



ROZDZIAŁ

Barbara Imiołczyk, Włodzimierz Puzyna
GMINA – POWIAT – WOJEWÓDZTWO

^

1. Jak kształtuje się zasadniczy podział terytorialny państwa?
2. Czym zajmują się gminy, powiaty i województwa?
3. Jaki ma sens i jakie korzyści przynosi współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego?



Zasadniczy podział terytorialny państwa

Podstawowym celem reformy administracji publicznej, realizowanej w latach 1990-1998, było stworzenie zdecentralizowanego systemu nowoczesnej administracji, wypełniającej sprawnie i efektywnie zadania publiczne, łatwo dostępnej dla obywateli, demokratycznie kontrolowanej.

Pierwszy etap reformy rozpoczął się w 1990 roku i w swojej istocie polegał na zmianie sposobu zarządzania podstawowymi usługami publicznymi na szczeblu gminnym. Administracja gminna, działająca do 1990 roku w jednolitym systemie administracji państwowej, została wyodrębniona i podporządkowana lokalnemu organowi przedstawicielskiemu – demokratycznie wybranej radzie gminy. Tym samym biurokratyczna kontrola działania administracji lokalnej została zastąpiona kontrolą obywatelską. Doszło do rozbicia administracyjnego monopolu państwa: powstała niezależna administracja samorządowa. Jednocześnie rozbite zostały kolejne monopolistyczne domeny totalitarnego państwa: budżetowa, finansowa, majątkowa i polityczna. Gmina została wyposażona w majątek komunalny, własne źródła finansowe, osobowość prawną. Jej wyłącznym prawem stało się decydowanie o lokalnym budżecie. Nadzór nad działalnością samorządu ze strony administracji rządowej sprowadzony został do badania legalności działania władz samorządowych.

Powodzenie pierwszego etapu reformy zachęcało do pogłębienia procesu decentralizacji i przekazania przez administrację rządową władzom lokalnym zadań o charakterze ponadgminnym i regionalnym. Prace nad drugim etapem reformy samorządowej prowadził intensywnie rząd Hanny Suchockiej w latach 1992-1993. Jego dymisja w 1993 roku spowodowała przerwanie tych prac. Zasadę decentralizacji państwa i podstawowe założenia ustroju samorządu terytorialnego w Polsce wytyczyła nowa Konstytucja w 1997 roku. Realizacja drugiego etapu reformy samorządowej podjęta została przez rząd Jerzego Buzka i nastąpiła z początkiem 1999 roku.

Owoce drugiego etapu reformy decentralizacyjnej było utworzenie dwóch nowych typów jednostek samorządowych: powiatu i samorządowego województwa. Z reformą wiązała się poważna korekta zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Konieczne było określenie granic terytorialnych

nowych jednostek w taki sposób, aby zapewnić im optymalne warunki wykonywania zadań, a zarazem zminimalizować koszty wdrożenia nowego systemu. Przyjęto zasadę, iż powiaty składać się będą z całych obszarów graniczących ze sobą gmin. W analogiczny sposób województwa zostały zbudowane z powiatów. Tworząc nowy podział terytorialny, podjęto zarazem działania na rzecz uporządkowania struktury organizacyjnej administracji państwowej. Zlikwidowana została większość pionów administracji specjalnej, działających w niezależnych od siebie strukturach, a ich funkcje wpisane zostały do wykazu zadań nowych jednostek zespolonej administracji samorządowej lub rządowej. W ten sposób zrealizowana została zasada sprawowania władzy administracji ogólnej w jednolitym układzie terytorialnym.

Podstawową przesłanką w budowaniu struktury powiatów była deklaracja woli gmin. Utworzono 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatów, czyli gmin miejskich wykonujących równocześnie zadania powiatu. Siatka powiatów utworzona w 1998 roku była bardzo zbliżona do układu istniejącego przed ich likwidacją w 1974 roku.

W zamiarach autorów reformy leżało utworzenie silnych, samowystarczalnych ekonomicznie województw samorządowych. Z teoretycznych badań wynikała liczba ośmiu województw. Przyczyny polityczne zdecydowały, że projekt rządowy przewidywał utworzenie 12 województw, a ostateczna ich liczba uchwalona przez Sejm wynosi 16.

Obecnie w Polsce obowiązuje trójstopniowy podział terytorialny państwa. Nie ustają dyskusje nad jego dalszymi korektami. Najwięcej kontrowersji dotyczy powiatów. Niektórzy eksperci postulują redukcję ich liczby do około 100-150, uzasadniając tę zmianę przesłankami ekonomicznymi. Z drugiej strony pojawiają się postulaty tworzenia nowych powiatów, uzasadniane potrzebami społecznymi.

