

Samorząd terytorialny Polski w trzeciej dekadzie transformacji.

Wybrane zagadnienia



**NAUKOWE KOŁO EKONOMII I PRAWA
UWM W OLSZTYNIE
OLSZTYN 2019**

**Samorząd terytorialny Polski w trzeciej dekadzie transformacji.
Wybrane zagadnienia**

ISBN 978-83-954873-0-9



Samorząd terytorialny Polski w trzeciej dekadzie transformacji.

Zagadnienia wybrane.



**NAUKOWE KOŁO EKONOMII I PRAWA
UWM W OLSZTYNIE
OLSZTYN 2019**

E- Monografia Koła Naukowego Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie

**Samorząd terytorialny Polski w trzeciej dekadzie transformacji.
Wybrane zagadnienia**

Redakcja naukowa

Jerzy Kawa, Andrzej Skonieczek

Recenzent

dr hab. Zdzisław Majkut, prof. UWM

ISBN 978-83-954873-0-9

© Copyright by Koło Naukowe Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie

WING PUBLISHING HOUSE

OLSZTYN 2019

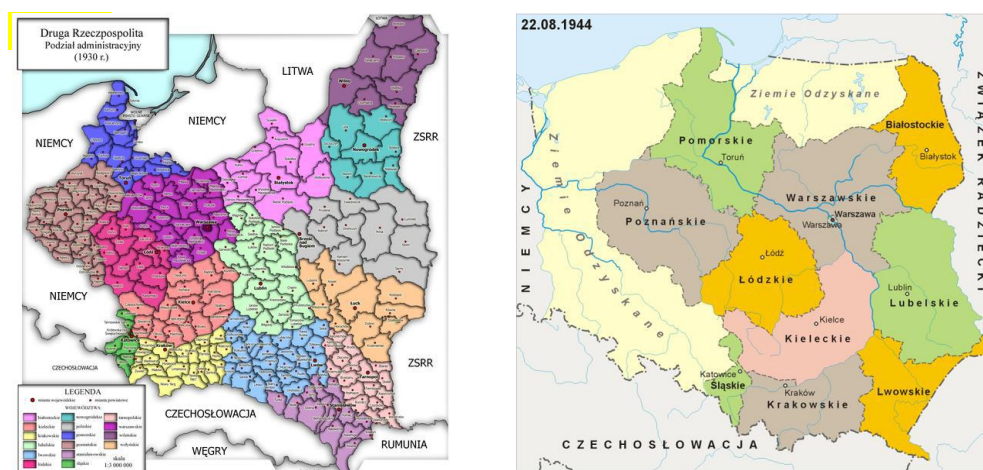
SPIS TREŚCI

Słowo wstępne.....	7
Część I Problemy przemian i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.....	11
Jarosław Dobkowski , Zespoleń w terytorialnej administracji publicznej (wykład autoryzowany).....	13
Jarosław Dobkowski, Combination in territorial public administration (authorized lecture)..	13
Aleksandra Kondratowicz, Istota samorządności we współczesnym świecie – postulaty <i>de lege ferenda</i>	19
Aleksandra Kondratowicz, The essence of the territorial self - government in contemporary world - de lege ferenda postulates.....	19
Damian Labuda, Odrodzenie samorządu terytorialnego Polski w okresie międzywojennym.	33
Damian Labuda, Rebirth of Polish territorial self-government in the interwar period	33
Paweł Klonowski, Benon Gaziński, Przebieg i wyniki wyborów samorządowych w Olsztynie w latach 2002-2010.	45
Paweł Klonowski, Benon Gaziński, The course and results of local government elections in Olsztyn during the period of 2002-2010y.	45
Mateusz Andrzejewski, Determinanty rozwoju regionalnego - ujęcie współczesne w odniesieniu do Polski	59
Mateusz Andrzejewski, Determinants of regional development - a contemporary approach to Poland.....	59
Kawa Jerzy, Skonieczek Andrzej, Negatywne aspekty reformy administracji samorządowej w Polsce	71
Kawa Jerzy, Skonieczek Andrzej, Negative aspects of the reform of local government administration in Poland.....	71
Damian Labuda, Zarządzanie szpitalami przez samorząd województwa pomorskiego	83
Damian Labuda, Hospital management by the Pomeranian Voivodeship self-government....	83
Część II Perspektywy rozwoju samorządu lokalnego.....	95
Paweł Romaniuk, Perspektywy rozwoju samorządności terytorialnej	97
Paweł Romaniuk, Prospects for the development of territorial self-government	97
Aleksandra Kinga Wojnicz , Rozwój informatyzacji sektora administracji publicznej w Polsce	109
Aleksandra Kinga Wojnicz , The development of computerization of the public administration sector in Poland	109
Jakub Żbikowski, Znaczenie e-administracji i bariery w jej funkcjonowaniu.....	123
Jakub Żbikowski, The importance of e-administration and barriers to its functioning	123
Andrzej Skonieczek, Jerzy Kawa, Bezpieczeństwo Polski w kontekście polityki migracyjnej Unii Europejskiej.....	133
Andrzej Skonieczek, Jerzy Kawa, Security of Poland in the context of the migration policy of the European Union.....	133
Kontakt z autorami/ The authors	143

Słowo wstępne

Kolejne reformy polskiej administracji terenowej pokazują, że dynamikę przemian w sferze samorządowej wiązać należy przede wszystkim z kwestią niepodległości Polski, która zniknęła z politycznej mapy Europy wraz z III rozbiorem, by powrócić na nią w roku 1918 i zniknąć na kolejnych długich sześć lat II wojny światowej.

Po 1945 roku nowe władze, nie analizując jej legitymacji politycznej, ponownie stanęły przed zadaniem zorganizowania państwa polskiego od nowa. Ukształtowana wówczas struktura administracji terenowej, oparta na 17-tu województwach, co do liczby województw nawiązywała do struktury przedwojennej Polski z tym, że wskutek traktatu jałtańskiego nastąpiło trwałe przesunięcie granic Polski ze wschodu na zachód. Polska utraciła wówczas województwa „kresowe”, a zyskała tzw. „ziemie odzyskane”.



Rysunek 1 Administracja terenowa w Polsce w okresie Polski okresu międzywojennego (1930r.) i powojennym (1944r.)

Źródło: <https://forum.polishorigins.com>, [wikipedia.org](https://pl.wikipedia.org)

Siedemnaście województw to istotne novum w historii Polskiej administracji terenowej. Dla przykładu, w siedemnastym wieku liczba województw w Rzeczypospolitej Obojga Narodów liczyła ponad czterdzieści jednostek terenowych (rys. 2), niezwykle zróżnicowanych wielkością i zapewne kulturą organizacyjną, społeczną oraz realizowanymi zadaniami. Cechą wspólną ówczesnych województw była widoczna gołym okiem bliskość władzy dla mieszkańców danego województwa, czego nie mogła zapewnić na pewno ani siedziba króla, ani siedziba Sejmu Rzeczypospolitej, znacznie większej obszarowo, niż to ma miejsce we współczesnej Polsce.



Rysunek 2 Struktura administracji terenowej w Rzeczypospolitej Obojga Narodów w 1639 r.

Źródło: commons wikipedia

Powojenna struktura administracyjna oparta na 17 województwach przetrwała do roku 1974. W wyniku nowego spojrzenia na model sprawowania władzy w terenie utworzono 49 stosunkowo niewielkich województw. Po transformacji społeczno-gospodarczej kraju w 1989r., w latach 90-ych ubiegłego wieku ponownie przeprowadzono kolejną reformą administracyjną Polski, tym razem zmniejszając liczbę województw do 16, czyli zbliżono się do liczby sprzed reformy roku 1974, a pośrednio także do struktury okresu międzywojennego.

Krótką historią przemian powojennej administracji terenowej pokazuje, że kolejni reformatorzy polskiej administracji terenowej niejako „miotali się” pomiędzy liczbami 16/17 i 49 województw, z przewagą rozwiązania pierwszego. Ponadto, po roku 1918, poglądy klasy politycznej na kształt administracji terenowej w Polsce zmieniały się średnio co 20-30 lat. Można to powiązać z przejmowaniem władzy przez kolejne pokolenie dochodzące do dorosłości i nowych inicjatyw gospodarczych, społecznych i politycznych.

Obserwując kolejne transformacje można, a może i trzeba zadać pytania: który z czynników przeważa: sprawowanie władzy czy sprawność gospodarcza i społeczna? Lub inaczej: czy sprawujący władzę na uwadze mieli zapewnienie skutecznego sprawowania władzy (przez siebie samych i reprezentowaną przez nich formację polityczną), czy też bardziej zapewnienie wzrostu gospodarczego i dobrobytu mieszkańcom? Jakie korzyści dały kolejne transformacje, skoro przejmowano po sobie podobne na pozór modele administracji terenowej? Czy kolejni reformatorzy pamiętali o wydajności podstawowych funkcjach administracji

terenowej, do których specjaliści zaliczają tzw. „interes publiczny” i „dobro wspólne”, a którymi to najczęściej uzasadnia się przemiany w administracji?

Analiza i udowodnienie jakiegokolwiek z tez: „politycznej” lub „gospodarczej” i „społecznej” wymaga pogłębionych studiów. Nie przewiduje tego krótkie wystąpienie na uczelnianej konferencji, czy nawet zbiór artykułów zebranych w formie monografii.

Niniejsza książka oddawana do rąk czytelników powstała zatem z chęcią odzwierciedlenia problemów, jakie dostrzega obecne pokolenie studentów, absolwentów i pracowników naukowych z wydziałów prawa i administracji kilku ośrodków akademickich w naszym kraju. Przemyślenia te zostały uzupełnione przez specjalistów administracji i ekonomii. Jak za chwilę czytelnik sam się przekona, podejmowane tematy dotyczą często bardzo wąskich zagadnień, podczas gdy używając pojęć takich jak reforma ustrojowa samorządu, czy też transformacja społeczno-gospodarcza. chciałoby się, aby odpowiadać na pytania odnoszące się do sensu transformacji i sensu reform samorządu. Pytania szczegółowe mogłyby się koncentrować między innymi na następujących trzech zagadnieniach:

1. Jakie czynniki wskazywały na celowość przemian administracji terenowej?
2. Jakie rozwiązania pozwalają sądzić, że reformatory w praktyce przestrzegali postulatów zwiększenia sprawności ekonomicznej jednostek terenowych? A więc czy kierowali się dobrem jednostki, czy też przeważały względy formalne lub związane ze sprawowaniem władzy przez polityków?
3. Jakie uwarunkowania będą wpływały na przyszłe zmiany w administracji terenowej w Polsce i na świecie?

Zainteresowania autorów tylko częściowo prowadzą do próby odpowiedzi na tak postawione pytania. W pierwszej części monografii czytelnik znajdzie wykład i artykuły, w których przedstawiono **problemy przemian i funkcjonowania samorządu terytorialnego** w Polsce, jakie ustawodawca musiał uwzględnić nadając kształt administracji terenowej. Podjęte i przybliżone czytelnikowi zostały zatem takie zagadnienia, jak kluczowe zasady zespolenia i specjalizacji administracji terenowej, sama istota samorządności we współczesnym świecie, a także kwestie odrodzenia samorządności w państwie polskim dwudziestolecia międzywojennego. Dalsze prace odnoszą się już do losów administracji w Polsce powojennej, w tym takich wydarzeń, jak przebieg wyborów samorządowych, skutki realizowanych reform.

W drugiej części niniejszej monografii autorzy zastanawiają się nad **perspektywami rozwoju samorządu lokalnego** w Polsce. Z pewnością o przyszłym kształcie i zadaniach

administracji terenowej w dużym stopniu współdecydować będą technika i ruch migracyjny. Przekonują o tym rozważania podejmujące kwestie wpływu informatyzacji na samorząd, rola administracji terenowej w zarządzaniu imigracją i bezpieczeństwem kraju.

Oddajemy do rąk czytelników książkę w roku kończącym 10-lecie nieprzerwanej działalności Naukowego Koła Ekonomii i Prawa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, działającego na Wydziale Prawa i Administracji. Jest to także rok wdrażania reformy w szkolnictwie wyższym. Podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do transformacji administracji terenowej, tak i w przypadku przemian w szkolnictwie wyższym formułowane są duże oczekiwania społeczne. Niezależnie od charakteru i głębokości dokonanych reform wydaje się jednak nieomal pewne, że potencjał intelektualny i otwartość myśli akademickiej ciągle będą dostarczały nam nowych koncepcji, analiz, a przez to wpływać będą na kierunki i efektywność przemian w rozwoju całego społeczeństwa i państwa.

Jerzy Kawa, Andrzej Skonieczek

Część I Problemy przemian i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

**Jarosław Dobkowski , Zespole nie w terytorialnej
administracji publicznej (wykład autoryzowany)**

**Jarosław Dobkowski, Combination in territorial public
administration (authorized lecture)**

Nie da się realizować wszystkich zadań publicznych w państwie przez jeden organ władzy publicznej. System wykonawczy musi być zróżnicowany zarówno przestrzennie, jak i rzeczowo. Muszą istnieć organy administracji publicznej o różnym zasięgu i zakresie działania. Daje to podstawy do wyróżnienia odpowiednio: organów centralnych i terenowych oraz organów o kompetencji ogólnej (zbiorczej, otwartej, inkluzywnej) i właściwości szczególnej (wyjątkowej, zamkniętej, ekskluzywnej). Układ tych organów może rozmaity. Pod względem rzeczowym wyznaczają go w szczególności zasady resortowości i prowincjonalności oraz zasady specjalizacji i zespolenia. O ile zasadę resortowości i zasadę prowincjonalności odnosić trzeba głównie do budowy administracji centralnej, o tyle zasadę specjalizacji i jej przeciwieństwo – zasadę zespolenia – odnosić należy przede wszystkim do organizacji terytorialnej administracji publicznej, zwłaszcza terenowej administracji rządowej.

Przed 1999 rokiem w budowie terenowej administracji rządowej obowiązywała nade wszystko zasada specjalizacji. W terenie dominowały bowiem liczne, wyraźnie wyodrębnione i dość autonomiczne terenowe organy rządowej administracji specjalnej jako przedłużenia kompetencji ministrów i kierowników urzędów centralnych w terenie, przez co pozycja prawna i faktyczne położenie wojewody jako terenowego organu rządowej administracji ogólnej były oceniane jako stosunkowo słabe. Wojewoda choć miał zadania i kompetencje z różnych resortów, to pozostawał często bez wpływu na funkcjonowanie administracji specjalnych. Działały one bowiem bez ściślejszych związków z administracją ogólną. Pewne rozdrobnienie panowało także w lokalnej administracji samorządowej. Reforma ustrojowa państwa przyniosła wiele nowych rozwiązań w tym zakresie.

Zerwanie z zasadą specjalizacji i przyjęcie jako reguły zasady zespolenia ma wiele różnorakich odniesień w ustroju administracyjnym. Przede wszystkim należy stwierdzić, że nie nastąpiło całkowite odejście od zasady specjalizacji. W dalszym ciągu funkcjonują bowiem dość liczne organy administracji niezespolonej, każdy z nich w obrębie określonego działu administracji rządowej. Z założenia organy administracji niezespolonej miały funkcjonować tylko wtedy, gdy terytorialny zasięg ich działania nie mógł – z uwagi na ich specyfikę – pokrywać się z zasadniczym podziałem terytorialnym; podziałem na gminy, powiaty i województwa, np. urzędy morskie, urzędy górnicze, ale także wtedy, gdy realizowane zadania miały charakter ogólnopaństwowy, a nie regionalny lub lokalny, np. obrona narodowa, ochrona granic i szlaków tranzytowych. Ich liczba miała być ograniczona. W rzeczywistości kryteria były czasem bliżej nieokreślone, a liczebność z powrotem wzrasta.

Zasada zespolenia może natomiast być realizowana w różny sposób. Może to być zespolenie administracji w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem. Dotyczy to tak samo administracji samorządowej: gminnej, powiatowej i regionalnej, jak i terenowej administracji rządowej. Z jednej strony będzie to oznaczało ograniczenie faktycznego wydzielania z dotychczasowych urzędów nowych jednostek organizacyjnych i ma to odniesienie zarówno do organów administracji rządowej, jak i samorządowej. Z drugiej strony natomiast chodzi o włączanie w strukturę urzędu innych jednostek organizacyjnych obsługujących wyspecjalizowane organy administracyjne, przy pozostawieniu istnienia tych ostatnich jako podmiotów samodzielnych kompetencyjnie. Urząd przejmujący pozostaje aparatem pomocniczym nominalnego organu administracji publicznej o kompetencji ogólnej oraz staje się aparatem obsługi innych wyspecjalizowanych organów administracyjnych, funkcjonujących w jego strukturze. Jest to tzw. zespolenie organizacyjne pośrednie, przyczyniające się do ograniczenia ilości urzędów administracji publicznej, a więc względnie samodzielnych jednostek organizacyjnych; jednostek budżetowych z własnym kierownictwem oraz własnymi pionami i służbami obsługi.

Może to być także tzw. zespolenie organizacyjne bezpośrednie związane z decyzją ustawodawcy odnośnie do likwidacji określonych wyspecjalizowanych organów administracyjnych i podległych im urzędów oraz przekazywaniu ich zadań, kompetencji, personelu i środków do zakresu działania i sfery władztwa organizacyjnego organu o kompetencji ogólnej, czyli takiego, którego zakres działania obejmuje sprawy z różnych działów administracji rządowej. Specjalizację osiąga się wtedy przez odpowiednią strukturę organizacyjną aparatu pomocniczego takiego organu, zakładającą podział pracy przy uwzględnieniu kryterium fachowości.

Zasada zespolenia może być również realizowana przez powiązania funkcjonalne między organem o kompetencji ogólnej a wyspecjalizowanymi organami administracyjnymi. Dotyczy to głównie podmiotów, które są nie tylko organami administracyjnymi, ale również wykonują funkcje z zakresu ochrony prawnej, związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w różnych aspektach. Inaczej mówiąc – policjami administracyjnymi, w tym Policją jako formacją oraz innymi służbami, inspekcjami i strażami, czyli w rzeczywistości tzw. służbami mundurowymi i inspekcjami specjalnymi. Ze względu na przedmiot i możliwą głębokość ingerencji w prawa jednostki, ich działalność powinna podlegać zwierzchnictwu ogólnemu. Zespolenie jest zatem emanacją cywilnej kontroli wojewody i starosty nad policjami administracyjnymi. Zespolenie wyznacza zatem określone podporządkowanie poziome, które jest z założenia wyjątkowe, albowiem zasadą pozostaje nadal podporządkowanie pionowe ze

wszystkimi uprawnieniami organizacyjnymi i służbowymi. Zakres zespolenia może być przy tym różny, nie ma tu wyraźnych reguł ogólnych. Z racji powiązań funkcjonalnych nie ma tu też zespolenia organizacyjnego, ale jest zespolenie kompetencyjne, ściśle określone uprawnienia nadzorczo-kontrolne i ewentualne zespolenie finansowe, oznaczające w rzeczywistości przejście budżetu. Zespolenie kompetencyjne polega zaś na ponoszeniu przez wojewodę i w mniejszym stopniu przez starostę odpowiedzialności za efekt, w postaci ogólnych skutków praktycznego działania służb, inspekcji i straży oraz ich organów. W praktyce oznacza wykonywanie zadań przez kierowników wojewódzkich służb, inspekcji i straży zespolonych w imieniu wojewody i z jego upoważnienia. Trzeba tu także zaliczyć inne wyrażnie przewidziane uprawnienia starosty. Zespolenie takie nie jest jednak związane ze zwierzchnictwem służbowym, bo pozostaje ono w rękach organów hierarchicznie wyższego stopnia wobec kierowników terenowych służb, inspekcji i straży. Te ostatnie funkcjonują więc w ramach podwójnego podporządkowania i taki model zespolenia określa się mianem tzw. zespolenia miękkiego, które dotyczy sytuacji dnia codziennego.

Sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń, klęsk, szczególnych niebezpieczeństw mają najczęściej charakter lokalny. Niosą one za sobą nieodpartą potrzebę centralizacji, ale również z uwagi na lokalny charakter – dekoncentracji terytorialnej. Dotychczasowe zwierzchnictwo ogólne musi się zatem przekształcić w kierownictwo służbowe i podporządkowanie organizacyjne. Wojewoda czy starosta stać się musi dla kierownika odpowiedniej policji administracyjnej przełożonym. Jest to tzw. zespolenie twarde związane z funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego fazy reagowania oraz następstwami wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w państwie.

Oceniając funkcjonowanie zasady zespolenia w terytorialnej administracji publicznej można podnosić wiele niedogodności tego rozwiązania, przede wszystkim podwójne podporządkowanie, ale trudno inaczej zapewnić płynne przejście do tzw. zespolenia twardego, musi być zatem jakieś powiązanie koordynacyjno-informacyjne funkcjonujące na co dzień, w sytuacjach permanentnych. Zasada zespolenia to nie tylko zespolenie specjalnej administracji rządowej z ogólną administracją rządową w województwie, ale także zespolenie specjalnej administracji rządowej z administracją samorządową w powiecie, które jest źródłem wielu nieporozumień. Stąd też ucieczka ustawodawcy od zwierzchnictwa starosty nad inspekcjami sanitarną i weterynaryjną, która paradoksalnie na poziomie wojewódzkim jest zespolona, czyli wykonuje zadania regionalne, a na poziomie powiatowym pozostaje niezespolona, czyli wykonuje zadania ogólnopaństwowe. Ten błąd systemu wynika z pewnego niezrozumienia idei, ale i tendencji do autonomizacji administracji specjalnych. Łatwiej bowiem funkcjonować

w systemie pojedynczej podległości i mieć jednego szefa, aniżeli w systemie podwójnego podporządkowania i mieć dwóch zwierzchników. Jeśli jednak sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego mają być również przedmiotem działania samorządu terytorialnego, to pojawia się kwestia ewentualnych własnych samorządowych służb wykonawczych i ich organów, które ze względu na specyfikę mają cechować się daleko posuniętą fachowością, wyposażeniem technicznym i spoistością wewnętrzną. Zespolenie w powiecie jest swoistym kosztem względem zachowania jednolitej Policji i Państwowej Straży Pożarnej jako formacji państwowych. Zespolenie w powiecie ma zapewniać wpływ na ich funkcjonowanie ze strony starosty. Zespolenie w województwie ma zaś zapewniać wpływ ze strony wojewody. Jak by nie patrzeć, piastuni stanowisk wojewody i starosty z natury rzeczy są politykami i ich obecność w systemie ma zapewniać realizację idei zarządzania terytorialnego sprawami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sprawy te nie mogą być bowiem jedynie przedmiotem zarządzania branżowego. Każda specjalizacja pociąga za sobą potrzebę koordynacji. Jeśli nie koordynacja terytorialna, to tylko koordynacja ze strony Prezesa Rady Ministrów.

Zasada zespolenia służb inspekcji i straży oddaje zatem wiele kompromisów i – jak każde ustępstwo – ma więcej wad niż zalet. Alternatywy jednak nie ma, chyba że powrót do tzw. Polskiej resortowej...

**Aleksandra Kondratowicz, Istota samorządności we
współczesnym świecie – postulaty *de lege ferenda***

**Aleksandra Kondratowicz, The essence of the territorial
self - government in contemporary world - de lege ferenda
postulates**

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza współczesnego pojmowania pojęcia samorządności, w nawiązaniu do polskiego ustawodawstwa traktującego o idei samorządności na szczeblach lokalnych, najbliższych obywatelom. Nadto, autor wskazuje na dynamiczny proces postępujących zmian prawnych, wywołanych reakcją na aktualne zjawiska zakorzenione w społeczeństwie obywatelskim. W poniższym tekście podjęto próbę skonstruowania postulatów *de lege ferenda* mających na celu ukazanie czytelnikowi tego, iż sytuacja samorządów terytorialnych w Polsce jawi się jako twór specyficzny, poprzez który powinno dochodzić do pogłębiania świadomości mieszkańców. Badaniu podlegały postulaty: ustrojowy, organizatorski, finansowy oraz postulat związany z kwestią dwukadencyjności wójtów, poprzedzone rozważaniami o naturze teoretyczno- ideologicznej, aby umożliwić odbiorcy utożsamienie się z sygnalizowanymi problemami.

Słowa kluczowe: samorządność, społeczeństwo obywatelskie, postulaty *de lege ferenda*

Abstract:

The main intent of this article is the analysis of the ways of contemporary understanding the idea of self- government in according to polish legislation, which refers to self - government at local structures- the nearest to the citizens. What is more, author points to the dynamic process of legal modifications caused by the reaction to the current situations occuring in civil society. In the following text, the author has made efforts to construct *de lege ferenda* postulates, in order to show the readers the specific formation of the local self - government which makes the public awareness more deeper. The scientific research was focused on institutional, organizational, financial postulates. Furthermore, the problem of double term of office connected with mayores in municipalities was crucial subject in this elaboration. Previously, there has been made some theoretical and ideological consderations, to familiarize the readers with the indicated issues.

Key words: territorial self - government, civil society, *de lege ferenda* postulates

Wstęp:

Nie ulega wątpliwości, iż niezmiennym stanem rzeczy, właściwym dla struktur administracyjnych w Polsce jest szeroko pojęty proces permanentnych zmian, który aktualizuje się w każdym czasie - niezależnie od uwarunkowań politycznych czy społeczno-gospodarczych. Nieprzerwane działania polskiego ustawodawcy obrały za cel ugruntowanie w porządku prawnym przeświadczenia, iż dobra administracja stanowi remedium na bolączki współczesnego systemu samorządowego. Zaopatrzenie systemu samorządności w stabilne ramy prawne poparte analizą zachodzących zjawisk i reakcją na nie - możemy przyjąć jako naczelny postulat, którego komplementarne składowe przybliżono w dalszym toku rozważań.

Istota samorządności

Analizę obranego tematu i jego rozkład na czynniki pierwsze należy rozpocząć od wskazania na wieloaspektową doniosłość instytucji samorządności w obecnym porządku, zarówno prawnym, społecznym, ekonomicznym i gospodarczym oraz na skutki jakie za sobą pociąga wdrażanie i umacnianie tejże idei dla mieszkańców jednostek podziału terytorialnego. Bez wątpienia samorządność implikuje swobodę kształtowania reguł współżycia jednostek w zbiorowości. Możemy to zobrazować poniższym schematem:

Samorządność → swoboda → wolność → odpowiedzialność.

Mianem tej zbiorowości określać będziemy wspólnotę samorządową, obejmującą swym zakresem podstawowe jednostki podziału terytorialnego państwa – poczynając od gminy, poprzez szczebel powiatowy aż na szczyt trójpodziału, gdzie usytuowano województwo. W znakomitej większości pragnę odwołać się do istoty gminy jako jednostki podziału najbliższej mieszkańcom. Jednakże każda ze wspomnianych jednostek posiada własne osobliwości oraz przepisane zadania. Ta dywersyfikacja powoduje, iż ustawodawca decydując się na podział administracyjny terytorium państwa w takim a nie innym kształcie - dzięki wykorzystaniu zasad subsydiarności i decentralizacji w praktyce zaprojektował spójnie funkcjonującą siatkę instytucji, gdzie tak umocowana trójwładza lokalna – niezhierarchizowana, stanowić powinna *sui generis* gwarant tego, że mieszkańcy, którzy *ex lege* tworzą wspólnotę samorządową będą mogli funkcjonować w obrębie zasadniczych jednostek swobodnie jak i efektywnie wpływać na losy swoich małych ojczyzn.

Charakter pozycji ustrojowo – prawnej samorządu

Co do istoty samorządności i samego samorządu terytorialnego jako jej doskonałego

wyraziciela, warto wskazać na stanowisko, według którego samorząd - z perspektywy państwa jest przede wszystkim obowiązany do wykonywania zadań części administracji państwowej występując w roli organu państwowego. Przeciwnicy niniejszej tezy dopatrują się w jednostkach samorządowych przynależnego im pierwiastka publicznych praw podmiotowych, z którego wywodzić należy publicznoprawną osobowość jednostek samorządowych.

1

Pogodzenie obu stanowisk znalazło miejsce w stanowisku Tadeusza Bigo, który uważał, iż pozycję ustrojową samorządu należy postrzegać poprzez pryzmat dualizmu prawa, gdyż podnoszone wyżej zagadnienie związków publicznoprawnych przyporządkować możemy do kwestii podziału prawa na publiczne i prywatne. Odpowiedź na nurtujące pytanie o istotę samego samorządu uzależniona jest od tego, czy działania podejmowane przez samorząd są równorzędne z czynnościami organów państwowych, czy też równorzędność powiązana będzie z czynnościami związków publicznoprawnych.²

Prawo do samorządu oraz decentralizacja

Jest ono niewątpliwie prawem podmiotowym jak i podstawowym. Sformułowanie o prawie do uczestnictwa w prowadzeniu spraw publicznych odnajdujemy już w preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – w połączeniu z wyrażeniem, iż prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni właśnie na szczeblu lokalnym. Co więcej, w EKSL wprost zawarto przekonane, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela oraz doprecyzowuje, że ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczyniają się w znakomitym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy³. Powyższe uregulowanie można z całą pewnością postrzegać to jako deklarację obywatelskiego prawa do samorządu terytorialnego. Powszechnie wskazuje się, iż naturalną konsekwencją jego utworzenia jest ustanowienie licznych publicznych praw podmiotowych, zarówno o charakterze wolnościowym jak i tych odnoszących się wprost do współdecydowania o organizacyjnych, finansowych czy też zadaniowych elementach konstrukcyjnych jednostek samorządowych.⁴

¹ E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005 s. 11

² T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s.153 - 154.

³ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Strasburg 1985 r. (Dz.U. z 1994r. nr 124, poz.607)

⁴ I. Zachariasz *Prawo do samorządu terytorialnego - prawo jednostek samorządu*. Samorząd Terytorialny 10/2018 r. Warszawa 2018, s.29

Prawo do samorządu we współczesnych państwach jest raczej fragmentem administracji publicznej, ukształtowanym na potrzeby państwa i z jego woli do realizacji zadań, które to państwo uznało za zadanie lokalne czy też regionalne.⁵

Wystrzeganie się skrajnej decentralizacji stanowi *novum* w relacjach samorząd – administracja państwowa, a poparte jest programem zmian opierających się na pogłębieniu procesu decentralizacji i wzmocnieniu samorządowej autonomii w ramach struktur jednolitego państwa.⁶ Znaczny nacisk kładzie się obecnie na współpracę władzy centralnej z regionalną, nie pomijając przy tym aspektu subsydiarnego modelu działania. Dzięki decentralizacji władza może funkcjonować w bliskiej relacji względem obywatela, zapoznać się z problemami, z którymi to on się na co dzień zмага, a co z tym związane – wychodzić naprzeciw potrzebom społecznym, dążyć m.in. do zmniejszania nierówności, szczególnie podziałów społeczno-majątkowych na poziomie możliwie najniższym organizacyjnie. Nie oznacza to jednak, że w tej materii wszystko już zostało powiedziane przez wyartykułowane usta prawodawcy, że można definiować strukturę samorządową jako swoiście skostniałą.

Zaznaczymy, iż nasilenie procesów decentralizacyjnych winno być poprzedzone analizą aktualnego stanu rzeczy, by na odpowiednim etapie stwierdzić jaka intensywność decentralizacji jest najbardziej pożądana a zarazem czy jest w stanie przynieść zamierzone korzyści oraz usprawnić procesy zachodzące w wewnętrznej strukturze jednostek samorządu terytorialnego.

Postulaty *de lege ferenda*

Zarys ogólny

Wspomniane na początku opracowania postulaty przyszłościowe *ujmowane* są tu w szerokim spektrum, mając na uwadze idee samorządności jako przewodnią możemy wyróżnić:

- zagadnienia ściśle ustrojowe warunkujące działalność jednostek zasadniczych
- propozycje w zakresie modyfikacji samorządowego systemu wyborczego – problem tzw. dwukadencyjności wójta (burmistrza, prezydenta miasta)
- kwestie stricte finansowe, w których możemy wskazać na problematykę prognozy partycypacji wspólnot samorządowych w środkach z budżetu Unii Europejskiej

⁵ Tamże

⁶<https://www.prawo.pl/samorzad/polska-samorzadow-silna-demokracja-skuteczne-panstwo-raport,427500.html> [dostęp: 15.06.2019 r.]

- aspekty organizatorskie, związane z promocją efektywnego wykorzystania potencjału pracowników samorządowych w ramach pracy w urzędzie.

Postulat ustrojowy

Odejście w 1990 r. od postsowieckiego systemu rad narodowych wymagało radykalnych działań legislacyjnych w postaci uniformizacji struktur gminnych w skali całego kraju. Obecnie sytuacja jest znacznie korzystniejsza, gdyż samorząd gminny jest już w pełni zakorzenioną, ugruntowaną instytucją, która może zdecydowanie częściej działać na własną odpowiedzialność.⁷ Warto rozważyć w tym miejscu kwestie ograniczenia inicjatywy ustawodawcy - bowiem jego uwaga powinna być skoncentrowana na niewielu sprawach, ale o znaczeniu absolutnie zasadniczym dla zagwarantowania demokratycznego charakteru organizacji wewnętrznej gminy, zwiększając w zamian jej samodzielność organizacyjną, wyposażając ją w arsenał środków umożliwiających: po pierwsze - inicjowanie procedur wpisujących się w charakter przyznanych kompetencji, czy też aktywizację lokalnych władz do popierania projektów obywatelskich, Po wtóre, działaniem o doniosłym znaczeniu byłoby upodmiotowienie gminy w sensie stricto zarówno w aspekcie prywatnym jaki i publicznoprawnym.

Dwa organy decyzyjne w strukturze samorządu gminnego to kolejne zagadnienie budzące niemałe emocje wśród znawców samorządowej tematyki. Gmina jawi się jako struktura stosunkowo niewielka, a pod ożywioną refleksję poddać możemy tu brak miejsca na funkcjonowanie dwóch ośrodków decyzyjnych, które mogą ze sobą permanentnie konkurować, a nierzadko - pozostają w opozycji do siebie.

Należy zaznaczyć, iż wójt gminy ma ustawowy monopol na przygotowanie projektów wielu uchwał rady gminy (budżetu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego etc.), co faktycznie osłabia pozycję rady jako najważniejszego prawodawcy gminnego. Pożądanym stanem rzeczy byłoby ich realne współdziałanie dla wykonania nadrzędnej funkcji gminy, tj. zaspakajania obywatelskich potrzeb występujących w skali lokalnej, wykorzystywanie swojego potencjału celem jak najlepszej organizacji spraw gminnych o charakterze publicznym.⁸

⁷ P. Kopyciński, *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Tom II*, Kraków, 2015

⁸ P. Kopyciński, *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Tom II*, Kraków, 2015 s. 29.

Próba wprowadzenia nowego modelu demokracji samorządowej jest *ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r., o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania organów publicznych*. Obowiązała ona - w artykuale 28aa organ wykonawczy do przedkładania raportu o stanie danej jednostki samorządu radzie. Ma mieć to miejsce corocznie do dnia 31 maja Czego dotyczyć ma wspomniany raport? Obejmuje on podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego.⁹

Czy owa regulacja, mająca w założeniu zapewnić większą równowagę pomiędzy organami władzy oraz zaktywizować mieszkańców do partycypacji we współdecydowaniu o lokalnych zagadnieniach spełni swoje zadanie? To swoista korekta istniejącego modelu i sposób na upowszechnienie rozwiązań, które w praktyce niektórych samorządów były obecne już wcześniej. Jednakże zaznaczymy, iż modyfikacje te winny być wprowadzane z zastrzeżeniem swojej zasadności i możliwości polepszenia systemu samorządowego w jego całokształcie, a nie jedynie w małym wycinku. Rodzi się tu nowy postulat – legislacja perspektywiczna z ekspektatywą poprawy jakości osiągnięć legislacyjnych. Wniosek nasuwa się sam - regulacja prawna nie powinna obiecywać więcej na poziomie deklarowanych celów aniżeli jest w stanie zapewnić.

