

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**241**

# Przestrzeń a rozwój



Redaktorzy naukowi

**Stanisław Korenik**

**Anna Dybała**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Recenzenci: Florian Kuźnik, Janusz Słodczyk, Zygmunt Szymła,  
Eugeniusz Wojciechowski

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Publikacja została sfinansowana przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-272-7**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

---

### Część 1. Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-ekonomicznego krajów, regionów i obszarów metropolitalnych

---

<b>Patrycja Brańka:</b> Atrakcyjność inwestycyjna województwa małopolskiego w oczach przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (w świetle badań ankietowych).....	15
<b>Adam Dąbrowski:</b> Kierunki europejskiej polityki regionalnej – wybrane problemy .....	30
<b>Piotr Hajduga:</b> Dolnośląskie specjalne strefy ekonomiczne jako miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w świetle ocen przedsiębiorców – wyniki badania empirycznego .....	41
<b>Krzysztof Heffner, Brygida Klemens:</b> Struktury klastrowe w gospodarce przestrzennej – wybrane korzyści i problemy rozwoju w skali lokalnej i regionalnej .....	56
<b>Petr Hlaváček:</b> The classification of analytical and management qualitative frameworks for municipal and regional development .....	65
<b>Stanisław Korenik:</b> Nowe zjawiska występujące w rozwoju aktywizujących się regionów.....	76
<b>Anna Mempel-Śnieżyk:</b> Uwarunkowania funkcjonowania powiązań sieciowych w województwie dolnośląskim .....	85
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne w regionach przygranicznych Polski, Czech i Niemiec – szanse i zagrożenia .....	105
<b>Monika Musiał-Malago:</b> Polaryzacja strukturalna Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.....	120
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Znaczenie miast w polityce regionalnej Unii Europejskiej.....	133
<b>Dorota Rynio:</b> Rozwój społeczno-gospodarczy ośrodka wzrostu w okresie kryzysu gospodarki światowej.....	140
<b>Miloslav Šašek:</b> Development of population in the Czech Republic after 1989 .....	150
<b>Piotr Serafin:</b> Stan i zmiany zagospodarowania przestrzeni wsi w strefie podmiejskiej województwa małopolskiego na przykładzie gmin Niepołomice i Wieliczka .....	162
<b>Kazimiera Wilk:</b> Sytuacja demograficzna w Federacji Rosyjskiej w latach 1990-2009 .....	180

<b>Arkadiusz Przybyłka:</b> Narodowy Fundusz Zdrowia jako główny organizator usług zdrowotnych w Polsce .....	190
<b>Justyna Anders:</b> Rola władz publicznych w stymulowaniu partycypacji obywateli w procesach <i>governance</i> – doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski.....	200
<b>Marek Dylewski, Beata Filipiak:</b> Możliwości rozwoju obszarów metropolitalnych w nowych uwarunkowaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego.....	212
<b>Andrzej Rączaszek:</b> Procesy rozwojowe największych polskich miast w okresie transformacji.....	224

---

## **Część 2. Społeczne, gospodarcze i środowiskowe problemy rozwoju lokalnego**

---

<b>Jacek Chądzyński:</b> Władza lokalna a rynek – pomiędzy współpracą a konkurencją.....	241
<b>Eleonora Gonda-Soroczyńska:</b> Uwarunkowania środowiska przyrodniczego w przestrzeni uzdrowiska na przykładzie Czerniawy-Zdroju.....	252
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska:</b> Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?.....	262
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska:</b> Zadowolenie z miejsca zamieszkania – ocena mieszkańców i władz lokalnych na przykładzie Głowna .....	277
<b>Andrzej Łuczyszyn:</b> Lokalna przestrzeń publiczna w gospodarce kreatywnej .....	290
<b>Magdalena Pięta-Kanurska:</b> Związki kultury i ekonomii oraz ich wpływ na rozwój miasta.....	301
<b>Joost Platje:</b> Local governance's capacity to direct its own path of sustainable development.....	310
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Nowe trendy w marketingu miejsc.....	319
<b>Anna Batko:</b> Administracja publiczna jako stymulator zmian w turystyce miasta – na przykładzie Krakowa w latach 1989-2006 .....	328
<b>Piotr Ruczkowski:</b> Ewidencja ludności – nowe zasady meldunkowe .....	340

---

## **Część 3. Innowacyjność i przedsiębiorczość a rozwój**

---

<b>Niki Derlukiewicz:</b> Unia innowacji jako sposób na zwiększenie innowacyjności gospodarki europejskiej.....	355
<b>Dariusz Głuszcuk:</b> Finansowanie działalności innowacyjnej – źródła i bariery w przekroju regionów Polski (NTS-2).....	366

<b>Niki Derlukiewicz, Małgorzata Rogowska, Stanisław Korenik, Jarmila Horáková, Jiří Louda:</b> Polsko-czeska współpraca transgraniczna małych i średnich przedsiębiorstw .....	377
<b>Anna Korombel:</b> Najczęściej popełniane błędy podczas wdrażania zintegrowanego zarządzania ryzykiem (ERM) w polskich przedsiębiorstwach .....	388
<b>Kamil Wiśniewski:</b> Systemowe zarządzanie wiedzą w ujęciu teoretycznym i praktycznym .....	396
<b>Paweł Dziekański, Jan Puchała:</b> Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie powiatu limanowskiego .....	405
<b>Jerzy Wąchol:</b> Rola państwa i jego interesariuszy we władztwie korporacyjnym w okresie wychodzenia ze spowolnienia gospodarczego i kryzysu ...	417
<b>Aleksandra Pisarska, Mieczysław Poborski:</b> Wybrane problemy inwestowania w rzeczowe aktywa trwałe (na przykładzie uczelni publicznych w Polsce).....	427
<b>Agnieszka Izabela Baruk:</b> Specyfika działań motywujących stosowanych wobec polskich pracowników.....	437
<b>Monika Stelmaszczyk:</b> Właściciel małego przedsiębiorstwa menedżerem zorientowanym na kulturę – wyzwania i perspektywy .....	447
<b>Barbara Batko:</b> Wpływ jakości informacji publicznej na minimalizację ryzyka podejmowania decyzji na rynku pracy .....	455

---

#### Część 4. Wybrane problemy planowania przestrzennego

---

<b>Oğuz Özbek:</b> Central planning of development through etatism in Turkey: the state planning organisation .....	467
<b>Kinga Wasilewska:</b> Samorząd terytorialny jako nowy podmiot polityki przestrzennej .....	474
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Modelowe ujęcie transportu w planowaniu przestrzennym .....	489
<b>Anna Kamińska:</b> Rola ewaluacji w zarządzaniu procesem rewitalizacji przestrzeni miejskiej .....	502

