

RECENZJE I OMÓWIENIA (REVIEWS AND COMMENTS)

Studia Elckie
15 (2013) nr 2

KS. STANISŁAW STRĘKOWSKI*

M. Radziłowicz, *Elcki samorząd miejski w latach 1990-2010 (rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem ks. dr. hab. Wojciecha Guzewicza, prof. UWM)*

Po transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 roku samorząd terytorialny stał się ważnym elementem w strukturze ustroju społeczno-politycznego naszego kraju. Świadczy o tym już sama literatura na temat funkcjonowania samorządu w III RP. Wystarczy wskazać na takie publikacje, jak: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006; czy A. Borodo *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2008.

Problematyka, zbliżona do prezentowanej przez Marcina Radziłowicza w jego pracy doktorskiej, była już przedmiotem zainteresowania innych autorów. Jan Kawecki i Bolesław Roman zajęli się nią w publikacji z 1970 roku pt. *Elk. Z dziejów miasta i powiatu*, a Marek Sawicki – w monografii zatytułowanej *Elk. Z dziejów samorządu* wydanej w 1993 roku, w której przedstawił okres działalności samorządu do 1950 roku. Na tym tle opracowanie Marcina Radziłowicza, obejmujące 20 lat działania i osiągnięć elckiego samorządu miejskiego w okresie transformacji ustrojowej, ma charakter oryginalny i – można powiedzieć – pionierski, ponieważ – jak zaznacza sam Autor we wstępie – jego głównym problemem jest zbadanie czy odrodzony po 1990 roku elcki samorząd miejski jest „istotnym kreatorem społeczno-gospodarczego rozwoju wspólnoty mieszkańców”?

Zasadnicza teza postawiona przez Autora jest następująca: „elcki samorząd miejski mógł rozwinąć się dzięki przemianom, jakie zaszły po 1989 roku, a jego kształt i obraz zależał od władz lokalnych, które efektywnie i skutecznie, chociaż z różnym natężeniem, działały na rzecz wspólnoty mieszkańców” (s. 7). Stanowisko Autora jest szczególnie interesujące w sytuacji, gdy władze centralne coraz więcej obowiązków cedują na samorządy gminne, za którymi nie idą dodatkowe subwencje na przekazane do realizacji cele. Konieczność właściwe-

* Ks. dr hab. Stanisław Strękowski, prof. UKSW – Wydział Studiów nad Rodziną, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego; e-mail: stanislawstrekowski@wp.pl

go gospodarowania posiadanymi środkami jest zatem wielkim wyzwaniem dla samorządu.

Opracowanie mgr. Marcina Radziłowicza zatytułowane *Elcki samorząd miejski w latach 1990-2010* jest rozprawą doktorską napisaną na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Na 500 stronicową pracę składa się 7 rozdziałów, wstęp, zakończenie, stanowiące blisko jedną trzecią całości zawartości: bibliografia, wykaz tabel i aneksy (70 stron). Problematyka została przedstawiona w kluczu chronologicznym. Zastosowano w niej metodę analityczną dla pierwszej części rozprawy, a statystyczną i porównawczą dla drugiej części pracy.

Autor posłużył się materiałami źródłowymi, pochodzącymi przede wszystkim z Archiwum Urzędu Miasta Ełku, Archiwum Starostwa Powiatowego w Ełku oraz Archiwum Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Analizując opis bibliograficzny (s. 381-425), można odnieść wrażenie, że materiały archiwalne są nieuporządkowane, co we wstępie wyjaśnia Autor tym, iż „część dokumentów źródłowych znajdowała się w obrocie prawnym, przez co nie zostały przekazane do archiwum i wykorzystywane były w codziennej pracy miejskiego ratusza”. W bibliografii podano również adresy stron internetowych, które ułatwiają nie tylko weryfikację podanych w opracowaniu informacji, lecz także zainteresowanemu problematyką samorządu czytelnikowi pozwala poszerzyć zakres swoich wiadomości.

