

*Piotr Tusiński*

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

**Powiat i gmina jako współgospodarze miejsca publicznego.  
Konstrukcja prawnoustrojowa, formy prawne współdziałania  
i kierunki reformowania układu jednostek  
samorządu lokalnego w Polsce<sup>1</sup>****Wprowadzenie**

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że: „Władztwo nad przestrzenią to jedna z elementarnych cech samorządu terytorialnego” (Lipowicz 2009: 154). Nieustanne rozszerzanie się zakresu zadań administracji publicznej w epoce nowożytnej i najnowszej prowadzi do wyłonienia się niewyczerpanego i permanentnego problemu dostosowywania doń struktur zarządzania (administracji). Od ponad dwu stuleci jednym ze sposobów rozwiązywania tego problemu na poziomie zarządzania terenowego stały się reformy decentralizacyjne administracji publicznej uzupełniane pionową dekoncentracją jej zadań. Najważniejszą instytucją decentralizującą administrację publiczną stał się samorząd terytorialny, którego status społeczno-polityczny i prawnoustrojowy okrzepł w drugiej połowie XIX w. w warunkach państwa prawnego. Samorząd terytorialny z gwarancjami jego samodzielności, demokratycznej struktury i racjonalności ekonomicznej budowano w państwach europejskich i w Ameryce Północnej nieprzypadkowo „od dołu”, a więc od szczebla lokalnego, na którym usytuowana była – mająca wielowiekową tradycję – gmina. Umocnieniu samodzielnej pozycji gminy w sprawowaniu administracji publicznej i organizowaniu wspólnotowym społeczności lokalnej towarzyszyły spory doktrynalne o jej charakter jako jednostki samorządu terytorialnego, co doprowadziło do wykształcenia się koncepcji naturalnej, państwowej, politycznej i mieszanej. Już w XIX stuleciu zauważono, że przeciętna gmina nie jest w stanie udźwignąć narastającego obciążenia zadaniowego, co prowadziło do wykształcenia się drugiego (wyższego) szczebla samorządu terytorialnego w modelu monistycznym (np. w należącej do Cesarstwa Austriackiego Galicji po roku 1866) bądź dominującym dualistycznym modelu samorządowo-rządowym (np. Prusy od 1872 r. i inne kraje niemieckie, II Rzeczpospolita Polska). Niekiedy, co było jednak do połowy XX w. rzadkością, samorząd pojawiał się również na trzecim szczeblu zarządzania terenowego (samorządowo-rządowa prowincja w Prusach od 1879 r.) bądź ustanawiano na nim rozwiązania

<sup>1</sup> Uwzględniono stan prawny na dzień 1 lipca 2014 r.

ustrojowe idące jeszcze dalej (w państwach wielonarodowościowych) w postaci autonomii terytorialnej (np. autonomia Galicji od roku 1861, województwo śląskie w II Rzeczypospolitej).

Pojawienie się drugiego szczebla zarządzania terenowego o charakterze samorządowym lub samorządowo-rządowym (określanego najczęściej jako powiat, departament, hrabstwo bądź prowincja) zrodziło problem prawnoustrojowej wielopodmiotowości wykonywania zadań administracji publicznej w skali lokalnej. W najstarszych konstrukcjach ustrojowo-strukturalnych samorządu terytorialnego rozwiązano go na trzy sposoby: poprzez ustanowienie genetyczno-hierarchicznego, obligatoryjnego związku komunalnego łączącego gminy z powiatami, w ramach którego szczebel powiatowy przejmował od gmin zadania, którym nie były one w stanie podjąć (tak na obszarze prawa germańskiego oraz w II Rzeczypospolitej); bez ustanawiania obligatoryjnego związku komunalnego, ale z silnym uzależnieniem hierarchicznym gminy od szczebla wyższego (departamentu, prowincji) w postaci instytucji kierownictwa, łączącej cechy klasycznej kontroli z nadzorem oraz uzależnienia dyrektywnego w zakresie wykonywania wielu zadań lokalnych o złożonym charakterze (tak na obszarze prawa romańskiego); w sposób autonomiczny, bez powiązań hierarchicznych między gminą a jednostką drugiego stopnia i ze ścisłym rozdziałem właściwości zadaniowej (tak na obszarze prawa anglosaskiego).

Wykluczenie samorządu terytorialnego w warunkach PRL od 1950 r. oraz likwidacja powiatu w 1975 r. spowodowały przerwanie ciągłości ustrojowej zarządzania lokalnego i doprowadziły wśród autorów reform administracyjnych lat 90. ubiegłego wieku (zarówno wśród decydentów politycznych, jak i przede wszystkim w środowiskach eksperckich) do zamętu koncepcyjnego przy wyborze nowego jego modelu i restytucji instytucji samorządu terytorialnego. Towarzysząca reformom, a zwłaszcza drugiemu ich etapowi w roku 1998, ignorancja znaczącej części elit politycznych, parcie rządu koalicji Akcji Wyborczej Solidarność z Unią Wolności ku reformowaniu „na siłę” i „szybko” (por. Piekara 2003: 39, Kieżun 2004: 401), gra interesów biurokracji centralnej oraz spory w gronie ekspertów doprowadziły do ustanowienia niespójnego, pozornie tylko nawiązującego do rozwiązań historycznych, trójstopniowego układu zarządzania terenowego, skłaniającego się ku wariantowi autonomicznego zarządzania lokalnego (ale w oderwaniu od jego genetycznych i merytorycznych uwarunkowań, charakterystycznych dla tradycji anglosaskiej), wybieranego w ostatnich dekadach XX w. przez europejskie państwa obszaru prawa romańskiego (Francję, Włochy, Hiszpanię) jako antidotum na silne tam wcześniej rozwiązania centralizacyjne, mocno ograniczające instytucję samorządu terytorialnego. Wybór modelu autonomicznego spowodował zerwanie z polską tradycją ustrojową kształtowania zarządu lokalnego przy udziale samorządu terytorialnego, ale również z jej rdzeniem genetycznym, który osadzony jest w kulturze prawa germańskiego, umiejętnie łączącego udział czynnika obywatelskiego w administracji z potrzebami sprawnego zarządzania państwem w skali ogólnokrajowej (zob. m.in.: *„W poszukiwaniu modelu...”* 1992, Rykiel 2012: 123–133).

Wdrożenie tego modelu i jego kilkunastoletnie funkcjonowanie doprowadziło jedną z jego wnikliwych obserwatorek do – niewątpliwie przerysowanej, ale niepozabawionej merytorycznych racji – konstatacji, że: „Aktualny model ustrojowy samorządów gminnych i powiatowych wyczerpał swoje możliwości racjonalnego wypełniania formuły zadaniowo-kompetencyjnej” (Lipska-Sondecka 2014: 331, zob. też: Kowalik 2009: 139).

Sformułowane niżej spostrzeżenia i uwagi mają na celu przyjrzenie się przesłankom powyższej tezy oraz wskazanie środków przezwyciężenia immanentnej słabości polskiego lokalnego samorządu terytorialnego. Choć układ zarządzania terenowego w Polsce wykreowany w ramach II etapu reformy ustrojowej w 1998 r. stanowi względną całość, poza zainteresowaniem autora niniejszych rozważań pozostanie zasadniczo kwestia trzeciego, regionalnego (wojewódzkiego) poziomu tego zarządzania, która wydaje się być odrębnym tematem dociekania ze względu choćby na problem skali, jak i z uwagi na kontekst tzw. europejskiej (unijnej) polityki regionalnej.

### **Konstrukcja prawnoustrojowa gminy i powiatu**

W wyniku I etapu reformy samorządowej w III RP przeprowadzonej wiosną 1990 r. przywrócono samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Zgodnie z regulacją przyjętą w noweli konstytucyjnej z dnia 8 marca 1990 r. (*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. Nr 16, poz. 94) samorząd terytorialny stał się „podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie” (art. 43 ust. 1 konstytucji), która miała zaspokajać „zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej” (art. 43 ust. 2 konstytucji). Artykuł 1 ust. 2 uchwalonej tego samego dnia przez Sejm *ustawy o samorządzie terytorialnym* (Tekst pierwotny Dz.U. Nr 16, poz. 95) (od 28 grudnia 1998 r., zgodnie ze zmienionym przez ustawodawcę tytułem, *ustawy o samorządzie gminnym* (Tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 594 z późniejszymi zmianami) – dalej: u.s.g.), zachowujący swe pierwotne brzmienie po dzień dzisiejszy, definiuje gminę, jako konglomerat dwóch przedmiotowo odmiennych substratów pojęciowych: *wspólnoty samorządowej* (substrat osobowy) oraz *odpowiedniego terytorium* (substrat przedmiotowy, przestrzenny). Ustawa gminna, odmiennie niż znowelizowana ustawa zasadnicza odwołująca się do kategorii *społeczności lokalnej*, posługuje się pojęciem *wspólnoty samorządowej*, którą: „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa” (art. 1 ust. 1). Ustawodawca nie określił jednak przymiotnikowo charakteru tej wspólnoty, nigdzie również jej nie zdefiniował legalnie ani zasadniczo nie uczynił podmiotem praw w ujęciu materialnoprawnym (jedynym wyjątkiem w tym względzie jest przepis art. 2 ust. 1 *ab initio ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 706), stanowiący, że „mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie *wspólnoty samorządowej* wyrażają [w referendum] w drodze głosowania swoją wolę”. Mimo deficytu regulacyjnego zagadnienia charakteru przestrzennego wspólnoty, wykładnia systemowa nie pozostawia wątpliwości, że chodzi tu o wspólnotę

*gminną* oraz *lokalną*. Charakter gminny wspólnoty wynika wprost z okoliczności, że tworzą ją mieszkańcy *gminy*. Za drugim z przymiotników określających przemawia cytowany konstytucyjny termin *społeczność lokalna* oraz wyrażona w art. 6 ust. 1 u.s.g. generalna klauzula kompetencyjna przysługująca gminie, stanowiąca, że: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu *lokalnym*, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. W nauce prawa, a także w prakseologii (teorii organizacji i zarządzania) oraz socjologii podnosi się stosunkowo często, że odwołanie się ustawodawcy polskiego do kategorii *wspólnoty samorządowej* „jest merytorycznie fikcyjne” i ma „wyłącznie znaczenie ideologiczne” oraz abstrahuje od pojmowania kategorii wspólnoty na gruncie ustaleń socjologii (zob. m.in.: Piekara 1990: 5, Boć 2001: 22–23, Kisiel 2006: 27–36, Lutrzykowski, Legiędź-Gałuszka 2008: 9–33, Habuda, Habuda 2009: 176–225). Równocześnie postuluje się w związku z tym *de lege ferenda* zastąpienie pojęcia *wspólnoty* bardziej adekwatną kategorią *społeczności lokalnej*, której użył – jak już wspomniano – ustrojodawca w noweli konstytucyjnej z 8 marca 1990 r. oraz którą posługuje się szereg ustawodawstw państw demokratycznych i ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607; *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu*, Dz.U. 2006 Nr 154, poz. 1107) – notabene transformowana do polskiego porządku prawnego z poważnymi błędami translatorskimi w tym zakresie, na co zwrócił uwagę Tomasz Szewc (Szewc 2002: 3–28).

Sygnalizowane tu stanowisko krytyczne nie jest bynajmniej podzielane przez całą doktrynę, której pewna część (kto wie czy nie przeważająca?) akceptuje prawną instytucjonalizację *wspólnoty samorządowej*. Najbardziej miarodajne dla tego stanowiska zdanie, podzielane również przez autora niniejszych uwag, zdaje się reprezentować Ewa Olejniczak-Szałowska, która pisze, że:

Dla ustalenia znaczenia pojęć prawnych decydujące jest znaczenie etymologiczne. Stąd nie wydaje się celowe, aby terminowi „wspólnota” nadawać sens istotnie odbiegający od powszechnego rozumienia. Wstępnie można założyć, że pojęcie prawne i prawnicze terytorialnej wspólnoty samorządowej oznacza właśnie z mocy ustawy zorganizowaną społeczność, związaną wspólnym zamieszkiwaniem na terenie danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego i przez to związaną wspólnymi interesami. [...] Wydaje się, że źródłem wątpliwości prowadzących do zakwestionowania poprawności pojęcia „wspólnota samorządowa” jest przyjęcie założenia, które również uznają za właściwe, że prawna konstrukcja wspólnoty samorządowej nie jest tożsama z pojęciem etymologicznym i socjologicznym. Ale z tego założenia można wyprowadzić odmienne konsekwencje. Albo takie, że skoro pojęcie prawne nie posiada w danej chwili dokładnego odzwierciedlenia w rzeczywistości, to jest ono nieprawidłowe, „nieme” i należy je odrzucić. Albo takie, że to pojęcie prawne w ramach instytucji samorządu terytorialnego ma naturę i moc kreatywną, tzn. w pewnym stopniu kształtuje rzeczywistość, kształtuje świadomość społeczną oraz wpływa na tworzenie i stosowanie prawa samorządowego, wpływa na wykładnię ustaw; skoro odgrywa tak istotną rolę – jest bardzo potrzebne. [...] Norma statuująca wspólnotę samorządową ma charakter tetyczny (*ius cogens*) i, w sensie socjologicznym, wiele wspólnot ciągle znajduje się w stadium tworzenia. Rze-

czywista integracja zbiorowości ludzkiej, określanie wspólnych celów i kształtowanie się wspólnej świadomości przynależności do samorządu jest procesem społecznym, którego nie da się zadekretować z dnia na dzień aktem prawnym. Reaktywowanie instytucji samorządu terytorialnego wywołało te procesy społeczne i obecnie można mówić o ich systematycznym rozwoju (Olejniczak-Szałowska 2002: 86–88).

Za przydatnością prawną kategorii *wspólnota samorządowa* opowiada się również m.in. I. Skrzydło-Niżnik (1999: 249–260).

Ustawodawca polski konstruując gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego uciekł się do zasady jej jednolitości ustrojowej, co oznaczało definitywną rezygnację ze stosowanej do roku 1950 i nieodtworzonej w ramach reformy podziału terytorialnego z lat 1972–1973 kategoryzacji zadaniowej gmin wyróżniającej jednostki miejskie i wiejskie. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest specjalny status miasta stołecznego Warszawy – które było najpierw, w latach 1990–2002, obligatoryjnym związkiem 11 dzielnic-gmin, następnie od 1994 r. związkiem komunalnym tyluż gmin warszawskich z wyeksponowaną rolą Gminy Centrum i od roku 2002 jednolitą gminą – o poszerzonym ze względu na stołeczność statusie zadaniowym<sup>2</sup>. Charakteru kategoryzacji zadaniowej współczesnych gmin polskich nie nosi po części ustawowe, po części stosowane w praktyce ustrojowo-samorządowej wyróżnianie pośród nich dużych gmin miejskich („prezydenckich”), miejskich („burmistrzowskich”), miejsko-wiejskich oraz wiejskich („wójtowskich”), dystygowanych poprzez nazewnictwo ich organów. Podobnie rzecz się ma z gminami uzdrowskowymi, gminami mającymi prawo do pobierania opłaty miejscowej oraz z gminami górniczymi (zob. szerzej m.in.: Chmielnicki, Kisiel, 2006: 115–137, Izdebski 2009: 115–117).

