

PRAWO / LAW

MARCIN RADZIŁOWICZ

**WYBRANE ASPEKTY PODSTAW FUNKCJONOWANIA
POLSKIEJ ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ**

Z samorządem terytorialnym wiąże się wiele pojęć, które mogą zarówno charakteryzować jego strukturę, jak i przedstawiać w różnych kontekstach podejście do omówienia zagadnień z nim związanych. Wynika to z faktu, że tematyką zajmują się liczne nauki, do których można zaliczyć m.in. prawne, historyczne, ekonomiczne, socjologiczne czy zarządzania i administracji. Dwie ostatnie zwracają uwagę na traktowanie samorządu terytorialnego i całej administracji publicznej jako organizacji. Aby można było rozpatrywać samorząd w jego licznych aspektach należy przedstawić źródłosłów charakteryzowanych pojęć. Etymologiczny sens słowa administracja pochodzi od łacińskiego „*ministrare*” – „*być pomocnym*”, „*służyć*” i „*administrare*” – „*kierować*”, „*zarządzać*”, „*zawiadywać*”, „*posługiwać w sensie trwałym*” (słowo „*ad*” wzmacnia sens). Wieloznaczny termin przyjął się we współczesnych językach kultury europejskiej¹.

Historyczny punkt widzenia spraw administracyjnych związany jest w niemal każdym przypadku z rozwojem myśli i ustroju państwa. Dopiero jednak XVIII-wieczne doktryny wprowadzające zasady suwerenności narodowej, będące przeciwieństwem państw absolutystycznych, wskazują wprost na połączenie idei państwa prawa z postulatami wolności jednostek. Sprawowanie władzy publicznej koreluje w tym przypadku z podziałem władzy i mechanizmami wzajemnej kontroli i równoważenia władzy². Podstawy te sformułowano w pierwszych konstytucjach, w tym w polskiej Ustawie Rządowej z 1791 r. (Konstytucja 3 Maja). Przeciwstawieniem takiego stanu rzeczy były państwa o charakterze totalitarnym. Dlatego przyjmuje się, że Polska pełnię władztwa administracyjnego i samodzielne zarządzanie przyjęła z powrotem po rozpadzie Związku Radzieckiego. Słabnący w PRL totalitaryzm dotrwał

¹ J. Boć, A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 13.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004³, s. 20-21.

do końca lat osiemdziesiątych XX wieku, ale pozostawił swoje elementy zarówno w administracji, jak i gospodarce. Przełom 1989 r. zapoczątkował zmiany, które trwają do dnia dzisiejszego.

Na różne ujęcia problematyki administracji w państwie wpływała zatem tradycja kształtowania ustroju danego społeczeństwa. Można wyróżnić kilka najważniejszych narodowych modeli administracji publicznej. Należą do nich model angielski, francuski, niemiecki, szwedzki oraz amerykański³. Przejście w kierunku osiemnastowiecznego rozumienia republiki wiązało się tym samym z pojęciami kultury administracyjnej i politycznej, które uzależnione były dalej od warunków politycznych i społeczno-ekonomicznych⁴.

Ustrój państwa w naturalny sposób kształtował oblicze administracji, ale wpływały na nią także: teren oddziaływania, środowisko ludzkie, organizacja pracy czy postęp techniczny. Czynniki te uwidaczniają się szczególnie na przykładzie polskich rozwiązań administracyjnych. Wskutek pozostawania przez 123 lata poza mapą Europy, Polska czerpała wzorce z administracji zaborców, a rzadko wracała do modelu swojej władzy obywatelskiej z czasów stanisławowskich i mechanizmów wyborczych Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Fasadowe Księstwo Warszawskie, czy instytucje Królestwa Polskiego, które korzystały z rozwiązań francuskich, nie wywarły realnego wpływu na administrację publiczną ziem polskich⁵.

Administracja publiczna – aspekt historyczny

Zmiana modelu państwa i jego administracji zapoczątkowana została w XVIII wieku. Państwo absolutne, zwane również państwem policyjnym, było pierwszym etapem złamania hegemonii stanowej. W nim utworzył się załazek administracji w jej nowoczesnym rozumieniu. Wiązało się to ze wzmocnieniem władzy panującego. Poza wojskiem i finansami, pomógł w tym nowo pojawiający się zawodowy aparat urzędniczy. Opłacani przez władzę urzędnicy byli przedłużeniem woli monarchy absolutnego okresu po oświeceniowego. W odróżnieniu od formy patrymonialnej i stanowej, urzędnicy byli ludźmi zawodowo przygotowanymi do pełnienia czynności. Czerpiąc środki do życia z wy-

³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 34-36.

