wyborów lub odwołuje burmistrza z urzędu.

Nadzorcza rola wojewody uwidacznia się także w sytuacji, gdy organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego nie dokonał wyboru zarządu w terminie 3 msc (6 msc w gminie) od daty ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Do czasu wyboru zarządu województwa przez nowy sejmik, funkcję organów województwa pełnić ma właściwy terytorialnie wojewoda (w gminie i powiecie funkcję ich organów pełni osoba wyznaczona przez premiera). Przeprowadza się wybory przedterminowe. W powiecie zarządza wojewoda (w gminie i województwie premier). Jeżeli nowo wybrana rada (sejmik) ponownie nie dokona wyboru zarządu również ulegnie rozwiązaniu. Do dnia wyborów (już nie przedterminowych) zadania i kompetencje organów województwa przejmuje wojewoda (w gminie i powiecie premier ustanawia zarząd komisaryczny).

Uzasadnienie aktu nadzoru

Duże znaczenie dla ochrony samodzielności samorządu terytorialnego i prawidłowego realizowania zasady praworządności ma obowiązek uzasadniania przez organ nadzorczy swojego rozstrzygnięcia nadzorczego. Obowiązek ten odnośnie gmin i powiatów wynika jednoznacznie z przepisów ustawy gminnej i powiatowej (art. 91 ust 3 ustawy o samorządzie gminy, art. 79 ust 3 ustawy o samorządzie powiatu): "rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego"⁵⁵. Pomimo, iż ustawa wojewódzka nie wprowadza obowiązku uzasadniania aktu nadzoru, to kierując się zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP - zasadą państwa prawnego - trzeba przyjąć że powinności te ciążyą również na organach nadzoru orzekających o nieważności uchwał organów samorządu województwa.

⁵⁵ Por. np. L.Knemeyer. Bayerisches Kommunalrecht. 7. Aufl. Stuttgart-Munchen-Hannover-Berlin 1991 s., 241-242; E.Schmidt-Joretzig, Kommunalrecht. Stuttgart-Berlin-Koln-Mainz 1982, s.51, A.Jaroszyński, Decentralizacja terytorialna we Francji „Organizacja - Metody - Technika" 1983, nr 4, s.39.

⁵⁶ Możliwość rozwiązania rady gminy występuje tylko w nielicznych austriackich krajach związkowych. Zob. np. R.Rack Die Osterische Kommunalverfassung. In: H.U.Erichsen, W.Hoppe, A.Leidmger (Hrsg.): Kommunal Verfassungen in Europa. Kohlhammer Verlag 1988, s.55.

⁵⁷ Na temat uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji administracyjnej zob. w szczególności: Wyrok NSA z 4.09.81r. (SA 810/80), ONSA 1981, nr 1, poz.7; OSPiKA 1982, nr 5-6, poz.57 z glosą A.Zielińskiego; OSP; KA 1983, nr 2, poz.21 z glosą Z.Żukowskiego; Wyrok NSA z 4.09.81r. (II SA 221/81), ONSA 1981, nr2, poz.84; Wyrok NSA z 22.10.81r. (I SA 2147/81); WyrokNSAz30.06.83r.(ISA 178/83 OSNA 1983, nr1, poz.51; Wyrok NSA z 15.04.87r. (IV SA 393/87) G AP 1988, nr7 z komentarzem H.Starczeewskiego.

Na podstawie odesłania do przepisów k.p.a. zawartego w trzech ustawach samorządowych akty będące rozstrzygnięciami nadzorczymi w rozumieniu przepisów tych ustaw powinny odpowiadać dalszym wymaganiom co do treści, ustalonym przez art. 107§1 k.p.a. dla decyzji administracyjnych: "decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji państwowej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi".

W uzasadnieniu każdej decyzji prawnej, niezależnie od jej charakteru powinny znaleźć się określone składniki treści wyróżnione przepisami prawa, stanowiącymi o formułowaniu faktycznego i prawnego uzasadnienia⁵⁶.

Przez uzasadnienie faktyczne aktu nadzoru należy rozumieć przytoczenie stwierdzonych faktów i okoliczności mających znaczenie dla przeprowadzonej przez organ nadzoru oceny prawnej, w tym wskazanie postanowień uchwały organu samorządowego uznanych za niezgodne z prawem. Natomiast uzasadnienie prawne aktu nadzoru obejmuje wyjaśnienie przepisów, których naruszenie zarzuca się danemu organowi oraz ustalenie ciężaru gatunkowego (rodzaju) popełnionego naruszenia, uzupełnione w miarę możliwości - określeniem kryteriów przesądzających o przyjętej kwalifikacji prawnej.

Uzasadnienie może zawierać dodatkowe, istotne dla adresata uwagi np.: wskazanie na fakt naruszenia określonego w art. 90 ustawy samorządowej terminu przedłożenia uchwały i potrzebę respektowania go w przyszłości. Podobnie jak w przypadku uzasadniania decyzji administracyjnych w uzasadnieniach aktu nadzoru mogą znaleźć się wady. Oto jaki katalog wad decyzji administracyjnej wskazał J. Zimmermann⁵⁷:

- niepełność uzasadnienia (brak dostatecznego wyjaśnienia zastosowania określonej normy prawnej, będącej podstawą rozstrzygnięcia do danego stanu faktycznego).

