

Tomasz Sowiński\*

## Silne regiony czy rachityczne województwa?

### Uwagi nad dokończeniem reform administracyjnych

„...ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej  
z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483),  
fragment preambuły*

Z zadowoleniem przyjąłem deklarację Pana Premiera o zamiarze kontynuacji reformy administracyjnej państwa. Jako propagator idei samorządności, lecz także silnego i skutecznego państwa, co można osiągnąć jedynie przez komplementarność rozwiązań i zachowanie właściwych proporcji dotyczących kompetencji poszczególnych podmiotów administracji publicznej, wiąże z tą zapowiedzią szansę na powrót i kontynuację reformy rządów Tadeusza Mazowieckiego<sup>1</sup> i Jerzego Buzka<sup>2</sup>, ale i na pójście o kolejny krok dalej w idei **decentralizacji** i **dekonzcentracji** administracji publicznej.

9 stycznia 2008 roku Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, minister Tomasz Siemoniak, wystosował pismo zachęcające do konsultacji społecznych i propozycji zmian w planowanej reformie administracji publicznej; zadanie zostało określone jako „[...] dokończenie reform administracyjnych, w tym – kontynuacja rozpoczętego w 1989 roku procesu

---

\* Dr Tomasz Sowiński, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, ul. Biskupia 24 b, 80-875 Gdańsk, e-mail: sowinski.gwsh@wp.pl.

<sup>1</sup> Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1996 r. nr 13, poz. 274, ze zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. nr 141, poz. 943 ze zm.). Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590). Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592).

decentralizacji zadań i finansów publicznych oraz wzmacnianie roli samorządów terytorialnych w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski<sup>3</sup>.

Pozwalam sobie zabrać głos w sprawie planowanych rozwiązań jako osoba – zapewne jedna z nielicznych – która swoją pasję społeczną, badania naukowe, ale i bogatą praktykę samorządowca i członka rządu łączy w jednej postaci.

Niestety, wymogi objętościowe prezentowanego tekstu sprawiają, że nakreślę raczej moją wizję oczekiwanych zmian, przedstawię niebezpieczeństwa czekające na reformatorów, jak również argumenty przemawiające za poszczególnymi rozwiązaniami. Wizję, z którą można się zgodzić lub nie, niewątpliwie warto jednak nachylić się nad planowanymi i zapowiadanymi reformami, gdyż mogą stać się one powodem lepszego, sprawniejszego działania państwa, ale mogą też stać się przyczyną jego destrukcji, chaosu kompetencyjnego, platformą do ambicioalnych rozgrywek czy wygrywania doraźnych politycznych korzyści, niemających nic wspólnego z dobrem państwa. Co nam może grozić? Wspomniany już chaos kompetencyjny, podobnie jak po naprędcie poczynionej nowelizacji wprowadzającej bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów. Wyraźnie dało się wówczas odczuć brak wyobraźni, by nie rzec wprost – wiedzy i umiejętności, ale i właściwej staranności w jej przygotowaniu. Nawet szczytne i społecznie akceptowalne rozwiązania winny być przygotowywane z należytą skrupulatnością. Luki prawne, zachodzenie na siebie kompetencji organów bądź – przeciwnie – brak ich właściwego przypisania, a nawet figurowanie w wielu aktach prawnych instytucji już nieistniejących (np. zarząd gminy), i to wraz z przypisanymi im kompetencjami, taki stan rzeczy trwa częstokroć kilka lat po wprowadzeniu nowych rozwiązań. Zapowiadane przez niektórych zwiększenie roli i kompetencji samorządu wojewódzkiego wraz ze sprawowaniem funkcji nadzorczych i kontrolnych wobec pozostałych samorządów może być nie tylko przyczyną licznych konfliktów, ale także *de facto* likwidacją ich niezależności, jak też czytelnego dotychczas trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego. Funkcje kontroli i nadzoru przypisane są tradycyjnie i można chyba pokusić się o stwierdzenie, że powszechnie – przynajmniej jeśli mowa o państwach demokratycznych – władzy państwowej. W terenie spełniają te funkcje jej przedstawiciele: ministrowie terytorialni, gubernatorzy, prefekci, wojewodowie i tym podobni, wspierani przez niezależne instytucje o charakterze centralnym (np. NIK) lub regionalnym czy wręcz samorządowym (takie jak RIO, samorządowe kolegia odwoławcze). Absurdalny wydaje się pomysł (niektórzy dodają, że na wzór niemiecki, co ów absurd jedynie powiększa) uczynienia z Wyższej Izby Parlamentu tak zwanej izby samorządowej. Nie będę z tym poglądem polemizował, gdyż wymagałoby to dłuższego wywodu, co z braku miejsca, a zwłaszcza z szacunku dla dokonań i tradycji Senatu RP, nie jest właściwe, natomiast może i powinno stanowić treść odrębnych roz-

<sup>3</sup> Pismo z 9 stycznia 2008 roku Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana ministra Tomasza Siemoniaka zachęcające do konsultacji społecznych i zgłaszania propozycji zmian dotyczących planowanej reformy administracji publicznej, DAP/72-11/08/AW.

ważań i co najmniej artykułu. Przesadne, bezkrytyczne rozszerzanie kompetencji samorządu wojewódzkiego, z coraz bardziej dynamicznym rozwojem polityki regionalnej UE, może z czasem doprowadzić do swoistego „rozbicia dzielnicowego” kraju. Tę lekcję już w naszej historii przerabialiśmy. Oczywiście nie nastąpi to z dnia na dzień, ale tak pojęty regionalizm ma licznych zwolenników w wielu krajach i jest jednym z nurtów polityki regionalnej UE. Trzeba także zaznaczyć, że ma wielu przeciwników, lecz w tej części rozważań zwracam uwagę na możliwe zagrożenia, które w pewnych okolicznościach mogą przybrać mniej czy bardziej realny kształt. Niewątpliwie nieprzemyślane rozwiązania mogą umożliwić czy wręcz spowodować liczne spory i dużo niepotrzebnego zamieszania, ze szkodą dla wykonywania misji społecznej administracji publicznej. Nie chodzi tu też o liczbę zadań, która powinna być jak największa, ale o tak zwane kompetencje władcze (np. kontrolne), mogące w wyraźny sposób zaburzyć obecny kształt ustrojowy samorządu terytorialnego. Istotną zasadą funkcjonalną samodzielności poszczególnych szczebli samorządu jest nienaruszanie przez samorząd województwa samodzielności powiatu i gminy i niesprawowanie nad nimi nadzoru<sup>4</sup>. Nadal pojawiają się także głosy o propozycjach powołania następnych województw, na przykład środkowopomorskiego, tak więc wciąż grozi nam dalsze rozdrobnienie mapy regionalnej, co jest zjawiskiem odwrotnym do rozbicia dzielnicowego, ale równie złym i niepożądanym.

