

*Jacek Kraś***REFORMA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
JAKO JEDEN Z KLUCZOWYCH ELEMENTÓW  
REFORMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W III RP****Wstęp**

Samorząd terytorialny jest najwłaściwszym sposobem pluralizmu państwowego, decentralizacji władzy, demokracji. Posiada on trzy zasadnicze cechy: łączy wszystkich mieszkańców danego terytorium, co nadaje mu charakter powszechności; jego celem jest dobro ogólne ludności zamieszkałej na jego terytorium, co nadaje mu charakter wszechstronności; posiada władzę, która może domagać się posłuszeństwa<sup>1</sup>.

Wielokrotnie w historii Polski pojawiały się próby zreformowania samorządu. Jedną z takich prób pojawiła się w III RP. Reforma samorządu terytorialnego miała być najważniejszym elementem Reformy Administracji Publicznej, jaka dokonała się w III RP. Powstać miał nowy podział terytorialny Polski, a nowe jednostki samorządu terytorialnego miałyby za zadanie przejąć większość zadań i kompetencji wykonywanych dotychczas przez administrację rządową. Tak rozumiana decentralizacja miała przyczynić się przede wszystkim do lepszego gospodarowania finansami publicznymi i do prostszego, szybszego i skuteczniejszego załatwiania spraw w urzędach. Pierwszym krokiem w tym kierunku było przywrócenie w 1990 r. samorządowego ustroju gminy na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r.<sup>2</sup> Ustawa o samorządzie gminnym przyjmuje

---

<sup>1</sup> Por. H. Skorowski, *Moralność społeczna*, Warszawa 1996, s. 174-175.

<sup>2</sup> Por. Dz. U. nr 13, poz. 309 z późn. zm.

w art. 1, że przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium<sup>3</sup>. Kolejnym poważnym krokiem było uchwalenie dnia 17 października 1992 r. ustawy konstytucyjnej zwanej Małą Konstytucją, która to wprowadziła wiele nowych zasad ustrojowych ważnych z punktu widzenia samorządu terytorialnego. Regulowała ona m.in. kwestie dotyczące:

- osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego,
- praw własności mienia komunalnego,
- zadań własnych samorządu i przysługujących z tytułu ich realizacji praw i obowiązków,
- praw jednostek samorządu terytorialnego do zapewnienia im dochodów adekwatnych do przyjętych zadań<sup>4</sup>.

Reforma Administracji Publicznej poprzedzona została programem pilotażowym Reformy Administracji Publicznej, który to wszedł w życie od 1 stycznia 1994 r. Do udziału w programie pilotażowym wytypowano 46 miast, wszystkie liczące więcej niż 100 tys. mieszkańców oraz kilka mniejszych, ze względu na ich położenie wewnątrz zintegrowanych zespołów miejskich. Program przewidziany był na jeden rok, miał bowiem poprzedzać i pilotować utworzenie drugiego szczebla samorządowego, reformę ilości i wielkości województw oraz przekształcenia w centrum władzy rządowej. Celem programu pilotażowego było zintegrowanie rozproszonych dotąd zadań, kompetencji i finansów na terenie największych miast, ustalenie jednego podziału kompetencji i odpowiedzialności między administracją rządową, a samorządową<sup>5</sup>.

Ostatecznym krokiem dla tworzenia nowego ustroju samorządowego kraju było przyjęcie przez sejm dwóch zasadniczych ustaw dotyczących reformy administracji samorządowej.

Były to:

- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>6</sup>,
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim<sup>7</sup>.

Ustawy te wprowadziły obok już istniejącej gminy nowe szczeble podziału terytorialnego tj. powiat i samorząd województwa<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Por. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 172, 180, 181.

<sup>4</sup> Por. M. Wójcik, *Wspomaganie i monitoring reformy samorządowej w Polsce*, Szczecin 2000, s. 29.

<sup>5</sup> Por. M. Kulesza, *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, R 12 (1995), s. 71-72.

<sup>6</sup> Por. Dz. U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>7</sup> Por. Dz. U. nr 91, poz. 579 z późn. zm.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono w Polsce nowy zasadniczy podział terytorialny na 16 stosunkowo dużych województw oraz 308 powiatów zwanych potocznie powiatami ziemskimi. Dodatkowo 65 miastom nadano prawa należne powiatom obok posiadanych przez nie praw gminnych. Miasta te potocznie nazwano powiatami grodzkimi.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”<sup>9</sup>, a zatem nowe jednostki terytorialne jednocześnie stały się nowymi podmiotami władzy publicznej – jednostkami samorządu terytorialnego. Powstało 324 nowe podmioty władzy publicznej, a 65 podmiotom już istniejącym (jednostki samorządu gminnego w największych miastach) przypisano zadania i kompetencje przewidziane dla samorządu powiatowego.

### **1. Wprowadzenie w życie Reformy Administracji Publicznej w zakresie samorządu terytorialnego**

Reforma Administracji Publicznej, ustalona na poziomie prawnym w 1998 r. i wprowadzona w życie 1 stycznia 1999 r., miała dla urzędnika państwa zasadniczy charakter. W istocie rzeczy, na nowo ukształtowała ona ustrój terytorialny Polski. Decyzje podjęte w 1998 r. określiły system terytorialny na wiele lat. Po pierwsze został on oparty na zasadzie samorządności terytorialnej. Po drugie powstały zdefiniowane trzy segmenty władzy publicznej. Po trzecie, w polski system prawny wprowadzona została zasada odpowiedzialności władz terytorialnych za efekty działania aparatu państwowego. Po czwarte wprowadzono zasady podziału kompetencji w państwie i zdecentralizowano znaczącą część zadań publicznych.

Od 1 stycznia 1999 r. w Polsce istnieją organy samorządu terytorialnego trzech szczebli. Utworzenie obok jednostek podstawowych czyli gmin – samorządu terytorialnego na poziomie powiatu i województwa miało umożliwić oparcie polskiego ustroju na zasadzie pomocniczości państwa, a więc decentralizację zadań publicznych poprzez przekazanie prawa decydowania o sprawach lokalnych władzom publicznym niezależnym od rządu centralnego.

Reforma doprowadziła do zaistnienia w Polsce trzech odrębnych, posiadających różne zadania segmentów władzy publicznej. Dopełniony został

---

<sup>8</sup> Por. M. Wójcik, *Doświadczenia z wdrażania Reformy Administracji Publicznej*, Warszawa, s. 12, 13.

<sup>9</sup> Por. Konstytucja RP z 17 października 1997 r.

segment lokalny poprzez utworzenie powiatów. Podstawowym zadaniem tego segmentu jest dbanie o zapewnienie mieszkańcom powszechnych usług publicznych. Dzięki istnieniu powiatów odpowiedzialność segmentu lokalnego obejmować może instytucje świadczące usługi o ponadgminnym wymiarze (np. szkoły średnie, szpitale). W istocie dopiero reforma utworzyła regionalny segment władzy publicznej, odpowiedzialny przede wszystkim za rozwój cywilizacyjny w skali regionu, a więc za politykę regionalną. Reforma pośrednio określiła na nowo także zadania segmentu centralnego władzy publicznej. Przekazanie samorządom zadań publicznych o wymiarze lokalnym i regionalnym wskazuje na charakter zadań centrum państwa – dbanie o interes ogólnokrajowy, określanie standardów i reguł obowiązujących w skali kraju.

Decentralizacja zadań publicznych wyraża się nie tylko w przekazaniu kompetencji, ale także w przejściu przez powiaty i samorzady województw znaczącej części dotychczasowego sektora państwowego.

Spośród około 12 tysięcy instytucji, jednostek i placówek, 60% w wyniku reformy przekazano samorządom. Chodzi tu przede wszystkim o instytucje oświatowe, ochrony zdrowia i kultury. Samorzady szczebla powiatowego i wojewódzkiego zatrudniły wiele osób. Pierwszego stycznia 1999 r. bezpośrednio do pracy w starostwach i urzędach marszałkowskich z administracji rządowej przeszło około 20 tys. pracowników. Znacznie większa jest liczba osób pracujących w instytucjach, jednostkach i placówkach, w stosunku do których samorzady powiatowe i województw pełnią funkcje właścicielskie. Przekracza ona 700 tysięcy.

Ustawy reformujące administrację publiczną wprowadziły do polskiego ustroju pojęcie władzy administracji ogólnej, a więc tej władzy publicznej, która odpowiada na danym terytorium za rezultat działania struktur państwowych, a więc przede wszystkim za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Funkcje organów władzy administracji ogólnej pełnią: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, a na szczeblu centrum państwa – premier.

Krokiem, który umożliwił podjęcie pełnienia takiej funkcji przez starostów było zespolenie większości dotychczasowych administracji specjalnych pod zwierzchnictwem odpowiednio wojewody i starosty. Do 1998 r. w Polsce istniało 46 takich administracji specjalnych, działających na ogół w innych niż zasadniczy podziałach terytorialnych.

Zmiana systemu terytorialnego była operacją o znaczących rozmiarach. Zmianie uległa terenowa administracja publiczna szczebla ponadgminnego. Nowe organy i nowe urzędy administracji publicznej podjęły pracę 1 stycz-

nia 1999 r. W związku z tym konieczne było wypracowanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych dotyczących nowych struktur: statutów powiatów, województw oraz urzędów wojewódzkich, a także regulaminów. Dokonano procesu przejścia od zarządzania krajem z 49 ośrodków do zarządzania z 16 ośrodków. Rozpoczęto formalne, prawne przekazywanie mienia nieruchomości nowym jednostkom samorządu terytorialnego. W ciągu pierwszego półrocza 1999 r. w terenowej administracji publicznej dokonano znaczących zmian kadrowych<sup>10</sup>.

Administracja centralna, a więc rząd i urzędy centralne zgodnie z założeniami reformy powinny zajmować się przede wszystkim zarządzaniem zmianami oraz administrowaniem, w sferze usług publicznych ograniczając się do wyznaczania ich ogólnokrajowych standardów. Wynikiem decentralizacji zadań publicznych miało być ograniczenie działania segmentu centralnego do spraw o znaczeniu strategicznym, przede wszystkim do dbania o interes ogólnopolski.

Na tym poziomie reforma ukształtowała instytucję wojewody, kierującego zespołową administracją rządową, jak i instytucję samorządu województwa. Zgodnie z modelem zadania wojewody powinny mieć charakter czysto administracyjny. Jego podstawowym zadaniem jest nadzór nad przestrzeganiem prawa przez osoby fizyczne i prawne, w tym samorząd terytorialny na terenie województwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zadaniem samorządu województwa jest natomiast przede wszystkim zarządzanie zmianami – wypracowanie i realizowanie strategii rozwoju regionu. W pewnym wymiarze występują tu również usługi publiczne, np. szkolnictwo wyższe czy wysoko wyspecjalizowane instytucje ochrony zdrowia. Czynności administracyjne powinny stanowić natomiast jedynie margines działań samorządu województwa.

Samorządy powiatowe i gminne stanowią władze publiczne, które mogą skutecznie zadbać o wykonywanie powszechnych usług publicznych w terytorialnym wymiarze ponadgminnym, jak np. szkolnictwo średnie czy szpitale. W działaniach samorządowych instytucji lokalnych dominują usługi publiczne. Znaczącą rolę odgrywają też działania administracyjne, przy czym część z nich ma charakter zadań zleconych<sup>11</sup>.

Na niższych stopniach podziału władzą terytorialną są organy samorządu terytorialnego. Reforma zespółiła wojewódzkie służby, inspekcje i straże

<sup>10</sup> Por. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Polska administracja publiczna po reformie*, Warszawa 1999, s. 8-10.

<sup>11</sup> Por. L. Kolarska-Bobińska, *Cztery reformy*, Warszawa 2000, s. 13-14.

pod zwierzchnictwem starosty, dając tym samym samorządowi powiatowemu do ręki instrument władzy sprawowanej w imieniu państwa. Administracja rządowa utrzymała jednak bezpośredni nadzór nad niektórymi jednostkami, które powinny służyć wypełnianiu kompetencji samorządu. Za przykład mogą posłużyć tu ośrodki doradztwa rolniczego.

Połączenie reformy samorządowej z reformami sektorowymi miało doprowadzić do zrównoważenia odpowiedzialności politycznej za bieg spraw publicznych oraz racjonalizacji całego sektora publicznego, a co za tym idzie do usprawnienia administracji.

Szczególnie trudna sytuacja wytworzyła się w sektorze finansów publicznych. Kategoria „sektor finansów publicznych” została wprowadzona na mocy ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r.<sup>12</sup> dla określenia zbioru podmiotów finansowanych w całości lub głównie z publicznych środków finansowych.

W polskich warunkach brak było ciągłości administracyjnej dużych jednostek terytorialnych (łączenie ziem trzech zaborów po I wojnie światowej, zmiany terytorialne po II wojnie światowej, likwidacja 17 na rzecz 49 województw w 1975 r.). Wiąże się z tym również brak zdecydowanych tradycji i więzi społecznych na tym poziomie identyfikacji terytorialnych, przynajmniej na części obszaru kraju. Pod tym względem, w Polsce można wyróżnić trzy grupy obszarów:

- obszary charakteryzujące się stabilnością i ciągłością rozwoju opartą na silnej tradycji,
- regiony Polski Wschodniej pozbawione po II wojnie światowej swoich tradycyjnych ośrodków kulturowych,
- regiony zachodnie, gdzie występuje połączenie kultury zastanej z tożsamością przeniesioną przez społeczność osiedlającą się na tych ziemiach.

W takiej sytuacji przy planowaniu i wdrażaniu reformy ustrojowej przyjęto jako podstawowe kryterium funkcjonalne tj. możliwość wykonywania zadań publicznych. W przypadku samorządu województwa chodziło o wypełnienie dwóch zasadniczych funkcji:

- rozwojowej – polegającej na przygotowaniu i wykonywaniu strategii rozwoju regionalnego,
- usługowej – polegającej na zapewnieniu mieszkańcom wysoko wyspecjalizowanych usług publicznych.

Za istotne uznano też takie ukształtowanie województw, by były one zdolne do nawiązywania partnerskiej współpracy gospodarczej i kulturowej

---

<sup>12</sup> Por. Dz. U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014.

z jednostkami terytorialnymi w krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz strukturami Unii.

Przyjęto, że o sile województwa w tych obszarach decydują:

- potencjał ludnościowy i struktura funkcjonalno-przestrzenna obszaru (liczba ludności, sieć osadnicza, miasta, a także sieć dróg),
- potencjał innowacyjno-naukowy (liczba uczelni, nauczycieli akademickich, jednostek badawczo-rozwojowych, instytutów badawczych, ośrodków szkoleniowych),
- potencjał gospodarczy i fiskalny (poziom rozwoju przedsiębiorczości, w tym liczba podmiotów gospodarczych, ich rozmiar, liczba izb gospodarczych, poziom dochodów podatkowych, poziom inwestycji publicznych),
- potencjał instytucjonalny (instytucje finansowe: banki, instytucje pośrednictwa finansowego; instytucje pozarządowe: izby gospodarcze, stowarzyszenia, fundacje samorządy zawodowe; instytucje administracyjne: siedziby jednostek organizacyjnych administracji publicznej, w tym specjalnej),
- potencjał infrastrukturalny (ochrona zdrowia: szpitale, specjalistyczne kliniki; kultura: opery, filharmonia, teatry, muzea, sale wystawowe, stacje radiowe i telewizyjne, domy kultury; oświata i szkolnictwo wyższe),
- potencjał środków komunikacji społecznej (wydawnictwa prasowe, stacje telewizyjne i radiowe),
- potencjał tzw. „ręki publicznej” (kadra administracyjna, skala budżetów różnych szczebli, instytucje użyteczności publicznej).

Podstawowe znaczenie dla kształtowania się struktur regionalnych miały duże miasta o wysokiej koncentracji tak określonych potencjałów. W pracach projektowych wskazano, że ośrodkami, spełniającymi niezbędne warunki, by stać się centrum regionalnego województwa są: Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław oraz przy pewnych zastrzeżeniach dwa ośrodki mniejsze Olsztyn i Rzeszów.

Ze względu na konieczność minimalizowania możliwych konfliktów społecznych wokół tworzenia nowych województw, przedłożenie rządowe nie obejmowało innych potencjalnych regionalnych województw, ze względu na brak jednoznacznego ośrodka krystalizacji regionu oraz wyraźny konflikt pomiędzy dwoma największymi na danym obszarze ośrodkami miejskimi (przede wszystkim Bydgoszcz – Toruń, w dalszej kolejności: Kielce – Radom, Zielona Góra – Gorzów Wielkopolski). Parlament zdecydował o powołaniu na tych obszarach województw, w dwóch przypadkach (kujawsko-

pomorskie oraz lubuskie), ustanawiając w jednym z ośrodków siedzibę wojewody, w drugim – władz samorządowych, w przypadku zaś województwa świętokrzyskiego tworząc województwo jedynie wokół jednego z rywalizujących ośrodków. Ponadto parlament zdecydował o utworzeniu województwa opolskiego, jako regionu o wyraźnie odrębnych cechach kulturowych i gospodarczych od Górnego Śląska<sup>13</sup>. Na utworzenie nowych województw miała wpływ sytuacja gospodarcza poszczególnych regionów Polski. Najbardziej syntetycznym miernikiem ogólnego poziomu rozwoju ekonomicznego regionu jest produkt krajowy brutto (PKB) oraz wartość dodana brutto (WDB). Różnice między tymi dwoma kategoriami polegają na tym, że ta druga podaje rzeczywiste rozmiary wytworzonego w danym obszarze produktu regionalnego, bez obciążenia go nakładanymi przez państwo podatkami od produktów. Dlatego, dla oceny potencjału gospodarczego nowych województw posłużono się szacunkami globalnymi rozmiarów wytworzonej wartości dodanej brutto na terenie województw. Dla oceny poziomu rozwoju gospodarczego posłużono się tą kategorią w przeliczeniu na 1 mieszkańca, a dla oceny efektywności tego rozwoju – w przeliczeniu jej na 1 pracującego.