- pozorność uzasadnienia (powtórzenie sformułowań składających się na normę tworzącą podstawę rozstrzygnięcia, posłużenie się ogólnikową formułą mogącą znaleźć zastosowanie we wszystkich sytuacjach),

- niepowiązanie uzasadnienia z rozstrzygnięciem,

⁵⁶ Zgodnie z art. 107 paragraf 3 k.p.a. „Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowody na których się oparł, oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.”

⁵⁷ J. Zimmermann. op.cit., s. 134 i nast.

Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym

- niepowiązanie uzasadnienia z rozstrzygnięciem lub sprzeczność uzasadnienia z rozstrzygnięciem,
- wady formalne uzasadnienia (błędy metodologiczne, logiczne, stylistyczne).

Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i razem z rozstrzygnięciem (osnową decyzji) tworzą jedną, równorzędną całość. Oba te elementy powinny być ze sobą zgodne. Przepisy prawa przewidują możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego samego uzasadnienia⁵⁸. Jednakże, zgodnie z tezą wyroku NSA z 31.10.1989 r. (IV S.A. 705/89 G A P 1990, nr 1 z komentarzem H.Staryszewskiego): "w razie sprzeczności między rozstrzygnięciem a uzasadnieniem decyzji należy przyjąć, że moc wiążącą ma rozstrzygnięcie decyzji".

W przypadku zaskarżenia aktu nadzoru do NSA właściwa redakcja uzasadnienia ułatwi kontrolę zgodności z prawem aktu nadzoru. Sporządzenie poprawnego uzasadnienia służy z jednej strony ujednolicaniu interpretacji prawa przez organy nadzoru, z drugiej zaś pozwala na przekonanie adresata aktu o zasadności stanowiska zajętego przez organ nadzoru.

⁵⁸ Za dopuszczalnością wniesienia skargi na samo uzasadnienie decyzji administracyjnej, NSA wypowiedział się m.in. w wyrokach: z 28.06.82r., SA 47/82, opublikowanym w „Państwie i Prawie” z 1985r, nr 1, s.147 i nast.; wyroku NSA z 30.06.83r. (I SA 178.83), NP. 1984, nr5 z głosem J.Zimmermanna; wyroku NSA z 15.04.1987r. (IV SA 393/87), G A P 1988, nr7 z komentarzem H.Staryszewskiego; Wyroku NSA z 12.04.1988, IV SA 258/88 opublikowanym w OSP 1990, nr 9, poz. 322, z głosem B.Adamiaka i J.Borkowskiego.

SAMORZĄD WIEJSKI - RODZAJE I ZADANIA

Proces wprowadzania mechanizmów gospodarki rynkowej spowodował osłabienie instytucji służących rozwojowi wsi i rolnictwa. Między państwem, uosabianym przez centrum gospodarcze, a gospodarstwami rolnymi wytworzyła się pustka instytucjonalna. Zanikły bowiem więzi właściwe gospodarce planowej, a kształtowanie się różnorodnych form instytucjonalnych, będących naturalnym sprzymierzeńcem i wsparciem rolników indywidualnych w gospodarce rynkowej, napotykało na wiele trudności. Tymczasem rozwój rolnictwa w krajach Europy Zachodniej pokazuje, jak wielkie wsparcie rolnikom dają organizacje samorządowe przez nich tworzone i kontrolowane.

Analiza sytuacji w polskim rolnictwie prowadzi do wniosku, że możliwości oddziaływania organizacji rolników na rozwój obszarów wiejskich współcześnie są wykorzystywane w stopniu niedostatecznym. Jednocześnie samoorganizowanie się rolników jest zjawiskiem pożądanym tak z punktu widzenia producentów rolnych i ich rodzin oraz innych mieszkańców wsi, jak i całej gospodarki.

Celem niniejszego opracowania jest próba oceny funkcjonowania różnych form samorządu wiejskiego w transformowanej gospodarce oraz w warunkach integracji z Unią Europejską, a także określenia ich funkcji gospodarczych i społecznych.