Niezależnie od rozwiązań, które zyskają uznanie ustawodawcy, warto poddać pod dyskusję problematykę kształtu, kompetencji, zadań i organizacji administracji publicznej w Polsce, wyglądu administracyjnej mapy państwa – rozpoczynając od filozofii i idei jego funkcjonowania, by nie dać się zepchnąć w prząsność i przyziemność rozgrywek politycznych, jakie niewątpliwie będą kończyły proces legislacyjny<sup>5</sup>. Z drugiej jednak strony takie jest właśnie zadanie nauki. Badanie, analizowanie, proponowanie rozwiązań. Niech politycy mają z czego wybierać.

---

<sup>4</sup> *Reforma administracji publicznej: ustawy o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie*. Praca zespołowa pod patronatem Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich. Centrum Prawa Miejskowego. Kraków 1998, s. 13.

<sup>5</sup> Przykładem może być „procedura” wiodąca od proponowanych 12 do 16 województw podczas prac legislacyjnych w 1998 roku. T. Otremba streścił ją na początku I rozdziału swej książki, zatytułowanego: *Mamy „szesnastkę”*, w następujący sposób: „Jeszcze jedna batalia o Polskę przegrana. Polacy mieli okazję być świadkami, a niektórzy z nich, niestety, również uczestnikami, odrażającego pokazu partykularyzmu, prywaty i nieliczenia się z dobrem Rzeczypospolitej. Przykro było patrzeć na poczynania tych, którzy w niezmiernie ważnej dla naszego kraju sprawie prowadzili jedynie polityczno-partijną grę i dbali wyłącznie o swoje interesy, i tych, którzy być może coś do Polski czuli, lecz pokazali, jak słabe mają głowy, i wreszcie na nieudolność tych, którzy kierowali się wprawdzie dobrze przemyślanym interesem kraju, lecz dali wywieść się w pole, stracili siły i zimną krew na finiszu i dopuścili do realizacji rozwiązania, które w aż tak wielkim stopniu, zbyt wielkim stopniu odbiegało od rozwiązania dla Polski optymalnego, od rozwiązania, którego Polska – kraj z taką tradycją, z takim rozkładem potencjału, z takim otoczeniem i wyzwaniem przyszłości – wręcz łaknęła”. To niewątpliwie bardzo ostre przedstawienie owych targów politycznych. Doprowadziły one do obecnej liczby 16 województw w Polsce z planowanych 12, a przecież jasno stawiano sprawę, że optymalnym rozwiązaniem byłoby 8 do 10 regionów. T. Otremba, *Wojewódzka przebudowa*. Gdańsk 2000, s. I.

Jakie zatem idee powinny przyświecać planowanym zmianom?

Jedną z podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania instytucji publicznych w Unii Europejskiej jest **idea pomocniczości**. Pięknie ujmuje jej istotę w *Encyklice Quadragesimo anno* papież Pius XI: „[...] niesprawiedliwością i szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”<sup>6</sup>. Zgodnie z zasadą pomocniczości regiony winny zajmować się tym, co wykracza poza możliwości szczebla lokalnego, a zwłaszcza planowaniem strategicznym<sup>7</sup>. Każdy „wyższy” szczebel administracji publicznej, czy to czy państwowej, czy samorządowej – bez względu na to, na czym owa „wyższość” polega – winien zajmować się tylko tym, co na niższym poziomie, w mniejszej strukturze nie jest możliwe do wykonania bądź czego wykonywanie byłoby nieracjonalne z różnych powodów (np. zbyt duże koszty, za mało zainteresowanych podmiotów).

Michał Kulesza uważa, że zasada pomocniczości nakazuje rządowi przekazanie możliwie dużego obszaru zadań publicznych obywatelom i wspólnotom samorządowym. Przeciwstawia on idei centralizmu społeczną aktywność na poziomie regionalnym i lokalnym<sup>8</sup>.

Jednym z fundamentalnych dla reformy administracji publicznej elementów zmian było ukształtowanie nowego podziału terytorialnego państwa, w ramach którego mogłyby być realizowane cele reformy dotyczące: zwiększenia efektywności i skuteczności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym i regionalnym. Poprzez nowy podział terytorialny państwa miały zatem zostać określone dostatecznie jednorodne obszary działania dla większości funkcjonujących w terenie urzędów administracji publicznej danego stopnia, gwarantujące niezbędną jednolitość struktur administracyjnych państwa i tworzące przejrzysty i bardziej dostępny dla obywatela i innych podmiotów układ jednostek i instytucji publicznych<sup>9</sup>.

Tak przedstawiały się idee i bardziej praktyczne założenia, którymi w aspekcie historyczno-społecznym uzasadniono przywrócenie powiatów jako

---

<sup>6</sup> Pius XI, *Quadragesimo Anno* (Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii), cz. 79, *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*. Red. nauk. M. Radwan i in. Przedm. M. Krzaklewski. Wprowadzenie J. Majka. Rzym–Lublin 1996, cz. I, s. 85.

<sup>7</sup> T. Sowiński, *Regiony w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*. [W:] *Regiony. Acquis communautaire*. Pod red. Z. Brodeckiego. Warszawa 2005, s. 70.

<sup>8</sup> M. Kulesza, *Droga do Polski prawdziwej*. [W:] *Podstawy reformy samorządowej*. Red. E. Toczyska. Gdańsk 1998, s. 9.