W pierwszym rozdziale monografii zatytułowanym *Ogólna charakterystyka Ełku* Marcin Radziłowicz prezentuje miasto Ełk uwzględniając jego położenie geograficzne, w którym ukazuje nie tylko dość trudne warunki klimatyczne, lecz także liczne walory turystyczne. Autor opisuje również kwestię rozwoju terytorialnego miasta, które w okresie do 2005 roku (2105,4 ha) nie osiągnęło jeszcze obszaru gminy z 1483 roku (2805,6 ha). Dość zwięźle relacjonuje dramatyczne wydarzenia ostatnich lat związane z próbą poszerzenia granic miasta. Autor skupia się w swojej relacji na działaniach samorządu i procedurach prawnych, podaje również wyniki konsultacji społecznych zarówno w mieście, jak i w wiejskiej gminie Ełk. Skuteczności i spektakularności protestów wiejskiej gminy Ełk, na czele z wójtem oraz układem politycznym (s. 24), przypisuje on fiasko koncepcji poszerzenia granic miasta (z 2007 ha w 2008 roku do ok. 850 ha z 2009 roku).

Następnie Autor zwięźle omawia złożoną przeszłość historyczną miasta i okolic. Poczynając od najstarszych źródeł średniowiecznych prezentuje założenie osady i jej rozwój, aż do uzyskania praw miejskich w 1435 roku. Opisuje ważniejsze wydarzenia z burzliwej historii miasta i okolic w czasie reformacji (1525), kolonizacji niemieckiej, „potopu” (1655-1659) ze skutkami przejścia przez miasto najpierw Szwedów potem sprzymierzonych z Polakami Tatarów, powolny rozwój Ełku w XVIII wieku, reformę administracyjną z 1752 roku, na

podstawie której Ełk wszedł w skład powiatu oleckiego. Autor relacjonuje losy miasta i mieszkańców Ełku w czasie wojen napoleońskich, ustanowienie Ełku stolicą powiatu w 1818 roku, kilkakrotne pożary trawiące niemal wszystkie zabudowania, epidemie cholery dziesiątkujące ludność, odbudowę i rozwój miasta, budowę węzła kolejowego i połączeń z Królewcem w 1868 roku i z Grajewem w 1871 roku. Autor ukazuje dynamikę rozwoju demograficznego, podając liczbę ludności w poszczególnych przedziałach czasowych, czego dowodem jest fakt, iż „Ełk w 1900 roku był ósmym co do wielkości miastem Prus Wschodnich” (s. 29). W czasie I wojny światowej Ełk kilkakrotnie przechodził z rąk Niemców do Rosjan, a po zakończeniu działań wojennych i żmudnej odbudowie miał miejsce plebiscyt, w którym przygniatająca większość ludności opowiedziała się po stronie Niemiec, pomimo dość dużej liczby Polaków – czego świadectwem jest to, że w języku polskim w okolicznych miejscowościach (Grabnik, Stare Juchy, Kalinowo) były sprawowane niektóre nabożeństwa kościelne. Autor nie podaje, jaką rolę odgrywał Ełk w czasie II wojny światowej (pisze jedynie, że „z zakładów i fabryk wymontowywano urządzenia, które zostały przewiezione do Związku Radzieckiego” – warto w tym miejscu zapytać, jakie to były zakłady i fabryki, oraz jaką funkcję spełniały one w działaniach wojennych III Rzeszy?), ani nie podaje danych dotyczących liczby i sposobów ewakuacji ludności niemieckiej przed zbliżającym się frontem wschodnim. Autor dość szczegółowo prezentuje również uwarunkowania społeczno-demograficzne i gospodarczo-ekonomiczne, podkreślając brak zakładów przemysłowych nie tylko w mieście, lecz także w najbliższej okolicy. Jednak uwarunkowania te „wskazują na duży potencjał rozwojowy [...] i ogromną zależność bytu miasta od czynników makroekonomicznych” (s. 55). Warto byłoby uwzględnić w tej prezentacji również zagadnienie emigracji zarobkowej młodego pokolenia mieszkańców Ełku.

Następnie Autor ukazuje preferencje polityczne mieszkańców Ełku w dwudziestolecie po transformacji ustrojowej, co czyni w sposób niezwykle dokładny i przejrzysty przez zastosowanie licznych tabel. Można tu poznać wyniki wszystkich wyborów lokalnych, ogólnopolskich, prezydenckich, do Sejmu i Senatu, do Parlamentu Europejskiego. Stanowi to niezwykle cenne tło i wyjaśnienie specyfiki funkcjonowania ełckiego samorządu miejskiego. Wreszcie zwięźle przedstawia historię samorządu terytorialnego w Ełku, odwołując się do doświadczeń nie tylko ostatnich lat, lecz także działalności samorządu od chwili powstania miejscowości.