W polskim systemie politycznym występują różne formy uczestnictwa obywateli w zarządzaniu państwem i jego instytucjami. Należą do nich państwowe organy przedstawicielskie, organizacje polityczne i społeczne oraz organizacje samorządowe, które w niniejszym opracowaniu traktowane będą jako instytucje społeczne określonych lub zorganizowanych grup (środowisk) społecznych.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz uwzględniając obowiązujące akty prawne, można stwierdzić występowanie na obszarach wiejskich następujących form samorządu¹ :

¹ Por. Kożuch A., 1998: Formny samorządu na obszarach wiejskich - zakres ich obowiązków i oddziaływania, [w:] Kożuch A. [red.]: Rola samorządu w rozwoju obszarów wiejskich. WSRP Siedlce, CROW ART. Olsztyn, s. 11.

a) **samorząd terytorialny**, reprezentowany przez rady gminy i zebrania wiejskie, będący powszechnym, zbiorowym gospodarzem terenu na poziomie lokalnym;

b) **samorząd rolniczy** (zawodowy), w skład którego wchodzi izby rolnicze, kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich wraz z gminnym związkiem rolników kółek i organizacji rolniczych oraz inne społeczno-zawodowe organizacje rolników;

c) **samorząd spółdzielczy** obejmujący gminne spółdzielnie "Samopomoc Chłopska", spółdzielczość mleczarską, spółdzielczość ogrodniczo-pszczelarską, banki spółdzielcze, spółdzielnie kółek rolniczych i rolnicze spółdzielnie produkcyjne; jest on zbiorowym zarządem spółdzielni podstawowych

d) **samorząd pracowniczy** występujący w przedsiębiorstwach sektora publicznego.

Rozwój różnych form samorządu wiejskiego występuje współcześnie w trzech podstawowych płaszczyznach życia społecznego: pierwsza, to dziedzina zjawisk politycznych i prawno-organizacyjnych. Istotną rolę odgrywa tu działalność samorządu terytorialnego i zebrań wiejskich, które realizują określone funkcje samorządu wiejskiego. Drugą dziedziną jest działalność gospodarcza w gminie. W tej kwestii znaczącą rolę mają wszelkie ogniwa usług produkcyjnych dla rolnictwa, a zwłaszcza jednostki gospodarcze kółek rolniczych, gminne spółdzielnie "SCh". Trzecia płaszczyzna rozwoju różnych form samorządu wiejskiego dotyczy zjawisk o charakterze społeczno-kulturalnym, oświaty i wychowania. Można tu sformułować pogląd, że skuteczność walki o poszanowanie w środowiskach społecznych prawa, kształtowanie postaw wobec różnych zjawisk współczesnego życia jest tym skuteczniejsze, im pełniejsze jest poparcie działalności organów państwa w omawianym zakresie przez społeczeństwo.

Wymienione wyżej formy samorządu mogą być rozpatrywane jako:

1) pewna struktura powiązana z administracją w tym znaczeniu, że gdyby nie było samorządu musiałby być organ państwowy realizujący określone funkcje;

2) określona struktura organizacyjna, niezależna od administracji, która wprawdzie spełnia wobec niej pewne funkcje, ale podstawowym jej celem jest rozwiązywanie własnych spraw;

3) zorganizowana grupa ludzi, której powierzono do realizacji określone zadania państwowe. W opracowaniu niniejszym funkcjonalne określenie samorządu uznano za najwłaściwsze.

Rozwój obszarów wiejskich jest procesem złożonym. Jego złożoność wynika z następujących przyczyn:

1) skomplikowanej struktury tego obszaru i jego różnego charakteru;

2) wielości i zróżnicowania czynników oddziaływania. Rozwój ten w układzie lokalnym (w skali gminy i powiatu) zdeterminowany jest szeregiem czynników zewnętrznych, na które składają się: ogólna polityka gospodarcza państwa, system kredytowy i podatkowy, dostępność środków produkcji, rozwiązania organizacyjne. Równocześnie rozwój obszarów wiejskich zależy jest też od czynników lokalnych, które stanowią istotne uzupełnienie warunków zewnętrznych, wpływają na ich skuteczność, przyczyniają się do ich konkretyzacji i poprzez efekt współdziałania przynoszą rezultaty, których bez udziału pierwiastka lokalnego nie dałoby się osiągnąć. W tym zakresie zasadnicza rola przypada samorządowi terytorialnemu, co do którego przyjmuje się następujące założenia:

- 1) jest gospodarzem obszaru i zajmuje się wszystkimi elementami gospodarki niezależnie od charakteru własności i rozwiązań instytucjonalnych;
- 2) jest odpowiedzialny za rozwój obszaru, zajmuje się tworzeniem i realizacją strategii rozwoju;
- 3) realizuje zadania, do których jest powołany (zaspokajanie potrzeb danej wspólnoty), nie tylko swoimi przedsięwzięciami lecz również za pośrednictwem działań podmiotów niezależnych, a więc ogółu gospodarujących na danym terenie.

Podstawowym, wręcz nadrzędnym elementem układu samorządowego gminy jest samorząd terytorialny (powszechny), który stanowi reprezentację wszystkich mieszkańców takiego terytorium, w jakim określona jest dana gmina. Ustawa o samorządzie terytorialnym jednoznacznie stwierdza, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1) a organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy.

Rady gmin mogą spełniać rolę podstawowych ogniw samorządu wiejskiego, ponieważ:

- 1) tylko one stanowią reprezentację ogółu ludności wiejskiej, podczas gdy inne formy samorządu obejmują mniejsze grupy społeczne;
- 2) mają w swym składzie przedstawicieli partii politycznych, organizacji społecznych i innych organów samorządu wiejskiego;
- 3) utrzymują więź ze społeczeństwem i jego organizacjami, korzystają z ich inicjatywy i współdziałania, udzielają pomocy w realizacji ich zadań.

