

Małgorzata MAŃKA-SZULIK  
Urząd Miejski w Zabrzu  
prezydent@um.zabrze.pl

## **SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO CZYNNIK ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO**

**Streszczenie.** Aktywizacja obywatelska, integracja społeczna i wyzwalanie przedsiębiorczości prowadzone z udziałem samorządu stanowiły ważny element w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Niekwestionowanym wkładem samorządu w rozwój gospodarczy okazało się także pozyskiwanie funduszy unijnych i wykonywanie działań inwestycyjnych przy wykorzystaniu środków zewnętrznych wspartym świadomą oraz długookresową polityką inwestycyjną z zaangażowaniem budżetów poszczególnych gmin. Dlatego realizacja ustawowych kompetencji przyznanych samorządom wraz z rozpoczęciem okresu transformacji ustrojowej przyczyniła się do rozwoju lokalnego oraz regionalnego w całym kraju.

**Słowa kluczowe:** samorząd, komunikacja, społeczeństwo obywatelskie, wspólnota lokalna, marketing terytorialny

## **LOCAL GOVERNMENT AS A FACTOR OF LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT**

**Summary.** Civic activation, social integration and entrepreneurship run with self-government participation were important element in building civic society. Indisputable input of self-government in economic development was obtaining EU funds and running investment activities based on external funding supported with aware and long-term investment policy with engagement of individual municipality budgets. That is why realization of competences given to self-government along with the beginning of transformation period contributed to local and regional development in the entire country.

**Keywords:** local government, communication, civic society, local community, territorial marketing

## 1. Samorządność w Polsce – ujęcie historyczne

Przekształcenia ustrojowe 1989 roku o skali ogólnopolskiej miały oczywiście również wymiar lokalny, czego symbolicznym zwieńczeniem były pierwsze wolne wybory do samorządów, które odbyły się 27 maja 1990 roku. Należy podkreślić, że „prawne podstawy ustroju samorządowego na szczeblu gminy zostały skonkretyzowane w 1990 roku. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie miała nowela konstytucyjna z 8 marca 1990 roku wprowadzająca postanowienia dotyczące samorządu terytorialnego, które zostały następnie rozwinięte w licznych aktach prawnych. Wśród nich zasadnicze znaczenie miała ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym. Po wydaniu tych aktów prawnych nastąpiło przywrócenie w Polsce dualizmu administracyjnego. W miejsce dotychczasowych organów jednolitej władzy państwowej powołano organy terytorialnej administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, począwszy od gminy, w 1990 roku. Jednocześnie ustalono podział zadań oraz kompetencji między administracją rządową a samorządem terytorialnym”<sup>1</sup>.

W aspekcie historycznym warto zaznaczyć, że dualizm w administracji wprowadzono jeszcze w 1944 roku, kiedy to „reaktywowano instytucje prawno-administracyjne pochodzące z okresu międzywojennego. Prawnym wyrazem tych decyzji były dekrety PKWN”<sup>2</sup>. Dekrety te wydano 21 sierpnia 1944 roku oraz 23 listopada 1944 roku. Następnie w Polsce nastął czas minimalizującego znaczenie struktur i interesów lokalnych systemu autorytarnego, który zlikwidował samorząd terytorialny ustawą z 20 marca 1950 roku<sup>3</sup>, wprowadzając w jego miejsce instytucję rad narodowych.

Okres transformacji ustrojowej pozwolił na tworzenie zupełnie nowych rozwiązań prawnych w ramach samorządu ugruntowanych następnie przez Małą Konstytucję z 1992 roku, w której m.in. ustalono, że „jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne”<sup>4</sup>. Tak więc pluralistyczna konstrukcja systemowa „zakłada wyodrębnienie polityczno-prawne i organizacyjne interesów lokalnych pod postacią instytucji-struktur, które ogólnie są określane mianem samorządu terytorialnego. Oznacza ona nadanie wspólnotom lokalnym charakteru korporacji, związków obywateli zamieszkujących wyróżnioną granicami podziału terytorialnego przestrzeń, określonego statusu prawno-

<sup>1</sup> Kallas M.: Historia ustroju Polski. PWN, Warszawa 2009, s. 398 i 399.

<sup>2</sup> Witkowski W.: Historia administracji w Polsce 1764-1989. PWN, Warszawa 2012, s. 432.

<sup>3</sup> Utworzono wówczas „rady narodowe, jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach”. Art. 1 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. DzU 1950, nr 14, poz. 130.

<sup>4</sup> Chruściak R.: Mała Konstytucja z 1992 roku. „Przegląd Sejmowy”, nr 5 (87), 2007, s. 108.

politycznego. Jest to równoznaczne z uznaniem zasady wielości podmiotów władztwa publicznego i stanowi wyraźne odejście od układu monocentrycznego”<sup>5</sup>.