Ocena zasadniczego podziału terytorialnego przeprowadzona w grudniu 2000 roku wykazała, że nowy podział nie budzi większych społecznych kontrowersji. Jediną stwierdzoną jego wadą jest nadanie statusu miast na prawach powiatu zbyt dużej liczbie niedużych ośrodków. Okalające je powiaty nie mają odpowiedniej infrastruktury instytucji koniecznych do wypełniania swoich funkcji, ich mieszkańcy muszą korzystać z usług świadczonych przez sąsiednie miasto na prawach powiatu.



Wynikiem oceny była korekta podziału. 1 stycznia 2002 roku utworzono siedem nowych powiatów, dokonano także zmiany granicy między województwem śląskim i małopolskim.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jej zadaniem jest zaspokajanie wszystkich podstawowych potrzeb mieszkańców – członków gminnej wspólnoty. W dziedzinie społecznej gmina odpowiada za oświatę (do poziomu gimnazjum włącznie), mieszkalnictwo, podstawową opiekę medyczną, pomoc społeczną, opiekę nad bezdomnymi, biblioteki, ośrodki kultury. W dziedzinie infrastruktury technicznej do zadań gminy należy: budowa i utrzymanie dróg, dostarczanie wody, elektryczności, gazu i ciepła, kanalizacja, wywóz śmieci, prowadzenie wysypisk, transport publiczny. W sferze porządku i bezpieczeństwa publicznego: utrzymanie porządku, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, straże gminne. Ważnymi zadaniami gminy są także: planowanie przestrzenne, gospodarka gruntami, ochrona środowiska, utrzymanie zieleni, cmentarzy, targowisk. Oprócz zadań własnych, gminy wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (meldunki, urzędy stanu cywilnego).

W świetle Konstytucji, gmina jest najważniejszym typem wspólnoty samorządowej. Władze gminne są najbliżej obywatela, mieszkańcy szukają w nich oparcia i pomocy we wszystkich sprawach, także i tych, na które gmina nie ma wpływu i za które formalnie nie odpowiada. Nadzieje i oczekiwania mieszkańców powodują, że misja gminy ewoluuje w kierunku instytucji odpowiedzialnej za wszystkie aspekty losu i bytu członków wspólnoty. Doświadczenia ostatnich wydarzeń w gminach dotkniętych lawinowym wzrostem bezrobocia wskazują, że do rangi najważniejszych zadań samorządu gminnego należy działanie na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy i przeciwdziałania bezrobociu. Samorząd gminny, dla uniknięcia zaskoczenia spiętrzeniem problemów socjalnych i społecznym związanych z upadkiem działających na jego terenie przedsiębiorstw, musi stale śledzić ich losy, zabiegać o inwestorów, czynnie angażować się w działania prewencyjne, prowadzić aktywną politykę rozwoju

wyrastającą z planów strategicznych. Strategia rozwoju powinna stać się fundamentem polityki edukacyjnej, inwestycyjnej, promocyjnej. Kompleksowe podejście do zarządzania rozwojem stało się nakazem chwili. Umiejętność rozwiązywania problemów społecznych stanowi, obok wspierania rozwoju gospodarczego, największe wyzwanie dla władz gminnych.

Powiat jest jednostką samorządową, która zgodnie z przyjętymi założeniami reformy samorządowej wypełnia zadania lokalne o charakterze ponadgminnym. Dominującymi zadaniami powiatu dotyczą sfery społecznej: prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, ochrona zdrowia (prowadzenie szpitali powiatowych), prowadzenie instytucji kultury (teatry, muzea), pomoc społeczna (powiatowe centra pomocy rodzinie, domy opieki), pomoc niepełnosprawnym, aktywizacja rynku pracy, obsługa bezrobotnych. Ważnym zadaniem jest odpowiedzialność za transport zbiorowy i drogi publiczne. W dziedzinie porządku i bezpieczeństwa publicznego powiat odpowiada za ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową, zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, działania związane z usuwaniem skutków katastrof, za obronę cywilną. W dziedzinie ładu przestrzennego i ekologii powiat jest odpowiedzialny za zadania z zakresu geodezji, kartografii, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa, rybactwa. Szczególną kategorią zadań są powiatowe służby, inspekcje i straże (straż pożarna, inspekcja sanitarna, weterynaryjna). Są one elementami zespolonej administracji powiatu, ale także podlegają służbowo zwierzchnictwu w strukturze administracji rządowej. Samorząd ma istotny wpływ na działanie służb, inspekcji i straży (finansowanie za pośrednictwem budżetu powiatowego, zatwierdzanie planów działania, kontrola działalności, współdecydowanie o obsadzie funkcji kierowników).

