

### **Polski model samorządu terytorialnego w optyce wyzwań XXI wieku**

Model samorządu terytorialnego, jaki kształtuje się od roku 1990 w znacznym stopniu nawiązuje do uwarunkowań konstytucyjnych oraz tradycyjnych. Przez dość długi czas zauważyć było można, że jest to model dostosowany do potrzeb klasycznej administracji reglamentacyjno – porządkowej i w pewnym już tylko stopniu do tak zwanej „administracji świadczącej”. Okazuje się, że jest on niewystarczający z punktu widzenia potrzeb nowoczesnej administracji na rzecz rozwoju. Z tego powodu nie odpowiada on już w pełni wyzwaniom XXI wieku<sup>1</sup>.

Przyjęcie określonego modelu nie oznaczało zastosowania w każdym przypadku odpowiednich mu właściwych rozwiązań. Trójstopniowy, zasadniczy podział administracyjny, utrwalony w okresie II RP można uznać za element polskiej tradycji ustrojowej, jednak coraz mniej odpowiada on wyzwaniom jakie mają miejsce aktualnie. Reforma ustroju samorządowego polegająca na wprowadzeniu samorządu powiatowego i wojewódzkiego nie uwzględniła w sposób kompleksowy i całościowy nowych zjawisk, które narastają w sferze samorządu terytorialnego w całej Europie<sup>2</sup>.

W sferze różnych wyzwań oraz zadań nowego jakościowo znaczenia nabierają dylematy związane z metropolizacją. Metropolizacja, która powinna być dokonana w roku 1998 łącznie z regionalizacją, lecz nie została w ten sposób dokonana, w aktualnych realiach ma szansę powodzenia tylko w powiązaniu z dalszym zasadniczym postępowaniem regionalizacji, a zarazem z konieczną weryfikacją podziału na powiaty oraz zadań powiatów, przy pozostawieniu jednostek tego szczebla jedynie poza obszarami metropolitalnymi<sup>3</sup>.

Kwestia organów obszaru metropolitalnego jest wtórna wobec kwestii zadań i powinna być rozstrzygnięta po ścisłym ustaleniu zadań in kompetencji<sup>4</sup>.

Problemu metropolizacji nie da się rozwiązać przez aktualnie istniejące tendencje, które zmierzają do współpracy samorządów lokalnych<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> H. Izdebski, Polski model samorządu terytorialnego a wyzwania w XXI wieku, [w] red. A. Łutrzykowski, samorząd terytorialny Ale jaki?, Toruń 2009, s. 26 – 27.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 27 – 30.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 31.

W polskich realiach samorządowych istnieje wiele przykładów które tą opinię potwierdzają. Jednym z nich jest obszar województwa kujawsko – pomorskiego z Toruniem i Bydgoszczą jako głównymi ośrodkami dominującymi.

Na łamach lokalnej i regionalnej prasy dotyczącej problemów Torunia można znaleźć również akcentowanie problemów i krytyczne uwagi dotyczące podejmowanych decyzji przez władze miasta. W jednym z wydań "Gazety" można było zapoznać się z artykułami dotyczącymi sformalizowanych związków Bydgoszczy i Torunia. Wskazano w nim, że nikt nie pokusił się o dokonanie rzetelnej analizy przyczyn słabości województwa kujawsko-pomorskiego oraz niechęci bydgoszczan do wspólnych związków z dużo mniejszym Toruniem. Zaakcentowano również, że nikt nie wyciągnął odpowiednich wniosków z dysproporcji w rozdziale środków unijnych oraz świadomych zaniedbań zachodniej części województwa. Podkreśla się nierównomierny rozwój całego województwa kujawsko – pomorskiego, które należy do najsłabszych, Jego wyznacznikiem jest ogromne bezrobocie oraz słaby PKB. Województwo staje się coraz bardziej ewenementem w Polsce środkowej oraz swoistą "ścianą środkową". „Należy z całą stanowczością podkreślić, że winą za taki stan rzeczy obarczyć należy błędną politykę marszałka i Urzędu Marszałkowskiego, która się zwyczajnie nie sprawdza. Nie ma tu nastawienia, że sukces przynieść może postawienie na jednego lidera, największe miasto, które powinno być swoistym kołem zamachowym rozwoju regionu. Toruńscy liderzy jak mantrę powtarzają, że przyczyną słabości województwa jest niechęć bydgoszczan do wspólnych związków z Toruniem<sup>6</sup>.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego coraz trudniej wykonywać zadania w sferze „administracji świadczącej” oraz „administracji na rzecz rozwoju”, bez współdziałania z innymi jednostkami tego samego szczebla lub innych szczebli w skali ogólnopolskiej i transgranicznej<sup>7</sup>.