Samorządy zyskały znaczną, wyraźnie zaznaczoną i trwałą autonomię, czego wyrazem stała się „zasada samodzielności wynikająca z art. 16 ust. 2 i art. 165 konstytucji, w której określono zgodnie z tymi przepisami, iż jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne, a samodzielność podlega ochronie sądowej. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, konstytucyjnie przyznana, jest wyrazem roli samorządu w systemie władz publicznych. Konsekwencją przyznania jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej jest kolejna norma konstytucyjna, stanowiąca o przysługiwaniu prawa własności i innych praw majątkowych”<sup>6</sup>. Samorząd znajdujący oparcie w przepisach konstytucyjnych i ustawowych mógł więc w Polsce okresu przemian ustrojowych pełnić swoje funkcje, stając się, zgodnie z obowiązującą zasadą subsydiarności, strukturą ułatwiającą tworzenie społeczeństwa obywatelskiego. Reforma samorządu, zakończona w 1998 roku przez rząd premiera Jerzego Buzka wprowadzeniem trójszczeblowego podziału władzy samorządowej, jest oceniana jako najbardziej efektywna modyfikacja ustrojowa w Polsce.

## 2. Pojęcie samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny, wypełniając przypisane prawem funkcje, stanowi strukturę, która w najpełniejszy sposób umożliwia rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Należy zaznaczyć, że samorząd „to wykonywanie zadań publicznych w sposób zdecentralizowany, na własną odpowiedzialność, przez odrębne w stosunku do administracji rządowej podmioty”<sup>7</sup>. Podmiotem samorządu jest społeczność lokalna, która zamieszkując dane terytorium, tworzy wspólnotę dążącą do zabezpieczenia swoich interesów, które są istotne w wymiarze lokalnym. W tym ujęciu „gmina z mocy ustawy tworzy wspólnotę samorządową, której miejscowym wyznacznikiem jest odpowiednie terytorium. Jest to wspólnota o charakterze przymusowym, bowiem wszystkie osoby, czy to zamieszkujące stale na jej terenie, czy też przebywające w gminie chwilowo, są zobowiązane do podporządkowania się prawu stanowionemu przez organy uchwałodawcze gmin”<sup>8</sup>. Włączenie się w działalność samorządu

<sup>5</sup> Ferens A.: Transformacja systemu władzy lokalnej w Polsce. Próba identyfikacji zasadniczych tendencji, [w:] Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994, s. 219 i 220.

<sup>6</sup> Stankiewicz W.: Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90., [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i Europie (doświadczenia i nowe wyzwania), red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 59.

<sup>7</sup> Dąbrowski M.: Konstytucyjna zasada decentralizacji administracji publicznej a administracja rządowa, [w:] Administracja rządowa w Polsce, red. M. Chmaj, Difin, Warszawa 2012, s. 14.

<sup>8</sup> Jaeschke A.: Ustrój samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej (stan prawny na 1 stycznia 1999 roku), [w:] Co znaczył i znaczy samorząd, red. A. Jaeschke, M. Mikołajczyk, Wyd. Naukowe AP, Kraków 2000, s. 51.

pozwała ponadto na zaangażowanie mieszkańców w przedsięwzięcia komunalne będące wyrazem odpowiedzialności za sytuację panującą na terenie gminy, powiatu czy województwa.

Pojęcie samorządu lokalnego zostało zdefiniowane m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Zawiera ona następujące sformułowanie: „przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych”, a opisane prawo „jest pełnione przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają”<sup>9</sup>. Europejska Karta Samorządu Lokalnego precyzuje, że zasada samorządu lokalnego powinna być uznana przez prawo krajowe, a w miarę możliwości ma mieć zakotwiczenie konstytucyjne. Prawo też ustala kompetencje wspólnot lokalnych, udzielając im swobody w wypełnianiu zadań oraz w niektórych przypadkach ograniczając zasięg samorządu. Samorząd ten winien móc we własnym zakresie określać struktury administracyjne, aby możliwe było skuteczne zarządzanie powierzonymi mu zasobami. Wszelka kontrola jego działalności musi wynikać z przepisów prawa i powinna dążyć do zapewnienia poszanowania praworządności oraz zasad konstytucyjnych. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego zasoby finansowe wspólnot lokalnych mają być proporcjonalne do przewidzianych prawem kompetencji, a przynajmniej część zasobów finansowych ma pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których poziom mogą w granicach określonych przepisami ustalać same wspólnoty. Samorządom zostało też zagwarantowane prawo współpracy, a także zrzeszania się z innymi wspólnotami lokalnymi w celu zabezpieczania swoich interesów. Wreszcie w celu zapewnienia właściwego korzystania z przyznaných uprawnień została samorządom zagwarantowana ochrona prawna.

### **3. Prawne regulacje działalności samorządów**

Samorząd funkcjonuje w przestrzeni społecznej, a „najważniejszą konsekwencją społecznego charakteru administracji publicznej jest fakt, że pełniąc funkcję regulatora współżycia społecznego, w pierwszej kolejności powinna być ona ukierunkowana na zabezpieczenie interesu publicznego”<sup>10</sup>. W Polsce przepisy konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego stanowią, że wykonuje on zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych. Ustalają jednocześnie gminę jako podstawową jednostkę

---

<sup>9</sup> Art. 3 pkt. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. DzU z 1994 roku, nr 124, poz. 607.

<sup>10</sup> Moźdzeń-Marcinkowski M.: Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 19.

samorządu terytorialnego, przyznając jej osobowość prawną. Gwarantują zarazem samodzielność, która podlega ochronie sądowej. Sfera zadań publicznych wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego została skategoryzowana na zadania własne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej oraz zadania zlecone, wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa. Natomiast ewentualne spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej mają rozstrzygać sądy administracyjne. Konstytucja zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań przy uwzględnieniu zasady, że zmiany zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Wymienione zadania są wykonywane za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Konstytucja precyzuje, że wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, a zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. W ustawie zasadniczej zapisano też, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Dochody jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca podzielił na dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Zaznaczył jednocześnie, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie<sup>11</sup>.

Analizując prawne aspekty działalności samorządu, warto zwrócić uwagę na uwarunkowania legislacyjne szczebla międzynarodowego oddziałujące na jego funkcjonowanie. Jak pisze Andrzej K. Piasecki: „samorząd terytorialny w Europie nie jest tylko wewnętrznym elementem ustrojowym poszczególnych państw, ale również podmiotem prawnomiędzynarodowym. Podmiotowość wspólnot terytorialnych wzmacnia ich współpraca na forum europejskim, co jest regulowane przez konwencje międzynarodowe. Jedną z pierwszych była sporządzona w 1980 r. tzw. Konwencja Madrycka, czyli Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi. W 1981 r. powstała Europejska Karta Regionów Przygranicznych i Transgranicznych (zmodyfikowana w 1995 r.). Dla jednostek samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie ma Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) przyjęta przez Radę Europy w 1985 r. i wprowadzona w życie trzy lata później. Jej celem jest współdziałanie państw w rozwiązywaniu spraw lokalnych na drodze demokratycznej, przy

---

<sup>11</sup> Istotę samorządu w Polsce określono na podstawie zapisów artykułów od 163. do 172. Konstytucji RP, stanowiących rozdział VII poświęcony samorządowi terytorialnemu. Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. Źródło: DzU z 1997 roku, nr 78, poz. 483.

zaznaczeniu odmienności każdego z nich. Postanowienia Karty są ogólne, ale uwzględniają też specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe i odrębność zarządu lokalnego”<sup>12</sup>.

W skali międzynarodowej wspomniana Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL – ang. European Charter of Local Self-government) jest jednym z dwóch, oprócz Światowej Deklaracji Samorządu Terytorialnego<sup>13</sup>, aktów prawnych regulujących status samorządu terytorialnego. Dokument, podzielony na trzy części złożone z 18 artykułów, odnosi się do roli i funkcjonowania samorządu terytorialnego w procesie budowania Europy wspartej o demokrację i decentralizację. Andrzej K. Piasecki zwraca także uwagę na akty prawne, które w założeniu nie odnoszą się bezpośrednio do samorządu terytorialnego, lecz zostały ratyfikowane przez poszczególne państwa europejskie. Wśród nich wymienia: traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) oraz m.in. Europejską Kartę Społeczną (1961), Europejską Kartę Regionalizacji (1988), Europejską Kartę Języków Regionalnych i Mniejszościowych (1992), Europejską Kartę Obszarów Wiejskich (1996). Zgodnie z przytoczonymi przepisami oraz w świetle „polskich ustaw samorządowych mieszkańcy gminy, powiatu, województwa tworzą wspólnotę samorządową. Mieszkańcy decydują o realizacji zadań administracyjnych samodzielnie i w ustawowym zakresie. Pod tym względem samorząd stanowi więc przymusową korporację prawa publicznego”<sup>14</sup>, której przedmiotem jest wykonywanie zadań administracji publicznej.