<sup>9</sup> *Reforma Administracji Publicznej 1998–2001*. Red. J. Płoskonka. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Warszawa 2001, s. 25.

wspólnot obywatelskich, a także wprowadzenie systemu świadczenia usług publicznych i nowych silnych województw, z silną pozycją rządowego wojewody oraz samorządem wojewódzkim realizującym politykę społeczno-gospodarczą i kulturalną<sup>10</sup>.

Początki były skromne, rozpoczęto od powołania w 1990 roku rzeczywistego samorządu<sup>11</sup>, na szczeblu gminy. Stał się on swoistym poletkiem doświadczalnym dla różnych rozwiązań prawnych, organizacyjnych, kompetencyjnych, również zasad i sposobów finansowania zadań realizowanych przez samorząd, dla jego statusu i udziału w systemie finansów publicznych, a także rozwiązywania problemów wynikających z jego różnorodności<sup>12</sup>. Jednakże, zaledwie kilka miesięcy po odejściu w niechlubną przeszłość PRL-u, ustawa o samorządzie terytorialnym – powołując do życia w pełni samodzielny i niezależny od struktur państwowych podmiot oraz wyposażając go w osobowość prawną – była swoistą rewolucją. Oto wszechmocne dotychczas państwo „dzieliło” się władzą. Przekazywało obywatelom coraz więcej kompetencji i zadań, dając im swobodę decydowania. Niemal symbolicznego znaczenia nabiera fakt, iż to właśnie wybory samorządowe w 1990 roku były pierwszymi w pełni wolnymi i demokratycznymi wyborami po odzyskaniu przez Polskę suwerenności jesienią 1989 roku.

Młoda polska demokracja z każdą niemal kadencją parlamentu i każdą zmianą rządów przechodziła w ideologiczne skrajności co do poglądów na sposób organizacji państwa, struktury terytorialnej, wielości i zakresu kompetencji poszczególnych typów samorządu terytorialnego, lecz również tak zasadniczych kwestii jak podział administracyjny państwa, oraz kształtu, zakresu zadań i roli administracji państwowej. Sprzyjały takiemu stanowi rzeczy okoliczności społeczno-polityczne przemian ustrojowych, których konieczność nie była kwestionowana, ale zakres i forma ulegały ciągłym zmianom. Odzwierciedleniem tego są między innymi zapisy konstytucji RP, które musiały stać się daleko idącym kompromisem, a więc i dalece nieprecyzyjnym przepisem prawnym.

---

<sup>10</sup> M. Kulesza, *Droga...*, dz. cyt., s. 9.

<sup>11</sup> Zasadnicze znaczenie miały tu dwie ustawy: Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (patrz przyp. 1) oraz Ustawa z 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz.U. nr 34, poz. 198, ze zm., patrz też przyp. 2.

<sup>12</sup> Na przykład: Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 ze zm.); Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. 1996 r. nr 106, poz. 493 ze zm.) czy Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz.U. nr 59, poz. 688 ze zm.); Rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz.U. nr 122, poz. 1333).

„Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego, albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”<sup>13</sup>. W cytowanym przepisie ustawodawca sankcjonuje dominującą pozycję gminy pośród innych przewidywanych jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się to oczywiste przynajmniej z dwóch powodów:

1. Gmina jest jednostką sprawdzoną w działaniu i nie podlega żadnym wątpliwościom zasadność jej istnienia, w tej kwestii panowała niemal powszechna zgodność.
2. Gmina jest tym podstawowym podmiotem samorządowej administracji publicznej, w którym obywatele załatwiają najwięcej spraw urzędowych ich dotyczących, który jest im najbliższy, który może być też jedynym organem władzy publicznej, z jakim obywatel ma do czynienia, który wreszcie w takiej czy innej postaci występuje praktycznie w każdym państwie<sup>14</sup>.

O ile w przypadku gminy nie ma większych wątpliwości, jak należy ją rozumieć, o tyle inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego, które według cytowanych wcześniej zapisów konstytucji mają być określone w ustawie, wątpliwości budzą. Głównym spornym problemem była kwestia powołania powiatów. Drugorzędną sprawę stanowiła ich liczba, podobnie jak liczba województw. To właśnie z powodu sporu o zasadność powoływania powiatów zapis o nich nie znalazł się ostatecznie *expresis verbis* w treści przepisów konstytucyjnych. Zamiast tego znalazł się za to enigmatyczny zapis o możliwości powołania samorządu lokalnego. Spór o powiaty i województwa przyczynił się do wzmocnienia prawnej pozycji gminy. Nie jest to rozwiązanie złe, gdyż w istocie na gminie spoczywa największa liczba zadań i obowiązków, a zarazem jakkolwiek kształtowałyby się dyskusja dotycząca postaci samorządu terytorialnego, wariant bez gminy, i to co najmniej z większością obecnych kompetencji, wydaje się niemal niemożliwy. Poza tym skoro gmina wspomniany obszar zadań z powodzeniem wykonuje, to jaki byłby sens zawężania jej zakresu kompetencji i przekazywania ich innemu podmiotowi, i to – z uwagi na to, że właśnie gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, jak można przypuszczać – wyższemu. Jeżeli zatem gmina radzi sobie z wykonaniem owych zadań, byłoby to jaskrawie sprzeczne z konstytucyjną zasadą pomocniczości.

Po wstępnym omówieniu problematyki związanej z gminą warto zastanowić się z kolei nad pozycją i potrzebą istnienia powiatów oraz województw samorządowych. Największy spór rozgorzał o powiaty. Dotyczył on ich liczby, zadań,

<sup>13</sup> Artykuł 164, punkty 1 i 2, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

<sup>14</sup> Mają one w różnych państwach różne nazwy (np.: gmina, parafia, wspólnota lokalna), niemal wszędzie odgrywają jednak podobną rolę organu administracji publicznej, który jest „najbliżej” obywatela i załatwia większość spraw jego dotyczących. Zobacz np.: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa 2003, s. 72 i 73; T. Sowiński, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*. „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2006, t. III, s. 37.

struktury, jak też istoty i sensu powołania tej instytucji. W większości przypadków dyskusja na temat instytucji powiatów obarczona była jednakże zasadniczym błędem logicznym, polegającym na wyizolowaniu ich spośród innych instytucji administracji publicznej i rozpatrywaniu ich zadań i kompetencji, należących do planowanej podówczas jednostki samorządowej, w oderwaniu od innych przewidywanych dla powiatu zadań, na przykład zleconych przez administrację państwową. Wydaje się, że nie można rozpatrywać problematyki powiatów bez uwzględnienia zarówno ich roli i zadań obok roli i zadań samorządów gminnego i wojewódzkiego, jak i – szerzej – oczekiwań związanych z ich powołaniem w kontekście zadań administracji centralnej, zwłaszcza z zakresu gospodarowania mieniem, w tym mieniem skarbu państwa, oraz ich roli w budowie struktur związanych z bezpieczeństwem ludności.