Wyzwania są również związane z dokonującym się procesem transformacji systemowej na szczeblach samorządowych. Tutaj ciągle jest wiele do zrobienia

W funkcjonowaniu wielu samorządów znajdują odbicie wszelkie negatywne skutki niedorozwoju społeczeństwa obywatelskiego i zjawisk patologicznych. Właśnie w samorządach lokalnych ujawniają się wszelkie słabości i niedostatki środkowo – europejskiej demokracji. Są one tutaj łatwiej dostrzegalne i wywołują więcej emocji, bo dotyczą spraw bliższych obserwatorom. Szeroka opinia publiczna, również wielu przedstawicieli środowisk

---

<sup>6</sup> Zob. P. Cyprys, "Toruńscy politycy stoczyli cały region na dno", [http://torun.gazeta.pl/torun/1,35575,13984568,\\_Torunscy\\_politycy\\_stoczyli\\_caly\\_region\\_na\\_dno\\_\\_\\_LIST\\_.htm](http://torun.gazeta.pl/torun/1,35575,13984568,_Torunscy_politycy_stoczyli_caly_region_na_dno___LIST_.htm)

<sup>7</sup> H. Izdebski, op. cit., s. 31.

opiniotwórczych, postrzega i interpretuje słabości demokracji jako wady i wypaczenia samorządu, a często wręcz jako efekt wprowadzenia ustroju samorządowego<sup>8</sup>

Wiele patologicznych zjawisk związanych z funkcjonowaniem samorządów terytorialnych i lokalnych wspólnot jest konsekwencją zatarcia granicy między sferą działalności politycznej i administracyjnej. Większość krajów tego regionu w chwili zainicjowania transformacji systemowej odziedziczyło państwo, którego ustrój był oparty o zasadę jednolitej władzy państwowej. Rolą administracji publicznej była realizacja celów politycznych wyznaczanych przez mono – partię, funkcjonującą poza ustrojowymi organami państwa. W wielu przypadkach biorąc pod uwagę aktualnie istniejące realia granica między sferą polityki i administracji nie została odtworzona. Nie istnieje ona ani w rzeczywistości prawnej i politycznej ani tym bardziej społecznej i świadomościowej. Społeczeństwa lokalne zdają się być zdezorientowane, nie wiedząc, do której z tych sfer zaliczyć działalność samorządów terytorialnych<sup>9</sup>

Upolitycznienie administracji następuje również drogą wprowadzania pewnych złych zwyczajów. Przykładem może być powierzenie stanowisk wojewodów lokalnym politykom w polskim systemie, pomimo, że w myśl reformy mają to być przedstawiciele premiera, odpowiedzialni o dbałość interesów państwa. Tymczasem wybierani są z grona miejscowych polityków, którzy nie zawsze mają pojęcie o interesach państwa, za to na ogół dysponują znajomością lokalnych układów, co nie zawsze idzie w parze z interesem miejscowych społeczności<sup>10</sup>.

Wzrost powyżej stosowanych praktyk nie omija nadal samorządów terytorialnych. Sprzyjają temu niektóre regulacje prawne, brak jawności w działaniach organów przedstawicielskich ich członków, nie zawsze skuteczny nadzór prawny nad samorządami gminnymi, nie zawsze prawidłowy zakres działań zleczanych przez administrację rządową, mało sprawny aparat wymiaru sprawiedliwości. Korupcji sprzyja upartyjnienie, gdyż powoduje ono ograniczenie wpływu opinii publicznej. Występują powiązania korupcyjne między radnymi, zarządem i urzędnikami. Stosowane są szantaże polityczne, gdy uzależnia się poparcie od uzyskania korzyści<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Zob. Samorząd i demokracja lokalna. Osiągnięcia, zagrożenia, dylematy, red. J. Regulski, Warszawa 2002

<sup>9</sup> Ibidem, s. 7 – 8.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> R. Karklins, , Wszystkiemu winien system. Korupcja w państwach postkomunistycznych, tłum. S. Królak, Warszawa 2009, s. 144.