Należy także pamiętać o konsekwencjach dla samorządów wynikających z procesu integracji europejskiej, który oznacza „w zasadzie dwa wzajemnie powiązane procesy. Po pierwsze proces delegowania określonych uprawnień w zakresie kształtowania polityk sektoralnych (policy competences) na poziom transnarodowy. W ten sposób dąży się do osiągnięcia pewnych celów po wprowadzeniu w życie konkretnych rozstrzygnięć typu regulacyjnego. Po drugie chodzi o proces kształtowania instytucji, wyposażonych w uprawnienia legislacyjne, wykonawcze i sądowe”<sup>15</sup>. Wśród skutków politycznych, gospodarczych i społecznych wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej warto wskazać na – wyjątkowo istotne z punktu widzenia samorządów lokalnych – stymulowanie aktywności obywatelskiej. Faktem jest bowiem, że „bardzo ważnym czynnikiem związanym

---

<sup>12</sup> Piasecki A.K.: Wprowadzenie, [w:] Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich, red. A.K. Piasecki, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis (72). Studia Politologia IV”, Kraków 2010, s. 3.

<sup>13</sup> Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego została uchwalona na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych, który odbywał się od 22 do 26 września 1985 roku w Rio de Janeiro. Zawiera ona zbiór zasad określających funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a w tym jego definicję określającą, że „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1) oraz że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej (art. 1 i 3 ust. 3)”. Źródło: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>14</sup> Piasecki A.K.: Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne. PWN, Warszawa 2009, s. 30.

<sup>15</sup> Antoszewski A., Herbut R.: Systemy polityczne współczesnej Europy. PWN, Warszawa 2006, s. 307.

z edukacją europejską w skali ogólnopolskiej jest rozwój organizacji pozarządowych”<sup>16</sup>. Na zakończenie trzeba dodać, że rezultatem najpierw stowarzyszenia Polski z Unią Europejską, a potem wejścia kraju w struktury unijne było również zobowiązanie się do przestrzegania umów międzynarodowych, w tym również takich, które dotyczą sfery komunikowania społecznego<sup>17</sup>, a samorząd musi je uwzględniać jako podmiot aktywnie, choć w zróżnicowanym stopniu może uczestniczyć w kształtowaniu rynku medialnego w przestrzeni lokalnej.

#### 4. Przywracanie samorządności w Polsce

Po 1989 roku gruntownej i radykalnej zmianie uległy przepisy prawa, co uruchomiło kolejne przekształcenia w sposobie myślenia i postrzegania rzeczywistości politycznej, społecznej, gospodarczej oraz medialnej. Na znaczeniu zyskała też opinia publiczna. Jej kształtowanie – inaczej niż w czasach PRL-u – umożliwiało realny, pokojowy i zatwierdzony regułami demokracji wpływ na sytuację kraju. Ujęcie normatywne wymaga, aby opinia publiczna „legitymizowała instytucje polityczne i funkcjonowanie demokracji. Warunkiem niezbędnym jest w tym procesie swoboda w wyrażaniu myśli i poglądów, publiczna analiza treści procesów politycznych. Jednocześnie opinia publiczna jest empirycznie opisywalna i rozpoznawalna, dzięki czemu zawiera w sobie potencjał krytyki. Tylko systemy niedemokratyczne mogą ignorować ten potencjał i tym samym negować rolę opinii publicznej”<sup>18</sup>. W tym kontekście należy wyraźnie podkreślić, że „głębokie, systemowe przeobrażenia ustroju politycznego zaowocowały między innymi pojawieniem się nowych bądź znacząco zrekonstruowanych licznych instytucji i mechanizmów władzy publicznej. Wśród nich, w Polsce, na szczególną uwagę zasługuje samorząd terytorialny, który jest typowym przykładem instytucji mającej bogatą historię i tradycje, ale jednocześnie – we współczesnych warunkach – będącą daleko bardziej niż w przeszłości tak ważnym ogniwem systemu władzy w państwie”<sup>19</sup>.

Wprowadzenie samorządu terytorialnego traktowanego jako zdecentralizowany związek publicznoprawny powołany do wykonywania określonych przepisami zadań administracji publicznej „było w Polsce jednym z niezbędnych warunków realizacji transformacji

<sup>16</sup> Czachór Z.: Integracja Polski z Unią Europejską w debacie publicznej. Podstawy refleksji i analizy, [w:] Polska pięć lat w Unii Europejskiej, red. S. Konopacki, Ibidem, Łódź 2009, s. 98.

<sup>17</sup> Wśród umów międzynarodowych odnoszących się do sfery komunikowania społecznego, a przyjmowanych przez Polskę w związku z procesem integracji europejskiej można wymienić m.in. Europejską konwencję o telewizji ponadgranicznej (DzU z 1995 roku, nr 32, poz. 160) czy Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (DzU z 1996 roku, nr 32, poz. 143).