Drugi rozdział zatytułowany *Struktura samorządu miasta* stanowi prezentację mechanizmu wyłaniania władz lokalnych według zasad demokracji bezpośredniej. Autor przedstawia wyniki wyborów samorządowych z lat 1990 i 1994, kontynuację reformy administracyjnej w 1998 roku, bezpośredni wybór organu wykonawczego z 2002 roku, wybory samorządowe z 2006 oraz z 2010 roku.

Następnie prezentuje skład i funkcjonowanie pięciu pełnych kadencji i początek VI kadencji Rady Miasta, wreszcie organ wykonawczy miasta w dwóch okresach: (1) najpierw działanie Zarządu miasta w latach 1990-2002, w którym prezydent był wyłaniany przez Radę Miasta, oraz (2) działanie prezydenta miasta w latach 2002-2010, w okresie funkcjonowania formuły bezpośrednich wyborów. Autor skrupulatnie przytacza statystykę zwoływanych sesji oraz liczbę powziętych uchwał przez Radnych Miasta Ełku. Nie zabrakło również prezentacji wyników wyborów w Ełku zarówno do sejmiku województwa warmińskomazurskiego, jak i kolejnych kadencji Rady Powiatu Ełckiego.

W trzecim rozdziale rozprawy, pt. *Administracja i zarządzanie*, Autor dość szczegółowo prezentuje umocowania prawne i strukturę ełckiego samorządu miejskiego. Analiza Statutu Miasta pozwoliła Autorowi nie tylko na wskazanie różnic w stosunku do wcześniejszych dokumentów o podobnym charakterze, lecz także na ukazanie obszarów działania w zmieniającym się kontekście rozstrzygnięć prawnych, które miały miejsce w ciągu 20 lat od transformacji ustrojowej naszego kraju. „Rada Miasta Ełku – pisze Autor – zainicjowała jedną z nieprzewidzianych ustawowo form organów rady – kolegium rady” (s. 143). Autor zaznacza, że Statut na przestrzeni lat ulegał różnym modyfikacjom, z których ostatnia została wprowadzona 29 stycznia 2008 roku. Każda z tych modyfikacji była reakcją na zmieniające się przepisy prawa i próbą dostosowania do konkretnych uwarunkowań. Autor przedstawia następnie zadania i metody działania Urzędu Miasta, strukturę organizacyjną, zakres obowiązków pracowników samorządowych, w tym zasady ich wynagradzania, system zarządzania jakością, w którym wymienia szczegółowo sześć głównych celów polityki jakości (s. 169-170), etykę w działaniu urzędniczym, w którym ważnym elementem jest bezstronność i obiektywizm, uniknięcie tzw. konfliktu interesów, nepotyzmu itp., czemu ma służyć wprowadzony 21 września 2007 roku kodeks etyki pracowników samorządowych Urzędu Miasta Ełku. Na zakończenie tego rozdziału Autor ukazuje decyzje organu wykonawczego miasta, z których zestawienia wynika, że największą aktywnością w wydawanych zarządzeniach wykazał się w swojej pierwszej kadencji Prezydent – Tomasz Andrukiewicz (s. 177).

Czwarty rozdział rozprawy noszący tytuł *Zarządzanie przestrzenią i infrastruktura techniczna* obejmuje analizę gospodarki przestrzennej prowadzonej przez samorząd w Ełku. Autor prezentuje uchwałę o przyjęciu studium, na podstawie którego zostały wydzielone 4 strefy strukturalne. Jest to o tyle istotne, że – jak pisze Autor – „przez kolejne dziesięć lat był to główny dokument planistyczny wskazujący kierunki zagospodarowania i politykę przestrzenną miasta” (s. 186). W ten sposób polityka kontynuacji pozwala na zastosowanie ciągłości działań bez względu na wynik wyborów w kolejnych kadencjach. Następnie Autor prezentuje gospodarkę nieruchomościami, niektóre aspekty gospodarki

komunalnej, w której istotną kwestią jest troska samorządu o drogi oraz zarządzanie jednostkami organizacyjnymi podległymi samorządowi miasta Ełk, wśród których funkcjonują (lub działały) takie jednostki, jak Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych, Miejski Zakład Komunikacji, Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji, Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej, Zakład Aktywnego Zwalczania Bezrobocia, Zakład Robót Publicznych, Zakład Inżynierii Miejskiej, Zespół Inwestycji oraz inne podmioty.