Przyjętą w roku 1990 konstrukcję charakteru prawnego gminy (szerzej: jednostki samorządu terytorialnego), aczkolwiek posługując się pojęciem *jednostek zasadniczego podziału terytorialnego* i używając niegramatycznego zwrotu, utrzymała *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) stanowiąc w art. 16 ust. 1, że ogół ich mieszkańców „stanowi z mocy prawa *wspólnotę samorządową*”<sup>3</sup> (jedną?). Normatywny wyraz powołanej wypowiedzi ustrojodawcy interpretowany jest w doktrynie jako niedopuszczający wyjątków nakaz tworzenia wspólnot samorządowych, a szerzej samorządu terytorialnego, we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa, zarówno w układzie poziomym, jak i wielostopniowym (szczeblowym) (Niewiadomski 2002: 5–10, Bandarzewski 2005: 110–11). Ustawa zasadnicza w szczegółowych regulacjach, zawartych w poświęconym samorządowi terytorialnemu rozdziale VII (w chwili, gdy była uchwalana w warunkach istnienia samorządu terytorialnego

<sup>2</sup> *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. Nr 34, poz. 200; *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.; *Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

<sup>3</sup> A więc już nie *społeczność lokalną*, jak stanowiła nowela konstytucyjna z 8 marca 1990 r.

wyłącznie na poziomie gminy i przy raczej już postanowionym przeprowadzeniu II etapu reformy samorządowej, który miał powołać do życia kolejne – lub kolejny – stopień samorządu terytorialnego, czego jednak w konstytucji definitywnie nie rozstrzygnięto) postanawia, że gmina otrzymuje charakter „podstawowej jednostki samorządu terytorialnego” (art. 164 ust. 1) i ma wykonywać „wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (art. 164 ust. 3). O tym, że powstaną kolejne (ewentualnie tylko jeden kolejny) stopnie samorządu terytorialnego przesądzała, jak głosi doktryna, normatywna treść wszystkich przepisów zawartych w art. 164, odczytywana w ramach wykładni językowej, celowościowej oraz systemowej. Po pierwsze, skoro nie miałyby powstać inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego, nie byłoby potrzeby stanowić, że gmina pośród nich (w systemie samorządu terytorialnego) ma charakter jednostki *podstawowej*. Podstawowej, czyli jak głosi doktryna, obligatoryjnej i bazowej dla całego systemu samorządu terytorialnego, niepodzielnej wewnątrz na mniejsze jednostki, o pełnej podmiotowości prawnej oraz zaspokajającej wszystkie zbiorowe potrzeby mieszkańców związane z miejscem zamieszkania. Po drugie, cytowany przepis ust. 3 w art. 164 konstytucji stanowi wyraźnie, że obok gminy mają działać inne jednostki samorządu terytorialnego (na innych poziomach, ewentualnie szczeblach), a gmina w ich systemie korzysta z domniemania właściwości zadaniowej. I po trzecie, przepis ust. 2 powołanego artykułu konstytucji zawiera delegację dla ustawodawcy zwykłego do tworzenia owych innych jednostek „samorządu *regionalnego* albo *lokalnego i regionalnego*”<sup>4</sup>.

Już w momencie wdrażania reformy gminnej w 1990 r. jej autorzy zakładali kolejny etap decentralizacji administracji publicznej przez samorząd terytorialny, który miał przynieść wykreowanie kolejnych stopni (ewentualnie tylko jednego kolejnego stopnia) samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przez społeczności lokalne i regionalne. Zamierzenia te zaczęły się materializować – w postaci koncepcji przywrócenia powiatów z równoczesnym ich usamorządowaniem wraz z odnośnymi projektami ustaw. Zmiana układu politycznego na najwyższych szczeblach władzy w 1993 r. zastopowała jednak na pewien czas te przygotowania (szerzej m.in. Regulski 2000, Żukowski 2012). Uchwalenie nowej konstytucji w 1997 r. odblokowało prace nad drugim etapem reformy administracyjnej kraju. Już w kwietniu 1997 r. Rada Ministrów przyjęła obszerny dokument pt. *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego* (Samorząd terytorialny 1997: 3–89). Sformułowano w nim 6 celów reformy administracji publicznej oraz zaproponowano dwa warianty jej ustroju terenowego – modele „trójszczeblowy” i „dwuszczeblowy”. Pierwszy przewidywał, że administracja terenowa będzie sprawowana na poziomach gminy,

<sup>4</sup> Doktryna z brzmienia przepisu powołanego art. 164 ust. 2, co nie jest takie oczywiste, jak się wydaje, wysuwa wniosek o obligatoryjnym charakterze tej delegacji, pozostawiającym ustawodawcy zwykłemu jedynie wybór spośród dwu wariantów reformy – powołania, obok poziomu gminnego, samorządu regionalnego (system dwustopniowy), bądź kolejnego szczebla samorządu lokalnego oraz samorządu regionalnego (system trójstopniowy) (por. Niżnik-Dobosz 2009: 10, zob. też: Niżnik-Dobosz 2007: 304, Bandarzewski 2005: 111–112 i 139).

powiatu i województwa, przy czym gmina i powiat miały mieć charakter wyłącznie samorządowy, natomiast województwo przybrać postać dualistyczną – samorządowo-rządową. Drugi wariant był zbliżony do pierwszego, ale nie przewidywał restytucji powiatów. Z powołanego programu rządowego przebijała, niezbyt skrywana przez jego autorów, preferencja dla wariantu trójstopniowego, który miał notabene od początku lat 90. ubiegłego wieku poparcie wciąż wpływowych ojców I etapu reformy (m.in. Michała Kuleszy, Jerzego Regulskiego i Jerzego Stępnia) i, jak się to mówi, najlepszy PR medialny. Jak zauważono w literaturze przedmiotu, w okresie poprzedzającym przeprowadzenie II etapu reformy administracji publicznej rozważano jednak – przynajmniej studialnie i koncepcyjnie – aż 6 wariantów jej przeprowadzenia, z których w założeniach rekomendacyjnych powołanego programowego dokumentu rządowego zostały się jedynie dwa (Piekara 2003: 32–45).

Nie jest celem niniejszego szkicu snucie rozważań historycznych o losach polskich reform administracyjnych w pierwszej dekadzie III RP, ale już w tym miejscu trzeba zdecydowanie podkreślić, że towarzysząca im debata – a zwłaszcza ta poprzedzająca II etap reformy – podniosła wiele, w dużej mierze uzasadnionych, jak się miało rychło, a także wyraziście po upływie kilkunastu lat okazać, zarzutów wobec lansowanego przez wpływowych ekspertów rządowych modelu terytorialnej organizacji państwa. Po przyjęciu nowej konstytucji oraz wspomnianego programu rządowego reformy administracyjnej prace nad jej II etapem potoczyły się już wartko. Sprzyjała im ważna okoliczność zmiany układu rządzącego po jesiennych wyborach parlamentarnych w 1997 r. i zdecydowanie proreformatorskie nastawienie wypełniającej go koalicji AWS-UW, która wystąpiła z programem aż czterech wielkich reform, w tym administracyjnej. Efektem tych przyspieszonych prac stało się uchwalenie pakietu ustaw wdrażających reformę administracyjną, wśród których wiodącą rolę odgrywały ustawy ustrojowe z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 578; Tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 595 z późn. zm.), *o samorządzie województwa* (Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 576; Tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 596 z późn. zm.) oraz *o administracji rządowej w województwie* (Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 577). Ustawę tę zastąpiła: *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.) a także *ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów* (Dz.U. Nr 103, poz. 652). Ze względu na ramy wyznaczone tematem niniejszego szkicu poza dalszym zainteresowaniem pozostawiona zostanie zasadniczo analiza przepisów ustaw wojewódzkich, a przedmiotem uwagi będzie wykreowana w II etapie reformy instytucja powiatu, jako kolejny, obok gminy, poziom zarządzania lokalnego oraz wzajemne relacje ustrojowe i faktyczne obydwu tych jednostek samorządu lokalnego, jako współgospodarzy miejsca publicznego. W myśl przepisów *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* [dalej: u.s.p.] – wyraźnie wzorowanej, podobnie jak w nieco mniejszym stopniu ustawa o samorządzie województwa, na

konstrukcji ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (gminnym), która w ramach reformy otrzymała zmieniony i adekwatny do podmiotu odniesienia tytuł – „Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa *lokalną* wspólnotę samorządową” (art. 1 ust. 1), pojęcie powiatu obejmuje zaś dwa substraty: podmiotowy „lokalną wspólnotę samorządową” oraz przedmiotowy „odpowiednie terytorium” (art. 1 ust. 2). Zadziwiającym zatem, i nie jasne czy do końca zamierzonym, efektem tej regulacji stało się uczynienie z powiatu struktury bardziej lokalnej niż gmina (sic!), której ustawodawca poskąpił tak w roku 1990, jak i 1998 oraz skąpi po dzień dzisiejszy *expressis verbis* wyrażonego wyróżnika *lokalności*. Określając zakres zadań wykonywanych przez powiat ustawodawca wskazał, oprócz oczywistej i zrozumiałej cechy ich publiczności, na ich *ponadgminny* charakter. Sęk w tym jednak, że ani w ustawie powiatowej, ani w żadnej innej nie podano normatywnej treści tego określnika, co czyni go o tyle kłopotliwym, że wiele z przypisanych powiatowi zadań z powodzeniem aktualnie wykonują lub mogą wykonywać ze względu na swój potencjał stosunkowo liczne gminy w Polsce.

Mocą przepisów ustawy powiatowej ustawodawca wykreował dwie kategorie powiatów – tzw. grodzkie, które legalnie określane są jako „miasta na prawach powiatu” (tytuł rozdz. 9 ustawy) i którymi są miasta liczące „więcej niż 100 000 mieszkańców”, oraz miasta, które przestały „być siedzibą wojewody z dniem 31 grudnia 1998 r.” (art. 91 ust. 1), o ile obie kategorie podmiotów nie zrezygnowały z tego statusu w sposób przewidziany w ustawie (art. 91 ust. 2–4). Pozostałe powiaty, określane potocznie w doktrynie i praktyce samorządowej mianem „ziemskich”, obejmują „całe obszary graniczących ze sobą gmin”, zarówno wiejskich jak i miejskich.

Nie mniej istotnym od podanych uwarunkowań prawnych kreujących nowy poziom zarządzania sprawami publicznymi w skali lokalnej rozwiązaniem reformy stała się konstrukcja relacji między gminą a powiatem, a także między gminą i samorządem województwa oraz powiatem i samorządem województwa. Ustawodawca zdecydował się tu na wykreowanie, posiadającej stosunkowo rzadko spotykane precedensy historyczne i współczesne w innych krajach, instytucji niehierarchicznego samorządu trójstopniowego, autonomicznego względem siebie i samodzielnego wobec administracji rządowej oraz zaprzeczającego dosyć powszechnej w przeszłości (również polskiej) i współczesnej praktyce ustrojowej jego szczeblowości<sup>5</sup>, czego nie zauważa znacząca część doktryny pisząc o rzekomej trójszczeblowości (tożsamej wyłącznie dla systemów scentralizowanych), czy też trójpoziomowości polskiego samorządu terytorialnego, zamiast o komplementarnej jego trójstopniowości<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Art. 4 ust. 6 u.s.p. stanowi, że: „Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin”. Podobnie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, [dalej: u.s.w.], który stanowi, że: „Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy”, a przepis art. 4 ust. 2, że: „Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym”.

<sup>6</sup> Zwracają na to uwagę: Kisiel 2003: 69, Skrzydło-Niznik 2007: 305 oraz Habuda 2009: 125. Nie dostrzegają zaś problemu m.in.: Niczyporuk 2003: 72, Bandarzewski 2005: passim, Jaworska-Dębska 2009: 354, Bielecki, Paździor 2011: 237–328.



Gmina, powiat i samorząd województwa nie tylko nie są poddane jakimkolwiek więzom wertykalnego podporządkowania – jak choćby w okresie II RP, kiedy to organy wykonawcze samorządu wyższego szczebla sprawowały nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego bezpośrednio usytuowanymi niżej – ale wobec nadzorujących je organów administracji rządowej (wojewody, Prezesa Rady Ministrów oraz regionalnej izby obrachunkowej) usytuowane są *de facto* na jednym szczeblu, zróżnicowanym tylko zakresem przestrzennym działalności i przypisanym doń katalogiem zadań jednostki oraz ich umiejscowieniem na mapie zasadniczego podziału administracyjnego kraju (Jaśkowska 1999: 5–6, Habuda 2009: 125–126 i 242).

Równie brzemiennym jak sygnalizowane rozwiązanie stało się przyjęte w ramach reformy z 1998 r. założenie, że mieszkańcy powiatu tworzą niezależną od *wspólnoty gminnej* w sensie prawnym *wspólnotę lokalną*, ale już nie w znaczeniu przestrzennym, gdyż powiat „ziemski” składa się z terytoriów całych gmin skupionych „w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych” (art. 3 ust. 3 *in fine* u.s.p.), a także nie w znaczeniu demograficznym, gdyż wspólnota powiatowa składa się *de facto* z tworzących ją kilku wspólnot gminnych<sup>7</sup>. W kontekście tego rozwiązania warto zauważyć, że w okresie II RP, która odwoływała się tu do wcześniejszych założeń stosowanych przez Austrię i Prusy, tak przed rokiem 1918 na terenie poddanych ich jurysdykcji obszarów, jak i od roku 1916 na terenie okupowanego przez nie Królestwa Polskiego, powiat był jako jednostka samorządu terytorialnego: art. 65 ust. 1 *ustawy z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 44, poz. 267) – nie tylko jednostką zasadniczego podziału terytorialnego szczebla pośredniego pomiędzy gminą a województwem, ale również obligatoryjnym, powstającym z mocy ustawy i posiadającym osobowość publicznoprawną związkiem wchodzących w jego skład gmin wiejskich i miejskich (z wyjątkiem miast liczących powyżej 25 tys. mieszkańców, które ze związków tych były wyłączone, tworząc samodzielne powiaty miejskie)<sup>8</sup>. Byt powiatu „ziemskiego” w II RP zatem, jakkolwiek w sensie prawnym był

<sup>7</sup> Podobnie mieszkańcy województwa tworzą niezależną w sensie prawnym od wspólnot gminnych i powiatowych *regionalną wspólnotę samorządową* – art. 1 u.s.w., ale tworzoną faktycznie przez wchodzące w skład województwa wspólnoty gminne i złożone z nich wspólnoty powiatowe. Por. Habuda 2009: 93 oraz Piekara 2000: 40–41. M. Jaśkowska (1999: 6) zauważa, że: „Przy tworzeniu nowych struktur podstawowym założeniem była wtórność tworzonych korporacji wobec dotychczas istniejących. Wtórność ta ma zarówno charakter terytorialny, jak i funkcjonalny. Terytorialnie oznacza wchłonięcie w swój obszar całych jednostek podziału terytorialnego znajdujących się na niższym stopniu podziału. [...] Funkcjonalna wtórność oznacza, iż zadania powiatu nie mogą naruszać dotychczasowego zakresu działania gmin [...], a zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy”.