⁴ Pojęciom „kultury administracyjnej” i „kultury politycznej” cały rozdział swojej książki poświęcił B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 64 i n. Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 2-11.

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 65-66.

konywanych funkcji, mogli podlegać awansom za wierną służbę. Dotyczyło to także ludzi – urzędników ze stanu plebejskiego⁶. Nie było to możliwe we wcześniejszych formach ustrojowych.

Po okresie absolutyzmu, który odgrywał pierwotnie rolę postępową, do głosu docierały doktryny liberalne. Państwo w tej formie oparte było na trójpodziale władzy. Administracja podporządkowywana została w ten sposób władzy ustawodawczej. „Parlament, jako reprezentant społeczeństwa, ustala granice działania administracji, która przecież w okresie państwa absolutnego nadużywała swej władzy wobec jednostki i dlatego należy się zabezpieczyć przed powtórzeniem podobnej sytuacji”⁷. Stanowieniem prawa ustalał i tym samym ograniczał działalność administracji. Ukonstytuowane wówczas państwo prawa stanowi podstawy ram funkcjonowania również współczesnej administracji⁸.

Państwa istniejące w XIX wieku przybierały w większości przypadków postać monarchii konstytucyjnych lub w dalszej kolejności – republiki. W obu przypadkach opierała się na biurokratycznym pojmowaniu administracji. Chociaż w potocznym rozumieniu przyjmuje ono obecnie charakter pejoratywny, to jednak przyjęto neutralne emocjonalnie znaczenie pojęcia biurokracji, którego autorem jest niemiecki uczony okresu przełomu XIX i XX wieku Max Weber. Stworzył on model organizacji, którą nazywał *organizacją biurokratyczną*. Od czasów tego niemieckiego socjologa często przyjmuje się traktowanie podmiotów administracji publicznej, jako organizacji⁹.

Wyodrębnił również trzy typy władzy w państwie: charyzmatyczną, tradycyjną i racjonalną/legalną. W myśl tej ostatniej sformułował podstawowe cechy idealnego systemu biurokratycznego. Zaliczył do nich: hierarchiczną strukturę władzy, zawodowo-profesjonalny charakter administracji, podział i specjalizację pracy oraz przepisy formalne stanowiące podstawę ogólnego działania na poszczególnych stanowiskach.

⁶ S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998, s. 143.

⁷ Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 31.

⁸ Por. A. Błaś, *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów-Cisna 2002, s. 15.

⁹ Zob. J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005, s. 21. Według polskiego współtwórcy prakseologii Tadeusza Kotarbińskiego, organizacja to pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej, jej własnych elementów, mianowicie taka całość, której wszystkie składniki przyczyniają się do powodzenia całości (*Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1995, s. 68). Por. Z. Ścibiorek, *Ludzie podczas zmian w organizacji*, Toruń 2005, s. 13-29.

skach¹⁰. Bezosobowa i racjonalna koncepcja Webera była zorientowana na skuteczne wykonywanie powierzonych zadań. Model ten wydaje się niewystarczający w obecnych warunkach, przede wszystkim z uwagi na stagnację w relacjach ze światem zewnętrznym, sztywne wytyczne w zachowaniach funkcjonariuszy publicznych i pierwszeństwo reguł prawa nad innymi sposobami postępowania¹¹. W Europie kontynentalnej posiada jednak wiele zasług, ponieważ nie tylko administracja publiczna przejęła cechy weberowskiej biurokracji, ale także wykazują ją inne instytucje gospodarcze.

Z początku XX wieku pochodzą także teorie dwóch innych uczonych, prekursorów nauki o administracji i zarządzaniu. Stworzyli je Frederic Taylor i Henri Fayol. Mimo, że osiągnięcia ostatniego odnoszą się głównie do przedsiębiorstw przemysłowych, to znajdują zastosowanie również w administracji¹². Czternaście zasad administracji Fayola weszło do kanonu nauk o zarządzaniu organizacjami. Podział pracy, autorytet, dyscyplina, jedność rozkazodawstwa, jedność kierownictwa, podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu, wynagrodzenia, centralizacja, hierarchia, ład, odpowiednie traktowanie personelu, stabilność personelu, inicjatywa i harmonia (*Esprit de corps*)¹³ – są nadal aktualne, chociaż od ich wydania minęło prawie 100 lat.

Administracja publiczna – definicja

Całokształt teorii organizacji i zarządzania oraz dziejowych form ustroju państwowego ukształtował współczesną formę administracji publicznej. Przyjmuje się, że autorem klasycznej definicji jest Otto Mayer. Według niego administracja publiczna to działalność państwa, która nie jest ustawodawstwem ani wymiarem sprawiedliwości, zmierzająca do zrealizowania życiowych celów według własnego porządku prawnego¹⁴. Wcześniejsze zwrócenie uwagi na państwa absolutystyczne okresu

¹⁰ H. Izdebski, *Historia administracji*, s. 29. Por. S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005, s. 54-55.

¹¹ H. Bauer, *New Public Management i Public Governance. Koncepcje modernizacji administracji publicznej w XXI wieku*, w: *Efektywna polityka i administracja. Strategie i instrumenty zarządzania miastami*, Poznań 2005, s. 13. Por. B. R. Kuc, *Zarządzanie doskonale*, Warszawa 2008, s. 17-20.

¹² Z. Martyniak, *Historia myśli organizatorskiej*, Kraków 1996, s. 82-84.

¹³ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, przeł. A. Teslar, Poznań 1947, s. 56-86. Por. B. R. Kuc, *Od zarządzania do przywództwa*, Warszawa 2006, s. 78.

¹⁴ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrechts*, t. 1, Berlin 2004 (wznowienie wydania München-Leipzig 1924), s. 7. Zob. *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009, s. 18-19.

oświeceniowego koresponduje wprost z przedstawioną definicją. Również odzwierciedla to potoczne pojęcie według, którego administracja to organ władzy państwowej lub samorządowej wykonujący czynności w zakresie władzy wykonawczej¹⁵. Zgodnie z tym stwierdzeniem administracja publiczna to sprawy i zadania publiczne, które obejmują struktury państwowe, samorządowe i społeczne. Punktem wyjścia i podstawą działań całej administracji publicznej są zatem przepisy prawa¹⁶.

W nauce wyróżnia się kilka podejść do ujęcia administracji publicznej, z których – poza podmiotowym (organizacyjnym), przedmiotowym (materialnym) i formalnym, a także przedstawionym wcześniej ujęciem negatywnym – najbardziej znanym jest przedmiotowo-podmiotowa definicja administracji publicznej zaproponowana przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę. „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”¹⁷. Według innych autorów, żeby unikać definiowania administracji publicznej, należy ograniczać się do podania jej cech charakterystycznych¹⁸.

Złożone zjawisko administracji należy w konsekwencji do sfery organizacji, prawa i kultury. Jako część aparatu państwowego działa w interesie publicznym w sposób ciągły i stabilny. Jej nieodzownym elementem pozostaje nieustannie pierwiastek ludzki, ponieważ od początku funkcjonowania działa przez zawodowy personel, którym jest kadra urzędnicza. Źródłostów słowa *administracja* realizowany jest poprzez zaspokajanie podstawowych potrzeb społeczeństwa, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych oraz brak ukierunkowania na osiągnięcie zysku. W kontekście wieloznaczeniowości pojęcia można za L.

¹⁵ S. Fundowicz, *Administracja publiczna*, w: *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, pod red. K. Miaskowskiej-Daszkiwicz, B. Szmulika, Warszawa 2010, s. 93.

¹⁶ A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 38.

¹⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, s. 93. Z licznych definicji zaproponowanych przez autorów opisujących administrację, wartą zaznaczenia jest socjologiczny opis, zgodnie z którym – administracja jest zjawiskiem społecznym, które cechuje inicjatywa i działalność ukierunkowana na przyszłość. Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część Ogólna*, Toruń 2004, s. 22.

¹⁸ *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. Z. Duniewskiej i in., Warszawa 2009, s. 14-15. Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 7-22; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 29-32.

von Steinem stwierdzić, że „to, czego nie umiem nazwać, to jest administracja”¹⁹.

Państwo czy samorząd?

Monizm i dualizm administracji publicznej związany jest przede wszystkim z podziałem, jaki spotkać można w państwie w tym zakresie. Wyłączne istnienie administracji państwowej jest domeną totalitaryzmów, co w istocie sprowadza się do braku rozróżnienia administracji rządowej i samorządowej. Przykładem monizmu, a tym samym braku istnienia samorządu był np. okres PRL-u. Sposób rozumienia proponowany przez ustrój socjalistyczny powodował, że rady narodowe nie spełniały istoty samorządności, ponieważ cechowała je zależność w działaniu i brak wolnych wyborów. Decentralizacja, z którą wiąże się podział administracji publicznej na rządową i samorządową, stanowi podstawową wartość i zasadę we współczesnych państwach demokratycznych²⁰.

Na gruncie tak rozumianej administracji publicznej pojawiły się dwie podstawowe koncepcje samorządu terytorialnego. Z oświeceniowej rewolucji i sformułowanych wówczas doktryn prawa naturalnego wynika naturalistyczna teoria samorządu. Za podstawę przyjmowała podmiotowe prawo gminy do samorządu. W myśl tej koncepcji gmina była starsza od państwa, niezależna w swoim działaniu. Państwo nie mogło ingerować w jej sprawy, z uwagi na to, że było elementem pochodnym w stosunku do gminy. Teoria naturalistycznego pojmowania samorządu terytorialnego nie znajduje przykładów funkcjonowania we współczesnych państwach. Koncepcja przeszła definitywnie do historii w okresie międzywojennym²¹.