Największy potencjał gospodarczy w nowych województwach był skoncentrowany w dwóch: mazowieckim oraz śląskim. Na 313 mld zł wytworzonych w kraju w 1996 r. wartości dodanej brutto (WDB), prawie jedna trzecia pochodziła z tych dwóch województw, w tym najwięcej z woj. mazowieckiego – prawie 17%. Do silnych gospodarczo województw należy także zaliczyć woj. wielkopolskie, łódzkie i małopolskie, których udziały w krajowej wartości wynoszą po 7%. W sumie, w tych sześciu województwach powstaje blisko dwie trzecie krajowej wartości dodanej. Do województw o najniższym udziale w tworzeniu WDB (poniżej 3%), a więc relatywnie o najniższym potencjale gospodarczym, należą województwa: lubelskie, podlaskie, opolskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie. W sumie udział tych sześciu województw stanowił 13% krajowej wartości dodanej brutto<sup>14</sup>.

W przypadku projektowania sieci powiatowej, w znacznie większym stopniu niż w przypadku sieci wojewódzkiej można było oprzeć się na istniejących więziach społecznych i instytucjonalnych. Mimo zniesienia w 1975 r. podziału powiatowego, w układzie analogicznym do powiatowego nadal funkcjonowało wiele instytucji. Ponadto, wraz z reformą gminną

<sup>13</sup> Por. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Ocena Nowego Zasadniczego Podziału Terytorialnego Państwa*, Warszawa 2000, s. 15, 16.

<sup>14</sup> Por. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej nowych województw*, Warszawa 1999, s. 24.

w 1990 r. utworzono sieć 268 rejonów administracji ogólnej – o zadaniach pomocniczych w stosunku do rządowej administracji wojewódzkiej. W sytuacji przygotowywania reformy przekazującej zadania terenowej administracji rządowej samorządowi terytorialnemu, istniejąca sieć rejonowa stanowiła instytucjonalną bazę dla nowej sieci powiatowej.

W takiej sytuacji, w przypadku przygotowywania projektu podziału powiatowego za kryterium przyjęto przede wszystkim więzi tożsamościowe oraz akceptację społeczności lokalnych dla proponowanego podziału, co wymusiło proces szerokich konsultacji i negocjacji społecznych. Nowa sieć powiatowa nawiązuje w znacznym stopniu do podziału powiatowego sprzed 1975 r.

Jednostki powiatowe zostały powołane do wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Projektowanie sieci powiatowej musiało uwzględnić możliwość wykonania tych zadań przez nowe jednostki. W pracach studialnych brano pod uwagę kryterium gospodarcze – odpowiedniego potencjału gospodarczego. W tym zakresie na terenie Polski istnieją znaczące rozbieżności i nie było możliwe zbudowanie sieci powiatowej w oparciu o kryterium przyszłej samowystarczalności finansowej powiatów. Istotne znaczenie miało również kryterium geograficzne np. położenie na obszarze słabiej lub silniej zurbanizowanym, co wymuszało elastyczne stosowanie przyjmowanych kryteriów.

Za podstawowe kryterium funkcjonalne możliwości utworzenia powiatu przyjęto pełnienie przez miasto – potencjalną siedzibę władz powiatu funkcji ponadgminnych.

Brano pod uwagę występowanie na terenie powiatu takich instytucji jak:

- sądy rejonowe,
- prokuratury rejonowe,
- urzędy skarbowe,
- rejonowe komendy policji,
- rejonowe komendy straży pożarnej,
- terenowe państwowe inspektoraty sanitarne,
- oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- szpitale rejonowe,
- placówki szkolnictwa ponadpodstawowego,
- placówki terenowe Kas Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych.

Ze względu na geograficzne zróżnicowanie sieci osadniczej nie wszystkie utworzone powiaty spełniały tak określone warunki.

Jednym z zasadniczych problemów przy konstruowaniu podziału terytorialnego na jednostki powiatowe było umiejscowienie w nim większych miast. Problem ten rozwiązany został poprzez nadanie 65 miastom statusu

miast na prawach powiatu, a więc jednostek samorządowych wypełniających zarówno zadania gminne jak i powiatowe.

Kryteria nadawania miastom praw powiatu zostały określone prawnie w art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>15</sup>. Przewidywał on nadanie praw powiatu dwóm zasadniczym kategoriom miast: liczącym więcej niż 100 tys. mieszkańców, tracącym 1 stycznia 1999 r. status siedziby wojewody.

Pierwsze miasta uznano za zbyt duże, by z powodzeniem włączyć je w normalną sieć powiatową. W drugim przypadku zdecydowała chęć „zrekompensowania” utraty statusu wojewódzkiego, poprzez nadanie szczególnego statusu prawnego. W obu przypadkach Rada Ministrów mogła odstąpić od nadania praw powiatu – w przypadku miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, jeżeli utworzenie z miasta i okolicznych gmin dwóch odrębnych jednostek samorządu terytorialnego prowadziło do niekorzystnych konsekwencji oraz w przypadku byłych siedzib wojewodów – na wniosek odpowiedniej rady miasta.

Ponadto przewidywano możliwość nadania praw powiatu gminom o charakterze miejskim nie spełniającym żadnego z dwóch podstawowych kryteriów. W oparciu o ten przepis Rada Ministrów nadała prawa powiatu 6 miastom na Górnym Śląsku oraz Świnoujściu i Sopotowi.

Podstawowym kryterium nadawania miastom praw powiatu była więc możliwość wypełniania przez gminy o statusie miasta wszystkich zadań publicznych powiatu. Równocześnie należy uznać, że w przypadku dużych miast działało także kryterium demograficzne – po prostym włączeniu w sieć powiatową, miasta te zdominowałyby powiaty demograficznie<sup>16</sup>.

## **2. Podział zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w wyniku wprowadzenia w życie Reformy Administracji Publicznej**

Najczęściej przyjmowanym kryterium przyporządkowania zadań i kompetencji właściwym sektorom administracji publicznej w aspekcie struktur i umiejscowienia w pionowej siatce podziału terytorialnego – był charakter tych zadań.

Szczegółowe kryteria można uporządkować na dwa podstawowe.

Pierwsze z nich odwołuje się do kręgu adresatów działań administracji publicznej, ich rodzaju i charakteru. Generalnie ujmując są nimi:

<sup>15</sup> Por. Dz. U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>16</sup> Por. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Ocena*, s. 17-21.

- osoby fizyczne – obywatele, mieszkańcy, czyli członkowie określonej wspólnoty samorządowej, konsumenci różnego typu usług świadczonych przez administrację publiczną:
  - wszyscy członkowie wspólnoty (usługi o charakterze powszechnym, m.in. szkolnictwo podstawowe i średnie, podstawowa opieka zdrowotna, działalność urzędu stanu cywilnego),
  - określony krąg odbiorców (np. działalność polegająca na prowadzeniu szkół wyższych, specjalistycznych placówek służby zdrowia, czy instytucji kultury),
- jednostki organizacyjne o różnym charakterze, w tym w szczególności:
  - podmioty gospodarcze lub jednostki o zbliżonym charakterze (np. zrzeszenia takich podmiotów),
  - podmioty prawa publicznego, takie jak inne państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy struktury administracji rządowej,
  - pozostałe osoby prawne lub podmioty pozbawione tej cechy np. jednostki budżetowe.

Drugim zasadniczym kryterium decydującym o mechanizmie podziału zadań i kompetencji był sposób działania administracji publicznej. Z tego punktu widzenia można rozróżnić cztery najważniejsze postacie działania administracji:

- administracja świadcząca, wykonująca bądź zapewniająca wykonanie usług materialnych i niematerialnych na rzecz mieszkańców i innych podmiotów, w tym przedsiębiorców, czego przykładem są szeroko rozumiane usługi komunalne (dostawa mediów, komunikacja, oświata, ochrona zdrowia itd.),
- administracja orzecznicza, opierająca się na wykorzystaniu metody władczej, przejawiającej się w uprawnieniu, przyznawanym na podstawie przepisów prawa materialnego do wydania decyzji administracyjnych, których wykonanie zagwarantowane jest przymusem państwowym. Postać ta obejmuje także uprawnienia nadzorcze i kontrolne wykonywane przez służby, inspekcje i strażę,
- tworzenia w ramach ustawowo przewidzianych upoważnień – przepisów, norm, standardów przewidujących konkretne reguły, czy parametry obowiązujące w poszczególnych zakresach prawa materialnego. Jest to więc działalność w sferze normotwórczej, polegająca na wydawaniu prawa miejscowego,
- czwarta postać działania administracji odwołuje się do, dotąd słabo wykorzystywanej, niewładczej metody funkcjonowania administracji w sferze kreowania warunków rozwoju cywilizacyjnego, w tym zwłaszcza stymulowania rozwoju gospodarczego.

Odrębnie należy potraktować podział na zadania własne samorządu terytorialnego i zadania administracji rządowej. Jeżeli określone zadanie, czy kompetencja winny być w całym państwie wykonywane według identycznych reguł, standardów i w sformalizowanym trybie, a państwo potwierdza prawidłowość i uwiarygodnia tę czynność, to wówczas jest to zadanie z zakresu administracji rządowej. Przykładami mogą być czynności o charakterze inspekcyjno-policyjnym, podejmowane w szczególności przez organy służb, inspekcji i straży. Jeżeli oba lub przynajmniej drugi z elementów nie występuje, zadanie takie ma lub powinno mieć charakter zadania własnego samorządu, co w szczególności odnosi się do zadań z zakresu administracji świadczącej.

Ustawy reformujące administrację publiczną na nowo określiły podział zadań i kompetencji w państwie w układzie terytorialnym. Stworzono jasny co do zasad układ zadań obejmujący trzy podstawowe segmenty władzy publicznej:

- segment lokalny – gminę i powiat,
- segment regionalny – obejmujący województwo,
- segment centralny.

Zadania segmentu lokalnego obejmują przede wszystkim zapewnienie obywatelom – członkom wspólnoty samorządowej – powszechnych usług publicznych. Reforma miała dopełnić ten segment władzy publicznej, tworząc jednostki samorządu terytorialnego zdolne do zapewnienia usług o ponadgminnym charakterze. Podstawowym zadaniem segmentu regionalnego jest działanie na rzecz rozwoju cywilizacyjnego, a więc polityka regionalna. Jednostki samorządu terytorialnego na tym szczeblu wykonują także pewne zadania z dziedziny usług publicznych. Segment regionalny władzy publicznej został utworzony w Polsce dopiero dzięki reformie.

Zadaniem segmentu centralnego jest przede wszystkim dbałość o interes ogólnopaństwowy – zapewnienie suwerenności państwa i bezpieczeństwa, wypracowanie ogólnopaństwowych standardów interesu publicznego.

Bazując na opracowanej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów mapie kompetencyjnej<sup>17</sup>, opisującej przejście, z dniem 1 stycznia 1999 r. kompetencji do różnych szczebli organizacji państwa, w MSWiA<sup>18</sup> przeprowadzono analizę podziału kompetencji pomiędzy organy terenowej administracji publicznej. Przeanalizowano łącznie 128 ustaw szczególnych w odrębnych działach administracji (m.in. komunikacja i transport, ochrona zdrowia i ubezpieczenia społeczne, gospodarka nieruchomościami, nauka i oświata,

<sup>17</sup> Por. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Tabele kompetencyjne*, wrzesień 1998.

<sup>18</sup> Por. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Reforma administracji publicznej – analiza stopnia realizacji celów*, Warszawa 2000.

rolnictwo, administracja statusu osobowego, ochrona środowiska, kultura, zatrudnienie, bezrobocie, opieka społeczna, administracja gospodarcza, zagospodarowanie przestrzeni i prawo budowlane).

W obszarze administracji świadczącej zidentyfikowano 216 oddzielnych kompetencji, z czego 11 przypadało na wojewodę, 140 na segment lokalny (62 na poziom gminy i 78 na poziom powiatu) oraz 65 na segment regionalny (samorząd województwa). Po przeprowadzeniu reformy samorząd terytorialny posiadał 95% kompetencji w obszarze administracji świadczącej, z czego szczebel lokalny stanowił 65%, a regionalny 30%.

W obszarze administracji orzeczniczej zidentyfikowano 1410 oddzielnych kompetencji, z czego 434 przypadało na wojewodę, 820 na segment lokalny samorządu terytorialnego (237 na poziom gminny i 583 na poziom powiatu) oraz 155 na segment regionalny (samorząd województwa). Po przeprowadzeniu reformy niemal 90% kompetencji w obszarze administracji orzeczniczej przypadało na gminę, powiat i administrację rządową w województwie, a więc na podmioty, gdzie istnieje władza administracji ogólnej.

W przypadku administracji normotwórczej zidentyfikowano 265 oddzielnych kompetencji, z czego 21 przypadało na wojewodę, 184 na segment lokalny samorządu terytorialnego (117 na poziom gminny i 67 na poziom powiatu) oraz 60 na segment regionalny (samorząd województwa). Po przeprowadzeniu reformy ponad 90% kompetencji w obszarze administracji normotwórczej przypadało na samorząd terytorialny wszystkich szczebli.

Powyższe dane ukazują zmiany rozdziału zadań i kompetencji w administracji publicznej. Ukazują one wyraźnie ukształtowany kompetencyjny obraz poszczególnych szczebli zarządzania państwem. Samorząd terytorialny wykonuje zdecydowaną większość kompetencji z zakresu administracji świadczącej oraz normotwórczej, a w ich ramach większość kompetencji przypada na samorząd lokalny – szczebla powiatowego i gminnego. Wojewodzie przypada jedynie nieznaczna część tego typu kompetencji – 5% w przypadku administracji świadczącej i 8% w przypadku administracji normotwórczej. Wykonywanie kompetencji z zakresu administracji orzeczniczej wiąże się natomiast przede wszystkim z zadaniami organów władzy administracji ogólnej, a więc organów samorządu gminnego, powiatowego oraz wojewody. Na samorzady województw przypada jedynie 11% takich kompetencji<sup>19</sup>.

W związku z Reformą Administracji Publicznej w poszczególnych sektorach przeprowadzono decentralizację przekazując samorządom zadania z zakresu:

---

<sup>19</sup> Por. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Polska administracja*, s. 19-21.

- Ochrony zdrowia – samorząd terytorialny stał się właścicielem większości szpitali i innych placówek ochrony zdrowia (Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej), przejął też odpowiedzialność za stan materialny tych podmiotów oraz za wyniki ich gospodarowania, z obowiązkiem wyrównywania niedoborów finansowych włącznie. Jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymały żadnych środków finansowych na te nowe zadania.

Kasy chorych zostały utworzone z początkiem 1999 r. jako niezależne od samorządu terytorialnego państwowe instytucje ubezpieczeniowe. Szpitale i inne placówki służby zdrowia były finansowane ze środków kas chorych. Kasy chorych dysponowały w 1999 r. kwotą równoważną 172% łącznych dochodów wszystkich powiatów samorządowych i samorządowych województw, były więc to środki finansowe ponad półtorakrotnie wyższe od dochodów nowych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak według pełnomocnika rządu ds. wprowadzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego do obowiązków samorządu terytorialnego należy dofinansowanie tych podmiotów oraz pokrywanie ich zobowiązań w przypadku likwidacji<sup>20</sup>.

- Oświaty szczebla podstawowego i ponadpodstawowego – samorząd terytorialny jest właścicielem praktycznie wszystkich publicznych placówek oświatowych tych szczebli oraz odpowiada za ich prowadzenie (utrzymywanie, modernizację, budowę i rozbudowę), a także za dowóz uczniów do szkół oddalonych od miejsca ich zamieszkania, chociaż obowiązujący w latach 1999-2000 system finansowania tych zadań w zasadzie nie istnieje, a środki kierowane do jednostek samorządu terytorialnego w formie części oświatowej subwencji ogólnej są kalkulowane pod kątem finansowania wydatków bieżących w tym szczególnie na wynagrodzenia osób zatrudnionych w szkołach podstawowych i średnich.

Według szacunków Ministerstwa Edukacji Narodowej w roku szkolnym 1999/2000, dowozy do szkół miały objąć 460 tys. uczniów szkół podstawowych oraz 270 tys. uczniów gimnazjów. Szacuje się że reforma wymusi likwidację około 2200 szkół podstawowych (w tym około 1200 zlikwidowanych z dniem 1 września 1999 r. oraz około 1000 szkół likwidowanych stopniowo przez zaniechanie naboru uczniów w latach następnych) oraz utworzenie około 5300 gimnazjów.

- Polityki społecznej – samorząd jest praktycznie odpowiedzialny za wszystkie zadania publiczne z tego zakresu, w tym również za zadania nowe, wy-

<sup>20</sup> Por. „Wspólnota”, 1999, nr 21, s. 4-5.

- tyczne jednocześnie z reformą organizacji terytorialnej kraju (np. tworzenie powiatowych centrów pomocy rodzinie). Jednak na skutek braku reformy centrum administracyjnego państwa, w tym braku reformy rządu, istotna część tych zadań została samorządowi terytorialnemu jedynie zlecona.
- Polityki regionalnej – samorząd na szczeblu województwa jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju województwa zgodnie z ustawą o samorządzie województwa<sup>21</sup>. Może on do tego celu wykorzystać prawo do formułowania wieloletnich programów inwestycyjnych. Brak jednak mechanizmów finansowania tego zadania, podobnie jak i instrumentów, zasad i procedur wspierania przez administrację rządową polityki rozwoju województwa prowadzonej przez samorząd województwa.
  - Ochrony środowiska – środki finansowe są tutaj koncentrowane w specjalnych funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezależnych od samorządu województwa, chociaż to do obowiązków samorządu terytorialnego należy ochrona środowiska naturalnego.
  - Przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zatrudnienia – wszystkie obowiązki państwowe w tym zakresie przekazano samorządowi terytorialnemu bez żadnych dodatkowych dochodów na ten cel, przy jednoczesnym pozostawieniu bez większych zmian centralnej infrastruktury organizacyjnej zajmującej się pozyskiwaniem środków finansowych na przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizację zatrudnienia. Zmiany nie objęły Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W 1999 r. dysponował on kwotą przekraczającą 60% dochodów ogółem wszystkich 16 samorządów województw oraz równoważną 21% dochodów ogółem wszystkich powiatów samorządowych w 1999 r.
  - Modernizacji obszarów wiejskich – w tym zakresie wszystkie obowiązki państwowe przekazano samorządowi terytorialnemu bez dodatkowych środków na ten cel, przy jednoczesnym pozostawieniu bez większych zmian centralnej infrastruktury organizacyjnej, powołanej do koncentrowania środków finansowych na wykonywanie tego zadania. Dotyczy to zwłaszcza centralnej instytucji państwowej jaką jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W 1999 r. dysponowała ona kwotą przekraczającą 25% dochodów ogółem wszystkich 16 samorządów województw oraz równoważną 9% dochodów ogółem powiatów samorządowych.
  - Zarządu drogami publicznymi – około 50% długości wszystkich dróg publicznych w Polsce podlega obecnie gminom, około 39% – powiatom