<sup>18</sup> Michalczyk S.: Demokracja medialna. Teoretyczna analiza problemu. Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 165.

<sup>19</sup> Lutrzykowski A., Legiędź-Gałużka M.: „Wspólnota samorządowa” czy „społeczność lokalna” (regionalna)? Spór nie tylko semantyczny, [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania), red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 33.

gospodarki w kierunku jej urynkowania. Decentralizacja wiąże się z przeniesieniem części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli. Istota decentralizacji polega więc na wyposażeniu organów niższego szczebla w określoną sferę samodzielności, przy równoczesnym ograniczaniu dopuszczalności ingerowania przez organy szczebla wyższego w dziedzinę działalności uprzednio przekazanej<sup>20</sup>. Dlatego samorząd stanowi podstawowy organ władzy publicznej, którego kompetencje precyzyjnie regulują przepisy prawa.

Szczególnie mocno warto więc raz jeszcze podkreślić znaczenie zmian legislacyjnych, które umożliwiły prowadzenie wszechstronnej działalności przez samorządy. Ustawą z 8 marca 1990 roku<sup>21</sup> nadano im również samodzielność w gospodarce finansowej. Ustawa ta „będąca jednym z fundamentów nowej polskiej rzeczywistości politycznej i gospodarczej odrodziła władze gminne, czyniąc z nich rzeczywistych gospodarzy powierzonego im obszaru. To one są teraz odpowiedzialne za warunki działalności różnych grup użytkowników miasta i w ogólnym sensie podlega im wszystko to, co dotyczy najbliższych relacji (tak przestrzennie, jak i kompetencyjnie), w jakie podmioty te wchodząc w codziennym funkcjonowaniu<sup>22</sup>. W ustawie uregulowano kwestię kompetencji władz gminy, zakresu działania i zadań, a także ustalono sprawy dotyczące m.in. aktów prawa miejscowego, gospodarki finansowej, mienia komunalnego oraz sprecyzowano nadzór nad działalnością gminy. Dlatego też „rewolucyjny skok w samorządności w 1990 roku oznaczał dopełnienie gruntownych reform ustrojowych, politycznych, społecznych i gospodarczych. Wprawdzie reforma samorządowa nie odcisnęła się tak wyraziście w świadomości Polaków, jak np. plan Balcerowicza, ale w historii wspólnot lokalnych to właśnie rok 1990, a nie 1989, oznaczał prawdziwy przełom<sup>23</sup>”.

Z politologicznego i historycznego punktu widzenia należy stwierdzić, że rząd Tadeusza Mazowieckiego oraz Sejm kontraktowy zyskały uznanie ze względu na rangę i zakres prac legislacyjnych umacniających przemiany demokratyczne, a „symboliczny powrót do ciągłości z przedwojenną, suwerenną Polską nastąpił 22 grudnia 1990 roku, kiedy zaprzysiężonemu, nowemu prezydentowi Lechowi Wałęsie, wybranemu już w wolnych wyborach powszechnych, przekazał insygnia władzy ostatni prezydent RP na uchodźctwie – Ryszard Kaczorowski<sup>24</sup>. Wśród wielu zainicjowanych wówczas przemian niektóre przyniosły rzeczywiste, trwałe i istotne dla społeczeństwa skutki. Na pewno do przekształceń ustrojowych utrwalających demokratyczny model państwa należy zaliczyć reaktywację samorządu terytorialnego. Praktyczna realizacja zasady pomocniczości pozwoliła członkom

<sup>20</sup> Jastrzębska M.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 13.

<sup>21</sup> Kształt nowego modelu samorządności w Polsce określiła Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym. DzU z 1990 roku, nr 16, poz. 95. Finalizacja reformy samorządu i wprowadzenie jego trójstopniowego podziału przyniosły korektę tej nazwy na „ustawę o samorządzie gminnym”, którą wprowadziła Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. DzU z 1998 roku, nr 162, poz. 1126.

<sup>22</sup> Czornik M.: *Promocja miasta*. Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2005, s. 35.

<sup>23</sup> Piasecki A.K.: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, op.cit., s. 385.