Drugą formą relacji państwo – samorząd jest teoria zgodnie z którą, samorząd pochodzi od państwa i opiera się na jego suwerenności. Organy samorządowe pozostają organami państwa, a podstawowa różnica pomiędzy administracją rządową to przywilej swego rodzaju samodzielności. Państwo przekazuje do realizacji dla samorządu fragment swoich zadań oraz kompetencji. Samorząd jako grupa społeczna sprawuje te funkcje przy pomocy władz wybieranych przez daną spo-

¹⁹ Cyt. za *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje...*, s. 11.

²⁰ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia 2007, s. 129-131.

²¹ E. Knosala, *Istota samorządu terytorialnego*, w: *Zarys ustroju samorządu lokalnego i regionalnego*, pod red. M. Baron – Wiaterek, E. Knosali, L. Zacharko, Gliwice 2009, s. 7.

łeczność. Państwowa koncepcja samorządu terytorialnego opiera się również na przyznaniu jednostkom osobowości prawno-publicznej, dzięki czemu część zadań administracji publicznej wykonują samodzielnie. Nie przyjmuje jednak ona formy absolutnej. Działa na podstawie i w granicach prawa. Samorząd poddany jest nadzorowi organów państwa z punktu widzenia legalności. Jednak przyznana osobowość prawna czyni z samorządu terytorialnego odrębny od państwa podmiot władzy publicznej, który sprawuje władzę we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wzmacnia to także ochrona sądowa, która stoi na straży samodzielności samorządu²².

W ten sposób można przyjąć za J. Zimmermannem, że „*samorząd terytorialny to wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna (związek publiczno-prawny), której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i we właściwych formach*”²³. Źródłem jej funkcjonowania jest wspólnota mieszkańców, czyli „*ogół mieszkańców określonej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego*”²⁴. Pojęcie to jest bardziej bliskie naukom socjologicznym niż prawnym, a w literaturze przedmiotu dało się zauważyć różne podejścia do opisu zagadnień związanych ze wspólnotą samorządową²⁵. Rozbieżność zdań w tym zakresie zniknie dopiero wtedy, gdy ustawodawca dokona przypisania wspólnocie konkretnych cech podmiotowości administracyjno-prawnej.

Szerszym pojęciem i często wypierającym „*wspólnotę samorządową*” jest „*jednostka samorządu terytorialnego*”. W ustawach ustrojowych, tj. ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 1 ust. 1 normuje pojęcie wspólnoty, dookreślając w przypadku powiatu – „*wspólnota lokalna*”²⁶ i województwa – „*wspólnota regionalna*”. Istniejący od

²² *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, Część 1 – Ustrój, pod red. M. Stahl, B. Jaworskiej – Dębskiej, Warszawa 2010, s. 207.

²³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 171.

²⁴ Art. 16 Konstytucji RP.

²⁵ Por. M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i prawo”, 1(1990), s. 22; W. Kisiel, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnicki i in., Warszawa 2007, s. 29.

²⁶ Tylko w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie przypisano dodatkowego przymiotnika do pojęcia wspólnoty. Określenie samorządu powiatowego jako „lokalnej wspólnoty samorządowej” bardziej odnosi się do samorządu gminnego i to w nim powinno znaleźć się przywołane określenie.

1998 r. trójstopniowy podział terytorialny państwa polskiego wskazuje na hierarchiczną strukturę. Przyjęta forma organizacji jednostek samorządu terytorialnego dzieli samorząd na największe terytorialnie województwa, które składają się z powiatów, a te z kolei z gmin. Nie oznacza to, że posiadają względem siebie władztwo kompetencyjne. Województwo jako jednostka samorządu terytorialnego nie dysponuje żadnymi uprawnieniami kontrolnymi lub nadzorczymi, zarówno w stosunku do powiatów, jak i gmin. Podobnie powiaty, które skupiając kilka gmin, nie prowadzą względem nich nadzoru. W zakresie kompetencyjnym, to gmina dysponuje największymi możliwościami działania, a powiat i województwo – węższymi. Nadzór nad nimi sprawują właściwe organy administracji rządowej, przy czym organem odwoławczym przy rozstrzygnięciu większości decyzji administracyjnych są samorządowe kolegia odwoławcze²⁷.