Dwukadencyjność – ograniczenie kadencji w wyborach na wójta, burmistrza, prezydenta miasta

Dnia 11 stycznia 2018 r. uchwalono *ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania organów publicznych* - skutkowało to zmianą prawa wyborczego związanego z działaniem samorządu terytorialnego. W doktrynie żywo dyskutuje się nad tym budzącym szereg kontrowersji rozwiązaniem – wprowadzeniem tzw. dwukadencyjności. Ma ono swych zwolenników – odnajdujących w nim remedium na samorządowe bolączki, ale także oponentów – dostrzegających jej niedociągnięcia systemowe. Warto nadmienić, iż ograniczenie liczby kadencji włodarzy na szczeblu lokalnym nie jest powszechną praktyką wśród państw unijnych, bowiem podobne rozwiązanie odnajdziemy jedynie w Portugalii, gdzie dozwala się na trzy czteroletnie kadencje oraz we Włoszech – tam z kolei przyjęto ograniczenie do dwóch pięcioletnich kadencji. Jednakże wymaga podkreślenia pogląd stanowiący, iż dokonując oceny

⁹ W. Baranowska – Zajac, *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, Samorząd Terytorialny 4/2019, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 8.

idei ograniczenia kadencyjności wobec samorządowców należy na samym początku odwołać się do zachowanych rodzimych wzorców, lokalnych uwarunkowań czy też doświadczeń *stricto* praktycznych, a przy tym bezpośrednie odwoływanie się do praktycznego funkcjonowania niepolskich, obcych systemów prawnych nie powinno pełnić funkcji dominującej, lecz jedynie drugorzędą.¹⁰

Wprowadzona regulacja uniemożliwiająca trzeciokrotne kandydowanie dotychczas urzędującym wójtom jawi się w społeczeństwie obywatelskim jako *sui generis* ignorancja głosu lokalnej zbiorowości, która to w wyborach demokratycznie decyduje o tym, komu powierzy lokalny zarząd na kolejną kadencję. Przyjęte rozwiązanie pozbawia wyborców możliwości oddania swojego głosu, który w ich mniemaniu daje najlepszą rękojmię sprawowania powierzonej funkcji. Wpływa to na prawo jednostki do obsadzania lokalnych funkcji zarządczych.

Pochylając się nad tymże aspektem nie sposób pominąć analizy proporcjonalności owego rozwiązania prawnego - należy bowiem poddać pod refleksję, czy zabieg polegający na ograniczeniu biernego prawa wyborczego kandydatów piastujących swe stanowisko wójta współgrać będzie z ogólnymi korzyściami. Warto jednocześnie poszukać odpowiedzi na pytanie czym uwarunkowany jest potencjalny sukces kandydata, który to ubiega się o reelekcję do organu wykonawczego gminy. Tutaj głównego czynnika można upatrywać między innymi w: rozpoznawalności nazwiska, dostępności dla mediów, organizowaniu spotkań z gronem wyborców, promocji własnych dokonań, wcześniejszym piastowaniem wskazanego urzędu, - nazywanym efektem inkumbenta (*incumbency advantage*), który to w największym stopniu jest determinantem ponownego wyboru.¹¹

Czy zawsze będzie to działało na korzyść wspólnoty samorządowej? Czy dzięki temu wyeliminujemy zjawiska niepożądane? Czy więcej stracimy czy zyskamy? Idealnym stanem byłoby uzyskanie bilansu dodatniego. By się do niego nieco zbliżyć warto poświęcić chwilę refleksji także na aspekt niezbędności wprowadzenia dwukadencyjności.

Zwolennicy jak i oponenci toczą swoisty bój na argumenty. Najczęściej podnoszonymi są: korupcjogeny charakter instytucji, możliwość powstawania lokalnych grup interesów obojętnych na potrzeby społeczności. Zwolennicy natomiast bronią stanowiska poprzez wskazanie na możliwość: likwidacji zjawisk niepożądanych na etapie kontrolnym,

¹⁰J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, Samorząd Terytorialny, 12/2015, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 27.

¹¹S. Bartnicki, *Uwarunkowania dominacji ubiegających się o reelekcję do organu wykonawczego gmin w wyborach w 2014 r. w gminach niebędących miastami na prawach powiatu*. Samorząd Terytorialny 4/2018, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 22.

intensyfikację prac wójta w toku kadencji, zapobiegania zużycia się władzy – tenże argument zbity zostaje przez fakt, iż dotychczasowe elity zarządzające mogą wychować swoich następców, a w konsekwencji poprzeć ich w wyborach.

Jako, że każda jednostka samorządu terytorialnego jest *ex lege* bytem samodzielnym, różniącym się od innych, warto by spojrzeć na gminę z perspektywy, *ad casum*, jako przypadek indywidualny, konkretny, a nie jak na twór w głównej mierze abstrakcyjny. Efektywny sposób wykonywania władzy wymaga w mojej opinii wzmocnienia pozycji organów kontrolnych, by wykrywać niepożądane zjawiska w fazie kontroli wstępnej, która to pozwoli zapobiec szeregom nieprawidłowości, a często także uchronić gminny budżet. Dlatego też nie warto od razu przekreślać perspektywy gminy na jej holistyczny rozwój dzięki kompetentnemu i odpowiedzialnemu włodarzowi, który wykazał swe umiejętności oraz umiejętności zarządczo – organizatorskie w toku swego urzędowania. Produktywne wykorzystanie przydzielonego czasu rzeczywistego władania gminą winno być wyznacznikiem co do procesu decyzyjnego odnoszącego się do ewentualnego ponownego piastowania wspomnianego urzędu.

Wprowadzenie rotacyjnego systemu wykonywania władzy można postrzegać jako *sui generis ultima ratio* w przypadkach nierokujących poprawy funkcjonowania jednostki, nie jako założenie odgórne, by dać szansę gminom na realne samostanowienie o aktualnym włodarzu – reprezentancie.

Postulat finansowy - prognoza partycypacji wspólnot samorządowych w środkach z budżetu Unii Europejskiej

Celem samym w sobie jest efektywne wykorzystanie pojawiających się nieustannie możliwości, jakie daje członkostwo w UE tj. korzystanie z unijnych programów, wspieranie przez to kapitału ludzkiego na szczeblu samorządowym – wydaje się bezsprzeczną tezą, iż to właśnie na najniższym organizacyjnie szczeblu podziału terytorialnego naszego kraju winno się wdrażać i umacniać programy finansowane z budżetu unijnego, by dzięki temu realnie umożliwiać rozwój zawodowy i społeczny jednostek, szczególnie tych niezamożnych, które poprzez efektywną współpracę w relacji samorząd – UE, aktywizując tym samym przepływ korzyści wspierających lokalny rynek zawodowy czy też bazę naukową, technologiczną – kształcąc, a także wspierając specjalistów z szeroko zakrojonego kręgu dziedzinowego.

Rozwiązaniem pozytywnym, o charakterze także prewencyjnym, jawi się idea stworzenia wyodrębnionego funduszu celowego, który to stałby się jednym z podstawowych instrumentów polityki regionalnej, pozwalającym na niwelowanie dysproporcji rozwojowych wewnątrz województw. Bowiem, według prognoz samorządowych, fundusze strukturalne z

budżetu UE będą miały znaczenie malejące po roku 2020. Związane jest to ze zmianą projektów unijnych w kwestii polityki budżetowej – postawienie na wspólną politykę rozwoju, a nie jak dotychczas – na politykę spójności.

Wyzwania stojące przed samorządową polityką finansową po roku 2020 mają charakter dwojaki - zarówno wewnętrzny jak i zewnętrzny. Są powiązane z koniecznością poszukiwania nowych rozwiązań, proefektywnych, o wysokiej skuteczności. Niebagatelny wpływ ma na to zjawisko zmiany celów oraz instrumentów unijnej polityki budżetowej po wspomnianej dacie. Ponadto nie bez znaczenia pozostają w tym kontekście stale narastające dysproporcje rozwojowe wewnątrz jednostek podziału terytorialnego, dysfunkcje w podziale zadań publicznych pomiędzy administrację rządową a poszczególnymi szczeblami administracji samorządowej.¹²

Postuluje się także świadomą zmianę postrzegania samorządowych decydentów – zamiast spojrzenia z perspektywy długości kadencji danego włodarza na długookresową perspektywę ekonomiczną.¹³ Z wysokim prawdopodobieństwem takie działania, a zarazem świadomość lokalnych władz co do wspomnianej materii wywrze skutek nacechowany pozytywnym charakterem, w odniesieniu do wewnętrznego budżetu samorządowego, a także pozwoli na wieloletnie planowanie istotnych gospodarczo inwestycji oraz znajdowanie funduszy na ich sfinansowanie oraz sukcesywne sfinalizowanie. Co osobliwe, niepokoję wywołane faktem, iż gminy większe, zasobniejsze w majątek własny, uzyskujące zwiększone dochody, aniżeli gminy biedniejsze i powiązany z tym fakt zwiększenia dysproporcji w odniesieniu do bieżących warunków bytowych wydają się być całkowicie bezzasadne, gdyż interwencjonizm państwowy w sposób wielopłaszczyznowy jest ukierunkowany na zmniejszanie zaistniałych nierówności międzygminnych, w odniesieniu do kwestii dostępności do usług publicznych.¹⁴

Postulat organizatorski – o znaczeniu praktycznym

Znamienity samorządowiec, jeden z ojców założycieli samorządu, Michał Kulesza, zwracał uwagę na istotne zjawisko dysproporcji pomiędzy kompetencjami ściśle administracyjnymi nad zadaniami szeroko rozumianego zarządu ogólnego – diagnostycznymi,

¹² L. Patrzalek, *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.* Samorząd terytorialny 3/2019 Warszawa 2019

¹³P. Zygałło, *Zagadnienia prawne związane z dochodowością projektów unijnych w latach 1988-2020. Perspektywa samorządowa.* Samorząd Terytorialny 1-2/2017, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 35.

¹⁴J. T. Hryniewicz, *Znaczenie środków europejskich dla rozwoju gmin, warunków życia i nierówności między gminami.* Samorząd Terytorialny 1-2/2017, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s.52.

planistycznymi, organizatorskimi czy też realizatorskimi w sferze użyteczności publicznej, co znajduje wydzźwięk w sposobie sprawowania władzy.

Rozsądnym, a zarazem efektywnym rozwiązaniem byłoby wdrożenie symbiotycznej współpracy w ramach gminy zarówno urzędu jak i rady. Dzięki aktywizacji urzędu, który to nie ograniczałby się jedynie stricte administracyjnego sposobu „załatwiania spraw indywidualnych” lecz przygotowywałby przykładowo materiały do dyskusji, rozstrzygnięć, czy też poszukiwałby danych o znaczeniu strategicznym. Niewątpliwie pozwoliłoby to na polepszenie jakości uchwał rady, a w konsekwencji – godne realizowanie prawotwórczej roli samorządu na szczeblu lokalnym.

Ustawodawca, wspomnianą kilkakrotnie ustawą styczeniową z 2018 r. wyposażył przewodniczącego rady w kompetencję do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy, wykonującym zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W praktyce, regulacja ta wydać się może niebywale problematyczna interpretacyjnie, gdyż pogłębiać się będzie dysproporcja między uprawnieniami organu stanowiącego i wykonawczego. Organowi stanowiącemu przyznano aparat administracyjny do realizacji zadań, co więcej, w postaci innej niż wynikała z pierwotnego projektu ustawy, gdzie postulowano tworzenie odrębnej jednostki organizacyjnej zwaną biurem rady. Odejście od tej idei, która stanowiłaby realne wsparcie organu stanowiącego - na rzecz uprawnienia do wydawania poleceń powodować będzie spory w zakresie ich wydawania przez wójta oraz przewodniczącego rady – w przypadku, gdy będą one odmienne bądź sprzeczne.

Konkluzje

Poparciem powyższych wywodów wydaje się być hasło – że przyszłość zaczyna się dziś. Doprecyzowując to powiedzenie w sposób autorski, warto wspomnieć gdzie zaczyna się ta przyszłość? Gdzie należy doszukiwać się jej genezy? Odpowiedź jest prosta – tam, gdzie możliwe jest spotkanie z obywatelem, w jego najbliższym środowisku, w jego miejscu zamieszkania, codzienności – w jednostce podziału terytorialnego – w zależności od charakteru zadania, będzie to każda z zasadniczych, bowiem każda ma swoją specyfikę działalności, każda zajmuje się, w myśl idei subsydiarności wspieraniem spraw – enumeratywnie wskazanych w ustawach ustrojowych. To właśnie poprzez lokalne wspólnoty samorządowe realizuje się obecnie znaczną część polityki państwowej. Jakie obierze ona kierunki? Czy na samorząd zostaną scedowane dodatkowe zadania, przyznane odrębne kompetencje?

Wprowadzenie w 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego w Polsce stworzyło szansę na efektywniejsze zaspokajanie szeroko pojętych potrzeb społecznych. W dobie rozwoju

cywilizacyjnego pozostaje nam tylko czekać w gotowości na to, z jakimi zadaniami będzie zmagał się współczesny samorząd. Jednakże, by mógł on im podołać, niezbędna jest jego przemyślany system wyborczy i dopracowana struktura organizacyjna, stabilna pozycja ustrojowa, gwarantowana ramami prawnymi oraz aktywna postawa mieszkańców zasadniczych jednostek podziału terytorialnego, mających świadomość, że ich zdanie nie zostanie pominięte podczas procesów decyzyjnych.

Przekornie możemy uznać, że zmienność regulacji prawnych odnoszących się do działalności i funkcjonowania samorządu terytorialnego to zjawisko o charakterze niezmiennym, Bowiem jedyne czego my – mieszkańcy możemy być pewni, to zmiana – w jakim zakresie i czy zawsze na lepsze – to już kwestia uzależniona od współczesnych realiów. Miejmy jednakże świadomość, iż silny samorząd to zarazem silne państwo. Jest to niewątpliwie reakcja łańcuchowa, zauważalna w codziennych, bieżących sprawach życia codziennego mieszkańców – bowiem jak głosi doktryna prawa administracyjnego – silna demokracja to skuteczne państwo, a z kolei budowanie silnych więzi demokratycznych ma, czy też – powinno mieć swoją genezę w środowiskach lokalnych. Pomocniczym zachowaniem bez wątpienia okazałoby się skłonienie ku szeroko pojmowanej działalności projakościowej – dotyczącej bezpośrednio jakości prawa samorządowego jak i jakości działania organów oraz samorządowych jednostek organizacyjnych.¹⁵ Wskazuje się tu jako nadrzędne dążenie do krzewienia w społeczeństwie obywatelskim “prawa do dobrej administracji”, integralnie powiązanego ze standardem egzystencjalnym członków wspólnot samorządowych.¹⁶

Zauważmy bowiem, iż bez zachowania powyższych reguł, czyli podążanie przez organy legislacyjne szlakiem nieograniczonej swobody prawodawczej oraz nierespektowanie szeroko zakrojonych i permanentnie aktualizujących się potrzeb lokalnych mieszkańców, a także brak poszanowania reguł techniki prawodawczej, czyli masowe występowanie luk w przepisach prawa pozwalających na samodzielną, nierzadko twórczą interpretację aktów prawnych - w krótkim czasie doprowadzi do degradacji, umniejszenia znaczenia uregulowań, które to stanowią *sui generis* gwarant, a zarazem ramy organizacyjno– prawne swobodnego funkcjonowania pro obywatelskiego w jednostkach podziału terytorialnego naszego kraju. Efektywne, spełniające swe funkcje ustawodawstwo winno być zatem opatrzone przymiotem elastyczności, wolne od jakichkolwiek nacisków płynących od władz wykonawczych, a zarazem wrażliwe na wszechobecne zmiany strukturalne czy środowiskowe.

¹⁵J.Korczak, *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*. Samorząd terytorialny 1-2/2016, Wolters Kluwer 2016 s. 34.

¹⁶Por. J. Korczak, *Regulacje projakościowe prawa samorządu terytorialnego*, Radom, 2012.

Bibliografia

Literatura

Baranowska – Zając W., *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, Samorząd Terytorialny 4/2019, Wolters Kluwer, Warszawa, 2019

Bartnicki S., *Uwarunkowania dominacji ubiegających się o reelekcję do organu wykonawczego gmin w wyborach w 2014 r. w gminach niebędących miastami na prawach powiatu*. Samorząd Terytorialny 4/2018, Wolters Kluwer, Warszawa, 2018

Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa, 1928

Bujny J., Ziemiński K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, Samorząd Terytorialny, 12/2015, Wolters Kluwer, Warszawa, 2015

Hryniewicz J.T., *Znaczenie środków europejskich dla rozwoju gmin, warunków życia i nierówności między gminami*. Samorząd Terytorialny 1-2/2017, Wolters Kluwer, Warszawa, 2017

Kisiel W., *Ustrój wewnętrzny samorządnej gminy: koncepcja i wybrane propozycje regulacji ustawowych*, Kraków, 2015

Kopczyński P., *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Tom II, Kraków, 2015

Korczak J., *Regulacje jakościowe prawa samorządu terytorialnego*, Radom, 2012.

Korczak J., *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*. Samorząd Terytorialny 1-2/2016, Wolters Kluwer, Warszawa, 2016

Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa, 2005

Patrzałek L., *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.* Samorząd Terytorialny 3/2019 Warszawa, 2019

Zachariasz, *Prawo do samorządu terytorialnego - prawo jednostek samorządu*. Samorząd Terytorialny 10/2018, Warszawa, 2018

Zygadło P., *Zagadnienia prawne związane z dochodowością projektów unijnych w latach 1988-2020. Perspektywa samorządowa*. Samorząd Terytorialny 1-2/2017, Wolters Kluwer, Warszawa, 2017

Przepisy prawa

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz.130)

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z1994r. nr 124, poz.607)

Źródła internetowe

http://msap.uek.krakow.pl/doki/publ/swpz_propozycje_zmian2.pdf [dostęp:21.05.2019 r.]

<https://www.prawo.pl/samorzad/polska-samorzadow-silna-demokracja-skuteczne-panstwo-raport,427500.html> [dostęp:15.06.2019 r.]

**Damian Labuda, Odrodzenie samorządu terytorialnego
Polski w okresie międzywojennym**

**Damian Labuda, Rebirth of Polish territorial self-
government in the interwar period**

Uwagi wstępne

Tematyka związana z okresem międzywojennym jest ściśle powiązana z okresem panowania przez 123 lata państw ościennych naszego kraju, dlatego należy zwrócić uwagę na sytuację administracyjną, a także lokalną w tym czasie. Polska samorządność w pełni zaczęła funkcjonować w wyniku reform Sejmu Wielkiego, który uchwalił podczas swojej kadencji (1788-1792 r.) m.in. ustawę *Prawo o miastach* z 1791 r.¹⁷, a następnie implementował ją do Konstytucji 3 maja 1791 r. Ustawa zasadnicza stała się kluczowym aktem prawnym w dziejach Rzeczypospolitej, gdyż gwarantowała m.in. prawa wolnościowe dla miast i ich obywateli, prawa do obejmowania urzędów, czy szeroko rozumiane prawa własnościowe. Był to pierwszy, a zarazem ostatni polski akt normatywny dotyczący samorządu niepodległej Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Konfederacja Targowicka, a następnie okres rozbiorów zablokowały rozwój polskiego prawa samorządowego. W Polsce poddanej obcej jurysdykcji kształt, zasady i funkcjonowanie samorządu terytorialnego musiały całkowicie podlegać porządkowi prawnemu państwa zaborczego¹⁸. Na uwagę zasługuje fakt, że administracja terenowa była jedyną instytucją publicznoprawną, gdzie mimo ustalonego z góry protektoratu zaborcy, obywatele mieli prawo do decydowania o sprawach lokalnych. Analizując w formie skrótowej sytuację prawną poszczególnych jednostek samorządu, należy zastrzec, że pod zaborem rosyjskim funkcjonowały wyłącznie samorządy gminne wraz z jednostkami pomocniczymi zwanymi gromadami¹⁹. W zaborze pruskim w XIX w. wprowadzono system trójstopniowy z instytucjami samorządowymi, z kolei w państwie Habsburgów najsilniejszą rolę stanowiły miasta. W późniejszym okresie to właśnie na terenie Austrii panował największy poziom „swobody” i roli obywateli w kształtowaniu ustroju lokalnego²⁰.

Pierwsze kroki i problemy odradzającego się samorządu terytorialnego

Rok 1918 był przełomowy nie tylko dla naszego kraju, ale także Europy, ponieważ zakończyła się I wojna światowa, która stała się decydującym czynnikiem w odzyskaniu niepodległości przez wiele państw europejskich. Zmiany te także dotyczyły Polski, która w tym czasie rozpoczęła swoją drogę ku suwerenności. Wspomniany wcześniej proces opierał się na tworzeniu nowych struktur administracji publicznej, w której doniosłe miejsce znalazł

¹⁷ E. Paziewska, *Samorząd Terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011, s. 18.

¹⁸ A. J. Kozłowski, *Samorząd terytorialny w Polsce” historia, ustrój, finanse, zarządzanie*, Szczecin 1997 s. 16.

¹⁹ E. Paziewska, *Samorząd...op. cit.*, s. 18-19.

²⁰ R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawnohistoryczny* [<http://www.podn.wodzislaw.pl/wp-content/uploads/2014/05/Tradycja-samorządu-terytorialnego-w-Polsce.pdf>][grudzień 2015] [dostęp online]

samorząd terytorialny. Odbudowa systemu administracyjnej na podłożu lokalnym i regionalnym była niezwykle wymagającym zdaniem dla rządzących z racji istnienia trzech porządków prawnych, które obowiązywały na naszym terenie przez 123 lata. Elementarnym problemem było ujednolicenie i zunifikowanie administracji lokalnej. Na uwagę zasługuje fakt, że w tym okresie nie było jednostajnej wizji dotyczącej samorządu terytorialnego, co wpłynęło znacząco na efekt finalny reformy ustroju administracji terenowej w naszym kraju²¹.

Na początku istnienia niepodległej Polski występował oddzielny ustrój samorządu terytorialnego, którego regulacje prawne zależały od państwa zaborczego, a nawet od statusu danego obszaru w ramach tego państwa²². Dopiero stopniowo powstawała unifikacja prawna, przy czym naczelną principią było rozszerzanie na cały kraj rozwiązań przyjmowanych w byłym Królestwie Polskim. Najdłużej trwał proces implementowania prawa samorządowego w zaborze pruskim, a także w jego ramach na województwie śląskim (w jego skład wchodził Górny Śląsk oraz dawny Śląsk austriacki), które od 1920 opierało się na autonomicznych i odrębnych przepisach prawa. Instytucje samorządu terytorialnego dawnego Królestwa Polskiego były generalnie rozwinięte już na podstawie aktów ustawodawczych nadanych przez Naczelnika Państwa Polskiego - Józefa Piłsudskiego z przełomu lat 1918 i 1919 roku²³. W skład ich wchodziły dekrety o radach gminnych²⁴, dekrety o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych, dekrety o wyborach do rad miejskich, dekrety o samorządzie miejskim²⁵ oraz dekrety o tymczasowej ordynacji powiatowej. Wyżej wymienione akty normatywne określały ustrój jednostek, a także zapoczątkowały demokratyczny samorząd szczebla gminnego i powiatowego, analogiczny do schematu pruskiego, który stawiał na piedestał pozycję organów uchwałodawczych²⁶.

Poddając analizie odradzające się jednostki samorządu terytorialnego, należy wspomnieć o nietuzinkowej roli aktu normatywnego, który ukazywał jak polskie państwo dostosowywało swoje ustawodawstwo na dynamicznie zmieniającą się sytuację geopolityczną w naszym kraju. Mowa oczywiście o *rozporządzeniu Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich z dnia 26 września 1919 r.* dotyczącego samorządu gminnego, które ustanawiało

²¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego* Toruń 2013 s. 43

²² Por. H. Izdebski, „*Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*”, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny, Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 69 i dalsze; M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej” (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003; A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006

²³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny - podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 81.

²⁴ Dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (D. P. P. P. (Dziennik Praw Państwa Polskiego) Nr 18, poz. 48)

²⁵ Dekret o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 r. (Dz. P. P. P. Nr 13, poz. 140).

²⁶ Hubert Izdebski, *Samorząd terytorialny* - ... op. cit., s. 81.

organy lokalne szczebla podstawowego na ziemiach wschodnich. Były one inkorporowane przez wojska polskie podczas wojny z bolszewikami. W akcie normatywnym uregulowano prawa i obowiązki osób zamieszkujących daną gminę, a także kompetencje jej organów, czyli radnych oraz zarządu gminnego. Po raz pierwszy ustanowiono najniższy szczebel samorządu wiejskiego - gromady, który tworzony był przez osobną wieś, osadę wiejską bądź kolonię²⁷.

Samorząd terytorialny w okresie demokracji burżuazyjnej

W okresie międzywojennym historycznym momentem w dziejach odradzającej się Polski, stanowiło uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca Konstytucji Rzeczypospolitej Polski²⁸. Ustawa zasadnicza posiadała znamiona państwa liberalnego, gdyż w niej zostały zagwarantowane prawa i obowiązki samorządu terytorialnego, ale także samorządu w innych dziedzinach życia społecznego²⁹. Konstytucja zwracała szczególną uwagę na doniosłość samorządu terytorialnego w ustroju Polski, mające swoje potwierdzenie w rozdziale II (Władza ustawodawcza), gdzie w art. 3 sformułowano przepis „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi.”

Przedstawiony w tej regulacji prawnej proces nawiązywał do zasady tzw. obszernego samorządu terytorialnego, ponieważ w rzeczywistości oznaczał odwołanie do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, gdzie występowało uchwalenie aktów prawa w wyżej wymienionych dziedzinach. W ten sposób zaczęto wdrażać zasadę decentralizacji, która stanowiła przeciwwagę dla administracji rządowej, kierowanej w sposób centralistyczny³⁰. W strukturze administracji ustawa zasadnicza przyjęła trzy elementarne kanony³¹:

- Decentralizacji,
- Złączenia w konkretnym urzędzie, pod panowaniem legalnie wybranego rządzącego, organów administracji państwowej w konkretnych jednostkach terytorialnych,
- Partycypacji obywateli powołanych drogą elekcji w wykonywaniu zadań tych urzędów, w granicach określonych ustawami, czyli tzw. urzędników honorowych.

²⁷ R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, Warszawa 2015 [<http://www.podn.wodzislaw.pl/wp-content/uploads/2014/05/Tradycja-samorządu-terytorialnego-w-Polsce.pdf>] [grudzień 2015] [dostęp online].

²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

²⁹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu ...op. cit.*, s. 44.

³⁰ Babiak J., Ptak. A, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, UAM, Poznań 2010, str. 29.

³¹ E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym* Warszawa 2013. s. 67.

Ustawa zasadnicza regulowała istnienie jednostek samorządu terytorialnego jako gminy wiejskie i miejskie, powiaty oraz województwa, czyli stanowiła o wszystkich jednostkach podziału terytorialnego Polski. Ponadto jednostki samorządowe miały możliwość łączenia się w związki celowe, które miały służyć do efektywniejszej realizacji zadań wchodzących w zakres samorządu na podstawie osobnych ustaw. W późniejszym okresie okazało się, że na związkach samorządowych opierała się organizacja samorządu terytorialnego. Istniały w tym okresie następujące związki: gminy miejskie, gminy wiejskie, podstawowe związki samorządowe i wojewódzkie związki samorządowe³². Konstytucja marcowa, także regulowała równie ważnym aspektem związanym z nadzorem jednostek samorządu terytorialnego, gdzie ustawodawca zamierzał przekazać nadzór organom niezależnym. Stanowił o tym art. 70 o następującej treści: „Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu. Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, będą określone ustawami”. W literaturze panował pogląd, że postanowienia ustawy zasadniczej w tej kwestii są zbyt nieostre i ogólne, ponieważ przepis nie twierdzi o zakresie oraz charakterze nadzoru. Istniało ogromne prawdopodobieństwo ingerencji w zasadę samodzielności samorządu. Wobec tego uzależnienie samorządu terytorialnego od administracji centralnej nie nastąpiło w przypadku rozszerzającej interpretacji art.3, który stanowił o decentralizacji państwa³³. Regulacje prawne ustawy zasadniczej były wyrazem tylko pewnej koncepcji ustrojowej, gdyż w ostatecznym rozrachunku nie udało się wprowadzić wszystkich rozwiązań w życie. Istotne trudności wiązały się przede wszystkim z wprowadzeniem samorządu wojewódzkiego, który przez cały okres międzywojenny istniał tylko w województwie pomorskim, poznańskim oraz na śląsku³⁴.

Konstytucja była już ostatnim tak przełomowym aktem normatywnym, który stanowił o rozszerzającej roli samorządu terytorialnego. Od tego momentu stopniowo wzmacniano pozycję organów centralnych, a wszelką rolę czynnika obywatelskiego ograniczano w wieloaspektowo rozumianej administracji³⁵.

³² K. Niemiński, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946 r., s. 17

³³ E. J. Nowacka Samorząd...op. cit., s. 68.

³⁴ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu ...op. cit.*, s. 44.

³⁵ J. Starościak, *Prawo administracyjne* Warszawa 1997, s. 123.

Ograniczenie roli administracji lokalnej wraz z próbą unifikacji prawa samorządowego

Kulminacyjnym momentem polityki był przewrót majowy dokonany przez Józefa Piłsudskiego w 1926 r., który wraz ze swoimi byłymi legionistami, wprowadził rządy o charakterze autorytarnym, co przejawiało się przede wszystkim we wzmocnieniu władzy wykonawczej. Odzwierciedlenie tego kierunku wobec samorządu zostało zawarte w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o *organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej*³⁶, w którym „zaczęła obowiązywać zasada domniemania kompetencji organów administracji rządowej polegająca na działaniu organów samorządowych tylko w sprawach wyraźnie im przekazanych”³⁷, w innych sprawach odpowiednio upoważnione były organy administracji rządowej.

Pomimo wielu utrudnień występujących w odradzającej się Polsce, należy z ogromnym uznaniem ocenić działania państwa w procesie ujednolicania i kształtowania samorządu terytorialnego w pierwszych dziesięciu latach niepodległości. Samorząd terytorialny wzbudzał coraz większe zainteresowanie teoretyków i praktyków prawa administracyjnego, których przejawem działalności były liczne publikacje monograficzne, a także specjalistyczne czasopisma samorządowe, w skład których wchodziły takie m. in. jak: „Samorząd Miejski”³⁸ czy „Samorząd terytorialny”³⁹.

W okresie międzywojennym prawo samorządowe było nieustannie modyfikowane, natomiast nie istniał żaden akt normatywny, który stanowiłby zunifikowany system administracji terenowej. Kluczowym momentem była *Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*⁴⁰. Dzięki niej zaszły zasadnicze zmiany w pozycji prawnej samorządu terytorialnego, a także jego relacji związanej z administracją rządową⁴¹.

Struktura samorządu terytorialnego opierała się na samorządach gminnych (wiejskich i miejskich) oraz powiatowych. Ciekawostką jest fakt, że ustawa nie dotyczyła samorządów wojewódzkich, który wstępował wyłącznie w województwie pomorskim i poznańskim⁴². Śląsk, również nie został usytuowany z racji swojej autonomiczności i odrębnego stanu

³⁶Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. Dz. U. R. P. z 1928 r. Nr 11, poz. 86.

³⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej* [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.

³⁸ Był to organ Związku Miast Polskich ukazujący się w latach 1921-1939.

³⁹ Założycielem tego pisma wydawanego w latach 1919-1939 był Józef Beck (ojciec Józefa Becka ostatniego ministra spraw zagranicznych II RP). Publikował prace na temat samorządu terytorialnego i pełnił stanowisko prezesa Związku Powiatów Rzeczypospolitej.

⁴⁰ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294)

⁴¹ J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981r. s. 29.

⁴² B. Dolnicki, „*Samorząd terytorialny*”, Warszawa 2012 s. 4.

prawnego⁴³. Samorząd gminny opierał się na wyżej wspomnianych jednostkach, gdzie kształtował się analogicznie. Organami stanowiącymi były rady gminne i miejskie. Do przewodnich kompetencji tychże organów należało powoływanie, a także kontrolowanie organów wykonawczych oraz ustalanie norm działania i zasad dotyczących gospodarki gminy⁴⁴. Do egzekutywy natomiast zaliczał się zarząd gminny lub zarząd miejski. Wedle ustawy organ wykonawczy mógł przybrać dwie formy, jako kolegialny złożony z wójta, burmistrza, bądź prezydenta miasta, jego zastępców oraz ławników. Zarząd także mógł być jednoosobowy, którym był tylko zwierzchnik gminy, czyli wójt, burmistrz, albo prezydent miasta w zależności od wielkości jednostki. Jeśli mowa o przełożonych to należy stwierdzić, że na podstawie ustawy mieli oni nie tylko uprawnienia reprezentacyjne, ale także nadzorcze wobec członków zarządu. Mogli oni opierać swoje działanie jako organ samorządowy, ale także jako organ władz rządowych w zakresie spraw poruczonych. Rady i funkcjonujące kolegialnie zarządy gminne mogły ustanawiać komisje, o charakterze stałym, czasowym i doraźnym. Ich rola ograniczała się do funkcji opiniotwórczej i pomocniczej dla organów stanowiących⁴⁵.

Czynne prawo wyborcze przysługiwało każdemu obywatelowi, który w dniu wyborów ukończył dwudziesty czwarty rok życia, a także zamieszkiwał dane terytorium przez okres minimum roku. Prawo wybieralności należało dla wszystkich obywateli, którzy ukończyli trzydziesty rok życia oraz posługiwali się językiem polskim w mowie i piśmie. Do rady wiejskiej i miejskiej elekcja charakteryzowała się równością, powszechnością, bezpośredniością, proporcjonalnością oraz odbywała się sposobem tajny. Wybory do rady powiatowej były pośrednie i dokonywane były przez urzędujących radnych miejskich i wiejskich. Na uwagę zasługuje fakt, że przepisy aktu normatywnego nie obowiązywały Miasta Stołecznego Warszawa, gdzie funkcjonowały regulacje prawne z początku II Rzeczypospolitej. Ten stan rzeczy utrzymywał się do roku 1938 r., gdyż w tym czasie została uchwalona ustawa o samorządzie gminy m.st. Warszawa⁴⁶.

Do gminy mogła wchodzić jedna lub więcej miejscowości. W przypadku tej drugiej alternatywy, każda wieś tworzyła jednostkę o nazwie- gromada. Nie była rozbieżnym stopniem samorządu terytorialnego, natomiast do jej zadań należało jedynie zarządzanie sprawami

⁴³ W 1920 r. na mocy ustawy konstytucyjnej zatwierdzono statut organiczny województwa śląskiego, upoważniający Sejm śląski w ramach autonomii do wydawania ustaw lokalnych w określonym zakresie

⁴⁴ Szczegółową klasyfikację spraw mieszczących się w tym zakresie przedstawia K. Kumaniecki w K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, Zarys ustroju postępowania i prawa administracyjnego w Polsce Kraków-Warszawa 1939, s. 37-38.

⁴⁵ C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej w latach 1944-1950*, Warszawa 1972, s. 99.

⁴⁶ E. Paziewska „*Samorząd...* op. cit., s. 24.

majątkowymi⁴⁷. Organem stanowiącym gromady były rada gromadzka, bądź zebranie gromadzkie(w zależności od wielkości). Radę tworzyli sołtys, podsołtys oraz 12-30 radnych gromadzkich wybranym w głosowaniu powszechnym, które odbywało się w konkretnej miejscowości. W zebraniu gromadzkim mogli uczestniczyć wszyscy mieszkańcy, posiadający prawo wyborcze. Organem wykonawczym był sołtys, wraz ze swym następcą- podsołtysem, wybierani przez radnych lub zebranie gromadzkie ⁴⁸.

Niekwestionowanym elementem ustawy z 1933 r. stanowiły środki nadzorcze nad organami gminnymi. Należały do nich m. in⁴⁹:

- Rozwiązywanie organów samorządu terytorialnego w sytuacjach niewłaściwego działania,
- Akceptacja aktów normatywnych organów samorządu wobec ważniejszych spraw gospodarczych,
- Inspekcje w organach i instytucjach samorządowych,
- Nadzór dyscyplinarny wobec członków organów zarządzających samorządu,
- Orzekanie o ważności uchwał, w przypadku zawieszenia ich jako sprzecznych z prawem powszechnie obowiązującym.

Można stwierdzić, że samorząd poprzez szerokie spectrum działania organów nadzorczych, tracił swoją podmiotowość i samodzielność. Dodatkowo ustawa o scaleniowa⁵⁰ legitymowała administrację ogólną w nadzwyczajne uprawnienia nadzorcze nad czynnościami gminnej egzekutywy w zakresie administracji rządowej. Nadzór w gminach i miastach pełniły właściwe jednostki powiatowe, natomiast w przypadku prezydentów miast- wojewodowie⁵¹.

Samorząd powiatowy bazował jako jednostka samorządu terytorialnego, a także posiadał osobowość prawną. Miasta liczące ponad 25.000 mieszkańców, które stanowiły samodzielne powiaty miejskie w strukturze administracyjnej. Niewątpliwie rozważając kwestie ustrojodawcze, należy zwrócić uwagę na radę powiatową i wydział powiatowy (w obu przypadkach przewodniczącym był starosta powiatowy). Pierwszy organ sprawował funkcje stanowiące i kontrolne, które opierały się na m.in. wydawaniu absolutorium budżetowego, zaciąganiu pożyczek, uchwalanie statutu czy wyboru członków do wydziału powiatowego. Zdania drugiego organu miały charakter wykonawczy i zarządzający, polegający na

⁴⁷ Ustawa z dnia 23 marca z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U Nr 35, poz. 294 ze zm.