---

<sup>21</sup> Por. Dz. U. nr 91, poz. 576.

samorządowym, około 8% – samorządowi województw, a jedynie około 5% dróg pozostało w zarządzie administracji rządowej. Dwadzieścia pięć procent całej kwoty przeznaczonej na finansowanie dróg publicznych pozostawiła sobie do dyspozycji na finansowanie dróg krajowych oraz na utrzymanie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych administracja rządowa<sup>22</sup>.

W wyniku reformy przekazano nowym jednostkom samorządu terytorialnego obowiązki i odpowiedzialność. W ślad za tym nie poszła jednak decentralizacja finansów publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego finansowane były głównie bezpośrednimi transferami z budżetu państwa, które stanowią subwencje ogólne i dotacje celowe. Udział tych transferów w dochodach ogółem samorządów powiatowych przekraczał 95%, natomiast w dochodach ogółem samorządów województw wynosił około 80%. Z kolei w gminach udział transferów budżetu państwa przekraczał 40% dochodów ogółem. Gwarancje finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w Konstytucji RP. W art. 167 ust.1 stanowi ona, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć „udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Artykuł 167 ust. 4 wprowadza zasadę, że „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Na ten temat wypowiada się również Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, która w art. 9 ust 1 stanowi że „Społeczności lokalne mają prawo w ramach narodowej polityki gospodarczej do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”. W Karcie przedstawiono również zasady finansowania samorządu terytorialnego, zlecane państwom stronom tego traktatu międzynarodowego. Polska podpisała w całości Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego w kwietniu 1993, a ratyfikowała w listopadzie 1993 r.<sup>23</sup>

## Zakończenie

W wyniku reformy wprowadzono nowe, zasady podziału zadań i kompetencji. Nowy podział terytorialny umożliwił zbudowanie trzech istotnie odmiennych w pełnionych zadaniach segmentów władzy publicznej: lokal-

<sup>22</sup> Por. L. Kolarska-Bobińska, *Cztery Reformy*, s. 22-30.

<sup>23</sup> Por. Dz.U. z 1994, nr 124, poz. 607 i 608.

nego (gmina – powiat), regionalnego (województwo) i centralnego. Zadaniem centrum władzy jest dbanie o realizację interesu ogólnego – a więc przede wszystkim zapewnienie integralności i suwerenności państwa, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Zadaniem segmentu regionalnego (wojewódzkiego) jest działanie na rzecz rozwoju cywilizacyjnego, w tym gospodarczego. Segment lokalny wykonywał natomiast zadania z zakresu administracji świadczącej i normotwórczej<sup>24</sup>.

Do pozytywnych aspektów przeprowadzonej reformy należy bez wątpienia próba uporządkowanie zasad podziału kompetencji między organami administracji publicznej. Władze lokalne stały się odpowiedzialne za zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności oraz zapewnienie dostępności usług. Pozytywne efekty reformy to również próba uporządkowania systemu finansów publicznych i przybliżenie administracji samorządowej do obywatela. Samorządy przeprowadziły głęboką restrukturyzację jednostek, które zostały przez nie przejęte, co pozwoliło na lepsze wykorzystanie środków finansowych. Opracowano również strategię rozwoju regionalnego pozwalającą na określenie priorytetów rozwoju regionu, określenie jego słabych i mocnych stron oraz na sięgnięcie po środki z Unii Europejskiej<sup>25</sup>. Obywatel ma większą możliwość wpływu na gospodarowanie finansami lokalnymi w związku z możliwością wyłonienia w drodze demokratycznych wyborów osób sprawujących władzę. W wielu przypadkach samorządy podjęły starania o pozyskiwanie dodatkowych środków na rozwój lokalny z budżetu państwa a także Unii Europejskiej. W tym zakresie wspiera się również organizacje pozarządowe, które o takie środki mogą się starać. Częściej organizowane są imprezy kulturalno – oświatowe oraz sportowe. Są one w dużej części finansowane właśnie przez samorządy.

Od początku funkcjonowania reformy samorządowej pojawiły się również pojawiły się jednak również i problemy. W rządowych pracach projektowych nad nowymi jednostkami podziału terytorialnego przyjmowano kryteria instytucjonalno-funkcjonalne i akceptacji społecznej. Przedłożenie rządowe proponujące utworzenie kilkunastu województw, wobec stosunkowo słabych więzi terytorialnych na poziomie wojewódzkim, opierało się przede wszystkim na kryterium funkcjonalnym i instytucjonalnym. Znacznie silniejsze więzi na poziomie powiatowym, wyznaczyły silną rolę czynnika akceptacji społecznej w pracach projektujących nowe jednostki. Kryte-

<sup>24</sup> Por. J. Płoskonka, *Reforma Administracji Publicznej 1998-2001*, Warszawa 2003, s. 222.

<sup>25</sup> Por. Centrum Informacyjne Rządu, *Najważniejsze prace rządu w 1999 r.*, Warszawa 2000, s. 1.

ria funkcjonalne w przypadku podziału powiatowego uznane zostały za wyznaczające warunki minimalne dotyczące potencjału nowych jednostek.