Uznanie rad gminy za podstawowe organy samorządu na obszarach wiejskich świadczy z jednej strony o ich związku z innymi organizacjami samorządowymi, z drugiej zaś - o szczególnej pozycji rady jako organu podstawowego i wiodącego, w którym wszystkie inne organy samorządowe znajdują swe oparcie. Samorząd wiejski powinien być traktowany jako ośrodek rozwoju samorządności i kontroli społecznej na danym terenie.

Z cytowanej ustawy (art. 18) wynika, że do wyłącznej właściwości rad gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, a w tym głównie: (1) uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z jego wykonania; (2) uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; (3) uchwalanie programów gospodarczych; (4) ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania im środków budżetowych na realizację przez te jednostki zadań; (5) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach; (6) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu; (7) podejmowanie uchwał w sprawach przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej; (8) wybór i odwołanie zarządu.

W kompetencji samorządu lokalnego mieści się bezpośrednio obsługa komunalna wsi i rolnictwa. Wynika to z potrzeby mieszkańców wspólnoty (zaspokajanie potrzeb mieszkańców) i względów technologicznych produkcji rolniczej. Powinien on także tworzyć warunki dla rozwoju gospodarki, w tym rolnictwa i jego ekonomicznego otoczenia. Wynika to z roli gospodarza terenu i z faktu, że nie ma innego ogniwa, które może zapewnić integralność rozwoju na danym terenie. Tworzenie tych warunków obejmuje wszelkie inicjatywy, które samorząd lokalny może podjąć, aby przyspieszyć, wzmocnić i usprawnić przedsięwzięcia inwestorów (prywatnych i publicznych, miejscowych i zewnętrznych) w tych dziedzinach. Są to więc inicjatywy z zakresu zagospodarowania terenu i infrastruktury, edukacji, usług administracyjnych, ułatwień w dostępie do kredytu, ulgi podatkowe i inne. Zalicza się tu również dostęp do informacji, badania rynku.

Wśród przedsięwzięć organizatorskich samorządu lokalnego na uwagę zasługują:

- 1) tworzenie ośrodków lokalnej sieci informacyjnej o potrzebach i możliwościach rozwoju danego obszaru;
- 2) tworzenie systemu popierającego zawieranie umów między różnego rodzaju firmami; organizowanie spotkań i związków formalnych przedstawicieli różnych przedsiębiorstw, połączonych interesem rozwoju danego obszaru;
- 3) tworzenie lokalnych banków danych (m.in. o programach i strategii władzy lokalnej);
- 4) tworzenie stowarzyszeń lub rynków odbiorców innowacji (dotyczy to zakupów wyrobów i usług nowo tworzonych przedsiębiorstw).

Ważne miejsce w systemie samorządu terytorialnego zajmuje samorząd mieszkańców wsi. Gmina może zgodnie z art. 5 tworzyć jednostki pomocnicze, tj. sołectwa. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie,

a wykonawczym - sołtys, którego działalność wspomaga rada sołecka. Do najważniejszych zadań samorządu mieszkańców wsi należy podejmowanie uchwał w sprawach: planu przestrzennego zagospodarowania wsi, utrzymania porządku, budowy i modernizacji dróg, inicjowania czynów społecznych itd. Samorząd mieszkańców wsi może też zapewnić udział mieszkańców w rozpatrywaniu spraw socjalno-bytowych, kulturalnych, opieki zdrowotnej, wypoczynku itp. Ważnymi zadaniami zebrania wiejskich powinny być konsultacje podstawowych decyzji rad gminy, dotyczących sołectwa.

Na gruncie polskiego ustawodawstwa występuje szereg podmiotów, które prawo wypo-saża w funkcje reprezentowania i obrony interesów zawodowych oraz socjalnych rolników i ich rodzin. Sąto przede wszystkim społeczno-zawodowe organizacje rolników, organizacje spółdzielcze, stowarzyszenia o charakterze rolniczym, samorząd rolniczy w postaci izb rolniczych oraz rolnicze związki zawodowe⁷. Wymienione organizacje i stowarzyszenia, obok samorządu terytorialnego stanowią szeroko pojmowany samorząd wiejski.

W gminach o charakterze rolniczym, bądź z dużym udziałem rolnictwa indywidualnego, poważną rolę powinien spełniać na szczeblu gminy samorząd zawodowy rolników. Podstawową formą tego rodzaju samorządu powinien być powszechny samorząd rolniczy, tzn. taka organizacja samorządowa, która skupia wszystkich bez wyjątku rolników indywidualnych. Taką formą samorządu jest powołany na mocy ustawy o izbach rolniczych (Dz. U. 1996, nr 1, poz. 3) samorząd rolniczy działający na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów.