Województwo samorządowe jest jednostką administracyjną o charakterze regionalnym. W odróżnieniu od gminy i powiatu, świadczy usługi publiczne w ograniczonym zakresie. Jego podstawowym zadaniem jest prowadzenie działań na rzecz rozwoju regionalnego. Władze województwa są odpowiedzialne za sformułowanie strategii rozwoju, opracowanie programów osiągania celów strategicznych, koordynację współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, partnerów gospodarczych i społecznych w realizacji projektów inwestycyjnych. Ważnym zadaniem województwa jest zawieranie kontraktów wojewódzkich – porozumień obejmujących projekty realizowane na terenie województwa przez różne podmioty przy wsparciu finansowym funduszy budżetu centralnego, a także



funduszy europejskich. Do zadań województwa należy także promocja regionu, polityka zapobiegania bezrobociu, planowanie przestrzenne, szkolnictwo wyższe, ochrona środowiska, prowadzenie specjalistycznych placówek służby zdrowia, utrzymywanie dróg o znaczeniu regionalnym, regionalnych instytucji kultury, a także regionalny transport publiczny.

Województwa samorządowe mogą zawierać porozumienia o współpracy z partnerami zagranicznymi. Perspektywicznym zadaniem polskich województw ma stać się realizowanie projektów wspieranych finansowo europejskimi funduszami strukturalnymi. Od stopnia opanowania przez polską administrację regionalną umiejętności wykorzystania procedur europejskiej polityki wspierania rozwoju zależą będą w dużej mierze efekty gospodarcze integracji naszego kraju z Unią Europejską.

Organy stanowiące a organy wykonawcze

Organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego są odpowiednio: rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Członkowie tych organów – radni – wybierani są w powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych wyborach na czteroletnią kadencję. Do wyłącznych kompetencji organów stanowiących należy między innymi: stanowienie prawa miejscowego, w tym statutów jednostek samorządu terytorialnego, uchwalanie budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych i w innych sprawach należących do kompetencji danej jednostki samorządu. Rada powiatu dokonuje wyboru zarządu powiatu, a sejmik województwa – zarządu województwa. Do zadań organów stanowiących należą także funkcje kontrolne. W tym celu powoływane są m. in. komisje rewizyjne. Pracami rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich kierują ich przewodniczący, wybierani spośród grona radnych.

Organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), wybierany w wyborach bezpośrednich. W powiecie i w województwie samorządowym organy wykonawcze mają charakter kolektywnych zarządów, które są wybierane i odwoływane, odpowiednio przez radę powiatu lub sejmik. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, zarządem woje-

wódtwa kieruje marszałek. Zadaniem organów wykonawczych jest realizacja uchwał organów stanowiących, gospodarowanie mieniem, realizowanie budżetu, przygotowywanie projektów uchwał dla organów stanowiących, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych, koordynowanie działalności jednostek organizacyjnych. Organy wykonawcze wypełniają swoje zadania przy pomocy urzędów i jednostek organizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent), starosta i marszałek kierują bieżącą działalnością jednostek samorządu terytorialnego i reprezentują je na zewnątrz.

Warunkiem sprawnego funkcjonowania samorządu jest harmonijna współpraca między organami wykonawczymi i stanowiącymi. Najłatwiej o nią wtedy, gdy wójt lub przewodniczący zarządu dysponują poparciem większości radnych. W przypadku powiatów i województw warunek uzyskania większości jest konieczny do wyboru zarządu, a więc można powiedzieć, iż w tych przypadkach starostowie i marszałkowie z reguły mają większość, przynajmniej na początku swojej kadencji. Jeżeli w trakcie jej pełnienia tę większość utracą, możliwe jest ich odwołanie i powołanie nowego kandydata, związanego z nowo ukształtowaną koalicją. W przypadku gmin wybory rady i wójtów odbywają się od siebie niezależnie. W takiej sytuacji ni rzadkie są przypadki braku większości w radzie wspierającej politykę wójta. Polityczny konflikt między wójtem i radą bardzo źle odbija się na funkcjonowaniu gminy, często prowadząc do paraliżu decyzyjnego. Zlikwidowanie konfliktu jest możliwe poprzez odwołanie rady lub wójta. Jednak warunek trzydziestoprocetowej frekwencji w powszechnym referendum, konieczny dla skutecznego odwołania organów gminy, jest tak trudny do spełnienia, że rzadko odnotowuje się prawomocne referenda. Praktyczna nieusuwalność wójta prowadziła także do sytuacji paradoksalnych – np. gdy wójt, znalazłszy się w areszcie, mógł nie przerywać pełnienia swoich obowiązków, gdyż niemożliwe było ani jego odwołanie, ani zastąpienie. Dla uniknięcia takich sytuacji Sejm wprowadził nowy przepis do ustawy o samorządzie gminnym. Przewiduje on, iż w przypadku „przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej tymczasowym aresztowaniem, odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywaniem kary aresztu, niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni” zadania i kompetencje wójta przejmuje jego zastępca. Jeżeli „przemijająca przeszkoda” dotyka również jego, osobę wypełniającą zadania i kompetencje wójta wyznacza prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody przekazany za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Przepis ten obowiązuje od kadencji samorządu rozpoczynającej się w 2006 roku.