⁴⁸ B. Dolnicki, *Samorząd...op. cit.*, s. 42

⁴⁹ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej... (Dz. U Nr 35, poz. 294 ze zm.).

⁵⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2005 s. 83.

⁵¹ Por. K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...op. cit.*, s.68-84.

przygotowywaniu obrad rady, wykonywaniu uchwał, dokonywaniu czynności poruczonych przez ustawy i władze rządowe, a także wszelkie sprawy niepodlegające radzie powiatowej. Prekursorki akt normatywny z dnia 23 marca 1933 r. nie obejmował swym zasięgiem samorządu wojewódzkiego, który funkcjonował jedynie w województwie poznańskim i pomorskim, na podstawie przepisów dotychczasowych⁵².

Reasumując sytuację prawną po wprowadzeniu ustawy scaleniowej, a także biorąc pod uwagę ocenę znawców przedmiotu prawa administracyjnego należy stwierdzić, że kompetencje organów administracji samorządowej zostały znacznie ograniczone. Tej reperkusji zostały poddane przede wszystkim organy uchwałodawcze⁵³. Obrazem tego stanowiska może być fragment uzasadnienia dla projektu rządowego, który mówi o tym, że „zrywa z liberalną doktryną odrębności administracji rządowej i samorządowej i staje na stanowisku, iż samorząd terytorialny jest jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej, że do pewnego stopnia jest instytucją zastępczą, pomocniczą w stosunku do administracji państwowej”⁵⁴.

Samorząd terytorialny Polski w zapisach konstytucji kwietniowej z 1935 r.

Ostatnim przełomowym momentem w dziejach samorządu terytorialnego, a także wyrazem tendencji autorytarnych było wydanie Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁵⁵. Wprowadziła ona rozległą centralizację ustrojową, która odmiennie określała administrację państwową i samorządową. Potwierdzeniem tego stanowiska są art. 72 ust. 1, który stanowił, że administracja państwowa jest służbą publiczną oraz artykuł 72 ust. 2, który decydował, iż administrację sprawuje: administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy. Przedstawienie dwóch szczebli administracji za jednolite elementy administracji państwowej, zaprzeczyło ideę o dwudzielności w administracji publicznej⁵⁶. Charakterystyczne dla całego zamysłu ustawy zasadniczej jest implementacja samorządu w skład administracji państwowej⁵⁷. Wedle takiego zabiegu ustawa konstytucyjna zmniejszyła samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, powołując się do urzeczywistniania zadań administracji centralnej (art. 75 ust. 1)⁵⁸. Obiektywnie można stwierdzić, że ustawodawcy zależało na

⁵² Tamże, s. 91-93.

⁵³ Agata Karwowska-Sokołowska, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny* [<http://www.podn.wodzislaw.pl/wp-content/uploads/2014/05/Tradycja-samorządu-terytorialnego-w-Polsce.pdf>] [grudzień 2015] [dostęp online].

⁵⁴ Fragment uzasadnienia do projektu, Sejm RP III kadencji.

⁵⁵ H. Izdebski, *Samorząd...op. cit.*, s. 85.

⁵⁶ Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000.

⁵⁷ E. J. Nowacka *Polski...* s. 57

⁵⁸ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu ...op. cit.*

zmniejszeniu roli administracji lokalnej, co można zauważyć poprzez brak postanowień o korporacyjności i samodzielności, a także znacznym zredukowaniu przepisów o samorządzie (w komparatystyce z konstytucją marcową)⁵⁹. Według T. Bigo wizją władzy centralnej była całkowita likwidacja samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Kierunek ograniczający rolę samorządu terytorialnego miał także potwierdzenie w art. 75 ust. 2, który stanowił, że: „Samorzady mają prawo w zakresie, ustawą oznaczonym, wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą” Skomplikowana sytuacja polityczna naszego kraju, spowodowała, że organa samorządowe formalnie wyposażone w wiele kompetencji, zostały uznane przez administrację rządową jako kolegialne podmioty doradcze i opiniodawcze. Kończąc rozważania na temat pozycji samorządu terytorialnego w konstytucji, warto podkreślić, że mimo swojego teoretycznego i formalnego istnienia, nie był instytucją, która miała znaczący wpływ na polityczną rzeczywistość. Dominującą rolę posiadali wojewodowie i starostowie, czyli tzw. władza administracji ogólnej, która realnie kształtowała ton całej administracji terenowej tego okresu⁶⁰. Samorząd w tej formie utrzymał się do wybuchu II wojny światowej w 1939 r., podczas której organy administracji centralnej i samorządowej praktycznie nie funkcjonowały.

Podsumowanie

Tytułem podsumowania, należy podkreślić, że samorząd terytorialny Polski w okresie międzywojennym był konstruowany w specyficznych warunkach spowodowanych uzależnieniem prawnym ze strony państw ościennych. Przedstawiciele i teoretycy prawa administracyjnego doskonale zdawali sobie sprawę z tego, że okres rozbiorów wpłynął znacząco na zmiany w strukturach lokalnych. Zmitygowane to było przede wszystkim istnieniem odmiennych porządków prawnych na ziemiach polskich, a także brakiem jednolitej wizji rozwoju administracyjnego państwa. Wszelkie trudności w rozwoju systemu demokratycznego, zagrożenia zewnętrzne, a także wcześniej wspomniane spory wewnętrzne znacząco przyczyniły się do komplikacji budowy i rozwoju administracji lokalnej, jako w pełni zdecentralizowanej i samodzielnej. Wielość i tymczasowość wydawanych aktów normatywnych oraz niestabilna sytuacja polityczna kraju wyznaczała kierunek marginalizujący polską samorządność na rzecz władzy państwowej. Finalnie samorząd terytorialny okazał się

⁵⁹ B. Dolnicki *Samorząd...* s. 49

⁶⁰ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne: część ogólna*, s. 42; por. też J. Służewski, *Wojewoda...*, s. 33.

jedynie tłem polskiego ustroju państwa. Oceniając status samorządu Polski międzywojennej Piasecki wskazał, że (cyt.) „Samorząd terytorialny nie stał się podstawą władzy publicznej”⁶¹.

Bibliografia

Literatura

- Babiak J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2010.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka B., *Ustrój samorządu terytorialnego* Toruń 2013.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny- podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny*, Warszawa 1998,
- Kozłowski A., *Samorząd terytorialny w Polsce* historia, ustrój, finanse, zarządzanie Szczecin 1997.
- Kumaniecki K., Langrod J., S. Wachholz, *Zarys ustroju postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1939.
- Paziewska E., *Samorząd Terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011.
- Piasecki A., „*Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939 oraz 1989-2009. Sukcesy i porażki*” [w:] Domke R., (red.) *Druga i Trzecia Niepodległość: dwa polskie dwudziestolecia 1918-1939, 1989-2009*, Oficyna Wydaw. Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011.
- Służewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.
- Stawicki R., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno- historyczny*, Warszawa 2015.
- Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000.
- Ura C., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej w latach 1944-1950*, Warszawa 1972

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 marca z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U Nr 35, poz. 294 ze zm.
- Konstytucja z 17 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.
- Konstytucja z dnia 21 marca 1921 r. Dz.U. Nr 44, poz. 267.
- Dekret o samorządzie miejskim, Dz. P. P. P. Nr 13, poz. 140.
- Dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego D. P. P. P. Nr 18, poz. 48.

⁶¹ A. Piasecki, „*Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939 oraz 1989-2009. Sukcesy i porażki*” s. 17

**Paweł Klonowski, Benon Gaziński, Przebieg i wyniki
wyborów samorządowych w Olsztynie w latach 2002-2010.**

**Paweł Klonowski, Benon Gaziński, The course and results
of local government elections in Olsztyn during the period
of 2002-2010y.**

Streszczenie

Niniejsza praca jest studium przebiegu i wyników wyborów samorządowych: do Rady Miasta oraz na urząd Prezydenta Olsztyna w latach 2002 – 2010, co obejmuje wybory przeprowadzone w latach: 2002, 2006 i 2010. Podstawowym źródłem poddawanych analizie danych były informacje pozyskane z Państwowej Komisji Wyborczej oraz olsztyńskiej Delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Celem pracy było uzyskanie danych porównawczych dotyczących frekwencji wyborczej, liczby komitetów wyborczych, liczby kandydatów, jak też wyników uzyskanych przez poszczególne komitety wyborcze w wyborach do Rady Miasta oraz kandydatów na urząd Prezydenta Miasta Olsztyn. Omawiając wyniki, wskazano na bardzo silną pozycję komitetów dużych partii politycznych, co tłumaczyć można regułami proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Zwrócono również uwagę na zmiany nazwy poszczególnych komitetów wyborczych.

Słowa kluczowe

Wybory samorządowe, samorząd terytorialny, miasto Olsztyn

Abstract

This work is a study of the course and results of local government elections: to the City Council and the office of the President of Olsztyn in 2002-2010, covering elections held in 2002, 2006 and 2010. The basic source of analyzed data were those ones received from the National Electoral Commission and the Olsztyn Delegation of the National Electoral Office. The purpose of the work was to obtain comparative data on electoral turnout, the number of election committees, the number of candidates, as well as the results obtained by individual electoral committees in the elections to the City Council and candidates for the office of the President of Olsztyn. Discussing the results, a very strong position of committees of large political parties was indicated, which can be explained by the rules of proportional electoral law. Attention was also paid to changes in the names of individual election committees.

Key words

Local government elections, Local government, city of Olsztyn

Wstęp

Celem niniejszej publikacji jest analiza i ocena przebiegu i wyników wyborów samorządowych w Olsztynie na przestrzeni ostatnich lat. Autorzy dokonali analizy wyników w poszukiwaniu elementów wspólnych, określonych tendencji wyborczych. W tym celu zestawiono odpowiednie dane i przedstawiono je w postaci tabel. Przeprowadzono również analizę wyników wyborczych pod kątem wybranych kryteriów. Jako pierwsze przeanalizowano frekwencję wyborczą i liczbę ważnie oddanych głosów. Wybory do rady miasta ujęte zostały z perspektywy liczby zarejestrowanych komitetów i kandydatów oraz wyników wyborczych poszczególnych komitetów. Analiza wyborów prezydenta miasta Olsztyn przeprowadzona została pod kątem liczby i charakterystyki zarejestrowanych kandydatów, a także uzyskanych wyników wyborczych przez poszczególnych kandydatów. Chcąc przedstawić wyniki wyborów samorządowych w Olsztynie w sposób jak najbardziej dokładny wykorzystano szczegółowe dane uzyskane z Państwowej Komisji Wyborczej oraz Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Olsztynie.

Miasto Olsztyn

Olsztyn jest jednym z 65 polskich miast posiadających szczególny status ustawowy miasta na prawach powiatu, czyli specjalnej kategorii gminy, która ponad swoje ustawowe zadania, wykonuje jeszcze zadania powiatu. Od 1999 roku status taki posiadają nieliczne największe miasta, dysponujące dużym potencjałem ludnościowym oraz gospodarczo-dochodowym⁶². Funkcje organów w miastach na prawach powiatu sprawuje rada miasta i prezydent miasta.

Zgodnie obowiązującymi przepisami zawartymi w art. 418 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy⁶³, dla wyboru rady w gminie liczącej powyżej 20.000 mieszkańców tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 8 radnych. Co jednak istotne w kontekście tej publikacji i analizowanego w niej okresu, na mocy pierwotnego brzmienia wskazanych przepisów dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzyło się okręgi wyborze, w których wybierało się od 5 do 10 radnych. Na podstawie wskazanych przepisów miasto Olsztyn zostało uchwałą rady miasta podzielone na cztery okręgi wyborcze

⁶² S. Bułajewski, *Odmienność ustrojowa rady w mieście na prawach powiatu* [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Wydawnictwo Difin, ISBN9788376415963, Warszawa 2012, s. 259; Por. A. Bury, *Budżety miast na prawach powiatu* [w:] S. Wróbel, *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, ISBN9788372052667, Poznań-Chorzów 2008, s. 279.

⁶³ Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112.

(tab. 1). Liczbę wybieranych radnych określa się każdorazowo na podstawie liczby mieszkańców zamieszkujących na terenie miasta na prawach powiatu z zamiarem stałego pobytu ujętych w rejestrze wyborców. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego populacja Olsztyna na koniec 2010 roku wynosiła 176 463 mieszkańców⁶⁴ i była jedynie nieznacznie wyższa niż w latach poprzednich. Zatem zgodnie z art. 17 ustawy o samorządzie gminnym⁶⁵ w skład olsztyńskiej rady miasta jako gminy do 200 tysięcy mieszkańców, wchodzi 25 radnych.

Prezydent miasta wybierany jest w wyborach bezpośrednich od 2002 roku, czyli od momentu wejścia w życie nieobowiązującej już ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁶⁶. Okręgiem wyborczym jest obszar całego miasta.

Tab. 1. Wykaz okręgów wyborczych miasta Olsztyn oraz liczba wybieranych radnych.

Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba wybieranych radnych
1.	Osiedla: Redykajny, Gutkowo, Nad Jeziorem Długim, Likusy, Dajtki, Grunwaldzkie, Podgrodzie, Brzeziny, Kortowo.	5
2.	Osiedla: Wojska Polskiego, Podleśna, Zatorze, Zielona Górką, Kętrzyńskiego, Pojezierze.	7
3.	Osiedla: Śródmieście, Kościuszki, Kormoran, Nagórki, Mazurskie.	6
4.	Osiedla: Jaroty, Pieczewo, Generałów.	7

Źródło: Dziennik Urzędowy województwa Warmińsko Mazurskiego z 2010 r. nr 108 poz. 1590.

Frekwencja

Frekwencja w wyborach do rady miasta miała przez wszystkie analizowane lata tendencję wzrostową. Wyraźną różnicę zaobserwować można między kolejnymi wyborami, przeprowadzonymi w roku 2002 i 2006, kiedy to liczba osób biorących udział w wyborach wzrosła o 12,49%. Podczas wyborów w 2010 roku przyrost był już niewielki i wyniósł 1,54% (tab. 2).

Tab. 2. Uprawnieni do głosowania, frekwencja i odsetek ważnych głosów w wyborach samorządowych w Olsztynie w latach 2002 – 2010 (liczby w nawiasach oznaczają odpowiednio dane dla pierwszej i drugiej tury głosowania).

Wyszczególnienie	2002 (1)	2002 (2)	2006	2009 (1)	2009 (2)	2010 (1)	2010 (2)
Uprawnieni do głosowania	129 910	130 008	133 779	134 901	134 989	134 781	134 858

⁶⁴ Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2010 r. Stan w dniu 31 XII, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, s. 45.

⁶⁵ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

⁶⁶ Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984.

Wydano kart (Prezydent)	41 124	32 600	58 984	36 347	34 905	61 562	58 892
Wydano kart (Rada Miasta)	41 041	-	58 971	-	-	61 538	-
Frekwencja (%): Prezydent	31,66%	25,08%	44,09%	26,94%	25,85%	45,64%	43,65%
Frekwencja (%): Rada Miasta	31,59%	-	44,08%	-	-	45,62%	-
Oddane ważne głosy (%): Prezydent	97,80%	98,70%	99,02%	99,04%	98,80%	99,08%	98,88%
Oddane ważne głosy (%): Rada Miasta	95,03%	-	96,13%	-	-	95,45%	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Sytuacja jest bardziej skomplikowana w przypadku wyborów prezydenta miasta. Frekwencja wzrastała w pierwszych turach wyborów odbywających się w ustawowych terminach, a więc co 4 lata. W przypadku ponownych głosowań, frekwencja była za każdym razem niższa od uzyskanej w pierwszej turze wyborów, choć w ostatnich latach trend ten ulegał spłaszczeniu. Wyraźnym odstępstwem pod względem frekwencji były przedterminowe wybory w 2009 roku, które poprzedzone zostały referendum lokalnym w sprawie odwołania prezydenta miasta. Frekwencja w pierwszej turze wyniosła zaledwie 26,94% i była porównywalna do frekwencji odnotowanej w drugiej turze w 2002 roku.

Zarówno w przypadku wyborów do rady miasta, jak i prezydenta, wzrost liczby wydawanych kart do głosowania związany był ze wskazanym wzrostem frekwencji wyborczej. Wartym odnotowania jest jednak fakt, że wybory odbywały się jednocześnie, karty wydawane były wspólnie, a mimo to liczba wydanych kart do głosowania była nieznacznie większa w wyborach prezydenta niż rady miasta. Ciekawym zjawiskiem był również fakt zwiększającej się liczby osób uprawnionych do głosowania. Jest to tym bardziej interesujące w kontekście starzenia się społeczeństwa. Dodatkowo w wyborach prezydenta miasta liczba osób uprawnionych do głosowania w drugiej turze była zawsze nieznacznie większa niż w pierwszej turze wyborów.

Procent ważnych głosów oddanych w wyborach do rady miasta wahał się w granicach 95,03-96,13% i był znacząco niższy niż w wyborach prezydenta w których wynosił pomiędzy 97,80% a 99,08%. Jedną z przyczyn tego zjawiska wydaje się być liczba kandydatów biorących udział w wyborach, znacząco wyższa w wyborach do rady miasta niż prezydenta. Bardziej klarowny wygląd kart do głosowania w wyborach prezydenta miasta mógł powodować mniejszą ilość ewentualnych pomyłek. Liczba wybieranych 25 radnych i mnogość list wyborczych mogły sugerować wyborcom, że na kartach w wyborach do rady miasta skreślany był więcej niż jeden kandydat. W przypadku wyborów na prezydenta sprawa jest oczywista, gdyż wybieramy jednego włodarza. Nie sposób również wykluczyć, że opisany stan rzeczy był

powodem świadomych decyzji grupy wyborców, którzy dystansowali się w ten sposób od nieakceptowanych rozwiązań prawa wyborczego, przyjętego przez ustawodawcę. Część głosów nieważnych mogła być też przejawem protestu wobec prac radnych, których działania z powodu większej ich liczby trudno niekiedy jednoznacznie ocenić. W przypadku prezydenta kwestia jego oceny wydała się być prostsza.

Przebieg i wyniki wyborów do rady miasta Olsztyn

Liczba zarejestrowanych komitetów wyborczych w latach 2002-2010 przedstawiała się następująco: 13 komitetów w 2002 roku, 12 komitetów w 2006 oraz 10 komitetów w 2010 roku. Liczba zarejestrowanych komitetów wykazuje niewielką tendencję spadkową (tab. 3). Zmniejszająca się liczba komitetów startujących w wyborach samorządowych miała wpływ na liczbę rejestrowanych list i kandydatów, które również z wyborów na wybory były coraz niższe.

Tab. 3. Liczba komitetów oraz kandydatów uczestniczących w wyborach samorządowych Olsztynie w latach 2002 – 2010.

Wyszczególnienie	2002	2006	2010
Liczba komitetów ogółem	13	12	10
Liczba komitetów uzyskujących mandaty	5	4	5
Liczba kandydatów na radnego	417	347	319

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyborach w 2002 roku o 25 mandatów radnych ubiegało się 417 kandydatów co daje średnio 16,7 kandydata na miejsce. Stosunek liczby mandatów do liczby kandydatów w poszczególnych okręgach wyborczych wyglądał następująco:

- okręg nr 1 – 16,6 (83 kandydatów na 5 mandatów),
- okręg nr 2 – 15 (105 kandydatów na 7 mandatów),
- okręg nr 3 - 17,6 (123 kandydatów na 7 mandatów),
- okręg nr 4 - 17,7 (106 kandydatów na 6 mandatów).

W wyborach w 2006 roku o 25 mandatów radnych ubiegało się 347 kandydatów co daje średnio 13,9 kandydata na miejsce. Stosunek liczby mandatów do liczby kandydatów w poszczególnych okręgach wyglądał następująco:

- okręg nr 1 – 13,4 (67 kandydatów na 5 mandatów),
- okręg nr 2 – 13,5 (94 kandydatów na 7 mandatów),
- okręg nr 3 - 13,9 (97 kandydatów na 7 mandatów),
- okręg nr 4 – 14,8 (89 kandydatów na 6 mandatów).

W wyborach w 2010 roku o 25 mandatów radnych ubiegało się 319 kandydatów co daje średnio 12,8 kandydata na miejsce. Stosunek liczby mandatów do liczby kandydatów w poszczególnych okręgach wyglądał następująco:

- okręg nr 1 – 13 (65 kandydatów na 5 mandatów),
- okręg nr 2 – 12,5 (87 kandydatów na 7 mandatów),
- okręg nr 3 - 13,5 (81 kandydatów na 6 mandatów),
- okręg nr 4 – 12,3 (86 kandydatów na 7 mandatów).

Mimo zmniejszającej się liczby komitetów wystawiających swoich kandydatów w wyborach, jak warto zauważyć, liczba komitetów uczestniczących w podziale mandatów utrzymała się na dość stałym poziomie.

W wyborach w 2002 roku zdecydowane zwycięstwo odniosła koalicja Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy, zdobywając 13 z 25 miejsc w radzie miasta. Dobry wynik uzyskała również Liga Polskich Rodzin uzyskując 5 mandatów. Trzy miejsca zdobył lokalny „Olsztyn – Nasz Dom”, dwa mandaty natomiast przypadły na komitet Platformy Obywatelskiej i „TERAZ OLSZTYN” (tab. 4).

Tab. 4. Liczba mandatów uzyskanych w 2002 roku przez komitety wyborcze do rady miasta Olsztyn.

Nazwa komitetu	Okręg nr 1	Okręg nr 2	Okręg nr 3	Okręg nr 4	Rada Miasta Olsztyna
KKW SLD-UP	3	3	4	3	13
KW LPR	1	1	2	1	5
KWW "Olsztyn - Nasz Dom"	1	1	-	1	3
KW PO RP	-	1	1	-	2
KWW "TERAZ OLSZTYN"	-	1	-	1	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyborach w 2006 roku najwięcej, bo aż 10 mandatów zdobył komitet wyborczy Platformy Obywatelskiej. Wyniki pozostałych komitetów były zbliżone i wyniosły kolejno: Prawo i Sprawiedliwość – 6 mandatów, „PO PROSTU OLSZTYN” – 5 mandatów i Lewica i Demokraci – 4 mandaty. Jedynym komitetem niepartyjnym był komitet „PO PROSTU OLSZTYN” (tab. 5). Twórcą i liderem komitetu był ówczesny prezydent miasta – Czesław Jerzy Małkowski, który – opuszczając przed wyborami Sojusz Lewicy Demokratycznej – rozpoczął tworzenie własnego zaplecza politycznego.

Tab. 5 Liczba mandatów uzyskanych w 2006 roku przez komitety wyborcze do rady miasta Olsztyn.

Nazwa komitetu	Okręg nr 1	Okręg nr 2	Okręg nr 3	Okręg nr 4	Rada Miasta Olsztyna
KW PO RP	2	3	2	3	10
KW PiS	1	2	2	1	6
KWW "PO PROSTU OLSZTYN"	1	1	2	1	5
KKW LiD	1	1	1	1	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW

W wyborach w 2010 roku największą liczbę głosów ponownie zdobył komitet wyborczy Platformy Obywatelskiej. Uzyskane poparcie przełożyło się na 10 mandatów radnych. Dość nieoczekiwanie 5 mandatów zdobył komitet odwołanego w 2008 roku byłego prezydenta Olsztyna - Czesława Jerzego Małkowskiego. Sentyment do wieloletniego

prezydenta pozwolił uzyskać mu 2664 głosów co oznaczało najlepszy wynik ze wszystkich kandydatów na radnych i ponad dwukrotnie wyższy niż wynik startującego z tego samego okręgu wyborczego ówczesnego prezydenta miasta – Piotra Grzymowicza. Komitet urzędującego prezydenta i komitet wyborczy Prawa i Sprawiedliwości uzyskały w wyborach po 4 radnych. Porażki doznał Sojusz Lewicy Demokratycznej, który zdobył tylko 2 mandaty. W 2002 roku ugrupowanie to w koalicji z Unią Pracy zdobyło aż 13 mandatów (tab. 6).

Tab. 6 Liczba mandatów uzyskanych w 2010 roku przez komitety wyborcze do rady miasta Olsztyn.

Nazwa komitetu	Okręg nr 1	Okręg nr 2	Okręg nr 3	Okręg nr 4	Rada Miasta Olsztyna
KW PO RP	2	3	2	3	10
KWW C.J. Małkowskiego	1	1	2	1	5
KWW P. Grzymowicza	1	1	1	1	4
KW PiS	1	1	1	1	4
KW SLD	-	1	-	1	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Przebieg i wyniki wyborów na prezydenta miasta Olsztyn

W latach 2002-2010 wybory prezydenta miasta odbyły się czterokrotnie. Jeszcze w 2002 roku liczba kandydatów na urząd prezydenta miasta wyniosła 11 chętnych. Od 2006 roku, kiedy to do wyborów stanęło 7 kandydatów, zaobserwować można było pewną stabilizację na poziomie 6-7 kandydatów (tab. 7).

Tab. 7 Liczba kandydatów w wyborach prezydenta miasta Olsztyn w latach 2002-2010.

Wyszczególnienie	2002	2006	2009	2010
Kandydaci ogółem	11	7	6	7
Kandydaci komitetów partyjnych	6	5	4	3
Kandydaci komitetów lokalnych	5	2	2	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Warto odnotować, że w wyborach na urząd prezydenta ani razu nie startował kandydat spoza Olsztyna. W wyborach w 2002, 2006 i 2009 roku zaledwie jeden kandydat posiadał wykształcenie średnie, pozostali posiadali wykształcenie wyższe. W wyborach w 2010 roku wszyscy kandydaci mieli wykształcenie wyższe. Średnia wieku pretendentów wynosiła kolejno: w 2002 roku – 47 lat, w 2006 roku – 53 lata, w 2009 roku niecałe 45 lat, w 2010 roku niewiele ponad 54 lata.

W 2002 roku – za sprawą wejścia w życie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta – zmienił się sposób wyboru prezydenta miasta. Prawo wyboru odebrane zostało wybieranemu przez radę miejską zarządowi miasta, a przekazane mieszkańcom w formie bezpośrednich wyborów powszechnych. Najwięcej, bo 36,84% głosów uzyskał w pierwszej turze wyborów w 2002 roku Czesław Jerzy Małkowski, były przewodniczący rady miasta z ramienia Sojuszu Lewicy Demokratycznej, a następnie

prezydent Olsztyna, powołany na tę funkcję przez zarząd miasta w 2001 roku po rezygnacji Janusza Cichonia z Unii Wolności. Wynik dający możliwość wzięcia udziału w drugiej turze uzyskał również, z wynikiem 15,49% głosów, Jerzy Szmit, kandydat komitetu „PRAWORZĄDNOŚĆ”. Zbigniew Dąbkowski z komitetu „TERAZ OLSZTYN” otrzymał 14,11% głosów. Dobre wyniki uzyskali również Bogusław Rogalski z Ligi Polskich Rodzin – 8,94% głosów i Joanna Misiewicz z Platformy Obywatelskiej – 6,44% głosów. W drugiej turze wyborów rywalizację w proporcjach 51,32 % do 48,68% wygrał Czesław Jerzy Małkowski. Warty odnotowania jest znakomity wynik wyborczy i fakt odrobienia przez Jerzego Szmita prawie 20% straty z pierwszej tury wyborów. Jerzy Szmit zdołał w przeciągu zaledwie dwóch tygodni dzielących pierwszą turę wyborów od drugiej zmniejszyć liczbę głosów dzielącą obu kandydatów do zaledwie 2,64%.

W wyborach w 2006 roku już w pierwszej turze na urząd prezydenta ponownie wybrany został Czesław Jerzy Małkowski. Startujący tym razem z komitetu lokalnego prezydent miasta uzyskał 51,72% głosów. Drugie miejsce z wynikiem 20,38% głosów zajął Jerzy Szmit z komitetu Prawa i Sprawiedliwości, a trzecie z wynikiem 17,67% głosów Zbigniew Dąbkowski z komitetu Platformy Obywatelskiej. Warty odnotowania był jeszcze wynik byłego wojewody – Stanisława Szatkowskiego, który startując z komitetu Sojuszu Lewicy Demokratycznej uzyskał 6,21% głosów.

W 2008 roku w olsztyńskim ratuszu wybuchła tzw. „seksafera” w wyniku której aresztowany został prezydent Małkowski, a następnie odwołany z urzędu w wyniku referendum⁶⁷. Pierwszą turę przedterminowych wyborów na prezydenta miasta w 2009 wygrał z wynikiem 39,31% głosów - Piotr Grzymowicz, były wiceprezydent Olsztyna wystawiony przez komitet wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego, który z ratusza odszedł w 2007 roku po ostrym konflikcie z ówczesnym prezydentem Małkowskim. Drugie miejsce i start w drugiej turze zagwarantował sobie z wynikiem 28,33% głosów Krzysztof Krukowski, kandydat wystawiony przez komitet wyborczy Platformy Obywatelskiej. Trzecie miejsce i 19,2% głosów odnotował, startując w wyborach po raz trzeci reprezentant Prawa i Sprawiedliwości - Jerzy Szmit. Pozostałych kandydatów do pierwszej trójki dzieliło ponad 13% różnicy. Drugą turę wygrał zwycięzca z pierwszej tury - Piotr Grzymowicz. Pokonał on zdecydowanie Krzysztofa Krukowskiego stosunkiem głosów 60,16% do 39,84%.

W wyborach w 2010 roku doszło do konfrontacji trzech prezydentów Olsztyna – odwołanego w 2008 roku Czesława Małkowskiego startującego z własnego komitetu,

⁶⁷ M. Kowalewski, *Skandal w magistracie*, Rzeczpospolita, 21.01.2008.

urzędującego Piotra Grzymowicza również startującego z własnego komitetu, a także Janusza Cichonia wystawionego przez komitet wyborczy Platformy Obywatelskiej, wybranego na prezydenta Olsztyna jeszcze wówczas przez zarząd miasta i urzędującego w latach 1998-2001. Pierwszą turę wyborów wygrał – ku powszechnemu zaskoczeniu – Czesław Małkowski, uzyskując 38,66% głosów. Do drugiej tury wszedł również Piotr Grzymowicz z wynikiem 36,32% głosów. Trzecie miejsce przypadło Januszowi Cichoniowi – 13,39% głosów, a czwarte, kandydującemu już po raz czwarty - Jerzemu Szmitowi z komitetu wyborczego Prawa i Sprawiedliwości, który uzyskał 8,55% głosów. W drugiej turze wyborów zwycięstwo stosunkiem 53,28% do 46,72% głosów odniósł urzędujący prezydent Piotr Grzymowicz. Różnica między kandydatami była zatem niewielka i wyniosła 6,56%.

Zakończenie

Porównując wyniki wyborów na przestrzeni lat 2002-2010 dało się zaobserwować kilka ciekawych tendencji, które w mniejszym lub większym stopniu powtarzały się przy okazji każdych wyborów.

W wyborach do rady miasta Olsztyn we wskazanym okresie zarejestrowanych zostało łącznie 35 komitetów wyborczych. Poza zmianami w nazwach części komitetów, można stwierdzić, że w tym czasie w radzie miasta w różnych okresach zasiadali przedstawiciele 8 komitetów wyborczych (tab. 8).

Tab. 8. Liczba mandatów uzyskanych przez poszczególne komitety w wyborach do rady miasta Olsztyn w latach 2002-2010.

Nazwa komitetu	2002	2006	2010
KW PO RP	2	10	10
KKW SLD/SLD-UP/LiD	13	4	2
KWW "PO PROSTU OLSZTYN"/ Cz. J. Małkowskiego	-	5	5
KW PiS	-	6	4
KW LPR	5	-	-
KWW P. Grzymowicza	-	-	4
KWW "Olsztyn - Nasz Dom"	3	-	-
KWW "TERAZ OLSZTYN"	2	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Najczęstsze zmiany nazwy wykazywał komitet Sojuszu Lewicy Demokratycznej, który w wyborach w 2002 roku startował w koalicji z Unią Pracy, w 2006 roku stworzył między innymi z Partią Demokratyczną (dawną Unią Wolności) blok „Lewica i Demokraci”, natomiast w 2010 roku wystawił kandydatów pod własnym szyldem. Kolejnymi dwoma komitetami, które *de facto* uznać można za jeden były „PO PROSTU OLSZTYN” oraz komitet wyborczy Czesława Jerzego Małkowskiego. Zarówno w wyborach w 2006, jak i w 2010 roku, głównym

i najważniejszym spoiwem tych komitetów była osoba charyzmatycznego prezydenta Czesława Jerzego Małkowskiego.

Ze względu na proporcjonalną ordynację i 5% próg wyborczy, w wyborach do rad miejskich miast na prawach powiatu silną pozycję miały komitety partyjne. Potwierdza to przykład Olsztyna, w którym komitety dużych ogólnopolskich partii politycznych regularnie zdobywały mandaty. Skład rady miasta uzupełniały ponadto komitety lokalne. W 2002 roku były to komitety związane z działaczami rad osiedli, prezesami spółdzielni mieszkaniowych, lokalnymi społecznikami i przedsiębiorcami. Ich miejsce począwszy od roku 2006 zajmować zaczęły komitety związane z osobami byłego bądź urzędującego prezydenta miasta.

W wyborach na prezydenta miasta w latach 2002-2009, bez względu na liczbę kandydatów ubiegających się o urząd, mieliśmy do czynienia z „silną trójką”. Największe podobieństwo wykazały wybory z 2002 i 2006 roku, kiedy to pierwszą trójkę dwukrotnie w takiej samej kolejności tworzyli: Czesław Małkowski, Jerzy Szmit i Zbigniew Dąbkowski. We wskazanym schemacie, pomimo innych nazwisk kandydatów, wpisały się również wybory z 2009 roku. Najwyższy wynik uzyskał w nich Piotr Grzymowicz, wieloletni kolega partyjny Czesława Małkowskiego z Sojuszu Lewicy Demokratycznej, radny miejski stworzonego przez byłego prezydenta lokalnego komitetu wyborczego „Po Prostu Olsztyn”, a ponadto były wiceprezydent Olsztyna i zastępca Małkowskiego. Przejął on niejako elektorat odwołanego prezydenta, choć zaznaczyć należy, że od dłuższego czasu od zakończenia współpracy obu panów wyraźnie się od byłego prezydenta dystansował⁶⁸. Miejsce w drugiej turze wyborów zapewnił sobie również Krzysztof Krukowski, kandydat przed wyborami szerzej nieznany, swoje szanse wyborcze opierający na przynależności partyjnej do Platformy Obywatelskiej i efekcie „świeżości”, a także poparciu centrali partyjnej. Trzeci rezultat uzyskał Jerzy Szmit z Prawa i Sprawiedliwości.

W wyborach w 2010 roku obraz ukształtowany w latach 2002-2009 uległ zmianie. Stało się to za sprawą zaskakującego powrotu na lokalną scenę polityczną odwołanego w referendum byłego prezydenta miasta – Czesława Jerzego Małkowskiego. Ukształtowany w poprzednich latach schemat walki trzech silnych kandydatów, za którymi stały różne komitety wyborcze, zamienił się w starcie przeciwników i sympatyków byłego prezydenta, budzącego skrajne oceny i emocje. Na plan dalszy zeszły w tych wyborach kwestie przynależności partyjnej, czego skutkiem były słabe wyniki reprezentantów dwóch największych partii ogólnopolskich – Janusza Cichonia z Platformy Obywatelskiej oraz Jerzego Szmita z Prawa i

⁶⁸ <http://www.olsztyn.com.pl/wiadomosc,4214,spowiedz-zdymisjonowanego-wiceprezydenta.html>

Sprawiedliwości, którzy w wyborach uzyskali kolejno 13,39% i 8,55% głosów. Niespodzianką była wygrana w pierwszej turze Czesława Jerzego Małkowskiego (tab. 9).

Tab. 9. Wyniki wyborów prezydenckich w Olsztynie w latach 2002-2010: zwycięzcy i ich główni kontrkandydaci.