Decentralizacja i zasada subsydiarności

Wynikające z przedstawionej wcześniej teorii naturalistycznej przeciwstawianie państwa i samorządu nie istnieje w porządku prawnoustrojowym w Polsce. Samorząd terytorialny i administracja rządową realizują zadania jednolitej administracji publicznej i stanowią komplementarny system. Decentralizacja państwa powoduje, że samorząd staje się podstawową komórką administracji publicznej. Do istotnych cech samorządu zalicza się zatem: korporacyjny charakter, obligatoryjność w zakresie przynależności, funkcjonowanie w oparciu o zadania należące do całokształtu administracji publicznej oraz samodzielność w ich wypełnianiu²⁸. Wykonywanie zadań oparte jest przy tym na szerokiej kompetencji obowiązków własnych przypisanych mocą ustawy ustrojowej oraz zadań zleconych – będących w zakresie administracji rządowej lub wynikających wprost z innych ustaw²⁹.

Obok decentralizacji z istotą samorządu terytorialnego związana jest konstytucyjna zasada pomocniczości (subsidiarności). Samo łacińskie stwierdzenie *subsidiarius* oznacza służącego do pomocy, pomocniczego. Jej początki sięgają czasów starożytnych, natomiast nowoczesne pojęcie pochodzi z gruntu społecznej filozofii arystotelesowskiej, chrze-

²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 173.

²⁸ M. Kulesza, *Samorząd terytorialny. Wprowadzenie*, Warszawa 1996, s. X-XI.

²⁹ Por. R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003, s. 158-159.

ścijańskiej i germańskiej³⁰. Zasada pomocniczości społecznej została rozwinięta w drugiej połowie XIX wieku w katolickiej nauce społecznej. Wskazana przez papieża Leona XIII, jednak niejasno sformułowana, wprowadzona do nauki ostatecznie przez Piusa XI w jego encyklice „*Quadragesimo anno*” w 1931 r. Pojęcie to wywodził z tomistycznej koncepcji budowy społeczności państwowej i autonomii jednostek oraz mniejszych społeczności³¹. Jest to zasada o charakterze uniwersalnym i powinna dotyczyć każdej formy działalności społecznej. Jak zauważa Pius XI, „*co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, 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*”³².

Zasada pomocniczości i upodmiotowienie społeczności lokalnych znajdują się również w dokumencie pod nazwą Europejska Karta Samorządu Lokalnego³³. Stanowi międzynarodową konwencję kształtującą wspólne normy europejskie służące ochronie i rozwojowi praw samorządów lokalnych. Zgodnie z Kartą wspólnota samorządowa kieruje i zarządza zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców³⁴. Poza wspomnianymi wcześniej atrybutami tak rozumianego samorządu – według Karty społeczności lokalne charakteryzuje ponadto: zamieszkiwanie wyodrębnionego admini-

³⁰ Ch. Millon – Delson, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*, pod red. D. Milczarka, Warszawa 1998, s. 32-33.

³¹ Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 2003, s. 266.

³² Pius XI, *Quadragesimo anno* (encyklika „O odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii”), nr 79, cyt. za: *Encyklopedia nauczania społecznego Jana Pawła II*, pod red. A. Zwolińskiego, Radom 2003, s. 377.

³³ Dokument sporządzono w Strasburgu 15 października 1985 r., wszedł w życie 1 września 1988 r. Polska ratyfikowała Kartę 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607) i przekazała Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy 22 listopada 1993 r. W kraju zaczęła obowiązywać 1 marca 1994 r., natomiast 14 lipca 1994 r. Rada Ministrów wydała oświadczenie w sprawie ratyfikacji przez RP Europejskiej Karty Samorządu (Terytorialnego) Lokalnego (Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 608). O licznych błędach w tłumaczeniu Karty, włącznie z jej tytułem, szerzej w: T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 11(2002), s. 3-28.

³⁴ Art. 3 ust 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

stracyjnie terytorium, odrębność potrzeb danej wspólnoty od interesu ogólnospołecznego oraz dysponowanie władztwem nad podmiotami zbiorowymi i pojedynczymi jednostkami. Termin polski *społeczności lokalne* użyty w Karcie jest zatem bardziej odpowiedni niż np. angielski termin *local authorities* („władze lokalne”), a najkorzystniejszym zdaje się być określenie *wspólnota lokalna* na jednostki samorządu terytorialnego, spełniające wskazane kryteria³⁵.