<sup>8</sup> *Dekret [Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r.] o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego*, „Dziennik Praw Państwa Polskiego” Nr 13, poz. 141; *Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Dz.U. Nr 35, poz. 294.

uzależniony od ustawodawcy, w sensie przestrzennym i podmiotowym zależał od tworzących go gmin, których społeczności miały do 1933 r. wpływ pośredni na kreację jego organu przedstawicielskiego poprzez swe gminne organy przedstawicielskie (zasada pośredniości wyborów), a po roku 1933 wpływ bezpośredni (w drodze wyborów bezpośrednich). Organem tym był do roku 1933 sejmik powiatowy, a następnie rada powiatowa, który wybierał kolegialny organ wykonawczy samorządu powiatowego (związku powiatowego) w postaci wydziału powiatowego; z wyjątkiem jednakże stojącego na czele obu tych organów starosta, który był nominowany przez ministra spraw wewnętrznych. Tak więc, polski ustawodawca współczesny oderwał w sensie genetycznym *wspólnotę powiatową* od tworzącego ją *de facto* zbioru *wspólnot gminnych*, przez co wspólnota ta sytuuje się w jej ujęciu prawnym jako byt jeszcze bardziej abstrakcyjny niż wspólnota gminna, o czym była już mowa wyżej (Niemczuk 2009: 122)<sup>9</sup>.

Autonomiczne względem siebie gminy, powiaty i samorządy województw tworzą zatem konglomerat (układ), bo na pewno nie system (!) „osamotnionych” bądź „osobnych”, jak chce doktryna, podmiotów (osób) prawa publicznego, który to status – jakkolwiek nieustanowiony formalnie przez ustawodawcę, a dostrzegalny jedynie w doktrynie i judykaturze – ma znaczenie normatywne wobec nieposiadania, jak wspomniano, takiego waloru przez abstrakcyjnie tylko ujętą *wspólnotę samorządową*. Ludwik Habuda zauważa, że:

Prawnoustrojowe pozycje jednostek terytorialnych – mniejszych (niższego poziomu) i większych (wyższego poziomu) zostały określone tak jakby bez znaczenia była ich wspólna przynależność do jednostek terytorialnie większych. Nie ma w szczególności żadnego znajdującego oparcie w regulacjach prawnych powodu, dla którego gminy miały [by] być traktowane jako subsystemy powiatów, a powiaty jako subsystemy samorządowych województw. Z samego podziału kompetencji między trzema rodzajami jednostek terytorialnego samorządu w zasadzie nic nie wynika dla prawnego stanu relacji między nimi (Habuda 2009: 96–97).

W innym zaś miejscu uzupełnia tę konstatację nie mniej celną uwagą, że „potencjały gmin nie zwiększają potencjałów powiatów, a jedno i drugie potencjałów samorządowych województw, wszyscy [winno być raczej: wszystkie one – PAT] występują formalnie samodzielnie, a faktycznie rozdzielnie” (Habuda 2009: 105). Jan Boć do powyższych spostrzeżeń dodaje zaś następujący wniosek:

Żeby nie przepisy o związkach, stowarzyszeniach, porozumieniach i zrzeszeniach, byłyby [powiat] nie tylko osobny, ale byłyby odizolowany. Ale wejście w celową koalicję nie jest wymuszone ustawą [tj. obligatoryjne – PAT], jest dobrowolne [...]. Oddzielność powiatu

<sup>9</sup> W. Kieżun (2004: 383) zauważa, że obecny powiat to „swoisty dziwoląg organizacyjny: dwie samorządowe jednostki na tym samym terenie [mowa o gminie i powiecie dzielących wspólne terytorium – PAT], i to w dodatku w identycznej sferze działania [?], które nie mają ze sobą żadnych więzów organizacyjnych przewidzianych w ustawach”. Podobnie Kowalik (2009: 135), ale bez radykalnego wniosku o potrzebie likwidacji powiatów w istniejącym kształcie.

(tak samo zresztą jak gminy i województwa) ograniczana i osłabiana jest jedynie przez działalność organów państwa podejmowaną w obrębie nadzoru weryfikacyjnego (Boć 2001: 24, por.: Stahl (2009 23–37).

Iwona Skrzydło-Niżnik (obecnie Niżnik-Dobosz) nieco tylko łagodzi tę konstatację, zauważając, że przywołana „samotność” przełamywana jest również przez przyjęty model podziału zadań administracyjnych państwa między samorządowe poziomy zarządzania terenowego oraz między samorząd i administrację rządową (Niżnik-Dobosz 2009: 42–45, 419–554, 669–688).

### Aktualne formy prawne współdziałania jednostek samorządu lokalnego

Wobec sytuacji wzajemnej autonomii (odrębności ustrojowej) jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w ich obecnym kształcie ustrojowym należy przyjrzeć się bliżej ustanowionym przez ustawodawcę prawnym instrumentom współdziałania tychże jednostek, ze szczególnym zwróceniem uwagi na wywołany tematem niniejszego szkicu ich ustrojowy układ lokalny, tj. na gminę i powiat. Trzeba założyć, i chyba takie było *ratio legis* ustawodawcy, że formy prawne tego współdziałania winny służyć, przynajmniej w części, przełamaniu „samotności ustrojowej” jednostek samorządu terytorialnego zarówno w układzie poziomym, jak i pionowym oraz przede wszystkim racjonalizacji wykonywania lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej. Ustanowione przez ustawodawcę i powołane wyżej (za J. Bociem) instrumenty współdziałania jednostek samorządu terytorialnego należy zaliczyć, z uwagi na ich formalnoprawną naturę, do trzech odrębnych grup form prawnych. Otóż wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych w drodze współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 1 u.s.g.) służą zasadniczo, posiadające odrębną od jednostek je tworzących osobowość prawną (w tym publicznoprawną): związki komunalne – *międzygminne* (art. 64 ust. 1 u.s.g.) oraz związki powiatów (art. 65 ust. 1 u.s.p.), a także nie prowadzące do tworzenia podmiotów o odrębnej osobowości prawnej porozumienia samorządowe (administracyjne) – *międzygminne* (zawierane „w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych” – art. 74 ust. 1 u.s.g.), związki i porozumienia *powiatów* („w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych” – art. 73 ust. 1 u.s.p.) oraz porozumienia „międzywojewódzkie” (art. 8 ust. 2 u.s.w.).

Jeśli chodzi o związki komunalne, to ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego wyposażają w zdolność ich tworzenia tylko gminy i powiaty (pozbawiając jej samorządy województw), które mogą tworzyć wyłącznie tzw. związki poziome, a więc zawiązywane między samymi tylko gminami, bądź samymi tylko powiatami<sup>10</sup>. Brak tego ograniczenia, odniesiony przepisem art. 74 u.s.p., do miast na prawach powiatu należy uzasadnić charakterem tej jednostki samorządu terytorialnego, która zarówno w sensie genetycznym, jak i jurydycznym jest „najpierw” gminą, a następnie

<sup>10</sup> Wysunięta więc przez P. Chmielnickiego (2006: 144) teza, jakoby możliwe było tworzenie związków powiatów i gmin, nie znajduje uzasadnienia w przepisach pozytywnego prawa samorządowego (por. Bandarzewski 2005: 129–130).

dopiero „powiatem”. Związki międzygminne mają, co do zasady, charakter fakultatywny, ale ustawodawca zastrzegł sobie w art. 64 ust. 4 u.s.g. możliwość – aktualnie tylko potencjalną – powoływania w drodze ustawy związków obligatoryjnych o ustalonych zadaniach. Możliwości tworzenia obligatoryjnych związków powiatów nie przewiduje zaś ustawa o samorządzie powiatowym, co nie wydaje się jednak być zasadniczą przeszkodą ku temu, jako że ustawodawcy – o ile nie zakazuje mu tego wyraźnie konstytucja RP, co ma miejsce w rzeczywistości – przysługuje, zgodnie ze zdaniem doktryny prawa konstytucyjnego, nieograniczona przedmiotowo kompetencja ustawodawcza (Banaszak 2012: 132–133). Warunkiem jednakże powołania obligatoryjnego związku powiatów w drodze ustawy winna być równoczesna nowelizacja u.s.p. na wzór przepisu zawartego w u.s.g. Wspólnemu wykonywaniu w ramach związków międzygminnych podlegają zarówno zadania własne jednostek samorządu lokalnego, jak i zlecone im w drodze ustaw (art. 64 ust. 5 w zw. z art. 8 ust. 2 oraz art. 39 ust. 4 u.s.g.). Reguła ta w odniesieniu do związków powiatów budzi jednak wątpliwości doktryny wobec braku adekwatnej regulacji tej kwestii w ustawie powiatowej oraz obowiązywania niepisanej zasady racjonalności ustawodawcy (Jaworska-Dębska 2009: 413). Związki międzygminne i związki powiatów mogą mieć charakter – należy domniemywać w obliczu znaczącego deficytu regulacyjnego w tym zakresie – w ujęciu podmiotowym bilateralny i multilateralny, a w ujęciu przedmiotowym zarówno jednolowy, jak i wielocelowy. Nie ulega również wątpliwości, że związki mogą być wyposażone w atrybut publicznego władztwa administracyjnego (osobowość prawa publicznego), ale ze względu na brak substratu osobowego (w jego miejsce wchodzi jednostki samorządu terytorialnego wyposażone w atrybut osobowości prawnej) nie są korporacjami prawa publicznego. Nie posiadają także terytorium, a jedynie obszar działania, który jakkolwiek może obejmować terytoria jednostek samorządu niesąsiadujących ze sobą, to nie może wykraczać poza obszar właściwości miejscowej tworzących go jednostek samorządu terytorialnego (Chmielnicki 2006: 144).

Porozumienia samorządowe – będące niewładczą formą prawną współdziałania co najmniej dwóch jednostek publicznych (podmiotów administracji publicznej), służącą przekazywaniu przez jedną z nich zadań i kompetencji administracyjnych i przejmowaniu ich wykonania przez drugą (Stahl 2009b: 454–455, Kisiel 2006: 80). – mogą być zawierane na wszystkich trzech poziomach samorządu terytorialnego oraz w układzie pionowym między powiatami i gminami, województwami i powiatami oraz województwami i gminami. Przenoszeniu w ramach porozumień jednostek samorządu terytorialnego podlegają zarówno zadania własne tychże jednostek, jak i zadania zlecone im w drodze ustawy. Wydaje się, że porozumienia samorządowe (ale i w ogóle administracyjne z udziałem organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego) są instrumentem prawnym współdziałania bilateralnego i multilateralnego służącym przekazywaniu raczej pojedynczych, szczegółowych zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej (z zasady bez ograniczeń przedmiotowych) zmieniającym ze skutkiem powszechnie obowiązującym właściwość ustawową organów administrujących (Kisiel 2006b: 82).

Ustawa powiatowa – w odróżnieniu od wojewódzkiej, która takich warunków nie zawiera – opatruje instytucję porozumienia powiatu z gminą ograniczeniami zarówno co do podmiotu inicjującego jego zawarcie, którym może być wyłącznie gmina (należy domniemywać w zakresie graniczącym z pewnością, że może to być gmina położona wyłącznie na terenie powiatu przekazującego zadanie), jak i konieczności wystąpienia zainteresowanej gminy z „uzasadnionym wnioskiem” (art. 4 ust. 5). Oznacza to, iż zadania powiatu mogą być transferowane na poziom gminy wyłącznie na wniosek zainteresowanej gminy, natomiast zadania gminy na poziom powiatu przekazywane być nie mogą w ogóle (jak również zadania powiatu na poziom samorządu województwa)<sup>11</sup>, gdyż godziłoby to w dyrektywę ogólną z art. 6 u.s.p. stanowiącą, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Spod reguły tej wyłączono jednakże miasta na prawach powiatu, które mają swobodę tworzenia związków i zawierania porozumień komunalnych z gminami (art. 74 u.s.p.). Nie ulega więc wątpliwości, że instrumentarium to może służyć – przynajmniej potencjalnie, gdyż działa tu warunek dobrowolności, o czym będzie jeszcze mowa niżej – tworzeniu lokalnych układów realizacji zadań publicznych na bazie potencjału dużego (*tout proportions gardée* w warunkach polskich) miasta, które może udostępniać swoją infrastrukturę, na której deficyt cierpią z reguły gminy mniejsze, sąsiadującym z nim gminom zarówno mniejszym miejskim, jak i wiejskim. Efektem zaś współpracy w tych formach prawnych, pod warunkiem wszakże ich odpowiednio znaczącej liczebnie pojemności zadaniowej i związania się nimi co najmniej większości „wianuszka” otaczających miasto na prawach powiatu mniejszych gmin, winno być umacnianie się zjawiska metropolizacji ośrodków lokalnych. Jeżeli dodatkowo miasto na prawach powiatu posiada porozumienie (a) lub/i utworzyło związek (ki) z sąsiadującym powiatem „ziemskim”, a także jest siedzibą władz i urzędów powiatowej administracji zespolonej (co jest w polskich warunkach normą) metropolizacja ta prowadzić powinna (wydaje się, że nawet bez instytucjonalnego współdziałania z powiatem „ziemskim”) do faktycznej marginalizacji, słabszego z natury od powiatu „grodzkiego” (zarówno ze względu na potencjał ekonomiczny i infrastrukturalny, jak i demograficzny) powiatu „ziemskiego”, podważając rację jego dalszego bytu.

Oprócz wymienionego ograniczenia dotyczącego „ruchu” wertykalnego zadań jednostek samorządu terytorialnego w ramach porozumień samorządowych ustawodawca wprowadza jeszcze dalsze przeszkody w ich zawieraniu. Mają one trojaki charakter: przedmiotowy, terytorialny oraz ograniczający dobrowolność zawierania porozumień. W grupie pierwszej mieszczą się ujęte w ustawach materialnego prawa administracyjnego zakazy przekazywania gminom przez powiaty niektórych zadań z zakresu drogownictwa i administracji architektoniczno-budowlanej. Doktryna konstatuje przy tym, że: „Niewątpliwie można zauważyć tendencję do rozszerzania zakresu spraw wyłączonych spod możliwości objęcia ich porozumieniami

<sup>11</sup> W okresie przejściowym (od 21 sierpnia 2003 r. do 31 grudnia 2004 r.) możliwe było przekazanie przez powiat, z jego inicjatywy, samorządowi województwa prowadzenia szkół i placówek mających znaczenie co najmniej regionalne (Bandarzewski 2005: 134).

z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Można przypuszczać, iż służy ona zabezpieczeniu właściwego wykonywania zadań przez organy samorządu. Nie wydaje się jednak, aby była to należyta przesłanka ograniczania możliwości współpracy jednostek samorządu” (Bandarzewski 2005: 134). Cytowana konstatacja sprawia wrażenie, *nolens volens*, biernego przyzwolenia na sygnalizowane praktyki ustawodawcy. Należy więc kategoriycznie podkreślić, że zaznaczona tendencja ma charakter godzący w zasady ogólne samorządu terytorialnego wyrażone w ustawach ustrojowych tegoż samorządu, które – choć ustawodawstwo polskie nie zna instytucji ustawy organicznej – pełnią łącznie z ustawą zasadniczą, której są rozwinięciem oraz *Europejską Kartą Samorządu Lokalnego* i *Europejską Kartą Samorządu Regionalnego*, rolę swoistej „konstytucji” samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Nie powinno się więc w drodze ograniczeń przemycanych w ustawach prawa materialnego ustanawiać coraz liczniejszych wyjątków od zasad ogólnych przyjętych w ustawach ustrojowych, które nie zawierają odpowiednich delegacji dla ustawodawcy do ich ustanawiania. Ograniczenia o charakterze terytorialnym w zawieraniu porozumień samorządowych dotyczą w aktualnym stanie prawnym jedynie samorządów województw, które mogą zawierać porozumienia wyłącznie z gminami i powiatami położonymi na swym obszarze (art. 8 ust. 2 u.s.w.). Ograniczenia dobrowolności zawierania porozumień przez jednostki samorządu terytorialnego odnoszą się do wskazanych w ustawach przypadków nakładających obowiązek zawarcia porozumienia między jednostkami różnych jego poziomów, o ile poprzedza je uprawniony wniosek jednostki innego stopnia. Odnosiło się to przejściowo do przypadku wskazanego wyżej, dotyczącego przekazywania przez powiat województwu placówek oświatowych oraz występuje aktualnie przy przekazywaniu gminie przez powiat niektórych zadań z obszaru geodezji i kartografii zleconych powiatowi ustawowo z zakresu administracji rządowej. Również i w tym przypadku wskazana praktyka ustawodawcza nie spotyka się z aprobatą doktryny (Bandarzewski 2005: 134–135).

Niezależnie od sformułowanych wyżej spostrzeżeń należy zauważyć, że zdaniem judykatury i większości doktryny prawa administracyjnego porozumienia (wszystkie, a więc zarówno te samorządowe, jak i zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego z wojewodą oraz naczelnym i centralnym organem administracji, na mocy których do samorządu terytorialnego transferowane są zadania z zakresu administracji rządowej, zwane w doktrynie „powierzonymi”) nie mogą dotyczyć przekazywania zadań nabytych na podstawie innego porozumienia (zakaz subdelegacji) (Kisiel, Chmielnicki 2006: 81, Kisiel 2006d: 82). Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jako formy współdziałania komunalnego natomiast – jakkolwiek mogą być zawierane w układach poziomych, pionowych i mieszanych z udziałem jednostek wszystkich poziomów samorządu terytorialnego

---

<sup>12</sup> Inaczej zdaje się sądzić, wychodzący z koncepcji braku w polskim porządku prawnym instytucji ustawy organicznej, Kisiel (2006c: 48–49). „Szczególne znaczenie” ustaw ustrojowych w systemie polskiego samorządu terytorialnego podkreślają, ale nie rozwijają tej tezy m.in.: H. Izdebski (2009: 101) oraz Z. Bukowski (2003: 104).

i wyposażone w osobowość prawną (wyłącznie prawa prywatnego) oraz tworzone bez ograniczeń prawnych charakterystycznych dla związków i porozumień komunalnych (o których była mowa wyżej) – nie mogą co do zasady służyć wspólnemu wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej, a jedynie wspieraniu idei samorządu terytorialnego oraz obronie wspólnych interesów tworzących je jednostek samorządu w obrębie Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnie drugi z wymienionych celów może być przydatny do wspólnego występowania jednostek samorządu terytorialnego wobec prób ewentualnego ograniczania samorządu terytorialnego przez legislatywę i egzekutywę, a także lekceważenia bądź deprecjonowania jego interesów finansowych i ekonomicznych. Ograniczenie przedmiotu stowarzyszeń zdaje się być wyrażone *expressis verbis* jedynie w ustawie gminnej (art. 84), aczkolwiek ustawodawca nie użył w powołanym przepisie żadnego kategorię zwrótu zawężającego. Pozostałe dwie ustawy ustrojowe (w art. 75 u.s.p. oraz w art. 8b u.s.w.) nie zawierają żadnej dyrektywy wskazującej na przedmiot działania stowarzyszeń samorządowych. Mimo to doktryna jest zdania, że do 1 stycznia 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego mogły zawierać stowarzyszenia wyłącznie w obydwu wskazanych w ustawie gminnej celach. Od tej daty zaś, w związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.; Tekst jednolity: Dz.U. 2010 Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.), stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą być formą wspólnego wykonywania przez nie wymienionego w ustawie aż w 34 punktach (art. 4), a więc bardzo obfitego, zakresu zadaniowego, określonego przez ustawodawcę jako działalność pożytku publicznego. Rozwiązanie to, stanowiące – jak się wydaje – poważny wyłom w dotychczasowym ustawodawstwie samorządowym, naruszający jego zasadniczą linię, z aprobatą przyjęła część doktryny, zauważając, że:

Taka możliwość może okazać się interesującą alternatywą do uzupełnienia form [prawnych] wykonywania zadań poszczególnych jednostek samorządu. Przede wszystkim uczestnikami takiego stowarzyszenia mogą być dowolne jednostki samorządu terytorialnego. Nie istnieją tutaj ograniczenia co do szczebli bądź jednostek samorządu. [...] W tym aspekcie sytuacja stowarzyszenia zbliżona jest do związku międzygminnego (powiatów) (Bandarzewski 2005: 137).

W innej części doktryny samorządowej podtrzymywany jest jednak wciąż pogląd, że realizacji obu wymienionych w ustawie gminnej celów (pośrednio odnoszących się również do stowarzyszeń z udziałem powiatów i samorządów województw) właściwa jest wyłącznie forma prawna stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, natomiast wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych właściwe są wyłącznie przedstawione wyżej formy związku i porozumienia komunalnego (Jaworska-Dębska 2009: 410 i 414)<sup>13</sup>. Przedstawiona tu kwestia budzi

---

<sup>13</sup> Nie wydaje się uzasadniona obawa cytowanej autorki o trudności dla praktyki samorządowej z uwagi na okoliczność, że ustawa powiatowa (należy również dodać, że i wojewódzka, której odnośne przepisy są analogiczne do ustawy powiatowej) pogłębia w porównaniu

jednak zasadnicze wątpliwości, choćby w zakresie wykładni systemowej, i wymaga bliższej analizy doktrynalnej, która jednak wykracza poza tematykę niniejszego opracowania i winna być podjęta w osobnym miejscu.

Współdziałaniu jednostek samorządu terytorialnego w układzie międzynarodowym służą zrzeszenia samorządowe. Również i ta problematyka (związana z tworzeniem i działalnością zrzeszeń międzynarodowych) wykracza poza zakres zainteresowania niniejszego szkicu, ograniczonego do układu współdziałania tychże jednostek w obrębie oddziaływania wyłącznie polskiego prawa krajowego, wobec czego należy odesłać w tym względzie do odnośnej literatury przedmiotu (zob. Malarski 2002: 163–170, Sowiński 2002: 6).

### Krytyka układu lokalnego samorządu terytorialnego w Polsce

Kształt podziału terytorialnego Polski oraz związany z nim w aktualnym stanie prawnym nierozzerwalnie ustroj samorządu terytorialnego podlegał niemal od początku jego ukształtowania w wyniku II etapu reformy administracyjnej w 1998 r. ocenom instytucjonalnym (dyrektywa ustawowa: art. 7 *ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*) oraz osądowi ekspertów i praktyków samorządowych, zarówno tych współdziałających w programowaniu reformy, jak i tych, których racje przegrały przy wyborze jej koncepcji („*Ocena nowego...*” 2000, Gorzelak, Jałowiecki, Stec 2001, „*Ocena sytuacji...*” 2014, „*Narastające dysfunkcje...*” 2013: 14 i 17).

Jest przy tym zrozumiałe, że gromy na niedostatki ustroju samorządu terytorialnego wprowadzonego w ramach II etapu reformy rzucali przede wszystkim przeciwnicy wprowadzonych rozwiązań. Krytyczne zdania formułowali jednakże też, co „trzeźwiejsi” zwolennicy zrealizowanej koncepcji podziału terytorialnego oraz ustroju samorządu terytorialnego. Z racji przedmiotu zainteresowania niniejszego szkicu przegląd tych głosów zostanie ograniczony w zasadniczej mierze do układu prawnoustrojowego jednostek samorządu lokalnego, a więc do gminy i powiatu. Zdaniem piszącego te słowa, to właśnie układ, czy też jak chcieliby niezasadnie jego zwolennicy „system” samorządu lokalnego, ma fundamentalne znaczenie dla skuteczności i poziomu zaspokajania zdecydowanej większości zbiorowych potrzeb mieszkańców/obywateli (szacuje się, że na poziomie lokalnym realizuje się

---

z gminną deficyt regulacyjny w zakresie celów tworzenia stowarzyszeń pomijając odnoszące się do tej kwestii przepisy. Deficyt ten wydaje się być stosunkowo łatwy do przewyciężenia poprzez łączne rozpatrywanie powołanych przepisów trzech ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego. Ustawa gminna wskazuje bowiem na cele tworzenia stowarzyszeń i stanowi, że gminy mogą je tworzyć nie tylko między sobą, ale również z powiatami i samorządami województw. Z kolei ustawy powiatowa i wojewódzka pozwalają na tworzenie stowarzyszeń – odpowiednio powiatów i województw – z jednostkami pozostałych poziomów samorządu terytorialnego. Nieco większa trudność interpretacyjna może pojawiać się tylko w przypadku tworzenia wyłącznie poziomych stowarzyszeń samych tylko powiatów i samych samorządów województw. W tym wypadku miast łącznego rozpatrywania odnośnych przepisów trzech ustaw należałoby uciekać się do reguły *analogia iuris* z ustawy gminnej.



ok. 1/3 ogółu usług o charakterze publicznym) współczesnego państwa polskiego, a także dla kształtowania i umacniania idei społeczeństwa obywatelskiego oraz dla rozwoju lokalnego jako takiego.

Wśród podnoszonych w doktrynie prawa administracyjnego, ale także w nauce organizacji i zarządzania, ekonomii, socjologii oraz politologii najbardziej znaczących ocen krytycznych polskiego lokalnego układu administracyjno-samorządowego w czasie jego funkcjonowania po roku 1998 należy wyeksponować za literaturą przedmiotu kilkanaście tez, które zdaniem autorów je głoszących, ale też z nielicznymi wyjątkami zdaniem kreślącego niniejsze uwagi, winny być brane poważnie pod uwagę jako przesłanki przyszłej – wydaje się koniecznej z perspektywy minionych 15 lat jego funkcjonowania – reformy układu zarządzania lokalnego. Zastrzec się przy tym należy, że kolejność ich prezentacji nie ma istotnego znaczenia dla przedstawienia omawianego zagadnienia i nie podnosi ani nie obniża wymowy poszczególnych tez. Oto próba zestawienia najbardziej ważkich z nich.

W świetle jednej z najnowszych ocen „rozwiązania systemowe polskiego samorządu nie sprzyjają racjonalnemu i efektywnemu wykonywaniu zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności przez gminy i powiaty” (Lipska-Sondecka 2014: 323, 327, 331–332). Jest to następstwem dużego zróżnicowania wielkości gmin oraz braku kategoryzacji zadaniowej tych jednostek, albo inaczej ich zróżnicowania funkcjonalnego ze względu na posiadane zasoby i możliwości finansowe, kadrowe, organizacyjne i demograficzne. Wiele spośród 2479 polskich gmin (niemal bez wyjątku zaliczają się do nich najmniejsze gminy wiejskie) nie jest w stanie podołać nałożonym na nie zadaniom, zaniżając tym samym znacząco poziom zaspokajania zbiorowych potrzeb publicznych mieszkańców i generując zjawisko nierównoważonego rozwoju. W dobie powszechnego szukania oszczędności w zakresie wydatków publicznych może to rodzić pokusę przymusowego i odgórnego ich łączenia. By temu zapobiec, należałoby pomniejszyć zakres działania i zadania najslabszych gmin (pojawia się tu m.in. postulat powrotu do podziału gmin na wiejskie i miejskie (Byjoch, Sulimierski, Tarno 2000: 221, „Ocena sytuacji...”: 11–12, „Narastające dysfunkcje...”: 22).

Z przedstawionym poglądem należy się zgodzić tylko co do samej identyfikacji problemu, ale już nie z diagnozą, iż winny jest mu brak kategoryzacji gmin (i w domyśle dalszej ewentualnej kategoryzacji powiatów). Diagnoza ta nie jest trafna z kilku zasadniczych względów. Po pierwsze, autorom obowiązującego od roku 1972 (a więc funkcjonującego ponad 40 lat) i nieznacznie tylko korygowanego dotąd (w największym stopniu jeszcze w drugiej połowie lat 70. ubiegłego wieku) podziału państwa polskiego na gminy przyświecało założenie – podzielane przez twórców I etapu reformy samorządowej z roku 1990, polegającej na restytucji samorządu terytorialnego na poziomie gminy – stworzenia jednostki terytorialnej ani nie za dużej, ani nie za małej (przede wszystkim w wymiarze przestrzennym, ale i o dostatecznym potencjale demograficznym liczącym zasadniczo nie mniej niż 4 tysiące mieszkańców), zdolnej do wytwarzania silnych więzi integracyjnych. Więzy te mają decydujące znaczenie dla partycypacji obywatelskiej, która wydaje

się być warunkiem *sine qua non* umocnienia idei samorządu terytorialnego i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Po drugie, zjawisko kategoryzacji zadaniowej gmin, warunkowanej charakterem społeczno-ekonomicznym tego typu jednostek terytorialnych, jest zjawiskiem wyjątkowym we współczesnej Europie i dopuszczalnym zasadniczo tylko w odniesieniu do największych i dużych ośrodków miejskich (ze względu na posiadane przez nie cechy stołeczności, metropolitalności oraz skupienie dużego potencjału demograficznego i organizacyjnego prowadzącego do włączenia w obszar gminy zadań jednostki wyższego szczebla/poziomu, będącego odpowiednikiem naszego powiatu). Kategoryzacja gmin polega więc współcześnie nie na tworzeniu, w ogólnej ich populacji, gmin silniejszych (np. miejskich) i słabszych (z zasady wiejskich lub małomiasteczkowych)<sup>14</sup>, jak to było w przeszłości, lecz na nakładaniu na silne gminy zadań dodatkowych, które uzupełniają jednolity i bazowy katalog zadań gminnych nałożonych na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego tego szczebla zarządzania terenowego. W tym też kierunku podążył ustawodawca polski modelując gminę w toku reform z lat 90. ubiegłego wieku. Po trzecie wreszcie, w teorii organizacji i zarządzania zauważono słusznie, że kategoryzacja zadaniowa jednostek danego poziomu (szczebla) samorządu terytorialnego prowadzi w istocie do mnożenia faktycznych szczebli (poziomów) samorządu terytorialnego (Habuda 2009: 232–234), a tym samym do pozyskiwania kolejnych dowodów na poparcie argumentu o niewydolności gmin najsłabszych (a takie zawsze się znajdują), i do wysuwania właśnie postulatów ich likwidacji bądź łączenia, do czego zwolennicy tezy o kategoryzacji starają się nie dopuścić.

Już od zarania II etapu reformy samorządu terytorialnego w 1998 r. pojawiają się i są podtrzymywane z dużą intensywnością do dziś łączące się ze sobą tezy, że administracja państwowa w Polsce, w tym sprawowana przez samorząd terytorialny, jest „nadmiernie i bez przekonującego racjonalnego uzasadnienia uszczelbiona” oraz, że gmin, powiatów, a także regionów (województw) jest w Polsce zdecydowanie za dużo (Gorzela, Jałowiecki, Stec 2001: 23, Nelicki 2001: 55–58, Ferens, Zgud-Pawelec 2002: 36–137, Betkiewicz 2006: 109, Habuda 2009: 19–20, 231–248 i 325, Kowalik 2009: 128–129, „*Narastające dysfunkcje...*”: 22, Sakowicz 2012: 130–132). Dla ich udowodnienia przywołuje się najczęściej obraz statystyczny samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej w przededniu wybuchu II wojny światowej oraz we współczesnych, porównywalnych z Polską pod względem powierzchni i potencjału demograficznego państwach europejskich, spośród których wiele realizuje w ostatnich kilkunastu latach programy istotnej redukcji liczby jednostek administracyjnych (w tym samorządu terytorialnego).

Jeśli chodzi o pierwszy z przywoływanych dowodów, to według danych Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 1 kwietnia 1939 r. Polska na powierzchni 389,7 tys. km<sup>2</sup> i przy ok. 35,1 mln ludności liczyła: 3806 gmin (w tym 611 miejskich oraz 3195 wiejskich); 264 powiaty (w tym 211 „ziemskich” oraz 53 miejskie, czyli miasta powyżej 25 tys. mieszkańców, z czego 23 miało powyżej 75 tys. mieszkańców

<sup>14</sup> W grupie państw członkowskich Unii Europejskiej podział gmin na wiejskie i miejskie występuje w Czechach, Danii, Estonii, Grecji, Rumunii i na Węgrzech.

i które to miasta były od początku lat 30. siedzibami rządowych starostw grodzkich, działających niezależnie od zlokalizowanych w nich starostw powiatowych obejmujących terytoria powiatów „ziemskich”); 17 województw, w tym: 1 miejskie – miasto stołeczne Warszawa, 2 województwa samorządowo-rządowe (poznańskie i pomorskie, w których działał samorząd wojewódzki, będący pozostałością po samorządzie prowincjonalnym z czasów zaboru pruskiego) oraz jedno województwo autonomiczne (woj. śląskie). Tak więc w Polsce było wówczas ogółem 4087 jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Przeciętna gmina liczyła 102,4 km<sup>2</sup> powierzchni (dziś 126 km<sup>2</sup>) – ale nie należy zapominać, że o umiarkowanej wielkości tej jednostki decydowały ówczesne kłopoty komunikacyjne, przede wszystkim braki w zakresie dróg bitych i przepraw mostowych – oraz 9222 mieszkańców (dziś 15 328). Przeciętny powiat miał 1476,1 tys. km<sup>2</sup> powierzchni (dziś już tylko 822,9 km<sup>2</sup>), a powiat „ziemski” skupiał średnio ponad 13 gmin wiejskich i miejskich i ok. 25 tys. mieszkańców. Dzisiejszy powiat polski (łącznie „grodzki” i „ziemski”) liczy przeciętnie 101,3 tys. mieszkańców. Powiat „ziemski” skupia dziś tylko niespełna 8 gmin; powiatów takich liczących do 50 tys. mieszkańców jest 67, od 50 do 100 tys. mieszkańców 166 oraz powyżej 100 tys. 81<sup>15</sup>. Przeciętne województwo (poza Warszawą) skupiało tuż przed wojną blisko 20 powiatów miejskich i „ziemskich” (dzisiejsze razem z Warszawą blisko 24 powiaty). Współcześnie w Polsce jest ogółem 2809 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 2479 gmin, 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów „ziemskich” oraz 16 województw na powierzchni mniejszej o 77 tys. km<sup>2</sup>, a więc o blisko ¼ niż przed wybuchem II wojny światowej (Obliczenia własne na podstawie: *Mały rocznik statystyczny 1939*, GUS, 1939: 10–14, „Ocena sytuacji...”: 10–11, 21).

We współczesnych porównywalnych z Polską państwach członkowskich Unii Europejskiej (przesłankę tę spełniają takie państwa, jak: Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Niemcy i Włochy; natomiast Szwecja i Finlandia, choć są porównywalne pod względem powierzchni, to liczą znacznie mniej mieszkańców) struktura podziałów terytorialnych oraz samorządu terytorialnego przedstawia się następująco.

**Wielka Brytania** liczyła w 2011 r. ogółem zaledwie 416 jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, przy czym w systemie dwuszczeblowym (hrabstwa dzielące się na dystrykty) funkcjonowało 54,9% z nich, a w systemie jednoszczeblowym (tzw. jednostek unitarnych w Anglii, Szkocji i Walii oraz dystryktów w Irlandii Północnej) 45,1%, na powierzchni państwa liczącej 244,1 tys. km<sup>2</sup> oraz przy ponad 62 mln ludności. Należy zauważyć, że na przestrzeni ostatnich kilku dziesięcioleci zachodzi w Wielkiej Brytanii nieustanny proces intensywnej redukcji liczby jednostek samorządu terytorialnego oraz są podejmowane reformy struktury

---

<sup>15</sup> Przeciętny powiat polski, zaliczany do jednostek drugiego szczebla zarządzania terenowego według europejskiej nomenklatury jednostek statystycznych (NUTS 3), sytuuje się jako jeden z najmniejszych w krajach członkowskich Unii Europejskiej (Kieżun 2004: 390–391) – co prowadzi do konstatacji, że w porównaniu „ze strukturami UE koncepcja polskiego powiatu jest zasadniczym odstępstwem od racjonalnej struktury podporządkowanej regułom sprawności”.

ustrojowej samorządu lokalnego (Radzik-Maruszak 2012: 212). Aktualnie państwo to, zważywszy na jego potencjał ludnościowy oraz powierzchnię, cechuje się najmniejszą w Unii Europejskiej liczbą jednostek podziału terytorialnego, a tym samym również najmniejszą liczbą wspólnot samorządowych.

**Francja** na powierzchni 551,5 tys. km<sup>2</sup> i przy ponad 65 mln ludności liczy 36 783 gminy (struktura ta ma charakter historyczny, nieprzystający do współczesnych warunków tak ze względu na liczbę jednostek, jak i ich zróżnicowanie wielkościowe, gdyż 60% gmin liczy poniżej 500 mieszkańców; co najmniej od kilkudziesięciu lat podnoszone są więc nieustannie postulaty znaczącej redukcji liczby gmin, która jest jednak z różnych względów odkładana w czasie), 100 departamentów (w tym 96 kontynentalnych i 4 zamorskie) oraz 26 regionów (w tym 22 kontynentalne i 4 zamorskie, których obszary pokrywają się z obszarami departamentów). Dodać należy, że historyczny charakter posiada nie tylko podział państwa francuskiego na gminy, ale również na departamenty, których podstawowa sieć liczy sobie ponad 200 lat, a także w pewnym stopniu również na regiony, których zasięg i status ustrojowy kształtowały się w latach 1956–1982 (Wojnicki 2010: 27 i n.). Przeciętny departament liczy ponad 5,5 tys. km<sup>2</sup> powierzchni i jest zamieszkiwany przez ok. 650 tys. mieszkańców, region zaś odpowiednio 21,2 tys. km<sup>2</sup> i 2,5 mln mieszkańców.

**Hiszpania** przy powierzchni 504,6 tys. km<sup>2</sup> i ok. 46,7 mln ludności liczy ogółem 8091 jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym 17 regionów autonomicznych podzielonych na 52 prowincje, będące związkami ogółem 8022 gmin (60% gmin liczy poniżej 1 tys. mieszkańców, wobec czego również i w tym państwie strukturę podziału gminnego należy uznać za archaiczną)<sup>16</sup>. Przeciętna prowincja hiszpańska zajmuje powierzchnię 9,7 tys. km<sup>2</sup> i liczy ok. 898 tys. mieszkańców, region natomiast odpowiednio 29,7 tys. km<sup>2</sup> powierzchni i 2,75 mln mieszkańców.

Współczesne **Niemcy** zajmują powierzchnię 357 tys. km<sup>2</sup> i liczą ok. 83 mln mieszkańców. Republika Federalna Niemiec dzieli się na 16 krajów związkowych (w tym 3 miejskie) tworzących niemieckie państwo związkowe (największy kraj związkowy Bawaria dzieli się na 6 samorządowych rejencji, które z kolei dzielą się na 71 powiatów, a te na 312 gmin), na ogółem 405 powiatów, w tym 295 krajowych („ziemskich”) i 110 miejskich (w tym Berlin, Hamburg i Hanower, będące równocześnie krajami związkowymi), liczących zasadniczo powyżej 100 tys. mieszkańców (z pewnymi nielicznymi wyjątkami na rzecz miast mniejszych) oraz 11 197 gmin (przy czym w ostatnich dziesięcioleciach, zwłaszcza na terenie byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, choć nie tylko, obserwuje się postępującą redukcję ich liczby)<sup>17</sup>. Przeciętny kraj (land) niemiecki zajmuje powierzchnię 22,3 tys. km<sup>2</sup> i liczy

<sup>16</sup> [www.slideshare.net/p\\_andora/europejskie-systemy-wadzy-lokalnej-hispania](http://www.slideshare.net/p_andora/europejskie-systemy-wadzy-lokalnej-hispania) (dostęp 21.07.2014).

<sup>17</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland)); [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Landkreise\\_in\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Landkreise_in_Deutschland); [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_kreisfreien\\_St%C3%A4dte\\_in\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_kreisfreien_St%C3%A4dte_in_Deutschland) (dostęp 21.07.2014).

5,19 mln mieszkańców, powiat zaś odpowiednio 881,5 km<sup>2</sup> i ok. 205 tys. mieszkańców. Gmina niemiecka zajmuje przeciętną powierzchnię zaledwie 31,9 km<sup>2</sup> i jest zamieszkiwana przez ok. 7413 osób.

**Republika Włoska** zajmuje powierzchnię 301,3 tys. km<sup>2</sup> i liczy 60,8 mln mieszkańców (2013 r.). Obszar państwa podzielony jest na 20 regionów autonomicznych (w tym 15 o statusie zwyczajnym oraz 5 o statusie nadzwyczajnym), 110 prowincji (w tym 1, która łączy status regionu i prowincji oraz 2 prowincje autonomiczne), a także 8057 gmin (w tym 10 miast metropolitalnych)<sup>18</sup>. Średni region włoski obejmuje obszar nieco ponad 15 tys. km<sup>2</sup> i liczy 3,04 mln mieszkańców, prowincja odpowiednio (wzięto pod uwagę 109 jednostek, gdyż jedna kumuluje uprawnienia prowincji i regionu) 2,76 tys. km<sup>2</sup> oraz blisko 558 tys. mieszkańców. Przeciętnej wielkości gmina włoska liczy zaś ok. 37,4 km<sup>2</sup> i jest zamieszkiwana przez 7546 osób. Warto odnotować, że rząd Matteo Renziego w ramach programu redukcji wydatków publicznych ogłosił zamiar zniesienia prowincji, których strukturę należy uznać za racjonalną, przy równoczesnym pozostawieniu archaicznej i bardzo kosztownej sieci gmin. Programy redukcji liczby jednostek podziału administracyjnego państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego oraz racjonalizacji struktur zarządzania lokalnego, zrealizowały bądź realizują w ostatnich kilkunastu latach takie państwa członkowskie Unii Europejskiej jak: Wielka Brytania, Niemcy, Dania, Finlandia, Litwa, Czechy i Słowacja (ale bez redukcji liczby gmin) oraz Republika Irlandii (Sakowicz 2012: 133–146, „*Samorząd terytorialny...*” 2009, passim, Rycerska 2010: 238–281, Rajca 2010: 320–345, Radzik-Maruszak 2012: 155–212, Wawrowski 2012: 276–362, Glajcar 2012: 11–662, Zogata-Kusz 2012: 682–711, „*Ocena sytuacji...*”: 11, Lipska-Sondecka 2014: 330). Szereg też państw członkowskich UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, znacząco mniejszych terytorialnie i/lub ludnościowo od Polski, zdecydowało się w ostatnich dekadach na dwustopniowy czy też dwuszczeblowy model zarządzania terytorialnego z udziałem samorządu terytorialnego (Czechy, Słowacja, Dania, Holandia, Łotwa, Rumunia, Szwecja) lub nawet z jego wykluczeniem na szczeblu wyższym (Portugalia, Bułgaria, Estonia, Litwa).

Przedstawione wyżej tezy o nadmiernej fragmentacji przestrzennej i funkcjonalnej układu polskiego samorządu terytorialnego korespondują z podnoszonym, zwłaszcza w środowisku ekonomistów i znawców sektora finansów publicznych, zespołem twierdzeń o wadliwej konstrukcji systemu finansów samorządowych. Eksponuje się tu przede wszystkim argumenty o bardzo wysokich kosztach funkcjonowania rozdrobnionego układu administracji terytorialnej (głównie tej sprawowanej przez samorząd terytorialny, ale również przez administrację rządową), uzależnieniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego od budżetu państwa (zwłaszcza gmin wiejskich i obejmujących mniejsze miasta, jak również wszystkich bez wyjątku powiatów, łącznie z „grodzkimi”, w których ponad 50% dochodów budżetowych stanowią bardzo często transfery z budżetu centralnego) oraz o narastaniu deficytu finansów publicznych, w tym samorządowych, generowanych nie tylko

<sup>18</sup> <http://www.istat.it/it/popolazione> (dostęp 21.07.2014); [http://it.wikipedia.org/wiki/Ente\\_locale\\_\(ordinamento\\_italiano\)](http://it.wikipedia.org/wiki/Ente_locale_(ordinamento_italiano)) (dostęp 21.07.2014).

inwestycjami, ale również wydatkami bieżącymi (Byjoch, Sulimierski Tarno 2000: 220–221, Ferens, Zgud-Pawelec 2002: 137–138; Kieżun 2004: 388, Betkiewicz 2006: 105–108; Habuda 2009: 287–290, Peter-Bombik 2009: 340–352, Sienkiewicz 2011: 408, Maśloch 2012: 359–364, Jańczuk 2012: 365–381, „Ocena sytuacji...”, passim, „Narastające dysfunkcje...”, 39–51, 57–59 i 71–79, Lipska-Sondecka 2014: 324–332). Wskazuje się przy tym, iż tendencja ta będzie się w najbliższej przyszłości pogłębiać, co warunkowane jest m.in. narastającymi problemami demograficznymi dotyczącymi w największym stopniu społeczności lokalnych obszarów wiejskich oraz słabiej zurbanizowanych.

Przesłanka demograficzna, choć nie tylko ona, rodzi pilną konieczność reformy systemu finansów publicznych, w tym stworzenia rozwiązań redukujących skalę wydatków publicznych. Jednym z jej przejawów winno być znaczące zmniejszenie, m.in. poprzez konsolidację poziomą, liczby jednostek samorządu terytorialnego. Wśród potencjalnych korzyści, jakie mogłaby przynieść konsolidacja pozioma jednostek samorządu lokalnego (gmin i powiatów), wymienia się:

1. w zakresie świadczenia usług – zwiększenie ich jakości, dostępności i wydajności, gdyż większe samorzady mają zdolność dostarczania usług o wyższym standardzie ze względu na posiadane większe zasoby, np. w zakresie lokalnego transportu publicznego i kultury;
2. w zakresie zarządzania – możliwość zatrudnienia bardziej wyspecjalizowanych pracowników, redukcję problemu koordynacji zadań oraz zwiększenie mobilności podatników i mieszkańców w warunkach wyzwań globalizacyjnych;
3. w zakresie finansów – poprawę efektywności realizacji zadań, zwłaszcza wymagających znacznych nakładów inwestycyjnych (efekt skali: np. oczyszczalnie ścieków), oszczędności finansowe w zakresie wydatków administracyjnych (np. poprzez ograniczenie liczby stanowisk kierowniczych), zmniejszenie zróżnicowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego na danym poziomie oraz bardziej sprawiedliwe rozłożenie kosztów usług publicznych poprzez urealnienie granic samorządów („Ocena sytuacji...”: 25).

Autorzy cytowanego raportu konkludują, że:

Kwestia łączenia samorządów, trudna społecznie, może stać się koniecznością, gdy mniejsze samorzady działając w pojedynkę mogą nie być w stanie udźwignąć trudniejszych i droższych zadań publicznych starzejącego się kraju. Jednak do tej pory nie doszło do żadnego dobrowolnego połączenia samorządów mimo oferowanego przez ustawę zwiększonego udziału we wpływach z PIT (podwyższony wskaźnik udziału o 5 punktów procentowych przez okres pięciu kolejnych lat). Równocześnie zauważenia wymaga, że kryterium ludnościowe nie może być jedynym kryterium oceny danej gminy, szczególnie na terenach o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie „większa” gmina musiałaby obejmować nieracjonalnie duży obszar, a do tego niekiedy o trudnym ukształtowaniu terenu (obszary górskie) („Ocena sytuacji...” 25).

Do powyższego można dodać, że zjawisko braku dobrowolnej konsolidacji jest nie tylko charakterystyczne dla gmin, ale również dla powiatów. Nie dość, że

powiatów utworzono w 1998 r. za dużo (w tym również miast na prawach powiatu), to w pierwszych latach po wdrożeniu reformy przybyło 7 nowych powiatów „ziemskich”. Redukcja zaś dotyczyła połączenia powiatów wałbrzyskich „grodzkiego” i „ziemskiego”.

Do głównych założeń reform administracyjnych i samorządowych w latach 90. ubiegłego wieku należała, wymuszana m.in. zasadą konstytucyjną, decentralizacja administracji publicznej i jej przystosowanie do warunków akcesji do Unii Europejskiej (Stec 1999: 46–47, Byjoch, Sulimierski, Tarno 2000: 219–220, Fenrych, Puzyna 2001: 14–28). Przyjęte w ramach reformy rozwiązania ustrojowo-strukturalne samorządu terytorialnego i administracji publicznej stały się jednak przesłanką do sformułowania tezy, że miast decentralizacji nastąpiła faktyczna centralizacja struktur samorządu lokalnego – powiatowego wskutek zhierarchizowania powiatowych służb, inspekcji i straży oraz gminnego i powiatowego, na skutek silnej reglamentacji prawnej bardzo wielu zadań, na straży wykonywania których stoi rząd poprzez instytucje kontroli i nadzoru (Boć 2001: 25–26, Kieżun 2001: 8, Bentkiewicz 2006: 109, Habuda 2009: 19, 236, 251, 252, Żukowski 2012: 515). Uważny analityk polskiej decentralizacji zauważył, że:

Każda z jednostek terytorialnego samorządu – niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z gminami, powiatami czy samorządowymi województwami – nadzorowana przez administrację rządową zawsze stanowi z punktu widzenia hierarchii zarządzania jej I (najniższą) instancję. Takie zatomizowanie – w myśl zasady dziel i rządź – terytorialnych samorządów, dezintegrując je, zasadniczo osłabia ich pozycję wobec nadzorującej je administracji rządowej. Z kolei osłabienie pozycji to nic innego jak – poprzez przyjęcie takich właśnie rozwiązań strukturalnych – stworzenie warunków sprzyjających centralizacji władzy w państwowej [scil. rządowej – PAT] administracji (Habuda 2009: 125–126).

I dodaje dalej, że polski problem polega jednak na tym, że

centralizujący władzę z różnych względów niekoniecznie są w stanie faktycznie wykorzystywać ją dla podwyższenia skuteczności zarządzania, asymetrycznego, hierarchicznego skoordynowania poczyniń tych, nad którymi mają (formalną) władzę, a izolowane jednostki samorządu terytorialnego tracą na zdolności sprostania wyzwaniom otoczenia, stają się słabsze. Funkcjonując w znacznej izolacji od otoczenia stają się mniej odporne na płynące z niego zagrożenia (Habuda 2009: 125–126).

Z wnikliwej obserwacji spuścizny naukowej i publicystyki wyłania się spostrzeżenie, że najwięcej głosów krytycznych skupia się na wykreowanej w ramach II etapu reformy administracyjnej instytucji powiatu. Podnosi się tu przede wszystkim tezy o niekompletności instytucjonalnej wielu powiatów „ziemskich”, o bardziej rządowym niż samorządowym charakterze powiatu oraz o zaniku kontroli społecznej nad organami powiatu. Powyższe wnioski należy uzupełnić dodatkowym spostrzeżeniem o nieprecyzyjnym podziale zadań pomiędzy gminy i powiaty, co rzutuje m.in. na nikłe zdolności integracyjne powiatów (Betkiewicz 2006: 107–109

i 118–121, Tucholska 2007: 205–206, Tucholska 2001: 127, Kieżun 2004: 384–385, Bandarzewski 2005: 140, Habuda 2009: 254 i 260, Kowalik 2009: 130–131, Boć 2001: 25). Ostatni z cytowanych autorów zauważył ponadto, że ustrojodawca przyjął w konstytucji wadliwą konstrukcję przewidującą zlecenie ustawowe jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, nie przewidując możliwości odwrotnej – ich uszczuplenia w tej drodze, przez co – jak pisze – „Konstytucja daje podstawy prawne nieodwracalnego osłabienia siły struktur państwowych” (Boć 2001: 26–27, Niemczuk 2009: 158–182).

Już w pierwszych ocenach reformy dokonanych w latach 2000–2001 zauważono, że bardzo duża liczba zarówno powiatów „ziemskich”, jak i „grodzkich” nie spełnia wymogów wyjściowych dla ich utworzenia przyjętych jako wyznaczniki reformy. Wiele z utworzonych jednostek w obydwu grupach nie posiada wymaganej dla powiatu liczby mieszkańców, szereg powiatów „ziemskich” nie obejmuje terytorium co najmniej 5 gmin oraz nie posiada na swoim terenie wymaganych podmiotów infrastruktury, np. sądu rejonowego czy szpitala (Gorzelał, Jałowiecki 2001: 13, Kida: 2002: 130–131; Sienkiewicz 2011: 154–15, Dolnicki 2011: 93–96, „Ocena sytuacji...”: 19–20 i 26).

Na podstawie obserwacji badawczej prowadzonej w pięciu powiatach Anna Tucholska stwierdziła, iż:

Charakter zadań powiatu sprawia, że jest on postrzegany [przez mieszkańców gmin – PAT] jako administrator z uprawnieniami koordynacyjnymi i nadzorczymi. Badani raczej nie są skłonni uznać powiatu za menedżera przedsięwzięć publicznych, rzadko przypisują mu także rolę organizatora czy inicjatora działań na rzecz rozwoju społeczności lokalnych (Tucholska 2007: 205).

Potwierdza to wcześniejsze spostrzeżenie cytowanej autorki, że „doszło do połączenia w samorządowym układzie powiatowym samodzielności kompetencyjnej z brakiem samodzielności finansowej, a co za tym idzie – utworzono jednostkę administrującą, ale nie gospodarującą” (Tucholska 2001: 127, zob. też: Gorzelał, Jałowiecki, Stec 2001: 14). W podobnym duchu wypowiada się Ludwik Habuda, który napisał, że „powiatom brak odpowiednio dużej ilości organicznie właściwych im, swoistych dla nich zadań, które mogłyby stanowić merytoryczne funkcje, uzasadniające ich istnienie” (Habuda 2009: 254), i konkluduje, iż „samorząd powiatowy nie ma po prostu czym zarządzać” (Habuda 2009: 260). Dzieje się tak m.in. dlatego, dodaje inny autor, że

obecne przesłanie ustrojowe zakładające monistyczny powiat, w aspekcie funkcjonalnym zdaje się być nieaktualne. Wywołuje to przeświadczenie o konieczności weryfikacji obecnego modelu szczebla pośredniego. Z jednej strony będzie to wymagało rewizji powiatowego samorządu terytorialnego, z drugiej zaś uznania ustrojowo tego szczebla także za rządowy, gdyż: obok zadań o samorządowym charakterze, szczebel pośredni jest płaszczyzną realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. Sprawia to, że obecny powiat posiada dwoisty charakter – wspólnoty samorządowej oraz jednostki wykonawczej administracji rządowej [...]



Zlecenie [powiatowi] funkcji z zakresu administracji rządowej prowadzi do funkcjonalnego poszerzenia zakresu podmiotowego aparatu administracji rządowej. W omawianym kontekście struktura administracji publicznej zlokalizowana na szczeblu pośrednim, wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej, stanowi więc funkcjonalną rozbudowę administracji rządowej na niższy poziom (Niemczuk 2009: 158–159).

Z tezą o przewadze funkcjonalnej zadań z zakresu administracji rządowej nad zadaniami samorządowymi w wykreowanym w wyniku reformy z 1998 r. powiecie (miały się one jak 4:1 w roku 1999, po czym stosunek ten uległ pogorszeniu na niekorzyść zadań własnych/samorządowych (Niemczuk 2009: 121) koresponduje też szczegółowa – ale doniosła z uwagi na praktyczny obraz instytucji samorządu na tym poziomie zarządzania terenowego – uwaga Jana Bocia, że „oddzielność powiatu prowadzi bezpośrednio do osłabienia czy nawet zaniku kontroli społecznej. Zdawało się, iż nie trzeba kontrolować społecznie samorządu terytorialnego, jako że on sam jest kwintesencją społecznego oddziaływania” (Boc 2001: 25) Przesłanką do tego stwierdzenia jest pozostająca poza kontrolą społeczności powiatu (wspólnoty lokalnej) okoliczność silnej władzy policyjnej starosty, ale argumentów potwierdzających tę tezę można w obecnym kształcie ustrojowo-kompetencyjnym organów samorządu powiatowego znaleźć jeszcze więcej.

Wiele wątpliwości w doktrynie, ale również w odczuciu praktyków, budzi nieprecyzyjność rozwiązań prawnych w podziale zadań i kompetencji między stopnie powiatowy i gminny samorządu terytorialnego. Nieprecyzyjność ta, mimo założenia wyjściowego reformy o komplementarności powiatu w stosunku do gmin, wynika przede wszystkim z sygnalizowanego już wyżej braku legalnego określenia pojęcia „zadania ponadgminne”, ustalającego generalną właściwość powiatu. Prowadzi to do sytuacji, że dwa różne (a nawet trzy, jeśli weźmie się pod uwagę zakres działania samorządu województwa) niehierarchiczne podmioty wykonują np. zadania z zakresu edukacji publicznej (prowadzenia placówek oświatowych), co abstrahuje od *de facto* hierarchicznego układu stopniowego szkół i co zwiększa koordynującą, a w zakresie nadzoru pedagogicznego nawet kierującą, rolę rządowej administracji wojewódzkiej, a więc wzmacnia wspomnianą tendencję centralizacyjną. Podobne zastrzeżenia, ale nie wynikające z uwarunkowań „naturalnej hierarchiczności”, lecz merytorycznej jedności, prowadzącej do sztucznego ustawowego podziału właściwości między dwa poziomy zarządzania lokalnego, budzi również wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej (kto inny świadczy pomoc doraźną i finansową, a kto inny kwalifikuje do korzystania i udziela świadczeń w zakresie domów pomocy społecznej), transportu i dróg publicznych (częste zjawisko niedoinwestowania i utrzymywania w niskim standardzie użytkowym dróg powiatowych przebiegających przez terytoria gmin), kultury i kultury fizycznej (problem finansowania i utrzymania obiektów infrastruktury społecznej), zagospodarowania przestrzennego, porządku i bezpieczeństwa publicznego (choćby w zakresie kształtu prawnego relacji straż gminna – policja) oraz ogólnie rozwoju

lokalnego (gminy i powiat uchwalają odrębne, niepodlegające uzgodnieniu i koordynacji strategię rozwoju)<sup>19</sup>.

„Osamotnionym” strukturalnie jednostkom samorządu terytorialnego, przede wszystkim tym z poziomu lokalnego, jako instrumenty współdziałania i koordynacji poczynań w zakresie wykonywania zadań publicznych miały służyć, w myśl założeń ustawodawcy, instrumenty prawne w postaci dobrowolnych związków i porozumień komunalnych. Z obserwacji praktyki samorządowej w tym zakresie wyłania się jednak konstatacja o niskiej skuteczności związków i porozumień komunalnych mimo stosunkowo wysokiej ich liczby. Narzędzia te służą bardzo często „spychaniu” przez jednostki samorządu terytorialnego z wyższego poziomu oraz przez administrację rządową w województwie (w przypadku porozumień administracyjnych) zadań na jednostki lokalne, zwłaszcza tych kosztochłonnych (szczególnie w zakresie utrzymania dróg). Badaczka problemu zauważa, że gminy i powiaty wykazują „nieznaczną aktywność w zakresie współpracy w ramach porozumień komunalnych”, a ich współpraca „dotyczy w zdecydowanej większości powierzania gminom przez samorząd powiatowy zadań z zakresu administracji drogami” i dodaje:

Gminy są raczej zamknięte w swoich granicach, [...] nie są ani finansowo ani w żaden sposób motywowane do inicjowania współpracy z powiatem. Świadomość własnej słabości ekonomicznej zmusza powiaty do szukania ścieżek decentralizacji kłopotów i biedy. Znajduje to wyraz w porozumieniach zawieranych z gminami lub sąsiednimi powiatami i powierzaniu remontów dróg lub prowadzenia bibliotek gminom czy realizowania zadań z zakresu opieki społecznej innym powiatom (Tucholska 2007: 198–200)<sup>20</sup>.

Powyższe uwagi, odnoszące się do relacji gmina – powiat, mają również w znacznej mierze zastosowanie do relacji międzygminnych i międzypowiatowych, co jest szczególnie widoczne w obszarze stosunków miast na prawach powiatów z sąsiadującymi z nimi powiatami „ziemskimi”. Zauważa się tu m.in., że instytucje powiatowe przejęte przez miasta na prawach powiatu działają na rzecz społeczności szerszych niż mieszkańcy samego miasta, ale nikt – ani administracja rządowa, ani sąsiadujący powiat „ziemski” (który zazwyczaj nie ma wpływu na funkcjonowanie instytucji zlokalizowanych w mieście na prawach powiatu) – na ogół nie chcą partycypować w kosztach tej działalności, która obciąża budżet gminy miejskiej na prawach powiatu. Powyższe świadczy „o błędnym zaprojektowaniu podziału

---

<sup>19</sup> A. Tucholska napisała: „W strategicznych dokumentach gmin istnienie powiatu nie jest w zasadzie odnotowywane. Rodzi się wątpliwość czy pośrednio nie jest to ciągle wyrazem obaw samorządowych władz gmin, że powiat zabierze im jakąś część samodzielność” (Tucholska 2007: 202) i w innym miejscu: „Analiza dokumentów strategicznych w poszczególnych powiatach i gminach pokazuje, że zarówno ze strony władz gminnych, jak i powiatowych nie ma dążeń do tworzenia zintegrowanych programów rozwojowych” (Tucholska 2007: 205, zob. też: Sienkiewicz 2011: 408).

<sup>20</sup> Por. także: Tucholska 2001: 125–127; Gorzelak, Jałowiecki, Stec (red.), 2001: 14; Kida 2002: 135–136; Sienkiewicz 2011: 407–408; Lipska-Sondecka 2014: 325–326. Na temat zadań wykonywanych przez związki komunalne oraz w ramach porozumień komunalnych patrz: Bandarzewski 2005: 131–136.

powiatowego [...]. Istniejące podziały administracyjne, w przypadku powiatów okalających większe miasta, przecinają rzeczywiste powiązania funkcjonalne”, co prowadzi wręcz do konstatacji, że „Obecność powiatów tzw. grodzkich i otaczających je «pustych» powiatów ziemskich jest najbardziej negatywną stroną reformy powiatowej” (Gorzelał, Jałowiecki, Stec (red.), 2001: 13–14 i 23, Kida 2002: 134; Kowalik 2009: 135–136, „Ocena sytuacji...”: 36–37, Lipska-Sondecka 2014: 330).

Prezentowany wyżej zestaw najbardziej ważkich krytycznych ocen układu samorządu lokalnego w Polsce w jego kształcie wygenerowanym w ramach II etapu reformy administracyjnej z roku 1998 należy zamknąć, kto wie czy nie najważniejszą z punktu widzenia zaburzenia idei „czystej samorządności” tezą o nadmiernym upolitycznieniu (nieporozumieniem językowym jest tu używanie terminu „polityzacja”) jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich jego poziomach (Piekara 2000: 341–342, Piekara 2003: 38, Ferens, Zgud-Pawełec 2002: 138, Kida 2002: 137, Betkiewicz 2006: 107, Sienkiewicz 2011: 407, Kowalik 2009: 138, Michałowski 2012: 36–37 i 41–43, Antoszewski 2012: 47–62, Sokół 2012: 555–577, Żukowski 2012: 519–520).

Upolitycznienie to przejawia się na wielu płaszczyznach, ale za najważniejszą z nich należy uznać przyjęte w prawie wyborczym do organów jednostek samorządu terytorialnego preferencje dla ogólnokrajowych partii politycznych (zasady proporcjonalności wyborów rad powiatów i rad miejskich w powiatach „grodzkich” oraz do sejmików województw z okręgami wielomandatowymi, a także klauzuli zaporowej w wysokości 5% ogółu głosów w skali całej jednostki), z równoczesnym brakiem zakazu (o ile taki jest w ogóle możliwy) sterowania procesem wyborczym przez ich kierownictwa krajowe, co prowadzi do partyjnej centralizacji reprezentacji samorządowych. Nie trzeba tu szczególnie dowodzić, że uderza to w autentyczność i obywatelską reprezentatywność przedstawicielstw wspólnot samorządowych. Upartyjnienie dotyczy również warstwy urzędniczej zatrudnionej w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, co ponadto prowadzi do obniżenia jej profesjonalizmu i zaniku myślenia w kategoriach interesu publicznego.

## **Jak zreformować lokalny samorząd terytorialny w Polsce?**

Obecna od chwili wprowadzenia w 1998 r. w ramach II etapu reformy administracyjnej aktualnego modelu ustrojowego polskiego samorządu terytorialnego jego krytyka nie ogranicza się do wskazywania błędnych i niesprawdzających się w praktyce rozwiązań, o czym była mowa wyżej, ale prowadzi również do wskazywania na konieczność zmian układu lokalnego oraz regionalnego władz terenowych. Postulowane przez doktrynę prawa samorządowego, przedstawiciele innych dyscyplin nauki, a także praktyków samorządności zmiany można ująć w dwie zasadnicze grupy: zmian, które nie podważają obecnego układu ustrojowego samorządu terytorialnego i zmiernają jedynie do jego umiarkowanych, a niekiedy nawet stosunkowo drobnych, „kosmetycznych” z punktu widzenia układu jako całości, korekt, oraz zmian, które zakładają odejście od przyjętego modelu samorządu terytorialnego i jego radykalną przebudowę.

Wśród najbardziej nośnych postulatów, które można zaliczyć do grupy zmian umiarkowanych i „kosmetycznych”, należy wskazać m.in. na propozycje:

- 1) kategoryzacji zadaniowej (funkcjonalnej) gmin, z wyróżnieniem dwóch (gminy miejskie i wiejskie) lub trzech (gminy metropolitalne, miejskie, wiejskie) ich typów, co miałyby zapobiec likwidacji najsłabszych ekonomicznie gmin (Supra: przypisy 6–7 oraz „*Narastające dysfunkcje...*”: 97);
- 2) stworzenia instytucjonalnych powiązań pomiędzy władzami gmin i powiatów poprzez „wprowadzenie przedstawicieli gmin do rad powiatów” i zapewnienie „wójtom i burmistrzom automatycznego członkostwa w radach powiatów” lub wyłanianie „tych rad w wyborach pośrednich przez rady gmin”, co miałyby umożliwić „przepływ kadr samorządowych i jednocześnie przełożenie spraw gmin na szczebel powiatu, który powinien być bardziej związkami gmin” oraz spowodować dostosowanie liczebności rad powiatów do ich wielkości i zintegrowanie społeczności powiatowych. Dodatkowymi koncepcjami są tu pomysły obsadzania stanowiska starosty w drodze konkursu, spośród menedżerów lub z zasobów kadrowych służby cywilnej, co spowodowałoby odpartyjnienie powiatów, bądź wyłanianie starosty w drodze wyborów bezpośrednich (przy równoczesnym zniesieniu instytucji zarządu powiatu). Pojawia się tu też postulat umożliwienia tworzenia wertykalnych, gminno-powiatowych związków komunalnych (Kowalik 2009: 138–139, Sienkiewicz 2011: 407–408);
- 3) reformy finansów samorządowych mającej na celu m.in. wdrożenie standardów kosztowych wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, stworzenie nowej konstrukcji systemu dochodów komunalnych oraz wprowadzenie prawnego ułatwienia stosowania nowoczesnych form zarządczych, co przyczyniłoby się do wzmocnienia potencjału majątkowego i inwestycyjnego istniejących gmin i powiatów (Kida 2002: 138, Bentkiewicz 2006: 129–130, „*Narastające dysfunkcje...*” 97–99);
- 4) wzmocnienia wysiłków edukacyjnych i informacyjnych na rzecz przyspieszenia budowy społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym (Kida 2002: 138, Sienkiewicz 2011: 407);
- 5) powiększenia istniejących powiatów poprzez obligatoryjne połączenie powiatów „grodzkich” i „ziemskich”, niełączenie zadań gminy z zadaniami powiatu oraz zwiększenie zadań powiatu kosztem administracji rządowej, ale także kosztem gminy i samorządu województwa (Gorzela, Jałowicki, 2001: 14, Kida 2002: 138, Betkiewicz 2006: 126–132, Kowalik 2009: 135–137 i 139);
- 6) wprowadzenia fachowej, samorządowej służby cywilnej „w celu przeciwdziałania zjawiskom korupcji, klientelizmu, a przede wszystkim partiokracji samorządów” (Kida 2002: 138);
- 7) zwiększenia „elastyczności w zakresie kształtowania wewnętrznych struktur organizacyjnych [jednostek samorządu terytorialnego] – co pozwoli na zmniejszenie kosztów realizacji zadań i ich obsługi administracyjnej” („*Narastające dysfunkcje...*”: 96–97, Lipska-Sondecka 2014: 332);

- 8) wprowadzenia „zmian w przepisach szczegółowych ułatwiających podejmowanie współpracy [gmin i powiatów] celem realizacji zadań o szczególnym znaczeniu, np. planowanie przestrzenne” (Lipska-Sondecka 2014: 332);
- 9) zachęcania „słabych podmiotów gminnych i powiatowych do łączenia się z większymi i silniejszymi jednostkami poprzez stosowanie realnych zachęt finansowych” oraz przeprowadzenie likwidacji „tylko tych jednostek samorządu gminnego lub powiatowego, których stan zadłużenia przekracza wartość ich majątku”, a także poprzez zawieranie szczególnego rodzaju porozumień przez gminy graniczące, w tym także z miastami na prawach powiatu, które prowadziłyby do łączenia tych jednostek z zagwarantowaniem częściowej podmiotowości jednostek słabszych przystępujących do porozumienia (Lipska-Sondecka 2014: 332, „*Narastające dysfunkcje...*”: 97).

Z kolei w grupie najbardziej ważkich postulatów zakładających radykalną przebudowę instytucji polskiego samorządu terytorialnego wypada wymienić koncepcje:

- 1) policentryzacji zarządzania lokalnego, w myśl której „układ organów władzy [w terenie] powinien odpowiadać zasięgowi dóbr publicznych, jakie dystrybuje określona jednostka administracyjna”, która „jest do pewnego stopnia tylko dodatkiem do dóbr, jakich dostarcza (czasami także wytwarza) lokalnej społeczności”. Aktualnie funkcjonującemu układowi samorządu lokalnego zarzuca się w części stanowisk naukowych występowanie wielu zbyt małych gmin, które jako niemogące podołać zadaniom winny być zlikwidowane, w innej zaś części zwraca się uwagę na to, że „niewielki rozmiar jednostek lokalnych pozwala na konkurencję między nimi oraz na dostosowanie dostarczanych dóbr publicznych (ich wolumenu czy jakości) do preferencji odbiorców”, co przemawia na rzecz utrzymania istniejącej liczby gmin. Zwraca się też uwagę na zjawisko powielania funkcji czy też nakładania się jurysdykcji gmin i powiatów, co przemawia przeciwko dalszemu istnieniu powiatów, które winny być zniesione, a ich zadania samorządowe włączone do zadań gmin, a zadania z zakresu administracji rządowej przyporządkowane na powrót tejże administracji (Bentkiewicz 2006: 112–115);
- 2) metropolizacji regionalnej, polegającej na utworzeniu – obok istniejących powiatów lub regionów – jednostek metropolitalnych, skupiających największe polskie miasta i okalające je gminy oraz powiaty (tzw. obwarzankowe) (Izdebski 2009: 119–120 i 338–353, Jaskuła 2009: 140–147, Dolnicki 2011: 35–62, „*Narastające dysfunkcje...*”: 97);
- 3) wprowadzenia do wszelkiego typu wyborów (w tym do wyborów samorządowych) większościowej ordynacji wyborczej w małych okręgach wyborczych, z demokratyczną zasadą większości zwykłej (połączoną z obligatoryjnym udziałem wyborców w głosowaniu, wzorem Belgii i Australii), wraz z równoczesną likwidacją powiatu i ewentualnym zastąpieniem go (niekoniecznie potrzebnym) drugim szczeblem zarządzania (nie podaje się tu jego nazwy) jako związkiem

istniejących obecnie (podkreśla się, że racjonalnie skonstruowanych) gmin, liczącym co najmniej 100 gmin (Kieżun 2004: 407–410);

- 4) przeprowadzenia radykalnej reformy samorządu terytorialnego, polegającej na: zachowaniu liczby, struktury organizacyjnej i zadaniowej istniejących gmin; zniesieniu powiatów w ich dotychczasowym kształcie i zastąpieniu powiatami jako obligatoryjnymi związkami gmin, odpowiadającymi wielkością 49 zlikwidowanym w ramach reformy z lat 1998–1999 „małym” województwom, których liczba (maksymalnie podwojona) powiększona byłaby o powiaty metropolitalne (grodzkie) tworzone przez największe miasta (wydzielone z obligatoryjnych związków gmin); wprowadzeniu 10–12 regionalnych (wojewódzkich) związków samorządowych łączących powiaty (dawne „małe” województwa) i miasta wydzielone, których wielkość byłaby zbliżona do makroregionów geograficznych i które w swej roli zadaniowej mogłyby mieć charakter podobny do regionów francuskich (z funkcjami nie w zakresie administracji świadczącej i reglamentacyjnej, lecz z zadaniami koordynacyjnymi, informacyjnymi, doskonalenia kadr samorządowych, współtworzenia i współrealizacji polityki społecznej i gospodarczej, rozwoju w skali makroregionalnej) (Piekara 2003: 35–36, 41–43, 45–49, Kieżun 2003: 113–116).

Ostatnia z wymienionych radykalnych koncepcji przebudowy polskiego układu samorządu terytorialnego, błędnie określana przez część jej zwolenników mianem modelu dwuszczeblowego (Kieżun 2003: 115), to jeden z sześciu ówczesnych – proponowany przez ekspertów skupionych wokół prof. Andrzeja Piekary z Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego – wariantów wielkiej reformy administracji terenowej przygotowywanej w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku. Wariant ten nie tylko nie został wzięty pod uwagę przez ówczesnych decydentów politycznych reformy, ale miał w ogóle kłopoty z przebicciem się do opinii publicznej. W następnych latach koncepcja ta była podtrzymywana przez jej autorów, do których dołączali inni specjaliści. Nie ulega wątpliwości, że w świetle aktualnej diagnozy stanu polskiego samorządu terytorialnego oraz zarządzania lokalnego i regionalnego nie tylko nie utraciła ona na aktualności, ale – w zasadniczych swych zarysach – zachowała świeżość i atrakcyjność, co może być dodatkowym potwierdzeniem jej trafności. Wydaje się, że po częściowych zmianach mogłaby posłużyć za wytyczną do koniecznej reformy polskiego samorządu terytorialnego, po stwierdzanych z wielu stron jego słabościach, o których była mowa wyżej.

Zdaniem piszącego te słowa zasadniczy schemat koncepcyjny przyszłej reformy zarządzania lokalnego w Polsce winien zmierzać do zaplanowania wieloetapowych, wprowadzanych stopniowo i konsekwentnie w rozłożonym na lata procesie, działań modernizujących polski samorząd terytorialny, które, z jednej strony, zbudowane byłyby na krytycznej refleksji wynikającej z popełnionych dotychczas błędów, z drugiej, uwzględniałby pogłębiający się kryzys finansów publicznych z narastającym deficytem tak budżetu centralnego, jak i budżetów samorządowych, i z trzeciej, prowadziłyby do wpisania się w aktualny zachodnioeuropejski nurt

reform strukturalnych administracji terenowej. W oparciu o powyższe przesłanki, jak również z uwagi na wciąż otwarte i nie w pełni wdrożone w polskim systemie ustrojowym zasady pomocniczości, decentralizacji administracji publicznej i samodzielności samorządu terytorialnego (ale traktowanego jako całość, a nie samodzielności jednostek poszczególnych stopni, która osłabia pozycję samorządu względem administracji rządowej i sprzyja skrywanej oficjalnie, ale faktycznej centralizacji) należałoby dążyć do zbudowania dwuszczeblowego systemu samorządu terytorialnego (z ewentualną opcją fakultatywną trójszczeblowości, o której niżej), z umiarkowaną i zrjonalizowaną liczbą jednostek tegoż samorządu na obu szczeblach, która nie stawałaby jednak w sprzeczności z utrwalonymi ciężeniami i zdobyczami w zakresie integracji lokalnej i ponadlokalnej.