	2002 (1)	2002 (2)	2006	2009 (1)	2009 (2)	2010 (1)	2010 (2)
Cichoń Janusz	-	-	-	-	-	13,39	-
Dąbkowski Zbigniew	14,11	-	17,67	-	-	-	-
Grzymowicz Piotr	-	-	-	39,31	60,16	36,32	53,28
Krukowski Krzysztof	-	-	-	28,33	39,84	-	-
Małkowski Czesław	36,84	51,32	51,72	-	-	38,66	46,72
Szmit Jerzy	15,49	48,68	20,38	19,02	-	8,55	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Kampania wyborcza podczas drugiej tury wyborów była bardzo agresywna. Elementy politycznej stanowiły donosy, kolportaż dyskredytujących materiałów wyborczych czy zawiadomienia kierowane przez sztaby do organów ścigania⁶⁹. Urzędujący prezydent miasta Piotr Grzymowicz uzyskał poparcie większości swoich kontrkandydatów z pierwszej tury, a także przedstawicieli kultury, działaczy społecznych oraz opinii publicznej, w tym tej na szczeblu krajowym. Poparcia udzielił mu nawet były prezydent RP – Aleksander Kwaśniewski⁷⁰. Szerokim echem odbił się dramatyczny apel znanego prezentera Piotra Bałtroczyka wzywającego olsztynian do niegłosowania na zhańbionego w jego opinii Czesława Małkowskiego⁷¹. Negatywna kampania prowadzona względem Małkowskiego ostatecznie przeważała nad mobilizacją jego elektoratu wyborczego.

Pewną ciekawostką jest fakt startu we wszystkich wymienionych wyborach Jerzego Szmita, nazywanego w kuluarach lokalnej polityki „wiecznym kandydatem na prezydenta Olsztyna”. Kandydat Prawa i Sprawiedliwości o funkcję prezydenta miasta ubiegał się aż czterokrotnie, za każdym razem bezskutecznie. W międzyczasie dwukrotnie jednak uzyskał mandat parlamentarny – senatorski w 2005 i poselski w 2011 roku.

⁶⁹ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/279294,Policja-w-drukarni-a-kampania-trwa>

⁷⁰ <http://wybory.onet.pl/samorzadowe-2010/aktualnosci/olsztyn-wybory-pod-znakiem-seksafery,1,4014957,aktualnosc.html>

⁷¹ P. Najsztub, *Obywatel Bałtroczyk*, Wprost, 12-12.2010.

Bibliografia

Literatura

1. Bułajewski S., *Odmienność ustrojowa rady w mieście na prawach powiatu* [w:] Chmaj M. (red.), *Status prawny rady gminy*, Wydawnictwo Difin, ISBN9788376415963, Warszawa 2012.
2. Bury A., *Budżety miast na prawach powiatu* [w:] Wróbel S., *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, ISBN9788372052667, Poznań-Chorzów 2008.
3. Kowalewski M., Skandal w magistracie, Rzeczpospolita, 21.01.2008.
4. Najsztab P., Obywatel Bałtroczyk, Wprost, 12.12.2010.
5. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2010 r. Stan w dniu 31 XII, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

Źródła prawne

6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
7. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984).
8. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).
9. Uchwała nr LXIII/728/10 Rada Miasta Olsztyn z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXIV/939/02 Rady Miasta Olsztyn z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie podziału miasta na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu (Dz. Urz. Woj. Warm-Maz 2010 nr 108 poz. 1590).

Źródła internetowe

10. <http://www.olsztyn.com.pl/wiadomosc,4214,spowiedz-zdymisjonowanego-wiceprezydenta.html> (dostęp: 28.06.2019 r.).
11. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/279294,Policja-w-drukarni-a-kampania-trwa> (dostęp: 28.06.2019 r.).
12. <http://wybory.onet.pl/samorzadowe-2010/aktualnosci/olsztyn-wybory-pod-znakiem-seksafery,1,4014957,aktualnosc.html> (dostęp: 28.06.2019 r.).
13. <https://wybory2002.pkw.gov.pl/> (dostęp: 28.06.2019 r.).
14. <https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/wynikiWbp2Tura.html> (dostęp: 28.06.2019 r.).
15. <https://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/000000.html> (dostęp: 28.06.2019 r.).

Spis tabel

Tab. 1. Wykaz okręgów wyborczych oraz liczba wybieranych radnych.

Tab. 2. Uprawnieni do głosowania, frekwencja i odsetek ważnych głosów w wyborach samorządowych w Olsztynie w latach 2002 – 2010 (liczby w nawiasach oznaczają odpowiednio dane dla pierwszej i drugiej tury głosowania).

Tab. 3. Liczba komitetów oraz kandydatów uczestniczących w wyborach samorządowych Olsztynie w latach 2002 – 2010.

Tab. 4. Liczba mandatów uzyskanych w 2002 roku przez komitety wyborcze do rady miasta Olsztyna.

Tab. 5. Liczba mandatów uzyskanych w 2006 roku przez komitety wyborcze do rady miasta Olsztyn.

Tab. 6. Liczba mandatów uzyskanych w 2010 roku przez komitety wyborcze do rady miasta Olsztyn.

Tab. 7. Liczba kandydatów w wyborach prezydenta miasta w latach 2002-2010.

Tab. 8. Liczba mandatów uzyskanych przez poszczególne komitety w wyborach do rady miasta w latach 2002-2010.

**Mateusz Andrzejewski, Determinanty rozwoju
regionalnego - ujęcie współczesne w odniesieniu do Polski**

**Mateusz Andrzejewski, Determinants of regional
development - a contemporary approach to Poland**

Streszczenie

Pojęcie regionu, chociaż współcześnie często używane, jest trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Po pierwsze jest ono używane w odniesieniu do bardzo różnej skali przestrzennej. Z jednej strony regionem bywa nazywana gmina, czyli bardzo mała jednostka przestrzenna, z drugiej używane jest sformułowanie region Europy Środkowo-Wschodniej, czy region Morza Bałtyckiego. Dodatkową trudność, w próbie zdefiniowania pojęcia regionu, nastręcza fakt, że termin region można postrzegać na trzy sposoby – jako narzędzie badania (np. części obszaru, dla których gromadzi się dane statystyczne), jako przedmiot poznania (wyodrębnienie części obszaru, na którym obiekty i zjawiska wykazują charakterystyczne właściwości) oraz jako narzędzie działania (organizowanie i zarządzanie w ramach części obszaru działalności społeczno-gospodarczej). Celem opracowania jest przedstawienie rozważań na temat: jakie czynniki determinują i jakie mają zastosowanie na większą skalę jeśli chodzi o nowy paradygmat rozwoju regionalnego. Chodzi tu głównie m.in. o kształtowanie konkurencyjności i czynników mających na nią wpływ, takich jak: innowacje, sieci, jakość kapitału ludzkiego i przedsiębiorczość.

Abstract

The concept of a region, although often used today, is difficult to define unequivocally. First, it is used for a very different spatial scale. On the one hand, the region is called a commune, ie a very small spatial unit, on the other the wording of the region of Central and Eastern Europe or the Baltic Sea region is used. An additional difficulty, in an attempt to define the concept of a region, is the fact that the term region can be perceived in three ways - as a research tool (eg part of the area for which statistical data is collected), as a subject of cognition (separating a part of the area where objects and phenomena show characteristic properties) and as a tool for action (organization and management within a part of the area of socio-economic activity). The aim of the publication is to present considerations, which may apply on a larger scale as a new paradigm of regional development. It depends on competitiveness and shaping factors such as: innovations, networks, quality of human capital and entrepreneurship.

Słowa kluczowe

Determinanty, region, innowacje, kapitał

Key words

Determinants, region, innovation, capital

Wstęp

Pojęcie regionu, chociaż współcześnie często używane, jest trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Po pierwsze jest ono używane w odniesieniu do bardzo różnej skali przestrzennej. Z jednej strony regionem bywa nazywana gmina, czyli bardzo mała jednostka przestrzenna, z drugiej używane jest sformułowanie region Europy Środkowo-Wschodniej, czy region Morza Bałtyckiego, czyli regionem określana jest stosunkowo bardzo duża jednostka przestrzenna. Wspomniane sytuacje mogą prowadzić do różnych nieporozumień, dlatego czasami używa się określeń doprecyzowujących: makroregion, mezoregion, mikroregion, region podstawowy, subregion, podregion czy region I bądź II stopnia – tak by wyeksponować zróżnicowaną wielkość powierzchni regionów.⁷²

W Polsce badania na temat problematyki regionalnej i regionu rozpoczęły się stosunkowo późno (później niż w innych krajach, bo dopiero na początku XX wieku). Pierwszym badaczem, który na ziemiach polskich dokonał ogólnego i całościowego opracowania tych zagadnień był geograf W. Nałkowski (1856–1911). Zagadnieniami związanymi z badaniami regionalnymi zajmowali się również między innymi J. Smoleński (1881–1940) oraz S. Łencewicz (1889–1944). Typy krajobrazów były głównym kryterium kształtowanych wówczas projektów podziałów regionalnych. W miarę upływu czasu wzbogacono je o kryteria gospodarcze, ludnościowe, administracyjne i te związane ze strukturą osadniczą. W okresie międzywojennym nastąpiło rozpropagowanie pojęcia regionu i jego klasyfikacji. Godzi się w tym miejscu zauważyć dodatkowe wartości ukształtowane w licznych dyskursach naukowych na temat regionów gospodarczych, jaki inicjowali S. Z. Rutkowski i W. Wakar w latach 1927 i 1928.^{73 74}

Zgodnie z definicją Słownika języka polskiego „rozwój” jest to: „Przechodzenie ze stanów mniej doskonałych do stanów bardziej doskonałych”. Jednakże definicja ta nie odpowiada na dwa podstawowe pytania, a mianowicie: Komu rozwój ma służyć? Jakie powinien spełniać kryteria? Bez uwzględnienia odpowiedzi na powyższe pytania kategoria rozwój zdezonizowana zostanie do kategorii postęp. Należy podkreślić, że kategoria postęp nie jest i ze swej natury nie może być równoznaczna czy utożsamiana z kategorią rozwój, gdyż jej specyfika polega na tym, że sama w sobie jest neutralna etycznie, a jej użyteczność może służyć rozwojowi, bądź go uniemożliwiać. W historii ludzkości nie raz mieliśmy do czynienia z

⁷² Kosiedowski W.(red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” Toruń 2005, s. 18.

⁷³ Berezowski S., *Regionalizacja społeczno-gospodarcza*, Warszawa 1998, s. 16–18.

⁷⁴ Ibidem, s. 42–44.

eksperymentami, które niewątpliwie były postępem, ale niewiele miały wspólnego z rozwojem. Przyjmujemy, że kryteriami dla kategorii rozwój są: aksjologia, reguły powszechnego postępowania, w tym prawo naturalne. Na ich fundamencie budowane jest prawo stanowione, normy instytucjonalne. Są one warunkiem koniecznym dla zapewnienia szeroko rozumianego ładu. Tym, którzy powątpiewają w potrzebę uwzględniania owych kryteriów, jako bezwzględnie koniecznych w procesach urzeczywistniania rozwoju, bądź tym, którzy te kryteria z ironią bagatelizują – za Z. Bauman'em: *„Żadna potworność dokonana przez niemieckich lekarzy, czy niemieckich technokratów nie klóciła się z przekonaniem, że wartości mają charakter subiektywny, nauka zaś ze swej strony natury pozostaje instrumentalna i wolna od wartości”*.⁷⁵

Pojęcie rozwoju gospodarczego nie jest łatwe do zdefiniowania. Warto zauważyć, iż wzrost gospodarczy jest procesem tworzenia i powiększania rzeczywistych rozmiarów produktu społecznego. Oznacza to zwiększenie produkcji dóbr i usług wytwarzanych w danym kraju i w danym czasie i jest on synonimem wzrostu gospodarczego⁷⁶. Rozwój w aspekcie terytorialnym jest pojęciem szerszym od pojęcia wzrostu, który rozumiany jest jako zmiana stricte ilościowa. Tak więc rozwój obejmuje zmiany zarówno ilościowe jak i jakościowe⁷⁷. Proces ten oprócz zmian strukturalnych obejmuje towarzyszące tym zjawiskom zmiany instytucji i stosunków ekonomicznych⁷⁸. Zmiany te można rozpatrywać w ujęciu procesowym lub celowym. Rozwój w ujęciu procesowym polega na rozpatrywaniu go jako zespołu dynamicznych procesów, które generują charakter, i tempo zmian⁷⁹. W ujęciu celowym oznacza ciąg zmian ukierunkowany na osiągnięcie zamierzonego stanu. Wyraża się on najczęściej w polepszeniu warunków i jakości życia człowieka, choć należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że niektóre z tych elementów mają charakter niemierzalny. Z tych powodów w literaturze przedmiotu często różnicuje się pojęcia wzrostu i rozwoju, mówiąc o wzroście gospodarczym i rozwoju społeczno-ekonomicznym.

⁷⁵ Bauman Z., *Nowoczesność i zagłada*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2009, s. 42.

⁷⁶ Nazarczuk J.M., Marks-Bielska R., *Wzrost i rozwój gospodarczy*, [w:] R. Kisiel, R. Marks- -Bielska (red.), *Polityka gospodarcza: zagadnienia wybrane*, Olsztyn 2013, s. 40.

⁷⁷ Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] W. A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 88–89.

⁷⁸ Klamut M., *Poszukiwanie ścieżki trwałego wzrostu*, [w:] W. B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 196.

⁷⁹ Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Kraków 2007, s. 13.

Charakterystyka dwóch wiodących koncepcji rozwoju, tj. globalizacji oraz rozwoju zrównoważonego i trwałego.

Relacja pomiędzy procesem globalizacji a rozwojem zrównoważonym może przybierać dwie formy: jako procesy alternatywne, i jako procesy uzupełniające, gdy dotyczą tej samej skali, tego samego podmiotu. Obydwa procesy korzystają z trzech kapitałów: ekonomicznego, ludzkiego i przyrodniczego. Różnica leży w relacjach między kapitałami, w ich hierarchizacji oraz w kryteriach wyceny ich użyteczności. Należy bowiem kierować się zasadą rzymską: *bene intelligit, qui bene distingvit*". Doprowadziło to do dychotomicznego podziału, bowiem cecha globalności procesu globalizacji i globalności rozwoju zrównoważonego została potraktowana jako zmienna egzogeniczna dla obydwu procesów. Jeżeli potraktujemy cechę globalność jako zmienną endogeniczną dla obydwu procesów wówczas procesy te będą na siebie zachodzić. Podziału dokonano z punktu przyjętych definicji. Zgadza się, że jeśli przyjąć inną definicję globalizacji i rozwoju zrównoważonego wówczas zakres analizy uległby zmianie.⁸⁰

Z punktu widzenia nauk ekonomicznych najistotniejsze znaczenie ma region, którego wyodrębnienie następuje na podstawie kryteriów gospodarczych 12. Najogólniej formułując, „region ekonomiczny to obszar o określonej specjalizacji gospodarczej, będącej wynikiem wykorzystania endo- i egzogenicznych czynników rozwoju”.⁸¹ Jest to terytorialny kompleks produkcyjno-usługowy, wyróżniający się wśród otaczających obszarów swoistymi formami zagospodarowania. Spełnia następujące warunki: jest częścią większego terytorium, ma określoną specjalizację produkcyjno-usługową w ramach całego kraju, ma co najmniej jeden ośrodek miejski i stanowi obszar przestrzennie zwarty.⁸²

Bazując na teoretycznych rozważaniach, legislacji polskiej i unijnej akcentuje się współcześnie jego znaczenie w sensie administracyjnym, ze względu na to, iż to przede wszystkim władze administracyjne poszczególnych regionów – samorządy terytorialne, w polskich uwarunkowaniach, zarządzają instrumentami polityki regionalnej i to właśnie na nich spoczywa główna odpowiedzialność za rozwój danego terytorium, prowadzenie statystyki regionalnej, budowanie strategii rozwoju, przestrzennych planów zagospodarowania województwa i inne. Jednostki terytorialne administracyjnego podziału kraju są w statystyce podstawą grupowania wielu danych o różnych zjawiskach społeczno-gospodarczych, co bardzo ułatwia proces pozyskiwania informacji, ale również są obszarami działania regionalnych i

⁸⁰ Piontek F., *Spór wokół kategorii rozwój i rozwój zrównoważony – jego konsekwencje dla teorii i praktyki*, w Problemy w ekologii, 2006, nr 6

⁸¹ Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 79

⁸² Fajferk A., *Region ekonomiczny i metody analizy regionalnej*, Warszawa 1966, s. 9

lokalnych organów władzy i administracji. Posługiwanie się podziałem administracyjnym umożliwia dostosowanie do układu terytorialnego ustaleń polityki ekonomicznej państwa, przekazywanie różnych zadań do wykonania właściwym terytorialnie organom administracji, a także włączanie do programowania i realizacji polityki gospodarczej regionalnych oraz lokalnych organów władzy samorządowej.⁸³

Próba konstrukcji modeli rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze lokalnym.

Punktem wyjścia była definicja kategorii „*jakość*”, którą określono jako spełnienie obiektywnych norm aksjologicznych przy jednoczesnym zaspokojeniu jednostki w stopniu co najmniej zadawalającym. Wskazano na dwie drogi uzyskiwania korzyści ekonomicznych w przedsiębiorstwie: minimalizacja kosztów: obniżanie głównie kosztów społecznych i środowiskowych, uruchomienie mechanizmu przepływów gospodarczych. Następnie podjęto próbę konstrukcji dwóch modeli rozwoju: niszy i wyspy szans.⁸⁴

Model tzw. „wyspy szans” pozwala na: zabieganie o konkurencyjność wobec zewnętrznych inwestorów, a w szczególności przez osłabianie stawianych im wymogów; stawianie sobie celów rozwoju, które przekraczają lokalne możliwości; osiąganie zysków krótkookresowych i za wszelką cenę; sieciowość ukierunkowana międzynarodowo. Model rozwoju realizowany w ramach „niszy” to: procesy wytwarzania ukierunkowane są na zapewnienie ładu, a zysk jest jednym z priorytetów, zajmującym miejsce trzecie po przetrwaniu i inwestycje i rozwój; angażowanie kapitału lokalnego w proces rozwoju i zapewnianie trwałości procesu; kierowanie się na szczeblu gminy (i państwa) efektywnością społeczną, a na szczeblu podstawowym (prywatnym) zintegrowaną efektywnością: ekonomiczną, ekologiczną i społeczną; sieciowość ukierunkowana i umocowana lokalnie, otwarta na współdziałanie zewnętrzne.⁸⁵

Wzrost przepływów powinien także przekładać się – w sposób pośredni i bezpośredni – na dochody obszaru lokalnego. Bezpośrednio poprzez wzrost wpływów podatkowych (głównie uzyskiwany przez wzrost liczby podmiotów uczestniczących na rynku) oraz pośrednio – poprzez ograniczenie wydatków gminy. Odnotowuje się bowiem następującą relację, że im społeczeństwo jest bogatsze tym mniej korzysta z pomocy publicznej i bardziej jest skłonne do aktywnego udziału w życiu społecznym. Zjawisko wykluczenia ludzi może być

⁸³ Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 281.

⁸⁴ Piontek B., *Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego*, wyd. II, Wyd. Hyla, Bytom 2006.

⁸⁵ Ibidem.

sporadyczne i nie można z niego czynić reguły, np. w wyniku wolnej konkurencji, którą ogłasza się nadrzędnym priorytetem.⁸⁶

„Rozwój regionalny” stosowany jest powszechnie dla prezentacji wielowymiarowych zmian ilościowych i jakościowych w regionalnym przekroju terytorialnym kraju.⁸⁷ W rozważaniach teoretycznych i praktycznej działalności efekty rozwoju regionalnego utożsamiane są przede wszystkim ze: wzrostem relatywnego znaczenia regionu w układzie kraju, wzrostem efektywności gospodarowania (optymalizacją warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych), poprawą poziomu życia mieszkańców, niwelacją zróżnicowania wewnątrz- oraz międzyregionalnego, podnoszeniem konkurencyjności regionów, w tym sposobie wdrażania innowacyjności. Przedstawione powyżej grupy identyfikatorów rozwoju regionalnego wymagają uszczegółowienia poszczególnych regionów wymaga właściwego doboru metod i narzędzi badawczych. Brak jest nadal w tym względzie powszechnie uznanych, uniwersalnych rozwiązań. Właściwy dobór mierników powinien uwzględniać zarówno zakres przestrzenny oceny, jak i jej zakres czasowy i merytoryczny, a przede wszystkim jej cel. Szczególne utrudnienia napotykają próby stosowania skwantyfikowanych ujęć tego zjawiska. W literaturze przedmiotu można spotkać różne typy mierników oceny poziomu rozwoju regionalnego. Różni badacze proponują rozmaite rozwiązania w tym zakresie, z zastosowaniem od kilku do kilkudziesięciu mierników.⁸⁸

Ciekawym wydają się rozważania M. Obrębalskiego, który uważa, że determinanty (ich mierniki) rozwoju regionalnego można, z punktu widzenia możliwości ich skwantyfikowania, podzielić na pięć podstawowych grup: mierzalne w jednostkach fizycznych (zaludnienie, liczba pracujących, liczba bezrobotnych, liczba podmiotów gospodarczych itp.), mające się wyrazić w ujęciu finansowym (wynagrodzenia, wartość środków trwałych, wartość inwestycji itp.), dające się wymierzyć w miarach technicznych, ale niewycenialne (odległość od granicy państwa, natężenie hałasu, poziom zanieczyszczenia wód i powietrza atmosferycznego itp.), niemierzalne ale identyfikowalne na tyle, że można w sposób jednoznaczny i obiektywny wyróżnić sytuacje lepsze i gorsze (np. z punktu widzenia zdrowotności mieszkańców), niemierzalne i identyfikowalne na podstawie odczuć subiektywnych (np. walory estetyczne i krajobrazowe).⁸⁹

⁸⁶ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: *Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* - projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2009.

⁸⁷ Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006, s. 26.

⁸⁸ Obrębalski M., *Rozwój regionalny – identyfikacja, pomiar i ocena*, [w:] E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2002, s. 13.

⁸⁹ Ibidem, s. 14

Pomiary regionów w Polsce z podziałem na województwa

W zakresie pomiaru poziomu rozwoju poszczególnych regionów podejmowane są różne próby stosowania ujęć skwantyfikowanych. W takich badaniach wysoką przydatnością wyróżniają się metody porządkowania liniowego. Ich zadaniem jest ustalenie kolejności obiektów (np. regionów, powiatów, miast, gmin) lub ich zbiorów według określonego kryterium pomiaru. Podstawowym narzędziem stosowanym w metodach porządkowania liniowego jest syntetyczny miernik osiągniętego poziomu rozwoju, będący funkcją agregującą informacje cząstkowe, zawarte w poszczególnych atrybutach (miernikach) oceny. Zestawienie cząstkowych (dziedzinowych) ocen poziomu rozwoju regionalnego pozwala w konsekwencji na ocenę ogólną (globalną). Z taka próbą oceny poziomu rozwoju regionalnego nierozzerwalnie wiąże się konieczność dysponowania odpowiednimi informacjami statystycznymi. Istotną rolę odgrywają w tym miejscu służby statystyki publicznej (GUS i urzędy statystyczne), które poprzez system badań statystycznych, gromadzenia, a następnie przetwarzania i udostępniania informacji statystycznych wspomaga, choć w różnym stopniu (zależnie od dziedziny życia) dokonywanie ocen poziomu rozwoju regionalnego.⁹⁰ Ważnym z punktu widzenia strategii rozwoju regionów/województw są zmiany struktury wieku ludności i ich wpływ na zasoby pracy w Polsce. Według danych GUS, zauważa się, że w 2030 r. liczba ludności w grupie 15–24 lata będzie niższa o ponad 2,1 mln od tej odnotowanej w 2010 r. Natomiast w prognozowanym okresie nastąpi wzrost odsetka osób w takich grupach wiekowych jak 55–67 (Tabela nr 1)⁹¹.

Tabela 1. Udział osób w wieku 55–67 lat według województw oraz grup kwartylowych w roku 2010 i 2030.

Województwo	2010	2030	Zmiana pomiędzy 2010 i 2030
Dolnośląskie	16,12	18,48	2,36
Kujawsko-pomorskie	15,27	18,55	3,28
Lubelskie	16,37	20,63	4,26
Lubuskie	17,61	19,15	1,54
Łódzkie	16,48	18,90	2,42
Małopolskie	16,63	18,66	2,03
Mazowieckie	17,23	18,94	1,71
Opolskie	15,25	19,10	3,85
Podkarpackie	16,60	18,84	2,24
Podlaskie	18,16	19,48	1,32
Pomorskie	16,07	18,65	2,58

⁹⁰ Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006, s. 27–28.

⁹¹ Podogrodzka M., *Nowe uwarunkowanie demograficzne wyzwaniem dla rynku pracy w Polsce*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 36, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015, s. 354.

Śląskie	14,99	19,48	4,49
Świętokrzyskie	16,98	19,11	2,13
Warmińsko-Mazurskie	14,84	19,01	4,17
Wielkopolskie	16,20	18,67	2,47
Zachodniopomorskie	17,67	20,06	2,39

Źródło: M. Podogrodzka, *Nowe uwarunkowanie demograficzne wyzwaniem dla rynku pracy w Polsce*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 36*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015, s. 354.

Dla urzeczywistniania rozwoju lokalnego we wszystkich jego wymiarach gmina powinna korzystać z instrumentów, które pogrupowano w następujące bloki infrastruktury: planistyczna, finansowa, przestrzenna, gospodarcza, instytucjonalna, społeczna, informacyjna. Ich stosowanie warunkuje realizację priorytetów i dobre gospodarowanie. Dorobek polityki gospodarczej (a w tym instrumenty) koncentruje się przede wszystkim na władzy państwowej, a adresowanie tych instrumentów do pionu władzy samorządowej jest raczej słabsze, a nawet marginalne (oddzielna dyscyplina), sektorowo i błędnie przypisuje się im daleko idący interwencjonizm. Instrumenty te mogą być wykorzystywane w warunkach rynkowych.⁹²

Podsumowanie

Współcześnie wśród demograficzno-społecznych determinant specjalizacji regionalnych najczęściej wymienia się: czynniki demograficzne, kapitał ludzki, styl życia, kształcenie wysoko wykwalifikowanych pracowników, których potrzebuje rynek pracy. Czynniki demograficzne – co prezentuje treść tabeli – określające potencjał ludnościowy województwa, a tym samym zasoby pracy potrzebne do rozwoju specjalizacji regionalnych. Godzi się jednak zauważyć, iż większość województw traktuje te czynniki w sposób tradycyjny, przez co następuje proces starzenia się społeczeństwa w regionach traktowane są jako destymulanty rozwoju. W dalszych rozważaniach, co warto podkreślić, zastosowanie na większą skalę będzie miał nowy paradygmat rozwoju regionalnego. Zależy on od konkurencyjności i czynników ją kształtujących takich jak: innowacje, sieci, jakość kapitału ludzkiego i przedsiębiorczość. Zakłada się zatem, że zastosowanie winny mieć: teorie produktu podstawowego, teorie obfitości zasobów, koncepcja elastycznej produkcji oraz teoria rozwoju endogenicznego – odnoszące się do zasobów firmy oraz społecznych regionu, województw. W gospodarowaniu należy poszukiwać nowej jakości i nowych ścieżek rozwoju. Układem wspierającym globalne rozwiązania jest układ niszy. Model niszy jest próbą równoważenia

⁹² B. Piontek, *Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego*, wyd. II, Wyd. Hyla, Bytom 2006.

gospodarki globalności i gospodarki bliskości. Należy wskazać na procedury programowania rozwoju jako na warunek konieczny dla urzeczywistniania rozwoju:

1. Ekonomiczna, przyrodnicza i społeczna diagnoza i waloryzacja badanego układu lokalnego we wszystkich sferach rozwoju,
2. Określenie sieciowości gospodarki danego układu lokalnego,
3. Analiza słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń układu lokalnego (tzw. analiza strategiczna metodą SWOT (układ pionowy i poziomy),
4. Poszukiwanie i tworzenie nisz rozwojowych,
5. Wybór priorytetów a w tym desegregacją ustalonych priorytetów na zadania priorytetowe: Co? Dlaczego? Gdzie? Jak? Kiedy? Kto? Za ile?,
6. Określenie warunków realizacyjnych, zasad monitorowania realizacji programu a także określenie źródeł zasilania finansowego.

Bibliografia

Literatura

Bauman Z., *Nowoczesność i zagłada*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2009.

Berezowski S., *Regionalizacja społeczno-gospodarcza*, Warszawa 1998.

Fajferek A., *Region ekonomiczny i metody analizy regionalnej*, Warszawa 1966.

Klamut M., *Poszukiwanie ścieżki trwałego wzrostu*, [w:] W. B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006.

Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” Toruń 2005.

Nazarczuk J.M., Marks-Bielska R., *Wzrost i rozwój gospodarczy*, [w:] R. Kisiel, R. Marks-Bielska (red.), *Polityka gospodarcza: zagadnienia wybrane*, Olsztyn 2013.

Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Kraków 2007.

Obrębalski M., *Rozwój regionalny – identyfikacja, pomiar i ocena*, [w:] E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2002.

Piontek B., *Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego*, wyd. II, Wyd. Hyla, Bytom 2006.

Piontek F., *Spór wokół kategorii rozwój i rozwój zrównoważony – jego konsekwencje dla teorii i praktyki*, w Problemy w ekologii, 2006, nr 6

Podogrodzka M., *Nowe uwarunkowanie demograficzne wyzwaniem dla rynku pracy w Polsce*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 36, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015.

Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006.

Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.

Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006.

Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] W. A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.

Raporty

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: *Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* - projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2009.

Spis tabel

Tabela 1. Udział osób w wieku 55–67 lat według województw oraz grup kwartylowych w roku 2010 i 2030..... 66

Kawa Jerzy, Skonieczek Andrzej, Negatywne aspekty reformy administracji samorządowej w Polsce

Kawa Jerzy, Skonieczek Andrzej, Negative aspects of the reform of local government administration in Poland

Streszczenie

Problematyka reformy samorządowej w Polsce, jej negatywnych aspektów jest tak szeroka w swoim zakresie, że nie sposób w pełni zawrzeć w niniejszym opracowaniu jej pełnej analizy. W pierwszej części niniejszego opracowania przedstawiono podstawowe informacje dotyczące reformy samorządowej, definicje pojęć z nią związanych oraz jej cele. W drugiej części przytoczono kilka przykładów patologii w strukturach i działaniu administracji jako ewidentne negatywne zjawiska obserwowane w instytucjach administracji samorządowej. W dalszej części opracowania przedstawiono problem dość kontrowersyjny, dotyczący celowości istnienia i funkcjonowania powiatów, który jest tematem do ciekawszej analizy porównawczej pozytywów i negatywów istnienia tego rodzaju struktur administracyjnych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, reforma samorządowa, województwo, powiat

Abstract

The issues of local government reform in Poland and its negative aspects are so broad in scope that it is impossible to fully include its full analysis in this study. The first part of this study presents basic information about local government reform, definitions of concepts related to it and its goals. The second part cites several examples of pathology in the structures and operation of administration as evident negative phenomena observed in local government administration institutions. The next part of the study presents a rather controversial problem regarding the purposefulness of existence and functioning of poviats, which is a topic for an interesting comparative analysis of the positives and negatives of the existence of such administrative structures.

Keywords: local government, local government reform, voivodship, powiat

Wstęp. Istota problemu samorządowej reformy ustrojowej.

Administracja publiczna ze swej natury podlega nieustannym przeobrażeniom i modernizacji, a procesy jej reformowania mają charakter nieustający. Reformy te przeprowadzane są na różnych poziomach i mają nierówne znaczenie dla funkcjonowania struktur państwa. Warto przypomnieć iż decentralizacja to „ustawowe przeniesienie odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne nienależące do scentralizowanej administracji rządowej”⁹³. Dla polskiej administracji niewątpliwie największe znaczenie miała reforma z 1990 roku, przywracająca samorząd terytorialny po 40-letnim nieistnieniu za czasów Polski Ludowej. Kolejna reforma z 1998 roku to kontynuacja wprowadzonych zmian i ich rozszerzenie jako jedno z czterech przedsięwzięć premiera Jerzego Buzka. Reforma ta weszła w życie 1-go stycznia 1999 roku i wprowadziła trójstopniową strukturę podziału terytorialnego. Najważniejszym jej celem było uwolnienie rządu od zarządzania sprawami lokalnymi i regionalnymi co pozwoliło na wprowadzenie kolejnych reform sektorowych. Dokonując transferu kompetencji do jednostek samorządu terytorialnego dążono do wzmocnienia samorządności , usprawnienia działań władzy w terenie , przybliżania jej do obywatela, realizując postulat państwa pomocniczego⁹⁴.

Głównym założeniem reformy była niewątpliwie decentralizacja władzy państwowej, kontynuacja zmian zapoczątkowanych do 1990 roku. Pojawiła się konieczność uporządkowania terytorialnej organizacji państwa w postaci bardziej przejrzystego zrozumiałego podziału i racjonalizacja struktur organizacyjnych. Zmierzano do demokratyzacji kraju a kontrola obywatelska władz samorządowych była wyraźnym prawnym instrumentem demokratycznym.

⁹³H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 1998 r., ,s. 123

⁹⁴Jowanka K. Jakubek, *Reforma administracji publicznej z perspektywy minionej dekady*, s.1

Reformatorzy stanęli przed wyborem najbardziej korzystnego modelu nowego podziału terytorialnego. Pierwszy wariant zakładał utworzenie trzech szczebli: gmina-powiat-województwo. Głównym założeniem było brak hierarchicznego podporządkowania pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi oraz zapewnienie obywatelom równego dostępu do organów administracji lokalnej oraz wpływ na obsługujące ich instytucje.

Drugi wariant zakładał pozostawienie *status quo*, czyli gmin i województw w kształcie z 1998 r., wraz z rejonami i okręgami administracji ogólnej i administracji specjalnych. Ten czterostopniowy podział przecinających się jednostek i kompetencji nieuchronnie blokowałby modernizację administracji i utrzymywał centralizację władzy państwowej, jak również przewagę systemu zarządzania resortowego nad zarządzaniem terytorialnym. Nie przewidywał także możliwości prowadzenia polityki regionalnej na niższym szczeblu i nie dawał impulsu do reformy finansów publicznych. Dyskusja sprowadziła się więc do odpowiedzi na pytanie – reformować, czy nie reformować? Reforma dokonała się.

Decentralizacja pozwoliła na wyzbycie się przez państwo odpowiedzialności za bieżące zarządzanie sprawami publicznymi, przekazując te sprawy w ręce samorządów. Dopiero wtedy możliwe stało się dokończenie przebudowy centrum politycznego i administracyjnego państwa, z położeniem nacisku na obsługę spraw strategicznych.

Reforma spotkała się, co zrozumiałe, z pewnymi głosami krytycznymi. Podnoszono argumenty, że niepotrzebnie wprowadza chaos związany z tak głęboką przebudową administracji, która wcale nie funkcjonuje źle. Nie najlepiej oceniano targi polityczne odbywające się przy okazji ustalania podziału terytorialnego, krytykowano zbytnią nieugiętość lub zbytnią uległość twórców reformy. Pojawiły się nawet dość katastroficzne wizje, jak ta, że „reforma (...) wyzwoliła siły destrukcji, stwarzając szereg zagrożeń dla sprawnego

funkcjonowania państwa w wymiarze społecznym, politycznym, ekonomicznym i administracyjnym.”⁹⁵

Jednym z argumentów o negatywnym zabarwieniu było to, że nadmierna liczba utworzonych powiatów uczyniła wiele z nich jednostkami słabymi, nieefektywnymi, środki finansowe przekazane powiatom przekazywane określano jako niewystarczające, nie wyzwajające zamierzonej gospodarności czy efektywnego lokowania pieniędzy. Dodatkowo wskazywano na brak profesjonalnego przygotowania czy wysoką podatność na korupcję wśród kadry samorządowej. Przez niektórych ekspertów szczebel powiatu uważany jest zresztą w ogóle za zbędny. Sygnalizowano ponadto problem braku jednoznaczności kompetencyjnych pomiędzy administracją rządową (województwie) a samorządową (marszałkowie).

Kolejnym problemem było podporządkowanie większości administracji specjalnych organom administracji ogólnej. Było to podyktowane nową filozofią odpowiedzialności za sprawy publiczne i odejściem od koncepcji „Polski resortowej”, sterowanej przez organy centralne, co było zmorą administracji przed wprowadzeniem reformy. Pojawiają się jednak argumenty, że nie zawsze podporządkowanie wyspecjalizowanej służby czy inspekcji zwierzchnictwu organu terenowego o kompetencji ogólnej jest zasadne i celowe. Centralizacja nie w każdym przypadku jest czymś złym i nie zawsze na poziomie lokalnym lepiej widać potrzeby danej jednostki. Czasami wymogi efektywności i sprawnego zarządzania, szczególnie w aspekcie profesjonalnego działania, lepiej są spełnione przy administrowaniu na poziomie centralnym. Administracja centralna utraciła dużą część swoich kompetencji i wpływu na bieżące sprawy publiczne.