---

#### Część 5. Zagadnienia różne

---

<b>Hubert Kaczmarczyk:</b> Właściwe zadania państwa w ujęciu F.A. von Hayeka	513
<b>Małgorzata Gajda-Kantorowska:</b> Transfery fiskalne a przeciwdziałanie szokom asymetrycznym w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej w Europie ..	522
<b>Adam Peszko:</b> Krytyka liberalnej doktryny lat 90. i nowe nurty w ekonomii pierwszej dekady XXI wieku.....	532
<b>Andrzej Adamczyk:</b> Incydentalna kontrola rozporządzeń przez sądy.....	543

## Summaries

<b>Patrycja Brańka:</b> Investment attractiveness of Małopolska voivodeship in opinion of foreign capital enterprises (in the light of survey results).....	29
<b>Adam Dąbrowski:</b> Directions of European Regional Policy – selected problems.....	40
<b>Piotr Hajduga:</b> Special economic zones in Lower Silesia as a business place in the light of assessments of entrepreneurs – results of empirical research .....	55
<b>Krystian Heffner, Brygida Klemens:</b> Cluster structures in spatial economy – chosen benefits and problems of development on the local and regional scale .....	64
<b>Petr Hlaváček:</b> Klasyfikacja analitycznych i zarządczych ram kwalifikacyjnych w rozwoju gmin i regionów .....	75
<b>Stanisław Korenik:</b> New phenomena occurring in the development of activating regions .....	84
<b>Anna Mempel-Śnieżyk:</b> Conditions of functioning of the network relations in Lower Silesia Voivodeship .....	104
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Public-Private Partnership in the border regions of Poland, the Czech Republic and Germany – opportunities and threats.....	119
<b>Monika Musiał-Malago:</b> Structural polarization of Cracow Metropolitan Area.....	132
<b>Małgorzata Rogowska:</b> The importance of cities in the European Union's regional policy .....	139
<b>Dorota Rynio:</b> Social-economic development of growth center in the time of worldwide economy crisis .....	149
<b>Miloslav Šašek:</b> Rozwój populacji w Czechach po roku 1989 .....	161
<b>Piotr Serafin:</b> Spatial planning of rural areas in the suburbs of Małopolska: state and changes – the case of Wieliczka and Niepołomice.....	179
<b>Kazimiera Wilk:</b> The demographic situation in the Russian Federation in the years 1990-2009.....	189
<b>Arkadiusz Przybyłka:</b> The National Health Fund as the main organizer of health services in Poland .....	199
<b>Justyna Anders:</b> The role of public authorities in promoting civic participation in processes of <i>governance</i> – application of international practices in the Polish context.....	211
<b>Marek Dylewski, Beata Filipiak:</b> Development opportunities of metropolitan areas in the new financial circumstances of local government units ....	223
<b>Andrzej Rączaszek:</b> Development processes in the biggest Polish cities in the transformation period.....	237

<b>Jacek Chądryński:</b> Local government and market – between cooperation and competition .....	251
<b>Eleonora Gonda-Soroczyńska:</b> The condition of the natural environment in the development of a spa town – the case of Czerniawa-Zdrój .....	261
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska:</b> Social participation – obligation or real need? .....	276
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska:</b> Satisfaction with the place of residence – evaluation of place and local authorities as on the example of Główno.....	289
<b>Andrzej Łuczyszyn:</b> Local public space in creative economy.....	300
<b>Magdalena Pięta-Kanurska:</b> The relationship between culture and economics and their impact on urban development .....	309
<b>Joost Platje:</b> Zdolność samorządu terytorialnego do kierowania własną ścieżką rozwoju zrównoważonego .....	318
<b>Andrzej Raszkowski:</b> New trends in place marketing .....	327
<b>Anna Batko:</b> Public administration as a stimulator of changes in city tourism – based on Cracow between the years 1989 and 2006 .....	339
<b>Piotr Ruczkowski:</b> Population registration – the new residence regulations..	351
<b>Niki Derlukiewicz:</b> Innovation Union as a way to increase the innovation in European economy .....	365
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Financing innovation activities – sources and barriers with regard to regions in Poland (NTS-2) .....	376
<b>Niki Derlukiewicz, Małgorzata Rogowska, Stanisław Korenik, Jarmila Horáková, Jiří Louda:</b> Polish-Czech border cooperation of small and medium-sized enterprises .....	387
<b>Anna Korombel:</b> The most common errors during the implementation of Enterprise Risk Management (ERM) in Polish enterprises .....	395
<b>Kamil Wiśniewski:</b> System knowledge management from theoretical and practical perspective .....	404
<b>Paweł Dziekański, Jan Puchała:</b> Support of the enterprise by the territorial council on the example of Limanowski administrative district.....	416
<b>Jerzy Wąchol:</b> The role of the state and its stakeholders in corporate governance while getting out of the economic downturn and crisis.....	426
<b>Aleksandra Pisarska, Mieczysław Poborski:</b> Selected problems of investing in tangible fixed assets (as exemplified by public institutions of higher education) .....	435
<b>Agnieszka Izabela Baruk:</b> Essence of motivation activities used towards Polish employees .....	446
<b>Monika Stelmaszczyk:</b> Owner of small company as a culture-oriented manager – challenges and prospects .....	454
<b>Barbara Batko:</b> The impact of public information quality to minimize the decision making risk on the labour market.....	464

---

<b>Oğuz Özbek:</b> Centralne planowanie rozwoju przez etatyzm w Turcji: Państwowy Urząd Planowania .....	473
<b>Kinga Wasilewska:</b> Local self-government as a new subject of spatial policy.	488
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Land-use/transport models in spatial planning.....	501
<b>Anna Kamińska:</b> The role of evaluation in the management of urban space revitalization process .....	510
<b>Hubert Kaczmarczyk:</b> Appropriate tasks of the state in terms of F.A. von Hayek.....	521
<b>Malgorzata Gajda-Kantorowska:</b> Fiscal transfers as asymmetric shocks absorption mechanisms in the European Monetary Union.....	531
<b>Adam Peszko:</b> Criticism of neoclassic doctrine of the 90s and new currents of economics in the first decade of the XXI century.....	542
<b>Andrzej Adamczyk:</b> The right of courts to refuse incidentally to apply regulations.....	557



**Kinga Wasilewska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO NOWY PODMIOT POLITYKI PRZESTRZENNEJ**

---

**Streszczenie:** Równoległe z formowaniem się gospodarki opartej na wiedzy, a także wraz z przebiegającymi w coraz intensywniejszy sposób procesami globalizacji i zmianami paradygmatu rozwoju gospodarczego, możemy obserwować zmiany zachodzące również w przestrzeni jednostek terytorialnych. Przejawiają się one we wzroście roli i pozycji władz samorządowych. Istniejąca sieć, w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym, a także w skali międzynarodowej, która ma charakter gospodarczy, instytucjonalny, technologiczny, a także społeczny, tworzy nowe zjawiska i ramy dla wspólnych działań. W efekcie tych złożonych procesów wyłania się nowy podmiot polityki przestrzennej, jakim jest samorząd terytorialny. W artykule podjęto próbę ukazania zmian, jakie zaszły w samorządzie terytorialnym zarówno w Polsce, jak i w wybranych krajach Unii Europejskiej. Wskazana również została jego nowa rola jako podmiotu polityki przestrzennej. W konsekwencji uzewnętrznione zostały istniejące, znaczące różnice ustrojowe na terytoriach poszczególnych państw członkowskich Unii.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, przestrzeń, rozwój społeczno-gospodarczy.