Jest to samorząd obligatoryjny, którego członkami z mocy prawa są:

- 1) osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku rolnego,
- 2) osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej,
- 3) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe.

Poprzez tak szeroko rozumiane członkostwo izby rolnicze mają legitymację do reprezentowania całego rolnictwa i stąd określane są mianem samorządu rolniczego a nie jedynie samorządem rolników. Izby rolnicze są wyposażone w uprawnienia publiczno-prawne, tzn. wykonują zadania państwa z zakresu administracji o charakterze rozstrzygającym, głównie w formie zadań zleconych. Więcej miejsca w ich działalności winny jednak zajmować zadania doradczo-szkoleniowe, które są również wykonywaniem przez izby zadań państwa i elementem decentralizacji, chociaż nie w formie władczej. Izby

⁷ Por. Kozłowska B.: Kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich jako reprezentanci potrzeb i interesów zawodowych i społecznych rolników i ich rodzin, [w:] Miejsce i rola kółek rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa. KZRK i OR, W-wa, 1998, s. 166.

rolnicze są instytucją zawodowo-gospodarczą, nie zaś polityczną. Izb rolniczych nie można utożsamiać z innymi organizacjami i jednostkami o charakterze samorządowym. Podstawową różnicą jest sposób powstania członkostwa, które w izbach rolniczych powstaje z mocy prawa, a w innych organizacjach, np. kółkach rolniczych rolnicy mogą zrzeszać się dobrowolnie. Powszechność członkostwa sprawia, że izby rolnicze reprezentują wszystkich rolników zamieszkałych na danym terenie, a inne organizacje jedynie swoich członków. Ze względu na możliwość realizacji zadań państwa jednym ze źródeł finansowania ich działalności mogą być dotacje celowe, natomiast inne organizacje finansowane są przede wszystkim ze składek członkowskich.

Jednostkami organizacyjnymi samorządu rolniczego są izby rolnicze a ich terenem działania jest obszar województwa. Do podstawowych zadań izb rolniczych należy m.in.:

- (1) sporządzanie i przedstawianie organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu produkcji rolnej oraz rynku rolnego,
- (2) występowanie do organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych oraz opiniowanie projektów przepisów,
- (3) prowadzenie działań na rzecz tworzenia rynku rolnego oraz poprawy warunków zbytu płodów i produktów rolnych; działanie na rzecz poprawy jakości produktów rolnych;
- (4) podejmowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury rolnictwa i wsi oraz poprawy struktury agrarnej,
- (5) doradztwo w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów; inicjowanie działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych.

Wśród form samorządowych wsi ważną rolę odgrywają społeczno-zawodowe organizacje rolników. W myśl art. 3 ustawy z dnia 8 października 1982 r. (Dz. U. 1982, nr 32, poz. 217) społeczno-zawodowymi organizacjami rolników są:

- 1) kółka rolnicze,
- 2) koła gospodyń wiejskich,
- 3) rolnicze zrzeszenia branżowe,
- 4) związki rolniczych zrzeszeń branżowych.

Ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach rolników określa ogólne uprawnienia i zadania tych organizacji, a także zasady ich współdziałania z organami władzy i administracji państwowej oraz organizacjami działającymi na rzecz rolnictwa.

Do najważniejszych z nich cytowana ustawa zalicza:

- współdziałal w wypracowywaniu, a następnie w realizacji polityki państwa wobec wsi i rolnictwa, a zwłaszcza problemów związanych z gospodarką ziemią i ochroną gruntów rolnych, gospodarką wodną, nasiennictwem i hodowlą zwierząt; istotnymi sprawami dla tej formy samorządu są również infrastruktura rolnictwa i wsi, ochrona środowiska naturalnego, system podatku i kredytowania, ochrona zdrowia i zabezpieczenie społeczne socjalne mieszkańców wsi, rozwój kultury, oświaty, sportu itd.;

- udział w kształtowaniu polityki cen, tj. ustalaniu poziomu i relacji cen produktów rolnych i środków produkcji dla rolnictwa i usług;

- ustalanie warunków kontraktacji i kooperacji w rolnictwie;

- współuczestnictwo w opracowywaniu planów społeczno-gospodarczych;

- sprawowanie kontroli społecznej nad pracą instytucji obsługujących wieś i rolnictwo w zakresie zaopatrywania gospodarstw rolnych w środki produkcji, skupu płodów rolnych, świadczenia usług produkcyjnych dla rolnictwa oraz bytowych dla ludności, realizacji inwestycji ogólnorolniczych itp.;

- uczestnictwo we wdrażaniu i upowszechnianiu postępu rolniczego, rozwijaniu specjalizacji, kooperacji i pomocy sąsiedzkiej;

- działania na rzecz poprawy warunków pracy i życia ludności wiejskiej (opieka zdrowotna i społeczna), rozwijanie działalności oświatowej i kulturalnej, a także propagowanie racjonalnych zasad prowadzenia gospodarstwa domowego i żywienia rodziny;

- działalność w zakresie podnoszenia rangi zawodu rolnika.