Analiza decentralizacji współczesnego państwa nie powinna pominąć ważnego problemu- stosunku narodu do polityki, gdyż ta relacja określa wartości, którymi dane społeczności kierują się na co dzień. W czasach globalizacji pojęcie

⁹⁵B Gadomska, Reforma decentralizacyjna 1998 roku w opinii ekspertów..., s.545

dobra wspólnego podlega relatywizmowi moralnemu a dla wielu orientacja światopoglądowa, a więc preferencje polityczne stanowią temat tabu.

Problem patologii w instytucjach administracji samorządowej.

Jest to szeroka tematyka i nie sposób jej przedstawić na kilku stronach niniejszego opracowania. Problematyka ta została w miarę wyczerpująco opracowana w książce pt. *Patologie w administracji publicznej* autorstwa Patrycji Joanny Suwaj, Dariusza Kijowskiego wydanej w Warszawie.

W literaturze spotkać można zwrot „konfliktu interesów”, który w ramach rządowego programu przeciwdziałaniu korupcji ujęty został w poradniku. Konflikt interesów jest chyba najczęściej spotykaną przyczyną nieestetycznych zachowań. W przypadku pracowników samorządowych mamy do czynienia z konfliktem między interesem publicznym a więc interesem ogółu jak – kraju, narodu, mieszkańców danego terenu a interesem prywatnym rozumianym jako korzyść w wymiarze osobistym (dla siebie, członków rodziny, grupy osób, znajomego itp.) Zjawisko to obejmuje trzy rodzaje konfliktów interesów; rzeczywisty, potencjalny i postrzegany. Pierwsza sytuacje występuje, gdy urzędnik jako decydent, podejmuje decyzję dla własnej korzyści. Potencjalny konflikt występuje wówczas gdy urzędnik przyjmuje prezent w zamian za pozytywne rozpatrzenie sprawy a postrzegany konflikt występuje gdy wszystko wskazuje, że pracownik urzędu wykonuje prace dla interesu publicznego jednak co do zasady myśli o interesie własnym. Jeśli takie ryzyko postrzegania konfliktu istnieje wówczas urzędnik powinien wyłączyć się z prowadzenia danej sprawy.

Korupcja wg słownika języka polskiego to : przyjmowanie lub żądanie przez pracownika państwowej lub społecznej korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa, przekupstwo, łapownictwo. Obszary życia najbardziej zagrożone korupcją wymienione w rządowym programie przeciwdziałania korupcji na lata 2014 - 2019 to; infrastruktura, informatyzacja administracji publicznej, wykorzystanie

środków unijnych, obronność, ochrona środowiska, korupcja urzędnicza. Poza obronnością każdy z pozostałych obszarów dotyczy bezpośrednio samorządów terytorialnych.

Zagrożone korupcją są również wybory samorządowe, procesy przyznawania funduszy z zamówień publicznych, wydawanie decyzji, zezwoleń oraz stanowienie prawa. Korupcja ma różne” twarze”:

- 1) przekupstwo, dzięki któremu dochodzi do rządowych zamówień, kontraktów, otrzymywania koncesji, zmiany decyzji sądu lub do uchyleń obowiązków, opłat celnych, podatkowych, innych.
- 2) kradzież, świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami budżetowymi i majątkowymi, będącymi dobrem publicznym.
- 3) faworyzowanie, protekcja, nepotyzm, kumoterstwo.
- 4) kupczenie wpływami (finansowanie wyborów lub partii politycznych w zamian za różne formy zysku czy wpływów).

W związku z zachowaniami korupcyjnymi i różnego rodzaju innymi patologicznymi sytuacjami powstawać muszą ograniczenia antykorupcyjne. Potrzeba ta wynika z pełnienia określonych funkcji i tak np. urzędnik pełniący funkcję prezydenta miasta na prawach powiatu ma narzucone obowiązki oraz ograniczenia w swojej działalności. W katalogu tym wymienione są np. obowiązek składania oświadczeń majątkowych, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, prowadzenie rejestru korzyści, przestrzeganie zasady niepołączalności funkcji (prezydenta miasta na prawach powiatu z innymi stanowiskami). Najskuteczniejszym sposobem zapobiegania , wydawałoby się że jest edukacja zmieniająca mentalność ale najprostszym sposobem zapobiegania działaniom korupcyjnym zdaje się być wymierzanie kar z górnego pułapu zakresu.

Michał Szmytkowski podkreśla, że podejście typu „miasto jest firmą może prowadzić do patologii zwłaszcza w sytuacji gdy „zarządca jednostki terytorialnej jest osobą spoza grupy radnych. Jeśli przyjmie on bowiem punkt widzenia, że jest

on menadżerem tej firmy, a obywatel jej klientem, to pomija całkowicie głos obywateli a nawet radnych w procesie decyzyjnym. Nie można uwzględniać jedynie marketingu lokalnego by zaprezentować siebie i swoje decyzje w jak najlepszym świetle. Taka postawa blokuje większość pojawiających się inicjatyw społecznych.

Można też spotkać się z tzw. zjawiskiem upartyjnienia samorządów, gdzie samorzady traktowane są jako narzędzie walki politycznej. Niestety mimo pojedynczych głosów polityków nawołujących do ponadpartyjnej współpracy oraz walki ze szkodliwymi zjawiskami w administracji rządowej i samorządowej, większość przedstawicieli partii politycznych przedkłada własne interesy ponad dobro ogółu⁹⁶.

W samorządach i organizacji samorządowej można spotkać się z wieloma dysfunkcyjnymi zjawiskami które mogą wynikać z niezależności tych struktur od struktur rządowych. Odpowiedzialność pracowników samorządowych może być efektem przepisów prawa karnego, cywilnego jak również kodeksów służbowych. Odpowiadają oni za działania korupcyjne oraz ich skutki. Konieczne dla właściwego funkcjonowania samorządów jest posiadanie odpowiedniej infrastruktury etycznej czyli zestawu procedur, instytucji, mechanizmów, uwarunkowań które będą sprzyjały wysokim standardom etycznym i właściwym zachowaniom pracowników samorządowych.

Istotne jest promowanie odpowiednich wzorców zaprojektowanych i wdrożonych do regulacji prawnych. Wskazana i nieoceniona jest aktywność obywatelska w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania działań przez urzędników.

Nieodzownym elementem jest również system kontroli i nadzoru samorządów w postaci wojewody, prezesa rady ministrów, nadzoru wewnętrznego, nadzoru RIO. Jak zauważamy aparat kontroli i nadzoru

⁹⁶Wypowiedź podczas konferencji „Obywatele w samorządzie” w dniu 28.09.2015

samorządu terytorialnego jest niezbędny dla utrzymania szeroko rozumianego porządku i jest zdecydowanie rozbudowany. Należy podkreślić, że jest to naparstek informacji o korupcji w administracji i konieczności jej kontroli. Zjawiska te stanowią szeroką tematykę, którą warto obserwować na bieżąco i badać.

Kontrowersje na temat celowości istnienia powiatów w strukturze samorządowej oraz wady w ich funkcjonowaniu.

Jak wcześniej zauważono duża liczba powiatów w Polsce oraz sposoby ich funkcjonowania powodują, że niektóre z nich są bardzo bogate i mogą w sposób niemal perfekcyjny realizować powierzone im zadania, a inne nie są w stanie nawet w dostateczny sposób tym zadaniom sprostać.

Z danych z 2017 roku wynika iż Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2 478 gmin (302 miejskich w tym 66 miast na prawach powiatu, 621 miejsko-wiejskich oraz 1 555 wiejskich). Przykładowo: Powiat Węgorzewski w województwie Warmińsko-mazurskim zamieszkuje ok. 23.000 mieszkańców, jednakże najmniejszym powiatem pod względem liczby mieszkańców jest powiat sejneński liczący 21452 mieszkańców. Z kolei Powiat Poznański ma ok. 344.000 mieszkańców. Rozsądną granicą, która powinna decydować o byciu lub nie powiatu to 50.000 mieszkańców. Liczba mieszkańców powinna być jednym z kryteriów decydującym o bycie tej konkretnej jednostki samorządowej.

Niewielki potencjał kadrowy powoduje liczne problemy w zarządzaniu takimi placówkami jak: szpitale, szkoły średnie, czy też domy pomocy społecznej. Samorząd powiatowy ma także zazwyczaj ogromne problemy z zarządzaniem drogami zaliczanymi do kategorii powiatowej, jest to szczególnie widocznie w niewielkich powiatach, których nie stać nawet na drobne remonty posiadanych w zasobie dróg. Do obecnej chwili powiaty często pozostają w sporze z samorządem miejskim odnośnie bieżącego utrzymania dróg powiatowych, znajdujących się w granicach administracyjnych miasta.

Brak udziału powiatu w ustalaniu wysokości podatków i opłat lokalnych, co stoi w sprzeczności z art. 168 obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Niestety dotychczas tylko gmina w pełni korzysta z powyższej regulacji, ustalając wysokość m.in. podatków i opłat lokalnych. Powiaty i województwa samorządowe (poza pewnymi wyjątkami) nie mają praktycznie takich kompetencji, a dochody, jakie uzyskują z tzw. władztwa podatkowego, są symboliczne. Wiadome jest, iż podatki i opłaty lokalne to jedne z niewielu pewnych źródeł dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, dzięki którym mogą one realizować zadania własne oraz finansować niezbędne inwestycje. Jak słusznie zauważył Stanisław Bułajewski (cyt.) *ten przepis powinien być doprecyzowany tak, aby wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a nie tylko ta jedna podstawowa miały podobny wpływ na ustalanie wysokości i opłat lokalnych. W tej chwili ten przepis jest w dużej części fikcją*⁹⁷.

Działalność kolegialnego organu wykonawczego samorządu powiatowego zazwyczaj prowadzi do rozmycia odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia, oraz powoduje to, że najczęściej członkami zarządu powiatu nie są najbardziej merytorycznie przygotowani fachowcy, a politycy wywodzący się z większości rządzącej. Uchwały zarządu nie zawsze w związku z tym są merytoryczne a bardziej polityczne, gdyż wymagają uzgodnień z większością nie tylko w radzie, ale i w zarządzie. Dobór członków zarządu nie wynika najczęściej z ich wiedzy i umiejętności a z chęci utrzymania większości w radzie, co nigdy nie jest dobrym rozwiązaniem. Teoretycznie starosta może usunąć za zgodą rady członka organu wykonawczego powiatu, ale w praktyce jest to rzadko spotykane, gdyż chcąc nie chcąc musi się on liczyć z większością w radzie, którą członek reprezentuje, a bez której starosta nie jest w stanie rządzić. I tak oto starosta często staje się zakładnikiem większości a nie o to przecież powinno chodzić.

⁹⁷Zob. szerzej: S. Bułajewski, *Samorząd powiatowy w Polsce- czy potrzebny?*, Lublin 2017 r.

Uzdrowieniem takiego stanu rzeczy byłoby wprowadzenie (na wzór gminy) bezpośrednich wyborów na urząd starosty. Słusznym rozwiązaniem mogłoby być aby zarząd został zastąpiony monokratycznym organem wykonawczym. Praktyczny brak dochodów własnych – ogromna większość dochodów budżetowych, to dotacje i subwencje z budżetu państwa. Przy niskich dochodach tego szczebla samorządu, tylko niewielkie środki przeznaczone są na jakże ważne działania inwestycyjne.

Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania było m. in. sprowokowanie i wywołanie dyskusji w kwestii negatywów wyłaniających się w administracyjnej organizacji w samorządzie ze szczególnym uwzględnieniem powiatu jako jednostek samorządu terytorialnego (oczywistym jest, że powiat to nie tylko negatywy, ale i pozytywy w działaniu, jednakże one nie stanowią przedmiotu niniejszego opracowania). Można domniemywać, że istnieje niezasadność funkcjonowania miast na prawach powiatu, tzw. powiatów grodzkich. Dublują one pewną część zadań gmin, które z lepszym skutkiem i bardziej ekonomicznie mogłyby je wypełniać. Przez pewien okres istniał w doktrynie spór, czy ta jednostka jest gminą, powiatem, czy może jednostką pośrednią? Ostatecznie jednak wątpliwości dotyczące statusu miasta na prawach powiatu, jako jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego czy powiatowego, zostały wyeliminowane poprzez wprowadzenie z dniem 30 maja 2001 r. nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Odtąd zgodnie z art. 2 pkt 41 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przyjęto, iż miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie, natomiast ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład liczebność oraz ich powoływanie

odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. Obecnie (co stanowi swoiste kuriozum) miasta na prawach powiatu nie mają nawet samodzielnych organów i przykładowo organem wykonawczym tego szczebla samorządu jest prezydent miasta, który pełni jednocześnie funkcje starosty powiatu ziemskiego – to rozwiązanie zdaje się nie mieć żadnego sensu⁹⁸.

⁹⁸Obszernie na ten temat: S. Bułajewski, *Odmiennność ustrojowa rady w mieście na prawach powiatu*, [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 259-273,

**Damian Labuda, Zarządzanie szpitalami przez samorząd
województwa pomorskiego**

**Damian Labuda, Hospital management by the Pomeranian
Voivodeship self-government**

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest krótkiej analizie prawno-faktycznej istoty samorządu wraz z tłem historycznym wobec funkcjonowania jednostek leczniczych na terenie województwa pomorskiego. Celem pracy jest przedstawienie samorządu województwa pomorskiego i jego organów, czyli sejmiku oraz zarządu w kształtowaniu pozycji i władzy nad szpitalami. Treści opracowania ukazują w ujęciu prawnym zadania i kompetencje jednostki samorządu terytorialnego w zakresie podjętej tematyki. Kolejna część pracy składa się z przedstawienia realnych działań samorządu i komparatystyki finansowej na tle mapy samorządowej w Polsce.

Słowa kluczowe: samorząd, szpital, jednostka samorządu terytorialnego, podmiot leczniczy, akt prawny, ustawa.

Summary

The article is devoted to the analysis of the legal and actual essence of local government with a historical background to the functioning of therapeutic units in the Pomeranian Voivodeship. The aim of the work is to present the self-government of the Pomeranian Voivodeship and its bodies in shaping the position and power over hospitals. In particular, the legal tasks and competences of the local government unit in the field of the subject discussed were presented. The next part of the work consists of presenting real local government and financial comparative activities against the background of the local government map in Poland.

Key words: local government, hospital, local government unit, medical entity, legal act, act.

Wprowadzenie

Utrzymywanie systemu opieki zdrowotnej w naszym kraju to jedna z najważniejszych dziedzin życia publicznego będącego nie tylko kompetencją władzy centralnej, ale również lokalnej, czyli gmin, powiatów oraz województw. Od wielu dekad toczą się dyskusje na temat poprawy stanu służby zdrowia. Przedstawiony w temacie sektor życia publicznego bez wątpienia posiada wiele specyficznych cech, a jego zarządzanie wymaga szerokiego spectrum umiejętności i kompetencji po stronie czynnika ludzkiego - analogicznie wygląda sytuacja w zarządzaniu każdym przedsiębiorstwem⁹⁹. Wobec tego opracowanie ma na celu wyjaśnienie podstaw zarządzania jednostkami opieki zdrowotnej a także teoretyczne i praktyczne aspekty korelacji współpracy samorządu wojewódzkiego z nimi. W uzupełnieniu przedstawiono konkretne działania podjęte przez pomorską jednostkę samorządu terytorialnego w stosunku do najważniejszych podmiotów systemu opieki zdrowotnej, czyli szpitali.

Objaśnienia definicyjne

W związku z tym, że praca dotyczy zarządzania szpitalami przez wojewódzką jednostkę samorządową należy przedstawić definicję wyżej przedstawionego podmiotu leczniczego. Wedle literatury przedmiotu (cyt.): *szpital to zakład opieki zdrowotnej, charakteryzujący się stałą gotowością przyjęcia i umieszczenia w nim pacjenta oraz zapewniający mu całodobową, wszechstronną i kwalifikowaną opiekę medyczną polegającą na obserwacji, rozpoznaniu i pielęgnacji i leczeniu*¹⁰⁰. Bez wątpienia można stwierdzić, że jest najbardziej znaną jednostką leczniczą w dziale opieki zdrowotnej z racji chociażby złożoności i ilości zużywanych zasobów, a także ze względu na skomplikowaną problematykę finansową.

Przedstawiając szczegółowiej podjętą tematykę opracowania należy także skupić się na znaczeniu kluczowego terminu jakim jest „zarządzanie publiczne”. Pojęcie to można interpretować w dwojaki sposób, po pierwsze jako zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe) lub jako zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe). W kontekście do pierwszego założenia, można stwierdzić, że występuje koncentracja na samej naturze działalności, co ukazuje sektor publiczny. W przypadku drugiej prawidłowości na pierwszy plan wysuwa się stawianie problemów do rozwiązania, które są wynikiem złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego¹⁰¹.

⁹⁹ J. Stępniewski (red.), *Strategia, finanse i koszty szpitala*, ABC Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

¹⁰⁰ R. Jachowicz R., *Zarys technologii współczesnego szpitala*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1970.

¹⁰¹ I. Kowalska, *Zarządzanie publiczne jako czynnik usprawniający działania w systemie ochrony zdrowia w warunkach zdecentralizowanych. Oczekiwania a rzeczywistość.*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010, s. 62.

W literaturze przedmiotu także pojawiają się nowe kierunki zarządzania publicznego jako (cyt.): *restrukturyzacja organizacji, zastosowanie mechanizmów rynkowych, koncentracja na wynikach*¹⁰² czy też jako „efektywność”, „zmniejszanie i decentralizacja”, „w poszukiwaniu doskonałości”, „orientacja na usługi publiczne”¹⁰³.

Reforma i rola samorządu terytorialnego w systemie opieki zdrowotnej

Rozpoczynając wszelkie dywagacje na temat roli samorządu terytorialnego, koniecznie trzeba zastrzec, że jego realne funkcjonowanie rozpoczęło się na początku lat 90-tych ubiegłego wieku, kiedy Rzeczpospolita przechodziła swoją transformację na gruncie ustrojowo-ekonomicznym. Cały proces decentralizacji władzy państwowej, rozpoczął się powołaniem do życia 8 marca 1990 r. samorządu gminnego i miejskiego¹⁰⁴, który przejął część zadań i kompetencji władzy centralnej. Wobec powyższego, administracja samorządowa stała się równorzędna wobec administracji rządowej, a tym samym nieodłącznym elementem władzy publicznej¹⁰⁵.

Kolejnym etapem w procesie decentralizacji było powstanie samorządu powiatowego i wojewódzkiego¹⁰⁶, który był kulminacyjnym punktem reformy administracyjnej, która rozpoczęła się realnie od 1 stycznia 1999 roku. Od tego czasu w Polsce mamy trójstopniowy samorząd terytorialny, który wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych¹⁰⁷. W tym samym czasie wprowadzono także reformę ochrony zdrowotnej na podstawie zapisów z ustawy z dnia 7 lutego 1997 roku o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Polski prawodawca wprowadził zmiany głównie na gruncie finansowania systemu ochrony zdrowotnej, który przerodził się z budżetowego na ubezpieczeniowy (dokładniej mówiąc ubezpieczeniowo-budżetowy)¹⁰⁸. W myśl reformy kluczowym elementem było także zabezpieczenie potrzeb zdrowotnych społeczności

¹⁰² R. Batley, G. A. Larbi, *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, 2004.

¹⁰³ S. Philippidou, K. E. Soderquist, G. P. Prastacos, *The Transformation of Public Management and the Effects on Leadership vs. Management: A Greek Example.*, [w:] American Society for Public Administration (ASPA) Conference „The Power of Public Service”, Washington DC, March 2003.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. nr 16, poz. 95; Dz. U. 2001, nr 142).

¹⁰⁵ M. Barański, *Model samorządu terytorialnego w procesie reformy społeczno-administracyjnej państwa*, [w:] A Frąckiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2002, s. 31.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576, 578; Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590, 1591, 1592, z późn. zm.).

¹⁰⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

¹⁰⁸ P. Szetela, *Rola samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia: organizator, podmiot tworzący oraz płatnik*, [w:] *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie* 2015, s. 56.

lokalnych, wobec tego każda z jednostek samorządu terytorialnego wykonuje określone zadania z zakresu opieki zdrowotnej¹⁰⁹.

Aby lepiej zrozumieć działanie i pozycję omawianego samorządu województwa w systemie ochrony zdrowia, warto przytoczyć słowa Małgorzaty Krasowskiej- Marczyk, która twierdzi, że „Zadaniem polityki regionalnej na poziomie *mezo* (województwo) jest skupienie się na typowych dla danego obszaru potrzebach oraz sposobach ich zaspokojenia, przy zachowaniu zgodności z polityką państwa (poziom makro). Zdefiniowanie zdrowia jako podstawowej potrzeby i wartości w życiu każdego człowieka oraz wartości dla społeczeństwa sprawiło, że większość państw uznała swoją odpowiedzialność za systematyczny rozwój ochrony zdrowia i zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego swoich obywateli, co znalazło odbicie w krajowych uregulowaniach prawnych”¹¹⁰.

Zadania samorządu wojewódzkiego w zakresie opieki zdrowotnej

Elementarnym aktem prawa określającym zakres zadań i kompetencji w tej dziedzinie życia publicznego ukazuje ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim. Zgodnie z art. 14 tejże ustawy jednostka wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie promocji i ochrony zdrowia. Kompetencje wojewódzkich samorządów możemy podzielić na pochodzące z funkcji organu JST założycielskiego dla samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej oraz pozostałe zadania.

Parafrazując do pierwszej funkcji, wynika ona z ustawy z dnia 13 października 1998 r. - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw. Zakres kompetencji i obowiązków jako organu założycielskiego SZ OZ stwierdza ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej oraz właściwe akty wykonawcze Ministra Zdrowia wydane na podstawie tej ustawy. Kontynuując ten wątek, zaznaczyć trzeba co wchodzi w skład wymienionej wyżej funkcji. Na pierwszy plan wysuwa się

¹⁰⁹ Zadania w zakresie ochrony zdrowia nałożone zostały na samorządy także w kluczowych aktach prawnych wprowadzających nowe zasady funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej:

– Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. 1997, nr 28, poz. 153).

– Ustawa z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. nr 45, poz. 391).

– Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych z środków publicznych (Dz. U. 2004, nr 210, poz. 2135, z późn. zm.).

¹¹⁰ M. Krasowska Marczyk, *Analiza i ocena działań samorządów terytorialnych województwa lubuskiego w zakresie zarządzania jednostkami ochrony zdrowia*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2011 | nr 44 | 101—118.

tworzenie i prowadzenie podmiotów leczniczych w formie spółki kapitałowej lub jednostki budżetowej¹¹¹: Do kolejnych kompetencji i obowiązków zaliczono:

- możliwość przekształcania, połączenia, likwidacji podmiotów leczniczych w drodze uchwały¹¹²,
- nadawanie statutu, który określa ustrój SP ZOZ-u, (który nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy), w nim zawarty jest odpowiednia nazwa podmiotu określająca zakres i rodzaj określonych świadczeń, siedzibę organy wraz ze strukturą organizacyjną,
- powoływanie i odwoływanie kierowników jednostek SP ZOZ¹¹³, pomiot odpowiedzialny za prowadzenie zakładu ogłasza także konkurs¹¹⁴,
- nadzór nad zakładami opieki zdrowotnej¹¹⁵ oraz delegowanie przedstawiciela do Rady społecznej zakładu (organ pełniący rolę opiniodawczą i doradcą dla kierownika SP ZOZ-u). Ponadto właściwy organ samorządu wojewódzkiego powołuje i odwołuje wcześniej wspomnianą Radę Społeczną oraz zwołuje pierwsze posiedzenie.

Do pozostałych zadań należą:

- tworzenie i utrzymywanie wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy¹¹⁶,
- tworzenie i prowadzenie zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej oraz branie udziału w realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego, w tym w szczególności dzieci i młodzieży¹¹⁷,
- realizowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych¹¹⁸,

¹¹¹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2015 roku o działalności leczniczej (Dz. U. 2011 nr 112 poz. 654).

¹¹² Łączenie jednostek zdrowotnych mających różne podmioty tworzące następuje na drodze porozumienia (art. 66 ustawy o działalności leczniczej).

¹¹³ Stosunki pracy osób zatrudnionych na podstawie powołania w przekształcanym samodzielny publiczny zakładzie opieki zdrowotnej wygasają z dniem jego przekształcenia (art. 81 ustawy o działalności leczniczej). Zapis ten w praktyce powoduje, że kierownik zakładu zatrudniony na podstawie powołania nie ma motywacji do podejmowania trudu przekształcenia jednostki zdrowotnej, gdyż z chwilą jej przekształcenia może stracić stanowisko.

¹¹⁴ Wszystkie kwestie związane z ww. konkursem szczegółowo reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 roku w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (Dz.U. 2012, poz. 182).

¹¹⁵ Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. 97.96.593 z późn. zm.)

¹¹⁷ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. 94.111.535 z późn. zm.).

¹¹⁸ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 02.147.1231).

- branie udziału w realizacji zadań z zakresu ochrony przed następstwami używania tytoniu¹¹⁹.

Działania podjęte w stosunku do szpitali pomorskich w ciągu ostatnich lat, przez samorząd województwa pomorskiego

Po zaprezentowaniu części teoretycznej, która miała na celu przedstawienie istoty funkcjonowania opieki zdrowotnej w polskim ustawodawstwie w kontekście województw, należy przejść do czynności zarządczych podjętych przez sejmik i zarząd województwa pomorskiego w ostatnich latach. Wykorzystując narzędzia, jakie służą organom samorządu wojewódzkiego w listopadzie 2016 roku zarząd województwa podjął uchwałę o konsolidacji Szpitali Wojewódzkich w Gdyni, Pomorskiego Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy w Gdańsku oraz Szpitala Specjalistycznego im. Floriana Ceynowy w Wejherowie. W związku z tym zarząd województwa w tym celu powołał Zespół Roboczy ds. pracowniczych. Ukonstytuowany zespół był odpowiedzialny za weryfikację regulacji zatrudnienia i gratyfikacji pracowników, a także szukanie zadawalających dwie strony (pracodawców-pracowników) ofert o charakterze prawno-organizacyjnym. W skład tego zespołu wchodziło:

- przedstawiciele pracowników,
- reprezentanci związków zawodowych z każdego z trzech szpitali,
- Pełnomocnik Marszałka województwa ds. Dialogu Społecznego.

W wyniku połączenia wyżej wspomnianych podmiotów leczniczych na początku kwietnia 2017 roku powstała spółka lecznicza Szpitale Pomorskie Sp. z o.o. Takie połączenie miało na celu wypracowanie kompleksowego modelu opieki zdrowotnej nad pacjentami poprzez poszerzenie wachlarza świadczeń medycznych oraz rozwinięcie dotychczasowej działalności w kierunku nowoczesnych centrów diagnostyczno-leczniczych. W świetle projektowanej przez Ministerstwo Zdrowia ustawy o tzw. "sieci szpitali", im bardziej kompleksowy jest podmiot leczniczy, tym ma większe szanse na stabilne finansowanie oferowanych świadczeń.¹²⁰”

Pod koniec 2016 roku, radni podjęli także uchwałę o przekształceniu Wojewódzkiego Zespołu Reumatologicznego w Sopocie z formy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w leczniczą spółkę z o.o., które zostało zaplanowane w strategii województwa

¹¹⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. 96.10.55 z późn. zm.).

¹²⁰ *Jest decyzja radnych. Zmiany w pomorskich szpitalach*, źródło: <http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35612,21181376,jest-decyzja-radnych-zmiany-w-pomorskich-szpitalach.html> [dostęp 29.12.2016 r.].

pomorskiego. Wyżej przedstawiona forma ułatwi i polepszy zarządzanie podmiotem leczniczym. Dzięki takiemu rozwiązaniu prawnemu zostanie wyraźnie odseparowane role nadzorcze od zarządczych. Ułatwi także udzielanie świadczeń zdrowotnych poza kontraktem z NFZ oraz pozwoli na bardziej elastyczne reagowanie na potrzeby społeczne w zakresie ochrony zdrowia. W tym procesie zarząd spółki posiada szeroką autonomię i odpowiedzialność w podejmowaniu decyzji dotyczących zarządzania i jej rozwoju¹²¹.

Przechodząc do kwestii związanych z dofinansowaniem, samorząd województwa pomorskiego zdecydował, że w latach 2018-2021 zostanie przekazana kwota prawie 180 mln zł na infrastrukturę pomorskich szpitali. Dzięki takiej sumie pieniężnej, w tym czasie zostaną przeprowadzone liczne modernizacje i remonty, nowe oddziały szpitalne, podmioty lecznicze zostaną zaopatrzone w nowoczesny sprzęt. Podmioty lecznicze, które obejmie dofinansowanie infrastrukturalne wraz z wartością projektu to m. in.¹²²:

- Oddział Chorób Wewnętrznych i Diabetologii w przy ul. Powstańców Warszawskich w Gdańsku (modernizacja i wyposażenie) – 5 000 000 zł,
- Oddział Otolaryngologiczny i Oddział Dermatologiczny w Szpitalu im. Mikołaja Kopernika w Gdańsku (reorganizacja) – 2 700 000 zł,
- Szpital św. Wojciecha w Gdańsku (przebudowa i modernizacja przychodni) - 9 667 000 zł,
- Oddział Chirurgii Naczyniowej w Szpitalu św. Wincentego a Paulo (utworzenia ośrodka leczenia przez rozbudowę oddziału) - 12 250 000 zł,
- Szpitale Wojewódzkie w Gdyni Sp. z o.o. (rozbudowa, doposażenie, przebudowa) - wartość projektu to 81 098 240 zł, natomiast środki ze strony samorządu wynoszą- 25 000 000 zł.

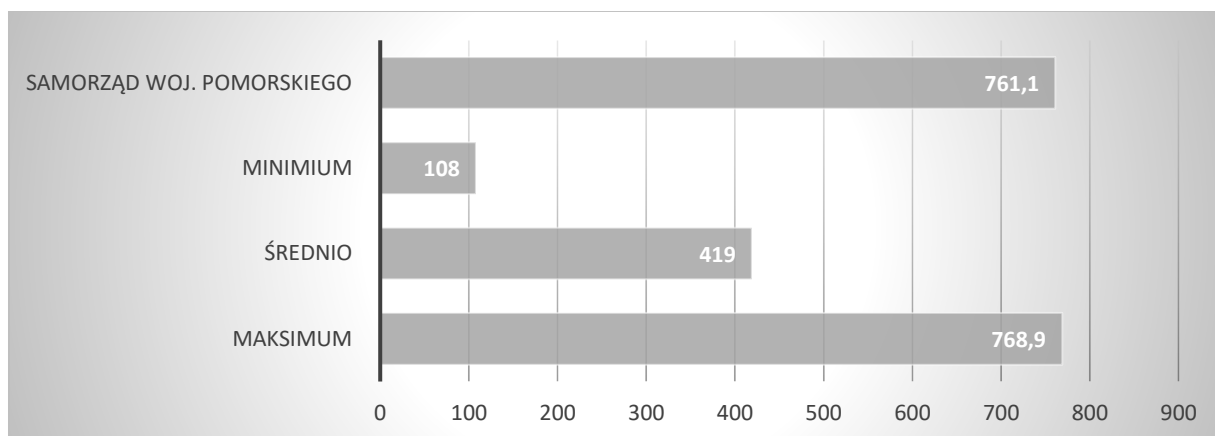
Samorząd województwa pomorskiego także czynnie współpracuje z innymi miastami w celu poprawienia jakości i obsługi regionalnego systemu zdrowotnego. Przykładem takim może być podpisane porozumienie między Mieczysławem Struk (marszałek województwa pomorskiego), a prezydentem Gdańska ś. p. Pawłem Adamowiczem w sierpniu 2018 roku. Umowa dotyczyła trzyletniego wsparcia finansowego dla największych gdańskich szpitali w wysokości łącznej kwoty 4 300 000 zł. Dzięki takiej pomocy, jednostki lecznicze zakupiły nowoczesny sprzęt medyczny. Zostaną także poprowadzone różnej maści akcje profilaktyczne

¹²¹ Łączenie trzech spółek szpitalnych i przekształcenie szpitala w Sopocie; źródło: <http://www.gazetakaszubska.pl/70101/laczenie-trzech-spolek-szpitalnych-przekształcenie-szpitala-sopocie> [dostęp: 29.12.2016 r.].

¹²² D. Abramowicz, Zmiany w pomorskich szpitalach. Prawie 180 mln zł na infrastrukturę od Samorządu Województwa Pomorskiego; źródło: <http://gdansk.naszemiasto.pl/artykul/zdjecia/zmiany-w-pomorskich-szpitalach-prawie-180-mln-zl-na-4706789,artgal,33587465,t,id,tm,zid.html> [dostęp: 28.06.2018 r.].

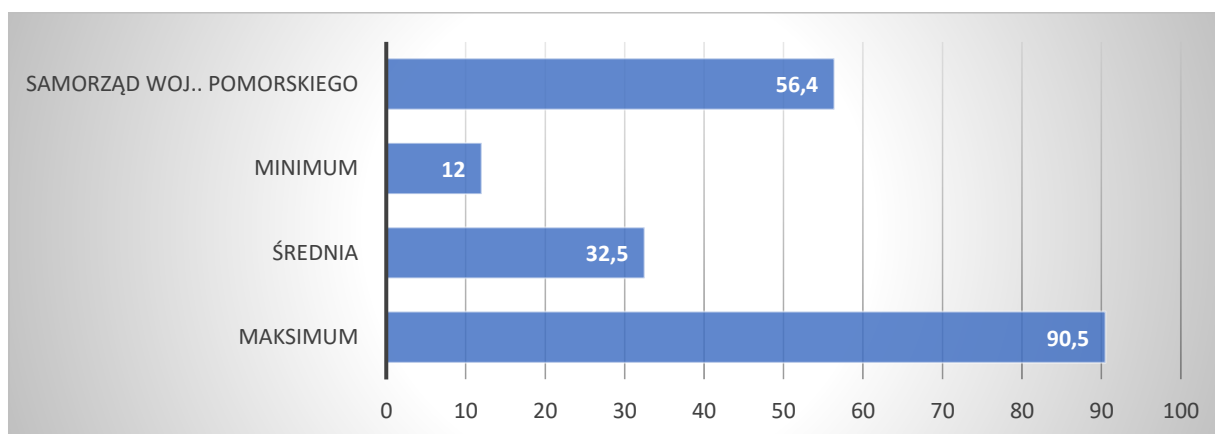
oraz kampanie zachęcające do zdrowego trybu życia¹²³. Wobec wyżej przytoczonego przykładu, można stwierdzić, że działania samorządu dotyczące szpitali, nie mają wyłącznie na celu stricte samego finansowania potrzeb materialnych, ale także wpisują się w działalność na rzecz poszerzania świadomości obywateli o zdrowiu.

Najlepszym dowodem aktywnej polityki i wyróżniających działań samorządu województwa pomorskiego względem innych jednostek wojewódzkich jest raport Najwyższej Izby Kontroli, który wprost mówi o **Zaangażowaniu Samorządu Województwa Pomorskiego w inwestycje w podległych mu szpitalach (lata 2010-2016)**. Dane z raportu przedstawiono na poniższych wykresach:



Rysunek 3 Poziom wsparcia szpitali przez samorządy województw (w mln zł)

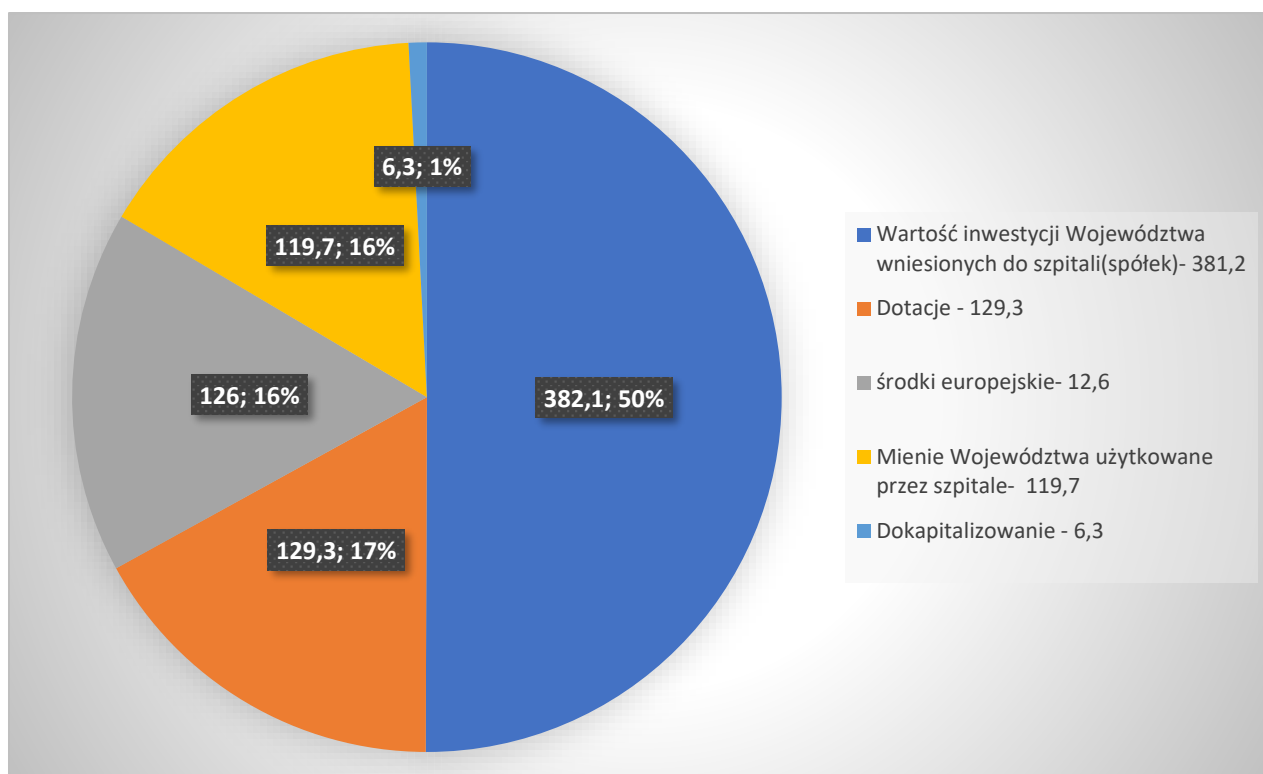
Źródło: Raport Najwyższej Izby Kontroli z 31 sierpnia 2018 roku; źródło: <https://www.nik.gov.pl/plik/id.19571.pdf>.