Wychodząc z powyższego należałoby, zdaniem autora niniejszych rozważań, dążyć w przyszłości do realizacji reformy w następujących etapach:

**Etap pierwszy:** zniesienie aktualnie funkcjonujących powiatów „grodzkich” i „ziemskich” i zastąpienie ich obligatoryjnymi związkami gmin w liczbie i wielkości zbliżonej (ale zasadniczo nie większej) do 49 byłych „małych” województw, wraz z określeniem tych jednostek mianem „województw” lub ewentualnie „ziem” (należałoby zrezygnować z nazwy „powiat”, gdyż byłaby ona nieadekwatna do skali takiej jednostki). W tej liczbie winny się znaleźć, jako nowe województwa/ziemie, największe jednostki metropolitalne, skupiające miasto (a) wiodące wraz z odpowiednio dobranym, głębokim zestawem tzw. gmin obwarzankowych<sup>21</sup>. Nie należy przy tym tworzyć tzw. miast wydzielonych (dziś powiatów „grodzkich”), których status rozbija naturalne ciężenia integracyjne i obniża poziom świadczonych usług publicznych na mniej zurbanizowanych, z natury rzeczy, obszarach położonych poza ich granicami. Województwa/ziemie winny mieć charakter dualistyczny (rządowo-samorządowy), gdzie wyłaniany przez samorząd wojewoda łączyłby funkcje organu administracji rządowej i samorządowej i stałby na czele kolegiального zarządu województwa. Sejmik wojewódzki składałby się z: wójtów, burmistrzów i prezydentów (stojących na czele przywróconych zarządów gmin) wchodzących doń z urzędu, bądź radnych będących delegatami rad gmin i przez nie wybranych (wybory pośrednie) w proporcji odpowiedniej do liczby mieszkańców gmin (ich miejsca w radach gmin zajmowałyby wybierani wspólnie z nimi w gminnych wyborach podstawowych, w okręgach jednomandatowych, zastępcy); oraz z radnych wybieranych bezpośrednio w jednomandatowych okręgach wyborczych o jednolitej normie przedstawicielstwa w całym województwie/ziemi. Członkowie zarządu województwa z wojewodą na czele nie mogliby łączyć swych funkcji z zasiadaniem w składzie sejmiku. Województwo/ziemia jako związek gmin wykonywałoby zadania o charakterze ponadgminnym, których dotychczasowy katalog musiałby ulec redefinicji, włącznie z zadaniami wykonywanymi aktualnie przez gminę, z równoczesną głęboką reformą finansów publicznych, polegającą na zagwarantowaniu samorządowi realnych i wydajnych źródeł dochodowych, adekwatnych do przypisanych zadań. Nadzór

<sup>21</sup> Na ten status zasługiwałyby Metropolie: Warszawska, Katowicka, Trójmiejska, Krakowska, Łódzka, Wrocławska, Poznańska i Bydgosko-Toruńska.

nad samorządem gminnym sprawowałby zarząd województwa (kolegialnie), a wojewoda byłby organem drugiego stopnia w postępowaniu administracyjnym, co doprowadziłoby do likwidacji dzisiejszych dziwacznie ułożonych strukturalnie samorządowych (?) kolegiów odwoławczych, których orzeczenia miałyby charakter reformatoryjny, a nie tylko kasacyjny, jak jest to dziś w praktyce ich działalności. Nadzór i kontrolę finansową gmin oraz województw/ziem winna sprawować państwowa izba obrachunkowa, która powinna mieć swoje delegatury w stolicach województw/ziem (delegatury winny mieć kompetencje wyłącznie w stosunku do gmin). Katalog terenowych struktur rządowej administracji niespolonej (specjalnej) winien być poszerzony o dotychczasowe niektóre służby, inspekcje i straże (policję, sanepid i inspekcję weterynaryjną), ale bez straży pożarnej oraz nadzoru budowlanego, które winny być włączone do struktur samorządowych.

**Etap drugi:** fakultatywna redukcja liczby gmin przebiegająca do pewnej daty granicznej, a po tej dacie obligatoryjna, dokonywana przez sejmik województwa w oparciu o ustawowo wskazane kryteria, do poziomu nie więcej niż 1800 jednostek, która objęłaby gminy o najniższym potencjale budżetowym i demograficznym.

**Etap trzeci:** (mógłby przebiegać równoległe z drugim) polegałby na nieograniczonym w czasie tworzeniu dobrowolnych regionalnych (mogłaby być dla nich zastrzeżona nazwa „województwo”) samorządowych związków województw/ziem, które musiałyby grupować co najmniej 3 sąsiadujące ze sobą jednostki drugiego szczebla. Wykonywałyby one zadania delegowane ze szczebla drugiego (przede wszystkim z zakresu polityki społecznej i zatrudnienia, rozwoju regionalnego, gospodarki wodnej, komunikacji, planowania przestrzennego, doskonalenia kadr samorządowych) oraz zadania z zakresu administracji rządowej zlecone na mocy ustawy lub kontraktu z Radą Ministrów (kontraktowanie winno być ograniczone wyłącznie do tego poziomu zarządzania terenowego).

## Bibliografia

### Źródła prawa

*Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. Nr 44, poz. 267.

*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. Nr 16, poz. 94.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

*Dekret [Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r.] o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego*, „Dziennik Praw Państwa Polskiego” Nr 13, poz. 141.

*Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Dz.U. Nr 35, poz. 294.

*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm. [od 28 grudnia 1998 r. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 594, z późn. zm.].



- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. Nr 34, poz. 200; *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. Nr 48, poz. 195, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. Nr 41, poz. 361, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 577, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz.U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.; tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 595 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.; tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 596, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz.U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 706.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.; tekst jednolity: Dz.U. 2010 Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta w Strasburgu 15 października 1985 r.*, Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607; *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu*, Dz.U. 2006 Nr 154, poz. 1107.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów*, Dz.U. Nr 103, poz. 652.

## Opracowania

- Antoszewski A. 2012. *Samorząd jako pole rywalizacji politycznej. W 20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Banaszak B. 2012. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa.
- Bandarzewski K. 2005. *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa. W Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, P. Sarnecki (red.). Warszawa 2005.
- Barański M. 2009. *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*. Katowice–Toruń.
- Betkiewicz W. 2006. *Demokratyczna i samorządowa reforma powiatów – porażka czy sukces nowej instytucji? W Powiatowa elita polityczna*, J. Wasilewski (red.), Warszawa.
- Bielecki L., M. Paździor. 2011. *Samorząd terytorialny. W Ustrojowe prawo administracyjne*, L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.). Warszawa.
- Boć J. 2001. *Powiat a reszta państwa. W Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, J. Boć (red.). Wrocław.
- Bukowski Z. 2003. *Źródła prawa w zakresie samorządu terytorialnego. W Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego*. Toruń.
- Byjoch K., J. Sulimierski, J. P. Tarno. 2000. *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa.
- Chmielnicki P., W. Kisiel. 2006. *Normatywne różnicowanie struktur samorządowych. W Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.

- Chmielnicki P. 2006. *Związki komunalne*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Dolnicki B. 2011. „Koncepcja powiatu metropolitalnego”, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 4.
- Dolnicki B. 2009. *Powiat – dziesięć lat funkcjonowania*. W *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Fenrych P., W. Puzyna. 2001. „Wielka decentralizacja”. *Więź* 6.
- Ferens A., E. Zgud-Pawelec, 2002. *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty zmian systemowych i ich skutki*. W *Administracja i polityka. Administracja w procesie przemian*, A. Ferens i I. Macek (red.). Wrocław.
- Głajcar R. 2012. *Republika Czeska*. W *Samorząd terytorialny państw europejskich*. S. Wróbel (red.). Katowice.
- Gorzela G., B. Jałowiecki, M. Stec (red.). 2001. *Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*. Warszawa.
- Habuda L., A. Habuda. 2009. *Terytorialnie samorządzące się społeczności*. W L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*. Toruń.
- Habuda L. 2009. *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*. Toruń.
- Izdebski H. 2009. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa.
- Jańczuk L. 2012. *Ewolucja samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Jaska K. 2009. *Metropolie w Polsce – uwagi ogólne*. W *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Jaśkowska M. 1999. „Podstawowe założenia reformy samorządu terytorialnego”. *Przegląd Sądowy* 10.
- Jaworska-Dębska B. 2009. *Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego*. W *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.). Warszawa.
- Kida J. 2002. „Efekty wprowadzenia powiatów na podstawie badań empirycznych”, *Zarządzanie i Edukacja* 5.
- Sienkiewicz M. W. 2012. *Społeczny aspekt procesu kształtowania się samorządu powiatowego w Polsce po 1990 roku*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Kieżun W. 2001. „Powiaty – fikcja samorządności”. *Rzeczpospolita* 258.
- Kieżun W. 2004. *Transformacja administracji publicznej (1990–1999) w świetle teorii organizacji i zarządzania*. W *Krytyczna teoria organizacji. Wybór zagadnień*, W. Kieżun (red.). Warszawa.
- Kieżun W. 2003. *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej (zwanej decentralizacyjną) w latach 1998–2001*. W *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, A. Piekara (red.). Warszawa.
- Kisiel W. 2003. *Ustrój samorządu terytorialnego*. Warszawa.
- Kisiel W. 2006. *Zagadnienia ogólne*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.

- Kisiel W. 2006b. *Przedmiot porozumienia*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Kisiel W. 2006c. *Samorządowe ustawy ustrojowe nie są ustawami organicznymi*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Kisiel 2006d. *Przekazanie zadań objętych porozumieniem*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Kisiel W., P. Chmielnicki. 2006. *Uczestnicy porozumień*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Kowalik J. 2009. *Między rywalizacją a współpracą – gmina i powiat po reformie 1998 roku*. W *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Lipowicz I. 2009. „Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990–1998”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2.
- Lipska-Sondecka A. 2014. *Funkcjonalność rozwiązań systemowych polskiego samorządu w kontekście zadań samorządu gminnego i powiatowego*. W *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, J. Wojnicki (red.). Warszawa.
- Lutrzykowski A., M. Legiędź-Gałuszka. 2008. „Wspólnota samorządowa” czy „społeczność lokalna” (regionalna)? Spór nie tylko semantyczny. W *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, J. Marszałek-Kawa i A. Lutrzykowski (red.). Toruń
- Malarski S. 2002. *Zasady i formy prawne uczestnictwa polskich samorządów w międzynarodowych zrzeszeniach współpracy samorządów*. W *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, S. Dolata (red.). Opole.
- Maśloch G. 2012. *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w latach 2004–2009*. W S. Michałowski, *Społeczne aspekty filozofii samorządu terytorialnego w Polsce. Od idealizmu do realizmu*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Mieczkowska-Czerniak K., K. Radzik-Maruszak (red.). 2012. *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*. Lublin.
- Nelicki A. 2001. *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej*. W *Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.). Warszawa.
- Niczyporuk J. 2003. *Jednostki samorządu terytorialnego*. W *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak i J. Szreniawski (red.). Bydgoszcz–Lublin.
- Niemczuk P. 2009. „Rządowe funkcje powiatu”, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 1.
- Niewiadomski Z. 2002. „Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. art. 163–172)”, *Samorząd Terytorialny* 3.
- Niżnik-Dobosz I. 2007. *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*. Kraków.
- Niżnik-Dobosz I. 2009. „Ustrojowe i materialnoprawne ujęcie wspólnoty samorządowej”, *Casus* 54.
- Olejniczak-Szałowska E. 2002. *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*. Łódź.

- Parchomiuk J., B. Uliasz, E. Kruk. 2009. *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*. Warszawa.
- Peter-Bombik K. 2009. *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Założenia a rzeczywistość*. W *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Piekara A. 1990. „Wartości i funkcje społeczne samorządu terytorialnego”, *Państwo i Prawo* 7.
- Piekara A. 2000. *Decentralizacja terytorialna administracji publicznej: funkcje i dysfunkcje*. W *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*. Warszawa.
- Piekara A. 2003. *Decentralizacja i samorząd terytorialny w III RP (Teoretyczny punkt wyjścia dla opisu reformowania administracji publicznej i ustalenia kryteriów ocen)*. W *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, A. Piekara (red.). Warszawa.
- Radzik-Maruszak K. 2012. *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*. Lublin.
- Rajca L. 2010. *Reformy samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej*. W *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, L. Rajca (red.). Warszawa.
- Regulski J. 2000. *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa.
- Rycerska I. 2010. *Reformy samorządu terytorialnego w Danii*. W *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, L. Rajca (red.). Warszawa.
- Rykiel Z. 2012. *Ignorowane aspekty reform samorządowych w Polsce – przyczyny i skutki społeczno-polityczne*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowskiej-Czerniak i K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Sakowicz M. 2012. „Struktury terytorialne państwa. W poszukiwaniu optymalnych rozwiązań”, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego [Szkoly Głównej Handlowej w Warszawie]* 1.
- Sienkiewicz M. W. 2011. *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*. Lublin.
- Sienkiewicz M. W. 2012. *Społeczny aspekt procesu kształtowania się samorządu powiatowego w Polsce po 1990 roku*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Skrzydło-Niżnik I. 1999. *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*. W *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.). Kraków.
- Sokół W. 2012. *Ewolucja systemów wyborczych w wyborach samorządowych i ich konsekwencje polityczne*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Sowiński R. 2002. „Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych”, *Samorząd Terytorialny* 6.
- Stahl M. (red.). 2009. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa.
- Stahl M. 2009b. *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*. W *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.). Warszawa.

- Stahl M. 2009. *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz? W Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Stec M. 1999. *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu, województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI wieku*, Materiały szkoleniowe, Reforma Administracji Publicznej, z. 1, wyd. 2, Warszawa.
- Szewc T. 2002. „Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego”, *Samorząd Terytorialny* 11.
- Tucholska A. 2001. *Powiatowa administracja świadcząca, jej struktura i zadania. W Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*, G. Gorzelak, B. Jałowicki, M. Stec (red.). Warszawa.
- Tucholska A. 2007. *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*. Warszawa.  
*W poszukiwaniu modelu powiatu. Materiały z seminarium polsko-niemieckiego 11–13 czerwca 1992 r.* 1992. Warszawa.
- Wawrowski Ł. 2012. *Irlandia. W Samorząd terytorialny państw europejskich*, S. Wróbel (red.). Katowice.
- Wojnicki J. 2010. *Samorząd terytorialny we Francji. W Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, L. Rajca (red.). Warszawa.
- Wróbel S. (red.). 2012. *Samorząd terytorialny państw europejskich*. Katowice.
- Zogata-Kusz A. 2012. *Republika Słowacka. W Samorząd terytorialny państw europejskich*, S. Wróbel (red.). Katowice.
- Żukowski M. 2012. *Samorząd terytorialny w III RP. Programy, oceny, realizacja*. Warszawa.

### Źródła drukowane i internetowe

- Mały rocznik statystyczny 1939*, GUS. Warszawa 1939.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, J. Hausner (red.). Kraków 2013. Dostęp 21 lipca 2014 roku. [www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport\\_dysfunkcje](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje).
- Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, 2000. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych. Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*. Dostęp w dniu 21 lipca 2014 roku. [www.mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych](http://www.mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych).
- „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego”, *Samorząd Terytorialny* 7 (1997).
- [http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland)); [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Landkreise\\_in\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Landkreise_in_Deutschland); [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_kreisfreien\\_St%C3%A4dte\\_in\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_kreisfreien_St%C3%A4dte_in_Deutschland). Dostęp 21 lipca 2014 roku.
- [http://it.wikipedia.org/wiki/Ente\\_locale\\_\(ordinamento\\_italiano\)](http://it.wikipedia.org/wiki/Ente_locale_(ordinamento_italiano)). Dostęp 21 lipca 2014 roku.
- <http://www.istat.it/it/popolazione>. Dostęp 21 lipca 2014 roku.
- [www.slideshare.net/p\\_andora/europejskie-systemy-wadzy-lokalnej-hispania](http://www.slideshare.net/p_andora/europejskie-systemy-wadzy-lokalnej-hispania). Dostęp 21 lipca 2014 roku.
- [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), zakładki: Bank Danych Lokalnych, Demografia. Dostęp 21 lipca 2014 roku.

## **County and municipality as co-owners of public space. System and legal construct, legal frame of participation and directions of reforms in local government units in Poland**

### **Abstract**

In the 1990s in Poland a reform of local administration was implemented. As a result of this reform, territorial division of the country was from now on of a three-stage nature, with local government units on each of the mentioned stages. Local government encompasses municipalities and counties, whereas regional government encompasses voivodeships. Local government in general is nonhierarchical as each unit's independence is protected by law. By introducing such a division into two levels of local government an inefficient, problematic and halting local development system was created, through which the managing of local public space became scattered. Its structure goes against the Polish and the European tradition of forming local government, as well as against currents in local government changes in modern European countries. The system was criticized even before its final implementation. Numerous empirical studies and systemic-legal analysis prove its irrationality. Over 15 years of functioning of said division point to the need of another reform.

**Key words:** local government, local administration, local activity