Jak już wyżej wspomniano, jedną z organizacji społeczno-zawodowych i gospodarczych rolników indywidualnych są kółka rolnicze (KR). Stanowią one niezależną i samorządną organizację, której zadaniem jest reprezentowanie zawodowych i społecznych interesów oraz potrzeb swoich członków, a także podejmowanie działań umożliwiających rozwijanie produkcji rolniczej i organizowanie zespołowych form gospodarowania na wsi.

Kółka rolnicze swoje społeczno-organizatorskie funkcje w poszczególnych wsiach mogą one realizować głównie dwoma drogami prowadzonej przez nie działalności: po pierwsze - drogą działalności technicznej, produkcyjnej i gospodarczo-organizatorskiej i po drugie - drogą działalności organizatorskiej, społeczno-wychowawczej, kulturalnej i oświatowej.

Właściwe określenie istoty kółka rolniczego, bazujące na określeniu statutowym brzmi: "kółko rolnicze jest dobrowolną, niezależną i samorządną społeczno-zawodową organizacją indywidualnych rolników, mającą na celu ochronę własności i prawa dziedziczenia indywidualnych gospodarstw rolnych, równoprawne traktowanie zawodu rolnika z innymi grupami zawodowymi,

obronę praw i interesów zawodowych, materialnych, socjalnych i kulturalnych rolników i ich rodzin, rozwój indywidualnych gospodarstw i ich produkcji, zapewnienie opłacalności produkcji i należytego wyposażenia rolnictwa w środki produkcji, oraz poprawę materialnych, socjalnych i oświatowo-kulturalnych warunków pracy i życia ludności rolniczej. Jest organizacją szczebla wiejskiego, która swój statutowy cel działania zamierza realizować siłami społecznymi".

Na VII Krajowym Zjeździe Delegatów Kółek Rolniczych w marcu 1981 r. uznano kółka rolnicze za niezależny, samorządny związek zawodowy rolników indywidualnych oraz stwierdzono, że podstawowym warunkiem odnowy i demokratyzacji życia społeczno-gospodarczego polskiej wsi jest "powrót do tradycji samorządowych form działania". Samorząd w organizacji kółek rolniczych został uznany za najwyższą władzę na każdym szczeblu organizacji. Jednakże ruch kółkowy nie jest formą powszechnego samorządu zawodowego, bowiem członkostwo w tej organizacji jest dobrowolne, a przez to nie może on być reprezentantem interesów wszystkich rolników indywidualnych.

Na mocy ustawy z 8 października 1982 r. w ramach organizacji kółkowej wyodrębniono dwa zasadnicze piony wewnętrzne:

- (1) pion związkowy - realizujący zadania wynikające z szeroko rozumianej funkcji reprezentowania i obrony społeczno-zawodowych interesów rolników i środowiska wiejskiego,
- (2) pion gospodarczy - mający pełnić funkcje usługowo-produkcyjne dla rolników.

Pion związkowy na najniższym szczeblu funkcjonuje w postaci gminnych związków rolników, kółek i organizacji rolniczych. Celem tego związku jest reprezentacja i obrona interesów wszystkich rolników na szczeblu wsi i gminy oraz przekazywanie wyższym ogniom postulatów dotyczących problemów ogólnokrajowych bądź możliwych do realizacji na poziomie związku wojewódzkiego lub krajowego. Należy jednak zaznaczyć, że bardzo słaba jest wiedza działaczy kółkowych, zwłaszcza na najniższym szczeblu, na temat posiadanych uprawnień oraz brak umiejętności konsekwentnego domagania się ich realizacji przez wszelkie lokalne instytucje i organizacje oraz administrację lokalną. Można tu postawić tezę, że organizacje samorządowe rzeczywiście starają się reprezentować interesy rolników indywidualnych lecz obrona tych interesów przekracza ich możliwości, gdyż nie mają oddolnego, aktywnego i wyrazistego poparcia szerszych mas członkowskich. Niepowodzenia ponoszone przez związek zawężają jeszcze bardziej bazę społeczną kolejnych prób, co jedynie potęguje ich nieskuteczność. Jest to niestety tendencja, która może doprowadzić do całkowitego oderwania się reprezentacji krajowej od rzeczywistych interesów rolników, jak i do obumarcia i tak wątych podstaw organizacji kółkowej na najniższym szczeblu.

Aby kółka rolnicze mogły spełniać postawione przed nimi zadania, muszą

wychodzić naprzeciw bieżącym potrzebom wsi i rolnictwa, dbać o właściwą realizację polityki rolnej na szczeblu gminy.