Rysunek 4 Wsparcie samorządów województw w przeliczeniu na szpital (w mln zł)

Źródło: Raport Najwyższej Izby Kontroli z 31 sierpnia 2018 roku; źródło: <https://www.nik.gov.pl/plik/id.19571.pdf>.

¹²³ B. Leśniewski, *Zrzucają się na pomorskie szpitale*; źródło: <https://www.termidia.pl/mz/Zrzucaja-sie-na-pomorskie-szpitala,31150.html> [dostęp: 23.08.2018 r.].



Rysunek 5 Formy wsparcia inwestycji szpitali stosowane przez Samorząd (w mln zł)

Źródło: Raport Najwyższej Izby Kontroli z 31 sierpnia 2018 roku; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,19571.pdf>.

Analizując dwa pierwsze wykresy, bez cienia wątpliwości można stwierdzić, że samorząd województwa pomorskiego plasuje się praktycznie na szczycie, jeżeli chodzi o wsparcie finansowe w wysokości 761 mln dla podmiotów leczniczych, deklasuje pozostałe jednostki samorządu terytorialnego. Drugi wykres wskazuje na wsparcie samorządów województw w przeliczeniu na szpital, według tych wyliczeń w latach 2010-2016 wsparcie ze strony samorządu wyniosło ponad 56 mln, co daje praktycznie dwukrotnie większy wynik niż średnia pozostałych wojewódzkich jednostek terytorialnych. Przechodząc do ostatnich danych raportu Najwyższej Izby Kontroli, najbogatszą formą wsparcia inwestycji szpitali to wsparcie ze strony województwa w wysokości 381 mln zł, dalej w kolejności klasują się dotacje w wysokości prawie 130 mln zł czy środki europejskie w kwocie 126 mln zł.

Z powyższych danych wynika wprost, że samorząd województwa pomorskiego, wyróżnia się na tle innych jednostek, a także aktywnie angażuje się w system opieki zdrowotnej oraz rozwój pomorskich szpitali, które są na wysokim poziomie technologiczny. Wyżej przedstawioną tezę wynikającą z raportu, potwierdza fakt, że województwo pomorskie zajmuje

pierwsze miejsce w ogólnopolskim rankingu średnich wydatków na ochronę zdrowia liczonych na głowę mieszkańca. Na Pomorzu są to wydatki rzędu prawie 42 złotych rocznie¹²⁴.

Zakończenie

W świetle przedstawionych danych można wywnioskować, że zdecydowaną rolę w funkcjonowaniu szpitali odgrywają samorządy, mają ku temu wszelkie kompetencje i narzędzia. Samorząd wojewódzki w polskim systemie ochrony zdrowia występuje jako podmiot organizator tworzący jednostki zdrowotne oraz publiczny płatnik¹²⁵. Należy także pamiętać, że szpitale nie mogą swobodnie dysponować pieniędzmi, gdyż uzależnione to jest od przyjętej kwoty na ochronę zdrowia w corocznym budżecie państwa. Szpitale coraz częściej są traktowane jak przedsiębiorstwa, od których wymaga się funkcjonowania na zasadach gospodarki rynkowej, gdzie nie jest brany pod uwagę charakter ich działalności. Wiele jednostek leczniczych jest w złej kondycji finansowej, co przejawia się problemem w płynności i wypłacalności wynagrodzeń pracowniczych. Wobec tego należy zwrócić zdecydowanie większą uwagę na zarządzających, mający prawo dysponowania finansami szpitala, aby zwiększyć ich efektywność i rentowność¹²⁶.

Bibliografia

Literatura

- Barański M., *Model samorządu terytorialnego w procesie reformy społeczno-administracyjnej państwa*, [w:] Samorządowa polityka społeczna, Frąckiewicz- -Wronka A. (red.), Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2002.
- Batley R., Larbi G.A., *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*, Palgrave Macmillan.
- Kowalska I., *Zarządzanie publiczne jako czynnik usprawniający działania w systemie ochrony zdrowia w warunkach zdecentralizowanych. Oczekiwania a rzeczywistość*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010, s. 62.
- Jachowicz R., *Zarys technologii współczesnego szpitala*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krasowska-Marczyk M., *Analiza i ocena działań samorządów terytorialnych województwa lubuskiego w zakresie zarządzania jednostkami ochrony zdrowia*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2011 | nr 44.
- Philippidou S., Soderquist K.E., Prastacos G.P.: *The Transformation of Public Management and the Effects on Leadership vs. Management: A Greek Example*, [w:] American Society for Public Administration (ASPA) Conference „The Power of Public Service”, Washington DC.

¹²⁴ Dorota Abramowicz „Zmiany w pomorskich szpitalach. Prawie 180 mln zł na infrastrukturę od Samorządu Województwa Pomorskiego [dostęp w internecie] <http://gdansk.naszemiasto.pl/artykul/zdjecia/zmiany-w-pomorskich-szpitalach-prawie-180-mln-zl-na-4706789,artgal.33587465,t.id,tm.zid.html> [data 28.06.2018r.]

¹²⁵ Przemysław Szetela, „Rola samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia: organizator, podmiot tworzący oraz płatnik” *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie* 2015 s. 85

¹²⁶ Aleksandra Wiercińska „Specyfika zarządzania finansami szpitala” *Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance* Vol. 12, No. 2/2014

Szetela p., *Rola samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia: organizator, podmiot tworzący oraz płatnik*, Zdrowie Publiczne i Zarządzanie

Stępniewski J., 2008, *Strategia, finanse i koszty szpitala*”, ABC Wolters Kluwer business, Warszawa

Wiercińska A. „Specyfika zarządzania finansami szpitala” *Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance* Vol. 12, No. 2/2014

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ustawa z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2015 r. o działalności leczniczej.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

Źródła z Internetu

Raport Najwyższej Izby Kontroli z 31 sierpnia 2018 roku; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,19571.pdf>.

Jest decyzja radnych. Zmiany w pomorskich szpitalach; <http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35612,21181376,jest-decyzja-radnych-zmiany-w-pomorskich-szpitalach.html> [dostęp: 29.12.2016 r.].

Łączenie trzech spółek szpitalnych i przekształcenie szpitala w Sopocie; <http://www.gazetakaszubska.pl/70101/laczenie-trzech-spolek-szpitalnych-przekształcenie-szpitala-sopocie> [dostęp: 29.12.2016 r.].

Abramowicz D., *Zmiany w pomorskich szpitalach. Prawie 180 mln zł na infrastrukturę od Samorządu Województwa Pomorskiego*; <http://gdansk.naszemiasto.pl/artykul/zdjecia/zmiany-w-pomorskich-szpitalach-prawie-180-mln-zl-na,4706789,artgal,33587465,t,id,tm,zid.html> [dostęp: 28.06.2018 r.].

Leśniewski B., *Zrzucają się na pomorskie szpitale*; <https://www.termidia.pl/mz/Zrzucaja-sie-na-pomorskie-szpitala,31150.html>, [dostęp: 23.08.2018 r.].

Spis wykresów

Rysunek 1 Poziom wsparcia szpitali przez samorządy województw (w mln zł)	91
Rysunek 2 Wsparcie samorządów województw w przeliczeniu na szpital (w mln zł)	91
Rysunek 3 Formy wsparcia inwestycji szpitali stosowane przez Samorząd (w mln zł).....	92

Część II Perspektywy rozwoju samorządu lokalnego

**Paweł Romaniuk, Perspektywy rozwoju samorządności
terytorialnej**

**Paweł Romaniuk, Prospects for the development of
territorial self-government**

Wprowadzenie

Obecny jubileusz dwudziestolecia odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce jest niezwykle cenną okazją do prezentowania jego wszechstronnego dorobku. Zapewnia to bardzo szeroka baza źródłowa, dokumentująca osiągnięcia tych ludzi, dzięki którym te zmiany były możliwe. Ostatnie pięć kadencji funkcjonowania i rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce upoważnia do przeprowadzenia swoistej analizy. Niniejszy artykuł ma na celu pokazanie tych zmian, które w omawianym okresie odegrały najważniejszą rolę w kształtowaniu samorządności terytorialnej. Dlatego opierając się na historycznych, społecznych oraz politologicznych przesłankach, zostanie omówione tytułowe zagadnienie, opierając się na materiale źródłowym, który został zgromadzony dla potrzeb oceny samorządu, opierając się na metodzie badań heurystycznych¹²⁷.

Należy również mieć na uwadze fakt, iż dokonując analizy, skoncentrowanej na rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce, nie można pomijać innych, równie ważnych czynników oceny. Dostrzegalne procesy związane z postępującą globalizacją, przyczyniają się zmian systemów politycznych, społecznych czy ekonomicznych. Mają również miejsce wydarzenia bardzo nieprzewidywalne, które mogą przyczynić się do zmieniającej się rzeczywistości terytorialnej. Choć regionalne strategie rozwoju samorządów terytorialnych sięgają najczęściej roku 2025, dlatego uwaga będzie skierowana na ocenę ostatnich 20 lat, wskazując jednocześnie na możliwe czynniki i prognozy rozwoju.

Idea kształtowania się ustrojowości terytorialnej w Polsce

Obecny ustrój samorządu terytorialnego ukształtowany został już na początku transformacji w roku 1989, wraz z procesem wdrażania reform gospodarczych a także realizacją pluralizmu politycznego. Pierwotna ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku, która przeobraziła się w ustawę o samorządzie gminnym¹²⁸, razem z pakietem innych ustaw, wyznaczyła filary samorządności gminnej, które w swym zasadniczym kształcie funkcjonują do dziś. Podobnie należy pozytywnie ocenić funkcjonujące ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa z 1998 roku¹²⁹. Także umocowanie samorządowych instytucji w systemie władzy publicznej ma od początku charakter konstytucyjny.

¹²⁷ Patrz A. Sepkowski (2005), *Człowiek a przyszłość*, Toruń, s. 76.

¹²⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 506), zwana dalej *u.s.g.*

¹²⁹ Patrz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 511), zwana dalej *u.s.p.* oraz Patrz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 512), zwana dalej *u.s.w.*

Ukoronowaniem tych procedur jest wszechstronne wyszczególnienie kwestii decentralizacji, wspólnot terytorialnych i ich samorządu w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 roku¹³⁰. Również ratyfikacja przez Polskę w 1993 roku Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ukształtowała międzynarodową pozycję jednostek samorządu terytorialnego¹³¹. Nie można tutaj zapominać o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, co również przyczyniło się do zabezpieczenia większej niezależności Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. w jeszcze większym stopniu zagwarantowało ich niezależność samorządom lokalnym¹³².

Można również pokusić się o stwierdzenie, iż po dwudziestu latach funkcjonowania samorządu terytorialnego pod względem ustrojowym, można ocenić go jako dość stabilny, konstytucyjny a także europejski. Jest to fundament do uchwalania aktów normatywnych, które obejmują wiele aspektów oceny zagadnień ekonomicznych, społecznych i politycznych, stanowiących element pracy samorządowych instytucji na wszystkich jej trzech szczeblach funkcjonowania. Pod względem oceny normatywnej dostrzega się również pewne niedoskonałości i niespójności. Przykładem może być tutaj założenie, gdzie przez ostatnie kilkanaście lat zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych nie zagwarantowały stabilności konstytucyjnej zasady subsydiarności (pomocniczości). Częstym także założeniem są wielokrotne nowelizacje przepisów prawnych, które dokonywane są zaraz po ich przyjęciu. Mechanizm taki podyktowany jest najczęściej obecnością doraźnych i politycznych trendów.

Analizując podstawy ustrojowe i prawne funkcjonującego samorządu terytorialnego w Polsce należy pozytywnie ocenić obecność nadzoru, gdzie założenia legalności wiodą pierwszeństwo nad elementami celowości. To z kolei stanowi element zaufania do samorządu terytorialnego, co również pozytywnie wpływa na ocenę pracy jego organów. Natomiast kontrolę nad samorządem należy w tym względzie ocenić przez pryzmat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które wzmocniło i doprecyzowało ustrój wspólnot terytorialnych¹³³. Należy też zastanowić się nad sytuacją, gdzie pojawiające się nowe akty normatywne o charakterze ustrojowym, przyczyniły się do zmian w zakresie postrzegania samorządów lokalnych. Bez wątpienia takim dokumentem o znaczeniu międzynarodowym

¹³⁰ Szerzej reguluje to rozdział VII *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana dalej Konstytucją RP.

¹³¹ *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz. U. z 1994r., Nr 124, poz. 607).

¹³² Por. T. Szewc (2004), *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice, s. 34-36.

¹³³ Szerzej oceny dokonał: J. Stępień (2001) *Trybunał Konstytucyjny wobec samorządu terytorialnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa.

była ratyfikacja Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (EKSRR)¹³⁴. Została ona uchwalona na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, która odbyła się w dniach 3-5 czerwca 1997 roku w Strasburgu. EKSRR określa reguły ustrojowe samorządowych władz regionalnych, ich cele oraz mechanizmy działania. Także Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyznaje regionom autonomię i uprawnienia do prowadzenia współpracy transgranicznej podobne do tych, które można odnaleźć w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Według zapisów tej Karty, region to podmiot samorządowy, który prowadzi własną i niezależną politykę i współpracę międzynarodową. Również polityka regionalna Unii Europejskiej sprzyja ustrojowemu umocnieniu województw, które są głównymi realizatorami programów wyrównawczych i wspierających. Można wskazać tutaj regionalne programy operacyjne, które jako Instytucja Zarządzająca, wdrażają środki unijne, współfinansowane szczególnie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego czy Funduszu Spójności.

W przypadku zapisów Konstytucji RP, to wydaje się zasadnym stwierdzenie, iż w obszarze samorządu terytorialnego nie należy spodziewać się zmian. Nawet jeżeli założymy niewątpliwie trudny proces nowelizacji Konstytucji RP zostanie zrealizowany, to jednak trudno dostrzec podmioty i argumenty, które zmierzałyby do zmiany samorządowego *status quo* w ustawie zasadniczej. Taką teoretyczną ewentualność można założyć w dalszej perspektywie funkcjonowania samorządu terytorialnego, chociażby w zakresie zapewne zbliżającej się reformy podziału terytorialnego państwa. Wydaje się również słusznym założeniem, iż należy się spodziewać w kolejnych dwudziestu latach nowe założenia ustrojowe, począwszy od rozwoju obszarów metropolitalnych, powiatowych korporacji gmin, czy wyodrębnienia stołecznego regionu terytorialnego¹³⁵.

Obecnie obowiązujące ustawy terytorialne dużą uwagę poświęcają na rozwój interesów jednostek pomocniczych samorządów oraz kształtują pozycję i wyznaczają miejsce dla demokracji bezpośredniej. Jednak nie można zapominać, iż oceniając obecny ustrój samorządu terytorialnego należy bezwzględnie bardziej ożywić i upodmiotowić sołectwa, osiedla czy dzielnice oraz należy większą uwagę poświęcić na wzmacnianie się więzi mieszkańców wszystkich wspólnot terytorialnych. Powinno się także bardziej zagwarantować obywatelom bardziej aktywny udział w bezpośrednim uczestnictwie w sprawowaniu władzy publicznej, angażując do tego procesu referendum lokalne czy instytucję konsultacji społecznych. Także

¹³⁴ Patrz T. Szewc (2007), *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2, s. 14.

¹³⁵ Por. M. Karpiuk (2008), *Samorząd terytorialny a państwo*, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 45-61.

tworzenie prawa miejscowego stanowi tę materię działalności samorządowych organów, której dynamiczny rozwój będzie przyczyniał się do nowego spojrzenia na istotę administracji lokalnej. Zatem proces decentralizacji władzy publicznej jest zawarty w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP¹³⁶, który wskazuje, iż ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Obecna jest również zasada pomocniczości, która w coraz większym zakresie wpływa na samorządy gminne w zakresie budowy innowacyjnych rozwiązań ustrojowych¹³⁷.

Zmiany w zakresie funkcjonowania urzędów samorządowych

Status prawny organów władzy samorządowej ukształtował się po nowelizacji uchylonej już ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹³⁸. Widoczne ograniczenie liczby radnych oraz silne wzmocnienie organów wykonawczych, zwłaszcza monokratycznych organów gmin, zapewne przyczyni się do umocnienia pozycji samorządów terytorialnych. Jednak widoczna stabilizacja organów władzy samorządowej na wszystkich poziomach, może być postrzegana jako przejaw stagnacji, co oczywiście przybiera postać oceny dość subiektywnej. Również w ubiegłych perspektywach wyborów samorządowych, utrzymywała się możliwość sprawowania władzy wykonawczej na poziomie samorządu gminnego przez nieograniczoną liczbę kadencji, co oczywiście mogło przyczynić się do rozwoju anarchicznego systemu zarządzania publicznego w wielu jednostkach samorządowych¹³⁹. Kiedy analizie poddana zostanie znowelizowana ustawa Kodeks wyborczy, można zauważyć, iż na podstawie art. 11 § 4 ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1 Kodeksu wyborczego¹⁴⁰, który akcentuje, iż wybory wójtów zarządza Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, łącznie z wyborami do rad gmin, w trybie określonym w art. 371 Kodeksu wyborczego.

Prognozując dalszy rozwój organów w samorządzie terytorialnym, należy wskazać dodatki bilans obecnie widocznych zmian. Widać dość jednoznacznie, iż wspólnoty lokalne i regionalne bardzo odważnie obroniły się przed dominacją partii politycznych i w większości

¹³⁶ Patrz art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³⁷ Por. D. Dąbek (2004), *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków, s. 52-56.

¹³⁸ Patrz ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (t.j. Dz. U. z 2010r., Nr 176, poz. 1191).

¹³⁹ Por. J. Czaputowicz (2008), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa, s. 143-144.

¹⁴⁰ Patrz art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 754 ze zm.).

przypadków wyłoniły liderów, którzy kreatywnie budują wizerunek samorządów. Ukształtowany zasób kadrowy przedstawicieli do organów wykonawczych na poziomie samorządu gminnego oraz starostów powiatowych i marszałków województw, a także sekretarzy i skarbników, stanowi silną podstawę przygotowanej kadry do realizacji zadań publicznych. Stanowią oni także silne wsparcie dla absorpcji środków unijnych i stanowią jedną z większych grup beneficjentów ubiegających się z powodzeniem o finansowe wsparcie.

Jednak dostrzega się, iż organy stanowiące w samorządach (rada gminny, rada miasta, rada powiatu, sejmik województwa) tworzy najliczniejsza grupa działaczy publicznych. Obecnie w Polsce funkcjonuje ponad 46 tys. radnych¹⁴¹, ale warto pamiętać, że w okresie 1998-2002 było ich ponad 63 tys., natomiast w okresie PRL, liczba radnych przekroczyła nawet liczbę 100 tys. Także od radnych wszystkich szczebli organów stanowiących wymaga się, aby tworzyli oni wzór społeczników, którzy trwale są związani z daną jednostką samorządu terytorialnego i godnie ją reprezentują. Widać także dość charakterystyczną tendencję, iż z kadencji na kadencję przeciętny radny jest coraz starszy, coraz bardziej powiązany ze strukturami administracji i organizacji politycznych a przy tym także bardziej doświadczony¹⁴². Trudno będzie to zmienić, chociaż dostrzega się tendencję, iż coraz młodsi ludzie w sposób bardziej aktywny decydują się na pracę w administracji samorządowej, co jest dobrym prognostykiem na nową jakość i wdrażanie nowych pomysłów.

Należy także zaznaczyć, iż w obecnym roku swój jubileusz obchodzą także pracownicy samorządowi, którzy od 1999 roku stanowią najliczniejszą grupę urzędników. Zmiany, które w najbliższych latach dotyczyły pracowników samorządowych, były łatwe do przewidzenia, gdyż przyjęta w 2008 roku ustawa o pracownikach samorządowych nakreśliła konkretne perspektywy¹⁴³.

Także w okresie nieustannych zmian prawnych i funkcjonalnych oraz coraz większych wymagań klientów, pracownicy samorządowi powinni większy nacisk kłaść na właściwe sposoby postępowania z klientami. Działania takie oczywiście zawsze mogą pomóc i przyczynić się do poprawy relacji na linii urzędnik a obywatel. Do podstawowych zatem zasad etycznego postępowania, wspierających proces zarządzania zadaniami publicznymi, jakimi

¹⁴¹ Dane liczby radnych pochodzą z Państwowej Komisji Wyborczej:

<https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/aktualnosci/informacje/dane-statystyczne-dotyczace-wyborow-do-rad--oraz-w-wyborach-wojtow-burmistrzow-i-prezydentow-miast-zarzadzonych-na-21-pazdziernika-2018-r> (dostęp z dnia 5 kwietnia 2019r.).

¹⁴² Patrz P. Swianiewicz (2007), *Portret radnego 2007*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 4, s. 5-16.

¹⁴³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 1260 ze zm.).

powinien charakteryzować się pracownik samorządowy, można w szczególności zakwalifikować¹⁴⁴:

- bezstronność, gdzie decyzje powinny być podejmowane w imię dobra publicznego, nie zważając przy tym na możliwe ewentualne korzyści własne,
- obiektywizm, podczas wydawania decyzji powinno kierować się wyłącznie przesłankami merytorycznymi,
- niezależność, gdzie nie powinno się być w żaden sposób uzależnionym od innych osób lub środowisk,
- przejrzystość, decyzje powinny być uzasadnione i podejmowane jawnie, zaś w sytuacji ewentualnego ograniczenia informacji takie działania muszą być motywowane dobrem publicznym,
- rzetelność, polegająca na tym, iż zadania publiczne powinny być wykonywane z największą starannością, wykorzystując wiedzę, kompetencje oraz umiejętności pracownika.

W myśl ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikami tego poziomu administracji publicznej są wszyscy zatrudnieni w niej pracownicy, jednak różne są formy ich zatrudnienia¹⁴⁵. W myśl art. 4 ust. 1 pkt. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę, o czym była już po części mowa¹⁴⁶. W przypadku powołania, ta forma zatrudnienia dotyczy zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy, powiatu oraz województwa¹⁴⁷. Należy także zauważyć, iż od właściwego powołania odróżnia się powołanie, które może być rozumiane jako powierzenie stanowiska. Potwierdza to stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały podjętej w dniu 11 stycznia 2005 roku¹⁴⁸.

Sąd Najwyższy wykazał, iż w niektórych sytuacjach powołanie może zmierzać jedynie do powierzenia stanowiska bez obowiązku nawiązania stosunku pracy. Taka sytuacja może mieć miejsce w sytuacji powierzenia funkcji dyrektora szkoły nauczycielowi mianowanemu lub dyplomowanemu¹⁴⁹. Natomiast ostatnią formą zatrudnienia pracowników w administracji

¹⁴⁴ Patrz P. Fenrych (2006), *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 98–99.

¹⁴⁵ Patrz szerzej ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.), zwana dalej *u.p.s.*

¹⁴⁶ Patrz art. 4 ust. 1 pkt. 1 *u.p.s.*

¹⁴⁷ Patrz art. 4 ust. 1 pkt. 2 *u.p.s.*

¹⁴⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2005 r. I PZP 11/04.

¹⁴⁹ M. Hetz (2016), *Formy zatrudnienia pracowników samorządowych*, „Rocznik Samorządowy”, t. 5, s. 106.

samorządowej jest umowa o pracę, której podlegają pozostali pracownicy samorządowi¹⁵⁰. Pracownicy samorządowi mogą być zatrudniani na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, a także stanowiskach pomocniczych i obsługi.

Od 2012 roku zniknęła kategoria pracowników mianowanych. W urzędowych strukturach doszło do sytuacji, gdzie większą pozycję odgrywa sekretarz. Trzeba przypomnieć również, iż do 2009 roku stanowiska sekretarza nie było jeszcze tylko w urzędzie marszałkowskim. To, że nowa ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 roku wymusiła taką implementację, stało się przejawem wprowadzania zmian, powiązanych nie tylko z samorządem województwa. Także w administracji gminnej i powiatowej większą rolę odgrywać zaczyna jakość zarządzania publicznego, gdzie coraz większą uwagę poświęca się na przyznawanie samorządom certyfikatów ISO. Obecnie funkcjonujące w samorządach lokalnych systemy kontroli zarządczej łączą się w systemami jakości ISO, tworząc zintegrowane systemy oceny działań.

Czynniki rozwoju gospodarczego samorządów terytorialnych

Powstanie samorządu terytorialnego umożliwiło przekazanie znacznej części mienia państwowego samorządom, gdyż trzeba było zabezpieczyć infrastrukturę techniczną dla rozwijających się jednostek samorządu terytorialnego. Także rosnący udział samorządów lokalnych w kształtowaniu finansów publicznych, łączy się z większą koniecznością racjonalności i gospodarności wydatkowania pieniędzy podatników. Budżety samorządów gmin, powiatów i województw, wielokrotnie wspierane środkami z zewnątrz, odznaczają się dużą dynamiką rozwoju i efektywnością wydatkowania. Jednak ten poziom wciąż nie jest jednolity, dlatego utrzymują się wciąż widoczne zróżnicowania poziomu życia mieszkańców. Jednakże taka sytuacja jest konsekwencją nie tylko uwarunkowań historycznych, ale również i położenia geograficznego gmin, ściśle powiązanych chociażby z ilością podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

W 2019 roku sytuacja ekonomiczna samorządu terytorialnego jest generalnie dobra. Choć należy zaznaczyć, iż w świetle pierwotnie znowelizowanej ustawy o finansach publicznych¹⁵¹, widać zróżnicowanie limitu dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Ich zdolności kredytowe są ściśle powiązane z kondycją finansową ocenianą głównie za pomocą nadwyżki operacyjnej budżetu. Dużo wciąż zależy od spójności wewnętrznej regionów

¹⁵⁰ Patrz art. 4 ust. 1 pkt. 1 *u.p.s.*

¹⁵¹ Patrz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o *finansach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 2077 ze zm.).

a także od sukcesywnego wdrażania strategii rozwoju. Pojawiające się wciąż wizje „Doliny Krzemowej”, które przeplatają się w dyskusji nad nowymi koncepcjami samorządowców w odniesieniu do konkretnych regionów, jak dotąd nie przybrały realnego działania. Wciąż widać, iż na wielu obszarach kraju nieustannie pojawiają się dysproporcje pomiędzy peryferiami województwa a jego stolicą. Kontynuacją tego trendu może niestety być pogłębienie się podziału Polski na Polskę A oraz B, którego umowne przyporządkowanie uzależnione jest przede wszystkim od posiadanych środków finansowych, które wspierają rozwój środowisk lokalnych. Także kluczem do rozwoju i odpowiedniej promocji samorządowych wspólnot lokalnych w przyszłości stanie się wzmocnienie tożsamości regionalnej Polaków, gdzie właściwy rozwój ekonomiczny musi być nieustannie pobudzany przez same jednostki samorządu terytorialnego.

Kształtując nowe założenia dla rozwoju samorządności terytorialnej z pewnością należy mieć nadzieję, że w najbliższych kolejnych kadencjach zwiększy się znaczenie nowych form demokracji bezpośredniej. W szczególności dotyczy to konsultacji społecznych oraz obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wynika to z tendencji zmierzającej do aktywnego rozwoju demokracji deliberacyjnej¹⁵² oraz prawnego obowiązku włączania mieszkańców w proces decyzyjny władz. Jest to o tyle właściwe podejście, gdyż partycypacyjny model podejmowania decyzji w samorządzie, jest czynnikiem kształtującym ich rozwój oraz przyczynia się do budowy większego poziomu zaufania do instytucji publicznych. Również temu procesowi towarzyszy aktywny rozwój komunikacji elektronicznej, która ułatwia inne postrzeganie samorządności terytorialnej oraz powoduje szybsze załatwianie m.in. spraw urzędowych. Tym bardziej jest to ważne, gdyż gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, realizuje najwięcej spraw publicznych, które łączą jej aktywność z mieszkańcami. Dlatego w takiej koncepcji należy w przyszłości oczekiwać większego zaangażowania oraz uczestnictwa obywateli w szerokiej działalności instytucji samorządu terytorialnego. Także przewiduje się, iż partycypacja taka będzie w przyszłości bardziej zróżnicowana zarówno w treści jak i w formie. Najczęściej można mieć do czynienia z aktywnością obywatelską, która na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁵³, wskazują te założenia, które z mocy prawa przyczyniają się do aktywizacji obywateli i wymuszają na nich kontakt z instytucjami władzy publicznej.

¹⁵² Por. P. W. Juchacz (2006), *Deliberacja, demokracja, partycypacja: szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Poznań, s. 45-61.

¹⁵³ Patrz ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 1330 ze zm.).

Wnioski i konstatacje

Samorząd terytorialny na trwałe wpisał się w krajobraz społeczno-polityczny nowej Rzeczypospolitej. Stał się szkołą takiego rządzenia i gospodarności, od którego można się wiele nauczyć. Samorząd terytorialny wyzwolił również inicjatywy i zainteresowanie lokalnych społeczności zadaniami administracji publicznej. Realizacja zadań samorządu terytorialnego opiera się na odpowiednich regulacjach prawnych i zagwarantowaniu odpowiednich środków finansowych na realizację zadań własnych ale również i zleconych. Wymaga także w swoim rozwoju aktywności działaczy społecznych i organizacji społecznych, szczególnie tych zaliczanych do sektora pozarządowego.

O ile jednak ubiegłe lata nie przyniosły widocznych zmian procesu partycypacji obywatelskiej, to jednak jawność życia publicznego w warunkach lokalnych i regionalnych osiągnęła już stopień satysfakcjonujący. W tej dziedzinie praktyka często wyprzedza przyjęte regulacje prawne, co wymusza konieczność wprowadzenia dość dynamicznych zmian w zakresie rozwoju administracji samorządowej. Zanim jednak pojawiła się w 2001 roku ustawa o dostępie do informacji publicznej, we wspólnotach samorządowych pojawiły się wydawnictwa prasowe czy coraz bardziej popularnie wykorzystywane portale internetowe.

W kolejnych latach XXI wieku powinny zostać wzmocnione takie filary lokalnej partycypacji jak: niezależne media, współpraca mieszkańców w ramach budżetów obywatelskich, czy szersze i bardziej odważne wykorzystanie przez mieszkańców kontroli społecznej (obywatelskiej). Należy zatem skłonić ustawodawcę i organy samorządu terytorialnego, do poszerzania obszarów jawności życia publicznego. Polski samorząd terytorialny powinien być w większym stopniu oparty na koncepcji rozwoju demokracji obywatelskiej oraz interaktywności form zastosowania komunikacji elektronicznej, za pomocą których coraz bardziej powszechne stają się e-usługi. Instytucje władzy samorządowej nadal będą się rozwijały i umacniały swoją pozycję na płaszczyźnie publiczno-prawnej, wskazując, iż dobre wzorce postępowania są odpowiednim kierunkiem rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce.

Bibliografia

Literatura

- Czaputowicz J. (2008), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa.
- Dąbek D. (2004), *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków

- Defourny J., Nyssens M. (2010), *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*, Journal of Social Entrepreneurship, Vol. 1, No 1
- Fenrych P. (2006), *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Hetz M. (2016), *Formy zatrudnienia pracowników samorządowych*, „Rocznik Samorządowy”, t. 5
- Juchacz P. W. (2006), *Deliberacja, demokracja, partycypacja: szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Poznań
- Karpiuk M. (2008), *Samorząd terytorialny a państwo*, Wydawnictwo KUL, Lublin
- Kaźmierczak T., Hernik K. (2008), *Spółeczność lokalna w działaniu*, ISP, Warszawa
- Sepkowski A. (2005), *Człowiek a przyszłość*, Toruń
- Stępień J. (2001), *Trybunał Konstytucyjny wobec samorządu terytorialnego*, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa.
- Szewc T. (2004), *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice
- Szewc T. (2007), *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2,
- Swianiewicz P. (2007), *Portret radnego 2007*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 4.

Przepisy prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 506)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym* (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 511)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa* (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 512)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 roku *o dostępie do informacji publicznej* (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 1330 ze zm.)
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (t.j. Dz. U. z 2010r., Nr 176, poz. 1191)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku *o pracownikach samorządowych* (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 1260 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 2077 ze zm.)
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 754 ze zm.)
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2005 r. I PZP 11/04
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz. U. z 1994r., Nr 124, poz. 607)

**Aleksandra Kinga Wojnicz , Rozwój informatyzacji
sektora administracji publicznej w Polsce**

**Aleksandra Kinga Wojnicz , The development of
computerization of the public administration sector in
Poland**

Streszczenie

Badania dotyczące wpływu nowoczesnych technologii informatycznych i działań organizacyjnych na wydajność pracy sektora publicznego w Polsce wskazują, że czynnikami o istotnym znaczeniu dla rozwoju i usprawnienia pracy sektora publicznego są: jasność i klarowność komunikacji. W chwili wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej poprawę stanu informatyzacji sektora telekomunikacyjnego, uznano za jedno z priorytetowych działań w naszym kraju. Oczekuje się też, że w zaistniałej sytuacji urzędy centralne pilnie podejmą działania w celu podniesienia poziomu elektronicznej oferty usług oraz że nastąpi przyspieszenie w zakresie tworzenia jednolitych rejestrów.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie aktualnych danych związanych z rozwojem informatyzacji i cyfryzacji w administracji publicznej w kraju. W tym celu wykorzystano informacje i dane Ministerstwa Cyfryzacji.

Słowa kluczowe: Administracja, cyfryzacja, innowacja, rozwój, Unia Europejska

Abstract

Research on the impact of modern information technologies and organizational activities on the efficiency of public sector work in Poland indicates that the factors that are important for the development and improvement of public sector work are: clarity and clarity of communication. At the time of Poland's entry into the European Union structures, the state of computerization in the telecommunications sector, recognized as one of the priority in our country. It is also expected that in this situation central offices will urgently take measures to increase the level of electronisation of services offered and that there will be an acceleration in the creation of uniform registers.

The aim of this publication is to get acquainted with current data and progress related to the development of continuous computerization and digitization in public administration. Data from the Ministry of Digitalization were used.

Key words: Administration, digitization, innovation, development, European Union

Wstęp

Charakterystyczna dla XXI wieku cyfryzacja i informatyzacja stanowią ważne determinanty rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz innowacyjności gospodarki. Nowoczesne technologie pozwalają efektywniej realizować funkcje aparatu administracyjnego państwa. Choć w Polsce w tej kwestii nadal pozostaje wiele do życzenia, to należy zauważyć, iż wysiłki związane z informatyzacją administracji trwające już kilkanaście lat przynoszą oczekiwane rezultaty. Wiele z projektów zakończono sukcesem, czego przykładem jest chociażby system e-Podatki ułatwiający obywatelom rozliczanie się z administracją podatkową. Warto zatem przybliżyć problematykę cyfryzacji administracji publicznej w Polsce.¹⁵⁴

Rzeczpospolita Polska wraz z innymi państwami świata ulega globalnym trendom warunkującym rozwój cywilizacyjny i społeczny. Trendy te związane są głównie ze zjawiskiem globalizacji. Procesy globalne nabrały tempa po rozpadzie zimno wojennej logiki podzielonego świata. Mają one ogromny wpływ na wszystkie dziedziny życia gospodarczego, społecznego i politycznego – kształtują je i warunkują. Zasadniczym elementem polskiej polityki wewnętrznej Polski po burzliwym okresie transformacji ustrojowej stało się nadrobienie zapóźnień cywilizacyjnych względem państw zachodnich oraz tworzenie warunków do niezakłóconego rozwoju społeczeństwa i gospodarki narodowej w warunkach globalnej konkurencji.¹⁵⁵

Megatrend w postaci globalizacji niesie ze sobą wiele zagrożeń, lecz także szans, których wykorzystanie stanowi podstawę bezpieczeństwa i rozwoju narodów. Jak zauważa R. Kuźniar¹⁵⁶, procesy globalne w znacznym stopniu modyfikują podstawowe parametry porządku międzynarodowego. Jego zdaniem zasadniczą szansą jaka płynie dla społeczeństw w XXI wieku w związku z postępującą globalizacją jest dostęp do informacji oraz swoboda przemieszczania się ludzi i kapitału.