Przy tak rozumianym pojęciu subsydiarności człowiek-obywatel doświadcza prawdziwego życia w demokracji. Decentralizacja wyrażona w samorządzie terytorialnym sprawia, że każdy dysponuje wolnością, ale jest również odpowiedzialny za aspekty wolności. W stosunkach władz lokalnych i regionalnych zarówno rządy centralne, jak i regiony nie mogą naruszać pozycji najbardziej podstawowych jednostek samorządu terytorialnego ani ich samodzielności. Zarządzanie zadaniami publicznymi ma odbywać się na takim szczeblu administracji państwa, który z jednej strony jest najbliżej obywatela, a z drugiej – jest w stanie zadziałać najskuteczniej z korzyścią dla niego³⁶. Nabiera to jeszcze większego znaczenia, kiedy w większości krajów europejskich ma się do czynienia z rozbudowanymi strukturami. Zachowanie równowagi w zakresie kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego i całym aparatem administracji publicznej jest tym bardziej skomplikowane, kiedy dostrzega się liczne poziomy od lokalnego, przez ponadlokalny, regionalny, państwowy, Unii Europejskiej czy wymiar globalny³⁷. Granice władzy publicznej wynikające z zasady pomocniczości powodują, że rozdział kompetencji jest zmienny, w zależności od obiektywnych okoliczności.

Administracja samorządowa – aspekty z zakresu zarządzania

Poza subsydiarnością o istocie samorządu terytorialnego decyduje jego organizacja. Zbiorowość ludzka zamieszkująca określone teryto-

³⁵ J. Ciapała, *Konstytucyjny status samorządu terytorialnego*, w: *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, pod red. M. Ofiarskiej, J. Ciapały, Poznań 2001, s. 19-21.

³⁶ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007, s. 25-26.

³⁷ Por. M. Radwan-Rohrenscheff, *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, w: *Subsydiarność*, pod red. D. Milczarka, Warszawa 1998, s. 206; J. Osiński, *Instytucja państwa w świetle procesów globalizacji*, w: *Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwa. Świat na progu XXI wieku*, pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2001, s. 81-94.

rium, która ma za zadanie realizację zadań na rzecz danej społeczności, stanowi twór, który nie jest w stanie działać w pełnym składzie osobowym. Do tego celu powołane zostały właściwe organy pozostające pod kontrolą społeczną. Realizowana jest ona szczególnie w momencie dokonywania czynności wyborczych, kiedy demokracja bezpośrednia przyjmuje formę powołania lub odwołania organów przedstawicielskich. Organ stanowiąco-kontrolny, którym w Polsce jest rada gminy lub miasta oraz wykonawczy, w postaci wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, stanowi konstytutywną cechę, dzięki której można mówić w pełni o gminnej organizacji samorządowej. Bezpośredni nadzór społeczeństwa nie odbywa się codziennie, chociaż coraz częściej akcentowane są upowszechnianie konsultacji społecznych czy przeprowadzanie referendów lokalnych w każdej sprawie ważnej dla gminy (miasta)³⁸. Szczególnie referenda mogą służyć wyartykułowaniu potrzeb obywateli. Są stosowane niezwykle rzadko, ze względów organizacyjno-praktycznych. Formą zdecydowanie popularniejszą są konsultacje, jednak ich wynik nie musi być wiążący dla organów przedstawicielskich.

W przypadku organów samorządu terytorialnego, poza wymienionymi organami gminy, są również rada powiatu (organ stanowiący i kontrolny) i zarząd powiatu (organ wykonawczy) jako organy powiatu, a także sejmik województwa (organ stanowiący i kontrolny) i zarząd województwa (organ wykonawczy) jako organy województwa samorządowego. Taki stan prawny istnieje w Polsce od reformy administracji w 1998 r. Chociaż przyjmuje się, że organy te są odpowiednikiem konstytucyjnego podziału na władzę uchwałodawczą i wykonawczą, to nie jest to określenie prawidłowe. Organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego cały czas sprawują administrację publiczną będąc częścią władzy wykonawczej. Prawa stanowione przez rady gmin lub miast nie mają charakteru powszechnie obowiązującego. Tym bardziej organ wykonawczy posiada szerokie władztwo, jednak ograniczone terytorialnie, przepisami ogólnymi i inicjatywą uchwałodawczą rady³⁹.

Z tak rozumianym pojęciem administracji publicznej związany jest termin *zarządzania publicznego*. W wyniku kryzysów gospodarczych z drugiej połowy XX wieku sektor publiczny stanął przed wyzwaniem

³⁸ E. Paziewska, *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011, s. 40. Por. P. Biwald, M. Hödl, *Nowa rola obywatela w procesie modernizacji sektora publicznego*, w: *Efektywna polityka i administracja. Strategie i instrumenty zarządzania miastami*, Poznań 2005, s. 61-71.

³⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 182-183.

zorganizowania alternatywnych metod świadczenia usług i wykreowania nowych mechanizmów działania administracji publicznej. Zakwestionowany model biurokratyczny zaczął coraz bardziej upodabniać się do zarządzania w sektorze prywatnym. Administracja zorientowana na osiągnięcie rezultatów, jeszcze większa decentralizacja władzy, przekazywanie kontroli społecznościom lokalnym, a przede wszystkim integracja wszystkich sektorów gospodarki, to postulaty wynikające z określenia *nowe zarządzanie publiczne (New Public Management)*⁴⁰.

Krytycy wprowadzania w życie *nowego zarządzania publicznego* podnoszą rozbieżność interesów jaka istnieje między sektorem publicznym a prywatnym. Maksymalizacja zysku jest celem każdego prywatnego przedsiębiorstwa działającego na rynku, natomiast instytucje publiczne zdeterminowane są dobrem publicznym. Coraz częściej badacze administracji publicznej w kontekście nauk ekonomicznych i organizacji oraz zarządzania używają zatem pojęcia *public governance*, które jest kolejnym obszarem modernizacji administracji publicznej. Przejście od administrowania do zarządzania, zwrócenie większej uwagi na wydajność i efektywność oraz reforma myślenia politycznego, stają się wyzwaniem dla samorządu terytorialnego w Polsce, szczególnie w kontekście akcesji do Unii Europejskiej. Po odbudowaniu demokracji w kraju i ciągle niezakończonym procesie budowy demokracji lokalnej, istotne stało się dostosowanie administracji publicznej do wymagających realiów dnia dzisiejszego. „(...) Sfera publiczna potrzebuje sprawnego i nowoczesnego zarządzania w stopniu nie mniejszym niż gospodarka”⁴¹.

Technologie

informacyjno-komunikacyjne w służbie samorządu

Coraz mocniej jednak, w przypadku modernizacji polskiego samorządu, daje się zauważyć wzrastające znaczenie nowych technologii połączonych z budową społeczeństwa informacyjnego. Rozwój procesów w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych – *information and communications technologies (ICT)*, przybrał na sile w kontekście

⁴⁰ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1994, s. 18-34.

⁴¹ J. Olbrycht, *Administracja publiczna w Polsce – potrzeba przełomu*, w: *Efektywna polityka i administracja. Strategie i instrumenty zarządzania miastami*, Poznań 2005, s. 45.

wstąpienia Polski do Unii Europejskiej⁴². Wspólnota już wcześniej zwracała uwagę na to, że istnieje w niej spora zapóźnienie w realizacji ICT w stosunku np. do Stanów Zjednoczonych lub Japonii. W 2000 r. w Lizbonie wyznaczono cele⁴³, zgodnie z którymi początkowo do 2010 roku, gospodarka oraz społeczeństwo Unii miały być oparte na wiedzy⁴⁴.

Rozwój społeczeństwa informacyjnego stawia liczne wyzwania przed jednostkami samorządowymi, a władze lokalne muszą dostrzegać także korzyści, jakie jest w stanie przysporzyć gospodarka oparta na wiedzy. Powoduje ono nie tylko wsparcie przy realizacji zadań publicznych, lecz również wzmacnia demokrację budowaną w lokalnych społecznościach. Powolna realizacja e-społeczeństwa w Polsce, brak efektów wdrażanych centralnie projektów informatycznych, chaos przy informatyzacji miast i gmin, wymuszają w związku z tym zmianę modelu zarządzania samorządem. W myśl niektórych zachodnioeuropejskich badaczy musi nastąpić przejście od tradycyjnego samorządu lokalnego (*local government*) do zarządzania lokalnego (*local governance*)⁴⁵.

W kierunku zintegrowanej wspólnoty lokalnej

Do zadań tak pojętego nowoczesnego samorządu należy przede wszystkim rozwijanie wspólnoty lokalnej, które nie polega tylko na dostarczaniu i świadczeniu usług, ale bardziej pomnażaniu dobra wspólnego. Lokalni przywódcy i urzędy stanowiące ich zaplecze organizacyjne nie stają się w ten sposób jedynymi strukturami odpowiadającymi za rozwój miasta lub gminy. Wszystkie podmioty, zarówno publiczne, jak

⁴² B. Jung, *Tworzenie społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej i w krajach kandydackich – próba oceny kryteriów*, w: *Polska w przededniu członkostwa w Unii Europejskiej. Nadzieje i obawy*, pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2002, s. 266.

⁴³ Tzw. strategia lizbońska.

⁴⁴ Społeczeństwo oparte na wiedzy i społeczeństwo informacyjne używane są równolegle, przy czym w przypadku drugiego akcentowany jest aspekt wiedzy, a nie tylko rola informacji. Zob. J. Gołuchowski, *Przełamanie wykorzystania technologii wiedzy w zarządzaniu publicznym*, w: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, pod red. A. Frąckiewicz – Wronki, Katowice 2009, s. 106-124.