<sup>24</sup> Kaczmarek R.: *Historia Polski 1914-1989*. PWN, Warszawa 2010, s. 843.



wspólnot samorządowych na podejmowanie odpowiedzialności za formę i sposób zabezpieczania ich potrzeb w przestrzeni lokalnej. Ważnym osiągnięciem był zarazem fakt, że powstałe struktury nie tylko zajmowały się sprawowaniem zarządu, lecz także z racji osadzenia w realiach gminy mogły ułatwiać wyzwalanie aktywności obywatelskiej. Na marginesie warto zauważyć, że przeprowadzona znacznie później, bo w 1998 roku, reforma polegająca na przywróceniu powiatów jako pośredniego szczebla administracji publicznej także mimo „dużej liczby błędów i niedociągnięć w porównaniu z innymi reformami z tego okresu może być traktowana jako sukces transformacji ustrojowej Polski”<sup>25</sup>. W rezultacie stworzono system, który – przynajmniej w założeniu – powinien w skali gminy oraz powiatu „opierać się na kilku podstawowych zasadach: przyjaznym nastawieniu do obywateli – klientów urzędu, rozwoju umiejętności pracowników zgodnie z wymogami klientów urzędu, przejrzystości struktury i procedur działania oraz określeniu czynników wpływających na jakość usług”<sup>26</sup>. Reformę samorządową można więc z perspektywy czasu ocenić jako jedno z tych przedsięwzięć, które w Polsce zostało konsekwentnie przeprowadzone, a w wymiarze społecznym przyniosło trwałe i korzystne wyniki.

## 5. Wpływ samorządu na rozwój lokalny i regionalny

W rozważaniach na temat znaczenia i funkcji samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że zmiany ustrojowe zapoczątkowały proces głębszych przeobrażeń politycznych, społecznych i kulturowych wraz z potrzebą i możliwością samostanowienia mieszkańców również na poziomie lokalnym. Prawne usankcjonowanie pozycji samorządów stworzyło warunki do ulokowania właśnie w tym obszarze przejawów zaangażowania obywateli w kształtowanie rzeczywistości wewnątrz wspólnot lokalnych. Można też zauważyć, że „od momentu rozpoczęcia procesu reformowania administracji, na poszczególne etapy wdrażania reform administracyjnych miały wpływ różne kategorie czynników. Pierwszy etap reformy, uwieńczony stworzeniem samorządnych gmin, był uwarunkowany przede wszystkim czynnikami o charakterze ideologicznym i politycznym. Natomiast u podstaw reformy administracji publicznej z 1998 roku leżały w dużej mierze czynniki ekonomiczne i społeczne, w mniejszym zaś stopniu polityczne, które wspólnie określiły zasadniczą przesłankę tej reformy – decentralizację administracji publicznej”<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Sienkiewicz M.W.: Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja. Wyd. UMCS, Lublin 2011, s. 416.

<sup>26</sup> Buchacz T., Wysocki S.: Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia, [w:] Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, red. J. Czaputowicz, PWN, Warszawa 2008, s. 205.

<sup>27</sup> Sienkiewicz M.W.: Samorząd powiatowy w Polsce, op.cit., s. 413.

Nadanie samorządom podmiotowości uczyniło je narzędziem służącym efektywnemu wyzwaniu potencjału społecznego gmin, powiatów i województw. Dążenie do aktywizacji obywateli przez podejmowanie współodpowiedzialności za rozwój swojej dzielnicy czy osiedla, miasta bądź województwa stało się czynnikiem stymulującym rozwój regionalny. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że „priorytetowym zadaniem samorządu województwa jest określenie strategii rozwoju oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa”<sup>28</sup>. Na podstawie strategii rozwoju województwa tworzone są podobne dokumenty planistyczne na szczeblu gmin i powiatów. Dotyczą one m.in. ubiegania się o dofinansowywanie zadań publicznych. W ramach jednostek samorządu terytorialnego powstały bowiem komórki wyspecjalizowane w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych. Przygotowywanie zgodnych z procedurami aplikacji, efektywne gospodarowanie środkami finansowymi oraz właściwe rozliczanie zrealizowanych projektów stało się wyjątkowym czynnikiem rozwojowym w przypadku korzystania ze wsparcia zapewnianego w badanym okresie przez Unię Europejską oraz środków dystrybuowanych za pośrednictwem programów przeznaczonych dla poszczególnych projektów. Należy w tym przypadku szczególnie docenić skuteczność samorządów, ponieważ „sprostanie przez jednostki samorządu terytorialnego potrzebom inwestycyjnym i wymogom finansowania rozwoju ze środków unijnych, mimo poprawiającej się ich ogólnej sytuacji finansowej, napotyka na wiele barier. Aktualne regulacje prawne, choć wprowadzają istotne i potrzebne modyfikacje w systemie absorpcji, nie wyeliminowały wielu jego mankamentów. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest duża ogólnikowość regulacji ustawowych i przerzucanie ciężaru odpowiedzialności za stworzenie właściwego systemu na organy wykonawcze różnych szczebli oraz utrzymywanie dużego zakresu uznaniowości podejmowanych rozstrzygnięć”<sup>29</sup>.