Taką szczególną kategorią zadań powiatu<sup>15</sup> jest „zapewnienie wykonania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży”<sup>16</sup>. Powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, zgodnie z art. 35 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, wchodzącymi w skład powiatowej administracji zespolonej powierzonej w ramach zadań zleconych przez administrację centralną zwierzchnictwu starosty, zostały pierwotnie:

- komendy powiatowe Policji,
- komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej,
- powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego,
- powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne,
- powiatowe inspektoraty weterynarii,
- Powiatowe Urzędy Pracy (rok później).

Taki charakter prawny nadano tym instytucjom pierwotnie<sup>17</sup>, niestety, z czasem część tych zadań powiatom odebrano, niepotrzebnie gmatwając struktury decyzyjne. Ich recentralizacja, która miała uprościć decyzyjność, w istocie odniosła jednak skutek odwrotny – poczynając od porządku publicznego aż po przeciwdziałanie bezrobociu i zapewnienie opieki medycznej w placówkach zamkniętych służby zdrowia. W tym całościowym ujęciu potrzeba powołania powiatu staje się znacznie bardziej uzasadniona. Wspiera tę ideę zasada pomocniczości, według której powinien być zbudowany porządek społeczny, określona wcześniej jako konieczność zachowania zadań i kompetencji na tym szczeblu organizacyjnym życia społecznego, na którym mogą być one wykonane. Nie na wyższym i nie na niższym.

---

<sup>15</sup> Obszerniej przedstawia to zagadnienie M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12.

<sup>16</sup> Art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>17</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa 2003, s. 99.

Wedle tak sformułowanych założeń w państwie podobnym do Polski powinny istnieć co najmniej trzy rodzaje samorządu terytorialnego:

1. **Podstawowy.** Jest on najbliższy społeczności lokalnej i spełnia zasadniczy zakres obowiązków i zadań wobec niej, zaspokajając jej fundamentalne potrzeby.
2. **Średni.** Są tu realizowane zadania o charakterze ponadgminnym, lokalnym, których wykonywanie na poziomie każdej gminy byłoby niecelowe lub wiązało się ze znacznymi, nieproporcjonalnymi do zapewnianych świadczeń kosztami, zwłaszcza tymi ponoszonymi ze środków publicznych. Pomimo odmiennej perspektywy, z jakiej tę zasadę postrzega jednostka samorządowa o charakterze regionalnym, wnioski pozostają takie same, a więc potwierdzające zasadność istnienia powiatów. Wykonywanie określonych zadań lokalnych (ponadgminnych), na szczeblu regionalnym byłoby niecelowe z powodu zbyt wysokich kosztów ponoszonych przez obywateli oraz zbyt dużej odległości instytucji świadczącej określone usługi od mieszkańców, ale także z powodu:
  - braku konieczności przejmowania danych zadań przez samorząd regionalny, wtedy gdy samorząd lokalny może i powinien z ich wykonaniem sobie poradzić,
  - braku możliwości przejmowania danych zadań przez samorząd regionalny, ponieważ samorząd ów powołany jest w innym celu i do wykonania odmiennych zadań. A zatem wykonywanie zadań samorządu lokalnego przez samorząd regionalny nie tylko byłoby sprzeczne z zasadą pomocniczości, ale także utrudniałoby właściwe wykonywanie jego własnych zadań, do których został powołany.

Nie można też zapominać o wspomnianych już potrzebach administracji centralnej, która przekazuje część swoich zadań i kompetencji samorządowi lokalnemu (powiatowemu), jako najwłaściwшему z punktu widzenia celowości, jego charakteru i zajmowanego terytorium. Wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych do kompetencji władz centralnych przez nie same byłoby jeszcze bardziej niecelowe niż wykonywanie ich przez samorząd regionalny. Znacznie lepszą, społecznie akceptowalną i tańszą formułą ich wykonania jest przekazanie bądź zlecenie ich realizacji samorządowi lokalnemu.

3. **Regionalny.** Jego podstawowym zadaniem jest planowanie strategiczne, koordynacja działań o charakterze ponadlokalnym, rozwój gospodarczy, wyrównywanie poziomów na szczeblu regionalnym, wspieranie samorządów podstawowego i średniego szczebla. Polska względnie przejrzyste rozwiązała problem statusu, kompetencji organizacji regionów (województw)<sup>18</sup>, ogólne relacje między państwem a regionem wynikają zaś przede wszystkim ze specyfiki państwa i jego ustroju<sup>19</sup>. Warto dodać także element, o którym rzadko się wspomina, a który

<sup>18</sup> T. Sowiński, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia (część 2 – regiony)*. „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2007, t. IV s. 66.

<sup>19</sup> T. Sowiński, *Regiony w wybranych relacjach funkcjonalnych*. [W:] *Regiony. Acquis communautaire*, dz. cyt., s. 66.



moim zdaniem może stać się w przyszłości obok już wspomnianych zadań jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym powodem istnienia szczebla regionalnego, a mianowicie gotowość, ale i możliwość przejęcia i skutecznej realizacji jak największej liczby zadań ze szczebla centralnego, zwłaszcza tych o charakterze wykonawczym. Nie ma absolutnie żadnego racjonalnego, logicznego i zgodnego z duchem zasady pomocniczości powodu, dla którego zdecydowana większość funkcji i zadań o charakterze wykonawczym w państwie nie miałyby być spełniana przez samorząd, co dotychczasowe doświadczenia aż nadto zdają się potwierdzać.

Największą przeszkodą w realizacji takiej wizji państwa jest oligarchia urzędników średniego i wyższego szczebla kierowniczego administracji centralnej, którzy walcząc o swoje dominium, są w stanie storpedować każdą najszczytniejszą i najlepszą dla państwa i społeczeństwa ideę, jeśli tylko poczują, że zagraża ich interesom oraz – nie ma co ukrywać – że w konsekwencji zagraża także **ich** miejscom pracy. Konsultacje międzyresortowe mogą pogrzebać i przesunąć w niebyt każdą, wydawałoby się, najbardziej oczywistą zmianę, jeśli nie będzie ona sprzyjała wspomnianej grupie.

W tym miejscu, by posłużyć się kolokwialnym zwrotem, trzeba bardzo gorzko zapłakać nad praktycznie nieistniejącą służbą cywilną<sup>20</sup> – apolityczną, profesjonalną kadrą urzędniczą, mającą poczucie sprawowanej misji społecznej i wykonującą ją z najwyższą starannością oraz zaangażowaniem, dla dobra państwa, społeczeństwa, wspólnoty samorządowej.

Niewątpliwie brak służby cywilnej jest jedną z największych porażek administracji publicznej po 1989 roku. Niestety, w znacznym stopniu przyczyniła się i nadal przyczynia się do tego tak zwana klasa polityczna, i to bez względu na reprezentowaną formację i ideologię. Wydawało się, że podział na stanowiska polityczne i cywilne zaradzi tej sytuacji, niestety pomysłowość i bezwzględność poszczególnych formacji politycznych przejmujących zarządzanie (celowo nie używam pojęcia – władzy) państwem czy konkretną wspólnotą samorządową w niezbyt długim okresie każdorazowo doprowadza do znacznych zmian w kadrze administracyjnej, zwłaszcza na szczeblu kierowniczym. Głównym motorem tych zmian jest często wyraźnie werbalizowane poczucie braku zaufania sfery politycznej do urzędniczej. Wiele z nich to nie są niestety zmiany na lepsze. Powiedzenia: „Nie matura, a chęć szczerą” czy – o zgrozo – „mierny, bierny, ale wierny”, nie wyszły bynajmniej z użycia, ze szczególnym nasileniem

---

<sup>20</sup> Termin „służba cywilna” po raz pierwszy został użyty przez brytyjską administrację kolonialną w Indiach w XIX wieku, a rozpowszechnił się po 1854 roku, po pierwszym naborze pracowników do administracji państwowej Zjednoczonego Królestwa. Służba cywilna oznacza urzędników służących państwu w zawodowy sposób, z wyłączeniem osób na stanowiskach politycznych. Obecnie służba cywilna oznacza pracowników administracji państwowej rekrutowanych przez przeprowadzenie specjalistycznych egzaminów i awansowanych na podstawie kompetencji oraz starszeństwa. Szerzej zobacz: D. Długosz, *Kadry administracji publicznej. Służba cywilna*. [W:] *Administracja publiczna*. Red. J. Hausner. Warszawa 2006, wyd. II, s. 238 i nast.

wracają w okresach powyborczych. Wielokrotnie nie kompetencje i żmudnie zdobywane doświadczenie, ale właściwa przynależność i aktywność polityczna dają szybsze możliwości awansu, co często wiąże się po prostu ze zdobyciem względnie atrakcyjnej pracy.

Z całą stanowczością pozwolę sobie wyrazić przekonanie, że nie osiągniemy w Polsce właściwego stanu i funkcjonowania administracji publicznej, jeśli nie doprowadzimy do właściwych relacji pomiędzy sferą polityczną i urzędniczą, najlepiej za sprawą silnej formacji służby cywilnej. W dłuższym okresie stanie się to korzystne także dla sprawujących funkcje publiczne w sferze politycznej. Im szybciej sfera<sup>21</sup> polityczna to zrozumie i – co więcej – zastosuje, tym lepiej dla administracji publicznej. Trzeba też dodać, tym lepiej dla pracowników administracji publicznej, którzy karierę zawodową zawdzięczać będą przede wszystkim wykształceniu, profesjonalizmowi, doświadczeniu i efektem swojej pracy.

W państwach Unii Europejskiej funkcjonują dwa modele służby cywilnej: model kariery (awansu, zamknięty), w którym pracownik przechodzi długi, ewolucyjny proces awansu, odbywa staże, zdaje egzaminy, zdobywa certyfikaty umożliwiające zaszeregowanie do korpusu służby, ale i dające gwarancję zatrudnienia, oraz model pozycyjny (stanowisk, otwarty), w którym stosuje się metodę zatrudnienia na konkretne stanowiska, na przykład w wyniku konkursu, również mianowania, co nie jest na ogół związane z ochroną i gwarancją zatrudnienia. Najczęściej można spotkać model mieszany z przewagą któregoś z tych dwóch – w zależności od tradycji i potrzeb danego państwa<sup>22</sup>.

Po tej dygresji na temat istotnego „ludzkiego” aspektu w realizacji zamierzeń dotyczących nowego porządku administracyjnego wracam do problemu liczby i rodzajów jednostek samorządu terytorialnego.

Czy potrzebny jest czwarty i dalsze rodzaje (stopnie, szczeble) samorządu terytorialnego? Wydaje się, że w państwie o wielkości, ustroju, tradycji i organizacji takich jak Polska nie jest to niezbędne. Możliwe natomiast jest stosowanie innych podziałów w konkretnych celach, niekoniecznie związanych z administracją publiczną. Dla przykładu można wspomnieć o ośmiu centrach (okręgach) gospodarczych, dwóch okręgach wojskowych, dwóch zlewniach wód śródlądowych podzielonych między siedem regionalnych zarządów gospodarki wodnej, czterech okręgach podatkowych do celów podatku rolnego i o wielu innych podziałach wynikających ze specyfiki poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Trzystopniowy podział samorządu terytorialnego wydaje się zatem optymalny i w polskiej specyfice oraz tradycji uzasadniony.