Najważniejszymi zadaniami KR i ich ogniw w zakresie działalności społeczno - organizatorskiej są³:

- (1) reprezentowanie rolnictwa i wsi przed administracją państwową i samorządem terytorialnym; zapewnienie szerokiego udziału kółek rolniczych w konsultacji i opiniowaniu projektów decyzji dotyczących istotnych problemów wsi i gminy;
- (2) prowadzenie doradztwa i szkoleń fachowych wśród rolników;
- (3) udzielanie pomocy w zbywaniu płodów rolnych; inicjowanie tworzenia zespołowych form zaopatrzenia w środki produkcji i zbytu płodów rolnych (np. grupy marketingowe, zespoły producentów); podejmowanie działań na rzecz sprawnej organizacji skupu, zaopatrzenia, a także inicjowanie i pomoc w tworzeniu zakładów przetwórczych, magazynów itp.;
- (4) podejmowanie działań na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju wsi, w tym rozwoju infrastruktury wiejskiej, przedsiębiorczości, agroturystyki itp.;
- (5) inspirowanie ludności wiejskiej do podejmowania działań związanych z poprawą warunków pracy i bym na wsi oraz ochroną środowiska;
- (6) oddziaływanie na kształtowanie etyki zawodowej i podnoszenie społecznej rangi zawodu rolnika.

Trzeba przyznać, że większość wymienionych zadań nie jest obecnie realizowana. Za istotne należy jednak uznać już sam fakt istnienia takich obszarów działalności organizacji kółkowej.

Organizacją skupiającą kobiety są koła gospodyń wiejskich (KGW), będące ogniwem kółka rolniczego. Mają jednak dużą samodzielność. Mogą też istnieć i działać niezależnie od kółka rolniczego. W okresie swojego wieloletniego istnienia KGW wypracowały różne formy działalności związane z produkcją rolniczą oraz formy działalności społeczno-socjalnej, zwłaszcza w zakresie wychowania dzieci, zdrowia ludności wiejskiej i zagadnień oświatowo-kulturalnych.

Koła gospodyń wiejskich, obok zadań i uprawnień ogólnych, spełniają także zadania specyficzne. Należą do nich⁴:

- (1) pomocy rodzinie wiejskiej w wychowaniu, kształceniu i organizowaniu wypoczynku wakacyjnego dzieci i młodzieży,
- (2) działania na rzecz ochrony zdrowia oraz zabezpieczenia socjalnego rodzin wiejskich,
- (3) rozwijania różnych form przedsiębiorczości wśród kobiet, aktywnych form

³ Por. Kożuch A.: *Gospodarcze i społeczne funkcje organizacji rolników*. Wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce, 1999, s. 115-121.

⁴ Tamże, s.60.

walki z bezrobociem, poszukiwania alternatywnych źródeł dochodu, wielofunkcyjnego rozwoju wsi,

(4) racjonalizowania wiejskiego gospodarstwa domowego i działów produkcji rolniczej prowadzonych głównie przez kobiety,

(5) zwiększania uczestnictwa mieszkańców wsi w kulturze, kultywowanie folkloru i sztuki ludowej.

Udział organizacji KR i KGW w rozwiązywaniu społeczno-gospodarczych problemów wsi i rolnictwa, mógłby być znacznie większy w wyniku lepszego zrozumienia i wsparcia dla tej organizacji.

Należy także podkreślić, że kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich oraz związki tych organizacji tworzą rodzaj uniwersalnej formy społeczno-zawodowego ruchu chłopskiego, interesującego się całokształtem spraw zawodowych i kulturalno-oświatowych ludności rolniczej, a wielu przypadkach całej ludności wiejskiej.

Szczególne miejsce w systemie samorządu rolniczego zajmuje samorząd spółdzielczy. Wynika to w głównej mierze z tego, że działa on w instytucjach mających relatywnie duży wpływ na rozwój wsi i rolnictwa.

Organizacje takie, jak gminne spółdzielnie "Samopomoc Chłopska", spółdzielnie mleczarskie, spółdzielnie ogrodniczo-pszczelarskie, spółdzielnie kółek rolniczych, spółdzielnie produkcji rolnej i banki spółdzielcze działają na mocy ustawy "Prawo spółdzielcze", natomiast ich organy samorządowe opierają swoją działalność także na podstawie innych aktów prawnych dotyczących samorządu.

Spółdzielnie są dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzą wspólną działalność gospodarczą. W myśl ustawy Prawo spółdzielcze (Dz. U. 1984, nr 90, poz. 419) organami samorządowymi spółdzielni są (art. 35): walne zgromadzenie, rada nadzorcza, zarząd spółdzielni, a w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie zastąpione jest przez zebranie przedstawicieli - zebrania grup członkowskich (art. 59).

Samorządność spółdzielni przejawia się w trzech płaszczyznach, tj. w aktywnym stosunku do spraw spółdzielni, w działaniu organów pochodzących z wyboru oraz w prowadzeniu działalności gospodarczej na zasadach rachunku ekonomicznego przy zapewnieniu korzyści swoim członkom. Należy również pamiętać o wzajemnym oddziaływaniu między spółdzielnią a środowiskiem, w którym działa.

Faktyczna rola samorządu spółdzielczego wynika ze stopnia realizacji poszczególnych funkcji (zadań). Do najważniejszych wynikających z tradycji spółdzielczości wiejskiej zalicza się: decydowanie o sprawach spółdzielni,

ochronę i reprezentację interesów spółdzielców, kontrolę społeczną, funkcję niwelacyjną, społeczno-wychowawczą oraz wyrażanie opinii środowiska⁵.

Do roku 1989 na kształt i tempo rozwoju wsi i rolnictwa bardzo duży wpływ miała spółdzielczość wiejska. Obecnie jej znaczenie znacznie zmalało, a jednocześnie firmy prywatne nie są w stanie wypełnić powstałej luki. Przechodzenie do gospodarki rynkowej charakteryzowało się w początkowym okresie negowaniem dokonań i zasadności funkcjonowania spółdzielczości w zmieniających się warunkach. Nierzadko formułowano pogląd o przeżyciu się tej formy gospodarowania. Aktualny stan nie może być jednak powodem do umniejszania roli spółdzielczości w rozwoju obszarów wiejskich.

Na szczególną uwagę obecnie zasługuje pogarszająca się społeczno-ekonomiczna kondycja spółdzielni wiejskich, co nie pozostaje bez wpływu na zainteresowanie rolników przystępowaniem do spółdzielni lub tworzeniem nowych. Rozbudowany formalnie samorząd spółdzielczy nie spełnia w wielu przypadkach skutecznie swych funkcji ani w zarządzaniu, ani też w kontroli społecznej.

W aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich niezbędne jest usprawnienie działalności spółdzielni wiejskich w zakresie pełniejszego zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych i bytowych ludności wiejskiej, zaopatrzenia rolnictwa w podstawowe środki produkcji i usługi, przyspieszenia rozwoju produkcji i usług w zakładach spółdzielczych, podniesienia sprawności działania i lepszego wykorzystania posiadanych środków, działanie na rzecz zwiększenia produkcji rolniczej i podnoszenia jej jakości, działalność instruktażowa mająca na celu specjalizację produkcyjną gospodarstw. W realizacji tych zadań wielką rolę ma do spełnienia samorząd spółdzielczy. Działania te winny służyć wielofunkcyjnemu rozwojowi wsi i rolnictwa.

Omawiając rolę organizacji spółdzielczych w rozwoju obszarów wiejskich należy wskazać na zadania polegające na:

1. rozwoju infrastruktury wsi w postaci bazy handlowej obsługi wsi i rolnictwa;
2. działalności instytucji spółdzielczych funkcjonujących na obszarach wiejskich, która wywiera określony wpływ na mieszkańców wsi korzystających z ich usług, a istniejące formy samorządu proces ten mogą pogłębiać i utrwalać;
3. tworzeniu miejsc pracy dla mieszkańców wsi, a jednocześnie pozytywny wpływ kadr spółdzielczych na społeczność wiejską

Przedstawiona problematyka działalności organizacji spółdzielczych potwierdza duże ich znaczenie dla rozwoju wsi i rolnictwa, z punktu widzenia obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Z powyższego przeglądu najważniejszych zadań poszczególnych form

⁵ Por. Kozuch B.: Spółdzielczość wiejska, [w:] Kozuch B.: Polska polityka rolna 1944-1994. Wybrane zagadnienia. Filia UW w Białymstoku, 1994, s. 194-209.

samorządu wiejskiego wynika duża ich zbieżność. Stwarza to, jak się wydaje, możliwość szerokiej współpracy tych organów samorządowych. Jest to istotne w działalności organizacji funkcjonujących w rolnictwie i jego otoczeniu, gdyż przez łączenie sił i środków mogą one lepiej i skuteczniej realizować swoje statutowe zadania. Niestety, na obecnym etapie współdziałanie to jest niewystarczające, gdyż formalna samodzielność jest często ważniejsza niż uzyskiwane efekty. Trzeba również zdawać sobie sprawę z tego, że to nie akty prawne przesądzają, czy samorząd będzie właściwie spełniał swoje zadania, a decydować o tym będą ludzie, ich aktywność i tworzone przez nich warunki.

Bibliografia:

1. Kozłowska B.: Kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich jako reprezentanci potrzeb i interesów zawodowych i społecznych rolników i ich rodzin, /w:/ Miejsce i rola kółek rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa. KZRKiOR, Warszawa, 1998
2. Kożuch A.: Formy samorządu na obszarach wiejskich - zakres ich obowiązków i oddziaływania. /w:/ Kożuch A. [red.]: Rola samorządu w rozwoju obszarów wiejskich. WSRP Siedlce, CROW ART. Olsztyn, 1998
3. Kożuch A.: Gospodarcze i społeczne funkcje organizacji rolników. Wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce, 1999
4. Kożuch B.: Spółdzielczość wiejska, /w:/ Kożuch B.: Polska polityka rolna 1944-1994. Wybrane zagadnienia. Filia UW w Białymstoku, 1994

WYŻSZA SZKOŁA ADMINISTRACJI I BIZNESU W GDYNI
WYŻSZA SZKOŁA ZARZĄDZANIA I MARKETINGU W WARSZAWIE