Funkcjonujące od 1 stycznia 1999 r. jednostki wojewódzkie charakteryzuje znacząca nierówność potencjału gospodarczego i demograficznego. Analiza wskazuje jednak na stosunkowo wyrównany poziom potencjału zasobów administracji publicznej (administracja samorządowa, urzędy wojewódzkie, zespolone służby, inspekcje, straże, zespolona od stycznia 2000 r. administracja pracy), mogących posłużyć do działań na rzecz wyrównania istniejących dysproporcji.

Znaczące dysproporcje występują także w zakresie potencjału instytucjonalnego jednostek powiatowych. Analiza wskazuje na znacząco wyższy potencjał miast na prawach powiatu i szczególnie niski potencjał powiatów pozbawionych większych ośrodków miejskich. Dane świadczą o znacząco mniejszych zasobach tych powiatów służących do wypełniania powiatowych zadań publicznych. Uwagę zwraca również znaczne niedoszacowanie zadań wykonywanych przez powiaty.

W pierwszych latach funkcjonowania nowej struktury administracyjnej kraju pojawiły się pierwsze wnioski w sprawie zmiany podziału terytorialnego stopnia wojewódzkiego i powiatowego. Znacząca część złożonych wniosków miała charakter korekt nie naruszających logiki podziału terytorialnego. Dotyczyło to w szczególności zmiany przynależności powiatowej lub wojewódzkiej pojedynczych gmin. Złożone w MSWiA 22 wnioski dotyczyły zmiany przynależności wojewódzkiej 4 gmin oraz postulowały zmiany podziału powiatowego w stosunku do 24 jednostek powiatowych.

W pierwszym okresie funkcjonowania reformy za niezbędne uznano stworzenie ułatwień i zachęt dla łączenia się miast na prawach powiatu i powiatów mających siedziby władz w tych miastach w jednolite jednostki powiatowe oraz podjęcie prac nad modelem skutecznego i sprawnego zapewnienia wykonywania zadań gminnych i powiatowych na obszarze największych aglomeracji miejskich. Działania te nie przyniosły jednak zamierzonego efektu.

Reforma Administracji Publicznej w początkowym okresie jej funkcjonowania wywołała liczne protesty społeczne szczególnie wśród mieszkańców miast, które utraciły status miasta wojewódzkiego. Obecny podział administracyjny kraju powstawał w szczególnie napiętej atmosferze – w salach parlamentu, w środowiskach lokalnych i na ulicach. Protesty koncentrowały się zwłaszcza wokół liczby przyszłych województw i przyszłego kształtu mapy powiatowej. Długo i konsekwentnie zabiegali o zachowanie statusu miasta wojewódzkiego i pozostawienie województwa na mapie kra-

ju lokalni politycy i działacze m.in. Opola, Kielc, Torunia, Zielonej Góry, Bielska-Białej. Twierdzili oni, że likwidacja województwa spowoduje na jego obszarze zapaść cywilizacyjną. Dowodzili, że włączenie starego województwa do nowo powstającego nie ma uzasadnienia w tradycji historycznej, kulturalnej czy gospodarczej<sup>26</sup>. Mieszkańcy obawiali się trudności jakie będą mieli przy załatwianiu spraw administracyjnych, które do tej pory załatwiali w miejscu zamieszkania. Wiele osób pracujących w dotychczasowych urzędach wojewódzkich obawiało się, że straci pracę lub, że będzie narażone na kosztowne dojazdy do nowego miejsca pracy. Słuszne obawy budziło również zagrożenie, że nowo powstałe jednostki administracyjne w postaci województw będą rozwijać się kosztem społeczności mniejszych. Te obawy potwierdza fakt, że największe inwestycje prowadzone są w nowych miastach wojewódzkich, a miasta powiatowe ulegają stopniowej degradacji. Obserwuje się również niebezpieczną tendencję do przenoszenia całych instytucji użyteczności publicznej lub ich zarządów do siedzib nowych województw. W ten sposób mieszkańcy mają coraz trudniejszy dostęp do usług tych instytucji, a wykształcona kadra kierownicza mniejszych ośrodków ma kłopoty ze znalezieniem pracy. Zaprzecza to jednej z głównych idei reformy – decentralizacji. Do istotnych wad reformy samorządowej należy również funkcjonowanie obok siebie powiatów grodzkich i powiatów ziemskich.

Reasumując można stwierdzić, że sam fakt przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce w postaci gmin był rozwiązaniem bardzo słusznym. Gminy jako najmniejsza jednostka podziału terytorialnego, będąca najbliższej obywatela bez wątpienia spełnia swoją rolę. Jeżeli natomiast chodzi o zasadność utworzenia samorządowego powiatu i województwa sprawa nie wydaje się być taka oczywista. Jednostki te na wskutek niedofinansowania oraz nie zawsze należytego podziału zadań i kompetencji wydają się nie spełniać pokładanych w nich nadziei. Wydaje się więc, że należałoby zastanowić się w przyszłości nad dalszym funkcjonowaniem powiatów. Być może właściwym rozwiązaniem byłaby likwidacja większości powiatów i wzmocnienie samorządu gminnego, o którym możemy chyba z pełną odpowiedzialnością powiedzieć, że po 15 latach funkcjonowania sprawdził się.

---

<sup>26</sup> Por. L. Kolarska-Bobińska, *Cztery Reformy*, s. 67.

## SUMMARY

### **Local government reform as one of the most important elements of the Public Administration Reform in the third republic of Poland**

The aim of this article is to present in a clear and coherent way the circumstances and facts related to the implementation of the Public Administration Reform with reference to the local government. First, the concept and subsequent attempts of putting into force the new administrative division of the country will be presented, and then the actual adoption of local government reform will be discussed. It is a kind of introduction to the wide range of subjects in the area of the Public Administration Reform which was implemented on the turn of the year 1998.

The paper consists of four parts, the first one being the introduction, followed by part two which is „Implementation of the Public Administration Reform with reference to the local government”. Part three comprises „Division of tasks and competence of local government units as a result of implementation of Public Administration Reform”, and finally in part four some concluding remarks are expressed.

In part one, which is the introduction, some basic terms related to the local government are defined. Part two comprises a detailed description of subsequent stages of implementation of the local government reform. In part three the division of tasks and competence with reference to the new local government units created as a result of the reform is presented. Final conclusions and considerations concerning the adoption of the local government reform constitute part four of the paper.