Samorząd, wypełniając zadania z obszaru administracji, mógł wykorzystywać środki finansowe oraz miał zdolność organizacyjną do podejmowania inicjatyw służących integracji mieszkańców wokół wartości istotnych dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Dzieje się tak już od etapu koncepcji wykonania danego przedsięwzięcia, ponieważ „partycypacja w planowaniu przejawia się poprzez udział w tym procesie różnego rodzaju rad, zespołów ekspertów i podobnych gremiów. Obok tego pewną rolę w procesach planowania spełniają różnego rodzaju inicjatywy (wnioski) obywatelskie”<sup>30</sup>. Zadaniem samorządu stała się także promocja uwzględniająca prowadzenie marketingu terytorialnego, której celem jest tworzenie marki miejskiej ułatwiającej pozyskiwanie dla dobra całej wspólnoty samorządowej – w zależności od przyjętej strategii – inwestorów, turystów, naukowców, konsumentów produktu kulturalnego gminy itd. W ten sposób inicjatywy o charakterze lokalnym

<sup>28</sup> Wlazlak K.: *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 195.

<sup>29</sup> Kornberger-Sokołowska E.: *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, Warszawa 2007. Referat wygłoszony 25 kwietnia 2007 roku podczas seminaryjnego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, którego tematem było: „Pozyskiwanie i wykorzystanie środków europejskich”. Źródło: <http://www.nik.gov.pl> [dostęp 20 sierpnia 2013 roku].

<sup>30</sup> Knosala E.: *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 159.

i regionalnym zyskują na znaczeniu oraz popularności w skali całego kraju, a niekiedy nawet zyskują rozpoznawalność poza jego granicami. Oczywiście nie można pominąć negatywnych aspektów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie jak inne struktury administracji publicznej samorząd jest narażony na problemy związane z niedopełnianiem obowiązków, zaniechaniem wykonania czynności przewidzianych prawem, realizowaniem ich w sposób niezgodny z przepisami czy w skrajnych przypadkach z nadużyciami władzy, ponieważ „sytuacje, w których posiadane prerogatywy lub zajmowane stanowiska wykorzystywane są przez osoby pełniące funkcje publiczne ze szkodą dla interesu publicznego, nie ominęły społeczności lokalnych i regionalnych”<sup>31</sup>. Trzeba jednak przyznać, że działalność prowadzona przez organy nadzoru oraz samokontrola JST skutecznie przeciwdziałają takim zagrożeniom, a uprawnieni do głosowania mieszkańcy gminy mają przynajmniej raz na cztery lata możliwość przeprowadzenia weryfikacji osiągnięć władz samorządowych w stosunku do składanych przed wyborami obietnic.

Jednostki samorządu terytorialnego – oczywiście z różnym skutkiem – w celu poprawy efektywności swoich działań w wymiarze społecznym wykorzystują środki masowego przekazu, co szczegółowo omówię w dalszej części artykułu. Niezależnie od kontrowersji wokół funkcjonowania mediów samorządowych oraz zaangażowania administracji terenowej w przedsięwzięcia informacyjne i reklamowe faktem jest, że to właśnie samorząd także w tym obszarze stworzył bogatą ofertę dywersyfikująca formy pozyskiwania przez mieszkańców wiadomości o sprawach ważnych w wymiarze lokalnym. W przypadku samorządów również na znaczeniu zyskało komunikowanie polityczne, które „zajmuje się formułowaniem oferty politycznej i przekonywaniem do jej słuszności, opierając się na technikach marketingowych. Komunikowanie publiczne, poprzez wybory, pozwala obywatelom determinować, zgodnie z własnymi orientacjami, zakres oferty publicznej, organizację i odpowiedzialność instytucji, na których ciąży realizacja ogólnego interesu społecznego”<sup>32</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą przyczynić się także do wzrostu potencjału regionalnego dzięki bezpośredniej oraz sformalizowanej współpracy samorządów (porozumienia i związki międzygminne), a także współdziałaniu z gminami oraz innymi podmiotami na zasadzie dążenia do osiągnięcia celów ważnych dla mieszkańców danego obszaru (np. aglomeracji). Po badaniu wykonanym na zlecenie Śląskiego Urzędu Marszałkowskiego w Katowicach rekomendowano właśnie „prowadzenie działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych przełamujących uprzedzenia i zachęcających do współpracy, skierowanych do potencjalnych partnerów: publicznych i niepublicznych instytucji kultury, przedsiębiorstw kreatywnych, a także władz lokalnych, instytucji otoczenia

---

<sup>31</sup> Koniuszewska E.: Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu w ustrojowym prawie administracyjnym. Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 227.