### **1. Wstęp**

Wraz z nasilającą się globalizacją oraz zmianami paradygmatu rozwoju gospodarczego i tworzeniem się gospodarki opartej na wiedzy obserwujemy także zmiany w przestrzeni. Przejawiają się one we wzroście roli i pozycji władz samorządowych. Istniejący splot powiązań relacji gospodarczych, instytucjonalnych, technologicznych i społecznych w skali lokalnej, regionalnej, krajowej, a także międzynarodowej kreuje nowe zjawiska i ramy dla wspólnego działania. Szczególną pozycję posiada tutaj wyłaniający się nowy podmiot polityki przestrzennej, jakim jest samorząd terytorialny. W artykule podjęto próbę ukazania zmian, jakie zaszły w samorządzie terytorialnym zarówno w Polsce (w najszerszym ujęciu), jak i w wybranych krajach Unii Europejskiej, oraz wskazania jego nowej roli jako podmiotu polityki przestrzennej, pomimo istniejących znaczących różnic ustrojowych na terytoriach poszczególnych jej członków.

## 2. Geneza samorządu terytorialnego

Państwo posiada władztwo, które wynika z jego suwerenności. Jako pierwotny podmiot polityki ustala prawa i obowiązki, którym poddani muszą się podporządkować. Decyduje o zakresie wolności, sprawuje rządy w obrębie swojego terytorium i w stosunku do swoich obywateli. Może także zrzec się w pewnym zakresie swojej władzy na rzecz samodzielnych korporacji. Scentralizowana władza, charakteryzująca się dekoncentracją struktur administracji, a więc hierarchicznym podporządkowaniem, ewoluuje i dokonuje decentralizacji swoich struktur. W ten sposób ukształtowany nowy twór posiada część władztwa należącego dotąd do państwa. W doktrynie wyróżniamy trzy zasadnicze teorie powstania samorządu terytorialnego: naturalistyczną, państwową i polityczną. Pierwsza z nich jest związana z doktryną prawa natury i wywodzi się z ideologii rewolucji francuskiej. Zgodnie z nią pierwotnym podmiotem, od którego należy wywodzić początki samorządności, była gmina. Państwo uzyskało wszelkie prawa właśnie od gminy. Antagonistyczny pogląd zaprezentowany został w teorii państwowej: na początku było państwo, jako suwerenny podmiot, które zrzekło się części swojego władztwa na rzecz gminy. Pełni więc ono wobec niej trzy funkcje: determinującą, ochronną oraz kontrolną<sup>1</sup>. Trzeci z kolei pogląd dopatruje się samorządności w reprezentacji politycznej, która wyraża się w służbie honorowej, albo w referendum obywateli.

Klasyyczna definicja samorządu terytorialnego, według T. Bigo<sup>2</sup>, dowodzi, że jest on decentralizacją władzy publicznej, w której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawy<sup>3</sup>. Więcej o istocie tego pojęcia możemy jednak wywnioskować ze złożonej definicji zaproponowanej przez T. Rabską<sup>4</sup>. W tym ujęciu jest kilka elementów, które składają się na to pojęcie:

### **Samorząd terytorialny to:**

- 1) wyodrębniona grupa społeczna;**
- 2) wyodrębnione zadania wykonywane w sposób samodzielny w granicach określonych przez prawo;**
- 3) wyodrębniona przez grupę społeczną organizacja o charakterze przedstawicielskim, pozostająca pod kontrolą tej grupy;**
- 4) działanie na podstawie prawa, na zasadzie decentralizacji;**
- 5) pozostanie pod nadzorem organów państwowych.**

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928, s. 56-57.

<sup>2</sup> Jeden z twórców i założycieli wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego, Tadeusz Bigo, żył w latach 1894-1975. Jego prace były podstawą dla reaktywowanego samorządu terytorialnego.

<sup>3</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 187.

<sup>4</sup> T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościek, t. I, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 349-350.

W obu definicjach głównym elementem jest pojęcie decentralizacji struktur. Decentralizacja jest korelatem centralizacji, czyli jest to zjawisko przeciwstawne, charakteryzujące się tym, że podmioty mają wyraźnie określone kompetencje realizowane w sposób samodzielny, a ustalone bądź przekazywane z innych wyższych organów. Ich działania podlegają nadzorowi weryfikacyjnemu<sup>5</sup>. Organami nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego (j.s.t.) w Polsce są Sejm, Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

### 3. Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce

Jakkolwiek istnieje wiele czynników, które wpływały na rozwój samorządu terytorialnego, to jednak na pierwszy plan wysuwają się wydarzenia historyczne. Polski samorząd terytorialny sięga czasów średniowiecza, a jego charakter i kształt pozostają w bezpośrednim związku właśnie z dziejami. Jednakże we współczesnym rozumieniu pojawił się po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. W wyniku rozbiorów kształtował się pod wpływem francuskim i niemieckim, w zależności od części Polski i od zaborcy. W miarę jednolity samorząd terytorialny przewidywała Konstytucja marcowa z 1921 r., ale jej rozwiązania, tylko częściowo zresztą, zostały wprowadzone dopiero ustawą z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. Ogromnym załamaniem, a w zasadzie końcem idei samorządności był okres socjalizmu. Wtedy też, w 1950 r., w drodze ustawy skasowano samorząd terytorialny w Polsce, a w jego miejsce pojawiły się rady narodowe, które przejęły jego funkcje. Były to jednak organy rządowe.

Samorząd terytorialny na ziemiach polskich został reaktywowany w wyniku reform, które miały miejsce w latach 90. XX wieku, na początku na poziomie gminy, w drodze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>. Najważniejszym jednakże aktem dla samorządu terytorialnego i jednocześnie gwarancją decentralizacji struktur było uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>. Wyznaczyła ona kierunki kolejnych reform, w konsekwencji których przywrócono samorząd terytorialny na poziomie powiatu i województwa. Dokonano tego w drodze dwóch ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie powiatu<sup>9</sup> i o samorządzie województwa<sup>10</sup>. Nowy podział terytorialny

<sup>5</sup> Nadzór weryfikacyjny oznacza, że dany podmiot podlega kontroli tylko pod względem kryterium legalności, tzn. zgodności z prawem, które obejmuje działanie na podstawie i w granicach prawa.

<sup>6</sup> Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, DzU 1933, nr 35, poz. 294. Ustawa ta nie obejmowała pewnej części Polski (konkretnie Śląska), stąd w tytule ustawy słowo „częściowa”.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591.

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu, DzU 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590.

państwa został usankcjonowany ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>11</sup>. Ważnym etapem reformy było uchwalenie przez parlament w dniu 20 czerwca 2002 r. ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>12</sup>.

W hierarchii źródeł prawa najwyższym aktem prawa jest Konstytucja. Przepisy dotyczące samorządu terytorialnego zostały uregulowane w rozdz. VII, w art. 163-172, w których zawarto najistotniejsze normy i zasady:

- zasadę domniemania kompetencji, która została wyrażona w treści art. 163 w brzmieniu: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”;
- przyznanie gminie statusu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w art. 164 ust. 1 oraz zasadę domniemania kompetencji przed innymi jednostkami samorządu terytorialnego, w ust. 3 tego artykułu;
- przyznanie osobowości prawnej, w tym prawa własności i innych praw majątkowych, z gwarancją ochrony sądowej, wyrażone w art. 165;
- prawo posiadania zadań własnych;
- prawo posiadania dochodów własnych;
- prawo decentralizacji finansowej, które wyraża się w prawie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych;
- prawo wyboru władz samorządowych w demokratycznych wyborach, tzn. powszechnych, równych, bezpośrednich oraz w głosowaniu tajnym;
- prawo wspólnoty samorządowej do decydowania w drodze referendum o sprawach danej jednostki samorządu terytorialnego;
- prawo do zrzeszania się oraz współpracy z innymi społecznościami i państwami;
- zakres nadzoru wyłącznie według kryterium legalności.

**Tabela 1.** Organy samorządu terytorialnego

Jednostka samorządu terytorialnego	Gmina	Powiat	Województwo
Organ stanowiący	rada gminy	rada powiatu	sejmik województwa
Organ wykonawczy	wójt, burmistrz, prezydent miasta	zarząd powiatu	zarząd województwa
Urząd przyznany do pomocy organom wykonawczym	urząd gminy	starostwo powiatowe	urząd wojewódzki

Źródło: opracowanie własne, na podstawie ustaw samorządowych<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU 1998, nr 96, poz. 603.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002, nr 113, poz. 984.

<sup>13</sup> Ustawy samorządowe to nazwa, której zwykło się używać w odniesieniu do trzech ustaw: ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatu i ustawy o samorządzie województwa.

Regulacje te mają bardzo duże znaczenie, gdyż żadna ustawa nie może być z nimi sprzeczna. W dużej mierze rozstrzygnęły one ostatecznie o dalszym losie prac legislacyjnych nad samorządem terytorialnym. Szczegółowe zasady funkcjonowania i organizacji samorządu terytorialnego zostały umocowane w tzw. ustawach samorządowych<sup>14</sup>. Ze względu na zakres przyznanego władztwa najistotniejszą kwestią jest zaprezentowanie podmiotów, które nim dysponują jako organy przedstawicielskie wspólnoty samorządowej. W każdej jednostce samorządu terytorialnego funkcjonują dwa rodzaje organów: stanowiące i wykonawcze. Eksponuje je tabela 1.

Organy stanowiące powoływane są na czteroletnią kadencję w drodze wyborów powszechnych. Organy wykonawcze wybierane są za pośrednictwem organów stanowiących, z wyjątkiem gminy. W wyniku reform administracji istniejący dotąd kolegialny organ, którym był zarząd gminy, został zastąpiony organem monokratycznym, pełnionym odpowiednio, w zależności od liczby mieszkańców, przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wyjątkowość tego organu w porównaniu z pozostałymi organami wykonawczymi w samorządzie terytorialnym polega także na tym, że jest on wybierany w drodze wyborów powszechnych. Idea reprezentacji wspólnoty najlepiej więc realizuje się na poziomie gminy. Zarówno na poziomie powiatu, jak i województwa istnieją jeszcze dwa bardzo ważne organy<sup>15</sup>, o których należy wspomnieć: starosta, będący członkiem w zarządzie powiatu, oraz marszałek województwa, będący członkiem zarządu województwa. Organom wykonawczym w wykonywaniu ich funkcji zostały przydane do pomocy urzędy, odpowiednio w:

- gminie: urząd gminy, którego kierownikiem jest wójt, burmistrz, prezydent miasta;
- powiecie – starostwo powiatowe, którego kierownikiem jest starosta;
- województwie – urząd wojewódzki, którego kierownikiem jest marszałek województwa.

Oprócz wspomnianego rozdz. VII, Konstytucja jeszcze w kilku miejscach rozstrzyga najistotniejsze kwestie samorządu terytorialnego: w rozdz. I zatytułowanym Rzeczpospolita; w art. 15 w ust. 1 znajduje się gwarancja ustroju terytorialnego i zapewnienie decentralizacji władzy publicznej, a w ust. 2 zawarte są kryteria, zgodnie z którymi dokonano zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Podział ten ma zapewniać zdolność wykonywania zadań publicznych i uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe. Zawarta w treści tego artykułu alternatywa „lub” wskazuje, że zarówno pojedynczo każda z nich może być wzięta pod uwagę, jak i wszystkie razem albo też wybrane dwie z nich. Optymalnym rozwiązaniem zdaje się uwzględnianie w podziale terytorialnym wszystkich trzech przesłanek; w przeciwnym razie może dojść do braku korelacji danego obszaru z życiem społeczno-gospodarczym.

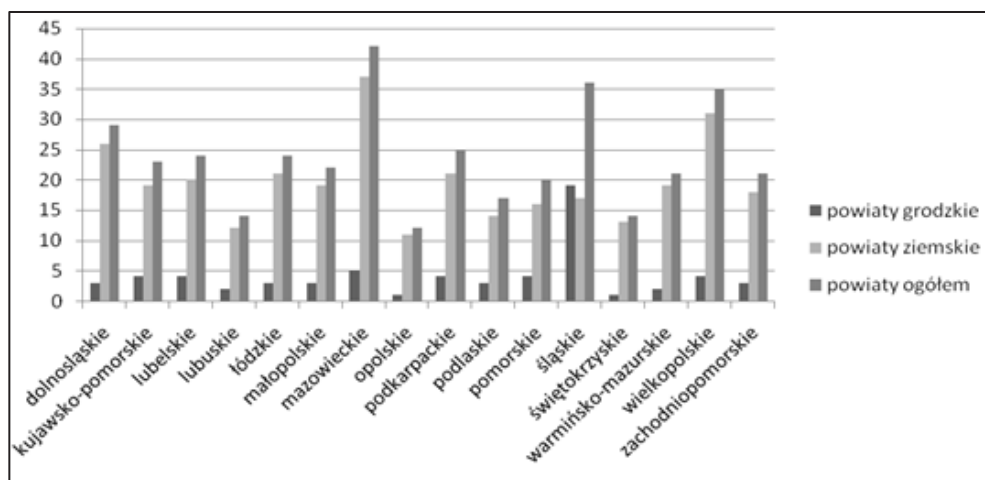
<sup>14</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...

<sup>15</sup> O statucie tych podmiotów jako organów decydują m.in. przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego z dnia 19 października 2000 r., DzU 2000, nr 98, poz. 1071.

Zgodnie z obowiązującym podziałem terytorialnym w Polsce mamy 16 województw, 379 powiatów i 2479 gmin. Chociaż trudno jest wskazać przyczynę przyjęcia takiego akurat rozwiązania, to województwa w Polsce noszą nazwy, na wzór francuski, o charakterze geograficznym. We Francji wyróżniamy więc departamenty, np. Loary, Marny, Alp nadmorskich<sup>16</sup>, natomiast w Polsce województwa, np. warmińsko-mazurskie, podkarpackie czy pomorskie. Z prawnego punktu widzenia gminy w Polsce są jednolite. Istnieje jednak podział na gminy: wiejskie (w liczbie 1576), wiejsko-miejskie (597), miejskie (306). Ogółem liczba miast (łącznie w gminach miejskich i miejsko-wiejskich) wynosi 903. Niezależnie od tego podziału, gminy posiadają jednakowy status. Różnic między nimi można jedynie upatrywać w:

- nazewnictwie organów wykonawczych: w gminach wiejskich – wójt, w gminach miejskich – prezydent miasta<sup>17</sup>, miejsko-wiejskich – burmistrz;
- rodzaju tworzonych jednostek pomocniczych: w gminach wiejskich są to zazwyczaj sołectwa, w miastach dzielnice;
- skali zadań: im większa liczba mieszkańców, tym większy ich zakres.

Również wśród powiatów istnieje pewien podział, a mianowicie wyróżnia się powiaty grodzkie (w liczbie 65) i powiaty ziemskie (314).



Rys. 1. Liczba powiatów w poszczególnych województwach

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych GUS.

Podział ten, jakkolwiek dość szeroko stosowany, to jednak budzi pewne kontrowersje. Powiaty ziemskie to powiaty, o których mówi ustawa o samorządzie powiatu. Powiat obejmuje więc obszar graniczących z sobą gmin. Natomiast wątpliwości

<sup>16</sup> J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 98-99.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent.

budzi prawidłowe sklasyfikowanie powiatów grodzkich, ponieważ ich status prawny jest niejednoznaczny. Powiaty grodzkie to inaczej miasta na prawach powiatu. Ustawa o samorządzie powiatu wprowadza tę specyficzną kategorię w rozdz. 9 art. 91-92. Ustawodawca nazywa miasta na prawach powiatu, które obejmują obszar miasta, gminą wykonującą zadania powiatu, na zasadach określonych w tej ustawie. Zgodnie z ustawą, funkcje organów powiatu sprawuje w nich rada miasta oraz prezydent miasta. Ustrój, działanie, skład, nazwę, liczebność itd. organów określa ustawa o samorządzie gminnym. Stworzona została więc swoista hybryda, którą w doktrynie zwykło się nazywać powiatem grodzkim. Podsumowując, twór ten prezentuje poniższy schemat:

**obszar miasta<sup>18</sup> => zadania powiatu + organy gminy = miasto na prawach powiatu**



**powiat grodzki**

**Rys. 2.** Elementy składowe pojęcia miasta na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne, na podstawie ustawy o samorządzie powiatu i ustawy o samorządzie gminy.

Poniższa tabela przedstawia liczbę powiatów ogółem w poszczególnych województwach oraz powierzchnię województw (w km<sup>2</sup>). W czwartej kolumnie zamieszczono współczynnik PW/PO, który jest stosunkiem powierzchni poszczególnych województw do liczby powiatów i wskazuje, ile średnio km<sup>2</sup> przypada na jeden powiat. Pozwala to uszeregować województwa od najwyższego do najniższego współczynnika pod względem powierzchni przypadającej na powiat.

Z tabeli wynika, że najniższy współczynnik występuje w województwie śląskim, co można interpretować jako nadmierną liczbę powiatów w stosunku do powierzchni województwa. Jest to znaczne odchylenie nie tylko w odniesieniu do średniej krajowej, ale także do poszczególnych województw. Wysoki współczynnik wskazujący stosunkowo małą liczbę powiatów do powierzchni województwa występuje w podkarpackim, podlaskim i warmińsko-mazurskim. Wynik ten można by interpretować jako pozytywne zjawisko.

Zgodnie z obowiązującą w Polsce i Unii Europejskiej zasadą subsydiarności na poziomie gminy powinny być realizowane wszelkie zadania, chyba że gmina nie jest w stanie ich wykonywać<sup>19</sup>. Zasadniczą kwestią powinna być więc ocena, czy rzeczy-

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie powiatu prawa powiatu przysługiwały tym miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły powyżej 100 000 mieszkańców, oraz miastom, które z tą datą przestały być siedzibami wojewodów, z wyjątkiem tych miast, w których na wniosek rady miejskiej odstąpiono od nadania takiego statusu albo które uzyskały ten status przy pierwszym podziale administracyjnym kraju na powiaty.

<sup>19</sup> E. Tyszkiewicz, *Modele organizacji terytorialnej samorządu w państwach Unii Europejskiej*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 807, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999, s. 10.

**Tabela 2.** Stosunek powierzchni powiatów w poszczególnych województwach do liczby powiatów

Województwo	Powiaty	Powierzchnia województwa	Współczynnik PW/PO
Podkarpackie	25	29 827	1193,1
Podlaskie	17	20 187	1187,5
Warmińsko-mazurskie	21	24 173	1151,1
Zachodniopomorskie	21	22 892	1090,1
Lubelskie	24	25 122	1046,8
Lubuskie	14	13 988	999,1
Pomorskie	20	18 310	915,5
Wielkopolskie	35	29 827	852,2
Mazowieckie	42	35 558	846,6
Świętokrzyskie	14	11 710	836,4
Opolskie	12	9 412	784,3
Kujawsko-pomorskie	23	17 972	781,4
Łódzkie	24	18 219	759,1
Małopolskie	22	15 183	690,1
Dolnośląskie	29	19 947	687,8
Śląskie	36	12 334	342,6
Polska	379	312 679	825

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych GUS.

wiście gminy nie są w stanie wykonywać zadań, które zostały przyznane powiatom. Gmina jest najważniejszą jednostką podziału terytorialnego państwa. Stanowi wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Pojęcie wspólnoty samorządowej jest więc bardzo ważnym zagadnieniem, które jest także nierozdzielnie związane z istotą samorządności. Stanowi ją ogół mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego. Ludzie stanowią nieodłączny element tego pojęcia. Wspólnota posiada prawo bezpośredniej demokracji. Realizuje się ono na kilku płaszczyznach: poprzez prawo wyboru organów, które reprezentują interesy mieszkańców oraz wykonują zadania publiczne, a także poprzez referendum. Samorządność jednostek samorządu terytorialnego nie polega na rządzeniu w ogóle, tzn. dla samej idei rządzenia, ale na wykonywaniu zadań publicznych, gdyż właśnie poprzez zaspokajanie potrzeb i interesów wspólnoty mieszkańców realizuje się samorządność. Czy jednak możemy mówić o wspólnocie *sensu stricto*? Użyte przez ustawodawcę pojęcie wspólnoty nie jest interpretowane dosłownie. Mieszkańcy nie stanowią bowiem wspólnoty w znaczeniu etymologicznym, nie są też podmiotami wyłącznie wspólnych interesów. Co więcej, często ich interesy są sprzeczne, a także nie posiadają wspólnych interesów z gminą, czego przejawem są podatki i opłaty lokalne (choć akurat tutaj da się zauważyć wspólną niechęć mieszkańców do wszelkich danin).



Dlatego pojęcie to należy interpretować wąsko, to znaczy, że mieszkańcy stanowią wspólnotę wyłącznie z mocy prawa. Co więcej, przynależność ta nie jest zależna od woli mieszkańców, nie mogą się samoistnie z niej wykluczyć, podobnie władze gminy nie mogą o tym decydować. Trudno tu nawet mówić o wspólnym zamieszkiwaniu, gdyż dobrze znane są przypadki traktowania miejscowości jedynie jako miejsca noclegu, większość czasu spędza się poza tym miejscem, a życie praca, nauka, *clubbing*, zakupy, rekreacja odbywają się w sąsiednich gminach. Pomimo wspólnoty mieszkańcy nie mają możliwości bezpośredniego decydowania o sprawach gminy. Mogą to czynić tylko w bardzo ograniczonym zakresie, np. przez udział w referendum lokalnym czy w zebraniu wiejskim. G. Sartori stwierdził kiedyś, że „natężenie samorządu jest odwrotnie proporcjonalne do czasu trwania pożądanego samorządu”<sup>20</sup>. O zakresie tej samorządności decyduje zakres przyznanych kompetencji. Mogą powstawać związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związki takie tworzone są przez rady zainteresowanych gmin i posiadają osobowość prawną. Gminy zawierają też porozumienia w celu powierzenia jednej z nich wykonywania określonych zadań publicznych.

Samodzielność j.s.t. realizuje się nie tylko poprzez odrębną strukturę administracyjną, posiadanie zadań własnych, osobowości prawnej i wydzielonej własności komunalnej, ale także przez zapewnienie samodzielności finansowej. Bardzo ważną sferą działań j.s.t. z perspektywy wykonywanych przez nie zadań jest więc aspekt finansowy<sup>21</sup>. Najwyższy wymiar w tym zakresie mają podatki i opłaty samorządowe, decydujące o zasięgu oraz istocie samorządności<sup>22</sup>.

#### **4. Polski samorząd terytorialny wobec Unii Europejskiej i wyzwania globalizowanej gospodarki**

Dokumentem wiążącym stronę polską w zakresie prawa międzynarodowego jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (European charter of local self-government), sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę w 1994 r. Wiele jej rozwiązań znalazło się w ustawach samorządowych. Dokument ten zawiera koncepcję samorządu terytorialnego oraz ideę uwzględnienia zasady samorządności w konstytucji i uznanie jej w prawie wewnętrznym. Zgodnie z nią samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Realizacja tego prawa dokonuje się natomiast poprzez wybieralne organy stanowiące w wyborach powszechnych, równych, tajnych, wolnych, bezpośrednich. Mają

<sup>20</sup> Cyt. za: G. Sartori, *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1994, s. 91.

<sup>21</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 203.

<sup>22</sup> E. Koerberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 81-82.

one do dyspozycji podległe im organy wykonawcze. Nie wyklucza to prawa odwołania się do referendum, zgromadzeń obywateli czy innych form demokracji bezpośredniej. Ochronie podlega zmiana granic administracyjnych. Jedną z ważniejszych regulacji jest także ograniczenie możliwości kontrolowania j.s.t. wyłącznie według kryterium legalności, zgodności działań z konstytucją i ustawami<sup>23</sup>. Wszystkie te regulacje zostały uwzględnione przez stronę polską i znajdują swoje odzwierciedlenie w naszym systemie prawnym.

W Europie tradycje samorządu terytorialnego sięgają wielu wieków. Jego założeń możemy upatrywać w organizujących się starożytnych wspólnotach sąsiedzkich, a w okresie średniowiecza w samorządzie stanowym. Jakkolwiek proces ten zaburzył ustrój feudalny, to na przestrzeni XII-XV wieku ogromną rolę odgrywał samorząd miejski. Zakres uprawnień był uzależniony od stopnia zamożności poszczególnych miast. Ostateczne zahamowanie tendencji decentralistycznych w Europie nastąpiło wraz z epoką absolutyzmu oświeconego i wzmocnieniem władzy monarszej. Przełom dokonał się dzięki Wielkiej Rewolucji Francuskiej, która zapoczątkowała lawinę wydarzeń prowadzących do ukształtowania się współczesnego samorządu terytorialnego, m.in. dopuszczała możliwość uczestnictwa społeczeństwa w zarządzaniu terytorium. W ten sposób wyłonił się samorząd francuski i niemiecki. Francuskie Zgromadzenie Narodowe wprowadziło więc zasadę, że społeczeństwo w danym okręgu powinno samo się rządzić – ludność sama ma wybierać swoje władze, które winny działać w oderwaniu od władzy centralnej, od jej kontroli. Na wzór monteskiuszowski wprowadzono więc czwartą władzę – municypalną, którą stanowiły wolne gminy. Były one jednolite, co stanowiło ewenement na skalę europejską. Nie było podziału na gminy wiejskie i miejskie (podobne rozwiązanie mamy obecnie w Polsce). Konstytuanta powierzyła w grudniu 1789 r. władzę terytorialną wybieralnym organom kolegialnym. Prawa wyborcze otrzymali czynni obywatele, którzy płacili podatki. Jednak brakowało doświadczenia w tej materii, czego skutkiem były narodziny nadzoru weryfikacyjnego w postaci wprowadzenia w okresie dyktatury jakobińskiej tego rodzaju kontroli nad administracją lokalną sprawowanego przez agentów. Ponadto doszło do kolejnego dualizmu, polegającego na delegowaniu przez państwo dodatkowych zadań z zakresu administracji rządowej, które gminy zmuszone były wykonywać obok zadań własnych. Ostatecznie spowodowało to umocnienie tendencji centralistycznych i osłabienie idei samorządności<sup>24</sup>.

Inny charakter posiadał i pod innym wpływem kształtował się samorząd terytorialny na Wyspach Brytyjskich. Ukształtował się tam model samorządu angielskiego, odmiennie interpretowany niż w Europie kontynentalnej. W brytyjskim ujęciu samorząd

---

<sup>23</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę w 1994 r., opublikowana w Dzienniku Ustaw z 1994 r., nr 124, poz. 607.