W piątym rozdziale rozprawy zatytułowanym *Zaangażowanie społeczne* Autor omawia problematykę współpracy i zarządzania oświatą i wychowaniem, kulturą, sportem i turystyką, zdrowiem, prowadzenia pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, współpracy z policją i strażą miejską w działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców. Autor podkreśla, że realizując politykę oświatową radni miasta Ełku przyjęli uchwałę o ustanowieniu miejskich stypendiów dla uczniów ze szkół prowadzonych przez miasto. Autor zaznacza, że kryterium przyznawania stypendium (poza wysoką średnią i niskim dochodem na osobę w rodzinie) była aktywność społeczna stypendystów. Obsługą zadań oświatowych od 1990 roku zajmuje się Wydział Edukacji Urzędu Miasta Ełku. Autor podkreśla również fakt, że otrzymywane subwencje państwowe nie wystarczają na prowadzenie wszystkich przedszkoli, szkół, gimnazjów i liceów; ze środków własnych gmina angażuje ponad 21% własnego budżetu, dlatego też ciągle poszukiwane są rozwiązania oszczędnościowe, które jednak nie mogą zostać wprowadzona z uszczerbkiem „dla wszystkich zainteresowanych stron” (s. 253). W dziedzinie kultury istotną instytucją było przekształcone w 1997 roku z Miejskiego Domu Kultury – Ełckie Centrum Kultury, które otrzymało poszerzoną i unowocześnioną bazę lokalową. W 2008 roku wprowadzono istotną modyfikację w statucie ECK, według której zostały postawione przed Centrum „cele i zadania z dziedziny edukacji kulturalnej, wychowania przez sztukę i upowszechniania kultury oraz sztuki” (s. 254). W 2002-2003 roku organizowany był Mazurski Festiwal Sztuk, Kultur i Narodów, zreorganizowano również działalność Miejskiej Biblioteki Publicznej, która również otrzymała nowy statut. Ponadto samorząd wspiera działalność teatrów, orkiestr i muzeów oraz od „2005 roku Rada Miasta Ełku ustanowiła nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury” (s. 259), które od 2007 roku zostały zamienione na doroczne nagrody „Białej Lili”. W ten sposób zaangażowanie samorządu (szczególnie w V kadencji) w rozwój i upowszechnianie kultury jest bardzo znacząca. Autor przytacza również liczne działania samorządu na rzecz budowy i funkcjonowania Szpitala Rejonowego w Ełku, który jest prowadzony w formie spółki prawa handlowego. Ukazuje inicjatywy samorządu w dziedzinie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Dla osób najuboższych zorganizowano Miejski Ośrodek Pomo-

cy Społecznej w Elku, a 25 listopada 2008 roku Rada Miasta Elku podjęła uchwałę o strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Elku na lata 2008-2018, co najlepiej świadczy o długofalowej polityce społecznej samorządu. Autor wymienia również wiele przykładów współpracy z organizacjami pozarządowymi, których w 2010 roku działało w Elku ponad 100 oraz społecznościami innych państw.

Szósty rozdział rozprawy został poświęcony problematyce finansów elckiego samorządu miejskiego. Autor najpierw wskazuje na fakt, że Gmina Miasta Elk jest częścią sektora publicznego i w tym systemie musi „gospodarować środkami publicznymi w celu wykonywania zadań publicznych” (s. 304). Podkreśla też fakt, że wzrost dochodów gminy od początku opisywanego okresu nigdy nie szedł w parze z powiększaniem zakresu zadań realizowanych przez samorządy. Na dochody miasta składają się: podatki od nieruchomości, których wysokość określa Rada Miasta, następnie podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psów zamieniony w 2008 roku na opłatę od posiadania psów, której wysokość również określa Rada Miasta oraz opłaty lokalne: targowa, miejscowa, administracyjna i uzdrowska (s. 314), opłata skarbową, podatek rolny i leśny, podatek od spadków i darowizn, karta podatkowa, opłata adiacencka, opłata za zajęcie pasa drogowego, dochody ze sprzedaży majątku miasta, udział gminy we wpływach z podatków państwowych, subwencja ogólna, oświatowa, drogową, dotacje na zadania własne oraz dotacje za zadania zlecone. Autor prezentuje wydatki miasta w poszczególnych kadencjach, które obejmują gospodarkę komunalną, mieszkaniową, oświatę i wychowanie, kulturę i sztukę, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, kulturę fizyczną i sport oraz administrację publiczną. W ten sposób Autor podaje ogólne ujemne saldo i zadłużenie związane z emisją obligacji komunalnych, które były źródłem wkładu własnego na realizację z pomocą środków unijnych wielu inwestycji infrastrukturalnych. Autor wskazuje na konieczność współfinansowania zadań przez podmioty zewnętrzne, do których należały Europejskie programy wsparcia ISPA, SAPARD, PHARE-STRUDER, jak również funkcjonujące Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny, oraz krajowe, tj. budżet państwa, budżet województwa warmińsko-mazurskiego, Minister Sportu, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej i inne. Na tych przykładach Autor ukazuje niezwykłą operatywność samorządu.