Potwierdzeniem tej tezy są słowa A. Tofflera¹⁵⁷, który przedstawił trzy fazy rozwoju cywilizacyjnego: agrarną, przemysłową oraz obecnie trwającą, informacyjną. Według niego trwająca obecnie trzecia faza związana jest bezpośrednio z powstaniem nowych technologii umożliwiających nieograniczoną komunikację między jednostkami dzięki rozwojowi usług i

¹⁵⁴ E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 22-25

¹⁵⁵ S. Bieleń, *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej – problemy tożsamości i adaptacji*, Difin, Warszawa 2010, s. 109-112

¹⁵⁶ R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian: zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Warszawa 2003, s. 210

¹⁵⁷ A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1997.

odejściu od masowej produkcji. Według jego teorii trzecia faza jest dopiero w początkowym etapie i napotyka opór obrońców drugiej fazy. Włączanie się społeczeństw i elit rządowych w powyższe trendy stanowi wyznacznik rozwoju cywilizacyjnego danego państwa.

W Polsce również widoczne są przejawy nowego paradygmatu rozwoju cywilizacyjnego, czego dowodem jest rozwój społeczeństwa informacyjnego i związana z tym uzasadniona potrzeba informatyzacji i cyfryzacji administracji publicznej pełniącej służebną rolę wobec społeczeństwa w demokratycznym państwie. Co więcej, obserwowany w ostatnich latach rozwój społeczeństwa obywatelskiego tworzy wymóg funkcjonowania sprawnego systemu komunikacji społecznej, który służyłby przekazywaniu informacji pomiędzy uczestnikami życia społecznego.

Właściwa komunikacja wewnątrz urzędu zmniejsza opór personelu wobec wprowadzania zmian związanych z modernizacją urzędu i przyczynia się do wzrostu wydajności pracy urzędników. Dla większości urzędów administracji oraz instytucji użyteczności publicznej koncentracja na świadczeniu usług elektronicznych dla obywateli i przedsiębiorstw jest zadaniem priorytetowym, ważniejszym niż koncentracja na sprawach wewnętrznych urzędu. Upowszechnianie aplikacji do pracy zespołowej powoduje lepsze dostosowywanie stanowiska pracy do potrzeb i możliwości pracownika, przyczynia się do sprawniejszej obsługi obywateli przez urząd, a szkolenia prowadzone drogą elektroniczną umożliwiają szybkie podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Rozwój Internetu i usług informatycznych odznacza się znaczną dynamiką. Istotną rolę w upowszechnieniu dostępu do Internetu mogą odegrać publiczne punkty dostępu, tzw. telecentra (*Public Internet Access*), wykorzystujące istniejącą infrastrukturę telekomunikacyjną, lokalizowane w gminnych domach kultury, szkołach czy bibliotekach. Według założeń strategii *ePolska*, w latach 2004–2006 miały zostać zrealizowane cele związane m.in. z zapewnieniem urzędom administracji publicznej szerokopasmowego dostępu do Internetu. Z danych publikowanych w licznych raportach wynika, że wystąpiły opóźnienia związane w szczególności z: budową ogólnokrajowej sieci urzędów administracji publicznej, komputeryzacją procesów i procedur w urzędach administracji rządowej, rozwojem rejestrów państwowych i branżowych oraz ich integracją, rozwojem sektorowych sieci informatycznych i przygotowywaniem kadry kierowniczej administracji rządowej do poprawnego przeprowadzania przedsięwzięć z zakresu technologii informacyjnych.¹⁵⁸

¹⁵⁸ B. Bartoszewska, Czarnecki R, *Rynek ICT w Polsce a rozwój społeczeństwa informacyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 597. *Ekonomiczne Problemy Usług*, Szczecin 2010.

Taką ocenę oparto na wynikach badań własnych (przeprowadzonych w 2006 r. w Instytucie Łączności (IŁ) – Działanie 2.6 ZPORR). Wskaźniki określające poziom funkcjonalności tych usług zostały wyznaczone wg kryteriów tzw. „starej skali”. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w ostatnich dwóch latach usługi *eGovernment* ¹⁵⁹w dalszym ciągu słabo się rozwijały. Żadne z województw nie osiągnęło jeszcze rozwoju na poziomie interakcji jednokierunkowej (50%), chociaż we wszystkich województwach usługi publiczne są już na poziomie udostępniania pełnej informacji (25%). Obecnie 93,2% urzędów podaje na swoich stronach internetowych informacje dla interesantów. W 2006 r. wzrosła liczba urzędów o 4,7% (do wartości 59,6%), które na swoich stronach umieszczają formularze do pobrania i nieznacznie wzrosła, bo o 0,4% (do wartości 7,4%), liczba urzędów, które umożliwiają odsyłanie wypełnionych formularzy. Załatwianie całości spraw urzędowych wyłącznie drogą elektroniczną proponuje 0,7% urzędów w Polsce.

Internet jest powszechnie stosowanym środkiem komunikacji elektronicznej w urzędach. Wszystkie urzędy wyższego szczebla i niemal wszystkie urzędy niższego szczebla (99,4%) mają dostęp do zasobów tej sieci. Urzędy stosują różne mechanizmy zwiększające bezpieczeństwo sieci i danych. Tylko 9,1% urzędów korzysta z elektronicznego obiegu dokumentów. Liczba urzędów centralnych i wojewódzkich wzrosła z 25,4% do 34,7%. Zamiar wprowadzenia takiego obiegu dokumentów deklaruje 87,3% urzędów, w tym 89,8% wyższego i 87,2% niższego szczebla.¹⁶⁰

Informatyzacja życia publicznego w Polsce

W Polsce również widoczne są przejawy nowego paradygmatu rozwoju cywilizacyjnego, czego dowodem jest rozwój społeczeństwa informacyjnego i związana z tym uzasadniona potrzeba informatyzacji i cyfryzacji administracji publicznej pełniącej służebną rolę wobec społeczeństwa w demokratycznym państwie. Co więcej, obserwowalny w ostatnich latach rozwój społeczeństwa obywatelskiego tworzy wymóg funkcjonowania sprawnego systemu komunikacji społecznej, który służyłby przekazywaniu informacji pomiędzy uczestnikami życia społecznego.

Jednym z zasadniczych czynników, który współcześnie stymuluje wzrost gospodarczy jest umiejętność pozyskiwania, gromadzenia i wykorzystywania informacji, dzięki

¹⁵⁹ *eGovernment in the Member States of the European Union*, maj 2006, <http://europa.eu.int/idabc/egovo> (dostęp: 20.05.2019)

¹⁶⁰ *Stopień informatyzacji urzędów w Polsce. Raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Warszawa, ARC Rynek i Opinia, listopad 2005.

dynamicznemu rozwojowi technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ang. Information and Communication Technologies – ICT).¹⁶¹ Znaczenie informacji dla wzrostu gospodarczego podkreślają badania, według których technologie informacyjne i komunikacyjne w ostatnich latach odpowiadają za około jedną czwartą wzrostu PKB oraz za 40% wzrostu produktywności w Unii Europejskiej. Gwałtowny wzrost znaczenia informacji oraz usług świadczonych drogą elektroniczną i tym samym wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce, administracji publicznej (rządowej i samorządowej), a także w życiu codziennym obywateli wiąże się z globalnymi trendami w tym obszarze.

Toteż warunkiem niezbędnym adaptacji i rozwoju Polski w nowych uwarunkowaniach staje się informatyzacja rozumiana jako wykorzystywanie metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice, czy funkcjonowania instytucji państwa tworzenie społeczeństwa informacyjnego, która stanowi element definicyjny społeczeństwa informacyjnego w którym przetwarzanie informacji z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych stanowi znaczną wartość ekonomiczną, społeczną i kulturową.

Budowa społeczeństwa informacyjnego implikuje konieczność informatyzacji życia publicznego. Aby z kolei informatyzacja państwa służyła budowie, konieczna stała się refleksja dotycząca tego co i w jaki sposób oddać temu procesowi. U podstaw rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce oraz cyfryzacji i informatyzacji administracji publicznej znalazły się następujące pryncypia:

- Dostępność, bezpieczeństwo i zaufanie – możliwość uzyskania dostępu do rzetelnej informacji lub bezpiecznej usługi niezbędnej obywatelowi oraz przedsiębiorcy;
- Otwartość i różnorodność – brak dyskryminacji w dostępie do informacji, a w szczególności do informacji publicznej;
- Powszechność i akceptowalność – dążenie, aby udział w dobrach społeczeństwa informacyjnego był oczywisty i jak najszerszy, a także by oferta produktów i usług społeczeństwa informacyjnego była maksymalnie szeroka;
- Komunikatywność i interoperacyjność – zapewnienie dotarcia do pożądanej informacji w sposób bezpieczny, szybki, prosty i niezależny od zastosowanej technologii.¹⁶²

¹⁶¹ *Diagnoza społeczna 2005 – Korzystanie z nowych technologii: uwarunkowania, sposoby, konsekwencje*, <http://www.diagnoza.com> (dostęp: 20.05.2019)

¹⁶² *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, MSWiA, Warszawa 2008

Informatyzacja urzędów administracji publicznej

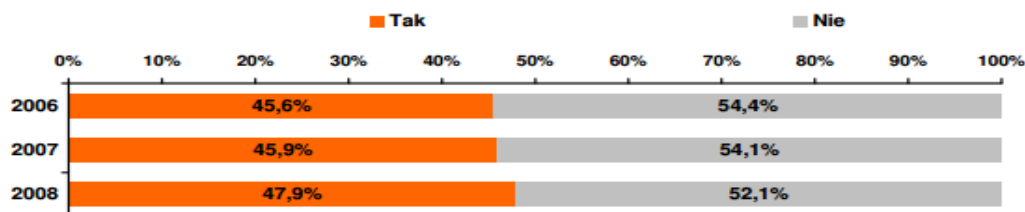
Z badań przeprowadzonych przez IŁ w 2006 r. oraz z danych zawartych w raporcie¹⁶³ wynika, że urzędy administracji państwowej i samorządowej w dalszym ciągu przeznaczają zbyt małą część budżetu na rozwój informatyzacji. W 50,9% urzędów wydatki na ten cel stanowią ułamek procenta (w latach poprzednich 18,6%). Zmniejszyła się nawet, i to znacznie, liczba urzędów, które w ubiegłych latach przeznaczały na informatyzację minimalną kwotę, tj. 1% wydatków budżetowych (spadek o 27,6%).

Szkolenie pracowników w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) także nie jest doceniane przez urzędy (odsetek jednostek, które przeszkoliły swoich pracowników wzrósł zaledwie o 0,3). Tylko 50,7% urzędów centralnych i wojewódzkich oraz 13,3% urzędów gmin i starostw przeprowadziło tego typu szkolenie dla swoich pracowników. Liczba urzędów z własną komórką organizacyjną odpowiedzialną za informatyzację, choć wzrosła o 2,6%, nadal stanowi mniej niż połowę (43,7%). Najbardziej poprawiła się sytuacja w urzędach marszałkowskich (wzrost z 91,7% do 100%) oraz urzędach centralnych (wzrost z 89,1% do 97,9%), w urzędach starostw i miast na prawach powiatu spadła o 2,6%, z urzędów gminnych zaś tylko 39,4% ma własną komórkę organizacyjną odpowiedzialną za informatyzację. W większości urzędów (69,6%) obsługą informatyczną zajmowała się tylko jedna osoba. Tak było w 72,2% urzędów gmin i starostw. Jednak w 75% urzędów szczebla centralnego i wojewódzkiego w komórce informatycznej były zatrudnione 4 lub więcej osoby. Spadł o 6,3 odsetek urzędów korzystających z usług firm zewnętrznych w zakresie obsługi informatycznej, co wynika prawdopodobnie ze wzrostu zatrudnienia w działach informatycznych urzędów. Spadek liczby urzędów korzystających z usług zewnętrznych firm informatycznych dotyczy zarówno urzędów wyższego, jak i niższego szczebla (spadek o 5,6% w urzędach wyższego i o 6,4% niższego szczebla). Najpowszechniej z tych usług korzystają urzędy wojewódzkie (86,7%), natomiast 64,1% urzędów gminnych wykorzystuje w tym celu własną kadrę.

Obecnie realizowane są założenia dokumentów o charakterze strategicznym oraz dyrektyw Unii Europejskiej. Dla zobrazowania trendów w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego i informatyzacji administracji w Polsce warto przytoczyć dane ilościowe przedstawione na poniższych wykresach.

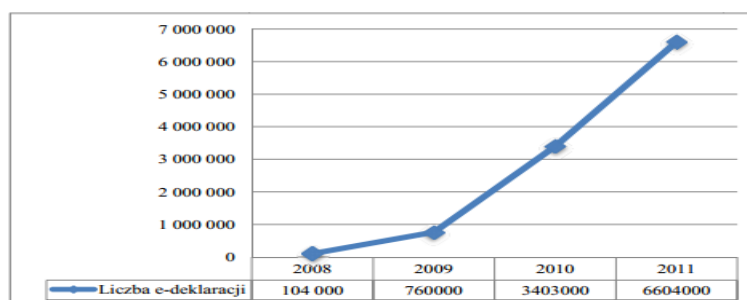
¹⁶³ *Stopień informatyzacji urzędów w Polsce*. Raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, ARC Rynek i Opinia, listopad 2005

Rys. 6. Posiadanie komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za informatyzację w urzędach administracji publicznej w Polsce w latach 2006-2008 (łącznie).



Źródło: Stan informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce w 2008 roku, Raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ARC – rynek i opinie, Warszawa, lipiec 2009, mac.gov.pl.

Rys. 7. Liczba deklaracji podatkowych przesyłanych drogą elektroniczną w Polsce w latach 2008-2011.



Źródło: K. Batko, G. Billewicz, E-usługi w biznesie i administracji publicznej, http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/3_K.Batko_G.Billewicz_E_uslugi_w_biznesie....pdf

Działania Ministerstwa Cyfryzacji – potencjał, wizja rozwinięcia informatyzacji sektora publicznej administracji

„Plan Działań Ministra Cyfryzacji” (PD MC) przedstawia plan zintegrowanych działań Ministra Cyfryzacji, których celem jest usprawnienie działania administracji publicznej, a co za tym idzie funkcjonowania państwa polskiego dzięki informatyzacji. Zgodnie z założeniami niniejszego dokumentu, obywatel jest głównym beneficjentem działań administracji, a administracja pełni rolę służebną wobec obywateli.

Plan wymienia praktyczne działania i projekty, które Minister Cyfryzacji podejmie na podstawie wyników konsultacji przeprowadzonych w związku z ogłoszonym w styczniu 2016 r. dokumentem: „Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych”. Plan przedstawia zestaw planowanych działań w kluczowych obszarach funkcjonowania administracji publicznej, które przyczynią się do usprawnienia funkcjonowania państwa i znaczącego obniżenia kosztów wdrażania i utrzymywania rozwiązań IT. Synergia działań na poziomie centralnym i regionalnym, ustanowienie wspólnych i jednolitych dla administracji standardów, interfejsów komunikacyjnych (API), mechanizmów zachęcających do współdzielenia infrastruktury i innych zasobów wytwarzanych przez administrację, wspólne realizowanie zadań oraz

podnoszenie kompetencji pracowników urzędów i instytucji państwowych — to najistotniejsze elementy budowy sprawnej administracji w służbie obywatelom.

PD MC jest remedium na niezadowalający stan informatyzacji Państwa po realizacji projektów w ramach perspektywy unijnej na lata 2007-2013, które charakteryzowały się brakiem koordynacji, integracji, nieracjonalnym wydatkowaniem środków publicznych, powielaniem produktów i rozwiązań. Plan zakłada centralizację wielu działań i skupienie ich w kompetencji Ministra Cyfryzacji. Plan będzie stanowił podstawę dla przygotowania projektów przeznaczonych do realizacji w nowej perspektywie unijnej na lata 2014-2020, szczególnie w ramach działań 2.1 i 2.2 POPC, a w przyszłości dla przygotowywania wszelkich nowych projektów informatyzacji administracji, w tym także negocjacji, a później wdrażania projektów zaproponowanych przez Komisję Europejską w Strategii Jednolitego Rynku Cyfrowego. Realizacja postulatu państwa przejrzystego i otwartego na potrzeby obywateli wymaga uporządkowania sposobów komunikacji obywateli z administracją. Opisywane już w „Programie Zintegrowanej Strategii Państwa” państwo informacyjne, obsługujące wszystkie kluczowe procesy i realizujące usługi publiczne, w tym usługi cyfrowe, powinno być dla obywateli i przedsiębiorców dostępne w nierozproszonej, jednolitej formie, która skupiać będzie wszystkie jego funkcje, od informacyjnych po usługowe. Na takich założeniach opiera się projekt Portalu Rzeczypospolitej Polskiej, jednolitej bramy informacyjno-usługowej państwa polskiego, która nie tylko zjednoczy rozproszone dotąd kanały informacyjne poszczególnych jednostek administracji publicznej, ale również będzie oferowała cały katalog usług państwowych. Będzie przewodnikiem po instytucjach i doradcą, tak jak dziś portal obywatel.gov.pl, jak i miejscem gdzie można załatwić sprawę.

Jedna cyfrowa brama do instytucji państwa polskiego zawrze więc w sobie wszystkie niezbędne informacje o strukturze państwowej i wszystkie funkcje, wraz usługami, z których docelowo będzie można korzystać bez konieczności wędrowki po urzędach. Ważnym elementem usprawniania e-usług jest udostępnienie w sposób przejrzysty i atrakcyjny dla usługodawców oraz obywateli danych przestrzennych. Dzięki temu obywatel będzie miał dostęp do przeglądania i wyszukiwania oraz wizualizacji aktualnych zbiorów i danych przestrzennych, usługodawcy zaś uzyskają możliwość korzystania z tych danych i uatrakcyjnienia świadczonych usług. Niżej wymienione obszary stanowiące skorelowany zestaw działań, będą realizowane w ramach projektów Ministerstwa Cyfryzacji¹⁶⁴:

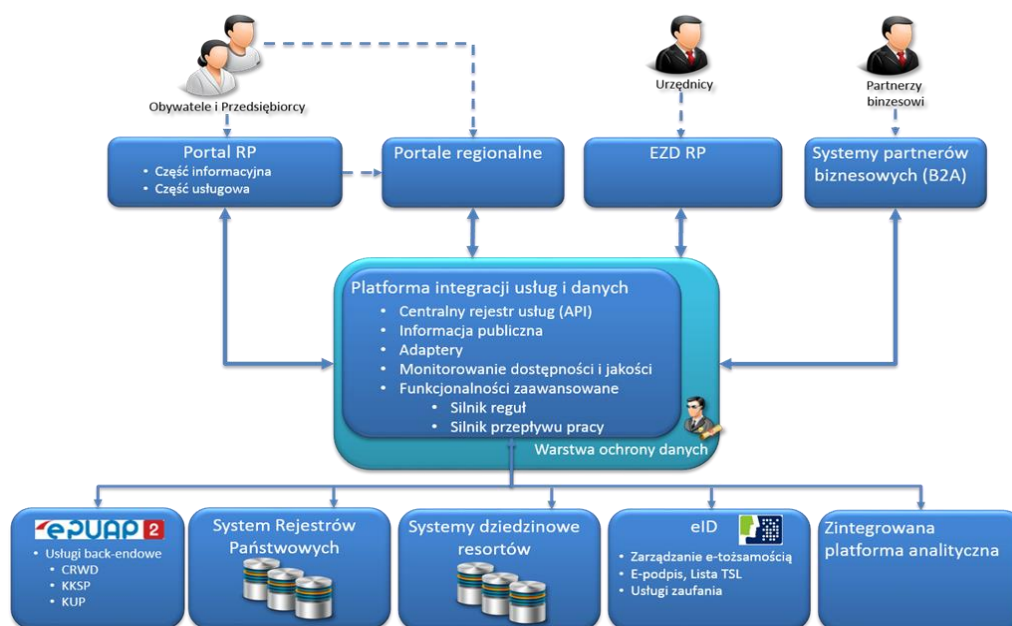
¹⁶⁴ *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016.

1. *Portal Rzeczypospolitej Polskiej* – brama informacyjno-usługowa państwa polskiego, prezentująca katalog organów administracji publicznej, która będzie pełniła funkcję jaką dziś pełni strona główna Biuletynu Informacji Publicznej, a więc będzie oferowała pełną mapę instytucji Rzeczypospolitej Polskiej wraz z podstawowymi informacjami o nich i będzie zarazem udostępniać e-usługi w sposób wygodny dla obywateli.
2. *eID* – krajowy oraz paneuropejski schemat identyfikacji elektronicznej — narzędzie, które umożliwi obywatelom i przedsiębiorcom dostęp do usług publicznych na Portalu Rzeczypospolitej Polskiej oraz na portalach publicznych (rządowych i samorządowych), a urzędnikom autoryzację, otwierającą dostęp do zasobów informacyjnych państwa.
3. *SRP* – system rejestrów państwowych, wyposażony w referencyjny model tworzenia i utrzymywania kluczowych rejestrów państwa oraz — dla uproszczenia i automatyzacji procesów administracyjnych — mechanizmy udostępniania gromadzonych w nim informacji.
4. *EZD RP* – jednolity system elektronicznego zarządzania dokumentacją administracji rządowej, podstawa cyfryzacji, a więc usprawniania działań urzędów oraz integracji systemów dziedzinowych. EDZ RP będzie także wyznacznikiem standardów systemów klasy EZD.
5. *Platforma Integracji Usług i Danych* - narzędzie odpowiedzialne za utrzymywanie centralnego rejestru usług, techniczną integrację systemów oraz centralne monitorowanie i raportowanie dostępności usług oraz danych udostępnianych przez poszczególne systemy administracji.
6. *Zintegrowana Platforma Analityczna* – narzędzie do zarządzania zasobami informacyjnymi państwa.
7. *Wspólna infrastruktura państwa* – czyli model centralizacji infrastruktury, zintegrowania zasobów i systemów, a następnie ich utrzymania, m.in. w ramach działań Głównego Informatyka Kraju.
8. *Kompetencje* – stworzenie i rozwój kompetencji w administracji, utworzenie Centrum Kompetencyjnego Administracji oraz mechanizmów wsparcia i standaryzacji tworzenia oraz utrzymania rozwiązań IT.

Wszystkie te obszary wraz z konkretnymi produktami połączonymi za pomocą zestawu interfejsów i API w ramach jednolitej platformy integracyjnej, to system naczyń połączonych, fundament sprawnej i transparentnej administracji, działającej dzięki zintegrowanym ze sobą i otwartym na inne systemom teleinformatycznym. Plan ten wprowadza interoperacyjność w

praktykę, opiera się na współpracy i koordynacji działań i procesów informatyzacji państwa, których gospodarzem jest Minister Cyfryzacji.¹⁶⁵

Rys. 8. Uproszczony model Architektury Informatycznej Państwa.



Źródło: Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa – opracowanie własne Ministerstwa Cyfryzacji. Warszawa, 2016. archiwum.mc.gov.pl/files/pzip_rm_v1_dba_tbs_tk_2016-10-21_fin_kg_0.odt

Podsumowanie

W 2013 roku urzędy administracji publicznej realizowały pewne cele w zależności od charakteru urzędu. Urzędy powiatowe zdecydowanie częściej niż inne urzędy samorządowe, wspierają rekrutację elektroniczną do szkół i przedszkoli (46%). Z kolei 66% urzędów gminnych udostępnia komputery lub stanowiska komputerowe z dostępem do Internetu dla obywateli. Ponad 60% urzędów z sektora administracji państwowej stosuje rozwiązania Web 2.0 w celu wsparcia funkcjonowania urzędu i komunikacji z obywatelami.

Połowa urzędów administracji państwowej otrzymała w 2013 roku powyżej 50 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, co świadczy o wzroście korzystania przez obywateli z tego typu usług. Ponadto z roku na rok wzrasta odsetek urzędów, które udostępniają swoją stronę internetową w różnych wersjach językowych. Obecnie 40% urzędów posiada takie udogodnienie. W porównaniu do roku 2012 odnotowano wzrost o 6 punktów procentowych. Najczęściej posiadanym udogodnieniem na stronie internetowej urzędu jest wyszukiwarka informacji (83%) oraz katalogi z informacjami gdzie należy załatwić daną sprawę.

¹⁶⁵ Ibidem.

Jak wynika z badań, z roku na rok rośnie odsetek urzędów posiadających elektroniczną skrzynkę podawczą. W roku 2013 wyniósł on 98%. Wśród urzędów posiadających elektroniczną skrzynkę podawczą a 93% z nich umiejscowiło ją na platformie ePUAP (co świadczy o przełamaniu problemów platformy sygnalizowanych w 2006 roku przez NIK). Warto również zaznaczyć, iż ponad połowa urzędów administracji udostępnia usługi elektroniczne inne niż oparte o tzw. wzór pisma ogólnego (53%). To wzrost w porównaniu z 2012 rokiem o 20%.

Dystans Polski do średniej dla 27 państw UE systematycznie zmniejsza się, jednak większość wskaźników osiąga wartości niższe od średniej unijnej. Notuje się tendencje wzrostową korzystania przez obywateli z usług e-administracji publicznej oraz wzrost świadczenia tych usług przez urzędy. Stan infrastruktury internetowej w Polsce charakteryzuje się jednak niedostatecznym rozpowszechnieniem łączy szerokopasmowych oraz niską przepływnością. Poziom umiejętności cyfrowych wśród mieszkańców Polski jest często także niższy niż przeciętnie w UE, podobnie zresztą jak zainteresowanie szkoleniami w tym zakresie. Polska ma też niezbyt wysoki odsetek specjalistów w obszarze teleinformatyki wśród ogółu pracujących.

Dysproporcje między nowoczesnością systemów teleinformatycznych, a skostnieniem instytucji je wdrażających, wyrażają się nadmiernym przywiązaniem do „papieru” i niechęcią posługiwania się dokumentem w postaci elektronicznej. Co ważniejsze, działy informatyki tworzone w administracji publicznej są bardzo często słabymi komórkami, nie mającymi wpływu na procesy biznesowe macierzystych instytucji, niedowartościowane personalnie, finansowo, bez długofalowych planów szkoleń i rozwoju karier zawodowych.

Dalsza informatyzacja administracji publicznej i rozwój społeczeństwa informacyjnego będzie wiązać się z koniecznością eliminowania barier (technicznych, społecznych, kulturowych) rozwoju występujących w tym obszarze, m.in. takich, jak:

- wykluczenie cyfrowe części społeczeństwa,
- brak powszechności podpisu elektronicznego,
- niski poziom wiedzy na temat technologii informacyjnych, zarówno wśród
- indywidualnych odbiorców, jak i wśród pracowników przedsiębiorstw,
- system prawny, który nie nadąża za zmianami technologicznymi.
- brak zaufania społeczeństwa do elektronicznej komunikacji i korzystania z e-usług,

- podwójny obieg dokumentów.¹⁶⁶

Bariery te powodują, że w Polsce e-usługi w administracji publicznej nie są jeszcze wykorzystywane powszechnie. Należy jednak zauważyć, iż są one sukcesywnie pokonywane, o czym świadczy chociażby coraz bardziej powszechny dostęp do Internetu szerokopasmowego, rozwijające się platformy e-usług, a w niektórych przypadkach możliwość korzystania z bezpłatnego podpisu elektronicznego. Istotna jest tu także zmieniająca się mentalność i świadomość użytkowników Internetu. Informatyzacja przestrzeni publicznej stanowi warunek konieczny rozwoju państwa w konkurencyjnym i zorientowanym na informację XXI wieku.

Bibliografia

Literatura

Bartoszewska B., Czarnecki R., *Rynek ICT w Polsce a rozwój społeczeństwa informacyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 597. *Ekonomiczne Problemy Usług*, Szczecin 2010.

Bieleń S., *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej – problemy tożsamości i adaptacji*, Difin, Warszawa 2010.

Dąbrowska A., Janoś-Kreso M., Wódkowski A., *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Difin, Warszawa 2009, s. 176.

Kuźniar R., Lachowski Z.(red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian: zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Warszawa 2003.

Stiglitz E., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Toffler A., *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1997.

Raporty i opracowania

Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016.

Stopień informatyzacji urzędów w Polsce. Raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ARC Rynek i Opinia, Warszawa 2005.

Stopień informatyzacji urzędów w Polsce. Raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ARC Rynek i Opinia, Warszawa 2005.

Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, MSWiA, Warszawa 2008.

Źródła internetowe

eGovernment in the Member States of the European Union, maj 2006, <http://europa.eu.int/idabc/egovo> (dostęp: 20.05.2019).

Diagnoza społeczna 2005, *Korzystanie z nowych technologii: uwarunkowania, sposoby, konsekwencje*, <http://www.diagnoza.com> (dostęp: lipiec 2019).

¹⁶⁶ A. Dąbrowska, M. Janoś-Kreso, A. Wódkowski, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Difin, Warszawa 2009, s. 176

Jakub Żbikowski, Znaczenie e-administracji i bariery w jej funkcjonowaniu

Jakub Żbikowski, The importance of e-administration and barriers to its functioning

Streszczenie:

Do zmian w administracji, do których doszło w ciągu ostatnich 20 lat z pewnością możemy zaliczyć cyfryzację administracji. W niniejszym opracowaniu przybliżono problem, czym jest e-administracja, zaznaczono istotę jej istnienia, warunki powstawania oraz konieczność modernizacji systemów teleinformatycznych. Przedstawiono również problematykę wszelkich ograniczeń, które hamują rozwój e-administracji. Treścią opracowania są takie zagadnienia jak: wprowadzone technologie informatyczne do administracji publicznej, korzyści płynące z administracji elektronicznej z punktu widzenia obywatela i urzędów administracji publicznej, paradoks występujący przy rejestracji pojazdu drogą elektroniczną oraz szereg innych barier i zagrożeń płynących z korzystania z e-administracji. Na użytek niniejszego opracowania wykorzystano metodę analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metodę monograficzną.

Słowa klucze: e-administracja, e-urząd, system teleinformatyczny, e-usługi, informatyzacja

Summary:

The changes in administration that have taken place over the last 20 years can certainly include the digitization of administration. In this study, the problem of what e-government is is presented, the essence of its existence, the conditions for its creation and the need to modernize IT systems are highlighted. The issue of any restrictions that inhibit the development of e-government was also presented. The content of the study are such issues as: introduced IT technologies for public administration, benefits of electronic administration from the point of view of a citizen and public administration offices, the paradox occurring when registering a vehicle electronically, and a number of other barriers and threats arising from the use of e-administration. For the purposes of this study, a method of literature analysis and criticism and a monographic method were used.

Keywords: e-administration, e-office, teleinformation system, e-services, informatization

Wstęp

Zastosowane technologie informatyczne i telekomunikacyjne w administracji publicznej definiuje się jako e-administrację, którą stworzono w celu udoskonalenia prac administracyjnych oraz zwiększenia efektywności organizacji pracy w instytucjach administracji publicznej. Jakość usług świadczonych przez e-administrację jest stale podnoszona, co sprawia, że rośnie liczba osób korzystających z administracji w trybie online. Dzięki e-administracji obywatele mają możliwość większego uczestnictwa w procesach rozwoju demokracji oraz mogą wspierać funkcjonujące mechanizmy państwowe. Jednym z priorytetów UE jest ujednolicenie systemów e-administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej.¹⁶⁷

Rozwój i cele e-administracji

Administracja elektroniczna jest zjawiskiem niezwykle złożonym i rozległym, a więc przybiera wiele form. Możemy wyróżnić: elektroniczne zamówienia publiczne, elektroniczne zarządzanie, elektroniczne rozstrzyganie, elektroniczny dostęp do informacji publicznych, elektroniczną demokrację, która umożliwia obywatelom uczestnictwo w sprawowaniu władzy oraz elektroniczne procedury.¹⁶⁸

W ramach złożoności e-administracji wyróżnia się różne rodzaje relacji:

- 1) Relacja urząd - obywatel, realizowana jest online, obywatel poprzez strony Web sektora publicznego ma dostęp do całego aparatu administracji, może załatwić wszelkie sprawy związane z zaistniałą sytuacją życiową.
- 2) Relacja urząd – przedsiębiorca, która upraszcza prowadzenie przedsiębiorstwa.
- 3) Relacja urząd – urząd, dotyczy współpracy między jednostkami administracji publicznej, służy polepszeniu wymiany informacji między urzędami, co w rezultacie odciąża obywateli i przedsiębiorców.
- 4) Relacja pracownik – administracja, dotyczy zarządzanie karierą i wiedzą.¹⁶⁹

¹⁶⁷ J. Skorupka, *Współczesne zastosowania informatyki w administracji - istota funkcjonowania e-administracji w Polsce w oparciu o działanie systemu Wrota Podlasia*, [w:] *Materiały pokonferencyjne II ogólnopolskiej konferencji interdyscyplinarnej pt. "współczesne zastosowania informatyki"*, (red. nauk.) Koło Naukowe Informatyków Genbit, Siedlce 2016, s. 30.

¹⁶⁸ D. Tykwińska-Rutkowska, *E-Administracja*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego, 100 podstawowych pojęć*, (red. nauk.) T. Bąkowskiego, K. Żukowskiego, C. H. Beck, Warszawa 2016, 40.

¹⁶⁹ Ibidem, s. 40-41.

Jako cele e-administracji podaje się udoskonalenie organizacji pracy w urzędach, poprawę jakości usług dla obywateli i przedsiębiorców oraz znaczną redukcję kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Z tych właśnie przyczyn niezbędne jest modernizowanie infrastruktury i monitorowanie potrzeb jednostek gospodarczych w tej płaszczyźnie. Pomimo, że koszty dostępu do sieci są uznawane za wysokie, poziom informatyzacji polskich przedsiębiorstw jest satysfakcjonujący. Poważną przeszkodą w rozpowszechnianiu e-usług w administracji publicznej jest bariera mentalna. Obywatele przyzwyczaili się, że aby załatwić sprawę w urzędzie muszą się udać do niego osobiście. Właśnie na tym podłożu mocno widoczny jest brak jakichkolwiek postępów z wdrażaniem elektronicznej administracji, która jest głównym instrumentem torującym drogę do rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw na polskim, jak również zagranicznym rynku.¹⁷⁰

Należy podkreślić, że w zakresie e-administracji ewaluacja polityk jej rozwoju była związana z efektywnością instytucji administracyjnych. Głównym argumentem wykorzystywania systemów teleinformatycznych w administracji publicznej była oszczędność kosztów. W późniejszym etapie zaczęto zwracać uwagę na efektywność wynikającą z wysokiej jakości usług, uwzględniając przy tym potrzeby i wymagania obywateli i przedsiębiorców. Jako trzeci główny problem wymienia się dobre zarządzanie. Priorytet ten dotyczy zalecania do wprowadzania wyższego poziomu usług dla obywateli i przedsiębiorców, dzięki maksymalizacji korzyści jakie niesie za sobą e-administracja. „Nowa architektura” dla e-administracji ma świadczyć e-usługi publiczne, które będą ukierunkowane na tworzenie wartości publicznej i wzmocnienie pozycji użytkownika końcowego”.¹⁷¹

Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne charakteryzuje ww. system teleinformatyczny jako „zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego”.¹⁷²

¹⁷⁰ E. Lulewicz, *E-administracja – szanse i zagrożenia*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, (red. nauk.) T. Stanisławski, B. Przywoda, Ł. Jurek, Katolicki Uniwersytet Lubelski KUL, Lublin 2013 s. 217.

¹⁷¹ S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014, s. 44-45.

¹⁷² Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005 nr 64 poz. 565).