<sup>24</sup> E. Klein, *Historia ustroju Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki od XVI do końca XX wieku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 139 i n.

jest odwiecznym prawem ludu, z czego wynika, że funkcjonuje tam koncepcja naturalistyczna. Przejawem tego, a także następstwem jest używanie pojęcia niecentralizacji, w przeciwieństwie do funkcjonującego na kontynencie pojęcia decentralizacji<sup>25</sup>.

W państwach Unii Europejskiej nie występuje więc jednolity model samorządu terytorialnego, co wynika również z tego, że występuje w nich zróżnicowanie ustrojowe. Wyróżniamy państwa unitarne, jak Polska czy Grecja, oraz federalne, jak Belgia. Zakres realizowanych zadań także jest zróżnicowany w zależności od zdolności oraz wielkości podmiotu samorządu terytorialnego. Jako jedno z głównych kryteriów można tutaj wskazać wielkość terytorium i liczbę mieszkańców. Wyjątkowym przykładem jest Hiszpania, gdzie zakres kompetencji w poszczególnych gminach jest zróżnicowany w zależności od liczby mieszkańców<sup>26</sup>. Można więc mówić, że w Europie ukształtowały się cztery podstawowe modele: angielski, francuski, niemiecki i skandynawski. W Wielkiej Brytanii, w związku z występowaniem odmiennych typów administrowania zarówno terenowego, jak i centralnego na obszarze Anglii, Szkocji i Walii, nie mówimy o modelu brytyjskim, tylko o angielskim.

Samorząd terytorialny w Anglii kształtował się nieprzerwanie od średniowiecza, czego konsekwencją jest obowiązująca zasada niecentralizacji<sup>27</sup> oraz zasada *ultra vires*, która stoi w opozycji do polskiej zasady domniemania kompetencji. W modelu angielskim wszystkie zadania i kompetencje są enumeratywnie wskazane w aktach prawnych. Podstawowym dokumentem, który reguluje kwestie władzy lokalnej w Wielkiej Brytanii, jest *The Local Government Act* z 1972 r. Zgodnie z nim samorząd terytorialny funkcjonuje na poziomie hrabstwa i dystryktu administracyjnego. Utworzono także sześć dystryktów metropolitalnych<sup>28</sup>, w wyniku czego zlikwidowano rady hrabstw, a w ich miejsce powstały rady dystryktów metropolitalnych. W latach 90. XX wieku nastąpiły próby zreformowania samorządu w Wielkiej Brytanii, w celu znalezienia optymalnego podziału administracyjnego samorządu, który by odzwierciedlał faktyczne więzi ekonomiczne oraz przyczyniłby się do wzrostu gospodarczego niektórych obszarów. Widoczny bowiem był brak efektywności niektórych struktur, które ze względu na powierzchnię jednostek oraz liczbę ludności nie były w stanie sprostać potrzebom wysuwany przez społeczności lokalne. Dlatego też dążono do likwidacji rad hrabstw i przejmowania ich kompetencji przez rady dystryktów. Proces ten przebiegał z powodzeniem w Szkocji i Walii, jednakże Anglia okazała się bardziej oporna na zmiany. Wynikało to z konieczności przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, których zgoda była niezbędna do likwidacji hrabstwa. Rozwiązanie takie, jakkolwiek świadczy o dużym stopniu samorządności,

<sup>25</sup> M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007, s. 83-84.

<sup>26</sup> E. Tyszkiewicz, *Modele organizacji terytorialnej samorządu w państwach Unii Europejskiej*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 807, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999, s. 9-10.

<sup>27</sup> Wspomniana wyżej, w przeciwieństwie do funkcjonującej polskiej decentralizacji.

<sup>28</sup> Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands, West Yorkshire.

okazało się nie do końca korzystne z ekonomicznego punktu widzenia. Więzy i siły lokalne były silniejsze od zdroworoządkowych, o wymiarze gospodarczym, prób przemian. Ostatecznie w Anglii funkcjonuje 46 *unitary authorities*, jednostopniowy model samorządu terytorialnego, oraz poza tym obszarem dwustopniowa struktura obejmująca 34 hrabstwa i 239 dystryktów niemetropolitalnych. Ponadto zarejestrowanych jest przeszło 10 000 parafii, które stanowią jednostkę podziału terytorialnego, wyposażoną w większości przypadków w radę parafialną. W małych parafiach, w których nie ma rad, decyzje podejmowane są przez wszystkich mieszkańców stanowiących zebranie parafialne. Interesującym rozwiązaniem angielskich władz samorządowych jest brak organu wykonawczego: powoływane w drodze wyborów bezpośrednich rady łączą kompetencje zarówno stanowiące, jak i wykonawcze<sup>29</sup>. Z kolei w Walii, gdzie reformy przebiegły bardziej pomyślnie, funkcjonują 22 jednostki samorządu terytorialnego oraz jedno zgromadzenie regionalne. Podobnie w Szkocji, gdzie są 32 jednostki i jedna izba parlamentu na czele<sup>30</sup>.

Specyficzne podejście do samorządu jest widoczne w doktrynie niemieckiej. Wysuwane i podkreślane są tu jednocześnie dwie koncepcje: polityczna, w której stanowi on zaangażowanie społeczne obywateli w sprawy danego terytorium, oraz koncepcja prawna, odnosząca się do wykonywania na własną odpowiedzialność zadań publicznych niezależnie od władz państwowych, chociaż pod ich nadzorem.

W Republice Czeskiej powstanie samorządu terytorialnego i wdrażanie reform miało podobny przebieg jak w Polsce oraz pozostałych państwach, w których kształtował się on w następstwie rozpadu bloku wschodniego. Państwa te zawiązały Grupę Wyszehradzką. Musiały sprostać podobnym wyzwaniom i przewyciężyć wszystkie wypaczenia, które poczynił socjalizm. Głównym celem było podjęcie wspólnych działań, aby przystąpić do Unii Europejskiej. W 1990 r. w Republice Czeskiej utworzone zostały gminy (*obce*), w 2003 r. województwa (*kraje*). Jednak mimo podobnych doświadczeń ostatecznie reforma przybrała inny kierunek niż w Polsce. Przede wszystkim nie utworzono samorządu terytorialnego na poziomie powiatu (*okresu*). Podobny problem jak w Polsce wystąpił u naszych sąsiadów odnośnie do województw: w związku z rywalizacją lokalną ich liczba z 7 zwiększyła się do 14. Niestety, podobnie jak w Polsce spowodowało to ogromne dysproporcje pomiędzy regionami zarówno na płaszczyźnie gospodarczej, jak i liczby ludności oraz dochodów. Republikę Czeską tworzą 6244 obce (gminy) i 14 krajów (województwa)<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> M. Barański i in., wyd. cyt., s. 84-88.

<sup>30</sup> H. Kociemska-Pociecha, *Samorząd terytorialny w wybranych krajach Unii Europejskiej i jego finansowanie*, [w:] *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*, red. D. Korenik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 29.

<sup>31</sup> E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Białystok, Katowice 2007, s. 127-128, 131-133.

## 5. Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu przestrzeni społeczno-gospodarczej

Reformy, jakie dokonały się w ustroju państwowym w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku, znajdują swój wyraz we wszystkich zjawiskach zachodzących w państwie, zarówno w wymiarze politycznym, administracyjnym, jak i społecznym oraz gospodarczym. Szczególnie silne implikacje na sferę życia społeczno-gospodarczego zdaje się mieć gmina. W skali lokalnej kształtują się procesy rozwojowe, których ostateczny zasięg wykracza poza obszar danej jednostki.

W tym przekroju o rozwoju możemy mówić, kiedy zunifikowane działania wszystkich podmiotów działających w gminie zmierzają do kreowania i modernizowania warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego. W efekcie zaspokajany jest lokalny i ponadlokalny popyt, tworzone są nowe miejsca pracy, wzrasta liczba przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, powstają nowe usługi i dobra<sup>32</sup>. Wynikiem tych przeobrażeń są pozytywne zjawiska, ale też pojawiają się liczne problemy, z którymi samorząd musi się zmierzyć i im przeciwdziałać. Wyzwaniem są same struktury administracyjne, które przechodzą fazę rozrostu, a zjawisko to obserwujemy nie tylko w Polsce, ale i w zachodniej Europie oraz Stanach Zjednoczonych. Niezaprzeczalny wzrost znaczenia administracji publicznej<sup>33</sup> znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w liczbie zatrudnionych urzędników i wydatkach ponoszonych na ich utrzymanie<sup>34</sup>. Wyzwaniem dla j.s.t. są więc problemy występujące wewnątrz struktur administracji, np. łapówkarstwo, przeciągłość procedur, tzw. papierologia, opieszałość i brak kompetencji urzędników, słaba informatyzacja. Jednakże to nie wszystko – prawdziwe wyzwania czekają na zewnątrz, np. walka o przyciągnięcie inwestorów i zatrzymanie na miejscu tych, którzy już działają, a także problemy społeczne: walka z bezrobociem i patologiami społecznymi, urbanizacja, polepszanie jakości życia mieszkańców, a to wszystko w zgodzie z naturą i ideą zrównoważonego rozwoju.

Istnieje wiele czynników, które mają większe lub mniejsze znaczenie dla inwestora i osób prowadzących działalność gospodarczą. Wśród nich wymienia się: klimat gospodarczy, sprawność struktur administracji, chłonność rynku zbytu, obecność konkurencji, wykwalifikowaną siłę roboczą, rozwiniętą infrastrukturę itd. Jednostki samorządu terytorialnego mają w większym lub mniejszym zakresie możliwość oddziaływania na czynniki, które są szczególnie cenne dla inwestorów; zaliczana jest do nich infrastruktura, głównie techniczna. Władze lokalne mają więc olbrzymie znaczenie w przyciąganiu inwestycji, co ostatecznie przekłada się także na

<sup>32</sup> R. Bról, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 9-10 i n.

<sup>33</sup> Administracja samorządowa jest immanentną częścią administracji publicznej, obok administracji państwowej i administracji rządowej.

<sup>34</sup> Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 43-45.

rozwój lokalny<sup>35</sup>. Dużą barierą niestety jest brak ciągłości władzy. Kadencyjny charakter, jakkolwiek ceniony z punktu widzenia demokracji, w ostatecznym rozrachunku wydaje się mieć pejoratywny wydźwięk. Zbyt duża fluktuacja ekip rządzących przyczynia się do ciągłych zmian polityki i koncepcji rozwoju, co jest wynikiem odmiennych wizji przywódców politycznych. W ostatecznym rozrachunku ciągłe zmiany powodują rozpoczynanie pewnych inwestycji, niekończenie ich i wdrażanie nowych, czego efektem jest marnowanie środków. Dlatego olbrzymie znaczenie miała ostatnia reforma polskich finansów publicznych i wprowadzenie obowiązku przygotowania dokumentu, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa j.s.t., co gwarantuje ciągłość inwestycji i zadań pomimo kadencyjnego charakteru ekip rządzących. Inwestorzy mają więc większą pewność sytuacji<sup>36</sup>.

Na zakończenie warto podkreślić, że samorzady podlegają ciągłym zmianom i w zglobalizowanej gospodarce zagrożone są z jednej strony postępującą decentralizacją, rozrostem struktur, patologią administracji, z drugiej zaś problemami społecznymi o wymiarze lokalnym i regionalnym, począwszy od bezrobocia i enklaw ubóstwa, a skończywszy na niepokojach społecznych i obawach przed utratą tożsamości lokalnej i dziedzictwa kulturowego. Jakiegokolwiek próby przemian o charakterze administracyjno-ekonomicznym wywołują więc opór społeczności lokalnych. Wiele krajów Europy, w tym Polska, stoi w obliczu wzrastającej konkurencyjności, zarówno w skali makro-, jak i mikroregionów. Szczególnie obszary małe i słabo zaludnione stoją tu przed ogromnym wyzwaniem, aby w tym wyścigu nie zostać na przegranej pozycji i nie pogłębić już istniejących dysproporcji w rozwoju.

## Literatura

- Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Miąnowskiego, Warszawa 1928.
- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowana przez stronę polską w 1994 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607.
- Klein E., *Historia ustroju Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki od XVI do końca XX wieku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Kociemska-Pociecha H., *Samorząd terytorialny w wybranych krajach Unii Europejskiej i jego finansowanie*, [w:] D. Korenik (red.), *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.

<sup>35</sup> S. Korenik (red.), *Wprowadzenie do geografii politycznej i gospodarczej*, skrypt, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 1.

<sup>36</sup> Z. Strzelecki, wyd. cyt., s. 43-46.

- Kodeks Postępowania Administracyjnego z dnia 19 października 2000 r., DzU 2000, nr 98, poz. 1071.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Korenik S. (red.), *Wprowadzenie do geografii politycznej i gospodarczej*, skrypt, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościk, t. I, Ossolineum, Wrocław 1977.
- Ruśkowski E., Dolnicki B. (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Białystok, Katowice 2007.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1994.
- Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Tyszkiewicz E., *Modele organizacji terytorialnej samorządu w państwach Unii Europejskiej*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 807, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999.
- Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, DzU 1933, nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu, DzU 2001, nr 142, poz. 1592.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU 1998, nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002, nr 113, poz. 984.

## LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A NEW SUBJECT OF SPATIAL POLICY

**Summary:** Alongside with forming the economy based on knowledge and with intensifying globalization as well as changes of paradigm of economic development, we can also observe changes in space. These changes appear in the growth of part and the position of council powers. The existing economic, institutional, technological and social net in local, regional, national as well as international dimension creates new phenomena and frames for common actions. As a result of these complex processes a new subject of spatial policy appears, i.e. local self-government. The article tries to show the changes which occurred in the local self-government both in Poland and in chosen European Union countries. Its new role as a subject of spatial policy is presented. Consequently the existing, important systemic differences on the territories of individual states of the European Union are expressed.

**Keywords:** local self-government, space, social and economic development.