---

<sup>21</sup> Celowo autor używa może niezbyt powszechnie stosowanego pojęcia sfery. Chodzi o to, by nie używać pojęcia klasy, co zwłaszcza w kontekście opisywanej rzeczywistości byłoby wyraźnie nieadekwatne, by nie rzec „na wyrost”.

<sup>22</sup> Szerzej zobacz: G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa 2007, s. 45 i nast.

Wyjaśnienie istoty samorządu terytorialnego wymaga również przedstawienia istoty nadzoru nad nim<sup>23</sup>, przede wszystkim określenia podmiotu sprawującego ten nadzór i jego kompetencji<sup>24</sup>. Sprawowania nadzoru nad samorządami terytorialnymi nie można uznawać, jak się zdaje, za sprzeczne z samodzielnością owych organów. Ingerencja organów nadzoru wydaje się uzasadniona zwłaszcza wówczas, gdy samorząd terytorialny działa wbrew obowiązującemu prawu. Jednym z podstawowych kryteriów działania tego samorządu powinno być zatem kryterium legalności<sup>25</sup>.

Polska jest jednym z nielicznych państw Unii Europejskiej, a także – szerzej – Europy, które tak obszernie wcieliło w życie zapisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>26</sup>. Wielokrotnie można się spotkać z zarzutami, zwłaszcza ze strony środowiska samorządowego, dotyczącymi rzekomo małej samodzielności samorządu w Polsce. W rzeczywistości trudno znaleźć w Europie państwo, które samorządowi terytorialnemu przyznawałoby większe kompetencje i w którym zarazem istniałaby bardziej przejrzysta i spójna jego konstrukcja. Nie oznacza to oczywiście, że osiągnęliśmy ideał, ale na drodze budowania silnego samorządu jesteśmy dalej niż większość państw europejskich. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską w całości i bez uwag EKST jest tego symbolicznym, ale i wymownym przykładem.

„Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”<sup>27</sup>. *A contrario* można powiedzieć, że zapis ten wskazuje, iż wszelkie zadania publiczne, których ustawodawca nie zastrzegł dla organów administracji centralnej lub innych władz publicznych, takich jak sądy, prokuratura czy organy kontrolne, są „zastrzeżone” dla samorządu. Tak więc nawet nie uzupełniając listy zadań samorządu, a jedynie zmniejszając liczbę zadań „innych władz publicznych”, możemy w zasadniczy sposób zmienić kompetencje samorządu. Takie rozwiązanie jest jednakże sprzeczne z zasadą zupełności i komplementarności tworzenia prawa. Ustawodawca nie może pozwolić, by zadania i zakresy kompetencji władz publicznych nie były przypisane *expresis verbis* żadnej z nich, ponadto przypisanie powinno być precyzyjne. Niezbędne jest jednak właściwe rozłożenie ciężarów i zadań publicznych. Żeby zrobić

---

<sup>23</sup> J. Granowski, *Konstytucyjne podstawy nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym*. „Samorząd Miejski” 1930, nr 18; C. Wiener, *Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola czy rzeczywistość*. [W:] *Administracja Republiki Francuskiej*. Pod red. J. Łętowskiego. Przeł. K. Piasecki. Wrocław–Warszawa 1984, s. 157–158.

<sup>24</sup> A. Drwiło, J. Gliniecka, L. Lamenta, J. Wójcik, *System dochodów samorządu terytorialnego*. Sopot 1993, s. 19.

<sup>25</sup> K. Nowacki, *Funkcjonowanie administracji publicznej w Austrii i kontrola przepisów administracyjnych (na tle problematyki ochrony środowiska)*. „Acta Universitatis Wratislaviensis” Wrocław 1988, nr 922, s. 153.

<sup>26</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku została przez Polskę przyjęta w całości, Dz.U. nr 124, poz. 607 z 25 listopada 1994 roku.

<sup>27</sup> Artykuł 163, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

to właściwie, przynajmniej dyskusja nad podziałem zakresu kompetencji powinna odbyć się w atmosferze partnerstwa i równości stron: rządowej i samorządowej, których dopełnieniem, w ramach swoistej komisji trójstronnej, powinna być strona ekspercka, złożona przede wszystkim z przedstawicieli nauki, zajmujących się problematyką ustroju państwa i samorządu terytorialnego, administracji, finansów publicznych, ekonomii, jak też organizacji pozarządowych.

Praktycznym wypełnieniem konstytucyjnej zasady pomocniczości winno być przekazanie możliwie dużej liczby zadań samorządowi. Strona rządowa zaś powinna nie tyle „w łaskawości” swej poszczególne zadania przekazywać, ile raczej uzasadnić, dlaczego niektóre z nich mają w zakresie jej kompetencji pozostać. Tak znacząca zmiana obszaru zadań powinna się wiązać z co najmniej dwiema innymi zmianami: po pierwsze, z radykalnym wzmocnieniem pozycji wojewody jako przedstawiciela władzy państwowej odpowiedzialnego za bezpieczeństwo publiczne, ale także – co w tym przypadku ważniejsze – za nadzór nad właściwym pod względem prawnym wykonywaniem zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, a po drugie, z wyraźnym ograniczeniem liczby województw, które dzięki temu stałyby się rzeczywistymi silnymi, samowystarczalnymi, również finansowo, regionami<sup>28</sup>. M. Kulesza uważa, że jedynym sensem istnienia samorządu regionalnego, samorządu województwa jest dynamizowanie rozwoju gospodarczego, a ściślej kształtowanie konkurencyjnego położenia danego regionu względem innych regionów w kraju i za granicą, bo oznacza to dynamizowanie rozwoju gospodarczego<sup>29</sup>. Nie ma sensu wzmocnianie samorządu wojewódzkiego, jeżeli będzie on reprezentowany przez rachityczne, słabe, biedne i malutkie pseudoregiony, które w żaden sposób nie mogą nawet marzyć o samowystarczalności, nie wspominając o konkurencji z regionami rozwiniętych państw członkowskich Unii Europejskiej. Można sprowadzić to do formuły „coś za coś”, ale o wiele istotniejsze jest zrozumienie tego, że silne regiony mają tworzyć silne państwo, a nie być stale na jego garnuszku i żądać pomocy. Opisywane zmiany nie są li tylko reformą samorządu terytorialnego, są reformą państwa i to jego dobro oraz dobro całego społeczeństwa sprawcy tych zmian muszą mieć w pierwszej kolejności na względzie, a nie lokalne interesy i ambicje. Trzeba pamiętać o tym, że Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym i takim winna pozostać, w swej mądrości powołując do życia silne podmioty samorządowe na zasadach subsydiarności, nie zaś konkurencji wobec siebie samej.