⁴⁵ P. John, *Local Governance in Western Europe*, London 2001, s. 14-17; *The tools of government. A guide to New Governance*, pod red. M. Salomona, Oxford 2002, s. 9-21. Por. W. Mikułowski, *Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat rządzenia publicznego*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, pod red. B. Kożuch, T. Markowskiego, s. 60-62; B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2004, s. 27; J. Hasner, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2008, s. 42-46; H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 24-36.

i prywatne, a w pierwszej dekadzie XXI wieku jeszcze mocniej organizacje pozarządowe, które istnieją w danej jednostce samorządu terytorialnego, przez liczne powiązania są w stanie współdziałać dla dobra społeczności⁴⁶. Przed pracownikami samorządowej administracji publicznej stają zadania takiego korzystania z miejscowych zasobów, aby połączone wszystkie sektory gospodarki przyczyniały się do urzeczywistnienia szerzej rozumianej zasady pomocniczości.

Na sukces społeczno-gospodarczy nowoczesnych gmin (miast) wpływa zatem przede wszystkim współpraca lokalnych podmiotów. Ze wspólnej wymiany doświadczeń i wiedzy oraz podejścia innowacyjnego zarządzanie społecznością lokalną zdaje się przekształcać tradycyjne układy pionowe w hierarchii władzy w kierunku poziomych sieci powiązań. Przekraczane są w ten sposób granice danej wspólnoty, która odczuwa problem egzystowania w warunkach globalnych. Dodatkowym elementem powodzenia w rozwoju jest osoba charyzmatycznego lidera. Dzięki długofalowej wizji oraz umiejętności integracji różnych środowisk przywódca lokalny jest w stanie konsekwentnie zarządzać samorządem⁴⁷. Sprzyjać temu powinno coraz bardziej świadome społeczeństwo, które nie przyjmuje już tylko biernej postawy, ale dzięki wykorzystaniu informacji i wiedzy „współrządzi” gminą.

Samorząd terytorialny, będąc częścią administracji publicznej, stanowi jedną z form decentralizacji władzy w państwie. Opiera się w znacznej mierze na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości, samodzielności w wypełnianiu zadań i odpowiedzialności za ich wykonywanie. Szczególną rolę w tym zakresie – według polskiego ustawodawstwa – pełnią gminy i miasta, jako podstawowe komórki podziału administracyjno-terytorialnego. Posiadając osobowość prawną oraz sądownie chronioną samodzielność, przy udziale w dochodach publicznych kształtujących ich obraz finansowy, są niezależnymi podmiotami w stosunku do innych organów oraz głównie administracji rządowej. Miasta nie są

⁴⁶ M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Lokalne i Regionalne” 1(2002), s. 8-16.

⁴⁷ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu...*, s. 97-98. Por. K. Wasilewska, *Wpływ władz lokalnych na rozwój społeczno-ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, pod red. S. Korenika, A. Dybały, Wrocław 2010, 209-216; A. Austen – Tynda, *Przywództwo w organizacjach publicznych*, w: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, pod red. A. Frączkiewicz – Wronki, Katowice 2009, s. 243-267.

jednak suwerenne w podejmowaniu zadań i praw, ale nieustannie wykonują zadania państwa. Wzmacnia to jeszcze bardziej nadzór ze strony administracji rządowej, który ma charakter weryfikacyjny⁴⁸. Współczesny świat w wymiarze globalnym wpływa na proces samorządności, a rozwój miast staje się uzależniony od aktywnego reagowania na innowacje, jakie proponuje społeczeństwo informacyjne i oparte na wiedzy. Na początku XXI wieku samorządy miast zostały po części zmuszone do wprowadzania nowych form zarządzania publicznego i lokalnego, których podstawowym wymiarem ma być symboliczne przejście „*od administrowania do zarządzania*”.

⁴⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 173.

BASES OF FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION IN POLAND. SELECTED ASPECTS

Summary

As a part of the public administration, local government represents one of the forms of decentralization. It is primarily based on constitutional principle of subsidiarity, autonomy in realizing its tasks and responsibility for their realization.

The basic units of the territorial administrative division under the Polish legislation, municipalities and cities, have an important role to play here. These units have legal personality, judicially protected independence, and receive funds from public income which makes them independent from other government bodies and from the state. Nevertheless, cities are not sovereign in decision taking or law making processes and they merely carry out state enforced tasks. This structure strengthens the supervisory role of the central administration which is primarily focused on verification.

The modern world enforces decentralization processes. The development of cities is based on active adaptation of innovations offered by information societies.

At the beginning of the XXI century, municipal governments were indirectly forced to introduce new forms of public and local management. The fundamental dimension of these forms is embodied in a symbolic transition “from administration to management”.