W siódmym rozdziale Autor podejmuje się próby oceny samorządu miasta. Wskazuje na działania mające na celu możliwość wniesienia projektu uchwały przez 1% dorosłych i uprawnionych do głosowania mieszkańców Elku, co znakomicie poszerza perspektywę współuczestnictwa różnych grup mieszkańców w kształtowaniu rozwiązań administracyjnych w mieście. Autor ukazuje wyniki kontroli i sposób nadzoru podmiotów zewnętrznych (111 kontroli), NIK, Regionalnej Izby Obrachunkowej, Urzędu Kontroli Skarbowej, Urzędu

Wojewódzkiego najpierw w Suwałkach a następnie po 1999 roku w Olsztynie, oraz procesy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, w których stroną był Samorząd Miasta Elk. Autor przedstawia również wyniki kontroli i audytu wewnętrznego. Zaznacza, że Rada Miasta Elku we wszystkich kadencjach powoływała komisję rewizyjną; funkcję kontrolną sprawował skarbnik, jako główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych, a w ostatnich latach „Inspektor ds. kontroli zewnętrznej elckiego ratusza” (s. 365). Od 1 stycznia 2002 roku system kontroli został poszerzony o instytucję audytu wewnętrznego, który obejmuje niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce. W V kadencji wprowadzono dodatkowo tzw. „kontrolę zarządczą, która stanowi zespół działań programujących, kontrolnych” (s. 368) i oceniających jakość zarządzania. Wreszcie Autor prezentuje opinie mieszkańców i środowisk medialnych. Po 1990 roku każdy obywatel „uzyskał większą możliwość uczestniczenia w procesie kontroli społecznej” (s. 370) i w ciągu 20 lat wpłynęło prawie 800 skarg od obywateli. Ilość tych skarg ma jednak tendencję malejącą: najwięcej było na początku lat 90-tych a najmniej w 2010 roku, co świadczy o traktowaniu obywateli jako podmiotu wszelkich działań ze strony samorządu oraz o coraz lepiej przygotowanych do pracy w zmienionych warunkach urzędnikach samorządowych.

W zakończeniu Autor podkreśla fakt, że rozprawa nie wyczerpała całości złożonej problematyki działalności elckiego samorządu miejskiego. Z pewnością brak jest jasno zarysowanych perspektyw rozwoju miasta, dlatego można odnieść wrażenie, że działania samorządu mają charakter doraźny i są raczej zwyczajnym administrowaniem, niż konsekwentnym działaniem zmierzającym do skutecznego wyeliminowania najbardziej uciążliwych problemów elckiej społeczności. Należy jednak zdać sobie sprawę z tego, że przez dziesięciolecia w Elku, tak jak w całym regionie północno-wschodniej Polski, narosły ogromne zapóźnienia „cywilizacyjne”, których eliminowanie pochłania ogromne środki. Jednakże w całej pracy Autor często wskazuje na długofalowość działań oraz kontynuację rozpoczętych projektów w poprzednich kadencjach Rady Miasta Elku.

Opracowanie Marcina Radziłowicza pod względem wymogów formalnych spełnia wszystkie kryteria rozprawy doktorskiej. Schemat pracy jest poprawny, przejrzysty i logiczny, pomimo poruszania zbliżonych zagadnień Autor uchronił się przed szablonowym i schematycznym potraktowaniem materiałów źródłowych oraz ukazał wiele obiektywizmu w przedstawianiu ciągle aktualnych problemów, w rozwiązywaniu których Autor uczestniczy. Język jest precyzyjny, przystępny, dokładnie oddający myśl Autora.

Należy żywić nadzieję, że tak interesujące opracowanie zostanie wkrótce udostępnione czytelnikom w formie publikacji książkowej.