Systemy informatyczne wykorzystywane w Polsce

Do sektorowych projektów informatycznych używanych w Polsce można zaliczyć między innymi:

- eDeklaracje I i eDeklaracje II – usługi deklaracji podatkowych w formie elektronicznej;
- CEPiK – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców – system komputerowy zawierający bazę danych, w której przechowywane są informacje o właścicielach pojazdów, pojazdach oraz osobach, które są uprawnione do kierowania nimi;
- SI Syriusz – System Informatyczny Rynku Pracy i Usług Społecznych;
- Budowa dziedzinnego portalu usług prawnych – portal informacyjny radców prawnych, adwokatów, notariuszy, komorników;
- PESEL II – modernizacja rejestrów państwowych, zamierzeniem projektu jest zebranie danych osobowych i adresowych wszystkich osób posiadających numer PESEL.¹⁷³

Korzyści i zagrożenia wdrażania e-administracji

Korzyści jakie niesie za sobą wdrażanie e-administracji można podzielić na dwie grupy: korzyści jakie odnosi administracja publiczna oraz korzyści po stronie obywatela. Przy korzyściach po stronie urzędu uważa się, że e-administracja znacząco wpływa na poprawę komunikacji zewnętrznej oraz wewnętrznej, jak również zwiększa przejrzystość działań podejmowanych przez organy administracji publicznej.¹⁷⁴ Dzięki elektronicznej administracji urząd unika duplikowania czynności, co pozwala zaoszczędzić potrzebny czas do obsługi interesanta oraz kreuje wizerunek „urzędu bardziej przyjaznego obywatelowi”. Dużym plusem jest także zredukowanie kosztów sprawowania administracji poprzez użycie obiegu elektronicznego, który może zastąpić przesyłanie dokumentów w formie papierowej. E-administracja ponadto umożliwia pracownikom zmniejszenie ryzyka powstania błędu ludzkiego, tj. pomyłki związane z wysyłką, adresowaniem, czy też fizyczną podróżą papierowego dokumentu do adresata.¹⁷⁵

Z perspektywy obywatela, e-administracja to w pierwszej kolejności możliwość składania pism urzędniczych bez potrzeby wychodzenia z domu, bez konieczności stania w

¹⁷³ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej, Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 67.

¹⁷⁴ A. Mituś, *E-administracja: korzyści i zagrożenia*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, (red. nauk.) J. Zimmermanna, P. J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 120.

¹⁷⁵ B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2001, nr 23, s. 347.

kolejce nie zważając na godziny pracy urzędu, gdyż system działa 24 godziny na dobę, przez cały rok. Obywatel posiadający Internet jest w stanie szybko załatwić całościowo dowolną sprawę urzędową, co jest sporym udogodnieniem dla osób niepełnosprawnych. Przedsiębiorcy oprócz oszczędności czasu, mogą poprawić finanse w firmie oszczędzając na materiałach potrzebnych przy standardowej procedurze załatwiania spraw urzędowych.¹⁷⁶ Kluczową korzyścią jest także wzrost zaufania obywatela do administracji publicznej, dzięki e-administracji urzędnik podchodzi do spraw przedmiotowo (nie zważa kto świadczy lub zamawia usługę, lecz najistotniejszy jest dla niego sam cel usługi).¹⁷⁷

Przy współczesnych rozwiązaniach organizacyjno-prawnych istnieje szereg negatywnych czynników, które w znaczny sposób ograniczają użytkowanie administracji elektronicznej. Jednym z czynników jest niewystarczający poziom świadomości społecznej i wiedzy, jak również zwyczajny brak umiejętności zarówno u urzędników jak i obywateli, będących odbiorcami usług administracji publicznej. Problem stanowi także skomplikowana forma dostępnych e-usług.¹⁷⁸

Powodów ograniczeń rozwoju e-administracji jest znacznie więcej. Oprócz wskazanych wyżej, e-administrację hamuje brak infrastruktury teleinformatycznej oraz brak środków na wykonywanie zadań dotyczących informatyzacji w urzędach.¹⁷⁹ Poważnym wyzwaniem dla e-administracji jest brak wystarczającego współdziałania między podmiotami administracji publicznej. Odnosi się to głównie do braku współpracy między odrębnymi resortami, administracją rządową a samorządową oraz administracji w terenie a administracją centralną. Po stronie urzędników występuje pewien opór wynikający z nieprzychylności do zmian, obawa przed przesadnym nadzorem ich poczynąń przy załatwianiu spraw administracyjnych oraz strach przed zachowaniem pracy.¹⁸⁰ Trudnością jest także mniejsza ufność społeczeństwa spowodowana błędami systemowymi występującymi po pierwszym etapie wdrażania e-administracji.¹⁸¹

Istotnym problemem po stronie obywatela jest niewiedza. Mimo, że wie on, że organ może wydać decyzję administracyjną w formie elektronicznej, to w zasadzie nie posiada

¹⁷⁶ Ibidem, s. 346-347.

¹⁷⁷ <http://www.eadministracja.pl/korzy%C5%9Bci-z-wdro%C5%BCenia-eadministracji>, (dostęp: 30.03.2019).

¹⁷⁸ M. Harcia, *E-administracja szansą na usprawnienie komunikacji pomiędzy państwem a obywatelem*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, (red. nauk.) T. Stanisławski, B. Przyworda, Ł. Jurek, Katolicki Uniwersytet KUL, Lublin 2013, s. 173.

¹⁷⁹ M. Baron-Wiaterek, I. Grzanka, *E-administracja jako podstawa rozwoju e-usług publicznych*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą”, 2011, nr 45, s. 12.

¹⁸⁰ A. Mituś, *E-administracja: korzyści i zagrożenia...* op. cit., s. 118-119.

¹⁸¹ A. Budziewicz-Guźlecka, *Rola e-administracji w rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Ekonomiczne problemy usług”, 2010, nr 58, s. 350.

dostatecznej wiedzy jak się tym dokumentem posługiwać, gdzie go zapisać, aby był bezpieczny oraz w jaki sposób go udostępnić na wezwanie. Używanie elektronicznej administracji jest szczególnie związane z mentalnością obywateli i urzędników. Pomimo, że posługiwanie się pocztą elektroniczną jest bardzo powszechne, pisma urzędowe pomiędzy placówkami administracji nadal wysyłane są w wersji papierowej. Kiedy urząd dostaje dokumenty w postaci elektronicznej, to i tak dodatkowo drukuje je, by następnie zarchiwizować je w segregatorach.¹⁸²

Rejestracja pojazdów drogą elektroniczną

Przykładem pewnej ułomności e-administracji jest rejestrowanie pojazdów drogą elektroniczną, co umożliwia rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2009 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów, które weszło w życie 1 stycznia 2011 roku.¹⁸³

Elektroniczna administracja z założenia powinna ułatwiać życie obywatelom i urzędnikom, jednak przy elektronicznej rejestracji samochodu efektywność i użyteczność załatwiania spraw on-line jest mocno wątpliwa. W teorii właściciel samochodu mógłby zarejestrować swoje auto, bez potrzeby wychodzenia z domu oraz czekania w kolejce. W praktyce jednak będzie musiał zrobić szereg czynności, których instrukcje często są niezbyt dobrze sprecyzowane (np. nie ma podanej całej kwoty do zapłaty, zamiast tego wymienione są osobne opłaty za poszczególne usługi), co może prowadzić do pomyłki interesanta. Kolejnym minusem jest oczekiwanie na dostarczenie przez pocztę tablic oraz dowodu rejestracyjnego. Warto zauważyć, że na właścicielu leży obowiązek odesłania pozwolenia czasowego do urzędu, a więc musi liczyć się z tym, że jego auto nie będzie dopuszczone do ruchu po drogach publicznych. Jako niedociągnięcie można również uznać dublowanie czynności przez urzędników. Jeżeli właściciel złożył elektroniczny wniosek rejestracji pojazdu, lecz w dalszym etapie postępowania podejmie decyzję o osobistym złożeniu niezbędnych dokumentów, to urząd jest zobowiązany działać, jak w przypadku standardowej procedury. Ponadto urzędnik jest zmuszony do dwukrotnego sprawdzenia dokumentów. Najpierw jest zobowiązany

¹⁸² P. Stępień, *E-administracja: korzyści i zagrożenia*, [w:] *ABC Administracji Administracja publiczna wobec wyzwań współczesności*, TOM III (red. nauk.) S. Fundowicza, K. Filipiaka, P. Świtali, SKAUTH, Radom 2013, s. 77-78.

¹⁸³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów, (Dz.U. 2009 nr 74 poz. 634).

sprawdzić dokumenty przesłane w drodze elektronicznej, a następnie powinien porównać je z oryginałami przyniesionymi osobiście przez właściciela.¹⁸⁴

Tabela 1. Porównanie usług rejestracji pojazdu w urzędach

e-usługa pełniona przez urzędy poprzez platformę ePUAP	Liczba jednostek świadczących usługę rejestracji pojazdu
Pierwsza rejestracja pojazdów zakupionych na terenie RP	39
Rejestracja pojazdów używanych zakupionych na terenie RP	43
Rejestracja pojazdu sprowadzonego z zagranicy	34
Czasowa rejestracja pojazdu	45

Źródło: <https://epuap.gov.pl/wps/myportal/strefa-klienta/katalog-spraw/motoryzacja-i-transport/zarejestrowanie-pojazdu> (dostęp: 29.03.2019)

Z powyższego można wywnioskować, że o ile wszystkie procedury e-rejestracji pojazdu wyglądają tak samo, o tyle nie we wszystkich urzędach uda nam się załatwić wszystkie sprawy dotyczące pełnej rejestracji pojazdu. Nie wiadomo, dlaczego urzędy nie występują z pełną ofertą rejestracji pojazdów, podczas gdy cały czas jest wykorzystywany ten sam system teleinformatyczny, niezależnie od pochodzenia pojazdu.¹⁸⁵

Daria Arkuszewska nadmienia, że do paradoksów przy elektronicznej rejestracji pojazdów, można zaliczyć:

1. Zwiększoną liczbę czynności do wykonania zarówno przez właściciela pojazdu, jak i urzędnika;
2. Dwukrotne wykonanie tej samej czynności przez pracownika administracji;
3. Wydłużony czas oczekiwania na dokumenty i oznaczenia pojazdu, niezbędne przy dopuszczeniu do ruchu lub konieczność wizyty w urzędzie;
4. Nie zawsze zrozumiałą instrukcję postępowania w formie elektronicznej.¹⁸⁶

Podsumowanie

E-administracja podąża w kierunku administracji, która opiera się na technologii ogólnodostępnej i wszechobecnej, powinna oferować inteligentne e-usługi. Wprowadzenie rozwiązań, które pozwalają zawsze i wszędzie korzystać z usług publicznych sprawia, że relacje

¹⁸⁴ D. Arkuszewska, *E-Administracja a rejestracja pojazdu w teorii i praktyce*, [w:] *E-administracja publiczna i (nie)bezpieczeństwo cyberprzestrzeni*, (red. nauk.) M.K. Zwierdzyński, M. Lakomy, K. Oświecimski, Wydawnictwo WAM, Kraków 2015, s. 113-121.

¹⁸⁵ <https://epuap.gov.pl/wps/myportal/strefa-klienta/katalog-spraw/motoryzacja-i-transport/zarejestrowanie-pojazdu> (dostęp: 29.03.2019)

¹⁸⁶ D. Arkuszewska, *E-Administracja a rejestracja pojazdu w teorii i praktyce...*, op. cit. s. 124.

między urzędem a obywatelem zostaną wzmocnione. Zostanie również poprawiona komunikacja oraz przepływ informacji, co oznacza korzyści dla obu stron..

Jednym z założeń e-administracji jest uproszczenie komunikacji między obywatelami i przedsiębiorcami a jednostkami administracji publicznej. Jednak, aby doszło do tychże korzyści należy stale informować obywateli o możliwościach jakie daje elektroniczna administracja, ponieważ to co nowe nie wzbudza zaufania podmiotów potencjalnie zainteresowanych e-usługami. Należy również dokształcać urzędników w zakresie nowoczesnych technologii oraz możliwości ich wykorzystania. E-administracja jest także najtańszym narzędziem, dzięki któremu obywatel ma wgląd do informacji publicznej.

Pomimo dużej ilości negatywnych opinii, można śmiało rzec, że rozwiązania jakie wprowadza e-administracja z roku na rok stają się coraz powszechniejsze. Bardzo ważne jest, aby stale usprawniać modernizację systemów teleinformatycznych, ponieważ udostępnianie jak największej liczby usług przy wykorzystaniu technologii informatycznych może w znacznym stopniu przyczynić się do pozytywnych zmian w funkcjonowaniu państwa.

Bibliografia

Literatura

Arkuszewska D., *E-Administracja a rejestracja pojazdu w teorii i praktyce*, [w:] *E-administracja publiczna i (nie)bezpieczeństwo cyberprzestrzeni*, [w:] (red. nauk.) Zwierżdżyński M.K., Lakomy M., Oświecimski K., Wydawnictwo WAM, Kraków 2015.

Baron-Wiaterek M., Grzanka I., *E-administracja jako podstawa rozwoju e-usług publicznych*, [w:] „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą”, 2011, nr 45.

Budziewicz-Guźlecka A., *Rola e-administracji w rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Ekonomiczne problemy usług”, 2010, nr 58.

Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009.

Harcia M., *E-administracja szansą na usprawnienie komunikacji pomiędzy państwem a obywatelem*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, (red. nauk.) T. Stanisławski, B. Przyworda, Ł. Jurek, Katolicki Uniwersytet Lubelski KUL, Lublin 2013.

Kasprzyk B., *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*, [w:] „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2001, nr 23.

Lulewicz E., *E-administracja – szanse i zagrożenia*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, (red. nauk.) Stanisławskiego T., Przyworda B., Jurek Ł., Katolicki Uniwersytet Lubelski KUL, Lublin 2013.

Mituś A., *E-administracja: korzyści i zagrożenia*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, (red. nauk.) Zimmermanna J., Suwaj P. J., Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Skorupka J., *Współczesne zastosowania informatyki w administracji - istota funkcjonowania e-administracji w Polsce w oparciu o działanie systemu Wrota Podlasia*, [w:] *Materiały pokonferencyjne II ogólnopolskiej konferencji interdyscyplinarnej pt. "współczesne zastosowania informatyki"*, (red. nauk.) Koło Naukowe Informatyków Genbit, Siedlce 2016.

Stępień P., *E-administracja: korzyści i zagrożenia*, [w:] *ABC Administracji Administracja publiczna wobec wyzwań współczesności*, TOM III (red. nauk.) Fundowicza S., Filipiaka K., Świtali P., SKAETH, Radom 2013.

Tykwińska-Rutkowska D., *E-Administracja*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego, 100 podstawowych pojęć*, (red. nauk.) Bąkowskiego T., Żukowskiego K., C. H. Beck, Warszawa 2016.

Wilk S., *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014.

Źródła prawne

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz.U. 2009 nr 74 poz. 634).

Źródła internetowe

<http://www.eadministracja.pl>

<https://epuap.gov.pl>

**Andrzej Skonieczek, Jerzy Kawa, Bezpieczeństwo Polski w
kontekście polityki migracyjnej Unii Europejskiej**

**Andrzej Skonieczek, Jerzy Kawa, Security of Poland in the
context of the migration policy of the European Union**

Wstęp

Zjawisko migracji jest tematem wszechobecnym. Ludzie od zarania dziejów przemieszczali się po świecie. Stała zmiana miejsca zamieszkania, tymczasowe opuszczenie domu, ucieczka do bezpiecznego miejsca – to tylko niektóre przyczyny migracji ludności. Każdy człowiek myśli przede wszystkim o własnym bezpieczeństwie, które jest podstawową potrzebą funkcjonowania jednostki. Niezapewnienie go, bądź zachwianie nie pozwala na swobodny jej rozwój. Dlatego głównym powodem migracji jest znalezienie nowego, bezpieczniejszego „świata”, w których liczne wojny domowe, złe warunki życia, brak pracy, ubóstwo, zagrożenia środowiskowe, głód - nie istnieją, lub występują w minimalnym stopniu.

Od 2015 roku Europejczycy zaczęli zmagać się z problemem jakim jest kryzys migracyjny, nazywany także kryzysem uchodźczym. W bardzo krótkim czasie do państw Unii Europejskiej zaczęły dochodzić wiadomości o nadmiernym przybywaniu uchodźców i imigrantów na kontynent. Ludność przybywała do Europy przez Morze Śródziemne statkami lub pontonami, które w większości przypadków nie były dostosowane do tak dalekich podróży. „Na pokładzie” znajdowało się dużo więcej osób niż powinno. Przyczyniło się to licznych utonięć, nie tylko dorosłych, ale także bezbronnych dzieci. Podstawowym źródłem wszelkich informacji o imigracji uchodźców do Europy były media masowego przekazu takie jak telewizja, internet lub portale społecznościowe. Ludzie na całym świecie mogli obserwować rozwój problemu, który z każdym dniem powiększał się. Kryzys migracyjny przyniósł problemy międzynarodowe, ludzkie tragedie oraz cierpienie.

Masowy charakter zjawiska, odmienność kulturowa, a także trudności organizacyjne przyjęć imigrantów w krajach Europy spowodował, że pozostawieni sobie uchodźcy zaczęli negatywnie wpływać na bezpieczeństwo wewnętrzne państw Unii Europejskiej. Ludzie odczuwali strach przed nieobliczalnym zachowaniem imigrantów, tracąc poczucie bezpieczeństwa, które jest tak ważne.

Bardzo gwałtowne migracje uchodźców doprowadziły do sytuacji, w której dokładna kontrola każdej osoby stała się niemożliwa. Nadmiar osób nielegalnie przekraczających granice zaburzył prawidłowe funkcjonowanie państw. Powstały na tym tle *Kryzys migracyjny* doprowadził do sytuacji, w której państwa Unii Europejskiej wyszły z inicjatywą pomocy uchodźcom. Jednak z biegiem czasu imigranci znacznie zaczęli wykorzystywać „dobroć” państw. Brak kontroli na granicach oraz bezprawne przebywanie niezidentyfikowanych osób doprowadziły do licznych ataków terrorystycznych, które zastraszyły ludzkość na całym świecie. Niespodziewane wybuchy niezadowolenia w stolicach największych metropolii oraz

śmierć dużej liczby osób zaburzyło prawidłowe funkcjonowanie rządów oraz jednostek, wywołując strach oraz przerażenie ludzi na całym świecie.

Zagadnienia związane z polityką migracyjną

Migracja

Proces migracji w dzisiejszych czasach jest bardzo powszechny. Towarzyszy nam w codziennym życiu. Migracja jest bardzo rozbudowanym procesem posiadającym wiele rodzajów, podziałów, kategorii i kryteriów. Interesują się nim przedstawiciele różnych dziedzin nauk, dzięki czemu można powiedzieć, że ma charakter interdyscyplinarny. Demografia, geografia, antropologia, ekonomia, socjologia lub historia to tylko niektóre z nauk, w których możemy znaleźć odpowiedzi na nurtujące nas pytania dotyczące migracji.

Pierwszym pojęciem, które należy przedstawić jest migracja. Według encyklopedii PWN są to *demograficzne wędrówki albo ruch mechaniczny (fizyczny) ludności; element i podstawowa forma mobilności przestrzennej; oznaczają przemieszczenia terytorialne związane ze względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania*.¹⁸⁷ Wśród innych wyjaśnień powyższego, migrację przedstawia się także jako wędrówkę lub ruch człowieka, mający na celu zmianę miejsca pobytu na stałe lub okresowo, w obrębie kraju jak i z jednego kraju do drugiego.¹⁸⁸

Uchodźca

Z definicji „uchodźcy” opisanej w Konwencji Genewskiej korzysta się na całym świecie. Definicja ta pochodzi z 1951 roku i powstała w odpowiedzi na wielkie ruchy migracyjne związane z ludźmi, którzy musieli uciekać ze swoich domów w czasie II wojny światowej. Oznacza to, że w wielkim stopniu uchodźcę zdefiniowano prawnie również na podstawie polskiego doświadczenia.

Zgodnie z tą definicją **uchodźcą jest każda „osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej zmuszona była opuścić kraj pochodzenia oraz która z powodu tych obaw nie może lub nie chce korzystać z ochrony swojego kraju”**.¹⁸⁹ Uchodźcy uciekają przed prześladowaniami powstającymi m.in. w wyniku

¹⁸⁷ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/migracje;3941121.html>

¹⁸⁸ https://pl.m.wikipedia.org/wiki/migracja_ludno%C5%9Bci

¹⁸⁹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie, dnia 28.07.1951r.

wojen, rewolucji, czystek etnicznych. Często są to osoby lub bliscy osób, które doświadczyły tragicznych wydarzeń, nieludzkiego traktowania (np. tortur) lub otarły się o śmierć.

Emigrant, a imigrant

Emigrantem nazywamy każdą osobę, która wyjeżdża ze swojego kraju pochodzenia. Na przykład Polaków wyjeżdżających do Wielkiej Brytanii. **Imigrantem nazywamy z kolei każdą osobę, która przyjeżdża do kraju innego niż jej kraj pochodzenia.**

Frontex

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Powstała w 2004 roku jako niezależna agencja w ramach Unii Europejskiej, z siedzibą w Warszawie. Pomaga państwom Unii Europejskiej kontrolować ich granice zewnętrzne. Agencja współpracuje z służbami granicznymi, udzielając wsparcia technicznego oraz zapewniając wiedzę specjalistyczną. Do głównych zadań frontexu należy:

- koordynowanie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi UE w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ich kontroli i ochrony,
- koordynowanie operacjami morskimi,
- analizowanie czynników zagrażających bezpieczeństwu państw Unii Europejskiej, m.in. w zakresie nielegalnych imigracji i przestępczości na granicach,
- szkolenie organów straży granicznej oraz ujednolicanie prawa w ramach strefy Schengen.¹⁹⁰

Aby działania Frontex-u były jak najbardziej skuteczne, współpracuje on z innymi instytucjami UE i organizacjami międzynarodowymi, których działalność dotyczy także bezpieczeństwa granic zewnętrznych lub kwestii migracji i uchodźców, są to między innymi OLAF, Europol, Cepol, Interpol i DCAF. Frontex współpracuje ponadto z wybranymi krajami trzecimi, głównie za pomocą podpisania i następnie wdrażania specjalnie w tym celu przygotowanych porozumień. Współpraca ta ma miejsce zwłaszcza w dziedzinach wymiany informacji o sytuacji na granicach, szkoleń oraz rozmieszczania obserwatorów na granicach i w ramach wspólnych operacji. Obecnie Frontex ma podpisane porozumienia o współpracy z 16

¹⁹⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pl

krajami głównie z Bałkanów i Europy Wschodniej, ale także Afryki, ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Sposób prowadzenia badań, a także same wyniki, czyli ocena ryzyka nie są dostępne publicznie, a jedynie przekazywane służbom granicznym poszczególnych państw członkowskich lub innym kontrolnym instytucjom unijnym, takim, jak np. Europol. Na wniosek państwa członkowskiego znajdującego się w nagłej i wyjątkowej sytuacji, przede wszystkim w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium tego państwa, Frontex może oddelegować na ograniczony czas jeden lub większą liczbę zespołów szybkiej interwencji na granicy do udziału w operacji wsparcia na określony czas.

Sytuacja migracyjna Polski

Po II wojnie światowej Polska zmierzyła się z nadmiernymi migracjami po 1989 roku. Poprzez liczne zmiany polityczne na terenie naszego kraju, zasady związanych z wjazdem, wyjazdem i pobytem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europy Wschodniej i Środkowej, nasz kraj stał się obleganym krajem tranzytowym. Od 1990 roku w szczególności napływała ludność z byłego ZSRR, Wietnamu oraz Rumunii. Uważano Polskę za kraj bezpieczny do życia. Jednak kraj nie był przygotowany na tego typu zdarzenia. Brakowało podstawowych zasad, aktów, procedur i wiedzy. Polska w 1991 roku ratyfikowała Konwencję Genewską oraz wprowadziła zmiany w ustawie o cudzoziemcach, zwracając tymczasem większą uwagę na problemy związane z migracją i uchodźstwem.

Ważnym wydarzeniem związanym z migracją było powołanie w 2007 roku międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji, organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów. Ważnym punktem było przystąpienie Polski do strefy Schengen. Z momentem przystąpienia Polski do UE w dniu 1 maja 2004 r. sytuacja migracyjna naszego kraju uległa zasadniczej zmianie. Dzięki zasadzie swobodnego przepływu osób w ramach Wspólnoty nasiliły się migracje zarobkowe Polaków do krajów, które odczuwały niedobór rąk do pracy, w szczególności do Wielkiej Brytanii i Irlandii. Masowe migracje poakcesyjne wykreowały zupełnie nowe wyzwania dla polskiej polityki migracyjnej. Po pierwsze, skala zjawiska wywołała konieczność podjęcia dodatkowych działań zmierzających do ochrony interesów obywateli polskich pozostających poza granicami kraju. Po drugie, specyfika ostatniej fali migracyjnej – mobilność w dużej mierze o czasowym charakterze, migracje ludzi młodych z płynnymi, nieokreślonymi planami i strategiami migracyjnymi – sprawiła, że wyjątkowego znaczenia nabiera kwestia wspierania migracji powrotnych. Po trzecie wreszcie, migracje

poakcesyjne Polaków stworzyły przestrzeń do zmian na polskim rynku pracy, co wykreowało popyt na pracę cudzoziemców.

Korzyści i problemy wynikające z migracji

Oceniając migracje zarobkowe należy postrzegać zarówno ich pozytywne, jak i negatywne skutki. Emigracja przynosi najczęściej, choć nie zawsze, korzyści z indywidualnej perspektywy osób, które na nią się decydują. Należą do nich: polepszenie warunków życia, możliwość nauki języka obcego, kształcenie dzieci, możliwość finansowego wspierania rodziny w kraju, poznanie nowej kultury etc. Z punktu widzenia sytuacji gospodarczej i społecznej kraju pochodzenia, bilans korzyści i kosztów nie jest jednak jednoznaczny. Z jednej strony emigracja przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy, wzrostu dochodów gospodarstw domowych i wpływów z transferów pieniężnych z zagranicy, co przekłada się na wzrost konsumpcji i zwiększenie wpływu podatków do budżetu. Ponadto emigranci poprawiając swoją sytuację osobistą nabywają nowe umiejętności i kwalifikacje oraz często inwestują zarobione pieniądze w rodzimym kraju. Ważnym skutkiem emigracji jest także możliwość rozwoju kontaktów międzykulturowych, tolerancji dla osób odmiennych religijnie, rasowo i światopoglądowo. Korzystając z potencjału (także kulturowego) cudzoziemców przebywających lub osiedlających się w Polsce, trzeba mieć na uwadze pojawiające się nowe wyzwania, np. przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom związanym z migracjami. Należą do nich przede wszystkim potencjalne napięcia społeczne i brak tolerancji ze strony obywateli kraju przyjmującego, wynikające nie tylko z różnic kulturowych, lecz także z bardziej lub mniej świadomej konkurencji na rynku pracy, zwłaszcza w przypadku wahań koniunktury gospodarczej. Kolejne problemy jakie mogą wiązać się ze zwiększonym napływem określonych grup migrantów zarobkowych to wzrost liczby przypadków. nielegalnego zatrudnienia, stosowanie przez pracodawców wobec cudzoziemców dumpingu socjalnego, a także oferowanie im niższych zarobków. Konieczność sprostania problemom i zadaniom wynikającym zarówno z procesów emigracji, jak i imigracji oznacza potrzebę posiadania uzgodnionej z partnerami społecznymi polityki migracyjnej państwa oraz sprawnego i elastycznie reagującego na zmieniające się uwarunkowania systemu zarządzania migracjami. Dokument „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” ma za zadanie określenie i doprowadzenie do realizacji tych dwóch kluczowych elementów, wpisując się jednocześnie w szerszy kontekst wyzwań związanych z przyszłym rozwojem Polski.¹⁹¹

¹⁹¹ file:///C:/Users/beran/Downloads/Polityka_migracyjna_Polski_-_stan_obecny_i_postulowane_dzialania.pdf

Zjawisko migracji przekłada się na osłabienie tradycji, zwyczajów lokalnych, osłabienie niezależności poszczególnych krajów. Czynnikiem, który potęguje ten proces jest współczesna nazbyt liberalna polityka asymilacyjna. Pojawiają się getta etniczne, co doprowadza do napięć i zmniejsza poczucie bezpieczeństwa rodzimej ludności we własnym państwie. Ponadto ogólnoświatowa unifikacja przemieszana z międzynarodową migracją prowadzi do ujednolicenia świata, co niszczy poczucie odrębności i wyjątkowości poszczególnych narodów i ich kultur.

Podsumowanie

Za punkt kulminacyjny, związany z nadmiernymi migracjami był rok 2015, kiedy to z każdej możliwej strony na państwa europejskie napierała coraz większa ilość migrantów. Państwa musiały natychmiast zmierzyć się w powstałym problemem i zacząć zapobiegać skutkom wywołanym przez kryzys migracyjny. Od 2015 roku zaczęto stosować środki, które pomagają kontrolować granice państw, zwiększając tym samym bezpieczeństwo. Według statystyk zamieszczonych na stronach internetowych Rady Unii Europejskiej, niekontrolowane przemierzanie granic spadły o 90%.¹⁹² Unia Europejska i państwa członkowskie wdrożyły w życie politykę migracyjną. Rada Europejska wyznacza kierunki i priorytety, pełniąc tym samym bardzo ważną rolę w ramach polityki migracyjnej.

Podstawowym celem Unii Europejskiej jest prowadzenie nowoczesnej i kompleksowej europejskiej polityki imigracyjnej, opartej na solidarności. Polityka imigracyjna ma na celu zapewnienie wyważonego podejścia zarówno do imigracji legalnej, jak i nielegalnej. Podstawą prawną jest artykuły 79 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Legalna imigracja: UE jest uprawniona do ustalania warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, którzy wjeżdżają do danego państwa członkowskiego i legalnie w nim przebywają, również w celu łączenia rodzin. Państwa członkowskie zachowują prawo do określania wielkości napływu na ich terytorium osób z państw trzecich poszukujących pracy.

Integracja: UE może stwarzać zachęty i zapewniać wsparcie dla działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu promowania integracji legalnie przebywających na terytorium tych państw obywateli z państw trzecich; nie istnieją natomiast postanowienia dotyczące harmonizacji przepisów i regulacji krajowych.

¹⁹² <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/>

Zwalczanie nielegalnej imigracji: Unia Europejska jest zobowiązana do zapobiegania nielegalnej imigracji i ograniczania jej, w szczególności poprzez prowadzenie skutecznej polityki powrotów, przy właściwym poszanowaniu praw podstawowych.

Umowy o readmisji: Unia ma prawo do zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, do kraju pochodzenia lub wcześniejszego pobytu.

Zdefiniowanie wyważonego podejścia do imigracji: celem UE jest określenie wyważonego podejścia do zarządzania legalną imigracją i zwalczania nielegalnej imigracji. Prawidłowe zarządzanie przepływami migracyjnymi wiąże się z zapewnieniem sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich legalnie przebywających w państwach członkowskich, a także z usprawnieniem działań zwalczających nielegalną imigrację, w tym handel ludźmi i przemyt migrantów, oraz promowaniem ściślejszej współpracy z państwami trzecimi we wszystkich dziedzinach. Celem UE jest stworzenie jednolitego poziomu praw i obowiązków dla legalnych imigrantów, porównywalnego z poziomem praw i obowiązków obywateli UE.

Zasada solidarności: zgodnie z Traktatem z Lizbony polityka migracyjna powinna podlegać zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej

W dniu 13 maja 2015 r. Komisja opublikowała Europejski program w zakresie migracji. Program proponuje natychmiastowe działania w celu stawienia czoła skrajnej sytuacji panującej w regionie Morza Śródziemnego oraz działania, które należy podjąć w najbliższych latach, aby móc lepiej zarządzać migracją we wszystkich jej aspektach.

W perspektywie średnio i długookresowej Komisja proponuje wytyczne w czterech dziedzinach:

- ograniczenie zachęt dla nielegalnych imigrantów;
- zarządzanie granicami przy jednoczesnym ratowaniu życia i zapewnianiu bezpieczeństwa;
- opracowanie silniejszej wspólnej polityki azylowej; oraz
- prowadzenie nowej polityki w zakresie legalnej imigracji poprzez aktualizację i przegląd systemu „niebieskiej karty”, określenie nowych priorytetów polityki integracyjnej oraz optymalizację korzyści polityki migracyjnej dla osób i ich krajów pochodzenia.

Program dał również początek pomysłowi utworzenia ogólnounijnych programów relokacji i przesiedleń ogłoszono w nim podejście „Hotspot” (gdzie odpowiednie agencje UE działają w terenie z państwami członkowskimi w pierwszej linii w celu zapewnienia szybkiej identyfikacji, rejestracji oraz pobierania odcisków palców napływających migrantów), a także zaproponowano ewentualne przeprowadzenie operacji w dziedzinie WPBiO na Morzu Śródziemnym mającej na celu rozbicie sieci przemytników i walkę z handlem ludźmi (operację tę rozpoczęto wkrótce potem pod nazwą EUNAVFOR MED – Operation Sophia).

W oparciu o ten program dnia 6 kwietnia 2016 r. Komisja opublikowała w komunikacie swoje wytyczne dotyczące legalnej imigracji i azylu. W odniesieniu do polityki w zakresie legalnej migracji przewiduje się cztery kluczowe obszary: dokonanie przeglądu dyrektywy w sprawie niebieskiej karty, przyciągnięcie innowacyjnych przedsiębiorców do UE, stworzenie bardziej spójnego i skutecznego modelu zarządzania legalną imigracją na szczeblu Unii poprzez dokonanie oceny istniejących ram oraz zacieśnienie współpracy z kluczowymi krajami pochodzenia, w celu zapewnienia legalnych dróg migracji do UE, przy jednoczesnym usprawnieniu powrotów osób, które nie mają prawa zostać w UE.

W maju 2018 r. Komisja opublikowała sprawozdanie z postępów w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji, w którym dokonano analizy poczynionych postępów, a także niedociągnięć w zakresie wdrażania programu.

Należy zwrócić uwagę, że problem uchodźstwa nie jest jednolicie postrzegany przez społeczeństwa i choć zjawisko migracji, które narodziło się wraz z istnieniem cywilizacji, powinno sprzyjać wielokulturowej integracji, to jednak wiele krajów Europy nie jest gotowych na asymilację ludności obcej kulturowo. Ponadto wrogość wobec bliskowschodnich uchodźców podsycają ataki terrorystyczne na terenie Europy, z ich jednostkowym udziałem.

Kontakt z autorami/ The authors

Mateusz Andrzejewski, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni, Wydział Prawa i Administracji, Ul. Łańcucka 1/50 80-809 Gdańsk, Tel.: +48781 938 416, E-mail: md.andrzejewski96@gmail.com.

dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, UWM Olsztyn.

dr Benon Gaziński, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Nauk Politycznych, Tel.: +48506138524, E-mail: begaz@uwm.edu.pl.

mgr Jerzy Kawa, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne/Koło Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie; Warmia Invest Group; Tel. +48502556853, E-mail: oikonomicos@gmail.com.

mgr Paweł Klonowski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Tel.: +48504770710, E-mail: paklo86@gmail.com.

Aleksandra Kondratowicz, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji, Kierunek: Prawo, Koło Ekonomii i Prawa przy UWM w Olsztynie. Adres do korespondencji: ul. Jurija Gagarina 33/303, 87 - 100 Toruń, Tel.: +48609 026 242, E-mail: aleksandra23062009@wp.pl.

Damian Labuda, Koło Ekonomii i Prawa, Wydział Prawa i Administracji, kierunek: Prawo IV rok, Uniwersytet Warmińsko Mazurski w Olsztynie, Adres do korespondencji: ul. Podgórna 8, 84-218 Łęczyce, Tel.: +48733751767, E-mail: damianlabuda12@interia.pl.

dr Paweł Romaniuk, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

dr Andrzej Skonieczek, Adiunkt w Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne/Koło Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie, E-mail: andrzejskonieczek@gmail.com.

mgr Aleksandra Kinga Wojnicz, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni, Wydział Prawa i Administracji, Kierunek: Prawo, Ul. Łańcucka 1/50 80-809 Gdańsk, Tel.: +48 510 107 392, E-mail: ak.wojnicz@gmail.com .

Jakub Żbikowski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski W Olsztynie, Wydział: Prawa i Administracji, Kierunek: Administracja, Adres do korespondencji: Wojska Polskiego 24/3 Orzysz 12-250, Tel.: +48513 580 518, E- mail: JakubZbikowski@o2.pl .



Samorząd terytorialny Polski w trzeciej dekadzie transformacji.

Wybrane zagadnienia

Olsztyn 2019

ISBN 978-83-954873-0-9

Książka jest e-bookiem w wolnym dostępie on-line