<sup>32</sup> Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R.: Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie. Astrum, Wrocław 2002, s. 23.

biznesu i środowisk nauki”<sup>33</sup>. Współpraca samorządów z otoczeniem kategoryzowanym jako m.in. społeczne, naukowe, kulturalne, sportowe, gospodarcze przynosi mniej lub bardziej zauważalne efekty dzięki skali i natężeniu takiej działalności.

Z naciskiem trzeba zauważyć, że „pozytywna ocena funkcjonowania reaktywowanego z początkiem okresu transformacji ustrojowej samorządu gminnego w Polsce, przeprowadzona powszechnie na gruncie nauki i praktyki, stanowiła podstawową przesłankę o konieczności dalszej rozbudowy struktur samorządowych”<sup>34</sup>. Pozytywną rolę administracji terenowej w odbiorze społecznym potwierdzają także wyniki badań opinii publicznej dotyczących postrzegania samorządów, w których przeważająca część respondentów rozwój gminy bądź miasta wiązała właśnie z działalnością samorządów. Mianowicie w przypadku badań „Oceny działalności i sposobu finansowania samorządów” przeprowadzonych w 2013 roku taki pogląd wyraziło aż 66 proc. respondentów<sup>35</sup>. Społeczne postrzeganie funkcjonowania samorządów najlepiej też oddaje utrzymująca się na stabilnym poziomie frekwencja w wyborach do rad gmin. W 1990 roku wynosiła ona 42,3 proc., a w 2010 roku osiągnęła w skali całego kraju poziom 47,3 proc<sup>36</sup>.

Autorka jest prezydentem Zabrzea i przewodniczącą Zarządu Górnośląskiego Związku Metropolitalnego.

## Bibliografia

1. Antoszewski A., Herbut R.: Systemy polityczne współczesnej Europy. PWN, Warszawa 2006.
2. Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R.: Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie. Astrum, Wrocław 2002.
3. Jastrzębska M.: Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
4. Kallas M.: Historia ustroju Polski. PWN, Warszawa 2009.
5. Knosala E.: Zarys teorii decyzji w nauce administracji. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

---

<sup>33</sup> Badanie było współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w obrębie projektu pt. „Strategiczne zarządzanie zmianami – nowe czynniki rozwoju województwa śląskiego w kontekście stanu i kierunków rozwoju regionalnego rynku pracy”. Raport końcowy: „Analiza potencjału rozwojowego funkcji metropolitalnych obszarów aglomeracji miejskich województwa śląskiego, będących ośrodkami wzrostu gospodarczego województwa śląskiego w kontekście procesów zachodzących na regionalnym rynku pracy – kultura i przemysły kreatywne”. Katowice 2012, s. 193.

<sup>34</sup> Kornberger-Sokołowska E.: Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. A. Liber, LexisNexis Polska, Warszawa 2001, s. 15.

<sup>35</sup> Projekt badawczy Ocena działalności i sposobu finansowania samorządów metodą wywiadu telefonicznego CATI wykonała w maju 2013 roku firma PBS Sp. z o.o. na zlecenie Związku Miast Polskich na próbie 1600 respondentów w całym kraju.

<sup>36</sup> Materiały upowszechniane przez Ośrodek Statystyki Samorządów Terytorialnych, zgromadzone na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego pod adresem <http://www.stat.gov.pl> [dostęp 20 sierpnia 2013 roku].

6. Koniuszewska E.: Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu w ustrojowym prawie administracyjnym. Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
7. Kornberger-Sokołowska E.: Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. A. Liber, LexisNexis Polska, Warszawa 2001.
8. Michalczyk S.: Demokracja medialna. Teoretyczna analiza problemu. Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2010.
9. Możdżeń-Marcinkowski M.: Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego. Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
10. Piasecki A.K.: Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne. PWN, Warszawa 2009.
11. Sienkiewicz M.W.: Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja. Wyd. UMCS, Lublin 2011.
12. Witkowski W.: Historia administracji w Polsce 1764-1989. PWN, Warszawa 2012.
13. Właźlak K.: Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

### **Abstract**

By performing its tasks, local government contributes to activation and integration of local communities, development of infrastructure used for securing residents' needs, increasing investment attractiveness and also creating civic society. Thanks to the local government, local initiatives become increasingly important nationwide. Such an example is "GUIDO" Monumental Coal Mine in Zabrze which is a part of Industrial Monuments Route of the Silesian Voivodeship which encourages hundreds of thousand tourists to visit Silesian Voivodeship and Zabrze. Local government after a quarter of a century of its operation from the first free elections on 27 May 1990 turned out to be a mobile structure which effectively and clearly influences local and regional development.