<sup>28</sup> Przykładowo: w trwającej dyskusji na temat wprowadzenia kilku konkurencyjnych regionalnych „funduszy zdrowia” zamiast jednego centralnego wskazuje się na konieczność łączenia kilku województw w poszczególnych funduszach (zob. np.: rozmowa z Jackiem Paszkiewiczem, Prezesem NFZ, „Gazeta Prawna” 18–20 stycznia 2008, nr 13/2135/, s. 1–3). Znacznie lepiej byłoby zmniejszyć liczbę województw do 8–10 i utworzyć wojewódzkie (regionalne) fundusze współpracujące z konkretnym samorządem wojewódzkim. Naturalnie można wskazać wiele podobnych przykładów potwierdzających właściwość takiego rozwiązania.

<sup>29</sup> M. Kulesza, *Wspólnota samorządowa jako główny czynnik decentralizacji państwa*. „W Ruchu” 2002, nr 5(22), s. 4.

## Uwagi końcowe

W praktyce zasada pomocniczości, subsydiarności, zgodnie z którą zadania publiczne należy powierzyć wspólnocie terytorialnej niższego szczebla, której jednostki i przedsiębiorstwa powinny wykonywać tyle zadań, ile są w stanie wykonać skutecznie<sup>30</sup>, powinna być zrealizowana między innymi przez:

### 1. Państwo

- a) Zachowanie w kompetencji władz centralnych jedynie zadań strategicznych, konstytucyjnych i obejmujących zasięgiem całość państwa (to niewątpliwie spotka się z oporem tzw. centrum, a zwłaszcza urzędników administracji centralnej).
- b) Zachowanie w ręku rządu i wojewodów nadzoru i kontroli nad prawidłowością wykonywania prawa przez władze samorządowe wraz z możliwością incydentalnej ingerencji w ich decyzje – między innymi z możliwością rozstrzygnięć zastępczych i nadzorczych (te ostatnie nie wzbudzą entuzjazmu samorządów).
- c) Przekazanie możliwie największej liczby zadań i jak największego zakresu kompetencji samorządowi, ale także – proporcjonalnie do tego – zwiększenie odpowiedzialności prawnej i politycznej władz samorządowych oraz kompetencji nadzorczych i kontrolnych agend rządowych.
- d) Zlikwidowanie „pośredniej” administracji centralnej i dekoncentracja zadań państwa, co wiązałoby się z usunięciem dwuwładzy oraz konfliktu kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy wojewodami i krajowymi (państwowymi, generalnymi, centralnymi) inspektorami (konserwatorami, komendantami itp.). Wiazałoby się to ze zmianą filozofii działania i organizacji administracji centralnej.

### 2. Województwo

#### • „samorządowe”

- a) Zwiększenie roli regionu za sprawą:
  - zmniejszenia liczby województw do 8–10,
  - wzmocnienia pozycji marszałka województwa jako rzeczywistego gospodarza regionu,
  - bezpośrednich wyborów marszałka.
- b) Konwent Marszałków stałym ciałem doradczym premiera, obowiązkowo opiniującym wszelkie propozycje rozwiązań prawnych dotyczących samorządu.
- c) Wskazanie wyłączności i samodzielności regionu w wybranych przestrzeniach dotyczących korzystania ze środków UE – **decentralizacja**.

---

<sup>30</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa 2004, wyd. 3 zmienione, s. 18.

• „rządowe”

- a) Wzmocnienie pozycji i roli wojewody w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jako rzeczywistego zwierzchnika straży i inspekcji państwowych z policją włącznie, administracji zespolonej i niezespolonej; stworzenie z konglomeratu niezależnych i często bezładnie działających służb spójnego, zwartego i skutecznego aparatu administracji centralnej w terenie – **dekonzcentracja**.
- b) Pozbawienie wojewody wszelkich atrybutów władzy wykonawczej, w tym roli pośrednika w przekazywaniu środków rządowych i centralnych; zmieni to niezdrową sytuację „przepychanek” pomiędzy resortami a wojewodami i samorządem i wzmocni odpowiedzialność ministrów za relacje z samorządem oraz (być może) nakłoni do zwiększenia zakresu kompetencji samorządu, a więc do przekazania mu większej liczby zadań.

### 3. Powiat

- a) Przywrócenie i wzmocnienie roli powiatu za sprawą:
  - przywrócenia kompetencji i zadań pierwotnie planowanych, a w kadencji 2001–2005 odebranych,
  - bezpośrednich wyborów starostów.
- b) Powiat powinien być trzecim ogniwem w szeroko pojętym systemie bezpieczeństwa państwa, co pociąga za sobą oparcie na powiecie, jako pierwszym szczeblu (niekoniecznie najniższym, ale podstawowym) struktury straży i inspekcji, obrony cywilnej (ewentualnie gwardii narodowej), bezpieczeństwa medycznego (ratunkowego) i tym podobnych.

### 4. Gmina

Gmina jest i pozostanie konstytucyjnym (jak na razie – jedynym) stopniem samorządu terytorialnego, stopniem najważniejszym, bo najbliższym obywatelowi, mieszkańcowi, tu bowiem załatwia się najwięcej spraw.

Upraszczaając, moglibyśmy streścić te uwagi, zarazem wprost określając charakter podstawowych zadań poszczególnych wspólnot samorządowych, w postaci następującego wyliczenia:

- województwo – strategia i absorpcja środków pomocowych,
- powiat – bezpieczeństwo, dopełnienie zadań administracji centralnej i tak zwana infrastruktura pośrednia,
- gmina – podstawowe (i najliczniejsze) zadania związane z rolą gospodarza podstawowej wspólnoty samorządowej.

Bezwzględnie należy dążyć do zachowania niezależności wspólnot samorządowych, także we wzajemnych relacjach. Wzmocnienie roli marszałka nie może

oznaczać jego zwierzchnictwa nad innymi wspólnotami! Dominująca rola marszałka powinna wiązać się z jego autentycznym osobistym autorytetem, a nie z autorytetem formalnym.

Wszelkie funkcje nadzorcze i kontrolne powinny pozostać w rękach administracji centralnej oraz instytucji niezależnych, oczywiście już istniejących, takich jak NIK, RIO. Nie ma żadnego uzasadnienia dla powoływania w tym celu jakichkolwiek nowych bytów.

Poza pewnymi doraźnymi zmianami zasadny wydaje się kompleksowy przegląd stanu, funkcjonowania szeroko pojętej administracji publicznej oraz dotyczącego jej prawa i zaproponowanie obszernego, na przykład w duchu powyższych uwag, projektu reformy administracji publicznej, odwołującego się do zasad pomocniczości, decentralizacji i dekoncentracji, który być może zamknąłby ostatecznie jej kształtowanie na dłuższy już czas i pozwolił poszczególnym jej strukturom na okrzepnięcie, a społeczeństwu na przywyknięcie do zaproponowanego modelu administracji centralnej i samorządowej i jego akceptację.

Ukoronowaniem tych działań, niezależnie od ich zakresu, będzie zorganizowanie profesjonalnej, apolitycznej wieloszczeblowej służby cywilnej.

Ostatnia uwaga, na którą mimo jej oczywistości sobie pozwolę, to przypomnienie, iż administracja publiczna jest jedna, tak jak jedno jest państwo, w którym funkcjonuje. Jednolite są prawo i zasady, według których działa, a przede wszystkim jedno jest społeczeństwo, będące suwerenem. To dla niego centralna i samorządowa administracja publiczna zostały powołane i w zgodnej współpracy mają mu służyć.

## Bibliografia

- Administracja publiczna*. Red. nauk. J. Hausner. Warszawa: PWN 2005.
- Barcz J., Górka M., Wyzomska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*. Warszawa: LexisNexis 2008.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis” 2004.
- Drwiłło A., Gliniecka J., Lamenta L., Wójcik J., *System dochodów samorządu terytorialnego*. Red. nauk. A. Drwiłło. Sopot: „Miscellanea” 1993.
- Granowski J., *Konstytucyjne podstawy nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym*. „Samorząd Miejski” 1930, nr 18.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis” 2003.
- Kulesza M., *Droga do Polski prawdziwej*. [W:] *Podstawy reformy samorządowej*. Red. E. Toczyńska. Gdańsk: Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego 1998.
- Kulesza M., *Wspólnota samorządowa jako główny czynnik decentralizacji państwa*. „W Ruchu” 2002, nr 5(22).

- Nowacki K., *Funkcjonowanie administracji publicznej w Austrii i kontrola przepisów administracyjnych (na tle problematyki ochrony środowiska)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Wrocław 1988, nr 922.
- Otremba T., *Wojewódzka przebudowa*. Gdańsk: Regnum 2000.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: WN PWN 2003.
- Pius XI, *Quadragesimo Anno (Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii)*, cz. 79, *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*. Red. nauk. M. Radwan i in. Przedm. M. Krzaklewski. Wprowadzenie J. Majka. Rzym–Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1996, cz. I.
- Reforma Administracji Publicznej 1998–2001*. Red. J. Płoskonka. Warszawa: MSWiA 2001.
- Reforma administracji publicznej: ustawy o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie*. Praca zespołowa pod patronatem Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich. Centrum Prawa Miejscowego. Kraków: Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej 1998.
- Regiony. Acquis communautaire*. Pod red. Z. Brodeckiego. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2005.
- Rydlowski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa” 2007.
- Sowiński T., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2006, t. III.
- Sowiński T., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia (część 2 – regiony)*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2007, t. IV.
- Sowiński T., *Regiony w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*. [W:] *Regiony. Acquis communautaire*. Pod red. Z. Brodeckiego. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis” 2005.
- Sowiński T., *Regiony w wybranych relacjach funkcjonalnych*. [W:] *Regiony. Acquis communautaire*. Pod red. Z. Brodeckiego. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis” 2005.
- Stec M., *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12.
- Wienner C., *Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola, czy rzeczywistość*. [W:] *Administracja Republiki Francuskiej*. Pod red. J. Łętowskiego. Przeł. K. Piasecki. Wrocław–Warszawa: Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1984.
- Wierzchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne 2008.

### **Przepisy, dokumenty prawne**

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu z dnia 15 października 1985 roku została przez Polskę przyjęta w całości, Dz.U. nr 124, poz. 607 z 25 listopada 1994 roku.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1996 r. nr 13, poz. 274, ze zm.



Pismo z 9 stycznia 2008 roku Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana ministra Tomasza Siemoniaka zachęcające do konsultacji społecznych i zgłaszania propozycji zmian dotyczących planowanej reformy administracji publicznej, DAP/72-11/08/AW.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. nr 141, poz. 943 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592).

Ustawa z 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz.U. nr 34, poz. 198, ze zm.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. 1996 r. nr 106, poz. 493 ze zm.).

## Summary

### **Strong regions or weak voivodships? Remarks on the Polish administrative reforms**

The article analyses and discusses the Polish administrative reform aimed at decentralization and deconcentration of the public administration. According to the author, voivodship self-government competences should not be extended. More power should be given to powiats and gminas. According to the subsidiary principle the government should undertake only those initiatives which exceed the capacity of individuals or private groups acting independently so, consequently, more powers should be given to them. Local self-government should comprise at least three tiers: basic, middle and regional. The author claims that one of the biggest faults of the public administration after 1989 is the lack of civil service.

Giving more powers to self-government involves the radical strengthening of the voivode position, who will be held responsible for the self-government functioning and limiting the number of voivodships, in an attempt to make them strong regions, not small quasi-regions.