Współpraca jednostek samorządu

Polski system samorządowy zbudowany jest na zasadzie odrębności zadań jednostek samorządu terytorialnego różnych typów. Pomiedzy gminami, powiatami i województwami nie ma zależności hierarchicznej. Gminy nie podlegają powiatom, powiaty nie podlegają województwom. Nawet jeżeli dziedziny działania różnych typów jednostek samorządu są identyczne (pomoc społeczna, drogi, edukacja) – ich zakresy zadań nie kolidują ze sobą, lecz nawzajem się uzupełniają. Zasada ta została zastosowana w celu ochrony autonomii jednostek samorządu.

Skuteczne rozwiązywanie problemów wymaga jednak często działań niestandardowych. Podejmowanie decyzji, szczególnie inwestycyjnych, jedynie na podstawie analiz dotyczących niewielkiego obszaru jest często ekonomicznie nieracjonalne. Dlatego z punktu widzenia efektywności procesów rozwojowych, a także dla obniżenia kosztów świadczenia usług, konieczna jest koordynacja działań poszczególnych jednostek samorządu, a w niektórych dziedzinach ścisła ich współpraca. Polski system samorządowy umożliwia różne formy współpracy. W celu wspólnego wykonywania zadań jednostki samorządu mogą zakładać związki komunalne i stowarzyszenia, zawierać porozumienia i przekazywać sobie nawzajem środki na ich realizację. Dwunastoletnia historia samorządu pokazuje jednak, że przypadki spontanicznej współpracy jednostek samorządu nie mają powszechnego charakteru.

Najczęstszymi przykładami udanej kooperacji samorządów są wspólne bądź skoordynowane inwestycje ekologiczne: oczyszczalnie ścieków, systemy kanalizacyjne, sieć gazowa itp. Po utworzeniu powiatów zanotowano przypadki wspólnej administracji dróg dla wszystkich gmin w obrębie powiatu. Coraz więcej jest przykładów udanej współpracy gmin i powiatów w dziedzinie edukacji i pomocy społecznej – współpracy podyktowanej przede wszystkim poważnymi niedostatkami finansowymi.

W rozwoju współpracy pomiędzy jednostkami samorządu upatrywać można największe nadzieje na przyspieszenie awansu cywilizacyjnego Polski lokalnej. Opanowanie umiejętności wspólnego planowania strategicznego, budowania wspólnych projektów i ubiegania się o środki na ich realizację

to pilne zadanie dla władz samorządowych w związku z postępującym procesem integracji europejskiej. Potencjał finansowy większości jednostek samorządu jest zbyt mały, aby ubiegać się indywidualnie o wsparcie projektów inwestycyjnych z europejskich funduszy strukturalnych. Szansę na skorzystanie z pomocy europejskiej otwiera połączenie środków własnych i wspólne planowanie inwestycji koniecznych dla przyspieszenia rozwoju. Sprawność współdziałania polskich samorządów jest podstawowym warunkiem uzyskania pożytku z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

- W Polsce obowiązuje trójszczeblowy system podziału terytorialnego: gmina – powiat – województwo. Na szczeblu gminy i powiatu działa administracja samorządowa, na szczeblu województwa – administracja samorządowa i rządowa.
- Gmina, powiat i województwo samorządowe wykonują różne zadania i działają od siebie niezależnie.
- Każda jednostka samorządu terytorialnego ma wybieralny organ stanowiący i jednoosobowe lub kolektywne organy wykonawcze.
- Współpraca jednostek samorządu terytorialnego jest niezbędna dla prowadzenia racjonalnej polityki rozwojowej i lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców.