

Ekonomia

Samorząd terytorialny w Polsce

Ustrój ekonomiczny

Marek Wojciechowski



Samorząd terytorialny w Polsce

Ustrój ekonomiczny



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Samorząd terytorialny w Polsce

Ustrój ekonomiczny

Marek Wojciechowski

Marek Wojciechowski – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Finansów, Katedra Finansów Publicznych
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENT

Danuta Strahl

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

REDAKCJA

Dominika Rafa

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

Michał Olewnik

PROJEKT OKŁADKI

AGENT PR

Michał Olewnik

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos/JJFarquitectos

© Copyright by Marek Wojciechowski, Łódź–Kraków 2020

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź–Kraków 2020

© Copyright for this edition by AGENT PR, Łódź–Kraków 2020

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10103.20.0.M

Ark. wyd. 11,0; ark. druk. 10,0

ISBN 978-83-8220-443-8

e-ISBN 978-83-8220-444-5

ISBN AGENT PR 978-83-64462-80-1

<https://doi.org/10.18778/8220-443-8>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

Dla mojej córki Heleny

Spis treści

Wprowadzenie	9
Rozdział 1	
Natura samorządu terytorialnego	19
1.1. Istota i struktura samorządu	19
1.2. Wartości i cele samorządu	24
1.3. Kategoria interesu publicznego	28
1.4. Wymiary samorządu	32
1.5. Synteza rozważań	35
Rozdział 2	
Organizacja i szczeblowość samorządu	37
2.1. Samorząd w podziale administracyjnym kraju	37
2.2. Kwestia wielkości samorządu	42
2.3. Samodzielność decyzyjna	47
2.4. Potrzeba zmian strukturalnych	50
2.5. Synteza rozważań	55
Rozdział 3	
Przedmiot działania samorządu	57
3.1. Zakres i struktura zadań publicznych	57
3.2. Specyfika użyteczności publicznej	60
3.3. Formy realizacji zadań	66
3.4. Procesy gospodarowania i zarządzania	73
3.5. Synteza rozważań	78
Rozdział 4	
Rola władz i administracji w samorządzie	81
4.1. Mieszkańcy jako suweren i właściciele	81
4.2. Funkcje i zadania organu stanowiącego	83
4.3. Funkcje i zadania organu wykonawczego	89
4.4. Najbliższe otoczenie władz	95
4.5. Synteza rozważań	98

Rozdział 5

Ekonomiczny charakter samorządu **101**

5.1. Samorząd jako podmiot gospodarczy 101

5.2. Świadczenie usług publicznych 104

5.3. Stymulowanie wzrostu gospodarczego 107

5.4. Problem efektywności 111

5.5. Synteza rozważań 117

Zakończenie 121

Piśmiennictwo 133

Wykaz rysunków i tabel 145

Aneks 147

Gmina to jedyny związek, który posiada tak bardzo naturalny charakter, że powstaje samorzutnie wszędzie tam, gdzie gromadzą się ludzie
(Alexis de Tocqueville)

Wprowadzenie

Sformułowanie problemu

W życiu człowieka, szczególne miejsce zajmuje wspólnota, organizująca przestrzeń publiczną dla jego bytowania i rozwoju. Wspólnota wyodrębniła się na pewnym etapie rozwoju społecznego, kształtując warunki życia jednostki i ich zbiorowości. Nie jest zatem obojętne dla członków wspólnoty, jak jest zorganizowana, kto nią kieruje, jakie problemy należy rozwiązać dla zapewnienia bezpieczeństwa osobistego, ekonomicznego i społecznego. W Polsce po transformacji ustrojowej kolejne ekipy rządowe – z różnym powodzeniem – dokonywały zmian w sferze gospodarczej i społecznej dla poprawy warunków życia ludzi. Przyczyna rozpoczęcia pozytywnych zmian leży zawsze w obszarze polityki i jej mechanizmów, ponieważ politycy określają warunki i zasady funkcjonowania w gospodarce¹. We wspólnocie (samorządzie) źródła problemów leżą w różnych obszarach, a ich korzenie tkwią głównie w rozwiązaniach prawnych. Skuteczność w rozwiązywaniu problemów wynika nie tylko z wielkości (szczupłości) środków finansowych, ale w równej mierze z niewłaściwego procesu zarządzania przez władze samorządu.

Mimo bogatego piśmiennictwa wiedza o samorządzie terytorialnym (dalej będzie mowa o samorządzie) jest niepełna i mało znana uczestnikom samorządu². Wynikająca stąd luka informacyjna utrudnia zrozumienie mechanizmów funkcjonowania samorządu. Badanie naukowe samorządu (poznawcze i empiryczne) wymaga interdyscyplinarnego podejścia, ze względu na wieloaspektowość

1 Obok polityków, na procesy wzrostu gospodarczego wpływają osoby profesjonalnie kierujące gospodarką.

2 Uczestnikami samorządu są jego mieszkańcy, władza i administracja, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne, instytucje i organizacje publiczne oraz inni, którzy biorą udział w funkcjonowaniu samorządu, kierując się własnymi interesami. W koncepcji *public governance* są oni traktowani jak interesariusze lub beneficjenci (*stakeholders*).

i różnorodność problematyk szczegółowych. Od strony prawnej, socjologicznej i politologicznej samorząd doczekał się już bogatego dorobku badawczego. W naukach ekonomicznych, samorząd i jego gospodarka stają się dopiero przedmiotem coraz większej uwagi. Stosunkowo najwięcej prac i studiów odnosi się do zagadnień rozwoju lokalnego, regionalnego, jak też do gospodarki finansowej – przy umiarkowanym jeszcze zainteresowaniu teorią ekonomii, organizacji i zarządzania. W samorządzie, procesy i zjawiska gospodarcze podlegają prawidłowościom makroekonomicznym, lecz warunki lokalne i specyfika sprawiają, że sprawność jego władz w realizacji zadań publicznych jest różna³.

Do tej pory w Polsce ukazało się niewiele monograficznych opracowań, traktujących ogólnie samorząd z perspektywy ekonomicznej. Do grona autorów analizujących problematykę gospodarczą samorządu w sposób całościowy należy zaliczyć m.in.: A. Harańczyk⁴, Andrzeja J. Kozłowskiego⁵, F. Kuźnika⁶, S. Barczyka⁷, Andrzeja i Magdalenę Miszczuk, K. Żuka⁸, Z. Strzeleckiego⁹, E. Wojciechowskiego¹⁰, Z. Grzymałę¹¹ i A. Zalewskiego¹², T. Markowskiego¹³, G. Maślocha i J. Sieraka¹⁴, Andrzeja K. Piaseckiego¹⁵. Niemal w każdym kraju europejskim samorząd stanowi istotny filar władzy publicznej, ulokowany najbliżej obywatela. Ranga samorządów w Europie, ich społeczne zakorzenienie, a także zakres kompetencji jakimi

3 Autor przyjmuje, że sprawność działania obejmuje trzy płaszczyzny: skuteczność, gospodarność (ekonomiczność) i efektywność (relacja efektu do nakładu).

4 A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.

5 Andrzej J. Kozłowski, *Samorząd terytorialny w Polsce. Historia, ustrój, finanse, zarządzanie*, Soft Vision, Oficyna Wydawnicza, Szczecin 1997.

6 F. Kuźnik, *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia t. CXLIII, Warszawa 2012.

7 S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010.

8 A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

9 Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

10 E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997; *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

11 Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.

12 A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

13 T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

14 G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.

15 Andrzej K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020.

dysponują, znacznie się różnią między krajami¹⁶. Samorząd w krajach europejskich pełni różne funkcje i swoją aktywnością obejmuje rozmaite działalności. Na skutek integracji europejskiej, a wraz z nią jednolitego prawa, wspólnych zasad i wartości, wzajemnego uczenia się oraz promocji i naśladowania dobrych praktyk, następuje europeizacja samorządu terytorialnego, wyznaczająca ogólne ramy funkcjonowania społeczności lokalnych.

Przedmiotem badania jest problematyka ekonomiczna samorządu, a zakreślenie jego granic wydaje się uzasadnione. W bogatym piśmiennictwie dotyczącym samorządu istnieje wiele elementów ekonomicznych, rozproszonych jednak w wielu publikacjach. Stąd potrzebą staje się skomasowanie wiedzy o gospodarce samorządu w syntetycznych ujęciach i zgromadzenie jej w teorii samorządu w wydzielonym nurcie poznawczo-badawczym. Ranga podjętego zamysłu badawczego wynika z wyzwań i problemów współczesnego świata, w którym samorząd terytorialny zajmuje czołowe miejsce. Każdą próbę zgłębienia mechanizmów rządzących życiem gospodarczym w samorządzie należy przyjąć z uznaniem. Można odnieść wrażenie, że problematyka ekonomiczna samorządu jest nadal mało rozpoznana, rozproszona w wielu publikacjach i nie tworzy zwartego i wyodrębnionego przedmiotu badania w teorii samorządu terytorialnego.

W samorządzie ujawniło się wiele barier i nieprawidłowości ograniczających jego rozwój, tkwiących w złej organizacji i działaniu jego władz. Wydaje się, że nastał czas, aby na nowo spojrzeć na samorząd i niejako od początku „odczytać” jego sens i funkcjonowanie. Temu służyły kolejne raporty, które rozwinęły debatę o przebudowie samorządu w Polsce¹⁷. Każdy z nich zwracał uwagę na istotne sprawy, których racjonalizacja może przyczynić się do modernizacji samorządu. Po 30. latach obecności samorządu w życiu publicznym, zmiany w jego systemie są uzasadnione społecznie i ekonomicznie. Występuje bowiem wiele nieprawidłowości (dysfunkcji), luk, niejasności, niespójności i barier w jego gospodarce. Zmiany systemowe i strukturalne samorządu, wymagają kosztów społecznych oraz finansowych, które warto ponieść dla dobra publicznego. Utrzymanie *status quo* blokuje bowiem możliwości rozwojowe tkwiące w samorządzie, w jego gospodarce i w strukturach.

Na świecie rośnie rola samorządów (zwłaszcza dużych) w sferze wykonywania zadań gospodarczych. Widać to w dużych miastach i w metropoliach, które są wielkimi organizmami gospodarczymi, czasami większymi od niektórych państw.

16 A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, *Final report: Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*, European Commission, Brussels 2015, s. 58.

17 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa 2012; J. Hausner (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 1 i 2, Kraków 2013, 2014; Forum od – nowa, *Samorząd 3.0*, raport, Warszawa 2013; E. Wojciechowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, Łódź 2014. Stanowiska, poglądy i oceny dotyczące stanu i przemian w samorządzie terytorialnym prezentowane są na łamach takich czasopism jak: „Wspólnota”, „Gazeta Samorządu i Administracji” oraz periodyku naukowego „Samorząd Terytorialny”.

Wartość ich gospodarek przekracza wielokrotnie produkt krajowy Polski. Rozmiar biznesu w tych miastach określa rynek konsumentów, kwalifikacje pracownicze oraz sieć zależności produkcyjnych. Największe aglomeracje bardziej przyciągają inwestorów¹⁸. Dla przykładu wartość PKB Nowego Jorku w 2007 r. wynosiła 1,44 bln USD, natomiast w Londynie wytworzono produkt o wartości 1,6 bln USD¹⁹. Na wzrost znaczenia ekonomicznego samorządów miejskich wskazuje m.in. Benjamin R. Barber przeciwstawiając rozwój miast, niesprawnym państwom. Autor ten upatruje w miastach strukturę sieciową umożliwiającą współpracę i wspólne podejmowanie decyzji, wzmacniając tym samym lokalną demokrację. Traktując miasta jako podmiot gospodarczy, ogłosił postulat „pozвольmy burmistrzom rządzić światem”²⁰. Mechanizmy rozwoju miast doprowadzają w wielkich miastach na świecie do istotnej zmiany struktury zatrudnienia. W bogatych regionach (Region de Bruxelles – Capitale i Inner London) aż 90% zatrudnionych jest w usługach²¹. Na wzrost roli samorządu w realizacji funkcji ekonomicznych zwraca uwagę L. Patrzalek²².

Założenia, cele i tezy badawcze

W analizie przyjęto założenia wyjściowe precyzujące ramy obiektu zainteresowania, pozwalające zachować główną linię badawczą. Pierwszym założeniem jest stwierdzenie, że samorząd stanowi złożoną kategorię ekonomiczną o strukturze wielopłaszczyznowej i wieloaspektowej. Działalność samorządu odbywa się w różnych wymiarach, umożliwiając jego analizę z różnych perspektyw badawczych. Problematyka samorządu terytorialnego posiada interdyscyplinarny charakter i skupia zainteresowanie badawcze specjalistów z wielu dyscyplin naukowych.

Drugim założeniem jest traktowanie samorządu (zgodnie z teorią państwową) jako organicznej struktury demokratycznego państwa prawa. *Konstytucja* w art. 16 ust. 2 mówi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Zapis ten w świetle art. 15 ust. 1 określa pozycję samorządu w państwie

18 K. Urbański, *Ranking: Miasta przyjazne dla biznesu, Kongres Regionów*, „Forbes”, Wrocław 2017, s. 3.

19 P. Karnaszewski, *Czym przyciągnąć biznes*, [w:] *Miasta przyjazne dla biznesu, Kongres Regionów*, „Forbes”, Wrocław 2017, s. 10.

20 Benjamin R. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządzili światem*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2014, s. 19, 22–23.

21 B. Bal-Domańska, D. Strahl, *Wykorzystanie paneli modelowych do opisu rozwoju regionalnego w przestrzeni europejskiej*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości nr 9, Wałbrzych 2006, s. 98.

22 L. Patrzalek (red.), *Lokalne inicjatywy w sferze rozwoju gospodarczego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 10–11.

ustanawiając, iż stanowi zdecentralizowaną formę wykonywania administracji publicznej²³. W ten sposób samorząd, w sensie formalnym, powstał jako efekt systemowego podziału władzy państwowej, stając się odrębnym bytem prawnym i ekonomicznym. Trzecie założenie przyjmuje, że samorząd jest kategorią ekonomiczną, której treścią jest świadczenie usług publicznych, natomiast formą – organizacja elementów składających się na ustrój samorządu. Konsekwencją takiego ujęcia jest poszukiwanie cech w samorządzie, wskazujących na jego odrębność i samodzielność ekonomiczną. Pochodną tego spojrzenia na samorząd jest kwestia efektywności ekonomicznej.

Celem ogólnym pracy jest ekonomiczna charakterystyka samorządu i identyfikacja słabych stron jego systemu ekonomicznego oraz określenie rozwiązań dla jego racjonalizacji. Tak sformułowanemu celowi podporządkowano cele szczegółowe, którymi są:

- przedstawienie rodowodu i istoty samorządu²⁴,
- charakterystyka układu organizacyjno-terytorialnego samorządu,
- opis i wyjaśnienie przedmiotu działalności samorządu,
- opis i objaśnienie roli oraz funkcji ekonomicznych władzy w samorządzie,
- zarysowanie ekonomicznego oblicza i znaczenia samorządu.

Każdy rozdział kończy się syntezą rozważań, ze wskazaniem przesłanek dowodowych dla weryfikacji tez badawczych. Część merytoryczną pracy domyka zakończenie obejmujące podsumowanie i uwagi ogólne oraz ustosunkowanie się do przyjętych tez badawczych.

Cel ogólny określa kierunek badania wyznaczony przez podejście pozytywne i normatywne. Pierwsze podejście polega na obiektywnym rozpoznaniu niesprawności samorządu w sferze gospodarczej, drugie – zawiera propozycje i rekomendacje dla przebudowy systemu samorządu wyrażone w sądach wartościujących. Z perspektywy analizy ekonomicznej, przedmiotem głównego zainteresowania będą dwa elementy badawcze:

- mechanizm funkcjonowania samorządu,
- polityka gospodarcza samorządu²⁵.

Powyższe elementy składają się na system ekonomiczny samorządu. Mechanizm funkcjonowania (działania) struktur i ogniw samorządu jest pierwotny oraz komplementarny i substytucyjny wobec polityki gospodarczej. Określa warunki, zasady oraz instrumenty dla praktycznych działań władzy i administracji samorządu (polityka gospodarcza i zarządzanie). Między mechanizmem funkcjonowania a polityką

23 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Biorąc pod uwagę przekrój sektorowy w gospodarce, samorząd terytorialny należy do sektora publicznego i wspólnie z sektorem prywatnym oraz z sektorem społecznym (grupującym organizacje pozarządowe).

24 Ze względu na rozbudowaną część dotyczącą genezy samorządu, autor problematykę tę umieścił w aneksie książki.

25 Pojęcie polityki gospodarczej samorządu będzie dalej równoznaczne z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego, z lokalną polityką rozwoju i polityką lokalną.

lokalną nie występuje dodatnia zależność, gdyż nie zawsze poprawnie skonstruowany system funkcjonowania, warunkuje skuteczną politykę rozwoju. Braki systemowe można częściowo wypełnić przez „dobre rządzenie” (zarządzanie publiczne), determinowane wysoką jakością kadr i silnym przywództwem lokalnym. Ekonomiczny mechanizm samorządu ma charakter ustrojowy i strukturalny oraz względnie stały. Polityka gospodarcza samorządu jest zmienna i elastyczna, dostosowująca się do norm i reguł wyznaczonych przez mechanizm funkcjonowania.

Słabe strony systemu ekonomicznego samorządu dotyczą zjawisk, procesów, zdarzeń i zagrożeń tworzących negatywne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne samorządu. Wywołują one dysfunkcje (nieprawidłowości) zakłócające ciągłość procesów decyzyjnych i równocześnie stają się źródłem powstawania dodatkowych kosztów realizacji zadań publicznych. Dysfunkcją jest zakłócenie prawidłowego działania czegoś, kogoś lub nieprzystosowanie do nowych warunków²⁶. Rozpoznanie i definiowanie dysfunkcji w samorządzie stało się motywem przewodnim badania. Szczególną rolę w samorządzie odgrywają słabości ustrojowe (zewnętrzne), które determinują funkcjonowanie jego gospodarki. Słabości strukturalne (wewnętrzne) wynikają z rozwiązań ustrojowych i systemowych, regulujących udział w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym. Niesprawności ustrojowe i strukturalne powodują nieprawidłowości funkcjonalne (czynnościowe) w bieżącej działalności samorządu. Dla osiągnięcia założonych celów przyjęto trzy tezy badawcze o charakterze diagnostycznym, formalizujące rozpoznanie istoty wybranych problemów gospodarki samorządu.

Teza 1: *Samorząd terytorialny i jego gospodarka działają w dysfunkcyjnym systemie ekonomicznym.*

Uzasadnieniem dla jej postawienia są występujące w samorządzie niesprawności, prowadzące do niepełnego wykorzystania zdolności usługowych, a tym samym ograniczonego zaspokajania potrzeb społecznych. Identyfikują one słabe elementy systemu ekonomicznego samorządu. System ekonomiczny samorządu wynika z ustawowych rozwiązań ustrojowych i strukturalnych, określających warunki oraz zasady wykonywania zadań własnych. Składa się z układu elementów tworzących stały mechanizm funkcjonowania (działania) gospodarki samorządu oraz ze zmiennego procesu zarządzania. Można przyjąć, że ogniwem łączącym te części systemu ekonomicznego jest polityka gospodarcza realizowana przez władze samorządu. Dysfunkcje są pierwotnym źródłem powstawania dodatkowych kosztów funkcjonowania i rozwoju samorządu. Zdefiniowanie ich w świetle charakterystyki samorządu stanowi pierwszy zamysł badawczy.

Teza 2: *Ustrój ekonomiczny samorządu terytorialnego posiada cechy podmiotu gospodarczego.*

Uzasadnieniem dla sformułowania tej tezy jest doszukiwanie się w samorządzie elementów podmiotu w sensie gospodarowania i zarządzania, prowadzącego

²⁶ Dysfunkcje są sytuacjami i czynnościami zaburzającymi sprawne działanie samorządu w systemie ekonomicznym.

działalność gospodarczą (wykonywanie różnorodnych zadań publicznych). W samorządzie i w sektorze prywatnym istnieje wiele wspólnych cech (oraz rozbieżności) uzasadniających traktowanie tego pierwszego, jako publiczną organizację gospodarczą o cechach przedsiębiorcy. Przesłanką dla wysunięcia tezy jest posiadanie publicznych zasobów gospodarczych przez samorząd i pełnienie funkcji ekonomicznych. Ogólna analiza ekonomicznego oblicza samorządu jest kolejnym zamysłem badawczym. Postrzeganie samorządu jako podmiotu gospodarczego ma charakter modelowy i abstrakcyjny, eksponujący właściwości upodabniające go do przedsiębiorstwa rynkowego (spółki kapitałowej).

Teza 3: *Na efektywność ekonomiczną samorządu terytorialnego najistotniejszy wpływ mają jego uwarunkowania strukturalne oraz jakość zarządzania.*

Teza wynika z postawienia tezy poprzedniej przyrównującej samorząd do *quasi* – przedsiębiorstwa. Samorząd prowadzi działalność gospodarczą w podobny sposób jak w przedsiębiorstwie. Zachodzące w nim procesy charakteryzujące się różną efektywnością działania (gospodarowanie) i różną skutecznością (zarządzanie). Stąd efektywność jako kategoria ekonomiczna musi być uwzględniana w funkcjonowaniu samorządu. W samorządzie występują dysfunkcje we wszystkich dziedzinach jego działalności i to one są pierwotnym czynnikiem wpływającym na efektywność. Założeniem autora było zwrócenie uwagi na bezpośrednie czynniki kształtujące jej wielkość. Można przyjąć, że wpływ specyfiki na efektywność jest negatywny z powodu kolizji celów społecznych i ekonomicznych oraz uwarunkowań strukturalnych (m.in. monopol, złożoność i formalizacja procedur decyzyjnych, wielobranżowość zadań) charakterystycznych dla samorządu. Z kolei oddziaływanie na skuteczność procesów zarządzania może być pozytywne lub negatywne. Wysoka jakość działalności organów władzy i administracji może zredukować straty w efektywności, a niekompetencja i brak profesjonalizmu zarządzających, obniżyć ją.

Zakres, metody badania i materiał faktograficzny

Kontekstem dla analizy ekonomicznej w warstwie porównawczej samorządu jest sektor publiczny i prywatny. Zakres badania wypełnia ustalony zasięg rzeczowy, przestrzenny i czasowy. Badanie i prowadzone rozważania dotyczą głównych ekonomicznych elementów samorządu, jako instytucji publicznej o różnych wymiarach²⁷.

²⁷ Do zakresu badania nie włączono takich istotnych obszarów analizy jak: gospodarka finansowa i przestrzenna, majątek komunalny, administracja samorządowa, budownictwo komunalne, socjalne i czynszowe, polityka miejska – rozumiana jako oddziaływanie władz centralnych wobec miast. Każda z tych dziedzin zasługuje na odrębne potraktowanie, ze względu na znaczenie w gospodarce samorządu. Autor chciał w ten sposób uniknąć pobieżnego ujęcia

Zakres przestrzenny badania obejmuje samorząd w pełnej szczeblowości (gminnej, powiatowej i regionalnej) oraz z perspektywy krajowej. W analizie wykorzystano informacje o funkcjonowaniu samorządu w Polsce od 1990 r. W badaniu jednostek samorządowych, główny materiał faktograficzny datuje się od 2002 r., czyli od momentu, kiedy w samorządzie gminnym to mieszkańcy bezpośrednio wybierają jednoosobowy organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

W badaniu zastosowano podejście pozytywne, polegające na diagnozie procesów i zjawisk w samorządzie oraz podejście normatywne, zawierające sądy wartościujące w propozycjach rozwiązań racjonalnych. W analizie ekonomicznej wykorzystano zbiór różnych metod badawczych. W warstwie teoretycznej podstawową metodą była krytyczna analiza piśmiennictwa, z odwołaniem się do starszych źródeł. Dalej wykorzystano metodę opisową, obserwacyjną porównawczą, badania dokumentacji prawnej i administracyjnej, studium przypadku, statystyczną, analizę logiczno-dedukcyjną, indukcyjną oraz przyczynowo-skutkową. Poza literaturą przedmiotu i regulacjami prawnymi wykorzystano wiele źródeł i dokumentów zastanych (uchwały, w tym dotyczące strategii, programów, planów, prognoz, statutów, kodeksów, taryf, opłat, sprawozdań z działalności oraz zarządzenia, regulaminy, instrukcje, sprawozdania budżetowe i finansowe, raporty, dokumentacja pokontrolna, audyty, karty usług – standardy oraz różne zestawienia statystyczne).

Wyjaśnienia wymaga terminologia niektórych podstawowych pojęć stosowanych w pracy dla przyjęcia jednoznacznej interpretacji ich sensu. Samorząd terytorialny będzie rozumiany jako system obejmujący społeczność lokalną, władze, administrację oraz służby komunalne. Władze to inaczej organy samorządu (lub samorządowe). Administracja samorządowa (komunalna) to pracownicy zatrudnieni w jednostkach budżetowych, w tym w urzędzie. Do służb komunalnych należy zaliczyć wszystkie jednostki organizacyjne samorządu (jednostki i zakłady budżetowe, spółki komunalne, instytucje zdrowia i kultury posiadające osobowość prawną). Według autora gospodarka samorządu jest gospodarką komunalną w gminie i w powiecie oraz regionalną w województwie. Termin *rządzenie* składa się z procesów gospodarowania i zarządzania, których łącznikiem jest polityka lokalna w skali gminy i powiatu. Istotą procesu gospodarowania jest wytwarzanie (dostarczanie, świadczenie) dóbr (produktów i usług publicznych) oraz ich podział według zapotrzebowania i preferencji społecznych. Treścią procesu zarządzania jest działalność kierownicza, polegająca na formułowaniu celów i doborze środków oraz metod ich osiągnięcia. Pojęcie polityki lokalnej będzie tożsame z polityką gospodarczą i polityką rozwoju. Mimo świadomości różnic między samorządem a wspólnotą obejmującą ogół mieszkańców na danym terytorium, w dalszej części pracy pojęcia te będą używane zamiennie. Spersonalizowaną formą samorządu są jego władze, administracja i służby komunalne; dlatego jeśli będzie mowa o samorządzie należy przez to rozumieć wymienione komponenty jego struktury. Przez

tych ważnych tematyk. W tym zakresie pojawiły się już na rynku wydawniczym znaczące pozycje książkowe.

efektywność rozumiemy ją w wymiarze ekonomicznym. Pojęcie władzy będzie stosowane zamiennie z stosowaniem organów. Gospodarka komunalna to inaczej samorządowa lub lokalna. Racjonalność oznacza sprawność ekonomiczną.

Struktura opracowania

Książka jako całość ma charakter poznawczo-analityczny (opisowy). Stanowi monografię dotyczącą teorii samorządu terytorialnego, w jej nurcie ekonomicznym. Przyjęte cele badawcze określiły jej konstrukcję i strukturę. Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów merytorycznych, zakończenia oraz piśmiennictwa wykorzystanego w badaniu. Rozdział pierwszy – dotyczy charakterystyki i wyjaśnienia treści samorządu. Drugi rozdział – prezentuje organizację samorządu i jej opis, uwzględniający kolejne poziomy (szczeble). Rozdział trzeci – przedstawia zakres przedmiotowy samorządu, z wyodrębnieniem funkcji użyteczności publicznej. Szerszą uwagę zwrócono na przegląd form organizacyjno-prawnych w procesie realizacji zadań publicznych. Czwarty rozdział – skupia zainteresowanie na podmiotowej strukturze samorządu wraz z wyjaśnieniem roli i funkcji ogniw jego władzy. Ostatni rozdział książki – obejmuje wyjaśnienie i udowodnienie ekonomicznego charakteru samorządu, jako podmiotu w sensie gospodarowania. Rozważania wieńczy zakończenie obejmujące wnioski ogólne oraz odniesienie się do sformułowanych tez badawczych. Na końcu pracy umieszczono wykaz piśmiennictwa, wykorzystanego w rozważaniach oraz aneks przedstawiający rodowód elementu samorządu w ujęciu historycznym.

Interdyscyplinarność kategorii samorządu (złożoność i wieloaspektowość) spowodowały, że stał się przedmiotem zainteresowania z różnych perspektyw badawczych. Dzięki temu wiedza o samorządzie staje się coraz bogatsza. Treścią rozważań skupionych wokół przewodniego motywu badania jest ocena mechanizmu ekonomicznego w systemie funkcjonowania samorządu. Zasluguje to na zainteresowanie badawcze, ponieważ sprawność tego systemu wpływa na wyzwolenie potencjałów rozwojowych i na warunki życia mieszkańców wspólnoty. W analizie ekonomicznej wątkiem wiodącym jest zagadnienie racjonalizacji działalności samorządu, z uwzględnieniem autorskich rozwiązań poprawy.

Autor wyraża nadzieję, że książka zainteresuje pracowników nauki, studentów, polityków oraz pracowników samorządowych. Uważa też, że publikacja może stać się inspiracją dla kolejnych studiów i dyskusji, dotyczących aktualnych problemów ekonomii, organizacji i zarządzania, a nade wszystko gospodarowania w celu efektywnego wykorzystania zasobów publicznych. Zamiarem autora było również wypełnienie luki edukacyjnej mieszkańców samorządu, polityków, urzędników i mediów. Wspólnym mianownikiem prowadzonych rozważań jest podejście analityczne i syntetyczne w przedstawieniu ekonomicznego aspektu samorządu, nieczęsto uwzględnianego w studiach i w publikacjach.

Rozdział 1

Natura samorządu terytorialnego

1.1. Istota i struktura samorządu

Treść i formę samorządu określają elementy i cechy obrazujące jego naturę. W świetle teorii państwowej, samorząd jest bytem komplementarnym wobec władz centralnych (rządowych) i formą samorządu społecznego¹. Posiada prawo do samostanowienia we własnych sprawach, charakteryzując się samodzielnością. Mimo że samorząd nowożytny pochodzi z XIX w., to niektóre jego elementy pojawiły się znacznie wcześniej. Autor uważa, że warto je opisać w świetle powolnego i stopniowego procesu ich powstawania, ponieważ tworzą załączki późniejszego, rozbudowanego systemu samorządu. W analizie natury samorządu, odniesieniem jest usytuowanie w nim jednostki jako mieszkańca wspólnoty. W tym miejscu należy odwołać się do poglądu Arystotelesa ze Stagiry, który uznawał człowieka za „zwierzę polityczne” (*zoon politikon*), czyli istotę społeczną, realizującą samą siebie, żyjąc jedynie w gromadzie, we wspólnocie (w państwie)². Wspólnotę tworzą zatem z natury mieszkańcy, którzy są wręcz skazani na nią, bytując w jej obrębie. Zgodnie z teorią praw naturalnych, gmina istniała przed państwem, a koncepcja tej teorii zakładała równorzędność gminy i państwa³. W obrazie państwa idealnego według Platona, jednostka jest podporządkowana państwu⁴, z czego wynika nadrzędność wspólnoty względem jednostek. Hierarchię tę podkreśla koncepcja komunitaryzmu, przyjmująca prymat wspólnoty nad jednostkom. We wspólnocie

- 1 W teorii państwowej samorządu terytorialnego jego rola nie jest przeciwstawna władzy centralnej; por. M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 85.
- 2 Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, za: J. Dąmską, *Zarys historii filozofii greckiej*, Daimonion, Instytut Wydawniczy, Lublin 1993, s. 104.
- 3 Rodowód teorii wywodzi się z postulatów Rewolucji Francuskiej, wyodrębniających gminę jako czwartą władzę państwa; A. Gill, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11, s. 3–4.
- 4 Największą karą w greckich *polis* było skazanie oskarżonego przez sąd skorupkowy na wykluczenie, ostracyzm (wygnanie i życie poza wspólnotą).

bowiem realizuje się solidarność i odpowiedzialność za innych. Samorząd ma zatem charakter wspólnotowy⁵. Można stwierdzić, że samorząd jako forma wspólnoty, stanowi polityczną organizację społeczności lokalnej.

Historia samorządu sięga dawnych dziejów. Struktury nazywane teraz samorządem ulegały zmianom ewolucyjnym, przyswajając wiedzę ułatwiającą codzienne życie w grupie społecznej. Elementy samorządu pojawiły się i wykształciły na pewnym etapie rozwoju cywilizacyjnego, w warunkach stacjonarnego trybu życia, który nadał mu odrębny kształt i elementy trwałości. Mobilne formy bytowania nie posiadały cech komunalności, ponieważ częste zmiany miejsca przez wędrujące grupy ludności, nie stworzyły stabilnej struktury terytorialnej. Podwaliną samorządu nie była zatem wspólnota pierwotna, polegająca na współdziałaniu członków społeczności w procesie pracy i podziale jej efektów. Rozkład wspólnoty pierwotnej nastąpił w wyniku podziału na klasy społeczne oraz po zwiększeniu możliwości wytwarzania. Można wskazać trzy przesłanki formowania się zorganizowanej wspólnoty. Pierwszą przesłanką było zapewnienie stałego dostępu do pożywienia. Druga przesłanka związana jest z przejściem od wędrownego do osiadłego trybu życia, a ostatnią – pogłębiający się społeczny podział pracy.

We wspólnocie prowadzącej osiadły tryb zaczęły nasilać się procesy gospodarcze i postępu technicznego. Jak pisał J. Goryński, osadnictwo stanowiło działanie mające „na celu przystosowanie środowiska naturalnego do potrzeb wynikających z osiadłego trybu życia człowieka”⁶. Rezygnując z koczowniczego życia ludzie zaczęli tworzyć siedziby, będące stałym miejscem dalszego bytowania. Początkowo przybierały postać osad, osiedli, a następnie miast, w których zachodziły procesy indywidualnego i zbiorowego zaspokajania potrzeb ich mieszkańców. Miasto stało się wyższym stopniem rozwoju kulturalnego oraz rozwiniętą formą przestrzenną i społeczną. Badacze zajmujący się problematyką samorządu wiążą jego powstanie, właśnie z miastem⁷.

Miejsce i kształt samorządu określają ogólne zasady mieszczące się w konstytucjach, w ustawach i w dokumentach międzynarodowych. W Polsce z *Konstytucji* wynikają zasady: pomocniczości, decentralizacji, samodzielności oraz domniemania właściwości. W *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*⁸ (EKSL) wyszczególnione są podstawowe zasady samorządności terytorialnej, które konstytuują jej istotę. Są to zasady: decentralizacji władzy publicznej, samodzielności, demokracji

5 A. Szahraj, N. Jakubowski, *Filozofia polityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 147.

6 J. Goryński, *Urbanizacja, urbanistyka, architektura*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966, s. 10.

7 M. Stahl uważa, że początków samorządu terytorialnego należy szukać w ustroju miast średniowiecznych; *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991, s. 48.

8 *Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.* (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm.).

przedstawicielskiej, wolności zrzeszeń i pomocniczości. Pojęciowo samorząd jest organem administracji publicznej na określonym terytorium, a jednocześnie społecznością lokalną o charakterze korporacyjnym.

Wyjaśnienia wymagają pojęcia *wspólnota samorządowa* i *wspólnota terytorialna*. Zgodnie z art. 16 ust. 1 *Konstytucji*, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Traktowanie samorządu na równi ze wspólnotą samorządową jest zbyt nadmiernym uproszczeniem. Samorząd jako wspólnota terytorialna (łac. *communis*, niem. *Gemeinschaft*) obejmuje obok społeczności lokalnej (więzi między mieszkańcami) również wspólne terytorium. Terytorium postrzega się jako obszar (miejsce) zamieszkania i prowadzenia innych aktywności człowieka⁹. W samorządzie, jego członkowie odczuwają silną tożsamość z terenem, która rodzi się na gruncie związków, sąsiedztwa, języka, kultury, tradycji itd. Życie we wspólnocie połączone jest interesem polegającym na nieprzerwanym zaspokajaniu potrzeb społecznych. W zależności od funkcji i sposobu zagospodarowania przestrzeni publicznej, wspólnota terytorialna może mieć charakter miejski lub wiejski. Wspólnota miejska jest rodzajem zbiorowości społecznej o specyficznej kulturze, obejmującą ludność zamieszkałą na zwartym terytorium, pracującą w działach pozarolniczych i funkcjonującą według miejskiego stylu życia. Wspólnotę wiejską tworzy ludność rozproszona na terytorium, utrzymująca się z wykonywania zawodów rolniczych i pochodnych, prowadząca tryb życia oparty na bliskim sąsiedztwie.

Z istotą samorządu jest ściśle związana jego struktura. Nowe składniki struktury samorządu wprowadziła EKSL. Zgodnie z art. 3 ust. 1, samorząd lokalny oznacza „... 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”. Komponentami samorządu, w tym rozumieniu są:

- społeczność lokalna (podmiot i suweren),
- interes mieszkańców (dobro publiczne),
- zasadnicza część spraw publicznych (przedmiot działalności),
- podmiotowość prawna (ochrona prawna i własna odpowiedzialność),
- prawo i zdolność do kierowania i zarządzania (proces rządzenia).

Elementy te tworzą teoretyczną koncepcję samorządu w skali lokalnej. Centralnym ogniwem jest społeczność lokalna, wokół której skupiają się inne funkcje i działalności. Mieszkańcy wyrażają interesy (potrzeby), które są następnie realizowane przez kierowanie sprawami publicznymi (wykonywanie zadań publicznych)¹⁰. Cztery pierwsze składniki struktury samorządu tworzą potencjał do uruchomienia

9 Klasyk myśli prawnej, Robert von Mohl w XIX w. zaznaczył, że cechą społeczności lokalnej jest „zbliżone przemieszkiwanie na małej przestrzeni, gdyż sam fakt zamieszkania ludzi blisko siebie wywołuje pewną liczbę interesów, ważnych”. Dalej stwierdza, że gmina stanowi „nieodzownie potrzebne koło towarzyskie (społeczne – M.W.), gdzie tylko ludzie blisko mieszkają”, *Encyklopedia Umiejętności Politycznych*, LIBER, Warszawa 2003, s. 36.

10 Bliskimi znaczeniowo terminami kierowania są: administrowanie, zawiadywanie, zarządzanie, rządnienie, sterowanie, regulowanie.

i przebiegu procesów zarządzania. W małych społecznościach lokalnych istnieje możliwość rządzenia przez aktywne zaangażowanie obywateli. Względy prakseologiczne i efektywnościowe nakazują jednak zarządzanie sprawami samorządu, przez demokratycznie wybieranych przedstawicieli społeczności lokalnej. Na taką możliwość wskazuje art. 3 ust. 2 *EKSL*, mówiący o prawie do zarządzania w różnych formach bezpośredniego uczestnictwa obywateli. Warto przytoczyć dyskusję nad definicją samorządu w Polsce w okresie międzywojennym (z udziałem T. Bigo, J. Panejki, A. Krońskiego). Zdaniem T. Bigo pojęcie *samorząd* wskazuje na dwie istotne cechy: samodzielność i rząd (zarząd). Rozpatrywane razem odnoszą się do grup społecznych. Z kolei J. Panejko podkreśla wagę nadzoru państwowego nad samorządem jako dowodu ograniczania samodzielności instytucji samorządowej¹¹.

Dla wyjaśnienia treści samorządu posłużono się identyfikacją i wyodrębnieniem jego elementów ogólnych i strukturalnych, jako następujące czynniki:

- ludnościowy (społeczność lokalna, wspólnota samorządowa),
- przestrzenny (terytorium i związany z nim osiadły tryb życia),
- substancjonalny (sprawy publiczne, zadania komunalne, interes wspólny),
- polityczny (ośrodek władzy publicznej),
- administracyjny (urząd oraz pozostałe służby publiczne).

Gmina w tym rozumieniu obejmuje wspólnotę samorządową oraz konkretne terytorium, sprawując nad nimi władztwo¹². Członkiem wspólnoty jest się niezależnie od stopnia aktywności. Osoba nie może odmówić udziału w ramach danej wspólnoty, a żadne organy nie mogą jej wykluczyć¹³. Andrzej J. Kozłowski do elementów tworzących samorząd zalicza też występowanie różnorodności instytucji i organizacji¹⁴. Ludnościowe i terytorialne komponenty łączą zależności oparte na wspólnocie interesów¹⁵. W samorządzie można wyróżnić trzy obszary jego funkcjonowania:

- przedmiotowy (co?),
- czynnościowy (jak, czym?),
- podmiotowy (kto?).

W pierwszym bada się potrzeby i formułuje wizję, kierunki, cele, zadania oraz priorytety rozwojowe. Każde działanie człowieka powinno kierować się hierarchią potrzeb wynikającą z piramidy Masłowa. Drugi obszar wypełnia problematyka instrumentarium (środki i metody osiągania celów). Ostatni obszar obejmuje układ

11 J. Kuchciński, *Klasyfikacje i definicje samorządu gospodarczego w Polsce w świetle literatury i ustawodawstwa (1918–1939)*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1973, t. X, s. 176–178.

12 J. Goryński, *Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro*, Wydawnictwo „Omega” Wiedza Powszechna, Warszawa 1974, s. 12.

13 Wyrok NSA z 6 lipca 2004 r., sygn. akt OSK 495/04.

14 Andrzej J. Kozłowski, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2001, s. 34.

15 E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „*Samorząd Terytorialny*” 1999, nr 5, s. 4.

regulująco-zarządzający oraz mieszkańców wspólnoty. W rozwoju samorządu, celem finalnym jest poprawa jakości życia jego mieszkańców. Warunki życia we wspólnocie określa proces świadczenia usług publicznych, dostępna infrastruktura techniczna i społeczna oraz odczuwalne korzyści wzrostu gospodarczego. Usługi i infrastruktura mają kluczowy wpływ na rozwój środowiska przedsiębiorczości, a pośrednio na wzrost gospodarczy w skali lokalnej¹⁶. W samorządzie można wyodrębnić dwa podsystemy, posługując się schematem przedsiębiorstwa (według ujęcia Leavitta):

- społeczny, obejmujący ludzi i cele działania,
- techniczny, składający się z technologii i struktury¹⁷.

Wybrane władze oraz związana z nimi administracja tworzą system decyzyjny, zorientowany na gospodarowanie zasobami dla realizacji zadań własnych. Elementem łączącym jest formułowanie celów i zadań publicznych. Podsystem techniczny samorządu składa się z elementów procesu zarządzania. Struktura samorządu jest w tym zakresie rozumiana jako jego organizacja, zaś technologia obejmuje metody oraz techniki stosowane w procesie zarządzania i gospodarowania.

Samorząd jest przedmiotem ciągłej obserwacji przez jego uczestników. Widać go tylko częściowo, gdyż dostrzegane jest jedynie najbliższe otoczenie obserwatora, zwykle w zasięgu wzroku i w pewnym zakresie w wyobraźni. Najlepiej zobaczyć samorząd „z lotu ptaka”, ale ceną będzie statyczne i powierzchowne ujęcie tego wszystkiego, co składa się na samorząd. Bezpośredni ogląd jest możliwy w zasadzie w mniejszych i zwartych wspólnotach terytorialnych (w gminach). Postrzeganie samorządu w większej skali jest ogólne i trudne do wyobrażenia. W takim ujęciu samorząd staje się pewną abstrakcją, zamykającą się w operacie pojęciowym. Z poznawczego punktu widzenia samorząd pojawia się jako fenomen, będący również obiektem zainteresowania badawczego.

Samorząd paradoksalnie jest jednocześnie zjawiskiem i procesem. Jako zjawisko, samorząd jest postrzegany statycznie, na bieżąco (*on-line*) przez ocenę zagospodarowania, funkcjonowania infrastruktury i świadczonych usług publicznych. Dla mieszkańca, samorząd stanowi bliższe i dalsze otoczenie wpływające na jego działanie. Obserwowanie samorządu posiada ładunek emocjonalny, ponieważ w ten sposób kształtowany jest jego wizerunek, jako bliskiego „sąsiada”, administratora, współpracownika. Samorząd ujmowany w kategoriach procesu, eksponuje ujęcie dynamiczne. Funkcjonowanie samorządu jest płaszczyzną współdziałania jego elementów pozostających we wzajemnej zależności. Mówiąc inaczej, działanie samorządu wyraża się w jego funkcjonowaniu oraz w zdolności do rozwoju. Stwierdzenie, czy zachodzi rozwój samorządu wymaga upływu czasu, gdy zakończone zostaną wcześniej podjęte przedsięwzięcia lub wystąpią korzystne

16 P. Tomczak, *Samorządność to ogromny potencjał*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2014, nr 2, s. 13.

17 M. Kostera, *Podstawy organizacji zarządzania*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 1998, s. 22.

(ekonomicznie i społecznie) zmiany¹⁸. Delegacyjny charakter organów wprowadza nakaz działania usługowego na rzecz mieszkańców. Dobrze przedstawia to *Kodeks Etyczny Międzynarodowego Stowarzyszenia Menedżerów Miast* (ICMA), według którego „głównym zadaniem samorządu terytorialnego jest zawsze najlepsze służeńie interesom wszystkich ludzi”¹⁹.

Samorząd działa w bliższym i dalszym otoczeniu. Dla samorządu województwa są nim gminy tworzące powiat. Państwo, kraj, gospodarka (makro) stanowią otoczenie dalsze i globalne, które wpływa na zjawiska w samorządzie²⁰. Dla samorządu gminnego otoczeniem są sąsiednie gminy, jak też współpraca z sektorem publicznym, prywatnym i społecznym, w świadczeniu usług komunalnych. Z otoczenia płyną wyzwania, problemy, nowe technologie oraz informacje o zmianie popytu jego struktury. Otoczenie samorządu jest złożone (wysoka zmienność, duża dynamika, nieciągłość, niepewność). Wprawdzie konkretność działania istnieje bardziej w skali lokalnej, to usuwanie barier w przepływie dóbr, usług, ludzi i kapitału prowadzi do internacjonalizacji gospodarowania.

1.2. Wartości i cele samorządu

Rola i znaczenie samorządu wynikają z realizowanych przez niego funkcji²¹. Punktem wyjścia jest sformułowanie kierunków i celów (zadań) działania, wywodzących się z kategorii wartości. W samorządzie władze i mieszkańcy kierują się różnymi wartościami o charakterze uniwersalnym, m.in. takimi jak: wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość, solidarność, zaufanie, dostępność, przyjazność, efektywność, gospodarność. Obok „dużych” wartości przestrzegane powinny być wartości „małe”, którymi są lojalność, pracowitość, oszczędność, terminowość, jakość. Wiele z tych wartości pozostaje ze sobą w sprzeczności, np. wolność i bezpieczeństwo, sprawiedliwość i efektywność, termin i jakość.

Wyznawane wartości określają kierunek i cele funkcjonowania samorządu. Kierunek działania jest azymutem postępowania, mieszczącym się w wizji działania. Z usługowego charakteru samorządu wynika cel ogólny, którym jest służeńie mieszkańcom i innym użytkownikom, w warunkach przyjazności i dostępności

18 Dobre rozwiązanie infrastrukturalne, zapewnia lepszy dostęp do usługi publicznej, pozytywne kształtowanie się parametrów i zdarzeń ekonomicznych, odczuwalnych przez ludzi. To one znajdują wyraz w procesach i zjawiskach zachodzących w samorządzie terytorialnym.

19 Z. Zell, *Nie ma samorządności bez odpowiedzialności*, „Wspólnota” 2000, nr 7, s. 36.

20 Np. katastrofa ekologiczna czy wybuch wulkanu (np. w 2010 r. na Islandii) mogą zdezorganizować życie na znacznym obszarze globu. Katastrofą w skali całego świata jest obecna pandemia.

21 Ścisłej mówiąc, rola danego podmiotu gospodarczego lub działania wynika z funkcji jakie wypełnia.

usług komunalnych. Regulacje prawne mówią najczęściej, że celem (przedmiotem) samorządu jest wykonywanie zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb społecznych. Cechą charakterystyczną samorządu jest wielość i różnorodność celów. *EKSL* nie definiuje celów samorządu, stwierdzając jedynie, że społeczności lokalne mają kształtować warunki do skutecznego zarządzania, z udziałem obywateli. Cel ogólny działania samorządu składa się z następujących celów częściowych:

- społecznego (najlepsze zaspokajanie wspólnych potrzeb mieszkańców),
- ekonomicznego (racjonalne wykorzystanie zasobów dla realizacji zadań własnych przez świadczenie usług i wzrost gospodarczy),
- politycznego (tworzenie warunków dla identyfikacji i tożsamości obywateli ze wspólnotą, przez współpracę i partycypację społeczną).

J. Hryniewicz, troskę o zapewnienie wysokiego standardu życia w samorządzie traktuje jako misję ekonomiczną²². Na warunki bytowania składają się następujące okoliczności, występujące następnie w polityce bieżącej i polityce rozwoju samorządu:

- sprawny proces świadczenia usług publicznych,
- dostępna i dobrze funkcjonująca infrastruktura (techniczna i społeczna),
- odczuwalne korzyści płynące z lokalnego wzrostu gospodarczego.

Cele stawiane i realizowane w działalności publicznej mogą mieć charakter ogólny (zagregowany) lub szczegółowy. Pierwsze pokazują kierunek zmian, drugie konkretyzują te działania. Cele szczegółowe określane są mianem zadań lub celów niższego rzędu (operacyjnych). J. Reguński mówi nie o celu samorządu, ale o jego podstawowym zadaniu, którym ma być prowadzenie polityki rozwoju danej jednostki. Wymaga to jednak określenia celów dla obrony interesów mieszkańców oraz wyboru sposobów realizacji zadania²³.

Ilustracją celu ogólnego jest np. tworzenie warunków dla sprawnego funkcjonowania urzędu. Dopiero jego dezagregacja na cele szczegółowe niejako materializuje taki kierunek działania. Na jego treść mogą wtedy składać się: lepsze wyposażenie urzędu w urządzenia techniczne, dobór wykwalifikowanych urzędników według potrzeb kadrowych i ich motywacja, lepsza obsługa interesanta (terminowość, jakość, doradztwo itd.). Sformułowane cele uruchamiają bodźce mobilizujące do podjęcia czynności w kierunku ich realizacji (skuteczność). Są punktem wyjścia i warunkują przebieg procesów zarządzania. Wyznaczanie celów należy rozpatrywać w kontekście priorytetów i preferencji w hierarchii rozwoju oraz w zaspokajaniu potrzeb społecznych²⁴. Nie oznacza to, że inne zgłaszane cele są mniej istotne, ponieważ zostaną również zrealizowane, lecz w dalszej kolejności.

22 J. Hryniewicz, *Administracja samorządowa – misje, własność i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 34.

23 J. Reguński, *25 lat temu*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 2, s. 12–13.

24 Priorytet w działaniu oznacza pierwszeństwo, inaczej przywiązywanie głównej uwagi do danego celu, uplasowanie go na początku. Z kolei preferencja polega na stawianiu czegoś ponad inne rzeczy, sprawy. Można przyjąć preferencję za substytut priorytetu, pod warunkiem uznania go w hierarchii.

Dysfunkcją w procesie zarządzania jest określanie zbyt dużego zbioru celów, powodujących niespójność i nieuporządkowanie. Zwrócił na to uwagę Leo H. Klaassen twierdząc, że im więcej będzie celów, tym więcej trzeba instrumentów do sterowania rozwojem w pożądanym kierunku²⁵. Koresponduje z tym pogląd A. Zalewskiego, że większe efekty przynosi stymulowanie rozwoju przez zintegrowany pakiet środków, niż efekty oddziaływania pojedynczego instrumentu (efekt synergii)²⁶. „Dobre rządzenie” opiera się na identyfikacji i formułowaniu ważnych celów przy ustaleniu konkretnych priorytetów w rozwoju²⁷. W samorządzie zwykle cele ogólne (lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych, poprawa jakości życia, rozwój jednostki) są już takimi priorytetami lecz mało uszczegółowionymi. Priorytetem w działaniu są też cele długofalowe, zapisane w strategiach lub programach, planach, projektach. W samorządach najczęściej przyjmowanymi priorytetami są:

- zapewnienie dostępności i wyższej jakości usług publicznych,
- przebudowa lub modernizacja układów infrastrukturalnych, w tym transportowych,
- stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości lokalnej,
- większa atrakcyjność i konkurencyjność jednostki.

W pierwszym obszarze priorytetów ma miejsce rozbudowa urządzeń zapewniających wyższą podaż usług na lokalnym rynku. Służy temu rozwój systemów (technologii) dostarczania wody, odprowadzania i oczyszczania ścieków, gromadzenia i unieszkodliwiania odpadów, dostarczanie energii oraz dostosowanie rozproszonej infrastruktury do zmieniających się potrzeb i preferencji ludności. Poza priorytetami ogólnymi w samorządach występują też priorytety związane ze specyfiką i charakterem działalności. W dużych miastach, problemem jest np. gospodarka mieszkaniowa, brak mieszkań komunalnych i socjalnych, jak też niepełny zakres opieki zdrowotnej (ze szczególnym uwzględnieniem ludzi starszych, których udział ciągle wzrasta). W drugim obszarze, działania dotyczą zmniejszenia luki infrastrukturalnej, wynikającej z zapóźnienia cywilizacyjnego i zaniedbań poprzedników. Nieprzypadkowo, znacząca część środków z funduszy europejskich była i jest kierowana na te cele.

Pobudzanie przedsiębiorczości lokalnej odbywa się pośrednio, ponieważ władze samorządu nie dysponują dostatecznie skutecznymi, bezpośrednimi instrumentami oddziaływania (poza jakością obsługi inwestora). Priorytet ten wynika z oczekiwań mieszkańców, że samorząd będzie przyczyniał się do powstawania nowych miejsc pracy. Ostatni priorytet odnosi się do atrakcyjności i konkurencji, o których decyduje wiele czynników. Można przyjąć, że atrakcyjność i konkurencyjność

25 Leo H. Klaassen, *Myśl i praktyka ekonomiczna a przestrzeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998, s. 8. Użycie niewielu instrumentów jest zasadne, jeśli każdy z nich oddzielnie wywiera skuteczny wpływ na pożądane zmiany.

26 A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, (red.) M. Majchrzak, A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000, s. 17.

27 Rządzenie w tym kontekście jest rozumiane jako osiągnięcie założonych celów.

samorządu przedstawia wartość i jakość wspólnoty w „oczach” obserwatorów. Miarą tego zjawiska jest wzrost ludności, w niektórych samorządach, które swoją organizacją, wyposażeniem, polityką, rynkiem pracy, położeniem oraz realną wizją zmian zachęcają do zamieszkania na ich terenie i są dzięki temu bardziej konkurencyjne od innych²⁸.

Procesy funkcjonowania samorządu polegają na wykorzystaniu zasobów gospodarczych w teraźniejszości, bez zmiany ich struktury. Trzonem procesów rozwojowych jest działalność inwestycyjna, pociągająca za sobą zmiany struktury i jakości. Obydwa procesy są odrębne funkcjonalne, ale i komplementarne. Zdaniem autora, sprawne funkcjonowanie struktury samorządowej jest warunkiem uruchomienia procesów rozwojowych²⁹. W gospodarce samorządu, procesy funkcjonowania dotyczą eksploatacji (utrzymania) urządzeń technicznych i społecznych w celu dostarczenia wielkości i struktury usług publicznych³⁰. Funkcjonowanie odbywa się na bieżąco, w sposób ciągły i nieprzerwalny, podczas gdy inwestowanie (pochłaniające na ogół mniej czasu), przebiega cyklicznie w pewnym horyzoncie czasowym, ograniczonym technicznie.

W pierwszym rzędzie trzeba realizować obligatoryjne zadania własne, ponieważ stanowią główną domenę działalności samorządu. Wśród nich należy określić priorytety działania, które nadadzą dynamikę przemian w gospodarce komunalnej. Należy pamiętać, iż przedsięwzięcia podejmowane w ramach zadań własnych powinny służyć znaczącej grupie mieszkańców, w której ujawnił się interes publiczny, większości lub ogółu obywateli. Cele i priorytety wynikają ze zmian ludnościowych oraz oceny istniejącego majątku i finansów. Procesy depopulacji, starzenia się, małego przyrostu naturalnego, rzutują na wielkość i strukturę usług oraz na próbę jej modyfikacji. Racjonalizacja działalności gospodarczej w samorządzie polega również na zmniejszaniu dysproporcji w relacji podaż–popyt na usługi. W części samorządów zaznaczy się ich nadprodukcja i popyt na nowe usługi, w innych niedobór usług, także w połączeniu ze zmianą popytu na inne usługi oraz oferowane na rynku lokalnym. Tendencje zmian w gospodarce samorządu oraz jego otoczeniu są bardzo ważną informacją, którą powinni śledzić i gromadzić pracownicy administracji. Globalizacja i przemiany techniczne nie zmieniły celów samorządu, lecz zmieniły się jedynie sposoby jego działania w dostosowaniu do wyzwań i problemów cywilizacyjnych. Cele szczegółowe i związane z nimi konkretne zadania publiczne powinny być precyzyjnie artykułowane i realizowane.

28 Ilustracją tego są m.in. takie miasta jak Rzeszów, Białystok, Toruń, Chełm, gdzie od lat widać efekty rozsądnych impulsów rozwojowych.

29 Jeśli miasto jest źle zorganizowane, słabo wyposażone w infrastrukturę oraz dostarcza usługi niskiej jakości, tworzy to barierę dla rozwoju przedsiębiorczości, wzrostu gospodarczego, zmniejsza zainteresowanie potencjalnymi inwestorami, a w konsekwencji prowadzi do upadku miasta i jego wyludniania.

30 W ekonomice przedsiębiorstw i finansach publicznych tego typu procesy wchodzą w skład działalności operacyjnej, bieżącej.

Poza tym, organy w większości samorządów, na ogół są skoncentrowane na racjonalnym wykorzystaniu instrumentarium polityk publicznych w kadencji, niż na perspektywie długofalowej.

1.3. Kategoria interesu publicznego

Dla charakterystyki ekonomicznej samorządu należy objaśnić powszechnie używane nieostre pojęcia: *interes publiczny*, *dobro publiczne*. Ich znaczenie, zwłaszcza pierwszego, jest nieprecyzyjne i złożone. Termin *interes publiczny* wywodzi się z dyscyplin prawnych, administracyjnych, socjologicznych i politologicznych. Pojęcie to użyte jest wielokrotnie w *Konstytucji*³¹. Przeciwnym dla niego jest interes prywatny, o którym wspomina się tylko raz w art. 45 ust.1 *Konstytucji* (dotyczącym wyłączenia jawności rozprawy sądowej). Brak jest podkreślenia zdecydowanej nadrzędności interesu publicznego nad interesem prywatnym³². Jedynie art. 22 odnosi się do pojęcia *ważnego interesu publicznego*, który uzasadnia ograniczenie wolności gospodarczej, wyłącznie w drodze ustawy. Łatwo zauważyć, że przyjęcie interesu publicznego jako ważnego – ma charakter uznaniowy³³. Interes publiczny łączy się z kategorią wartości, potrzeby i celu działania³⁴. Często interes ten jest utożsamiany z interesem społecznym. Jego kontekstem są kolejne terminy: *władza publiczna*, *zadania publiczne*, *administracja publiczna*, *działalność publiczna*³⁵. Termin *dobro publiczne* pochodzi z nauk ekonomicznych i jest traktowane jako przeciwstawne dobru prywatnemu (*public and private good*). W wykładni ekonomicznej, dobro jest produktem lub usługą, za dostarczenie których odpowiedzialna jest władza publiczna. Można przyjąć, że dobro publiczne to inaczej dobro: wspólne, zbiorowe, kolektywne, społeczne oraz wartość publiczna. Dzięki wytwarzaniu, dostarczaniu i konsumpcji tego dobra realizowany jest już interes publiczny.

Samorząd jako całość stanowi dobro publiczne oraz może być traktowany jako własność (dobro) wszystkich mieszkańców, a interes samorządu jest interesem całej wspólnoty. Według A. Szewczuka i M. Szai „samorząd lokalny, jako instytucja

31 Art. 17, 22, 63 i 213 ust. 1.

32 Sugeruje to art. 1 *Konstytucji*, że Rzeczypospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dobro wspólne nie jest sumą dóbr indywidualnych.

33 Podobna sytuacja występuje w przypadku referendum krajowego, które można przeprowadzić jedynie w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125 ust. 1 *Konstytucji*).

34 A. Żurawik, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2013, z. 2, s. 59.

35 Odmianą interesu publicznego jest racja stanu, odniesiona do szczególnej sytuacji zagrożenia bytu państwa.

sama w sobie jest dobrem publicznym³⁶. Rozpatrując samorząd jako dobro publiczne, należy podkreślić, że zachodzą w nim procesy gospodarowania i zarządzania. Na element jakości rządzenia zwraca uwagę J. Stiglitz, traktując je za jedno z najważniejszych dóbr publicznych³⁷. Jego zdaniem efektywność rządzenia przynosi korzyść dla wszystkich w publicznym mechanizmie alokacji zasobów. Znaczenie samorządu jako dobra publicznego i jednocześnie interesu zbiorowego pięknie oddaje dokument wydany w 1995 r. przez Radę Miejską Birmingham (*Birmingham City Council*) w Anglii. Dokument (deklaracja) stwierdza, iż „celem rady jest osiągnięcie najwyższych standardów efektywności i wydajności we wszystkich jej działaniach oraz ciągłe doskonalenie owych standardów. Rada pozostaje wierna tradycyjnym wartościom służby publicznej: w przekonaniu, że Rada Miejska jest własnością mieszkańców miasta, których potrzeby i aspiracje wyznaczają główny motyw i sens jej pracy³⁸. Widać stąd, że władze samorządu konstytuujące jego urząd, należą do (własności) wspólnoty, a ich działalność ma charakter służebny i obsługowy wobec obywateli. Działanie dla dobra publicznego jest kluczowym czynnikiem „dobrego rządzenia”³⁹.

W samorządzie potrzeba społeczna wypływa ze wspólnego zamieszkania i działalności gospodarczej. Jak stwierdzono, proces zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności jest interesem publicznym i zarazem dobrem wspólnym (publicznym). W *Konstytucji* pojęcia te używane są w różnych odmianach i kontekstach. Mówi się o dobru wspólnym (art. 1, 25 i 82), interesie publicznym (art. 17, 25, 63 i 213), dobru publicznym (art. 59), ważnym interesie publicznym (art. 22), sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125), dobru obywatela (art. 59, 82i 104), interesie państwa (art. 104), dobru państwa (art. 113). W przysiędze Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów wymienia się dobro ojczyzny (art. 130 i 151) jako najwyższy nakaz i pomyślność obywateli. Także posłowie ślubują dla dobra obywateli i interesu państwa (art. 104). Z kolei w samorządzie radni składają ślubowanie, że będą działać dla dobra gminy i jej mieszkańców⁴⁰, natomiast wójt, burmistrz, prezydent miasta ślubują, że będą sprawować urząd dla dobra publicznego i pomyślności mieszkańców gminy (miasta)⁴¹. Z tekstu ślubowania władz samorządu wynika różna misja działania. Wspólną treścią w deklaracji władz publicznych jest

36 A. Szewczuk, M. Szaja, *Samorząd lokalny jako dobro publiczne – teoria a pragmatyka*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 21, Szczecin 2008, s. 427; por. też G. Kula, *Samorząd terytorialny dobrem publicznym – problem percepcji*, [w:] *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, (red.) J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 193–194.

37 J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 176.

38 *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz Know-How Fundusz Współpracy, Municipium, Warszawa 1997, s. 94.

39 G. Schöler, C. Walther, *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*, The World Bank, Bartelsmann Foundation 2003, s. 13.

40 Art. 23a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 506 ze zm.).

41 *Ibidem*, art. 29a.

podnoszona już służebność wobec obywateli, mieszkańców. Wprawdzie, cele działania władz samorządu zostały zapisane w różnej formie, jednak można stwierdzić, że dotyczą tej samej wartości, czyli dobra (pomyślności) wspólnoty i jej mieszkańców. W *Konstytucji* nie ma zapisu, że dobro samorządu jest zbieżne z interesem państwa. Cele polityki samorządu powinny być podporządkowane ogólnym celom polityki społecznej i gospodarczej w skali makro, ponieważ samorząd stanowi organiczny element systemu państwa.

Ułomnością w samorządzie jest niejednoznaczność pojęcia interesu publicznego w wymiarze lokalnym i regionalnym. Wydaje się to niezbędne, ponieważ politycy często podnoszą ważność interesu publicznego w uzasadnieniu różnych decyzji. Jest to interes publiczny materializujący się we wspólnocie, w której wytwarza się dobra pożądane i przynoszące korzyści społeczności lokalnej⁴². Równie ważne jest ponoszenie odpowiedzialności za sprawy publiczne i dobro publiczne⁴³. Przyjmując, że interes publiczny dotyczy społeczności lokalnej, można sformułować trójwarstwową wykładnię tego pojęcia. Interesem publicznym będzie konieczność zaspokajania zbiorowych potrzeb:

- wszystkich mieszkańców,
- większości mieszkańców,
- części mieszkańców, jeśli mają charakter elementarny i masowy.

Interesem publicznym jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku oraz dostarczanie odpowiedniej podaży usług komunalnych, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności. Z natury zadań własnych wynika już interes (dobro) publiczny⁴⁴. Potrzeby społeczne w samorządzie mają charakter elementarny, ujawniają się w skali masowej i wymagają ich zaspokajania w sposób nieprzerwany. Rodzi się zasadne pytanie o treść interesu publicznego w samorządzie; interes dotyczący ogółu mieszkańców lub ich większości. Powstaje problem jeśli interes publiczny dotyczy mniejszości mieszkańców lub ich grup, ponieważ interes wąskiej grupy ludzi może być sprzeczny z interesem samorządu jako całości. Jak zauważa J. Kopańska – interes publiczny nie musi być warunkowo odczuwany przez większość społeczeństwa. Interes publiczny jako wartość sama w sobie może dotyczyć również małego grona osób⁴⁵. Wydaje się, że każdy interes dobrze uzasadniony i reprezentowany przez znaczącą grupę mieszkańców nosi znamiona interesu publicznego i jest godny uwagi oraz rozpatrzenia⁴⁶.

42 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019, s. 39–40.

43 S. Wysocki, *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2, s. 32.

44 H. Izdebski i M. Kulesza przyjmują, że pojęcie interes publiczny jest tożsame z dobrem wspólnym; *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 1, Liber, Warszawa 1998, s. 95.

45 J. Kopańska, *Przedmiot i podmiot działania samorządu terytorialnego*, „Ekonomia” 2001, nr 1, s. 168.

46 Rozbieżności te rysują się np. w przygotowaniu budżetów partycypacyjnych, gdy projekt inwestycji nie dotyczy ogółu lub większości mieszkańców jednostki samorządowej.

W decyzjach dotyczących strategicznych (dużych) inwestycji należy zastosować referendum, dające najpełniejszą legitymizację społeczną dla władz. Instytucja referendum powinna służyć m.in. dla określenia priorytetów rozwojowych, chyba że władze potrafią je wcześniej trafnie określić (np. w kampanii wyborczej). Kolejność realizacji przedsięwzięć gospodarczych ustalają organy samorządu. Zdaniem P. Starosty, cel rozwoju powinien być określany zgodnie z intencjami obywateli, a nie struktur instytucjonalnych⁴⁷. Rodzi się kolejne pytanie, kto reprezentuje *de facto* interesy mieszkańców? Bez wątpienia, są nimi sami obywatele (wyborcy, podatnicy) wybierający organy samorządu. Ogół mieszkańców wspólnoty nie tworzy organu samorządu lecz zbiorowego suwerena. Suweren ten jest rozproszony w sensie organizacyjnym i reprezentatywności⁴⁸. Interes mieszkańców reprezentuje organ stanowiący i organ wykonawczy.

Sensem istnienia samorządu i demokracji jest idea dobra wspólnego⁴⁹. Samorząd jako dobro publiczne może być wyjaśniany w kategoriach dobra ekonomicznego. Pojęcie dobra wspólnego (publicznego) pojawia się już od czasów Platona i odnosi się do kategorii dobra publicznego (społeczności). Tłem dla wyjaśnienia kategorii dobra publicznego jest sytuacja tzw. tragedii wspólnego pastwiska, opisana w 1968 r. przez G. Hardina, wyjaśniająca wpływ ograniczonej ilości zasobów na stratę wszystkich uczestników gospodarowania („gry” ekonomicznej). Sposobem wyjścia z tej trudnej sytuacji ma być system własności prywatnej i rynku. Noblistka E. Ostrom zaproponowała dla tej wizji (dylemat dobra wspólnego) alternatywę odrzucającą założenie o egoistycznym motywie gospodarowania. Twierdzi, że ludzie mogą zorganizować się w celu wspólnego przedsięwzięcia dla zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Takie społeczeństwo jest zdolne dbać o dobro wspólne, pełniąc funkcję „opiekunki zasobów” przez uzgodnione zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Dobro wspólne stanowi szczególną odmianę dóbr publicznych (poza dobrami „czystymi”) i obejmuje szeroki zakres usług komunalnych, świadczonych nie tylko ze względów ekonomicznych, ale też społecznych⁵⁰.

P.A. Samuelson (twórca pojęcia *dóbr publicznych*) wymienia dwie cechy tych dóbr:

- wielkość podaży jest argumentem funkcji użyteczności,
- ich spożycie przez jednego konsumenta, nie ogranicza liczby dostępnej dla pozostałych⁵¹.

47 P. Starosta, *Społeczny potencjał odrodzenia miast poprzemysłowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 93.

48 Sposobem na naprawę tego stanu rzeczy są działania określane mianem partycypacji społecznej, czyli zaangażowanie obywateli (w różnych formach) w procesy podejmowania decyzji publicznych.

49 *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*. Raport Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 5, s. 5.

50 M. Sokołowicz, *Miejskie dobra wspólne (commons) z perspektywy ekonomii miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 4, s. 24.

51 T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast...*, s. 67 oraz D. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, *Ekonomia*, t. I, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1995, s. 466.

Właściwości te powodują konsekwencje ekonomiczne. Nie występuje dyskryminacja w korzystaniu z tych dóbr, ogólnie dostępnych na określonych warunkach (np. umowy). Cechą ekonomiczną dóbr publicznych jest niemożność ustalenia na nie ceny, lub jeśli nie ma uzasadnienia, aby pobierać opłaty za korzystanie z nich. Dobra publiczne w odróżnieniu od prywatnych, dostarczane są poza rynkiem przez władze i instytucje publiczne. Stanowią też źródło korzyści zewnętrznych. Korzystanie z tego dobra (usługi) sprawia, że uzyskane efekty stąd płynące, docierają do bliżej nieokreślonego kręgu odbiorców. Zjawisko to w literaturze szwajcarskiej było określane jako przenikanie korzyści (*Nützendiffusion*)⁵². Dobra publiczne mają charakter fakultatywny lub obligatoryjny. W przypadku pierwszych dóbr, to konsument decyduje o zakresie ich użycia, w drugim – konsument zmuszony jest do korzystania z nich (obrona narodowa, obowiązkowe nauczanie podstawowe). Cechą tych dóbr jest brak związku z konsumentem, ponieważ kosztu wytworzenia dobra nie można przypisać do konkretnego odbiorcy w dłuższym czasie. Nie ma tutaj zastosowania zasada wykluczenia (*exclusion principle*) ze względów ekonomicznych.

1.4. Wymiary samorządu

Samorząd stanowi strukturę niejednorodną o złożonym mechanizmie funkcjonowania i procedurach decyzyjnych. Rola i zakres realizowanych funkcji wpływa na zarysowanie się istotnych przekrojów (wymiarów) jego działania. Samorząd i jego gospodarka tworzą system, organizację oraz instytucję publiczną. Jako system, składa się z elementów powiązanych ze sobą i z otoczeniem. Według R.L. Ackoffa system obejmuje zestaw elementów, między którymi zachodzą wzajemne relacje i gdzie każdy element połączony jest z każdym innym, w sposób bezpośredni lub pośredni⁵³. Społeczność lokalna zorganizowana w samorząd nosi cechy systemu. Samorząd jest także organizacją publiczną o charakterze gospodarczym, której przyświeca cel w postaci jak najlepszego i efektywnego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Uznanie samorządu za instytucję oznacza, że jest ona „urządzeniem publicznym”, zajmującym się sprawami społecznymi (w skali lokalnej). W szerszym znaczeniu, samorząd jako instytucja jest względnie trwałym układem, społecznie ustanowionych sposobów i reguł zachowania, usankcjonowanych przez normy społeczne⁵⁴. Główne wymiary samorządu obrazuje tabela 1.

52 R. Frey, *Infrastrukturpolitik – Möglichkeiten und Grenzen*, „Wirtschaft und Recht” 1971, nr 1, s. 14.

53 R.L. Ackoff, *O system pojęć systemowych*, „Prakseologia” 1973, nr 2. Przeciwnieństwem systemu jest agregat, składający się z elementów, między którymi nie zachodzą żadne relacje.

54 K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik Socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń 2002, s. 81.

Tabela 1. Podstawowe wymiary samorządu terytorialnego

Zakres wymiaru	Cechy i treść działań
Polityczny	Demokracja, ordynacja wyborcza, kampania wyborcza i wybory, referenda, wybór ciał kolegialnych, przynależność partyjna, porozumienia koalicyjne, służebność
Techniczny	Elementy infrastruktury gospodarczej, świadczenie usług, postęp techniczny
Ekonomiczny	Posiadanie zasobów publicznych, gospodarowanie i zarządzanie, sprawność ekonomiczna, rozwój lokalny i regionalny
Społeczny	Wspólnotowość, tożsamość z terenem, więzi społeczne, kapitał społeczny, społeczeństwo obywatelskie, partycypacja społeczna, infrastruktura społeczna, warunki życia
Przestrzenny	Zrównoważony rozwój, ład, sposób zagospodarowania terenu, planowanie, warunki środowiskowe
Prawno-administracyjny	Korporacja publiczna, administracyjny podział kraju, system prawny, decentralizacja

Źródło: opracowanie własne.

Wymiar polityczny wynika z uznania samorządu za organizację wspólnoty lokalnej. Ważnym rysem polityczności samorządu są wybory jego władz oraz działalność partii politycznych. Kształtowanie warunków dla funkcjonowania samorządu nosi również cechy działań politycznych, jeśli przyjąć, że jest umiejętnością w określaniu celów i doborze środków ich realizacji. W samorządzie czynnik polityczny odgrywa kluczową rolę⁵⁵. Samorząd od strony technicznej jest zbiorem (systemem) urządzeń infrastrukturalnych, wykorzystywanych w procesie świadczenia usług komunalnych. Elementy infrastruktury mają charakter liniowy (drogi, sieci) lub punktowy (oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów), co wpływa na ich ekonomikę komunalną.

Wymiar ekonomiczny związany jest z traktowaniem samorządu jako podmiotu gospodarczego. Samorząd dysponuje dużymi i wartościowymi zasobami gospodarczymi, które z perspektywy ekonomicznej należy wykorzystywać zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania. Gospodarka samorządu regulowana jest przez mechanizm funkcjonowania i politykę ukierunkowaną na rozwój. Wymiar społeczny dotyczy różnych grup społeczności lokalnej, ich struktur, potrzeb i wzajemnych relacji. Wymiar przestrzenny ukazuje sposób zagospodarowania obszaru samorządu oraz rozmieszczenie funkcji społecznych i gospodarczych. Znajduje to odbicie w gospodarce i planowaniu przestrzennym, kształtujących organizację przestrzeni publicznej samorządu. W wymiarze prawno-administracyjnym, samorząd stanowi integralną część państwa i wyraz jego decentralizacji. Samorząd jest korporacją publiczno-prawną, sprawującą władzę wykonawczą.

55 C. Szydłowski, *Administracja publiczna, specyfika działań organizacyjnych*, [w:] *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, D. Drzazga, C. Szydłowski, D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 18.

Istnienie wielu wymiarów (aspektów) pokazuje złożoność i różnorodność problematyki działania w strukturach samorządu. Przedstawione wymiary samorządu, stwarzają różną perspektywę spojrzenia na jego organizację i funkcjonowanie. Pozwala to stwierdzić, że samorząd jest skomplikowaną, niejednorodną i dynamiczną strukturą, regulującą życie jego mieszkańców oraz wpływającą na zachowania innych uczestników samorządu⁵⁶. Wielowymiarowość samorządu musi być zatem brana pod uwagę przy badaniach analitycznych i podejściu holistycznym.



Rysunek 1. Części składowe samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek przedstawia schemat działania samorządu z wydzieleniem elementów, składających się na jego system ekonomiczny. Wyszczególniono w nim układ podmiotowy, funkcjonalny i ekonomiczny. Układ podmiotowy – obejmuje organy władzy i administrację wraz z pozostałymi służbami komunalnymi. Treścią układu funkcjonalnego samorządu – jest świadczenie usług publicznych w ramach realizacji zadań własnych. Układ ekonomiczny – zawiera procesy gospodarowania i zarządzania. Jego mechanizm polega na przekształcaniu zasobów w produkty i usługi komunalne, w ramach funkcji zarządzania. Treścią samorządu jest zatem zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, zaś jego formą proces realizacji zadań

⁵⁶ Uczestnikami samorządu są również przedsiębiorcy oraz instytucje i organizacje gospodarcze.

publicznych przez dostarczenie usług komunalnych, zorientowanych na cele społeczne. Według P.F. Druckera w obecnym wieku, obszarem wzrostu będzie sektor publiczny, nienastawiony na zysk⁵⁷.

W samorządzie jako systemie można wyróżnić podsystem regulacyjny i wykonawczy. Podsystem regulacyjny obejmuje działalność organów władzy i administracji publicznej, natomiast podsystem wykonawczy grupuje podmioty bezpośrednio świadczące usługi publiczne. Pierwszy podsystem jest monopolem i kształtuje konkurencyjne warunki i zasady gospodarowania i zarządzania, drugi natomiast wykonuje działalność gospodarczą przez bezpośrednich realizatorów (operatorów) usług publicznych.

1.5. Synteza rozważań

Elementy samorządu w dzisiejszym rozumieniu wykształciły się w czasach starożytnych. Przełomem w rozwoju cywilizacyjnym było przejście od wędrownego do osiadłego trybu życia. Początków trwałego osadnictwa należy szukać na terenach ówczesnej Mezopotamii (Sumerowie), między rzekami Indus i Ganges, Egiptu wzdłuż Nilu. Około 3,5 tys. lat p.n.e. powstały tam systemy miast – państw konkurujących ze sobą, przeniesione następnie jako wzór na tereny greckie (*polis*), a potem do imperium rzymskiego (*municipium*). Samorząd jako instytucja rozwinął się w miastach średniowiecznych, które otrzymywały w drodze zakupu samorząd, czyli przywilej feudalny zapewniający wolność osobistą, działalność gospodarczą i obywatelstwo. Nowoczesny samorząd wykształcił się w XIX w. dzięki reformom administracyjnym we Francji oraz w Prusach i od tego czasu stanowi organiczną część państwa demokratycznego, z wydzieloną autonomią.

W systemie państwa i gospodarki samorząd stanowi „małą ojczyznę” i bliskie otoczenie dla życia społecznego i gospodarczego. Łączenie się ludzi we wspólnotę terytorialną ma podłoże ekonomiczne, ponieważ tworzy on warunki bytowania i zaspokajania wspólnych potrzeb. Treścią (istotą) samorządu jest organizacja i integracja funkcji społecznych i ekonomicznych w ramach wspólnoty, wokół celów działania, a mówiąc skrótowo samorządzenie. Jakość życia obywateli zależy od polityki państwa i funkcji samorządu. O jego kształcie decydują politycy, stając odpowiednio prawo. Samorząd stanowi organizację społeczności lokalnej, wykonując zadania publiczne w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Struktura samorządu jest niejednorodna, niezwykle złożona i obejmuje wiele elementów powiązanych ze sobą funkcjonalnie i ekonomicznie. Samorząd wykonuje działalność różnorodną (wielobranżową) i wielofunkcyjną (prywatny podmiot

⁵⁷ Peter F. Drucker, *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, klasyka biznesu, Rzeczpospolita, Warszawa 2010, s. 8, 17, 48.

realizuje tylko funkcje ekonomiczne). Funkcjonuje w mechanizmie regulowanym przez prawo, zasady, standardy, procedury, reżimy i rygory. Działalność samorządu nie dotyczy tylko świadczenia usług, ale również rozwiązywania problemów społecznych (dużo zadań samorządu dotyczy kwestii społecznych) i służenia mieszkańcom.

Samorząd jest „żywym organizmem” społecznym i ekonomicznym, reagującym na zmiany najbliższego otoczenia. Pilnym zadaniem jest objęcie pomocą słabszych obywateli wspólnoty (dzieci, niepełnosprawni, ludzie starsi, bezdomni, osoby biedne i wymagające stałej opieki). Istotą samorządu jest solidaryzm społeczny, kiedy jednostki silne wspomagają jednostki słabe. Skala samorządu, a zwłaszcza gminy, pozwala lepiej rozpoznać oraz zrozumieć problemy społeczne (również zapobiegać im) i znaleźć sposoby ich rozwiązania. Krytycznie należy oceniać władze i administracje samorządową jeśli najsłabsza grupa mieszkańców wspólnoty pozostaje bez pomocy (kłóci się to z wartościami samorządu).

Stabilność i rozwój zapewniają wartości i cele współdziałania. Podstawą działania samorządu są wartości (zasady wynikające z potrzeb), którymi należy kierować się przy formułowaniu celów funkcjonowania i rozwoju. Wartościami uniwersalnymi są przede wszystkim: wolność, demokracja, prawość, równość, tolerancja, bezpieczeństwo, sprawiedliwość, solidarność i efektywność. Ich uzupełnieniem są „małe” wartości takie jak: pracowitość, oszczędność, terminowość, rzetelność, jakość, estetyka. W samorządzie występują sprzeczności między wartościami uniwersalnymi (wolność i bezpieczeństwo, efektywność a sprawiedliwość i równość). Także między „małymi” wartościami zachodzą kolizje (oszczędność i jakość, terminowość i jakość). Sprzeczności te są usuwane przez koordynacyjną rolę samorządu. Cechą samorządu jest mnogość sprzecznych celów, na czele ze społecznym i ekonomicznym. Stąd zadaniem władz samorządu jest umiejętne kojarzenie rozbieżnych celów (interesów).

Instytucja samorządu jest dobrem wspólnym obywateli i jednocześnie interesem jego mieszkańców. W samorządzie interes publiczny (mieszkańców) reprezentowany jest przez wybranych przedstawicieli do jego władz (organów). Ze wspólnotowości samorządu wynika nadrzędność interesu publicznego nad interesami partykularnymi, grupowymi (m.in. partyjnymi) i indywidualnymi, która nie jest respektowana w praktyce. Może to mieć podłoże w braku zdefiniowania tego pojęcia w regulacjach prawnych. Pojęciem tym w znaczeniu ogólnym posługują się politycy dla uzasadnienia swoich decyzji. Stąd niezbędne jest sprecyzowanie prawne tego terminu dla jednoznacznej interpretacji. Samorząd w swej treści jest wielowymiarowy, co dodatkowo świadczy o złożoności i różnorodności zagadnień problemowych. Jego funkcjonowanie odsłania kolejne cechy takie jak: wielopoziomowość, wielość aspektów i przekrojów znajdujących wyraz w różnych dziedzinach, rodzajach, branżach i typach działalności gospodarczej. Wielowymiarowość samorządu dowodzi, że jest on systemem, instytucją i organizacją prowadzącą działalność o różnym profilu i zakresie (w tym ekonomicznym).

Rozdział 2

Organizacja i szczeblowość samorządu

2.1. Samorząd w podziale administracyjnym kraju

Terytorium należące do państwa jest podzielone na mniejsze jednostki organizacyjne. Organizacja podziału terytorialnego (administracyjnego) kraju służy sprawnemu kierowaniu państwem, zapewnia jego stabilność i poczucie bezpieczeństwa publicznego. Podział terytorialny kraju stanowi odzwierciedlenie decentralizacji i podstawy budowy systemu państwa¹. Problemem ekonomicznym jest racjonalność podziału terytorialnego kraju i jego adekwatność do wymogów efektywności. Istota zagadnienia polega na określeniu możliwie najlepszej (optymalnej) wielkości jednostek administracyjnych kraju, które na poziomie regionalnym i lokalnym wyznaczają granice oraz liczebność gmin, powiatów i województw. W dekrete PKWN (sierpień 1944 r.) zniesiono strukturę administracyjną, wprowadzoną przez Niemcy i przywrócono podział administracyjny Polski. W 1945 r. następowały kolejne zmiany w podziale administracyjnym kraju, przenoszenie powiatów i utworzenie nowych województw. Główne zmiany zakończyły się w czerwcu 1946 r. włączając obszary Ziem Odzyskanych do zasadniczego podziału kraju. Od 28 czerwca 1946 r. Polska dzieliła się na 14 województw oraz 2 miasta wydzielone (Warszawa, Łódź). W 1950 r. w Polsce istniało 17 województw, 2 miasta wydzielone, 330 powiatów, 704 miasta oraz 2993 gminy. Pod koniec 1954 r. zniesiono ówczesne gminy, a w ich miejsce wprowadzono 8790 gromad, które stopniowo do 1972 r. zmniejszono prawie o połowę (4315). Na koniec tego roku istniało w Polsce 390 powiatów, w tym 75 miast o takim statusie.

Z dniem 1 stycznia 1973 r. zlikwidowano gromady, a w ich miejsce utworzono 2366 gmin (zmniejszonych do 1976 r. do 2129). W 1975 r. nastąpiła reforma administracyjna Polski, porzucająca trójstopniowy podział administracyjny kraju i zastąpienie go nowym, dwustopniowym podziałem: województwo i gmina, który obowiązywał od 1 czerwca 1975 r. do 31 grudnia 1998 r. W 1975 r. zlikwidowano

1 J. Dobkowski, *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002, nr 1, s. 17.

314 powiatów, a w miejsce 17 województw i 5 miast wydzielonych (Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław i Poznań) wprowadzono podział na 49 województw. Nie dokonano podziału na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, lecz na miasta i gminy, jako podstawowe jednostki administracyjne. Według stanu na dzień 1 czerwca 1975 r. Polska dzieliła się na 2343 gminy i 814 miast, w tym 4 miasta o szczególnym statusie (Warszawa, Łódź, Kraków i Wrocław), z wewnętrznym podziałem na dzielnice.

Struktura organizacyjna kraju dostarcza ogólnych informacji o procesach i zjawiskach zachodzących w gospodarce na każdym poziomie podziału administracyjnego. Terytorialnie organizacja systemu samorządu w Polsce wynika z podziału administracyjnego. Obok liczby szczebli samorządu, także liczba jednostek zgrupowanych na poszczególnych poziomach ma zasadnicze znaczenie dla mapy podziału samorządowego kraju. Liczba szczebli i liczba jednostek samorządowych wpływają pośrednio na jakość i efektywność funkcjonowania samorządu oraz instytucji publicznych w państwie. Zasadniczy podział terytorialny Polski jest adekwatny do podziału na jednostki samorządu terytorialnego².

Przebudowa ustrojowa i administracyjna państwa w 1990 r. polegała na odejściu od hierarchii, niesamodzielności i resortowości do decentralizacji państwa w kierunku utworzenia odrębnych struktur prawno-administracyjnych (samorządów). W pierwszym etapie (1990 r.) odtworzono samorząd jedynie na poziomie podstawowym (gminy). Dopiero w 1998 r. samorząd odrodził się na dwóch kolejnych szczeblach: powiatu i województwa. W wyniku reformy administracyjnej powstał w Polsce rozwinęty, trójszczeblowy system samorządności terytorialnej w państwie. Na szczeblu lokalnym utworzono 2479 gmin i 306 powiatów, zaś na regionalnym 16 samorządów województw. Gminy pod względem statusu administracyjno-prawnego grupują jednostki o charakterze wiejskim, miejsko-wiejskim i miejskim. Z ostatnich, wydzielono duże miasta na prawach powiatu (66)³. Ten specjalny typ jednostki samorządowej szybko okazał się być najbardziej zasobnym, pod względem finansowym i majątkowym. Duże miasta stają się motorem procesów modernizacyjnych i rozwojowych w Polsce, ponieważ tam realizuje się wielkie inwestycje i dostarcza usługi komunalne nie tylko dla mieszkańców tych miast. Największe polskie miasta są również areną walki politycznej, a rywalizacje o funkcje prezydenta są najbardziej prestiżowymi w kampanii wyborczej. Miasta te są gminami, które na podstawie przepisów prawa realizują określony zakres zadań publicznych, przewidziany również dla powiatu. Takie połączenie jest korzystne, bowiem tworzy w jednej strukturze terytorialnej większe możliwości funkcjonowania i większy potencjał rozwojowy⁴.

2 J. Bujny, A. Kudra, *Połączenie gmin – problemy pojęciowe*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8, s. 97.

3 Niekiedy sentymentalnie nazywane są „powiatami grodzkimi”, „miastami grodzkimi” lub „powiatami miejskimi”.

4 M. Dylewski, B. Stasik, *Rola i znaczenie miast na prawach powiatu w realizacji zadań publicznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2012, s. 49–60.

Powiaty grupują określoną politycznie liczbę gmin (od trzech do kilkunastu). Ze względu na charakter terenu oraz zagospodarowania nazywane są też *powiatami ziemskimi*. Istniejące do 1999 r. rozdrobnienie województw (49) zostało zastąpione przez utworzenie 16 województw. W ten sposób w Polsce powstały dwa segmenty władzy publicznej w formie zdecentralizowanej. Pierwszym segmentem jest układ lokalny obejmujący gminy i powiaty⁵, drugim zaś układ regionalny (samorząd województwa). W województwie występuje dualizm władzy publicznej, gdyż usytuowana jest w nim władza rządowa sprawowana przez wojewodę i urząd wojewódzki oraz odrębna władza samorządowa (sejmik i zarząd z marszałkiem województwa na czele). Każda z tych władz realizuje inne zadania publiczne, określone przepisami prawa. Wojewoda jako przedstawiciel rządu w terenie, sprawuje wobec samorządu funkcje nadzorcze, jedynie według kryterium legalności. Nie ma powszechnej wiedzy, że wojewoda jest wyznaczany przez premiera i jego kompetencje różnią się od kompetencji organów samorządu województwa.

Organizacja terytorialna w Polsce jest dość złożona, niezbyt czytelna i trudna w nazewnictwie ich organów⁶. Jest to kolejna dysfunkcja instytucjonalna w samorządzie. Na szczeblu podstawowym (gmina) funkcjonują gminy małe (na ogół wiejskie), średnie (miejsko-wiejskie, miejskie i niektóre wiejskie) oraz duże (większość miast na prawach powiatu) oraz bardzo duże (zwykle „stolice” województw). Władze gmin składają się z kolegialnych organów stanowiących (rady gmin, miast) i jednoosobowego organu wykonawczego (wójt, burmistrz, prezydent miasta). W powiecie jego władzami są: kolegialny organ stanowiący (rada powiatu) oraz wybierany przez niego kolegialny organ wykonawczy (zarząd powiatu na czele ze starostą). W samorządzie województwa, organem stanowiącym jest sejmik województwa, który wyłania kolegialny organ wykonawczy na czele z marszałkiem województwa. Jednostki samorządu na każdym szczeblu w Polsce są samodzielne i nie tworzą struktury hierarchicznej. Każda z nich realizuje określony zakres zadań publicznych państwa na własny rachunek i odpowiedzialność. Relacje między nimi mają charakter związków poziomych i partnerskich.

5 Wobec tego można mówić o gospodarce i polityce gminnej, gospodarce i polityce powiatu oraz gospodarce i polityce samorządu województwa.

6 Dla wielu obywateli identyfikowanie władz i ich funkcji sprawia trudności. Nazwę *województwo* można definiować jako władzę rządową w terenie lub samorząd województwa. Termin *powiat* jest zagregowany, gdyż nie wiadomo czy chodzi o powiat ziemski (powiat), czy miasto na prawach powiatu? Dużo równorzędnych jednostek gminnych (gmina wiejska i miejska) nosi taką samą nazwę, np. Brzeziny czy Zgierz, Łęczycza itd. Podobnie jest w skali kraju (gmina wiejska Bolesławiec w województwie łódzkim i gmina miejska Bolesławiec w województwie dolnośląskim, jest też gmina wiejska Bolesław w województwie małopolskim).

Tabela 2. Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–2020

Jednostki	1990	1995	1999	2000	2002	2005	2010	2015	2018	2019	2020
Gminy ogółem	2376	2468	2489	2489	2477	2478	2478	2478	2478	2477	2477
Gminy wiejskie	1547	1627	1604	1599	1595	1591	1576	1563	1548	1537	1533
Gminy miejsko-wiejskie	830*	841*	567	572	575	580	597	611	628	638	642
Gminy miejskie			318	318	306	307	305	304	302	302	302
Miasta na prawach powiatu	–	–	65	65	65	65	65	66	66	66	66
Powiaty	–	–	308	308	314	314	314	314	314	314	314
Województwa	49	49	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Warszawa	8**	8**	8**	8**	19	19	19	18	18	18	18
Jednostki ogółem	2383	2476	2813	2813	2807	2808	2808	2808	2808	2807	2807
Liczba miast	–	–	–	879	883	887	903	915	930	940	944

* W latach 1990–1998 istniał podział gmin na wiejskie i miejskie; ** W latach 1999–2001 gminami miejskimi były dzielnice Warszawy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS i systemu TERYT.

Od reformy administracyjnej (1998 r.) organizacja i struktura samorządu są stabilne i nie uległy większym zmianom. Liczba gmin miejskich ukształtowała się na zbliżonym poziomie, podobnie jak liczba miast na prawach powiatu i samych powiatów. Największą grupę jednostek samorządowych stanowią gminy, bardzo rozdrobnione pod względem ludnościowym i powierzchni. Wśród nich przeważają gminy wiejskie (62%), których liczba stopniowo maleje. Na uwagę zasługuje wzrost liczby gmin miejsko-wiejskich (wzrost o 12,5%), kosztem gmin wiejskich i miejskich. Można to tłumaczyć przenoszeniem się ludności z miast na tereny bezpośrednio sąsiadujące oraz tendencją do uzyskania statusu miasta dla głównej miejscowości gminy wiejskiej (w to miejsce powstaje gmina miejsko-wiejska)⁷. Intensywna suburbanizacja prowadzi do chaotycznego rozproszenia zabudowy (*urban sprawl*) oraz wzrostu kosztów obsługi infrastrukturalnej tych terenów, ponoszonych przez samorząd. Motywacją do otrzymania praw miejskich jest większy prestiż, względy historyczne oraz przeświadczenie, że dzięki temu istnieje perspektywa szybszego rozwoju nowej jednostki (np. uzyskanie większych transferów finansowych z budżetu państwa).

Napływ ludności do gmin miejsko-wiejskich, poza korzyściami finansowymi dla budżetu przyczynia się jednak do powstawania problemów m.in. niewydolności infrastruktury społecznej i technicznej i częściowo administracyjnej. Dobrze jeśli w takich gminach istnieje plan zagospodarowania przestrzennego, źle gdy duże obszary gminy nie są nim objęte. Otwiera to szerokie pole do decyzji

7 Status miasta i jego granice nadaje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Określenie granic ma zapewnić gminie terytorium, możliwie jednorodne z uwagi na układ osadniczy, przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Są to czynniki określające zdolność do wykonywania zadań publicznych.

uznaniowych podejmowanych przez urzędników, powodujących dysfunkcje w zagospodarowaniu terenu gminy. Pewną korzyścią dla gminy może być bliskość dużego miasta, zapewniającego miejsca pracy i bogatszy wachlarz usług społecznych.

Tabela 3. Liczba ludności według kryterium podziału gmin w Polsce w latach 2000–2019

Jednostki	2000	2005	2010	2015	2018	2019
Polska ogółem	38 253 955	38 157 055	38 529 866	38 437 239	38 411 148	38 382 576
Gminy wiejskie	10 711 435	10 761 785	10 928 538	10 973 062	10 932 463	10 890 561
Gminy miejsko-wiejskie	8 346 371	8 433 769	8 763 193	8 862 579	8 980 862	9 025 563
Gminy miejskie	7 776 762	6 164 793	6 213 395	5 981 626	5 914 451	5 889 950
Miasta na prawach powiatu	11 419 387	12 796 708	12 624 740	12 619 972	12 583 372	12 576 502

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Struktura organizacyjna samorządu powoduje różny rozkład ludności według statusu administracyjno-prawnego jednostek terytorialnych. W świetle stabilnej liczby ludności w kraju, liczba mieszkańców w poszczególnych jednostkach jest istotnie zróżnicowana, zarówno według stanu jak i udziału w ogólnej liczbie ludności. Najwięcej osób mieszka w miastach na prawach powiatu, w gminach wiejskich, a następnie w miejsko-wiejskich. W małych i średnich miastach występuje natężone zjawisko migracji młodych ludzi do dużych miast i za granicę, w celu poprawy warunków życia i awansu zawodowego (większość z nich pragnie usamodzielnąć się). Tylko w gminach wiejskich liczba mieszkańców nie zmienia się. Przyrosty ludności wystąpiły w gminach miejsko-wiejskich i w miastach na prawach powiatu, przy czym w tych ostatnich od 2005 r. zaznaczyła się tendencja stabilizacyjna. Wielu mieszkańców miast osiedla się często w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (z powodów niższych kosztów życia, lepszego środowiska naturalnego) bądź przemieszczają się między dużymi miastami⁸.

Tabela 4. Przeciętna wielkość jednostki terytorialnej w Polsce (w osobach)

Jednostki	2000	2005	2010	2015	2018	2019
Gminy ogółem	15 369	15 398	15 543	15 511	15 501	15 496
Gminy wiejskie	6 699	6 764	6 934	7 021	7 062	7 086
Gminy miejsko-wiejskie	14 592	14 541	14 679	14 505	14 301	14 147
Gminy miejskie	24 455	20 081	20 372	19 676	19 584	19 503
Miasta na prawach powiatu	175 683	196 872	194 227	191 212	190 657	190 553
Powiaty	87 125	80 765	82 500	82 221	82 254	82 185
Województwa	2 390 872	2 384 816	2 408 117	2 402 327	2 400 697	2 398 905

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

⁸ Napływ ludności do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ma miejsce nie tylko do gmin sąsiadujących z dużym miastem, ale również do gmin dalej położonych.

Według rodzajów jednostek administracyjnych, przeciętna wielkość samorządu w Polsce jest zróżnicowana. Standardowa (statystycznie przeciętna) gmina w Polsce liczy ok. 15,5 tys. mieszkańców, co lokuje ją blisko liczebności gminy miejsko-wiejskiej (14 tys.). Najmniejszą jednostką samorządową jest gmina wiejska, obejmująca przeciętnie 7 tys. mieszkańców. Gminy miejskie charakteryzują się poziomem ludności niespełna 20 tys. Ogółem miasta na prawach powiatu są dość średnimi jednostkami zamieszkałymi przeciętnie przez 190 tys. osób. Z kolei powiat liczy średnio 82 tys. mieszkańców, zaś samorząd województwa obejmuje obszar zamieszkały przez ok. 2,4 mln obywateli. Struktura organizacyjna samorządu posiada znaczenie ekonomiczne, bowiem liczba szczebli oraz liczba jednostek zgrupowanych na nich, decydują o indywidualnej (przeciętnej) wielkości samorządu według kryterium ludności. Kryterium powierzchni jednostki wprowadza zbyt duże zróżnicowanie i nie wiąże się ściśle z podażą i popytem świadczonych usług publicznych⁹.

2.2. Kwestia wielkości samorządu

Obecna struktura organizacji samorządu (jak zaznaczono) jest utrwalona, na ogół uświadamiana i nie ulegała istotnym przekształceniom. Pewne zmiany polegały i będą polegać na uzyskaniu przez gminy wiejskie statusu gminy miejsko-wiejskiej. Zmiany dotyczące powiatów były marginalne. Słabą stroną systemu organizacji samorządu (zdaniem autora) jest nadmierne rozdrobnienie powiatów, gmin wiejskich oraz małych gmin miejskich (miasteczek). Tak ukształtowany system organizacji samorządu – według zasady decentralizacji i pomocniczości – ma duże znaczenie ekonomiczne, ponieważ wpływa pośrednio na wielkość oraz jakość potencjałów rozwojowych w każdej jednostce samorządowej jak i na zdolność regulowania w nich procesów gospodarczych i zarządzania. Określenie optymalnej (racjonalnej) wielkości jednostki samorządowej stanowi problem, wywołujący efekty pochodne w różnych dziedzinach gospodarki samorządu¹⁰. W istocie chodzi o wskazanie rozwiązań najlepszych, mieszczących się między małymi i dużymi samorządami.

Punktem wyjścia dla określenia racjonalnej wielkości samorządu jest wyszczególnienie i analiza czynników kształtujących jego rozmiar. Zasada decentralizacji i pomocniczości może sugerować dążenie do rozdrobnienia i tworzenia małych jednostek¹¹. Szeroką prezentację walorów decentralizacji i centralizacji przedsta-

9 Większy wpływ na to może wywierać sposób zagospodarowania terenu.

10 Wybór optymalny ma charakter względny, gdyż zmienia się w zależności od zmian warunków działania.

11 Samorząd terytorialny jest sam w sobie wynikiem decentralizacji państwa.

wiła G. Kozuń-Cieślak¹². Argumenty za decentralizacją można traktować jako przesłankę tworzenia mniejszych struktur samorządowych. Wskazówką może być obserwacja, że istnieje duża autonomia społeczności lokalnych od procesów zachodzących w centrum aglomeracji, które powodują dezintegrację obszarów metropolitalnych¹³. Przy ocenie wielkości samorządu należy kierować się dwoma wartościami: ekonomiczną i społeczną. Pierwsza, zorientowana jest na wzrost skali jednostki (konsolidacja), gdzie mechanizm korzyści skali prowadzi do racjonalnego kosztu świadczenia usług komunalnych. Druga wartość – uzasadnia rozdrobnienie jednostek (fragmentacja)¹⁴. Idea wspólnotowości i lokalności znajduje najpełniejszy wyraz w małych samorządach.

W dowodach przemawiających za dużą lub małą wielkością samorządu nawiązano do punktu widzenia przedstawionego przez P. Swianiewicza¹⁵. Argumentami uzasadniającymi istnienie małych samorządów są:

- naturalna samorządność (wysoka tożsamość terytorialna)¹⁶,
- lepsza artykulacja potrzeb i celów społecznych,
- większa kontrola społeczna władz samorządu,
- większa elastyczność, przejrzystość i jawność w działaniu władz,
- większy kapitał społeczny (zaufanie, zaangażowanie w sprawy publiczne),
- niskie koszty transakcyjne (pozyskiwanie informacji, umowy, zagospodarowanie zasobów).

Za dużymi samorządami przemawia również wiele argumentów związanych z czynnikami ekonomicznymi:

- większy potencjał rozwoju (ludność, majątek, finanse, przedsiębiorczość, innowacyjność, kreatywność, zróżnicowanie struktury gospodarczej, dużo podmiotów i instytucji),
- większe możliwości realizacji zadań i podejmowania przedsięwzięć gospodarczych,
- wyższa efektywność (mniejsze koszty), określona przez zjawisko korzyści skali,

12 G. Kozuń-Cieślak, *Teoretyczne koncepcje decentralizacji i delegowania kompetencji we współczesnych nurtach ekonomii*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.

13 M. Wójcik, *Tożsamość lokalna mieszkańców małych miast w obrębie Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Łódzka metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej*, (red.) A. Suliborski, Z. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 125.

14 W wielu krajach Europy (np. we Francji, na Węgrzech) i w USA przeważają na ogół gminy małe. W innych zaś, np. we Włoszech, w Hiszpanii, w Holandii, w Wielkiej Brytanii dominują duże organizmy samorządowe. Rozwiązania terytorialne są różne w zależności od przyjętej koncepcji polityki administracyjnej państwa.

15 Najszersze badania tego zagadnienia przeprowadził P. Swianiewicz wraz z zespołem; por. P. Swianiewicz, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.

16 W małych gminach francuskich (ok. 70%) liczących mniej niż 500 mieszkańców występuje lokalny patriotyzm, przywiązanie do miejsc, tradycji, zwyczajów i architektury oraz duma z miejsca zamieszkania; J. Jeżewski (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995, s. 147.

- niwelowanie efektów zewnętrznych (niesprawności rynku),
- lepsza realizacja funkcji usługowych o charakterze egzogenicznym,
- większa siła działania na rynku i bogatsze zaplecze administracyjne oraz eksperckie.

W tej mierze zaznacza się proporcjonalnie siła samorządu, będąca funkcją liczby mieszkańców¹⁷. Na koszt funkcjonowania władzy samorządowej składa się również koszt stały utrzymania pewnej części aparatu administracyjnego¹⁸. W wielu samorządach obserwuje się zjawisko tworzenia specyficznych stanowisk, związanych z realizacją określonych czynności (np. stanowisko plastyka miasta, ogrodnika miasta, inżyniera miasta, architekta miasta, miejskiego konserwatora zabytków). Rodzi to dodatkowe skutki finansowe, ponoszone przez mieszkańców.

Uważa się, że duże samorządy są bardziej efektywne. W wielu obszarach samorządu występuje zjawisko ekonomii skali, które dotyczy infrastrukturalnych usług publicznych¹⁹. W samorządzie występuje zjawisko efektów zewnętrznych (*externalities*). Dzięki jego mechanizmowi, korzyści z tytułu korzystania z danej grupy usług, przenikają do innych konsumentów, niemieszkających w samorządzie i płacących podatki do innego budżetu lokalnego (efekt gapowicza). Większy samorząd przyczynia się do pewnej niwelacji zjawiska efektów zewnętrznych. W tym miejscu warto przytoczyć badania autora weryfikujące korelacje między wielkością samorządu a kosztami sprawowania władzy publicznej²⁰. Z badań wynika zależność wzrostu kosztu funkcjonowania władzy w miarę przechodzenia do większej jednostki samorządowej. Występują jednak wyjątki, kiedy mała wspólnota, mająca niewielkie zasoby jest stabilna i posiada duże możliwości finansowe dla zaspokajania potrzeb mieszkańców. Przyczyną tego może być dominacja jednej funkcji ekonomicznej, dysponowanie bogatymi zasobami lub korzystne położenie, owocujące dużymi dochodami własnymi. Zamożność samorządu dzięki bogatemu budżetowi pozwala na świadczenie usług wysokiej jakości, a nawet udzielanie wsparcia finansowego innym gminom²¹.

17 Znajduje to odbicie w kosztach sprawowania władzy samorządowej. Wątpliwa ekonomicznie jest sytuacja, gdy taka sama liczba radnych (min. 15 w gminie do 20 tys. mieszkańców) wymaga zbliżonego kosztu ich funkcjonowania zarówno w gminie liczącej ok. 2 tys. mieszkańców, jak w gminie zbliżonej do 20 tys. mieszkańców.

18 Z przepisów prawa wynika konieczność zatrudnienia określonych osób, sprawujących np. funkcje skarbnika, sekretarza, sprawy kadrowe, służby zachowania bezpieczeństwa (bhp, obrony cywilnej).

19 Ich cechą jest m.in. relatywnie wysoki udział kosztów stałych. Koszt krańcowy spada, jeśli poprzedza go wzrost produkcji (usługi), dlatego korzystniej jest dla samorządu posiadać zwarte systemy urządzeń sieciowych w miejsce układów rozproszonych. W praktyce, wykonanie tej samej usługi komunalnej może kosztować różnie w porównywalnych (lub zbliżonych) jednostkach terytorialnych.

20 M. Wojciechowski, *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2014, s. 166–167.

21 Przykładem są uzdrowiskowe gminy nadmorskie lub gminy otrzymujące od energetyki rekompensatę za zniszczenie środowiska naturalnego.

P. Swianiewicz przeprowadził analizę dwóch podejść teoretycznych, uzasadniających różną skalę działania wspólnoty²², korespondującej z powyższymi rozważaniami. W świetle teorii *wyboru publicznego* lepsza jest fragmentacja jednostek terytorialnych, ze względu na korzyści społeczne i organizacyjne. W małych gminach władza ma lepszy kontakt z obywatelami, którzy mogą „głosować nogami” (model Tiebout’a). Jednostki te mają mniej administracji (proste procedury administracyjne) oraz środowisko sprzyjające eksperymentom i innowacjom. Jeśli wprowadzone będą w nich deregulacyjne rozwiązania organizacyjne, to korzyści skali, nie mają już wtedy znaczenia. Wydaje się, że argument ten może dotyczyć również dużych samorządów. *Reforma theory* wskazuje na konsolidację terytorialną i kładzie nacisk także na powody ekonomiczne oraz polityczne (korzyści skali w realizacji wielu funkcji, wagę kosztów związanych z efektami zewnętrznymi, większe możliwości działania dla różnych grup interesu). To, że duże jednostki mogą grupować więcej funkcji sprzyjających większej partycypacji społecznej może być dyskusyjne, gdyż wielkość gminy nie przesądza jeszcze wyraźnie o podejmowaniu takiej działalności. Wyniki badań empirycznych w krajach anglosaskich i europejskich dotyczące oceny efektywności samorządu w zależności od jego wielkości prezentuje M. Kachniarz. Wynika z nich niejednoznaczność związku między wielkością samorządu a ich efektywnością²³. Jego zdaniem, istotny wpływ na charakter funkcjonowania samorządu mają uwarunkowania pozaekonomiczne (socjologiczne, prawne, polityczne). Przytaczane badania, nie potwierdzają korelacji efektywności z wielkością samorządu²⁴. Alternatywnym rozwiązaniem wobec posunięć konsolidacyjnych małych samorządów może być rozwój współpracy między nimi. Jej rozszerzenie wynika z oceny korzyści dla obu (lub kilku) stron, np. zachęty finansowe oferowane przez administrację centralną²⁵. Podjęcie i realizowanie współpracy międzysamorządowej napotyka jednak na wiele przeszkód, wymaga dużych nakładów pracy, zaufania i odpowiedniego czasu.

Na terenie województwa powstające więzi i identyfikacja z nim jest bardzo słaba, a w istocie nie występuje²⁶. O przestrzeni wojewódzkiej przesądzają następujące fakty: miejsca zamieszkania i pracy oraz dostęp do instytucji publicznych, gdyż w ich obrębie koncentrują się procesy przemieszczania. Skala województwa

22 P. Swianiewicz, *Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8, s. 24–26.

23 M. Kachniarz, *Konsolidacja struktur administracyjnych – teoria i praktyka*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 41, Poznań 2012, s. 76–79.

24 M. Kachniarz, *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477, Wrocław 2017, s. 99–100.

25 Ta ostatnia możliwość została stworzona przez decyzję rządu w 2014 r. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1023); por. P. Dubicki, P. Kułyk, *Proces integracji miasta z gminą wiejską. Przykład Zielonej Góry*, „Studia Miejskie” 2018, t. 32, s. 113–124.

26 O przynależności do określonego terytorium świadczy m.in. tablica rejestracyjna w środkach transportowych.

jest zbyt duża dla tworzenia trwałych związków międzyludzkich i gospodarczych. Mieszkańcom województwa może nigdy nie spotkać się z innymi osobami, pochodzącymi z tego regionu. Ich interesy zapewne też nigdy nie zetkną się (rozproszenie), jeśli mieszkają w dużej odległości od siebie (mogą być różne kultury, tradycje, zwyczaje)²⁷. Na poczucie bliskości wpływa częstsze obcowanie i kontakty w miejscu zamieszkania. Z tego powodu, częściej identyfikujemy się ze wspólnotą gminną, słabiej z powiatową, a najmniej z regionalną. Rozmiar województwa nie stanowi zatem przesłanki by uznać go za naturalną, regionalną wspólnotę samorządową. Jest on bytem ustrojowo-administracyjnym²⁸, odgrywającym pewną rolę polityczną i ekonomiczną w państwie.

Decyzja o wyborze wielkości jednostki samorządowej stanowi wypadkową (kompromis) wielu czynników o charakterze politycznym, społecznym, ekonomicznym, kulturowym i przestrzennym. Zgodnie z *Konstytucją*, zasadniczy podział terytorialny państwa (według jednostek samorządowych) powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewnić jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych²⁹. Znalazło to uszczegółowienie w ustawach *o samorządzie powiatowym i o samorządzie gminnym*. Ustalenie granic (wielkość) powiatu odbywa się przez wskazanie gmin tworzących powiat. Zmiana jego granic, możliwa jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne – z uwagi na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych³⁰. Z kolei, nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta oraz ustalenie jego wielkości (granic i ich ewentualna zmiana) dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy³¹. Wynika z tego, że o wielkości samorządu powinna decydować struktura przestrzenno-funkcjonalna (wewnętrznie spójna) oraz czynniki społeczne i ekonomiczne. W przypadku ustalenia wielkości samorządu województwa (regionu) nie ma ustawowych kryteriów określających granice delimitacyjne. Można to tłumaczyć koniecznością stworzenia stabilnych podstaw prowadzenia regionalnej polityki rozwoju, bowiem zbyt częste zmiany granic województw są w gruncie rzeczy reformą ustrojową i administracyjną, wymagającą dużych nakładów finansowych.

27 Wydaje się, że wspólnota kończy się tam, gdzie ludzie nie mogą spotykać się, komunikować codziennie.

28 W Unii Europejskiej, w polityce niwelowania nierówności społeczno-ekonomicznych, region stanowi główne ogniwo zarządzania publicznego.

29 Art.15 ust. 2 *Konstytucji*...

30 Art. 3 ust. 3 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 920).

31 Art. 4 ust. 4 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*...

2.3. Samodzielność decyzyjna

Podmiotowość samorządu (tak jak w przedsiębiorstwie) polega na zdolności do podejmowania decyzji w swoich sprawach. Samodzielność decyzyjna oznacza swobodę działania w formułowaniu celów i środków ich realizacji. Na świecie pozycja ustrojowo-ekonomiczna samorządu określona jest w aktach prawnych najwyższego rzędu (w konstytucji, w ustawach). Takie usytuowanie nadaje i gwarantuje samodzielność jednostkom samorządowym. Zakres samodzielności decyzyjnej w każdym podmiocie ma charakter względny, bowiem ograniczony jest przepisami prawa. W związku z tym nie można mówić o samodzielności decyzyjnej jako takiej, lecz o samodzielności odnoszącej się do konkretnych dziedzin działalności. Podstawą funkcjonowania samorządu (prowadzenia działalności gospodarczej) jest posiadanie osobowości prawnej, nadanej w *Konstytucji* (art. 165 ust. 1). Nie mają jej natomiast władze samorządu, ani urząd oraz niektóre jednostki organizacyjne³². Samodzielność samorządu podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2) – może on zatem zaskarżyć do sądu powszechnego wszelkie działania, które ograniczają jego samodzielność.

Samodzielność samorządu wynika z jego istoty i jest doniosła w procesie decyzyjnym. Chodzi tutaj m.in. o możliwość nieskrępowanego określenia celów i zadań oraz sposobów rozwiązywania własnych problemów, odpowiednio do lokalnych potrzeb i uwarunkowań³³. Ze względów ekonomicznych samorząd powinien posiadać jak największą samodzielność decyzyjną, ograniczoną jedynie przepisami prawa. Immanentną cechą podmiotu gospodarczego (a takim jest samorząd) jest zakres samodzielności, determinujący prawo i możliwość do samodzielnego rozstrzygania o sprawach wewnętrznych, a w przypadku samorządu – jego wspólnoty. Samodzielność samorządu zapewnia niezależność od innych władz publicznych, zakreślając obszar do podejmowania autonomicznych, indywidualnych decyzji, według własnej woli i uwarunkowań prawnych³⁴.

Prawo stanowi, że jednostki samorządu wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³⁵. Samorządy mogą wstępować w stosunki

32 Osobowości prawnej nie ma również samo miasto w gminie miejsko-wiejskiej.

33 Używane jest też pojęcie autonomii oznaczającej obszar ograniczonej samodzielności. Z kolei, suwerenność dotyczy niezależności (niepodległości) i odnosi się do skali krajowej.

34 Samodzielność daje poczucie wolności i swobodę w wyborze określonych rozstrzygnięć i stworzeniu warunków nieskrępowanej działalności. Ograniczenie samodzielności wynika z przepisów *Konstytucji* oraz ustaw i aktów wykonawczych. Niezależność oznacza odstępstwo od innych władz, zaś niezawisłość (odnoszona zwykle do sędziów) polega na podporządkowaniu się tylko *Konstytucji* i ustawom.

35 Osobowość prawna to zdolność osób prawnych do bycia podmiotem praw i obowiązków do dokonywania we własnym imieniu czynności prawnych. Do typowych cech osoby prawnej zalicza się: strukturę organizacyjną, posiadanie odrębnego majątku, zdolność bycia podmiotem praw i obowiązków, zdolność procesową oraz odpowiedzialność własnym majątkiem za zobowiązania.

cywilno-prawne z innymi podmiotami, należącymi do sektora prywatnego, społecznego, jak i publicznego, ale Samorząd nie może przekazać odpowiedzialności za wykonywanie swoich zadań innemu podmiotowi. Samodzielność samorządu powoduje, że działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, decydując m.in. o sprawach:

- realizacji zadań publicznych (klauzula generalna),
- polityki gospodarczej (formułowanie celów i środków ich realizacji),
- ustalenia wewnętrznych struktur administracyjnych,
- wyboru form realizacji zadań publicznych,
- gospodarowania majątkiem i finansami,
- zarządzania zasobami ludzkimi,
- tworzenia własnych jednostek organizacyjnych,
- przekształceń własnościowych (w tym prywatyzacja),
- współpracy z innymi samorządami i podmiotami,
- podejmowania działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

Można zatem wyróżnić kilka rodzajów samodzielności w zależności od funkcji i charakteru działalności. Samodzielność decyzyjna w zakresie wykonywania zadań własnych jest ograniczona przepisami prawa, ale też ingerencją ze strony administracji rządowej. Przykładem tego jest realizacja zadania *Oświata i wychowanie*, z dużym udziałem czynnika pozasamorządowego. Należy podkreślić, że zadanie to jest zaliczane do grupy zadań własnych samorządu o charakterze obligatoryjnym, za które ponosi odpowiedzialność. Stąd dysfunkcją jest równoczesne wykonywanie kompetencji przez władzę samorządową i rządową. Zdecydowaną przewagę w podejmowaniu decyzji o świadczeniu tej usługi ma administracja rządowa (Karta Nauczyciela, kuratorzy, programy nauczania). Finansowanie omawianego zadania odbywa się też z udziałem niewystarczających środków z budżetu państwa (subwencja ogólna, część oświatowa) oraz środków własnych samorządu.

W zakresie ustalania i prowadzenia polityki gospodarczej samodzielność decyzyjna samorządu jest pełna. Decyzje o podjęciu aktywności poza sferą użyteczności publicznej są ograniczone jedynie przepisami prawa, ale powinny wynikać z kalkulacji ekonomicznej i społecznej (powiat nie może prowadzić takiej działalności, zaś gmina i województwo pod warunkami określonymi przez ustawodawcę).

W literaturze samorządowej wyróżnia się przede wszystkim samodzielność: finansową (dochodową i wydatkową), majątkową, organizacyjną i kadrową. Samodzielność finansowa samorządu polega na swobodzie przepływu środków finansowych. Podstawą gospodarki finansowej jest budżet, jako plan obejmujący dochody i wydatki oraz przychody i rozchody. Samodzielność samorządu przejawia się tym, że każda jednostka samorządu posiada swój budżet. Swoboda decyzyjna w zakresie finansów obejmuje stronę dochodową i wydatkową. Samorządy mogą w ograniczonym zakresie kształtować swoje dochody, zaś wydatki planować według potrzeb, z pewnymi wymogami ustawodawcy (np. wydatki na izby rolnicze, rezerwa ogólna, na zarządzanie kryzysowe). Zdaniem T. Traversa większa

samodzielność finansowa samorządu nie stanowiłaby zagrożenia dla finansów publicznych państwa³⁶.

Samodzielność majątkowa polega na posiadaniu mienia komunalnego wykorzystywanego do realizacji zadań własnych. Majątek obejmuje tereny, budowle i budynki, maszyny i urządzenia, środki transportowe oraz wyposażenie infrastrukturalne. Władze samorządu odpowiedzialne są za gospodarkę majątkową, która powinna być prowadzona ze szczególną starannością i zdolnością do gospodarowania nim w sposób racjonalny. Problemem jest określenie takiej wielkości i struktury majątku, który będzie zdolny do świadczenia planowanej wielkości i struktury usług komunalnych. W gospodarowaniu majątkiem istnieje duża swoboda decyzyjna (głównie organu wykonawczego), ograniczona jedynie ogólnymi przepisami prawa. Występuje również dowolność w formułowaniu zasad i sposobów wykorzystania majątku.

Samodzielność organizacyjna samorządu umożliwia kształtowanie struktur organizacyjnych i zasad funkcjonowania w dostosowaniu ich do warunków lokalnych. Przepisy prawa w tym względzie nie ograniczają zbytnio swobody decyzyjnej samorządu, niemniej są obszary regulowane przez ustawodawcę (określanie niektórych form organizacyjnych do realizacji zadania własnego, np. instytucje kultury, zdrowia). Swoboda samodzielności organizacyjnej związana jest ściśle z decyzjami ekonomicznymi, zatem wskazane jest opracowanie uzasadnienia dla mieszkańców wspólnoty. Można odnieść wrażenie, że samodzielność organizacyjna pozostaje w „cieniu” innych rodzajów samodzielności, co jest wygodne dla władz (polityków).

Samodzielność kadrowa dotyczy zakresu i swobody podejmowania decyzji na różnych stanowiskach w strukturach służb komunalnych. Prawo wprowadzie reguluje procedury naboru na stanowiska urzędnicze oraz procedury ocen pracowników samorządowych, ale w praktyce okazują się one na ogół fasadowe. Duża swoboda decydowania o wielkości zatrudnienia i jego strukturze przyczynia się do powstania wielu dysfunkcji. Podstawową jest niska jakość kierowniczej kadry urzędniczej, z powodu istotnego wpływu politycznego (partyjnego). Kieruje się on bowiem niemerytorycznymi kryteriami oceny przydatności do pracy i wpływa na zatrudnianie osób z rekomendacji partyjnej lub towarzyskiej. Przyczyną jest łatwe przenikanie do sektora publicznego osób mało kompetentnych związane z brakiem sprawnego mechanizmu eliminowania nieskutecznych i niegospodarnych urzędników³⁷.

W samodzielności decyzyjnej samorządu ważną rolę odgrywają organy nadzorcze. W świetle zapisów *Konstytucji*, nadzór nad działalnością samorządu sprawują: prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych (art. 171 ust. 2). Organy te wkraczają w działalność samorządu,

36 T. Travers, *Local government's role in promoting economic growth: removing unnecessary barriers to success*, Local Government Association, London, UK 2012, s. 31.

37 M. i R. Friedman, *Tyrania status quo*, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec 1997, s. 165.

jeżeli naruszane są przepisy prawa. Zatem ograniczenie samodzielności decyzyjnej przez organy nadzoru będzie miało miejsce wyłącznie w przypadku działania niezgodne z prawem (kryterium legalności).

2.4. Potrzeba zmian strukturalnych

Układ terytorialny państwa (samorządu) powinien zapewnić stabilne warunki działania władz publicznych. Przytaczane wcześniej poglądy dają pewne uzasadnienie dla przeprowadzenia konsolidacji terytorialnej. Za potrzebą konsolidacji przemawia tworzenie większych potencjałów inwestycyjnych i finansowych³⁸. W Polsce gminy są silnie zróżnicowane pod względem ludnościowym. Istnieje duża grupa gmin poniżej 5 tys. mieszkańców (ok. 300), w tym część gmin liczących mniej niż 2 tys. osób. Jak wielokrotnie stwierdzano, małe gminy posiadają niewielki potencjał rozwojowy dla realizacji zadań publicznych. W związku z tym uzasadnione byłoby połączenie niektórych z nich (co spowoduje zmniejszenie dotychczasowej, dużej liczby małych gmin). W tych samorządach występuje większe uzależnienie od transferów z budżetu państwa, z powodu mniejszych dochodów własnych³⁹. W wielu krajach europejskich, występuje tendencja do łączenia mniejszych jednostek samorządowych w większe organizmy administracyjne i przestrzenne.

Wydaje się, że minimalna wielkość gminy powinna wynosić ok. 7,5 tys. mieszkańców. Obecnie średnia liczba mieszkańców gminy w Polsce wynosi ok. 15 tys. Postulat zwiększenia wielkości gminy jest minimalistyczny. Połowa średniej wielkości gminy jest umowna, lecz może tworzyć względnie jednolitą strukturę funkcjonalno-przestrzenną, która obecnie podzielona jest między te gminy. Należy rozważyć też połączenie gminy miejskiej z gminami sąsiadującymi. Dzięki temu może powstać większy organizm dający lepsze możliwości wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju. Realne są dwa rozwiązania: integracja miasta z tzw. gminą obwarzankową lub z gminami przyległymi. W pierwszym, najczęściej gminy te noszą taką samą nazwę, a siedziby ich władz i urzędów znajdują się nie na swoim terenie, lecz w mieście (nawet w jednym budynku). Obecnie w Polsce jest 158 takich gmin. Proces łączenia miasta z otaczającym obszarem obserwowany jest coraz częściej w innych krajach⁴⁰. W Polsce wystąpił już precedens w 2014 r.,

38 Obrazowo ujmuje to stwierdzenie E. Schumachera, że „małe jest piękne”, ale uzupełnione stwierdzeniem, że „duży może więcej”.

39 J. Czyż, *Małe czy duże, czyli spór o wielkość jednostek*, „Gazeta Administracji i Samorządu” 2014, nr 6, s. 6. Sytuacja taka nie zachęca do przedsiębiorczości i innowacji.

40 Tendencje te zaznaczają się np. w Niemczech. Przykładem może być miasto Aachen na prawach powiatu wcielone do nowo powstałego regionu miejskiego Akwizgran, integrując w ten sposób miasto uzdrowiskowe z otaczającym go obszarem.

kiedy mieszkańcy miasta Zielona Góra i gminy wiejskiej Zielona Góra wyrazili zgodę na połączenie się w jeden organizm administracyjno-przestrzenny. Odbyło się to w ramach mechanizmu oddolnego z pomocą administracji państwowej. Drugie rozwiązanie łączy miasto z jedną lub kilkoma gminami sąsiadującymi. Wydaje się, że dla większej skuteczności, uruchomienie procesów konsolidacyjnych powinno odbywać się odgórnie. Poparciem dla łączenia małych gmin są procesy migracji i spadku liczby ludności⁴¹.

Liczba i wielkość powiatów też nie wydają się być racjonalne. Zgodnie z założeniami reformy administracyjnej z 1998 r., powiaty powinny spełniać dwa warunki. Po pierwsze, minimalny próg utworzenia powiatu to 50 tys. ludności, po drugie, każdy powiat powinien grupować minimum 5 gmin. Wydzielenie powiatów wykazało, że wiele z nich nie spełniało przyjętych kryteriów, co świadczyło o niekonsekwencji w procesie reformowania państwa. Istotną zmianą powinno być zmniejszenie liczby powiatów (ziemskich), których jest zbyt dużo i są rozdrobnione. Utrzymanie małych powiatów (30–40 tys. mieszkańców), nie ma uzasadnienia ekonomicznego⁴². Powiaty wymagają wzmocnienia dla tworzenia dużych potencjałów rozwojowych, jak i korekty w zasilaniu ich nowymi źródłami dochodów własnych. Większy udział tych dochodów w budżecie, przyczyni się większej samodzielności finansowej powiatów (są najmniej zamożne wśród samorządów polskich). Stąd byłaby uzasadniona konsolidacja małych powiatów w większe struktury (min. 50 tys. mieszkańców).

Do rozpatrzenia pozostaje jeszcze problem szczeblowości samorządu. Od kilku lat toczy się dyskusja, w której stawiane są postulaty zmniejszenia liczby szczebli samorządu – do dwóch. Likwidacja powiatu, podnoszona co pewien czas, otwiera zbyt dużą przestrzeń publiczną między samorządem województwa a samorządami gminnymi, którą tylko częściowo mogą „zagospodarować” gminy. Mimo że P. Bury na podstawie przeprowadzonej analizy budżetów sformułował wniosek, że powiaty ziemskie posiadają słabe podstawy finansowe⁴³, to powiat i gmina mają cechy wspólnoty samorządowej (przy czym największa spójność terytorialna i gospodarcza występuje w gminie). Samorządy te są mocniej „zakorzenione” w przestrzeni publicznej i społeczno-gospodarczej – w odróżnieniu od województwa. Tworzą one komplementarny segment gospodarki i polityki lokalnej. Natomiast likwidacja samorządu województwa jest postulatem dyskusyjnym, lecz logicznym i uzasadnionym (zdaniem autora lepszym niż likwidacja powiatu). Jak uprzednio zaznaczono, regionalna wspólnota mieszkańców jest iluzoryczna i tylko z nazwy, ponieważ województwo nie stanowi układu o wyraźnie zarysowanych

41 J. Czyż, *Małe czy duże?...*, s. 9.

42 R. Brol, *Kryteria delimitacji powiatów*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wrocław 2004, s. 332–339.

43 P. Bury, *Zasadność istnienia samorządowych powiatów i województw w aspekcie finansowym*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI w. Doświadczenia i perspektywy*, cz. I, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, nr 15, Wrocław 2002, s. 109.

i wyodrębnionych więzach społecznych, ekonomicznych, funkcjonalnych, przestrzennych i kulturowych⁴⁴.

Na koniec warto rozważyć korektę w nazewnictwie jednostek samorządowych. Większość Polaków nie zna nazw charakteru jednostek samorządowych. Dla lepszego zrozumienia i czytelności, obecne gminy wiejskie powinny być nazwane, zgodnie z rodowodem – *gminami*, gminy miejsko-wiejskie jako *miasto–gmina*, gminy miejskie – *miastami*, natomiast miasta na prawach powiatu – *miastami grodzkimi*. W przypadku pozostawienia samorządu województwa należy rozpatrzyć w porządku prawnym, zmianę jego nazwy i wielkości. Być może lepszym określeniem byłby *region* zwłaszcza, że samorząd tego szczebla odpowiada za prowadzenie polityki rozwoju regionalnego (*intra*). Nowe regiony powinny być utworzone na podstawie innego kryterium (niż polityczne) i obejmować znacznie większe terytorium (większość istniejących województw nie ma nic wspólnego z regionem, np. opolskie, lubuskie i patrz wielkopolskie, mazowieckie).

Samorządy w Polsce nie mają skutecznej struktury, reprezentującej ich interesy wobec administracji centralnej. W ramach decentralizacji administracji publicznej toczy się swoista gra interesów między władzą rządową, a samorządową. Grupy reprezentujące samorząd na zewnątrz są rozproszone i płynne, ponieważ każda z nich utworzyła odrębny podmiot reprezentacyjny. Jednostki samorządu terytorialnego zostały członkami następujących strukturach: Unia Metropolii Polskich (największe miasta), Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Związek Województw Samorządowych, Unia Miasteczek Polskich. W ramach regionów (województw) powstały również organizacje zrzeszające gminy dla obrony swoich interesów, w formie związków oraz stowarzyszeń gmin i powiatów należących do subregionów⁴⁵.

Szczególne miejsce w relacjach władzy samorządowej z władzą rządową zajmuje *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego*. W założeniu, miał być to organ w ramach którego, odbywa się uzgadnianie wspólnego stanowiska

44 Organy samorządu województwa zajmują się kształtowaniem polityki rozwoju oraz świadczą relatywnie niewielki zakres usług komunalnych.

45 Na przykład: Pomorskie Stowarzyszenie Gmin Wiejskich, Związek Gmin Pomorskich (bez gmin wiejskich), Związek gmin Regionu Płockiego, Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich (68 gmin), Śląski Związek Gmin i Powiatów, Związek Gmin Zalewu Żegrzyńskiego, Związek Gmin Północnego Mazowsza, Związek Miast i Gmin Morskich, Związek Gmin Jurajskich, Stowarzyszenie Gmin, Powiatów i Regionów Nadbużańskich, Związek Gmin Lubelszczyzny, Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych, Stowarzyszenie Gmin Ziemi Dobrzyńskiej, Stowarzyszenie Powiatów i Gmin Ziemi Łęczyckiej, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski, Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP (zrzesza 20 regionalnych związków i stowarzyszeń), Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski, Związek Gmin Ziemi Gorlickiej, Związek Gmin Dorzecza Wisłoki (w Jaśle), Ogólnopolskie Stowarzyszenie Gmin Cysterskich, Stowarzyszenie Samorządów Polskich Współdziałających z Parkami Narodowymi oraz Samorządów posiadających na swym terenie inne obszary prawnie chronione (z siedzibą w Lutowiskach), Związek Subregionu Centralnego, Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych. Jak widać liczną reprezentację posiadają gminy wiejskie.

dotyczącego zmian w regulacjach prawnych. Działalność tej komisji jest oceniana niejednoznacznie, a za istotny mankament uważa się częstą zmienność w składzie i w przewodniczeniu pracom tego ważnego gremium oraz niską skuteczność wpływu strony samorządowej. Wydaje się, że obok komisji wspólnej uzasadnione byłoby zgrupowanie polskich samorządów (różnych szczebli) w jeden związek samorządów do którego, przynależność byłaby dobrowolna. Dzięki temu istniałaby lepsza artykulacja interesów wspólnych i grupowych⁴⁶. Stanowisko wypracowane w ramach ogólnopolskiego związku samorządów byłoby obowiązujące dla strony samorządowej w komisji wspólnej, przy czym warunkiem skuteczności jest stabilność członków tej komisji. W grę wchodzi jeszcze rozwiązanie polegające na utworzeniu nowego ministerstwa ds. samorządu terytorialnego. Ogrom spraw publicznych oraz bezpośredni kontakt z agendami rządowymi uzasadniają to, zwłaszcza że wydzielenie pełnomocnika rządu w randze wiceministra nie jest efektywne. Na wzrost znaczenia samorządu w życiu społecznym i gospodarczym wskazują propozycje przekształcenia Senatu w izbę samorządową, gromadzącą przedstawicieli różnych wspólnot terytorialnych.

Z organizacją samorządu wiąże się zagadnienie utworzenia instytucji publicznej, której działalność polegałaby na merytorycznym wsparciu samorządów. Aktualnie pomoc ekspercka jest rozczłonkowana i rozdrobniona przez istnienie wielu ośrodków, centrów, instytutów oraz uczelni wyższych. Trudny dostęp do informacji uniemożliwia przeprowadzenie ocen efektywnościowych i porównawczych w różnych przekrojach. Nawet Unia Metropolii Polskich, czy Związek Miast Polskich dysponują jedynie fragmentarycznymi informacjami, odnoszącymi się do jego członków. Wobec tego, pozostaje jeden sposób pozyskania danych – przez bezpośrednie dotarcie do organów odpowiedniej jednostki samorządowej, bez gwarancji powodzenia. Istotną barierą w zgromadzeniu pożądanego zasobu informacji są postawy samych samorządów⁴⁷. Badania wykazują, że samorządy na ogół niechętnie dzielą się swoimi doświadczeniami i informacjami. Współpraca na tym polu jest zatem bardzo słaba⁴⁸.

Przyczynia się do tego brak w Polsce instytucji, która zbierałaby i udostępniała materiał faktograficzny, potrzebny dla studiów, ocen, analiz dotyczących działalności samorządu w jego różnych aspektach. Taki swoisty bank danych byłby bardzo użyteczny dla samych samorządów (wymiana doświadczeń, dobre praktyki)

46 Taki związek władz lokalnych i regionalnych istnieje np. w Finlandii. Na konieczność utworzenia takiego przedstawicielstwa wskazują M. Strahl i E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 51.

47 Zwraca uwagę daleko posunięta niechęć i nieufność do dzielenia się posiadanymi informacjami. Pokonanie tych obaw wydłuża czas zbierania koniecznego materiału liczbowego, czyniąc go mało komfortowym.

48 Z. Dolewka, *Modernizacja administracji samorządowej w gminach województwa łódzkiego w kontekście norm i standardów międzynarodowych*, (praca doktorska, maszynopis), Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008; M. Wojciechowski, *Koszt władzy w polskim...*, s. 182–183.

jak i przeprowadzenia ocen zewnętrznych. Szkoda, że niewiele samorządów informuje w pełny sposób o swojej działalności⁴⁹. W niektórych krajach istnieją wyspecjalizowane instytucje zajmujące się zbieraniem danych i ich analizą dla celów efektywnościowych. Na przykład w Niemczech funkcjonuje kilka instytucji prowadzących *benchmarking* w administracji publicznej. Od lat 90. XX. w. działają dwie organizacje: *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* oraz *Bertelsman Stiftung*. W konstytucji Niemiec w 2009 r. znalazł się zapis (art. 91 d) dotyczący stosowania pomiaru wyników w administracji publicznej zarówno federalnej jak i w landach. W związku z tym powstało kilka instytucji o charakterze lokalnym zajmujących się audytem i pomiarem wyników. W Wielkiej Brytanii od lat działa *Audit Commission* prowadząca analizy i studia efektywnościowe w skali lokalnej oraz regionalnej.

W Polsce w 2015 r. powstał Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (z siedzibą w Łodzi), podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Instytut ma realizować zadania na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania, a także zadania związane z prowadzeniem badań i analiz w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego⁵⁰. Działalność instytutu powinna stanowić zaplecze teoretyczne dla przygotowania rozwiązań i koncepcji modernizacji samorządu w Polsce. Struktura organizacyjna instytutu jest nieadekwatna do rozległego zakresu przedmiotowych zadań, co być może należy tłumaczyć niewielkim budżetem na działalność statutową. Wydaje się, że tego typu instytucja powinna być bardziej wyspecjalizowana w kierunku badań, ekspertyz, opinii i ocen dotyczących całościowej problematyki samorządu.

Do częściowego pokrycia niedoboru w zasobie informacyjnym dla potrzeb samorządu mogą przyczynić się Główny Urząd Statystyczny oraz regionalne izby obrachunkowe. GUS powinien przygotować informacje w przekrojach danych, które będą bardziej użyteczne dla analiz i ocen samorządu oraz specjalistów zajmujących się zawodowo problematyką samorządu. Regionalne izby obrachunkowe powinny być wyposażone w szersze uprawnienia nadzorcze niż dotąd. Ograniczenie ich działalności tylko do ocen legalności jest niewystarczające, ponieważ izby posiadają zdolność do przygotowania analiz ekonomiczno-finansowych, badających celowość, gospodarność i efektywność działalności samorządu.

49 Chlubnym wyjątkiem są sprawozdania prezydenta Wrocławia, który przedstawia informacje z realizacji zadań w danym roku. Dokument ten zawiera dużo ważnych i interesujących danych, charakteryzujących gospodarkę, finanse i administrację miasta oraz sposób kierowania nią. Jest to praktyka godna do naśladowania.

50 Do zadań instytutu należy głównie: opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów; opracowywanie koncepcji zmian aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego; działalność wydawnicza i promocyjna oraz edukacyjna i szkoleniowa, w tym gromadzenie, przetwarzanie i upowszechnianie informacji, wyników badań i prac rozwojowych w zakresie objętym przedmiotem działania Instytutu, w formie publikacji, konferencji, sympozjów, seminariów krajowych i międzynarodowych; wsparcie samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania jakością; realizacja programów i projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej; popularyzowanie idei rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowy e-administracji.

Na koniec można pokusić się o ekonomiczną interpretację pojęcia samorządu terytorialnego. *Jest nim wspólnota terytorialna mieszkańców, zorganizowana w celu zapewnienia podstawowych warunków życia, przez wykorzystanie zasobów gospodarczych i wysoką jakość władz zarządzających.* Widać z tego, że samorząd stanowi organizację gospodarczą *non-profit* osiągającą cele społeczne za pomocą instrumentarium ekonomicznego.

2.5. Synteza rozważań

W społeczeństwie panuje przekonanie, że reformy administracyjne w 1990 i w 1998 r. były jedynymi udanymi reformami w państwie. Samorząd zajął trwałe miejsce w organizacji terytorialnej kraju, stając się bytem prawno-ekonomicznym o dużym znaczeniu gospodarczym. Zasadniczy podział administracyjny kraju pokrywa się ze strukturą samorządu według jego jednostek terytorialnych. Wielkość samorządu zależy od liczby zamieszkałej w nim ludności. Powierzchnia samorządu ma niewielkie znaczenie (wyjątek samorząd województwa). Struktura organizacyjna samorządu jest na ogół stabilna, a zmiany jakie zachodziły dotyczyły gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich, w których występują procesy przemieszczania się ludności (suburbanizacja).

Od początku w strukturze organizacyjnej samorządu wystąpiło rażące zróżnicowanie według jednostek. Doprowadziło to do wyraźnej polaryzacji (skrajności), polegającej na istnieniu dużych samorządów i jeszcze większej liczbie małych samorządów. Rozdrobnienie pod względem wielkości samorządów jest dysfunkcjonalne. Duże samorządy dysponują większym majątkiem i finansami, podczas gdy małe mogą wykorzystywać niewielki potencjał rozwoju. Nadal aktualny jest dylemat jaki powinien być kierunek przekształceń terytorialnych, utrwalenie fragmentaryzacji, czy konsolidacja? Wybór ma znaczenie ekonomiczne, ponieważ wpływa pośrednio na efektywność samorządu. Zakres samodzielności decyzyjnej samorządu wyznaczają granice prawa. Ma ona charakter względny, gdyż ograniczona jest funkcjonowaniem samorządu w strukturach państwa. Wynika z tego, że cele ogólne samorządu powinny być kierunkowo zbieżne z naczelnymi interesami państwa i polityki rządowej. Zwraca uwagę brak wyodrębnienia polityki publicznej państwa, dotyczącej wszystkich samorządów terytorialnych. Posiadanie przez samorządy podmiotowości decyzyjnej jest podstawą jego bytu, funkcjonowania i rozwoju.

Z ogólnej diagnozy struktury organizacyjnej samorządu można sformułować wniosek o potrzebie dokonania korekt w celu zapewnienia większej możliwości funkcjonowania jednostek samorządowych. Zmiany, które warto przeprowadzić mają uzasadnienie ekonomiczne, gdyż o zasoby samorządu i zdolności władz do

zarządzania tworzą potencjał rozwojowy. Przedstawione w pracy propozycje mają charakter dyskusyjny, ale stanowią próbę racjonalizacji rozdrobnionego systemu samorządności terytorialnej. Z punktu widzenia efektywności struktur samorządowych należy jednak grupować małe gminy i powiaty w większe organizmy przestrzenno-gospodarcze. Kwestia samorządu województwa jest otwarta i złożona, ponieważ zależy od decyzji czy ma być utrzymany dualizm władzy publicznej na jego poziomie, czy nie? Wydaje się, że istnieje więcej argumentów merytorycznych przemawiających za likwidacją tego szczebla samorządu. Za takim rozwiązaniem będzie zapewne niewielu polityków, którzy obawiają się utraty władzy i redukcji kierowniczych stanowisk w administracji samorządowej, na których zatrudnione są osoby z aparatu partyjnego. Między województwami (zwanymi regionami) występuje duże zróżnicowanie pod względem ludnościowym i powierzchni. Nieracjonalna decyzja polityczna z 1998 r. (po burzliwych dyskusjach partyjnych) o liczbie województw i ich obszarze powinna być skorygowana (na zasadzie kompromisu polityków) w oparciu o merytoryczne przesłanki społeczno-ekonomiczne, dające równe szanse w rozwoju.

Pilnego uregulowania wymaga zagadnienie wspólnej reprezentacji wszystkich samorządów (dobrowolność) dla artikulacji i obrony swoich interesów. Obecna współpraca samorządów z administracją rządową jest mało czytelna i rozproszona, co powoduje brak polityki rządowej wobec samorządu jako całości. W Polsce istnieje bardzo dużo związków i stowarzyszeń reprezentujących wycinkowe interesy poszczególnych typów jednostek samorządu. Obecna wspólna komisja rządowo-samorządowa funkcjonuje mało sprawnie i skutecznie, bowiem nie rozwiązało wielu zaszłych istotnych problemów. Samorząd nie jest w pełni publiczny w sensie jawności i dostępności informacji. Pozyskanie informacji o jego działalności jest bardzo trudne, nawet w kontaktach osobistych. Na ogół samorządy niechętnie dzielą się wiedzą o ich funkcjonowaniu. Także system informacji publicznej (GUS) mimo posiadania bogatego zasobu faktograficznego, przekazuje do publicznej wiadomości tylko część informacji, z których wiele posiada małą użyteczność dla potrzeb analitycznych. W dalszym ciągu brak jest instytucji o charakterze badawczo-informacyjnym, posiadającej bank informacji oraz wyniki zrealizowanych analiz i projektów badawczych.

Rozdział 3

Przedmiot działania samorządu

3.1. Zakres i struktura zadań publicznych

Domeną samorządu są zadania publiczne, których realizacja stanowi przedmiot jego działalności. Wykonywanie tych zadań (mechanizm) ma służyć osiągnięciu celów samorządu. D. Osborne sformułował zasadę, że cele i ustalenie ich hierarchii stanowi punkt wyjścia w podejmowaniu działalności gospodarczej¹. Realizacja zadań publicznych wynika z potrzeb mieszkańców. Zakres przedmiotowy samorządu wypływa z zasady pomocniczości i zasady decentralizacji, jako ustrojowych reguł podziału kompetencji w państwie. W świetle prawa do kompetencji samorządu należą wszystkie sprawy publiczne, niezastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów (domniemanie kompetencji). Wykonywanie zadań publicznych odbywa się na rzecz samorządu i na jego odpowiedzialność. Katalog zadań własnych jest różny w zależności od typu jednostki samorządu. W gminie liczba i zakres zadań są bardzo szerokie i mają charakter otwarty, a poszczególne zadania publiczne zostały wyliczone enumeratywnie. W samorządzie powiatu i województwa katalog zadań publicznych jest zamknięty.

Zadania publiczne samorządu mają na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. Obejmują zadania własne – przynależne do kompetencji samorządu oraz zadania zlecone przez administrację rządową². Zadania własne są działaniami publicznymi, wykonywanymi przez samorząd, natomiast zadaniami zleconymi są inne zadania publiczne wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa. W zakresie zadań zleconych, występują dwa tryby ich przekazania do realizacji: na mocy regulacji ustawowej oraz w drodze porozumienia między jednostką samorządową i administracją rządową. Zadania własne mają charakter obowiązkowy (obligatoryjny) oraz dowolny (fakultatywny). Określenie, które zadania są obligatoryjne

¹ D. Osborne, *Regenerator* (rozmowa), „Polityka” 2005, nr 47.

² Podział spraw gminy na własne i zlecone wynika z doktryny prawa naturalnego. Za rządów Napoleona I wyodrębnienie to zostało zniesione.

wynika z przepisów prawa materialnego³. Trzeba zaznaczyć, że władze samorządowe nie mogą uchylać się od ich realizacji, uzasadniając to brakiem środków lub niewystąpieniem potrzeby społecznej⁴. Na wykonywanie zadań obligatoryjnych muszą być zapewnione odpowiednie środki finansowe w budżecie. Dla ilustracji, prowadzenie lokalnego transportu zbiorowego należy do zadań obowiązkowych. Zadaniem własnym fakultatywnym jest np. wypłacanie pomocy na usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze⁵. Zadania fakultatywne samorząd realizuje według wyboru, w możliwym zakresie, z uwzględnieniem środków budżetowych oraz potrzeb lokalnych. Zadania wykonywane są przez samorząd samodzielnie, na własną odpowiedzialność i finansowane z budżetu⁶.

Także zadania zlecone mają charakter obligatoryjny (na podstawie ustaw) lub fakultatywny (na podstawie porozumień). W realizacji tych zadań występuje inny mechanizm finansowania i sprawowania kontroli. W zadaniach własnych, źródłem finansowej pomocy zewnętrznej jest subwencja i dotacje celowe, zaś zadania zlecone powinny być finansowane w drodze dotacji (środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa). Samorządy szczegółowo rozliczają się z wydatkowania tych środków, jeśli występuje nadwyżka to muszą ją przekazać do budżetu państwa, a w przypadku niedoboru środków – zaprzestanie wykonywania zadania. W praktyce samorządy realizują zadanie zlecone nawet w sytuacji niewystarczających środków z budżetu państwa (np. praca urzędów stanu cywilnego), kosztem realizacji własnych zadań⁷. Realizacja zadań zleconych podlega nadzorowi i kontroli przez administrację rządową (jako podmiot odpowiedzialny za zadania zlecone). W zadaniach publicznych samorządu wyodrębnia się dwie grupy:

- o charakterze użyteczności publicznej (*public utility*),
- niemające tej cechy (pozostałe zadania publiczne).

Zadania o charakterze użyteczności publicznej odznaczają się pewnymi cechami odrębności od działalności gospodarczej w warunkach gospodarki rynkowej. Cechy te powodują, że realizacja tych zadań pozostaje pod szczególną kontrolą

3 Uregulowane to jest w ustawach, dotyczących zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

4 Na przykład jeśli gmina nie realizuje zadań o charakterze obowiązkowym, wówczas jej mieszkańcy mogą dochodzić swoich praw na drodze sądowej.

5 Wypłacanie zasiłków okresowych i celowych jest zadaniem własnym gminy, z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym, natomiast wypłacanie pomocy ma ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze jest zadaniem gminy, które nie ma charakteru obowiązkowego.

6 Wiele zadań fakultatywnych mogą realizować raczej zamożniejsze samorządy (głównie gminy). Dla przykładu, najbogatsza gmina w kraju – Kleszczów, pomaga mieszkańcom w różny sposób (sfinansowanie kolonii, wycieczek zagranicznych dla uczniów, szczepień ochronnych, opłat za energię, wysokie tzw. becikowe – do 4 tys. zł, darmowe obiady w przedszkolach itp.).

7 Jest to rażąca dysfunkcja, ponieważ w świetle przepisów prawa zadania zlecone przez administrację rządową powinny być w całości finansowane ze środków budżetu państwa. Jednakże przedmiotem sporu jest nieadekwatność środków, wynikająca z różnych szacunków (kalkulacji, algorytmów) samorządu i administracji rządowej.

władz samorządu, gdyż większość jego zadań własnych mieści się w obszarze użyteczności publicznej. Pozostałe zadania własne są różnorodne i związane na ogół ze świadczeniem wybranych usług publicznych. W gminie do zakresu jej działania należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wobec tego gmina może wykonywać wszystkie zadania nienależące do kompetencji pozostałych jednostek samorządu (powiatu i województwa). Do zakresu działania gminy przypisano realizację zadań publicznych, które można ująć w czterech grupach tematycznych:

- infrastruktury technicznej,
- infrastruktury społecznej,
- bezpieczeństwa i ładu przestrzennego,
- oraz sprawy różne (m.in. promocja, współpraca itd.)⁸.

Trzy pierwsze zbiory zadań wynikają z natury samorządu, które można traktować jako tradycyjne. Do zadań własnych gminy ustawodawca zaliczył współpracę z organizacjami pozarządowymi, które są podstawową tkanką społeczeństwa obywatelskiego. Zobowiązanie gmin do współpracy jest narzucaniem „z góry” i niejako zmuszaniem administracji samorządowej do tego kierunku współpracy. Inicjatywa podjęcia partnerstwa w tym zakresie powinna być dobrowolna, bez ustawowych nakazów. Idąc takim tokiem rozumowania, zasadne byłoby również zobowiązanie gminy do współpracy z sektorem prywatnym.

Do gminy należy największy zakres zadań samorządowych (ok. 80%). W pozostałych samorządach katalog zadań jest zamknięty. Wobec tego należy rozważyć wprowadzenie zamkniętego zbioru zadań własnych gminy, w przeciwieństwie do zasady klauzuli generalnej zapisanej w *Konstytucji*. Szeroka interpretacja klauzuli może prowadzić do niebezpiecznej i nieodpowiedzialnej decyzji władz stanowiących⁹. Powiat realizuje zadania o znaczeniu ponadgminnym, lecz nie posiadających jeszcze cech regionalności. Do jego zadań należą sprawy rzeczowo zbliżone do zadań gminy, mające jednak charakter ponadmiejscowy, ale jeszcze nie regionalny. Szczególnymi zadaniami powiatu jest kształtowanie rynku pracy oraz koordynacja służb, inspekcji i straży. Samorząd województwa wykonuje również pewną część usług publicznych, ale głównym przedmiotem jego działania jest prowadzenie polityki rozwoju regionalnego (województwa) przez programy i strategię. Zgodnie z przepisami, celem tej polityki jest zapewnienie innowacyjności i wyższej konkurencyjności regionu (województwa).

Wyraźną dysfunkcją w samorządzie jest wykonywanie zadania z zakresu oświaty i wychowania. Na ten cel gminy przeznaczają najwięcej środków w budżecie (ok. 35–50%). Dominacja wydatków na jedno zadanie deformuje gospodarkę finansową, ponieważ budżet jest wtedy uzależniony (po stronie wydatków) od tego rodzaju działalności. W połowie lat 90. Gminy powszechnie decydowały się na

8 E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 33.

9 P. Swianiewicz, *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 29–35.

przejęcie od administracji rządowej tego zadania. Obecny stan w realizacji zadania *Oświata i wychowanie* jest nieczytelny i niespójny, bowiem odpowiedzialność za bieżące funkcjonowanie edukacji ponosi gmina, natomiast sfera nadzoru (w tym programowego) należy do wojewody (kuratora oświaty). Racjonalnym rozwiązaniem byłoby przejęcie kompetencji przez administrację państwową lub potraktowanie jako zadania zleconego na podstawie ustawy.

3.2. Specyfika użyteczności publicznej

Pojęcie użyteczności publicznej w Polsce pojawiło się w latach międzywojennych i związane było z prowadzeniem przedsiębiorczości komunalnej przez samorząd terytorialny. Powstało wówczas bogate piśmiennictwo teoretyczne poświęcone problematyce przedsiębiorstw komunalnych¹⁰. Samorządy prowadziły działalność gospodarczą w formie użyteczności publicznej oraz działalność nastawioną na zwiększanie dochodów budżetu. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej świadczyły usługi w oparciu o urządzenia infrastruktury technicznej, drugie obejmowały przedsiębiorstwa usługowe, handlowe, przemysłowe i budowlane o charakterze komercyjnym. W grupie przedsiębiorstw komunalnych przeważały podmioty użyteczności publicznej o wysokiej rentowności. Powstała wtedy zaskakująca sytuacja – większe korzyści dla budżetu przynosiły przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, niż podmioty nastawione na zysk. Za cechy przedsiębiorstwa użyteczności publicznej uznawano wówczas podmioty spełniające dwa warunki:

- zaspokajanie szczególnych potrzeb społecznych (elementarnych i powszechnie odczuwalnych),
- zajęcie przez nie monopolistycznej pozycji na rynku¹¹.

Wspólnym elementem w organizacji przedsiębiorstw komunalnych była własność publiczna przekazana przedsiębiorstwu jako majątek, lub przekazana jedynie w użytkowanie. Dla wyjaśnienia istoty użyteczności publicznej, pomocne jest połączenie jej z kategorią infrastruktury i przedsiębiorstw publicznych. Wielu autorów

10 Z czołowych autorów należy wymienić: K. Krzeczowskiego, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3, S. Włoszczowskiego, *O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 1938, nr 3, K. Romaniuka, *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Warszawa 1933, H. Dembińskiego, *W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1930, nr 3 i 4.

11 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. (Dz. U. R.P. Nr 113, poz. 937, § 108); por. S. Włoszczowski, *O racjonalną politykę cen...*; A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1984, s. 37–40. Te dwie przesłanki były uważane w literaturze anglosaskiej za kluczowe w systemie regulacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

podkreśla ten związek rzutujący następnie na ekonomikę przedsiębiorstw wykonujących usługi o charakterze użyteczności publicznej¹². Problematyka przedsiębiorstw użyteczności publicznej ma długą tradycję i bogatą literaturę nawiązującą do warunków europejskich oraz do amerykańskiego instytucjonalizmu. W Europie kategoria tego przedsiębiorstwa była związana z własnością publiczną i z działalnością na rzecz samorządu. W USA od początku podkreślano dominację warunków monopolu naturalnego jako specyficznej cechy użyteczności publicznej¹³. Analizując przedsiębiorstwa użyteczności publicznej należy uwzględnić różnice, jakie zaznaczają się między systemem amerykańskim a systemem europejskim¹⁴. W Polsce w latach 90. istniała duża opozycja wywodząca się z kręgów neoliberalnych, która kwestionowała zasadność przedsiębiorstwa o charakterze użyteczności publicznej, ze względu na przywileje prawne i finansowe¹⁵.

Cechy specyfiki uzasadniają wyodrębnienie użyteczności publicznej z całokształtu działalności gospodarczej i nadanie jej specjalnego statusu. Jest to typ działalności gospodarczej, który ze względu na specyfikę stanowi odstępstwo od logiki rynkowej. Odrębność użyteczności publicznej jest związana z warunkami społecznymi, technicznymi i ekonomicznymi działalności gospodarczej¹⁶. Jak pisze S. Piątek, użyteczność publiczna łączy się z potrzebami podstawowymi, których zaspokajanie wymaga mechanizmu uwzględniającego społeczną, techniczną i ekonomiczną specyfikę tej działalności¹⁷. Jedni autorzy wiążą użyteczność publiczną z obszarami, w których występują ułomności rynku (dobra publiczne, efekty zewnętrzne, korzyści skali)¹⁸, inni wskazują, że źródłem użyteczności publicznej są

12 Na zależność tę wskazują m.in.: A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna...*, s. 37–40; Z. Dziembowski, *Pojęcie i funkcja gospodarki komunalnej*, [w:] *Gospodarka komunalna i mieszkaniowa i jej rola w społeczno-ekonomicznym rozwoju kraju*, „Monografie i Opracowania” nr 30, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1974; M. Sadowy, S. Piątek, (red.) *Prawo przedsiębiorstw państwowych*, Instytut Wydawnictw Związków Zawodowych, Warszawa 1986, s. 35.

13 P. Jeżowski, *Taryfy opłat na energetycznym rynku gospodarstw domowych*, „Monografie i Opracowania” nr 337, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1991, s. 130.

14 Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992, s. 34–38.

15 M.in. L. Mażewski, *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Jak skończyć z fikcją*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 34, s. 10. Status użyteczności publicznej posiadało w Polsce kilka przedsiębiorstw o zasięgu krajowym. Posiada go nadal jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa „Polska Poczta”. Z kolei status ten utraciło „Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo” w 1996 r.

16 P. Jeżowski podkreśla, że koncepcja użyteczności publicznej uwzględnia obok aspektów technicznych i ekonomicznych również społeczne; *Monopol naturalny a regulacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, „Monografie i Opracowania” nr 381, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1994, s. 145.

17 S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Materiały i Studia, nr 59, Instytut Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Warszawa 1986, s. 155.

18 Andrzej T. Szablewski, *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*, „Ekonomista” 1992, nr 3, s. 399.

założenia koncepcji doskonałej konkurencji¹⁹. Uwarunkowania społeczne motywują do działania na rzecz dobra publicznego, przez dostarczanie usług zaspokajających potrzeby elementarne. Podstawą osiągania celów w gospodarce komunalnej jest kierowanie się potrzebami społecznymi, a nie maksymalizacja zysku²⁰. Dostarczanie tych usług leży w interesie publicznym, dlatego należy je wspierać i finansować z pieniędzy publicznych²¹. Nawiązując do społecznego charakteru potrzeb, użyteczność publiczna jest ściśle związana z interesem publicznym (*business affected with public interest*) lub staje się sprawą publicznego zainteresowania (*a matter of public concern*)²².

Uwarunkowania techniczne łączą się z funkcjonowaniem i z rozbudową urządzeń infrastruktury technicznej, głównie systemów sieciowych. Elementy infrastruktury społecznej są rozproszone i mają charakter bardziej punktowy. Z. Dziembowski zwraca uwagę, że cechy użyteczności publicznej odniesione do przedsiębiorstw, pokrywają się z cechami ekonomicznymi infrastruktury technicznej, którymi są: codzienne i podstawowe potrzeby, usługowy charakter, korzyści zewnętrzne u odbiorców, długowieczność i kapitałochłonność, bryłowość (niepodzielność techniczna), wysoki udział kosztów stałych oraz nierównomierność popytu²³. Długowieczność urządzeń wynika z ich trwałości technicznej (fizycznej), która w połączeniu z kapitałochłonnością tworzy cechę infrastruktury określaną przez J. Goryńskiego jako kapitałność²⁴.

Uwarunkowania ekonomiczne wpływają na organizację rynku oraz cel działalności. Większość przedsiębiorstw świadczących usługi użyteczności publicznej (sieciowe) działają w warunkach wyłączności (monopolu), nadanej prawnie. Celem ich funkcjonowania nie jest maksymalizacja zysku, ale sprawne zaspokajanie potrzeb społecznych²⁵. Orientacja niezarobkowa nie zwalnia z respektowania zasady rentowności. Nawet jeśli przedsiębiorstwo osiągnie niższą rentowność, to i tak działalność może być atrakcyjna, ponieważ będzie to rekompensowane

19 P. Jeżowski, J. Kruszewski, *Ekonomika i finanse ochrony środowiska*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, (red.) M. Majchrzak i A. Zalewski, „Monografie i Opracowania”, nr 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000, s. 58–59.

20 J. Sierak, *Zakres i formy działalności gospodarczej gmin w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, (red.) Z. Dziembowski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 1994, nr 381, s. 83.

21 Andrzej T. Szablewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako przedmiot badań*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 1990, nr 106, s. 94.

22 A. Kahn, *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, Vol. I, Cambridge: The MIT Press 1988, s. 10.

23 Z. Dziembowski, *Infrastruktura jako kategoria ekonomiczna*, „Ekonomista” 1985, nr 4–5 oraz *Pojęcie i funkcja gospodarki komunalnej*...

24 J. Goryński, *Ekonomika budownictwa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1970, s. 81.

25 D. Bös, *Public Enterprise Economics*, North-Holland, Amsterdam 1986, s. 14–15; D.P. Norton, R.S. Kaplan, *Putting the Balanced Score Card to Work*, „Harvard Business Review” 1993, nr 5, s. 144.

stabilnością sprzedaży usług. W tej sytuacji, jak zwraca uwagę D. Głuszczyk, powstaje optymalna relacja między interesem społecznym i ekonomicznym. Według niego, zasadę maksymalizacji zysku zastępuje zasada gospodarności, koncentrująca uwagę na jak najmniejszym zużyciu środków²⁶.

Własność majątku niezbędnego dla świadczenia tego rodzaju usług, nie przesądza jeszcze, że są to zadania *public utility*. O tym charakterze nie decyduje też finansowanie usług ze środków publicznych, ponieważ usługi mogą świadczyć różne podmioty, niezależnie od formy własności. W krajach anglosaskich, zwłaszcza w USA, dominuje w tej dziedzinie rola przedsiębiorstwa prywatnego w modelu deregulacyjnym. Dla obrony interesu społecznego, organizowane są tam komisje użyteczności publicznej, wpływające na poziom cen, zakres, terytorium i politykę inwestycyjną²⁷. W Europie samorządy preferują własne przedsiębiorstwa w obszarze użyteczności publicznej. Ich działalność podlega też regulacji administracyjnej, jak też wydzielonych, niezależnych instytucji regulacyjnych²⁸.

Pojęcie użyteczności publicznej pojawiło się w 1981 r. w *ustawie o przedsiębiorstwach państwowych*²⁹, która wyróżniła przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych. Pierwsze z wymienionych miały na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności (specyfika). Ponownie omawiane pojęcie wystąpiło w *ustawie o samorządzie terytorialnym* z 1990 r. oraz w przepisach wprowadzających tę ustawę. Charakter zadań własnych gminy sugerował, że noszą one charakter użyteczności publicznej. Należy podkreślić, że kategoria użyteczności publicznej stała się istotna, ponieważ wyznaczała prawnie granicę dopuszczalności, prowadzenia działalności komercyjnej przez samorządy.

W 1996 r. pojęcie użyteczności publicznej znalazło się w *ustawie o gospodarce komunalnej*, z wyszczególnieniem ram organizacyjnych wykonywania zadań publicznych i zakończeniem procesu przekształceń przedsiębiorstw komunalnych. Warto przytoczyć kontekst toczącej się wtedy dyskusji o granice działalności gospodarczej samorządów i znamiennej interpretację Trybunału Konstytucyjnego³⁰,

26 D. Głuszczyk, *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej – problem wyboru formy prawno-organizacyjnej w alternatywnych modelach zarządzania gospodarką komunalną*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 46, Wrocław 2009, s. 400–401.

27 Komisje te zwane są w większości stanów *Public Service Commission* lub *Public Utilities*.

28 Elementy regulacji działalności użyteczności publicznej charakteryzuje M. Woźniak, *Status „public utility”*, „Gazeta Samorządowa” 1991, nr 1 oraz *Sprawdzone od stu lat*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 38–39. W Wielkiej Brytanii działa odrębny krajowy regulator rynku dostarczania wody – OFWAT (*Office for Water Supply*), regulator dostarczania gazu – OFGAS i energii elektrycznej – OFFER. W Polsce podobnym regulatorem na rynku energetyki jest Urząd Regulacji Energetyki.

29 *Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1664).

30 Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1997 r., „Rzeczpospolita” 1997, nr 255. Sejm w 1992 r. uchwalił zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy poza sferą użyteczności publicznej.

który stwierdził, że wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej polega „na zaspokajaniu potrzeb społecznych o charakterze ogólnym, których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysków”. Zadania o charakterze użyteczności publicznej zostały ujęte szeroko, utożsamiając je z zadaniami publicznymi, których realizacja ciążyła na administracji rządowej i samorządowej. Od 1998 r. ustawowa definicja użyteczności publicznej pojawia się trzy razy, w *ustawach: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa*. Użyteczność publiczna została ujęta w znaczeniu celowości i w sposobie jego osiągnięcia jako „...bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”³¹. Takie określenie pojęcia identyfikuje następujące elementy:

- cel – bieżące i nieprzerwane zaspokojenie potrzeb ludności (zapewnienie ciągłości usług),
- charakter potrzeb – zbiorowych,
- sposób realizacji celu – organizacja i świadczenie usług,
- charakter usług – powszechnie dostępnych.

Ustawodawcy chodziło zapewne o dostępność usług w sensie przestrzennym, inaczej o możliwość korzystania z nich w konkretnym systemie organizacyjno-technicznym³². W regulacjach pominięto jeszcze jeden rodzaj dostępności tych usług, a mianowicie ekonomiczny polegający na zdolności gospodarstwa domowego do ich nabycia.

Społeczny charakter potrzeb, narzuca rygory w organizacji działalności, ponieważ służby komunalne (oraz inne podmioty) muszą działać permanentnie, zapewniając niezbędną podaż i strukturę świadczonych usług. Potrzeby elementarne stawiają kolejny wymóg wykonywania działalności w sposób bezpieczny, niezagrażający zdrowiu i życiu konsumenta usług. Usprawiedliwieniem dla zakłócenia lub przerwania procesu usługowego są tylko sytuacje wyjątkowe jak (np. awarie). W definicji wskazuje się, że odbiorcą usług użyteczności publicznej jest ludność. Jest to zawężenie kręgu konsumentów, ponieważ z takich usług korzystają również inne podmioty (prywatne i społeczne). Samorządy podejmują też działalności wykraczające poza obszar zadań o tym charakterze. Z tego względu, należy dostrzegać granicę rozdzielającą obszar użyteczności publicznej od pozostałego pola aktywności gospodarczej³³.

Na gruncie użyteczności publicznej odbywa się zastępowanie logiki rynkowej przez mechanizm regulacyjny (administracyjny) dla pobudzania postaw

31 Art. 1 ust. 2 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 712).

32 Możliwość korzystania z określonej sieci usługowej przez mieszkańców jest traktowana jako miara rozwoju społecznego i organizacyjnego. Sytuacją wstydliwą jest brak do tej pory dostępu do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej przez wielu mieszkańców dużych miast (nawet w ich centrach).

33 Wiele kontroli zewnętrznych (np. NIK) w swoich raportach podkreśla częste przypadki przekraczania tej granicy w sposób nieuprawniony, zwłaszcza przez spółki komunalne.

efektywnościowych. Niedochodowy cel działalności nie oznacza jednak rezygnacji z osiągania rentowności³⁴. Podmioty realizujące zadania o charakterze użyteczności publicznej są wtedy bardziej zbliżone do przedsiębiorstw określanych jako *not for profit organizations*, działające w systemie efektywności ekonomicznej, ale nie nastawione na osiąganie zysku. Tworzą zbiór podmiotów gospodarczych o charakterze hybrydowym, kierujących się celami społecznymi i ekonomicznymi. W analizie efektywności podmiotów samorządu można wyodrębnić trzy poziomy oceny ekonomicznej:

- uzyskanie dodatniego wyniku finansowego (samofinansowanie),
- jeśli nie jest to możliwe, to celem jest dążenie do wyniku zbliżonego do zera,
- gdy wystąpi strata finansowa obliuguje to do racjonalizowania kosztów działalności.

Formuła takiej oceny jest stosowana np. w samorządach terytorialnych w Niemczech³⁵. Istnieje jeszcze mechanizm krzyżowego finansowania działalności ramach jednego systemu świadczenia usług publicznych, który występuje w przedsiębiorstwach wielobranżowych i w organizacjach holdingowych.

Zakres użyteczności publicznej jest mniejszy od działalności rynkowej i stanowi wyjątek od ogólnej reguły. Użyteczność publiczna jest dziedziną bardzo wrażliwą na wzrost cen usług, zatem należy ochraniać najuboższe grupy społeczeństwa przed skutkami ich podwyżek. Jak podaje Bank Światowy, służby działające w obszarze użyteczności publicznej powinny mieć zdolność do swojego utrzymania dzięki własnym przychodom ze sprzedaży usług publicznych³⁶. Użyteczność publiczna dotyczy charakteru działalności, a nie jak sugeruje nazwa terminu – własności. W działalności tej dominuje świadczenie usług w specyficznym systemie ekonomicznym samorządu, a uczestniczące w nim podmioty znajdują się pod szczególną kontrolą władz publicznych³⁷. Jak już zaznaczono użyteczność publiczna stanowi bowiem wyłom w logice systemowej nastawionej na proefektywnościowe zachowania uczestników na rynku konkurencyjnym³⁸. Zadania publiczne o charakterze użyteczności publicznej mogą być realizowane przez podmioty

34 W Finlandii, gmina nie może prowadzić działalności gospodarczej nastawionej jedynie na zysk; E. Czarnecki, G. Jakubczyk-Hoviseppa, *Suomen Kunnallishallinnon Tila 1992 Kuopion Na-kokulmasta*, Erillisjulkaisut, Snellmann – Instituutti, Kuopio, Finland 1993, nr 2, s. 4.

35 P. Czechowski, S. Piątek, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1991, s. 1.

36 Ian M. Hume, *Polityka cenowa w sektorze użyteczności publicznej*, „Rzeczpospolita”, z 17 września 1993 r.

37 Proces przemian w sektorze usług komunalnych charakteryzuje A. Wasiak, *Przekształcenia i prywatyzacja w usługach komunalnych*, Ekspertyzy i Opracowania nr 48, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018.

38 Szerzej o usługach użyteczności publicznej w sektorach infrastrukturalnych pisze K. Bobińska, *Możliwości realizacji usług użyteczności publicznej w procesie wdrażania konkurencji w sektorach infrastrukturalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, z. 1, s. 91–111.

gospodarcze o zróżnicowanej własności³⁹. Głównym celem użyteczności publicznej jest maksymalizacja efektu użytkowego w obsłudze ludności i innych podmiotów.

Rozwój gospodarki rynkowej w Polsce oraz dominacja nurtu liberalnego w teorii ekonomii odsunęły pojęcie *użyteczności publicznej* na dalszy plan. Można przypuszczać, że jest czymś niepożądanym w rynkowej doktrynie ekonomicznej. Istnieją jednak działalności gospodarcze, które poddane konkurencji rynkowej będą działać w luźnym systemie ekonomicznym z naruszeniem interesu publicznego. Określenie cech użyteczności publicznej ma charakter pragmatyczny, gdyż rozwiązania prawne dopuszczają różne warianty prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd. Gmina może realizować działalność poza sferą użyteczności publicznej pod pewnymi warunkami, podobnie jak województwo samorządowe, podczas gdy powiaty nie mają takiej możliwości.

W świetle przedstawionych rozważań wynika, że wykształciły się istotne cechy charakteryzujące treść użyteczności publicznej, pozwalające na sformułowanie jej zwartej definicji. Użyteczność publiczna jest to *działalność gospodarcza zaspokajająca potrzeby zbiorowe (interes publiczny), zorientowana na cel niezarobkowy, prowadzona w warunkach monopolistycznych na rynku, w oparciu o infrastrukturę techniczną*. Ujęcie to uwzględnia cztery najistotniejsze elementy działania: charakter potrzeb, cel gospodarowania, typ oraz podstawę działalności. Inne cechy użyteczności są pochodne od wyszczególnionych⁴⁰. Znaczeniowo, użyteczność publiczna nie jest syntezą jej elementów, lecz treścią działalności. Jak wykazano, działalność gospodarcza określana tym mianem odznacza się wyraźnie zarysowaną specyfiką.

3.3. Formy realizacji zadań

Kluczowym problemem w samorządzie jest wybór formy organizacyjno-prawnej realizacji zadania (lub jego części)⁴¹. Przywrócenie w 1990 r. samorządu lokalnego wymagało zmian ustrojowych, w tym m.in. zapewnienia swobody ustalenia przez gminy sposobu realizacji zadań własnych. Postulat ten był w kolejnych latach pomijany w pracach parlamentu, pociągając za sobą duże i zbędne koszty⁴².

39 M. Kogut-Jaworska, *Świadczenie usług komunalnych w kontekście zagrożeń negatywną konsekwencją w gospodarce lokalnej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 32, Poznań 2010, s. 15.

40 Wykonywanie zadań publicznych na zasadach komercyjnych jest istotną cechą sektora publicznego, M. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002, s. 6–7.

41 Mówi się też zamiennie o formie organizacyjno-prawnej działalności.

42 J. Reguński, *Ustrój samorządu w postulatach 1989 roku*, [w:] *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Komisja Samorządu Terytorialnego

W wyborze formy należy wziąć pod uwagę najważniejsze czynniki, wpływające na organizację procesu wykonywania zadań własnych. Do głównych czynników należy zaliczyć: wielkość i charakter zadania (rozmiar działalności), warunki techniczne i organizacyjne, względy polityczne i społeczne oraz ekonomiczne. W celu wykonywania zadań własnych gmina może tworzyć jednostki organizacyjne oraz zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Według art. 2 *ustawy o gospodarce komunalnej*, gospodarka ta może być prowadzona przez samorządy, w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Samorządy mogą też powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej, osobom trzecim (czyli osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej), w drodze umowy na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem odpowiednich przepisów⁴³.

Według ustawy o *finansach publicznych*, formami realizacji zadań własnych są jednostki budżetowe, samorządowe instytucje kultury i samorządowe publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ). O wyborze formy gospodarki komunalnej decydują organy stanowiące samorządu, natomiast o sposobie realizacji – organ wykonawczy. Samorządy mogą też zakładać oraz przystępować do instytucji kultury, fundacji, stowarzyszeń, spółdzielni. Istnieje w tym względzie suwerenność wyboru zagwarantowana standardem *EKSL* (art. 2 ust. 2), mówiącym, że społeczności lokalne (samorządy) mają swobodę działania w zakresie spraw należących do ich kompetencji. W kolejnym artykule *Karty* podkreśla się samodzielność w dostosowaniu struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych.

Budżetowe formy realizacji zadań własnych wynikają wprost z regulacji prawnych (m.in. z *ustawy o finansach publicznych*)⁴⁴. Organy samorządu mają do wyboru tylko dwie formy organizacyjne (jednostka budżetowa i samorządowy zakład budżetowy). Jednostka i zakład są powiązane z budżetem bezpośrednio i pośrednio. Formą najbardziej zespoloną z budżetem jest jednostka budżetowa. Jako jednostka organizacyjna należąca do sektora finansów publicznych, realizuje zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Jest ona niższą ekonomicznie, organizacją wykonywania zadań, a decydują o tym następujące cechy:

- brak samodzielności organizacyjnej i ekonomicznej,
- brak osobowości prawnej,
- powiązanie z budżetem według zasady *per brutto*,
- brak bezpośredniej zależności między dochodami a wydatkami.

i Administracji Państwowej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 5, 7.

43 Chodzi o przepisy ustaw: *o finansach publicznych*, *o partnerstwie publiczno-prywatnym*, *o koncesji na roboty budowlane lub usługowe*, *o zamówieniach publicznych oraz organizacjach pożytku publicznego* i *o wolontariacie*.

44 Obok tradycyjnych form budżetowych w samorządzie, niektóre zadania publiczne wykonywane są w formie określonej przez odpowiednie ustawy – dotyczy instytucji kultury i zdrowia.

Brak samodzielności organizacyjnej i ekonomicznej ogranicza samodzielność decyzyjną, natomiast brak osobowości prawnej sprawia, że jednostka jest ułomna w sensie podmiotowym i finansowym. Związek z budżetem oznacza, że jednostka odprowadza do niego wszystkie dochody, a koszty działalności są finansowane z wydatków budżetu. Brak korelacji między dochodami a wydatkami, nie wykształcił mechanizmu zorientowanego na efektywność i rozwój⁴⁵. Ciężar i ryzyko działalności eksploatacyjnej i rozwojowej ponosi samorząd (jednostka korzysta z jego osobowości prawnej). Podstawą działalności jednostki budżetowej jest statut, nadawany przez organ stanowiący oraz plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym. W Polsce większość zadań publicznych (usług administracyjnych) realizowana jest w tej formie (np. wszystkie urzędy, izby skarbowe, ZUS)⁴⁶, ponieważ mimo jej ułomności nie ma konkurencyjnego wyboru efektywniejszych rozwiązań prawnych. Wpływ na racjonalną gospodarkę jednostki budżetowej może odbywać się przez skuteczny system nadzoru i kontroli.

Samorządowy zakład budżetowy (dalej zakład) jest wyższą formą organizacyjną i ekonomiczną od jednostki budżetowej. Ustawodawca określił katalog zadań własnych samorządu, które można zlecić zakładowi na podstawie polecenia. Zakład charakteryzuje się następującymi cechami:

- wyodrębnienie organizacyjne i ekonomiczne, bez posiadania podmiotowości,
- powiązanie z budżetem metodą *per netto*,
- koszty działalności pokrywa przychodami.

Dokonyuje czynności prawnych w imieniu jednostki samorządu i korzysta z jej osobowości prawnej. Zakład nie ma obowiązku posiadania statutu, a zadania wykonuje odpłatnie, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych⁴⁷. Związek z budżetem odbywa się przez saldo przychodów i kosztów (rozchodów), co motywuje ekonomicznie, gdyż istnieje związek między kosztami działalności i przychodami własnymi. Działalność zakładu może być wspomagana finansowo przez dotacje przedmiotowe i celowe. Można domniemywać, że wynik działalności zakładu powinien być zerowy (przychody równe rozchodom) lub dodatni (nadwyżka). Zakład wpłaca do budżetu samorządu nadwyżkę środków obrotowych, ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego, chyba że organ stanowiący samorządu zdecyduje inaczej (np. przeznaczenie na realizację inwestycji). W celu zapobieżenia sytuacji niedoboru środków na pokrycie kosztów działalności zakładu, władze samorządu powinny zapewnić „portfel zleceń” w danym roku budżetowym.

45 K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 44.

46 W 2007 r. (dane GUS) było 876 jednostek budżetowych w sferze *stricto* komunalnej, w 2009 r. – 1445, w 2010 r. – 1305, w 2012 r. – 1231, 2014 r. – 1475, w 2015 r. – 1162. W 2009 r. w samorządzie istniało ok. 51,4 tys. jednostek realizujących prawie 80% zadań z zakresu usług społecznych (oświaty, wychowania, pomocy społecznej itd.).

47 Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Przychody własne muszą być równe lub większe od 50% przychodów ogółem.

Zakłady są traktowane doraźnie, interwencyjnie, kiedy potrzeba realizacji zadań lub ich części ujawnia się w powstających nagle zagrożeniach, wypadkach i awariach itp. (np. obsługa imprez plenerowych, „akcja zima”, usunięcie nieczystości). Dzięki polityce władz samorządu (której zwykle nie ma), kierownictwo zakładu może prowadzić działalność w warunkach stabilności. Mimo pewnych słabości natury strukturalnej, zakład stanowi dogodną formę (instrument) dla władz samorządu⁴⁸. W mniejszych samorządach (mniejszy zakres rzeczowy zadań) zakład budżetowy lepiej przystaje do specyfiki zadań o charakterze użyteczności publicznej, aniżeli spółka komunalna.

W funkcjonowaniu samorządu, oprócz form budżetowych dla realizacji zadań wykorzystuje się jeszcze dwie zbliżone formy organizacyjne:

- samorządowe instytucje kultury,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Instytucje kultury działają na podstawie *ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*⁴⁹. Mogą one otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa. Uzyskują osobowość prawną w momencie wpisu do rejestru prowadzonego przez podmiot tworzący instytucję kultury. W Polsce liczba takich podmiotów jest znacząca i rośnie⁵⁰, wynika to z nowego utworzenia oraz z przekształceń jednostki budżetowej. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ) w samorządzie mają również osobowość prawną. Działają na podstawie ustawy o działalności leczniczej⁵¹. SPZOZ pokrywają koszty swojej działalności oraz zobowiązania z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów⁵². Niektóre samorządy, zgodnie z sugestią do zmian komercyjnych, przekształciły te podmioty w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Ważne miejsce w zaspokajaniu potrzeb ludności zajmują spółki komunalne⁵³. Są one przedsiębiorstwami, a zatem najwyższą formą organizacyjną wykonywania zadań publicznych. Spółki komunalne odznaczają się właściwościami:

48 W 2001 r. (dane GUS) w Polsce istniało 6948 zakładów, które świadczyły usługi w zakresie oświaty i wychowania (3836), kultury (1099), ochrony zdrowia (298) oraz pozostałych dziedzin sfery użyteczności publicznej (1679). W 2009 r. zarejestrowanych zostało 4,6 tys. zakładów realizujących pokaźną część zadań społecznych, związanych głównie z edukacją (60%) W 2006 r. w branży komunalnej było ich 1116, w 2009 r. – 1571, w 2010 r. – 782, w 2012 r. – 796, w 2014 r. – 774, w 2015 r. – 779.

49 *Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 194).

50 W 2010 r. było ich 926, a w 2012 r. już 2069. W 2014 r. funkcjonowało 2510 samorządowych instytucji kultury, których liczba w 2015 r. wzrosła do 2716.

51 *Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 295).

52 Liczba tych podmiotów kształtowała się w samorządzie następująco: w 2010 r. – 284, w 2012 r. – 664, w 2014 r. – 693, w 2015 r. – 727.

53 W miastach są nimi spółki miejskie, w gminach wiejskich – spółki gminne. Więcej o warunkach funkcjonowania spółek komunalnych w Polsce pisze autor w artykule *Spółki komunalne. Forma przedsiębiorczości lokalnej*, [w:] *Finansowe i organizacyjne aspekty kooperacji nauki i lokalnej przedsiębiorczości – wymiar teoretyczny i praktyczny*, cz. 2, „Zarządzanie i Przedsiębiorczość” t. 19, Łódź 2018 oraz K. Byjoch, D. Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

- ich majątek jest wyłączną własnością samorządu (jednoosobowe spółki) lub dominującą,
- pozostają pod kontrolą władz samorządu.

Przedsiębiorstwa, w których samorządy posiadają mniejszościowy udział majątkowy, nie są spółkami komunalnymi, ponieważ decydujący wpływ na decyzje wywiera pozostały wspólnik. Spółki na ogół funkcjonują w miastach (najwięcej w średnich i w dużych). W tych ostatnich są to zazwyczaj podmioty jednobranżowe, w pozostałych – firmy wyspecjalizowane i wielobranżowe. Większość jest spółkami z o.o., rzadziej jako spółki akcyjne. Podstawy wyboru spółki kapitałowej do realizacji zadań publicznych stworzyła *ustawa o gospodarce komunalnej*⁵⁴. Spółka komunalna jest odrębnym bytem prawnym i ekonomicznym, działającym na podstawie przepisów *Kodeksu spółek handlowych*⁵⁵. Nie jest zaliczana do jednostek sektora finansów publicznych, w związku z czym jej gospodarka finansowa podlega innym reżimom, niż wymienione w *ustawie o finansach publicznych*.

Spółki komunalne są związane z samorządem organizacyjnie, funkcjonalnie i personalnie. O utworzeniu lub przekształceniu spółki decyduje organ stanowiący, z inicjatywy organu wykonawczego. Formalnie statusu spółki komunalnej nie ma w *Kodeksie spółek handlowych*, z którego jednak wynika, że spółka handlowa działa w warunkach i w formie typowej dla gospodarki rynkowej, realizując zadania publiczne w formie prywatnoprawnej. Pojęcie spółki komunalnej łączy w sobie dwa elementy: formę organizacyjno-prawną oraz cechę przymiotnikową odnoszącą się do komunalności (komunalnego charakteru)⁵⁶. Sfera komunalności obejmuje gospodarkę komunalną w rozumieniu ustawowym i podmiotowym. Z komunalności wynika typ własności spółki, której majątek należy do mienia komunalnego. System ekonomiczny spółki komunalnej określa, że jest ona podmiotem osiągającym korzyści finansowe dla jej właścicieli, (mieszkańców), a ich spersonifikowaną postacią – władza wykonawcza (najwyższy organ w spółce). Deleguje on swoich przedstawicieli do rad nadzorczych spółek, które w jego imieniu sprawują bezpośredni nadzór nad działalnością spółki. Organ wykonawczy ma też pośredni wpływ na skład zarządu (mimo obowiązkowej procedury konkursowej). Konieczne są regulacje prawne zrównujące czas działalności członków rad nadzorczych z kadencją organu wykonawczego⁵⁷. Rady nadzorcze w spółkach,

54 *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 712). Zobowiązała ona do przekształceń ówczesnych podmiotów działających w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych* (Dz. U. z 1981 r. Nr 24, poz. 122 ze zm.). Dużo gmin decydowało się wtedy na zakład budżetowy oraz jednoosobową spółkę handlową.

55 *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*, (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1526).

56 K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 29.

57 W spółkach komunalnych członkowie rad nadzorczych wybierani są na czas określony (3 lata). Należy dodać, że organ wykonawczy samorządu może w każdej chwili odwołać członka rady nadzorczej w różnej formie.

reprezentują w imieniu organu wykonawczego – interes samorządu. W każdej radzie powinni być prawnicy i ekonomiści oraz specjaliści branżowi.

Spółkę komunalną powinno się powoływać w warunkach, których nie spełniają jednostki i zakłady budżetowe. Spółki na ogół są tworzone w branżach infrastrukturalnych, o dużych rozmiarach działalności. Patrząc ekonomicznie, spółki komunalne są jednostkami organizacyjnymi samorządu, ponieważ decyzja o ich utworzeniu (przekształceniu) jest podejmowana przez władze samorządu. Przekazanie spółkom wykonywania zadań może przebiegać w drodze powierzenia (uchwały) lub na podstawie umowy. Realizacja zadania na podstawie umowy obliguje spółkę do wzięcia udziału w procedurze zamówień publicznych. Z prawa zamówień publicznych wynikają też regulacje pozwalające na realizację zamówień wewnętrznych (*in-house*)⁵⁸.

W spółkach występuje kolizja celów społecznych (interesów mieszkańców) i ekonomicznych (interesów spółki, zarządu). Celem społecznym spółki jest zaspokajanie potrzeb ludności, natomiast forma prawna obliguje ją do osiągania zysku i działalności na zasadzie samofinansowania. Zadaniem rady nadzorczej, obok nadzoru właścicielskiego jest kojarzenie tych rozbieżnych celów. Osiągnięcie dużego zysku nie jest korzystne dla mieszkańców, ponieważ oznacza to zwykle wysokie opłaty za usługi komunalne. W samorządzie, spółki mogą wystąpić w dwóch rolach: jako właściciel majątku służącego realizacji działalności, lub jako wykonawca usługi (operator) pracujący na majątku samorządu (płacąc czynsz dzierżawny). Pierwsza rola łączy działalność eksploatacyjną i inwestycyjną w jednym podmiocie. Druga rola polega na prowadzeniu działalności tylko eksploatacyjnej.

Wartości społeczne nakazują podejście sprawnościowe, w dążeniu do zaspokajania potrzeb mieszkańców przez zapewnienie dostępu do usługi (urządzeń). Racje ekonomiczne powodują rygorystyczne egzekwowanie efektywności zasobów publicznych w dyspozycji spółki. Sprzeczność tych celów z celem politycznym nie zapewnia odpowiedniej stopy zwrotu kapitału, jak to ma miejsce w podmiocie prywatnym. Zadaniem rady nadzorczej w spółce jest harmonizowanie tych sprzecznych interesów przez wykonywanie funkcji „urzędu regulacyjnego”. W polityce samorządu należy weryfikować przydatność tej formy organizacyjno-prawnej. Oczekiwanym rozwiązaniem byłaby forma komunalnego podmiotu posiadającego inną postać organizacyjno-prawną i system ekonomiczno-finansowy, będący formą pośrednią między zakładem budżetowym a spółką kapitałową⁵⁹. W polskim prawie potrzebne jest przedsiębiorstwo o statusie użyteczności publicznej, ponieważ zakład budżetowy i spółka handlowa nie przystają do odrębności gospodarowania

58 Art. 67 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.). Udzielanie zamówień w formule *in-house* polega na udzieleniu zamówienia w trybie z wolnej ręki, jeśli samorząd udziela go osobie prawnej i od niego zależnej.

59 Według M. Woźniaka podmiot gospodarczy realizujący zadania publiczne samorządu powinien charakteryzować się odrębnym statusem prawnym, *Status „public utility”*...

w formule *public utility*⁶⁰. W wielu miastach jest zbyt dużo spółek komunalnych, których forma handlowa nie przystaje do specyfiki i charakteru działalności (np. hala sportowa, obiekty rekreacyjne, kąpieliska). Często też działalność jest podzielona na kilka branż (np. wodociągi i kanalizacja oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków), gubiąc efekt skali i wprowadzając zbędną konkurencję⁶¹.

System nadzoru i kontroli nad tymi spółkami jest dwupoziomowy – zewnętrzny (administracja) i wewnętrzny (rada nadzorcza). Typowy nadzór właścicielski odbywa się z udziałem specjalistycznych komórek urzędu oraz rad nadzorczych przedsiębiorstw. Nadzór urzędniczy jest bardzo ograniczony, reaktywny i nosi charakter formalny, okazjonalny. Rada nadzorcza spółki komunalnej wykonuje tradycyjne sprawowanie funkcji nadzoru, również bardziej formalnie i dość pasywnie. Bardzo rzadko członkowie rad nadzorczych analizują newralgiczne problemy gospodarki spółki.

Powstaje zasadne pytanie, czy występuje wpływ formy organizacyjno-prawnej na efektywność ekonomiczną działalności podmiotów komunalnych prowadzących działalność gospodarczą? Wyniki badań empirycznych nie potwierdziły jednoznacznie dominacji jednej z nich⁶². Samorządy mogą również wykonywać zadania publiczne w drodze współdziałania między ich jednostkami. Wspólna realizacja zadań może przebiegać w trzech strukturach wykonawczych: związki, porozumienia międzygminne oraz stowarzyszenia. Gmina może zapewnić w realizacji zadań, wspólną obsługę (m.in. administracyjną, finansową, organizacyjną) jednostkom organizacyjnym, gminnym instytucjom kultury oraz innym podmiotom prawnym zaliczanych do sektora finansów publicznych. Forma związków komunalnych jest bardziej rozwiniętą postacią organizacji świadczenia usług. Stowarzyszenia jako podmioty są na ogół powoływane do wspierania idei samorządności terytorialnej oraz obrony wspólnych interesów. Pełniejszy przegląd wymienionych form współpracy międzysamorządowej przedstawia A. Podgórnjak-Krzykacz⁶³.

60 Projekt ustawy o komunalnym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej (autorstwa C. Kosikowski i E. Wojciechowski) był już procedowany w Sejmie w 1993 r., lecz z przyczyn politycznych (zmiana rządu) nie był on kontynuowany.

61 W Łodzi dawniejsze przedsiębiorstwo wodociągów i kanalizacji (PWIKOŁ) podzielono na dwie odrębne spółki zajmujące się dostarczaniem wody (ZWIK) oraz oczyszczaniem ścieków (GOŚ), a następnie utworzono kolejną spółkę zajmującą się zarządzaniem infrastrukturą techniczną w tym zakresie (ŁSI). W ten sposób, w miejsce silnego jednorodnego przedsiębiorstwa infrastrukturalnego, utworzono układ organizacyjny z wiodącą spółką zarządzającą oraz dwoma słabszymi operatorami usług pozbawionych kluczowego majątku obejmującego urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne oraz grupową oczyszczalnię ścieków.

62 *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, (red.) Z. Grzymała, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010, s. 67; por. Z. Dolewka, *Efektywność form organizacyjnych w realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, z. 11, s. 57–71.

63 A. Podgórnjak-Krzykacz, *Analiza wykorzystania form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w gminach – porównania międzyregionalne*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, Wydawnictwo Społeczna Akademia Nauk, z. 4, Łódź 2016, s. 61–75.

Współdziałanie (partnerstwo) leży u podstaw koncepcji *public governance* i w jej aspekcie lokalnym (*local governance*). Wprawdzie już w *New Public Management* podkreślano konieczność takiej współpracy, to w pełni ujawniło się to w *local governance*. Jego istotę scharakteryzowali T. Bovaird i E. Löffler uważając, że jest to sposób, w jaki współdziałają lokalni interesariusze dla realizacji efektów polityki publicznej⁶⁴. Dopełnieniem tej koncepcji są postulaty „nowej kultury politycznej”, wskazujące na konieczność partycypacji społecznej i utrwalanie sieci współpracy⁶⁵. Odmianą współdziałania samorządu z innym podmiotem jest formuła partnerstwa publiczno-prywatnego, podejmowanego w celu:

- przekazania wykonywania usług podmiotom sektora prywatnego,
- zrealizowania przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest złożoną strukturą organizacyjną w procesie współpracy. Najczęściej występuje w sytuacji braku wystarczających środków publicznych w samorządzie, lub gdy chodzi o poprawę funkcjonowania usług komunalnych. Istotą tego partnerstwa jest podział ryzyka między stronami partnerstwa oraz określenie zakresu odpowiedzialności podmiotów. Podstawową cechą partnerstwa jest przynoszenie korzyści dla interesu publicznego, przewyższających pożytki z innych sposobów realizacji przedsięwzięcia (zasada maksymalizacji efektów przy danych nakładach)⁶⁶. Duże ryzyko i formalizacja zawiązania tej formy partnerstwa powodują dużą powściągliwość w podejmowaniu tego typu inicjatyw gospodarczych w Polsce. Należy też wskazać na jeszcze jedną popularną formę realizacji zadań komunalnych w modelu koprodukcji⁶⁷. Koprodukcja polega na zaangażowaniu mieszkańców w wytwarzanie usług publicznych, z których sami będą korzystać.

3.4. Procesy gospodarowania i zarządzania

W samorządzie odbywa się gospodarowanie zasobami dla osiągnięcia celów i realizacji zadań publicznych, w ramach systemu ekonomicznego i polityki gospodarczej. Na system ekonomiczny (funkcjonowania) składa się zbiór elementów:

64 T. Bovaird, E. Löffler, *Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies*, „International Review of Administrative Sciences” 2003, nr 3, s. 315.

65 T.N. Clark, V. Hoffmann-Martinol (red.), *The New Political Culture*, Vestview, Boulder, Colorado 1998, s. 24.

66 K. Mataśka, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 243, s. 223; por. D. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

67 J. Przywojska, *Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym. Implikacje dla samorządowej polityki społecznej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, t. 17, z. 4, Łódź 2016, s. 81–84.

- warunki i motywy gospodarowania,
- zasady, parametry ekonomiczne i kryteria oceny.

System funkcjonowania gospodarki samorządowej tworzy strukturę działania podmiotów gospodarczych, organizacji i instytucji publicznych oraz stymuluje do racjonalnego wykorzystania zasobów przy zastosowaniu prawnie określonego instrumentarium. Osiąganie celów i zadań publicznych odbywa się przez politykę gospodarczą władz samorządu i jego administracji. Jakość i skuteczność polityki gospodarczej zależą od przyjęcia podstaw teoretycznych w zakresie koncepcji, nurtów, szkół i poglądów ekonomicznych oraz doświadczenia. System funkcjonowania może być dobrze skonstruowany, natomiast polityka gospodarcza w samorządzie będzie nieskuteczna.

Gospodarka samorządu ma dwa oblicza (aspekty): gospodarowanie i zarządzanie. Gospodarowanie polega na transformacji ograniczonych zasobów w dobra (produkty i usługi) służące zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej. Cechą gospodarki publicznej (samorządu) jest oddziaływanie czynnika politycznego (publiczno-administracyjnego), który odgrywa rolę sprawczo-decyzyjną. W tej sferze, zaznacza się sprzeczność celów społecznych, politycznych i ekonomicznych, których zniesienie wymaga dużej bazy informacyjnej oraz harmonizowania kolizyjnych interesów i rozwiązywania konfliktów. Podstawowym kryterium oceny gospodarowania jest efektywność (ekonomiczna). Problem decyzyjny polega na poszukiwaniu rozwiązań zapewniających efektywną (jak najwyższą) alokację ograniczonych zasobów. Można zauważyć, że w gospodarowaniu zaznacza się przewaga podejścia analitycznego, związanego ze strukturą zasobów i rachunkiem ekonomicznym. Występujące oceny efektywności wynikają z decyzji czynnika politycznego⁶⁸.

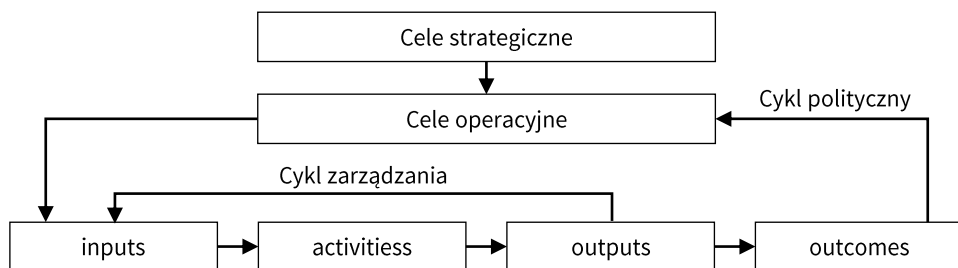
Zarządzanie eksponuje z kolei strukturę działania, w której określane są cele oraz dobierane adekwatne środki i metody ich realizacji. Logiką działania w sferze zarządzania jest również racjonalność zawężona do problematyki relacji środków i celów w działalności organizacji gospodarczej. W zarządzaniu wiodącym kryterium oceny jest wobec tego, skuteczność rozumiana jako zdolność do osiągania założonych celów funkcjonowania i rozwoju organizacji. W związku z tym nie jest możliwe oszacowanie efektywności procesów zarządzania, lecz jedynie ocena stopnia realizacji celu. W tym miejscu warto przytoczyć koncepcję C. Stone'a, który przywiązuje dużą wagę do zdolności osiągania celów (*power to* – władza jako czynnik do osiągania czegoś)⁶⁹. W zarządzaniu występują też elementy *stricte* ekonomiczne (wraz z pomiarem celów) oraz ogólne traktowanie przedmiotu zarządzania, związanego ściśle z relacją środka i celu (efektu). Upraszczając, można

68 Charakter i sposoby funkcjonowania w sektorze publicznym określają specyficzne warunki działania świadczące o jego odrębności.

69 C. Stone, *Regime Politics: Governing, Atlanta 1946–1998*, University Press of Kansas, Lawrence 1989; za: P. Swianiewicz, *Kto rządzi gminą?, Teorie lokalnej władzy politycznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 18.

przyjąć wykładnię Banku Światowego, że wspólnym terminem dla gospodarowania, polityki rozwoju i zarządzania jest rządy, wykazujące zdolność instytucji publicznych (samorządu – M.W.) do zapewnienia dóbr dla obywateli, w sposób skuteczny, transparentny, bezstronny i odpowiedzialny⁷⁰.

Zależności ekonomiczne w samorządzie wyjaśnia model *input-output*, integrujący cykl zarządzania i cykl polityczny opisywany w funkcjonowaniu organizacji publicznej. Cykl polityczny (najszerzy) rozpoczyna się od sformułowania celów strategicznych oraz określenia misji i wizji rozwoju. Cele strategiczne są konkretyzowane w celach operacyjnych oraz w programach i projektach gospodarczych. W tym miejscu zostaje uruchomiony cykl zarządzania łączący się z działalnością operacyjną, polegającą na wykorzystaniu zasobów gospodarczych w celu uzyskania efektu bezpośredniego (produkty, usługi). Świadczenie usług wywołuje kolejne efekty, pochodne w postaci zmian stanu lub działania. Efekty te są przesłanką do sformułowania nowych celów operacyjnych w polityce organizacji publicznej (samorządu). W ten sposób cykl zarządzania przecina się z cyklem politycznym i zamyka się. Efekt bezpośredni generujący efekt pochodny powoduje równocześnie efekt oddziaływania (rysunek 2).



Rysunek 2. Cykl polityczny i zarządzania w funkcjonowaniu gminy

Źródło: G. Bouckaert, T. Auwers, W. Van Reeth, K. Verhoest, *Handboek Doelmatigheidsanalyse: prestaties begroten*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel 1997, S. 22.

Politycy przywiązują dużą wagę do cyklu inwestycyjnego, który posiada dla nich znaczenie spektakularne, ponieważ spełnia obietnice i deklaracje wyborcze. Nadal w samorządach występuje luka infrastrukturalna, wymagająca wielu inwestycji i ponoszenia dużych nakładów finansowych. Dla oceny sprawności działania władzy wykonawczej jednym z kryteriów jest liczba i zakres zrealizowanych inwestycji. To dlatego władze samorządu dbają, aby cykl inwestycyjny nie przekraczał zakończenia cyklu zarządzania, wyznaczonego okresem kadencji. Oddanie inwestycji do eksploatacji stanowi wyjątkowy atut ich działalności i ukoronowanie pracy w kadencji. Między władzami samorządu może wystąpić rywalizacja w przypisywaniu sobie zasług w tym zakresie. Kosztem tej konkurencji jest wydłużenie procesów decyzyjnych i presja czasowa, ciężąca na jakości robót budowlanych.

⁷⁰ M. Rutkowski, *Bank Światowy a poprawianie jakości rządu w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3, s. 71–72.

Gospodarka samorządu jest regulowana przez dwa mechanizmy wytwarzania i alokacji dóbr: rynkowy i administracyjny. W teorii ekonomii wskazuje się na dwa główne obszary, w których występują mechanizmy zawodności rynku (*market failures*) i zawodności państwa (*government failures*). Zawodność rynku przejawia się w jego nieefektywności w procesie produkcji i podziału. Teoretycznie, mechanizm rynkowy nie jest efektywny w sensie Pareto, a wyrazem ułomności rynku w gospodarce są następujące sytuacje:

- konkurencja jest zawodna,
- istnieją dobra publiczne,
- występują efekty zewnętrzne,
- niepełna informacja⁷¹.

Na uwagę zasługują warunki monopolistyczne, w tym okoliczności określane jako monopol naturalny⁷². Warunki monopolu naturalnego wykluczają weryfikujące oddziaływanie mechanizmu rynkowego. Oznacza on sytuację, gdy z punktu widzenia technologii i społecznych kosztów zaspokajania potrzeb stanowi najbardziej efektywną formę wytwarzania. Wówczas nie opłaca się korzystać z konkurencyjnych ze sobą podmiotów, jeżeli jedna firma jest w stanie zaspokoić potrzeby rynku po niższych cenach, niż mogłoby to zrobić kilka przedsiębiorstw⁷³. Jeśli działa więcej producentów, prowadzi to do wzrostu kosztów świadczeń⁷⁴. Należy dążyć, by monopolista działał efektywnie dla siebie i z korzyścią dla innych (konsumentów).

Monopol naturalny stwarza niebezpieczeństwo stosowania takich praktyk jak: ograniczenie produkcji, obniżanie jakości, podnoszenie cen i ustalanie dowolnych kosztów oraz narzucanie odbiorcom niekorzystnych warunków świadczeń. Konsekwencje działania monopolu naturalnego stanowią uzasadnienie dla kontroli władz i instytucji publicznych, dlatego często monopol naturalny jest określany mianem monopolu regulowanego. Najszerszy zakres regulacji występuje w USA, a ostatnio także w Wielkiej Brytanii. W krajach europejskich, bardziej wyraźna była ingerencja administracyjna. Regulacja monopolu naturalnego obejmuje zwykle: organizację rynku (zgoda na podjęcie działalności, zakres rynku), ceny i zyski, działalność inwestycyjną, ochronę środowiska, inne (bezpieczeństwo publiczne).

Władze samorządu i jego administracja działają także w warunkach monopolu naturalnego. Nie ma bowiem dwóch konkurujących organów i administracji⁷⁵. W samorządzie należy przywiązywać szczególną uwagę do warunków tego monopolu i konsekwencji z tym związanych. Uczestnicy samorządu nie mają możliwości wyboru władzy świadczącej usługi publiczne. Mieszkańcy mogą zdecydować się

71 Joseph E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego...*, s. 91–101.

72 *Monos* (grec.) – stan częściowej lub pełnej wyłączności w dziedzinie publicznej lub usług. Monopol (sytuacja monopolistyczna) oznacza stan wyłączności lub dominujący (znaczący) udział na rynku produkcji dóbr i usług.

73 A. Szablewski, *Instytucja koncesjonowania w sferze infrastrukturalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 11.

74 Zjawisko to wystąpiło na początku XX w. w USA w okresie walki konkurencyjnej.

75 Byłoby to nielogiczne i sprzeczne z ustrojem państwa, w którym jego podstawą jest równoczesne funkcjonowanie jednej władzy stanowiącej i wykonawczej.

na inną monopolistyczną władzę i administrację przez zmianę miejsca zamieszkania poza granicę wspólnoty (wymaga to innej organizacji życia oraz poniesienia trudu i kosztów). W literaturze ekonomicznej opisywany jest tzw. przypadek głosowania nogami, kiedy mieszkańcy (wyborcy) wybierają miejsce zamieszkania dla uzyskania najkorzystniejszej relacji świadczonych usług komunalnych do płaconych przez nich podatków (koszt życia). Wyjaśnia to hipoteza Tiebouta, wywodząca się z założenia, iż między społecznościami lokalnymi może istnieć analogiczna konkurencja, jak między przedsiębiorstwami prywatnymi na rynku. Według twierdzenia Tiebouta, konkurencja ta prowadzi do bardziej efektywnej alokacji dóbr przez samorząd lokalny⁷⁶. Ujęcie to jest też nazywane *modelem niewidzialnej stopy*, bowiem ludzie skupiają się tam, gdzie samorząd oferuje jak najlepszą relację wydatków i podatków⁷⁷.

Dobra publiczne są produktami lub usługami, których nie dostarcza rynek lub dostarcza je w małym zakresie. Odmianą dóbr publicznych są czyste dobra publiczne, charakteryzujące się dwoma cechami: koszt korzystania z nich jest równy zero, nie jest możliwe lub trudne wyłączenie kogokolwiek z udziału w korzystaniu z niego⁷⁸. M. Brol podkreśla, że w samorządzie dobra te noszą nazwę lokalnych dóbr publicznych⁷⁹. W samorządzie istnieją też dobra społecznie pożądane i społecznie niepożądane (*merit and demerit goods*). Pierwsze dotyczą dóbr preferowanych w ich konsumpcji, ponieważ leży to w interesie samych mieszkańców. Dobra niepożądane zmniejszają zakres ich korzystania (np. zmniejszenie liczby punktów sprzedaży alkoholu, tytoniu).

Efekty zewnętrzne polegają na uzyskaniu korzyści (efekty pozytywne) lub niekorzyści (efekty negatywne)⁸⁰. Niepełna informacja jest kolejną cechą niesprawności rynku. W samorządzie jego władze i administracja mają przewagę informacyjną w stosunku do mieszkańców (asymetria informacji). Problem ten jest ściśle związany z polityką informacyjną władz samorządu, które mają zapewnić dostęp do informacji i przejrzystość procesów decyzyjnych. Zjawisko asymetrii informacji jest kolejnym objawem dysfunkcji w działalności samorządu. Występowanie niesprawności rynku stanowi argument dla ekonomistów opowiadających się za ingerencją państwa w gospodarkę⁸¹. Reformy w sektorze gospodarki publicznej

76 Ch. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditure*, „Journal of Political Economy” 1956, t. 64, s. 416–424.

77 D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, t. 1, Warszawa 1993, s. 481.

78 Joseph E. Stiglitz, *Ekonomia sektora...*, s. 94.

79 M. Brol, *Decentralizacja a efektywność sektora publicznego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3, Wrocław 2008, s. 492.

80 Typowym źródłem efektów zewnętrznych jest odprowadzanie nieczystości płynnych, które powodują koszty u innych, czy oświetlenie dróg, gdzie korzyścią jest wzrost bezpieczeństwa dla ruchu oraz mieszkańców wspólnoty.

81 Zasada efektywności sugeruje, aby interwencja była podejmowana wtedy, gdy jej koszty są niższe niż korzyści; por. A. Ziemia, J. Wojnitko, *Niesprawności rynku*, [w:] *Teoria i praktyka zarządzania*, (red.) R. Pajda, W. Waszkielewicz, Kraków 2000, s. 195.

eliminujące niesprawności rynku wskazują na dwa kierunki (procesy): deregulację oraz prywatyzację, mających zapewnić wyższą efektywność ekonomiczną. Zawodność państwa charakteryzuje się następującymi ograniczeniami:

- zasobu informacji,
- kontroli nad rynkami (prywatnymi),
- kontroli nad biurokracją,
- o charakterze politycznym⁸².

W samorządzie, jak już stwierdzono istnieje mały zakres informacji o jego działalności, docierających do jego użytkowników. Zasób informacyjny o samorządzie generuje przede wszystkim administracja, następnie władze i jednostki organizacyjne. Proces informacyjny wewnątrz samorządu jest również dysfunkcyjny przez słaby przepływ danych między komórkami organizacyjnymi różnych struktur. Organy samorządu i administracja niechętnie udostępniają informacje, zwłaszcza o zamierzeniach (w tym prywatyzacyjnych), wynikach kontroli zewnętrznych, o polityce kadrowej, o działalności spółek komunalnych, planowanych sprzedażach majątku itp. Klóci się to z zasadą jawności i transparentności procesów decyzyjnych. Podawanie do publicznej wiadomości informacji o bieżących i planowanych decyzjach przyczynia się do wyższej efektywności, kontroli społecznej i partycypacji obywatelskiej. W piśmiennictwie wyrażane są poglądy, że w warunkach ułomności państwa, niezawodny może okazać się samorząd lokalny⁸³.

W samorządzie część usług jest świadczona przez podmioty prywatne, w przekonaniu że wykonane zostaną efektywniej (wyższa jakość, niższy koszt). Wpływ na podmioty prywatne odbywa się przez uruchomienie procedur administracyjnych i zawieraniu umów (kontraktów), w których powinien być zabezpieczony interes publiczny. Realizacja usług komunalnych przez sektor prywatny wymaga skutecznego nadzoru i kontroli administracji samorządu. Wydatkowanie środków budżetowych w tych formach jest obszarem występowania praktyk korupcyjnych (kolejna dysfunkcja). Samorząd udzielając zamówienia publiczne tworzy konkurencyjne rynki wewnętrzne w zakresie usług, dostaw i robót budowlanych.

3.5. Synteza rozważań

Samorząd wykształcił się w celu organizacji zaspokajania potrzeb jego mieszkańców. Proces ten odbywa się przez realizację zadań publicznych w zakresie rzeczowym określonym prawnie. Zadania te zostały wyodrębnione w oparciu o zasady ustrojowe państwa: decentralizacji i subsydiarności. W ramach wykonywania

82 Joseph E. Stiglitz, *Ekonomia sektora...*, s. 10–12.

83 A. Baszyński, S. Kańduta, *Samorząd terytorialny w świetle zawodności rynku i państwa*, [w:] *Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego*, (red.) M. Oliński, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2006, s. 13.

zadań własnych następuje proces świadczenia usług komunalnych. Cechą charakterystyczną większości zadań własnych jest ich odrębność wynikająca ze specyfiki warunków funkcjonowania samorządu. Zadania te mają charakter użyteczności publicznej, wskazującej na ich odmiennność w stosunku do pozostałych zadań publicznych. Odrębność użyteczności publicznej posiada duże znaczenie w gospodarce samorządu, gdyż wywołuje wiele konsekwencji organizacyjnych, ekonomicznych i finansowych, wymagających poniesienia odpowiednich kosztów.

Wyrazem dysfunkcji kompetencyjnej jest naruszanie zasady adekwatności, ponieważ decentralizacja zadań publicznych nie pociągnęła za sobą decentralizacji środków finansowych. Nieadekwatność funduszy na zadania własne i zlecone wiąże się z niepełną wyceną kosztów przez administrację rządową. Kolejną ułomnością kompetencyjną jest trudność poznania zakresu wszystkich zadań poszczególnych samorządów przez mieszkańców i pozostałych użytkowników. Związane jest to z rozproszeniem przez ustawodawcę zapisów dotyczących zakresu przekazywanych zadań w różnych regulacjach prawnych (zamiast tylko w tzw. ustawach ustrojowych, m.in. w *ustawie o samorządzie gminnym*).

W Polsce organy samorządu mają ograniczony wybór formy organizacyjnej działalności gospodarczej w celu wykonywania zadań publicznych przez własne podmioty. Poza jednostką budżetową, znajdującą największe zastosowanie, władze samorządowe mają do wyboru tylko dwie skrajne formy: zakład budżetowy oraz spółka komunalna. Każda z tych form kieruje się inną logiką działania i funkcjonuje w różnych systemach ekonomicznych. Najbliżej użyteczności publicznej znajduje się zakład budżetowy, ponieważ spółka komunalna prowadzi działalność w rygorach rynkowych, obliczonych na zysk. W obecnych przepisach prawa nie ma formy organizacyjnej adekwatnej do cech użyteczności publicznej. Wywołuje to kolejne kosztowne dysfunkcje skutkujące kolizją interesów, korupcją polityczną, nadmiernym wzrostem kosztów (tworzeniem stanowisk i zatrudnianiem radnych oraz urzędników w spółkach), niekontrolowanym zadłużaniem się. Sprzyja temu słaby system nadzoru właścicielskiego i społecznego, bowiem informacje o wynikach działalności spółki i sprawozdania finansowe skrywane są przez władze i administrację oraz kierownictwo spółki, tłumacząc to tajemnicą handlową (przedsiębiorstwa).

W działalności gospodarczej samorządu, polegającej na wykonywaniu zadań własnych (świadczenie usług komunalnych), przenikają się procesy gospodarowania i zarządzania. Każdy z nich kieruje się inną logiką działania, w pierwszym jest to efektywność, w drugim – skuteczność. Między tymi logikami nie występuje sprzeczność, ponieważ są one aspektami ekonomicznej sprawności działania. Istotne znaczenie i wpływ w gospodarce samorządu mają efekty niedoskonałości regulacji rynkowej i publicznej (administracyjnej), przynoszące nieprawidłowości i dodatkowe koszty samorządu w dziedzinie funkcjonowania i rozwoju.

Rozdział 4

Rola władz i administracji w samorządzie

4.1. Mieszkańcy jako suweren i właściciele

Władzę zwierzchnią w samorządzie posiadają jego mieszkańcy, którzy są najważniejszym, zbiorowym podmiotem decyzyjnym. Podkreśla to J. Szreniawski, stwierdzając, że społeczność zamieszkała na określonym obszarze i zorganizowana w tworzony przez państwo, terytorialny związek samorządowy, jest podmiotem samorządu¹. Można powiedzieć, że członkowie wspólnoty są najważniejszą władzą, mimo że nie tworzą z mocy prawa, organu samorządu. Mieszkańcy są właścicielami samorządu jedynie w sensie ogólnym, ustrojowym, a nie sformalizowanym. Społeczność lokalna wpływa na sprawy publiczne cyklicznie (udział w wyborach samorządowych, w referendum lokalnych) oraz okazjonalnie w różnych formach partycypacji społecznej. Nie jest obojętne, jak zorganizowany jest konkretny samorząd, czy rozwiązuje problemy, czy dba o rozwój lokalny? Przez cały czas mieszkańcy oceniają sprawność władz samorządu i jego administracji, w świetle poprawy warunków życia². Współdecyduje też o tym polityka władz centralnych.

Mieszkańcy nie zawsze dokonują wyborów racjonalnych (mała wiedza, brak dobrych kandydatów), to jednak ich decyzje są wiążące i należy je szanować. Ciężar kosztów związanych z działalnością władz samorządu ponoszą wszyscy mieszkańcy (zwolennicy i przeciwnicy wybranych władz oraz niebiorący udziału w wyborach). Wydaje się, że mieszkańcy w każdej chwili powinni mieć możliwość dokonania zmian w organach samorządu, jeśli z różnych przyczyn uznają (demokratycznie), że jest to konieczne. W tym wyraża się rozliczalność władzy

1 J. Szreniawski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994, s. 130.

2 W ten sposób dokonywana jest też ogólna ocena sprawności aparatu administracyjnego, a pośrednio państwa jako całości.

publicznej. Mieszkańcy wspólnot pełnią funkcje suwerena, wykonując je przez bezpośredni wybór swoich delegatów do organów gminy i organów stanowiących w pozostałych samorządach. Odwołanie wybranych władz przez mieszkańców nie jest prostą procedurą, ze względu na stawiane wymogi prawne jej uruchomienia.

Mieszkańcy powinni mieć możliwość odwołania radnego, z różnych powodów (np. korupcja, nieobyczajne życie). W świetle obowiązujących przepisów nie jest to realne, ponieważ można odwołać tylko cały organ stanowiący (nawet w jednostkach, gdzie wybory odbywają się według ordynacji większościowej). Świadczy to o niekonsekwencji ustawodawcy, który nie przewidział możliwości indywidualnego rozliczenia radnych. Referenda lokalne nie zawsze muszą wiązać się z odwołaniem władzy samorządu. Są ważnym i użytecznym instrumentem w wyrażaniu przez mieszkańców swoich preferencji, priorytetów rozwojowych, opinii w różnych kwestiach (w tym o samoopodatkowaniu). W takich sytuacjach mieszkańcy samoistnie i incydentalnie grupują się w podmiot, w zależności od potrzeb uruchomienia procedury referendalnej. Ze względu na niższy koszt, w niektórych sprawach lepiej wykorzystać formę konsultacji społecznych. Wyrazem aktywności obywatelskiej jest frekwencja w wyborach samorządowych. W Polsce od 1990 r. nie przekraczała ona 50% i była niższa od wyboru na prezydenta państwa i wyborów parlamentarnych.

Wyraźne i czytelne relacje między mieszkańcami i władzą występują w małych samorządach³. Wynika to z większej tożsamości mieszkańców z takim samorządem oraz z większej skłonności do bezpośredniego załatwiania spraw w urzędzie. W dużych miastach, ze względu na rozmiar przestrzenny i liczebność, sprawy publiczne realizowane są w bardziej złożonych warunkach. Wiele procesów decyzyjnych jest tam ukrytych, trudniej o bezpośredni osąd i kontrolę działalności władzy oraz jej dostępności. W większych samorządach bezpośredni kontakt z władzami jest utrudniony i zazwyczaj odbywa się w sposób pośredni – przez wskazane osoby z najbliższego otoczenia (np. zastępca, sekretarz, kierownik komórki organizacyjnej). Znajomość całości lub wycinka spraw samorządu dla mieszkańców jest trudne, z powodu elementarnej wiedzy o organizacji samorządu, jego zadaniach oraz kompetencjach organów władzy. W niektórych dużych samorządach, władza i administracja budują wokół siebie klimat sprawowania władzy „królewskiej”, nieprzyjaznej dla mieszkańca.

Wielkość majątku i duży budżet (trudno zrozumiały dla mieszkańca) są barierami w poznaniu zagadnień i problemów samorządu. Administracja nie ułatwia tego, przekazując skromne informacje, w jak najmniejszym zakresie⁴. Podstawowym obowiązkiem władz samorządu jest służba publiczna wykonywana na rzecz

3 W jednostkach tych na ogół większość mieszkańców zna się, więcej lub mniej.

4 W dużym mieście prawie niemożliwe jest bezpośrednio, dość szybkie dotarcie do prezydenta, lub jego zastępców (np. Łódź, Warszawa, Poznań, Gdańsk). Są miasta, że jest możliwe nawet w tym samym dniu, bez zapowiadania wizyty. Do takich miast należy zaliczyć m.in. Kołobrzeg, Sieradz.

członków wspólnoty. Idea służby społeczności lokalnej stanowi dla nich wartość naczelną. Władza samorządowa powinna być przyjazna (otwarta, dostępna, przejrzysta) i służyć wsparciem oraz pomocą mieszkańcom (zwłaszcza najsłabszym obywatelom). Dla członków wspólnoty ważne znaczenie ma władza sprawnie zarządzająca, rozwiązująca problemy i będąca prawdziwym gospodarzem samorządu. Dopełnieniem takiej działalności jest rozwinięta sieć współpracy władzy samorządu z jego mieszkańcami (komunikacja na podstawie procedur konsultacyjnych, koordynacyjnych, mediacyjnych, negocjacyjnych), z uwzględnieniem częstych kontaktów bezpośrednich. Wiedza o mechanizmach sprawowania władzy jest wtedy dostępna, a osoby należące do układu władzy mogą być pociągnięte do odpowiedzialności⁵. W rozliczalności władz *pomija się zagadnienie decyzji niepodjętych oraz działań zaniechanych, które powinny być surowo oceniane, jak podejmowanie złych decyzji*⁶.

4.2. Funkcje i zadania organu stanowiącego

Samorząd działa przez dwa organy tworzone z mocy prawa: organ stanowiący i organ wykonawczy (egzekutywa). Najwyższe umocowanie demokratyczne mają organy w gminie (przez bezpośredni wybór mieszkańców) i organy stanowiące w pozostałych samorządach. Dla wyjaśnienia mechanizmów rozwoju samorządu konieczne jest zidentyfikowanie struktury i funkcji podmiotów, które nadają dynamikę czynnikom rządzenia. Zdaniem A.M. Kjaer, w procesie rządzenia głównym podmiotem jest instytucja władzy publicznej⁷. Władzę kolegalną (zbiorową) w samorządach sprawują rady (sejmiki), jako organy stanowiące (zwane też stanowiąco-kontrolnymi). Rada samorządu posiada cechy przypominające parlament lokalny. Wybrana przez obywateli decyduje o sprawach publicznych określonych w prawie. Do właściwości jej działania zaliczone są kluczowe zagadnienia, które zgodnie z historycznym rozwojem samorządu, decydowały o podstawowych warunkach życia mieszkańców. Rada we współczesnym rozumieniu, wykształciła się i uformowała nieco później, niż główni „aktorzy” organizacji samorządu miejskiego⁸. Posiada ona charakter społeczny, co nadaje jej oblicze obywatelskie. Właściwościami organu stanowiącego samorządu są:

5 B. Wojciszke, *Psychologia władzy*, „Nauka” 2011, nr 2, s. 67.

6 J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 414.

7 A.M. Kjaer, *Rządzenie*, Key Concepts, SIC!, Warszawa 2009, s. 61.

8 Dawniej, początkowo władzami miasta był wójt mianowany przez księcia oraz ława sądowa. Rada miejska z burmistrzem pojawiła się później; por. P. Pieśniarczyk, *Historia*, Białystok 1996, s. 92.

- bezpośredni wybór radnego w demokratycznych wyborach,
- reprezentowanie interesów wspólnoty (mieszkańców),
- atrybuty władzy publicznej stanowiącej (uchwałodawczej) i kontrolnej,
- odpowiedzialność i władztwo zbiorowe, kierujące się nadrzędnym interesem publicznym.

Delegaci społeczności lokalnej określają główne kierunki rozwoju samorządu, sprawują funkcję kontrolną nad organem wykonawczym i jednostkami organizacyjnymi samorządu (w gminach również nad jednostkami pomocniczymi). Sprawując funkcję kontrolną nad organem wykonawczym, radni mają do dyspozycji dwa ważne instrumenty. Pierwszym jest rozpoczęcie procedury absolutorijnej (udzielenia lub nie absolutorium za całokształt gospodarki budżetowej), powiązanej z wyrażeniem wotum zaufania (lub nieudzielenie) na podstawie przedłożonego raportu o stanie samorządu⁹. W gminie, dwukrotne nieudzielenie wotum zaufania rozpoczyna zainicjowanie procedury przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego. Z uwagi na inną konstrukcję władzy wykonawczej w powiecie i w województwie, jednorazowe nieudzielenie wotum zaufania przez organ stanowiący jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie organu wykonawczego. Drugim instrumentem jest kompetencja organu stanowiącego do ustalenia wysokości wynagrodzenia władzy wykonawczej, przy czym w kształtowaniu składników wynagrodzenia nie ma nieograniczonych możliwości, lecz zobowiązana jest stosować zasady określone przepisami prawa¹⁰. Dysfunkcją w działaniu organu stanowiącego jest ustalenie maksymalnego wynagrodzenia na początku kadencji, pozbawiając się w ten sposób możliwości skutecznego oddziaływania na organ wykonawczy. Inną dysfunkcją jest brak w regulacjach prawnych istotnego różnicowania wynagrodzeń wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Nakład pracy w kierowaniu dużym miastem jest zdecydowanie większy od czasu pracy w zarządzaniu małą gminą, podczas gdy wynagrodzenia władzy wykonawczej niewiele się różnią.

W razie powtarzającego się i rażącego naruszenia przez organ stanowiący przepisów *Konstytucji* lub ustaw, Sejm na wniosek prezesa Rady Ministrów może uchwałą rozwiązać ten organ. Organ stanowiący określa podstawowe kierunki rozwoju, priorytety i hierarchię w wykonywaniu zadań publicznych, tworzy ramy dla działań organu wykonawczego. Władza stanowiąca podejmuje decyzje należące do jej wyłącznej właściwości w zakresie spraw:

9 Raport o stanie samorządu (gminy, powiatu, województwa) powinien zawierać zbiór informacji opisowych i liczbowych, dotyczących podsumowania działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, a w szczególności realizację polityk, programów, strategii, innych uchwał (nie obejmujących gospodarkę finansową) oraz budżetu obywatelskiego.

10 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 936 ze zm.). Przepisy tego rozporządzenia są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce, zgodnie z art. 87 ust. 1 *Konstytucji* oraz źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

- organizacyjnych i instytucjonalnych,
- gospodarki finansowej i majątkowej,
- zagospodarowania przestrzennego i funkcji porządkowych,
- sprawowania funkcji kontrolnej wobec organu wykonawczego i jednostek organizacyjnych (a w gminie również wobec jednostek pomocniczych).

Radni jako wybrani przedstawiciele społeczności lokalnej ustalają politykę samorządu, której realizacja należy do organu wykonawczego. Rada funkcjonuje na sesjach i na posiedzeniach komisji. Wielkość i różnorodność zadań publicznych określa liczbę i skład osobowy komisji, które powoływane są do rozpatrywania spraw ujętych tematycznie (komisje stałe) lub do wyjaśniania zagadnień szczególnych i nagłych (komisje doraźne)¹¹. W każdym samorządzie obligatoryjna jest komisja rewizyjna.

Komisje radnych są jednorodne, ponieważ zasiadają w nich tylko radni. Komisje mogą zasięgać fachowej opinii u ekspertów, pełniących wtedy rolę pomocniczą (zwykle społecznie). W niektórych posiedzeniach komisji mogą też uczestniczyć osoby z zewnątrz, jako obserwator zainteresowany tematyką. Warto powrócić do rozwiązań, kiedy członkami komisji rady mogły być osoby bez mandatu radnego, w liczbie nie większej niż, połowa składu komisji. Udział tych osób w pracach komisji miał zapewnić wyższą profesjonalność i transparentność. W Niemczech w celu zrównoważenia braku fachowości do komisji powołuje się obywateli spoza rady, specjalistów reprezentujących określone dziedziny wiedzy¹².

Funkcję kontrolną rady wykonuje komisja rewizyjna, co wskazuje na podległość organu wykonawczego radzie samorządu. Wydaje się, że dla zapewnienia rzetelności komisji, standardem powinno być, aby przewodniczącym tej komisji był radny z opozycji (jeśli ona występuje) lub neutralny politycznie. Powinno to być zapisane w statucie jednostki samorządowej¹³. Badania wskazują, że organ stanowiący wywiera mały wpływ na działalność organu wykonawczego, a jego kontrola przez radę jest iluzoryczna (jest to następna dysfunkcja)¹⁴. W wielu badaniach podkreśla się słabą jakość radnych, skupionych na interesach branżowych oraz brak wsparcia specjalistycznego¹⁵. W polskim samorządzie występuje kolejna istotna dysfunkcja, polegająca na dominacji roli stanowiącej (uchwałodawczej) wobec słabszej funkcji kontrolnej, która wymaga większego nakładu pracy i specjalistycznej wiedzy. Komisja rewizyjna rady powinna mieć możliwość przeprowadzania także kontroli działalności spółek komunalnych. Obecnie jest to możliwe

11 W wielu samorządach na świecie działają one jako komitety.

12 A. Podgórnjak, *Modele ustroju samorządu terytorialnego Republiki Federalnej Niemiec*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wrocław 2004, s. 618.

13 Ewentualne zmiany w tak przyjętym statucie powinny być dokonywane również przez samych mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową.

14 J. Hausner (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy. Konieczne działania*, t. I, Kraków 2014, s. 29.

15 *Ibidem*.

jedynie, gdy organ wykonawczy zezwoli na to przez wydanie upoważnienia jedynie pracownikom urzędu¹⁶.

Wielkość rad w samorządzie jest reglamentowana przepisami prawa i stanowi pochodną liczby ludności. W Polsce, rady gmin grupują od 15 radnych w małych jednostkach do ok. 40 w dużych miastach¹⁷. W powiatach organy te są zróżnicowane liczbowo, a ich wielkość waha się od 15–29, w samorządzie województwa jego sejmik liczy kilkadziesiąt radnych. Wydaje się, że liczebność rad w polskim samorządzie jest zbyt duża, co nie sprzyja ich sprawności i pociąga za sobą relatywnie duże koszty utrzymania samorządu¹⁸. W Polsce organy te są rozbudowane w porównaniu do rad w innych krajach, gdzie ich wielkość jest dużo mniejsza¹⁹. Warto rozważyć dwa rozwiązania w tej mierze. Pierwszym jest zmniejszenie liczby radnych, np. o połowę. Koszty jednostkowe władzy w budżetach małych gmin (wydatki na administrację) są znaczące i zmniejszają się wraz ze wzrostem wielkości samorządu (ludności)²⁰. Drugie rozwiązanie wynika z decyzji mieszkańców, którzy sami powinni określać w statucie jednostki, liczbę swoich reprezentantów w radzie. W niektórych samorządach lokalnych USA, liczba radnych jest adekwatna do liczby i zakresu realizowanych zadań publicznych. Według autora, racjonalną propozycją jest, aby w małych gminach (do 5 tys. mieszkańców) liczba radnych wynosiła 7; w gminach od 5 tys. do 10 tys. – 11 radnych; od 10 tys. do 20 tys. – 15 radnych, zaś w pozostałych gminach utrzymać obecną liczebność rady. Należy zaznaczyć, że spadek liczby ludności wpływa na zmniejszenie liczby radnych w kolejnej kadencji.

Sposób wyboru przedstawicieli mieszkańców do organów samorządu w Polsce jest zróżnicowany. Od początku odrodzenia samorządu (1990 r.) obowiązują dwa systemy wyborcze: ordynacja większościowa i ordynacja proporcjonalna. W wyborach do władz powiatu i województwa ma zastosowanie ordynacja proporcjonalna, preferująca partie polityczne, ponieważ głosowanie odbywa się według

16 Wyrokiem z dnia 16 czerwca 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie podkreślił, że żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do ingerowania w działalność spółki funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych (sygn. akt II SA/Ol 433/15). Z ekonomicznego punktu widzenia spółka komunalna jest wyodrębnioną strukturą stanowiącą własność samorządu dla realizacji zadań publicznych.

17 Warszawa funkcjonuje dodatkowo w oparciu o status prawno-organizacyjny, nadający stolicy kraju odrębny kształt organizacyjny (liczba radnych wynosi kilkaset osób). Warszawa w pierwszym rzędzie funkcjonuje jako miasto na prawach powiatu.

18 Radę gminy w składzie 15 osób posiada mała gmina (ok. 2 tys. mieszkańców), jak i gmina (miasto) liczące do 19,999 osób. Dysproporcja ta jest wadliwa z prakseologicznego punktu widzenia i wątpliwa ekonomicznie.

19 Dla przykładu w Oslo i San Francisco ciała te (nazywane radami nadzorczymi) liczą ok. 10 osób. W Nowym Jorku (8,3 mln mieszkańców w 2014 r.) było ich 51, w Los Angeles (4 mln) – tylko 15, w Berlinie (3,5 mln) – 100, natomiast w Paryżu (2,3 mln) – 172.

20 Władza publiczna w samorządzie obejmuje segment polityczny (radni) i organ wykonawczy oraz segment administracji komunalnej. Wyniki badań kosztów rządzenia w samorządzie terytorialnym w Polsce prezentuje praca autora, *Koszt władzy w polskim samorządzie...*

zarejestrowanych list wyborczych poszczególnych ugrupowań. Rozwiązanie to zrywa naturalny związek obywatela z kandydatem, który ma niewielki wpływ na preferowaną osobę. W gminach sytuacja jest bardziej skomplikowana, gdyż wybory odbywają się tam według dwóch ordynacji:

- większościowej – w gminach do 20 tys. mieszkańców,
- proporcjonalnej – w pozostałych gminach.

W wyborach w 2014 r. ordynacja proporcjonalna obejmowała tylko miasta na prawach powiatu, zaś w pozostałych gminach – ordynacja większościowa (okręgi jednomandatowe).

Najlepiej jest, gdy struktura radnych odpowiada preferencjom ich wyborców, w myśl ekonomicznej zasady efektywności alokacyjnej w sensie Pareto. Rada jest wtedy najbardziej reprezentatywna, ponieważ odzwierciedla dążenia i oczekiwania obywateli samorządu. W polskim porządku prawnym, występuje niejasna odpowiedzialność publiczna radnych. Wprawdzie wybierają ich obywatele, ale nie wiążą ich instrukcje wyborców (radni wykonują tzw. mandat wolny). Organ stanowiący grupuje *establishment* samorządu, stając się grupą o dużych wpływach lokalnych i regionalnych²¹. Reprezentowanie współobywateli stanowi zaszczyt i zobowiązuje do godnej służby publicznej (etos), bowiem znajdują się oni w grupie określanej jako elita lokalna. Pewna ekskluzywność nie oznacza jeszcze przyznania radnym zbyt wielu przywilejów i szczególnych uprawnień, z których płyną różne korzyści. Nie zawsze moralność musi być uregulowana przepisami prawa²². Według brytyjskiego *Kodeksu Radnego*, motywem przewodnim rad jest służenie wobec całej społeczności lokalnej (misja), a powołaniem – zapewnienie ochrony interesu publicznego i dobra ogółu samorządowej wspólnoty (wizja). Podobny sens pracy radnego zawiera tekst ślubowania (w *ustawie o samorządzie gminnym*) mówiący o sprawowaniu obowiązków godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro gminy i jej mieszkańców. Zgodnie z *EKSL* odpowiedzialność radnych jest osobista, a mandat wykonywany jest tylko w interesie publicznym. Wynika z tego, że imperatywem działania radnego (i rady) jest służenie mieszkańcom i dbałość o interes publiczny tożsamy z dobrem wspólnoty²³.

Ułomnością władz samorządu jest możliwość kandydowania równocześnie do dwóch organów samorządowych odmiennego typu (szczebla lub mandatu)²⁴. Dysfunkcją jest rezygnacja radnego w trakcie kadencji w wyniku kandydowania i wybrania

21 Nawiązując do języka łacińskiego, radni posiadają status notabli, obrazujący znaczenie i wybitność obywatela miasta (gminy), gdyż zostali wyróżnieni i obdarzeni zaufaniem wyborców.

22 W wielu samorządach na świecie standardy etyczne władz i administracji są uregulowane w kodeksach etycznych. Nie gwarantuje to jeszcze moralnych zachowań, które wynikają z kultury organizacji i kultury osobistej. Należy zwrócić uwagę, że bezpośrednie warunki omawianej działalności kształtuje władza samorządu.

23 J. Kopania, *Wartości etyczne w społeczeństwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 25.

24 Chodzi o równoległe kandydowanie do organu wykonawczego w gminie i do rady gminy, powiatu lub województwa (sejmiku). Decyzja ta podyktowana jest chęcią zmniejszenia ryzyka związanego z porażką w uzyskaniu określonego mandatu.

do parlamentu²⁵. Rezygnacja z „gorszej” funkcji pociąga dodatkowe koszty, zwłaszcza w okręgach jednomandatowych²⁶. Ma miejsce typowy konflikt racji *pro publico bono* i racji interesu partykularnego oraz zerwanie kontraktu politycznego, jaki radny zawarł ze swoimi wyborcami. Dobrze, jeśli odbyło się to w ordynacji proporcjonalnej (wchodzi następny), źle – jeśli w większościowej, bowiem należy przeprowadzić dodatkowe wybory. Taka postawa jest naganna, ponieważ tacy radni traktują samorząd jak „trampolinę” do awansu publicznego i kariery politycznej. Dysfunkcja ta przerywa ciągłość sprawowania władzy w samorządzie z powodów ambicjonalnych.

W gminie dochodzi często do rywalizacji, konfliktu przewodniczącego rady, czy części rady z jej organem wykonawczym (kosztem jest wydłużenie procesów decyzyjnych). Zdaniem autora, przewodniczącym powinien zostać radny, który otrzymał w wyborach największą liczbę głosów. Jest to rozwiązanie demokratyczne, ponieważ funkcję otrzymuje wtedy osoba obdarzona największym zaufaniem społecznym. Obecnie zostaje nim radny wybrany przez dominującą siłę w radzie lub wyłoniony w drodze kompromisu. Byłby to kolejny krok w kierunku odpartyjniienia samorządu. Rozwiązanie takie jest skuteczne, ponieważ zapewnia szybki i „tani” wybór przewodniczącego rady. W grę wchodzi jeszcze wyłonienie przewodniczącego rady przez 2/3 lub 3/5 składu rady, lecz dalej wybierany jest przez radnych.

Znamiona korupcji politycznej występują na zatrudnianiu radnych w jednostkach organizacyjnych samorządu, w tym w spółkach komunalnych. Wprawdzie nie pracują oni w organach spółki, ale na stanowiskach kierowniczych²⁷. Przypadki zatrudniania radnych mają miejsce w trakcie trwania kadencji, jak też krótko przed jej zakończeniem. Występuje tutaj oczywisty konflikt funkcji i interesów. Radny ma obowiązek dbać o ogólny interes samorządu (mieszkańców), a równolegle dbać o interesy pracodawcy – reprezentując go w radzie. Praca w spółce zapewnia radnemu szczególną ochronę i „niepisaną” przywileje²⁸. Miejsca pracy w tych podmiotach są dobrze opłacane i traktowane jako łupy lub synekury polityczne²⁹. Wobec tego niezbędny byłby zakaz pracy radnych w tych spółkach, jak też w jednostkach organizacyjnych samorządu³⁰.

25 Należy rozważyć sytuację, czy osoba zmieniająca barwy polityczne nie powinna złożyć uzyskanego mandatu. Poza względami ekonomicznymi stanowi to tamę dla licznych wędrówek polityków.

26 Pewnym rozstrzygnięciem byłoby objęcie złożonego mandatu przez osobę, która uzyskała kolejny wynik w wyborach.

27 Dla radnych tworzy się dodatkowe stanowiska pracy, np. jako dyrektor, specjalista, kierownik.

28 „Niepisaną” przywileje radnego oznaczają inne (bardziej ulgowe, pobłażanie) traktowanie przez najwyższe kierownictwo w instytucji lub w spółce, gdyż jako radny bierze udział w podejmowaniu decyzji dotyczących żywotnych interesów podmiotu, w którym pracuje. W przekonaniu współpracowników radny jest swoistym reprezentantem ich interesów w radzie.

29 W skrajnych przypadkach sytuacja staje się bulwersująca, kiedy dla radnego tworzone jest specjalne stanowisko pracy. Radny nie może być zwolniony bez zgody rady gminy. Do rzadkości należą takie zwolnienia, gdyż na ogół występuje źle pojmowana solidarność samorządowa radnych. Absurdem są przypadki, kiedy funkcjonują dwaj prezesi spółek, z których jeden kieruje, a drugi jest zawieszony, lecz pobiera przez dłuższy czas sowite wynagrodzenie.

30 Przedwojenna ustawa o ustroju Warszawy z 1938 r. zakazywała sprawowania funkcji wykonawczych przez radnych; por. W. Śniecikowski, *Szkice o samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Pasaż 1996, s. 142–143.

Nie ma racji bytu łączenie funkcji stanowiących i funkcji wykonawczych w powiecie i w województwie. Obecny stan kłóci się z konstytucyjnym rozdziałem władzy publicznej. Zarządy powiatów i województw składają się bowiem z radnych pełniących rolę uchwałodawczą i kontrolną wobec siebie³¹. Wyjątkiem jest funkcja marszałka województwa, którym może zostać osoba spoza składu sejmiku. Świadczy to o niekonsekwencji uregulowania rozdziału pełnionych funkcji i kompetencji. Uzasadnione jest wydzielenie w budżetach samorządu puli środków na działalność organów stanowiących. Zapewni to niezależność od organu wykonawczego i pozwoli na fachowe wsparcie przez m.in. korzystanie z usług ekspertów, specjalistów. Wydzielona pula środków może też stanowić źródło finansowania edukacji samorządowej radnych. Organ stanowiący, na ogół pozbawiony jest pomocy merytorycznej urzędu, którego kierownikiem jest organ wykonawczy³².

4.3. Funkcje i zadania organu wykonawczego

Organem wykonawczym w gminie jest władza jednoosobowa w osobie wójta (gmina wiejska), burmistrza (gmina miejsko-wiejska i miejska, licząca do 50 tys. mieszkańców) lub prezydenta miasta (w średnich i w dużych miastach). Tak jak radni, organ ten wybierany jest bezpośrednio przez mieszkańców³³. W powiecie, organem wykonawczym jest zarząd powiatu, na czele którego stoi starosta, wybierany przez radę powiatu ze swojego grona. Starosta proponuje radzie pozostały skład zarządu powiatu, obejmujący nawet osoby spoza rady. W samorządzie województwa, sejmik wyłania organ wykonawczy – zarząd województwa, na czele którego stoi marszałek województwa, którym nie musi być radny sejmiku. Takie uregulowanie jest niekonsekwentne, gdyż istnieje możliwość, aby cały zarząd województwa składał się z osób niebędących radnymi. Ma to duże znaczenie dla egzekwowania odpowiedzialności i rozliczalności organów³⁴. Bezpośredni wybór

31 Ustawodawca popełnił błąd wyłączając polityków sprawujących funkcje wykonawcze spod zasady *incompatibilis*.

32 Zdarzają się sytuacje nawet zakazu kontaktu merytorycznego urzędników z radnymi. W wielu gminach, skarbnik jest bardziej związany z organem wykonawczym niż z radą, która go powołuje. Skarbnik gminy ma służyć wszystkim organom samorządu.

33 Jak już zaznaczono, w latach 1990–2002 władzą wykonawczą w gminie był zarząd gminy (organ kolegialny), na czele z wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta – podobnie jak od 1998 r. w powiecie i w samorządzie województwa.

34 Organ wykonawczy z racji posiadanych kompetencji powinien być nazwany (jak kiedyś) organem wykonawczo-zarządzającym, ponieważ zajmuje się kształtowaniem procesów i zjawisk gospodarczych.

organu jednoosobowego miał służyć odpartyjnieniu wyborów oraz doprowadzeniu do większej aktywności mieszkańców w życiu publicznym³⁵.

Nazwa organu sugeruje wykonywanie (przez administrację) zadań własnych określonych w ustawach oraz w decyzjach organu stanowiącego. W gminie, wykonawczość wskazuje na element jego podporządkowania radzie gminy, choć organy te posiadają samodzielność egzekwowania swoich uprawnień³⁶. Organ wykonawczy jest organem gminy, a nie rady gminy. Obok rady, organ wykonawczy stanowi kluczowy ośrodek decyzyjny w kierowaniu rozwojem samorządu, posiadający odmienne kompetencje. W gminie występuje zasada niepołączalności (łac. *incompatibilitas*) rozdzielająca wykonywanie władzy stanowiącej i wykonawczej³⁷. W samorządzie powiatu i województwa, ich organy wykonawcze (zarządy) są niejako „przedłużeniem” władzy stanowiącej w wymiarze wykonawczym, ponieważ członkowie zarządu wybierani są przez radnych. Występuje tam parlamentarny system władzy z wykorzystaniem układów koalicyjnych. W gminach system prezydencki egzekutywy zapewnia różne konfiguracje polityczne, które w skrajnych rozwiązaniach są współpracą lub ostrą rywalizacją.

Uprawnienia i funkcje ustrojowe wójta, burmistrza, prezydenta miasta wyznaczają im niezwykle silną pozycję w układzie władzy lokalnej, a przesądzają o tym cztery przesłanki:

- mechanizm wyboru (bezpośredniego),
- charakter stanowiska (jednoosobowe, wykonawczo-zarządzające),
- zakres kompetencji (rozległy, duża odpowiedzialność),
- kierownictwo administracyjne (kierownik urzędu, przełożony dla kierowników jednostek organizacyjnych).

Możliwa jest sytuacja, że wyboru organu wykonawczego dokonuje sama rada gminy, jeśli nie zgłoszono żadnego kandydata, lub gdy jedyny zgłoszony, nie uzyskał wymaganej liczby głosów. Prawo zgłoszenia kandydata przysługuje wówczas radnym. Bezpośredni wybór nadaje mu niezwykle silny mandat do sprawowania władzy w samorządzie. Może być odwołany w ściśle określonych (prawnie) przypadkach, w tym przez uruchomienie procedury referendalnej. Wybór wójta, burmistrza, prezydenta miasta stanowi indywidualny wyraz tendencji występującej w wielu krajach europejskich, noszącej nazwę personalizacji zarządzania³⁸. Takie wyodrębnienie władzy w gminie zerwało w 2002 r. związek z radą, a wójt,

35 A. Giedrewicz-Niewińska, *Bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta – wybrane zagadnienia prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12, s. 36–46.

36 Do 1990 r. status organu wykonawczo-zarządzającego miał naczelnik gminy, ówczesny terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego. Oddawało to faktyczną treść realizowanej działalności.

37 Zdaniem M. Kuleszy, w samorządzie nie obowiązuje zasada podziału władzy publicznej, *Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8, s. 8.

38 P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4, s. 9.

burmistrz, prezydent miasta stali się samoistnym organem władzy publicznej³⁹. Tworzy to sytuację pewnej niezależności od rady, ale kłóci się z EKSL, która w art. 3 ust. 2 stwierdza, że „prawo jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, osoby wybierane w wyborach i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”⁴⁰. W istocie organ wykonawczy w gminie ma charakter „mieszany” i składa się z czynnika obywatelskiego i zawodowego⁴¹. Wyborcy oczekują od wybranej władzy (osoby), aby była również kompetentna zawodowo.

Personalizacja zarządzania wyznacza kolejną cechę organu, którą jest jednoosobowy charakter. Nadaje to wyjątkowy rys działalności w odróżnieniu od organu kolegialnego. Dzięki temu władza wykonawcza zapewnia przejrzystość działania i jednoznaczność odpowiedzialności, a jednocześnie zwiększa sprawność, przez szybsze podejmowanie decyzji. Wójt, burmistrz, prezydent miasta nie ponosi kosztów związanych z koordynacją decyzji, która występuje w organie kolegialnym⁴². Organy wykonawcze mogą wspierać się też doświadczeniem nabytym w kadencji oraz pomocą ekspertów i doradców.

Stanowisko wójta, burmistrza, prezydenta miasta gromadzi największy potencjał do zmian, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Nieudolność rządu może w krótkim czasie zniszczyć dorobek poprzedników, doprowadzając gospodarkę gminy do stagnacji lub dryfu. I odwrotnie, dobre rządzenie może doprowadzić (lecz już w dłuższym czasie) do korzystnych osiągnięć w rozwoju społecznym i gospodarczym. Monokratyczny organ stawia problem przywództwa lokalnego, które w sektorze publicznym jest wprawdzie zarysowane, ale brakuje mu wysokiej jakości⁴³. Nadal aktualne jest pytanie o profil organu wykonawczego w gminie, czy ma być nim lider polityczny, społeczny czy menedżer publiczny?⁴⁴ Nie ma przeszkód, aby role te spełniała ta sama osoba, choć sytuacja taka zdarza się rzadko.

Organ wykonawczy gminy posiada uprawnienia, wyznaczające bardzo duży obszar jego kompetencji, obejmujący sprawy publiczne: wynikające z decyzji rady i z regulacji prawnych oraz związane z funkcją wykonawczą i administracyjną⁴⁵. Władza wykonawcza przede wszystkim wykonuje i odpowiada za realizację zadań

39 Zwołennicy bezpośrednich wyborów organu wykonawczego w gminie powoływali się na takie argumenty jak: polityczne wzmocnienie w stosunku do rady, przyspieszenie procesów decyzyjnych. Por. J. Kowalik, *Wybrani w wyborach bezpośrednich*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 9.

40 Można to interpretować, że wójt, burmistrz, prezydent miasta nie są organami samorządu w rozumieniu tej Karty.

41 Z. Leoński, *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 67.

42 W zarządzie wieloosobowym pierwszą płaszczyzną koordynowania jest uzgadnianie decyzji z wszystkimi członkami zarządu, a drugą harmonizowanie ich działań z pracą podległych urzędników.

43 L. Gaster, A. Squires, *Providing Quality in the Public Sector: A Practical Approach to Improving Public Services*, Open University Press, London 2003, s. 119.

44 J. Reguński, *Polityk czy menedżer?*, „Rzeczpospolita” 2008, nr 11.

45 Maciej J. Nowak, *Zadania wójta w gminie*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2013, nr 10, s. 28.

publicznych. Występuje często w roli projektodawcy, a następnie określa sposób ich wykonywania. Istotne miejsce zajmuje w tym gospodarowanie (zarządzanie) wszystkimi zasobami gospodarczymi, obejmującymi:

- mienie komunalne (gospodarka i polityka majątkowa),
- budżet: planowanie i wykonywanie (gospodarka i polityka finansowa),
- aparat administracyjny: zatrudnianie i zwalnianie (polityka kadrowa).

Sprawy administracyjne w działalności organu wykonawczego polegają m.in. na reprezentowaniu gminy na zewnątrz i sprawowaniu funkcji kierownika urzędu. Organ wykonawczy reprezentuje gminę przed sądem administracyjnym. Może też dokonywać w imieniu, i na rzecz gminy, czynności prawnych. Jak już zaznaczono wójt, burmistrz, prezydent miasta stoi na czele urzędu gminy, uzyskując status pierwszego urzędnika gminy. Urząd gminy stanowi specjalistyczny aparat pomocniczy w realizacji zadań publicznych. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny wprowadzony w życie zarządzeniem wójta, burmistrza, prezydenta miasta⁴⁶. Urząd gminy stanowi jednostkę organizacyjną gminy i jednostkę techniczną wójta oraz obsługuje pracę rady gminy. Potencjał intelektualny urzędników nadaje im silną pozycję wobec kierownictwa urzędu i radnych. Dysponują wiedzą ekspercką (ukrytą i jawną) w sprawach branżowych samorządu, a urzędnicy na stanowiskach kierowniczych – dużą wiedzą dyskrecyjną⁴⁷. Różny zasób wiedzy merytorycznej władzy i administracji opisuje zjawisko asymetrii informacji, z przewagą wiedzy administracji i organu wykonawczego nad organem stanowiącym. Najmniej informacji o działaniach samorządu mają mieszkańcy wspólnoty i inni użytkownicy, którym wiedza jest reglamentowana przez władze i administrację samorządu.

Poczucie dużej roli organu wykonawczego w gminie, odniesione sukcesy i popularność mogą stać się źródłem dysfunkcji. Będąc coraz bardziej znaną osobą, wielu z nich decyduje się rozpocząć karierę polityczną i zaczynają wtedy traktować działalność w samorządzie jako instrument wejścia w świat polityki krajowej, a niekiedy europejskiej. Tworzy to koszty, jeśli krótko po ponownej elekcji wójt, burmistrz, prezydent miasta porzuca mandat na rzecz nowej służby publicznej⁴⁸. J. Stępień uważa, wybieranie organu wykonawczego w gminie za błędne, gdyż zgodnie ze standardem organ ten powinien być jednoznacznie podległym radzie⁴⁹.

46 Regulamin organizacyjny urzędu uwzględnia m.in. liczbę, nazwy i zakresy działania (zadania) poszczególnych komórek organizacyjnych oraz jednoosobowych stanowisk urzędniczych, czasami też obsadę etatową.

47 S. Mazur, *Wiedza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 178–205.

48 Przykładem może być prezydent Nowej Soli, czy Radomska wybrani ponownie w 2018 r., którzy rok później uzyskali mandat senatora i posła RP. Niedopuszczenie do takiej sytuacji powinny zapewniać przepisy prawa.

49 J. Stępień, wypowiedź o problemach samorządu terytorialnego, strona internetowa: www.samorząd.pap.pl/palio/html.run [dostęp: 4 marca 2015 r.].

Organ wykonawczy może być wybierany jako: jednoosobowy (monokratyczny) lub kolegialny (zbiorowy), o czym decyduje organ stanowiący. Organ wykonawczy (kolegialny) byłby wybierany wtedy przez radę gminy w trzech wersjach:

- spośród radnych,
- składający się w części z radnych i osób z zewnątrz,
- składający się w całości z osób spoza rady gminy.

W pierwszej wersji byłby to powrót do sytuacji przed 2002 r. Zarząd mieszany zwiększa prawdopodobieństwo utworzenia organu bardziej profesjonalnego, w trzecim rozwiązaniu mamy do czynienia z możliwością sformowania zarządu w pełni fachowego lub wynikającego z uzgodnień partyjnych. Można odnieść wrażenie, że każdy wybór organu wykonawczego będzie miał charakter polityczny. W wyborach do rad kandydaci otrzymują różne zaufanie i poparcie mieszkańców, powstaje pytanie czy funkcję organu wykonawczego nie powinna objąć osoba, która uzyskała największe poparcie? Takie rozwiązanie zastępuje kosztowną procedurę wyłaniania władzy wykonawczej.

W gminie, przyszły wójt, burmistrz, prezydent miasta może być radnym, lub osobą bez tego mandatu. Jeśli zostanie nim radny, musi zrzec się piastowania mandatu. Wybór władzy wykonawczej przez radę powoduje, że staje się on jej „zakładnikiem”⁵⁰. Pożądane jest, aby członek zarządu zawiesił lub zrzekł się członkostwa w partii politycznej na czas wykonywania funkcji. Wydaje się jednak, że należy utrzymać pośredni wybór organu wykonawczego w powiecie i województwie, ponieważ są one wspólnotami, w których krzyżuje się wielość interesów wymagających ich harmonizacji. Z kolei zastąpienie zarządu powiatu przez jednoosobowy organ wykonawczy – starostę – proponuje J. Czerw. Jednocześnie starosta pełniłby funkcję przewodniczącego rady powiatu⁵¹. Wybór organu wykonawczego przez radę tworzy jednak przesłanki dla przerwania stabilności politycznej. Jeśli zmieni się układ sił politycznych w radzie (utrata większości, nowa koalicja) zwykle skutkuje to zmianami w zarządzie wraz z wyborem nowego marszałka lub starosty.

Wybór na stanowisko organu wykonawczego, osoby z zewnątrz, pozwala na zatrudnienie specjalisty od zarządzania publicznego. Rozwiązanie takie występuje w miastach amerykańskich, w których rada zatrudnia do pracy menedżera publicznego (*town manager, city manager*), zapewniając mu duży zakres uprawnień. Pozostaje on pod bezpośrednią kontrolą rady, a jego praca jest bardziej przejrzysta i dostrzegalna przez obywateli. Menedżer tego typu może być powoływany w polskim samorządzie w drodze konkursu bez konieczności zmian w regulacjach prawnych. Obok bieżącego kierowania sprawami gminy może pełnić też

50 Relacje między radą gminy a jej organem wykonawczym opisuje szerzej autor, *Struktura władzy w samorządzie terytorialnym. Hierarchia – konkurencja – partnerstwo?*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477, Wrocław 2017, s. 315–325.

51 J. Czerw, *Ustrój i funkcjonowanie rad, rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian, w wybranych obszarach*, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2014, s. 342.

obowiązki należące do sekretarza samorządu. Rozwiązanie takie jest najbardziej zasadne w większych samorządach, a jego plusem jest rozdzielenie funkcji politycznej od administracyjno-zarządzającej. Przyjęcie modelu menedżerskiego o takim zakresie kompetencji powoduje, że organ wykonawczy jest zbędny.

W literaturze przedmiotu, wzorem niektórych miast niemieckich formułowane są propozycje, aby funkcje wójta, burmistrza, prezydenta miasta można było łączyć z przewodniczeniem radzie gminy⁵². Rozwiązania takie są stosowane w niektórych krajach zachodnich (Francja, Szwecja, Wielka Brytania). Na potrzebę łączenia tych dwóch funkcji w strukturze władzy lokalnej w Polsce wskazywał też M. Kulesza⁵³. Jest to sytuacja niekomfortowa w pracy radnych, szczególnie w trakcie głosowania punktów obrad rady i pozostaje w sprzeczności z rozdziałem władzy stanowiącej i wykonawczej.

Wiele dysfunkcji wywołuje działalność organu wykonawczego w sprawowaniu mandatu. Szczególnie widocznymi nieprawidłowościami są postawy i zachowania polegające na:

- braku programu działania w okresie kadencyjnym. Warunkiem rozpoczęcia pracy tego organu powinien być program społeczny i gospodarczy na czas kadencji wraz z jego efektami. Życie dowodzi, że można uzyskać mandat do sprawowania władzy bez przedstawienia jakiegokolwiek programu, szermując jedynie zbiorem ogólników, haseł i sloganów;
- długiej i nieuzasadnionej absencji w uczestniczeniu w sesjach rady, powodującej chaos, nieciągłość i obstrukcję prac rady. Niekiedy sytuacja taka staje się elementem gry politycznej z radnymi opozycyjnymi;
- relatywnie niskim wynagrodzeniu organu wykonawczego w dużych samorządach w stosunku do małych jednostek (o czym wcześniej pisano). Różnice w poziomie płac wójtów, burmistrzów i prezydentów miast są zbyt małe w stosunku do skali realizowanych zadań i ponoszonej odpowiedzialności;
- braku debat publicznych ze wszystkimi kandydatami ubiegającymi się o urząd jednoosobowy, które pokazują prawdziwą wartość i zdolność do zarządzania. Od początku aktualny organ posiada pozycję uprzywilejowaną, ponieważ dysponuje większą znajomością problematyki samorządu i może wykorzystywać podległy mu aparat administracyjny oraz służby komunalne;
- obowiązku rejestrowania przez kandydata do organu wykonawczego w gminie – list przynajmniej w połowie okręgów wyborczych, który rodzi przeszkody formalne, wymaga czasu i kosztów. Stanowi ograniczenie dostępu do tej funkcji publicznej (stanowiska), jednocześnie pozbawiając możliwości kandydowania osoby, która chce zostać tylko organem wykonawczym gminy;

52 M. Kulesza; *Konsolidacja zarządzania...*, s. 8.

53 Istnieją jednak wątpliwości i kontrowersje, czy taka unia personalna poprzez łączenie odrębnych funkcji w jednym ogniwie władzy publicznej jest poprawna. Może bowiem powodować kolizję logiki działania sprawowanie kierownictwa organizacyjnego w radzie i zarządzanie sprawami publicznymi w gminie.

- łączeniu funkcji wykonawczej z funkcjami w aparacie partyjnym. Osoba wybrana do organu wykonawczego powinna zawiesić na czas kadencji członkostwo w partii dla zapewnienia neutralności politycznej⁵⁴. Niektórzy radni podlegają bowiem organowi wykonawczemu w strukturze partyjnej;
- pracy organu wykonawczego w działalności rady nadzorczej innych spółek komunalnych (niż macierzystych), prowadząca do sprzeczności interesów i poświęcenia temu odpowiedniego czasu. W związku z tym uzasadniony byłby zakaz stosowania takiej praktyki.

4.4. Najbliższe otoczenie władz

Rządzenie w samorządzie wymaga pracy zespołowej, stąd organ wykonawczy korzysta z usług osób, tworzących najwyższą grupę funkcjonariuszy w sprawowaniu władzy wykonawczej. Najbliższe otoczenie organu obejmuje jego zastępców, sekretarza i skarbnika gminy. Stanowiska te są pochodne od pozycji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ponieważ mogą oni powierzyć im prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu. Wyjątkiem jest skarbnik gminy powołany przez radę na wniosek organu wykonawczego, prowadzący gospodarkę budżetową i realizujący politykę finansową. Zastępcy organu wykonawczego są jego pomocnikami w realizacji funkcji władczych i administracyjnych. Powoływani są zarządzeniem, zatem nie są zależni bezpośrednio od rady. Powołanie zastępców jest fakultatywne, tak jak wybór ich liczby w przyjętym limicie⁵⁵. W dużych samorządach, liczba zastępców stanowi wypadkową czynników sprawnościowych i politycznych, natomiast w mniejszych zależy od ich kondycji finansowej. W tych ostatnich rozrost funkcji administracyjnych spotyka się zwykle z szybką reakcją mieszkańców. Należy zwrócić uwagę, że lista zadań, którymi zajmuje się samorząd gminny rozszerza się, co może wpłynąć na większe potrzeby administracyjne.

Istotny jest podział obowiązków i odpowiedzialności zastępców za wykonywanie przypisanych im zadań, które są łączone w grupy działań branżowych. W urzędach występują różne rozwiązania kompetencyjne, z których wynika wspólny podział schematyczny. Typowy schemat rozdziału zadań obejmuje trzy obszary działania: ekonomiczno-finansowy, techniczno-infrastrukturalny oraz społeczny. Wójt, burmistrz, prezydent miasta, bezpośrednio nadzorują pion kompilacyjny (wybrane komórki organizacyjne), który powinien obejmować strategiczne dziedziny i zadania przypisane ustawowo kierownikowi urzędu. Organy samorządu

54 Poparcie lub afiliacja partyjna dla kandydata jest oczywiście korzystna, lecz w okresie sprawowania władzy stanowi to zbędne obciążenie, uzależnienie lub podległość.

55 Wprowadza to nadmierną ingerencję ustawodawcy i zbędną formalistykę. Liczba zastępców powinna być suwerenną decyzją egzekutywy.

projektując strukturę organizacyjną urzędu kierują się przy tym własnymi interesami i satysfakcją⁵⁶. Wielkość samorządu wpływa na strukturę organizacyjną urzędu, którego liczebność jest proporcjonalna do liczby ludności. W małych samorządach istnieją proste i nierozbudowane (płaskie) struktury organizacyjne, natomiast w dużych są one bardziej złożone (rozbudowane poziomo i pionowo), sformalizowane i sztywne⁵⁷.

Sekretarz i skarbnik są ważnymi, obligatoryjnymi urzędnikami we wszystkich samorządach. Zakres kompetencji sekretarza może być różnorodny tematycznie i zależy od kierownika urzędu. Istnieją samorządy, w których sekretarz zajmuje się zamówieniami publicznymi, utrzymaniem czystości i porządku, lub inwestycjami. Obowiązki sekretarza znajdują się w zapisach regulaminu organizacyjnego urzędu (ogólne) i w zarządzeniach wykonawczych, osobnego upoważnienia w formie pisemnej oraz w zapisach do umów o pracę. Do podstawowych obowiązków sekretarza powinno należeć zapewnienie właściwej organizacji pracy urzędu, przestrzeganie prawa i realizowanie polityki zarządzania zasobami ludzkimi, zastępowanie kierownika urzędu w razie jego nieobecności. Bezpośrednie podporządkowanie organowi wykonawczemu sprawia, że sekretarz zatrudniony jest na podstawie umowy o pracę (jak większość urzędników) i jego pozycja jest mało stabilna, gdyż stanowisko to w strukturze organizacyjnej traktowane jest jako polityczne i atrakcyjne (mała odpowiedzialność, zmienność zakresu zadań).

Skarbnik gminy, w przeciwieństwie do sekretarza jest powoływany i odwoływany przez organ stanowiący na wniosek organu wykonawczego. Tworzy to element równowagi rady i egzekutywy zapewniając skarbnikowi pewną niezależność i stabilność. Jego rolą jest „stać na straży” finansów gminy, nie jest organem władzy, ale ma głos doradczy w obradach władz samorządu, jak też realizuje politykę finansową. W uproszczeniu można powiedzieć, że pełni on funkcję głównego księgowego budżetu. Z powodu materii i spraw, którymi się zajmuje musi posiadać wiedzę prawną, finansową i ekonomiczną, zatem być fachowcem o uznanych kwalifikacjach. Mimo podległości służbowej władzom samorządu, stanowisko skarbnika nie należy do funkcji politycznych, bowiem wysokie wymagania i odpowiedzialność ograniczają dostęp do ubiegania się o zatrudnienie na tym stanowisku. Z tego powodu mimo atrakcyjnego wynagrodzenia występuje zapotrzebowanie na osoby z dużym doświadczeniem i referencjami. Zdarza się, że największy wpływ na pracę skarbnika wywiera organ wykonawczy, co stawia go po jednej stronie w ewentualnym konflikcie z radą. I odwrotnie, skarbnik może opowiadać się za radą, gdy jej większość jest w opozycji do egzekutywy. Jeśli przełożony wyda wątpliwe polecenie to skarbnik powinien powiadomić o tym radnych oraz rzeczownika dyscypliny budżetowej w regionalnej izbie obrachunkowej.

56 S.P. Robbins, *Organization Theory the Structure and Design of Organizations*, Prentice – Hall, New Jersey, 1983, s. 166–167.

57 A. Piotrowicz, *Czynniki określające strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2002, nr 3, s. 6.

Osoby podejmujące decyzje mogą zaufać własnej wiedzy, doświadczeniu lub intuicji, jeśli okaże się to skuteczne i efektywne. W pracy organów władzy i administracji oraz jednostek organizacyjnych, ze względu na różnorodność zadań zachodzi potrzeba korzystania z usług zewnętrznych, kiedy ich wiedza okazuje się niewystarczająca np. w rozwiązaniu problemów, przygotowania i realizacji inwestycji, opracowaniu różnych dokumentów strategicznych i operacyjnych. W tym celu korzysta się z *outsourcingu* specjalistów, ekspertów, doradców, analityków itp., tworzących zaplecze intelektualne. Często korzysta się z takich usług w średnich i dużych samorządach, gdzie złożoność i zakres zadań są odpowiednio większe. W małych samorządach korzystanie z pomocy eksperckiej jest niewielkie i sporadyczne.

Informacje dla władz i administracji samorządu mogą być pozyskane przez kontakty z użytkownikami samorządu. Szczególnie cenne jest:

- zdobycie wiedzy o potrzebach różnych odbiorców usług publicznych, ich skali, charakteru i struktury w różnych perspektywach czasowych,
- identyfikacja najważniejszych problemów i trudności, ujawniających się w trakcie realizacji własnych celów oraz interesów tych podmiotów,
- znajomość faktycznych warunków współpracy użytkowników z władzą i administracją samorządu.

Zwiększenie bazy danych może nastąpić też przez wymianę informacji z innymi urzędami na zasadzie współpracy lub korzystania z zasobu dobrych praktyk. Korzystanie z pomocy ekspertów stanowi kolejną ilustrację profesjonalizacji zarządzania⁵⁸. Zdarzają się też przypadki korzystania z usług eksperckich bez potrzeby, „na wyrost” czy znajomemu podmiotowi, a to obciąża wydatki budżetu. Może to wynikać z asekurantwa lub ostrożności urzędników, jak też przygotowania uzasadnienia do podjętych już decyzji. W ten sposób rozmywa się odpowiedzialność, przerzucając częściowo na podmioty specjalistyczne. *Outsourcing* usług fachowych ma uzasadnienie ekonomiczne, gdy kompetencje urzędnika są nieadekwatne dla załatwienia sprawy⁵⁹. Możliwe jest również wsparcie decyzyjne przez grupy, zespoły eksperckie składające się z większej liczby osób. Jednak w takim przypadku, zwykle mamy do czynienia już z formalizacją takiej współpracy merytorycznej⁶⁰.

58 Niekiedy mówi się o rządach technicznych, rozumiejąc przez to sprawowanie władzy przez osoby dobrze przygotowane do pełnienia tych funkcji (np. z dużym udziałem pracowników nauki).

59 Pewnym wyjściem może być jeszcze wymiana informacji z innymi urzędami samorządowymi na zasadzie współpracy lub korzystanie z zasobu dobrych praktyk.

60 Nie dotyczy to przygotowania dużych opracowań analitycznych i koncepcyjnych w formie dokumentów o charakterze rozwojowym.

4.5. Synteza rozważań

W samorządzie funkcjonuje kilka ośrodków decyzyjnych zlokalizowanych na różnych poziomach kierowania. Mieszkańcy tworzący wspólnotę są suwerenem samorządu i jego właścicielem. Nie są jednak organem samorządu lecz domyślnym podmiotem zbiorowym, którego interesy reprezentują wybierane władze przedstawicielskie. Mieszkańcy zwłaszcza większych samorządów posiadają niewielką wiedzę o działalności samorządu, reglamentowaną przez władze i administrację. Dysponują oni jednym skutecznym narzędziem oceny władz, którym jest instytucja referendum lokalnego w różnych sprawach, nieczęsto wykorzystywana w samorządzie. Powodem tego są surowe wymogi wszczęcia referendum, ograniczające aktywność mieszkańców chcących wziąć udział w tej formie demokracji bezpośredniej. Rola referendum jest bardzo istotna w formułowaniu celów i priorytetów rozwojowych oraz innych ważnych dla mieszkańców problemów. Jest to najtańszy sposób poznania preferencji mieszkańców mający najwyższą formę legitymizacji społecznej.

Kontrola społeczna w samorządzie jest słaba, rozproszona, okazjonalna i pasywna. Niejasne są bowiem zasady partycypacji społecznej oraz słabe zaangażowanie lokalnych środków masowego przekazu. Frekwencja i aktywność obywatelska kształtują się w samorządzie na poziomie umiarkowanym i na ogół są niższe niż w wyborach krajowych. Jeśli będą trafnie określone cele i priorytety rozwoju to znaczenie partycypacji społecznej będzie mniejsze. Nie wyklucza to komunikacji władz samorządu z jego mieszkańcami w informowaniu o postępach (sukcesach) w osiąganiu celów oraz problemach w ich realizacji.

Władzami w samorządzie są jego organy stanowiące i wykonawcze o różnym zakresie kompetencji. Mają one charakter polityczny, ponieważ są wyłaniane z woli wyborców. Władze stanowiące (kolegialne) w powiatach i w samorządach województw działają w systemie parlamentarnym, polegającym na wyłonieniu zarządów (kolegialnych organów wykonawczych) przez radnych. Układ ten jest dysfunkcjonalny, ponieważ występuje połączenie pewnych funkcji stanowiących z wykonawczymi. Natomiast w gminie organ stanowiący działa w systemie prezydenckim, w którym organ wykonawczy jest bezpośrednio wybierany przez mieszkańców, co nadaje mu silne umocowanie w strukturze władzy samorządu. Władze samorządu wybierane są według ordynacji proporcjonalnej i większościowej (jest to kolejna ułomność ustrojowa). Zastosowanie ordynacji większościowej tylko do gmin mniejszych (do 20 tys. mieszkańców) wynika tylko z przyczyn politycznych. Różne ordynacje i mechanizmy ich funkcjonowania mogą dezorientować i wprowadzać chaos w trakcie wyborów (mieszkaniec gminy dokonuje jednocześnie czterech wyborów: do władz stanowiących na trzech szczeblach i wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

Dysfunkcyjna jest liczebność organów stanowiących w gminach dość rozbudowanych. Liczba radnych wynosi tam od 15 do maksymalnie 45 w zależności od

liczby ludności. W Polsce przeważają gminy małe, a ustawodawca nie uwzględnił tego (15 radnych w gminie do 2 tys. i 15 radnych w gminie do 20 tys. mieszkańców). Przedstawicielstwo w organie stanowiącym w małych gminach jest zbyt duże (nieadekwatne do liczby mieszkańców, skali zadań, problemów itd.), co jest kosztowną ułomnością wydłużającą proces decyzyjny. W celu wzmocnienia funkcji kontrolnej organu stanowiącego należy przyjąć jako standard, aby przewodniczącym komisji rewizyjnej oraz połowa jej składu była radnymi opozycyjnymi lub neutralnymi politycznymi. Rażąca dysfunkcją jest zatrudnianie radnych w spółkach komunalnych (kolizja interesów, korupcja polityczna, prymat interesu prywatnego nad publicznym). Zasadny byłby zakaz ubiegania się w trakcie kadencji o mandat publiczny, z uwagi na dodatkowe koszty ekonomiczne i społeczne.

Zaletą jednoosobowego organu wykonawczego jest sprawność i odpowiedzialność, wyższa niż organu zbiorowego. Demokratyczna legitymizacja wójta, burmistrza, prezydenta miasta jest jego walorem, ale też wadą z punktu widzenia wyborców, którzy mogli podjąć błędną decyzję. Monokratyczny charakter organu sprzyja kulisowości i możliwości ukrycia pewnych informacji oraz decyzji, a jednocześnie sprawia, że proces jego ewentualnego odwołania jest długi, pracochłonny i kosztowny. Praktyka samorządowa pokazuje, że nie ma skutecznego instrumentu wpływającego na działalność organu wykonawczego w gminie. W związku z tym potrzebne jest określenie zasad jego funkcjonowania w ramach wykonywania mandatu (nieusprawiedliwiona absencja w sesjach, utrudniany w dużych miastach bezpośredni kontakt z mieszkańcami w ramach przyjęć interesanta).

System wynagrodzeń w organie wykonawczego w gminie jest niesprawiedliwy i antymotywacyjny. Płace wójta, burmistrza, prezydenta miasta nie są związane z wielkością jednostki, a uznaniowość radnych doprowadza, że wynagrodzenia wójta małej gminy są zbliżone do wynagrodzenia prezydenta dużego miasta. Konieczne jest zatem większe zróżnicowanie i ustalenie płac prezydentów dużych miast na zdecydowanie wyższym poziomie. Zdolność władzy wykonawczej do podejmowania racjonalnych decyzji zależy od kwalifikacji jego najbliższego otoczenia, mającego zapewnić pomoc i wsparcie w realizacji zadań własnych. Służy temu polityka kadrowa nakierowana na rzetelną ocenę i dobór specjalistów wysokiej jakości. Władze wykonawcze mogą korzystać z usług ekspertów zewnętrznych, którzy uzupełniają wiedzę merytoryczną urzędników, ale musi to być racjonalne bez ponoszenia zbędnych kosztów ich zakupu.

Rozdział 5

Ekonomiczny charakter samorządu

5.1. Samorząd jako podmiot gospodarczy

Samorząd mieści się między centrum gospodarczym a podmiotem gospodarczym (przedsiębiorstwo, gospodarstwo domowe). Polityka makroekonomiczna i teoria ekonomii wyznaczają podstawy jego działalności gospodarczej, polegającej przede wszystkim na realizacji zadań publicznych¹. Efektem tych zadań są produkty i usługi publiczne. W samorządzie, jego władze dążą do osiągnięcia celów społecznych, które kumulują się w jak najlepszym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz innych użytkowników. Realizacja zadań odbywa się przez procesy gospodarowania i zarządzania. Sprawia to, że samorząd nabiera znaczenia ekonomicznego, wykorzystując do tego różne zasoby gospodarcze, posiadające potencjały, które warto uruchomić w swojej „grze o rozwój”². W samorządzie gospodarka obejmuje całokształt zjawisk i procesów, polegających na wytwarzaniu oraz podziale produktów i usług publicznych. Gospodarka samorządu ma charakter komunalny (wspólnotowy), z wyjątkiem samorządu województwa, który skupiony jest bardziej na problematyce rozwoju regionalnego³.

Synonimem gospodarki samorządu jest lokalny (regionalny) system społeczno-gospodarczy, obejmujący podsystem społeczny, gospodarczy, zagospodarowania i zarządzania, działający w ramach systemu wyższego rzędu (otoczenia)⁴.

- 1 M. Kosiński zwraca uwagę, że samorząd może być traktowany jako „pomost” między sektorem władz publicznych a sektorem społecznym, *Kryteria oceny racjonalności działania administracji publicznej*, [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, E. Jasiuk, G.P. Maj, K. Sikora, S. Wrzosek, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2013, s. 229.
- 2 S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd...*, s. 159.
- 3 Gospodarka komunalna obejmuje działalność o charakterze użyteczności publicznej, jak też inne zadania publiczne (z wyjątkiem powiatu), C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 14.
- 4 A. Zalewski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej*, [w:] *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, „Monografie i Opracowania”, nr 381 Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1994, s. 66.

Gospodarka samorządowa jest zatem zbiorem współzależnych podmiotów gospodarczych działających na terenie wspólnoty, pełniących określone funkcje i kierujących się ważnymi celami⁵. Wykorzystując podział Jánosa Kornai'a, w strukturze gospodarki samorządowej wyróżnić można obszar składający się z procesów regulacyjnych i z procesów realnych⁶. Procesy regulujące należą do domeny władzy oraz administracji i polegają na zarządzaniu sprawami publicznymi, za które biorą ostateczną odpowiedzialność. Z kolei procesy realne występują w sferze bezpośredniej realizacji zadań publicznych, niezależnie od formy organizacyjnej wykonawców (operatorów).

W różnych koncepcjach teoretycznych powtarza się podobny mechanizm gospodarowania w skali lokalnej. Polega on na transformacji zasobów w dobra publiczne, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów oceny elementów tego mechanizmu. Zgodnie z orientacją na wyniki dla zapewnienia sprawności ekonomicznej dokonywana jest ocena dokonań (*performance measurement*) przy użyciu systemu wskaźników. Stronę zasobową (*inputs*) znacznie łatwiej mierzyć, co znajduje wyraz w wielkości i w strukturze kosztów. Strona wyników poza efektem bezpośrednim (*outputs*) jest trudniejsza do pomiaru, ze względu na jakościowy charakter wielu celów działalności publicznej. Efekty bezpośrednie tworzą przesłanki dla wystąpienia efektów oddziaływania (*impacts*), a następnie określonych wyników, rezultatów (*outcomes*). Ilustracją może być miejska infrastruktura techniczna. Jej bezpośrednim efektem jest świadczenie usług, co przyczynia się do uzyskania efektów oddziaływania w postaci oszczędności środków ludności i przedsiębiorców, zaś ostatecznym rezultatem staje się poprawa jakości życia mieszkańców i podmiotów gospodarczych⁷.

W gospodarce samorządu występuje kolizja interesów różnych użytkowników. W jej obrębie występują różne podmioty, kierujące się swoim interesem i dążeniami. W zarządzaniu rolą władzy samorządu jest kojarzenie tych rozbieżnych interesów między sobą i zapewnienie ich zbieżności z naczelnym interesem samorządu. Wymaga to nie tylko wiedzy organów zarządzających, ale również umiejętności koordynowania i współpracy. Nową rolę władzy wykonawczej dobrze określa termin *orchestrator* pokazujący, że staje się on przywódcą, swoistym dyrygentem i koordynatorem⁸. Harmonizacja działań innych użytkowników samorządu stanowi cechę nowoczesnego zarządzania publicznego. P. John uważa, że ma miejsce

5 J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski, *Socjologia gospodarki*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006, s. 40.

6 J. Kornai, *Anti-Equilibrium*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 68–77.

7 Rozwiniętą klasyfikację efektów przedstawia A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 45–46.

8 Pojęcie *orchestratora* wprowadzili J. Magel i J.S. Brown, *The Only Sustainable Edge: Why Business Strategy Depends on Productive Friction and Dynamic Specialization*, Harvard Business School Press, Boston, maj 2005.

proces przechodzenia od tradycyjnego ujęcia samorządu (*local government*) do przewodzenia i rządzenia lokalnego (*local governance*), a kierowanie opiera się na luźnych powiązaniach poziomych między podmiotami życia publicznego⁹. Wynika z tego znacząca rola władz samorządu, które muszą wypełniać rolę koordynatora działań. W tym celu pozyskują wiedzę, dotyczącą najlepszego zaspokojenia mieszkańców i zaczynają współpracować z innymi organizacjami (publicznymi, prywatnymi i społecznymi).

Samorząd może podejmować działalność gospodarczą polegającą na przedsięwzięciach biznesowych, najczęściej we współpracy z kapitałem prywatnym (np. ośrodki wypoczynkowe, parki rekreacyjne, centra sportowo-rozrywkowe)¹⁰. Duże miasta decydują się też na poważne inwestycje o wymiarze kulturalnym, sportowym (np. hale sportowe) lub udział w nich, angażując do tego duże środki publiczne. Stanowi to przejaw partnerstwa publiczno-prywatnego, m.in. przez powstanie spółki o kapitale mieszanym. Są to niezwykle złożone projekty inwestycyjne, w których musi być zachowany interes samorządu, przy rozłożeniu ryzyka między udziałowców. Niektóre przedsięwzięcia nie zawsze przynoszą korzyści ekonomiczne dla samorządu, ale zapewniają mieszkańcom dostęp do tego typu usług¹¹.

Samorząd jest właścicielem zasobów gospodarczych, inwestorem, zleceniodawcą oraz pracodawcą zatrudniającym wielu pracowników¹². Gospodaruje i zarządza dużymi zasobami, które powinien racjonalnie wykorzystywać. W związku z tym należy prowadzić działalność tak jak w korporacji prywatnej¹³. Samorząd prowadzi różnorodną działalność gospodarczą, która przypomina system „naczyni połączonych”, w którym działalności przynoszące korzyści (zysk) finansują straty w innych dziedzinach jego funkcjonowania. Schemat działania gospodarczego samorządu zbliżony jest do mechanizmu występującego w organizacjach holdingowych lub w przedsiębiorstwach wielobranżowych¹⁴. Struktura organizacji samorządu w sensie ogólnym ma niektóre cechy organizacji spółki kapitałowej. W opinii W. Toczyńskiego samorząd staje się super firmą, obsługującą aktywność ekonomiczną¹⁵. Samorząd posiada atrybuty spółki kapitałowej występującej w gospodarce rynkowej:

- cel działalności (zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności),
- środki (zasoby gospodarcze),

9 P. John, *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications Ltd, London 2001, s. 45.

10 Ilustracją może być budowa parkingów miejskich, które okazują się nie zawsze rozwiązaniem rentownym, ale są konieczne dla zapewnienia sprawności transportu lokalnego.

11 W tego rodzaju przedsięwzięciach korzyść ekonomiczną będzie otrzymywał podmiot prywatny.

12 Samorząd na lokalnym rynku pracy jest z reguły największym pracodawcą. W największych samorządach, ich władze i służby komunalne zatrudniają dominującą część zasobów pracy. Według badań autora, np. w Łodzi i Krakowie na rzecz samorządu pracuje po ok. 30 tys. osób; por. *Koszt władzy w polskim samorządzie...* W Nowym Jorku dla miasta pracuje prawie 250 tys. urzędników.

13 Na taki sposób działania wskazuje koncepcja *New Public Management*, której celem jest zapewnienie jak najwyższej sprawności ekonomicznej.

14 Z. Jerzmanowski, *Gmina jak holding*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 8, s. 49–50.

15 W. Toczyński, *Gospodarka wspólnotowa*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 7.

- układ władz podobny do organów spółki,
- posiadanie osobowości prawnej i wyodrębnienie gospodarcze.

Wspólnym elementem jest logika efektywnego działania w konkurencyjnym otoczeniu rynkowym. Z przedstawionej charakterystyki samorządu wyłania się jego obraz jako szczególnego podmiotu w sensie gospodarowania, tworzącym schemat (model) *quasi* przedsiębiorstwa usługowego o charakterze użyteczności publicznej. Ekonomiczne znaczenie samorządów jako przedsiębiorstwa wynika z regulacji prawnych, określających ich ustrój i gospodarkę, w celu realizacji zadań publicznych.

5.2. Świadczenie usług publicznych

Treścią istnienia państwa jest sprawa dostarczania obywatelom usług publicznych¹⁶. Z istoty samorządu wynika niezbędność zapewnienia odpowiedniej podaży usług komunalnych o wysokiej jakości. Proces świadczenia usług publicznych według G. Soosa stanowi jedno z podstawowych kryteriów oceny rządu¹⁷. Biała Księga Komisji Europejskiej za zasady „dobrego zarządzania” przyjęła otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, skuteczność i spójność¹⁸. D. Kaufmann, F.L. i M. Mastruzzi w badaniu stwierdzili, że „dobre rządy” wpływa na efektywność usług publicznych, zwłaszcza infrastrukturalnych¹⁹. Bycie we wspólnocie daje bowiem pewność, że wiele potrzeb będzie zaspokajanych przez specjalistyczne służby. Usługi publiczne świadczone przez samorząd mają charakter komunalny (podmiotowy), a cecha procesu oznacza, że są adresowane (służebne) do określonej grupy odbiorców (konsumentów)²⁰.

W świadczeniu usług publicznych występuje tendencja do rozszerzania ich zakresu, od tradycyjnych usług związanych z faktem bytowania, do nowoczesnych (np. promocja, krzewienie idei samorządności, współpraca). Wyrazem dużego zaangażowania samorządu w świadczenie usług jest dominujący udział wydatków

16 A. Schick, *Państwo sprawne*, „Służba Cywilna” 2004, nr 8, s. 1.

17 G. Soos, *Indicators of Local Democratic Governance Project. Concept and Hypothesis*, Tocqueville Research Center, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest 2001, s. 11.

18 European Commission, *White Papers of the European Union on Good Governance*, Brussels 2001, s. 10.

19 D. Kaufmann, F.L. i M. Mastruzzi, *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*, World Bank, Washington D.C. 2004, s. 37.

20 Niektórzy niesłusznie ograniczają zakres usług komunalnych do usług wykonywanych w oparciu o urządzenia techniczne (infrastrukturalne). Samo świadczenie usług, to inaczej ich wykonywanie, realizowanie.

budżetowych na te cele. W literaturze dotyczącej administracji, realizacja usług publicznych należy do *administracji świadczącej*²¹.

Proces świadczenia usług komunalnych jest złożony i wielowymiarowy. Bierze w nim udział wiele podmiotów (politycznych, administracyjnych, gospodarczych i społecznych) kierujących się swoimi celami i interesem. Większość usług komunalnych ma charakter niematerialny, co wpływa na efektywność działalności gospodarczej (są bardziej pracochłonne i wymagają wysokich kosztów stałych). System świadczenia usług komunalnych w samorządzie składa się z elementów, realizujących kolejne funkcje zarządzania: organizacja, planowanie, finansowanie, realizacja (podmioty wykonawcze), monitorowanie i ocena (kontrola). Kwestia zarządzania usługami publicznymi na poziomie lokalnym w krajach europejskich stała się w ostatnich latach przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno władz publicznych, samych obywateli jak i badaczy²².

W sferze planowania usług komunalnych ważne jest: określenie wielkości podaży usług i ich struktury oraz standardu (jakości) świadczonych usług²³. Szacowanie wielkości usług wynika z przewidywanego popytu z uwzględnieniem ich struktury. Jest to ważny moment w planowaniu, bowiem zmiany struktury popytu, wpływają na wielkość świadczonych usług. Najczęściej stosowaną techniką obliczania pożądanej podaży usług jest ekstrapolacja dotychczasowych tendencji. Wieloletnie planowanie usług powinno być dokonywane w oparciu o procesy demograficzne i długofalową analizę oraz prognozę popytu na usługi. W tym celu wykorzystuje się szacowanie kosztów przeciętnych i kosztów krańcowych²⁴. W Polsce w działalności samorządów sporadycznie stosuje się na stałe i zmienne.

Działaniem „wtopionym” w system usługowy jest obserwacja jego przebiegu oraz ocena jego skuteczności i efektywności. Obserwacja realizacji usług wyraża się w procesie ich monitorowania, od rozpoczęcia realizacji procesu usługowego do jego zakończenia²⁵. W samorządzie problemem jest wybór modelu usług komunalnych, a ściślej organizacji ich świadczenia. W większości samorządów na świecie system ten opierał się o przedsiębiorstwa komunalne, z których część posiadała specjalny status prawno-ekonomiczny (*public utility*)²⁶. Przedsiębiorstwa

21 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 1, Liber, Warszawa 1998, s. 106–108.

22 A. Lipi, Theodore N. Tsekos (red.), *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe*, [w:] *Governance and Public Management*, Palgrave Macmillan 2019, s. 20.; P. Hirst, *Democracy and Governance*, [w:] J. Pierre (red.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 15.

23 W polskich samorządach nie często określa się standard usługi, który w części określają organy centralne, a w części władze lokalne.

24 R.W. Burchell, D. Listokin, *The Fiscal Impact Assessment Handbook*, The Urban Land Institute, Washington DC 1994, s. 4.

25 Monitorowanie to etap pośredni między *ex ante* i *ex post*; por. T. Markowski, *Zarządzanie...*, s. 208–209.

26 Pierwszym miastem, które wprowadziło przedsiębiorstwo komunalne (gazownie w 1817 r.) był angielski Manchester; Leon W. Biegeleisen, *Zagadnienia ekonomiki komunalnej*, Wydawnictwo „Przemiany” (reprint), Warszawa 1990, s. 44–45.

komunalne posiadają różną formę organizacyjno-prawną, od formuły zbliżonej do polskiej jednostki budżetowej, aż po spółkę kapitałową. Pewne usługi publiczne – zwłaszcza w małych samorządach – są świadczone bezpośrednio przez administrację komunalną (np. utrzymanie zieleni). Taki sposób świadczenia usług publicznych jest określany modelem samowystarczalnym, z kluczową rolą podmiotów komunalnych²⁷. System ten stał się przedmiotem krytycznej oceny, zarzucającej samorządowi monopolistyczną pozycję na rynku, nieefektywne zarządzanie, nieprecyzyjny podział kompetencji i nadzoru oraz wysoki koszt świadczonych usług, które charakteryzowały się niekiedy nadprodukcją.

Krytyka negatywnych działań podmiotów komunalnych legła u podstaw rynkowego systemu świadczenia usług publicznych. Jego istotą jest rozdzielenie odpowiedzialności za dostarczenie usług (*provide*) od ich bezpośredniego świadczenia (*produce*). Władza publiczna, a w jej imieniu administracja przejmuje funkcję regulatora w procesie świadczenia usług. Regulator wybiera podmioty wykonawcze (operatorów), na podstawie mechanizmów konkurencji, gdzie potencjalni wykonawcy rywalizują o możliwość wykonywania usług dla samorządu. Przyjmuje się umowne założenie, że operatorzy usług tworzą konkurencyjny rynek wykonawców z dominacją podmiotów prywatnych. Procedury i kryteria oceny wykonawców służą do wyboru najlepszego z nich, ze względów efektywnościowych. Dostęp do świadczenia usług publicznych odbywa się według mechanizmu konkurencji²⁸. W rzeczywistości modele te nie występują w czystej postaci i na ogół dominują rozwiązania mieszane, w których obok własnych jednostek organizacyjnych angażuje się podmioty zewnętrzne, zwykle z sektora prywatnego – mniej, z sektora społecznego. Na liczbę podmiotów działających na rynku, wpływa zespół działań określanych mianem deregulacji²⁹. Rynek usług komunalnych występuje z reguły w średnich i w dużych samorządach, w pozostałych, przeważa model samowystarczalny lub mieszany, ze znaczącym udziałem podmiotów macierzystych. Badania empiryczne wykazały, że nie istnieje korelacja między organizacją usług komunalnych a kondycją finansową gmin³⁰.

27 Pod koniec XIX w. teoria praw naturalnych gminy przekształciła się w „socjalizm municypalny”, który opierał się m.in. na założeniu, że zadania gospodarki samorządowej polegają na zaspokajaniu potrzeb ludności przy pomocy własnych przedsiębiorstw, których działalność nie polega na osiąganiu zysków.

28 Reforma sektora publicznego za rządów M. Thatcher i J. Mayora polegała m.in. na separacji funkcji dostawcy i funkcji nabywcy na podstawie kontraktów; por. D. Antonowicz, *Funkcjonowanie sektora publicznego. Brytyjska perspektywa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 40–41. Oddzielenie tych funkcji podkreśla E.S. Savas, traktując to jako przesłankę do prywatyzacji, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1992, s. 324–326.

29 To inaczej znoszenie barier, trudności prawnych i administracyjnych dla prowadzenia działalności gospodarczej.

30 R. Przygodzka, M. Łajewski, *Modele świadczenia usług komunalnych a kondycja finansowa gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56, s. 93.

Ranga systemu świadczenia usług powoduje, że problematyka ta stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania władz samorządowych³¹. W praktyce politycy (radni) i organy wykonawcze oraz administracja przywiązują nadmierną uwagę do innych spraw, wykraczających poza proces świadczenia usług. Odbywa się to kosztem bieżącego utrzymania urzędów gminy, co rzutuje na skalę i jakość usług użyteczności publicznej³². Należy zaznaczyć, że w samorządzie na plan pierwszy wysuwa się dbałość o utrzymanie (sprawne funkcjonowanie) infrastruktury technicznej i społecznej oraz jej rozwój (rozbudowa). Od wielkości i stanu infrastruktury zależy bowiem zakres usług, jakość i dostępność przestrzenna. W świetle tego tradycyjne pojmowanie instytucji samorządu jest nadal aktualne i obowiązujące.

5.3. Stymulowanie wzrostu gospodarczego

Obok roli świadczenia usług komunalnych, samorząd odgrywa też istotną rolę w pobudzaniu lokalnego wzrostu gospodarczego. Jest to zgodne z nowoczesną koncepcją samorządu jako podmiotu przedsiębiorczego, realizującego funkcję kreatora rozwoju. Samorząd w realizacji zadań własnych prowadzi działalność gospodarczą, niezależnie od jej wyniku³³. Samorząd jest aktywny gospodarczo, ponieważ uczestniczy w przedsiębiorczości lokalnej, rozumianej jako działalność samorządu, podmiotów prywatnych i społecznych oraz instytucji publicznych. Według koncepcji tzw. *nowej logiki rozwoju – rozwoju terytorialnego*, władze publiczne stają się wiodącym podmiotem ingerencji w mechanizmy rynkowe³⁴. Wymaga to kształtowania, które oddziałują stymulująco na procesy rozwojowe. Jednym z warunków jest opisany wcześniej proces świadczenia usług (wpływ pośredni). Jeśli miasto jest dobrze zorganizowane i wyposażone w niezbędne, nowoczesne urządzenia infrastrukturalne, to ich wielkość i funkcjonowanie wpływa dodatkowo na ewentualne decyzje lokalizacyjne. Inwestor nie pokrywa wtedy kosztów związanych z uzbrojeniem terenu. Funkcjonowanie samorządu i jego elementów oraz możliwość organizacji czasu wolnego,

31 H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou, *Public and Social Services in Europe, From Public and Municipal to Private Provision*, Palgrave MacMillan, London 2016.

32 Ilustracją może być np. w dużych miastach fascynacja wielkimi przedsięwzięciami i zapomnienie, że najpierw ważne jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania urzędów miasta.

33 W okresie międzywojennym w Polsce samorząd miejski prowadził dwa typy przedsiębiorczości: nastawioną na cele komercyjne (rzeźnie, tartaki, fabryki) i nieobliczoną na osiągnięcie zysku (przedsiębiorstwa użyteczności publicznej); por. A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna...*, s. 37–38.

34 R. Brol, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wrocław 1998, s. 11–15.

może zachęcać lub zniechęcać inwestorów do lokowania działalności na terenie danego samorządu. Dotychczas bardzo małą uwagę przywiązuje się do wyglądu miast, który wpływa pośrednio na wzrost gospodarczy. Zadbane i dobrze uporządkowane miasto świadczy o władzach oraz administracji i niewątpliwie ma wpływ na napływ ludności, turystów i potencjalnych inwestorów³⁵.

Za ideologiczną podbudowę reorientacji w kierunku kreowania warunków rozwoju można przyjąć słynne określenie twórców koncepcji modernizującego się rządu D. Osborna i T. Gaeblera, że „lepiej sterować niż wiosłować”³⁶. Wprawdzie za wiosłowanie uznali też świadczenie usług, można to odnieść do gospodarki samorządu. W stwierdzeniu tym wyłania się nowa rola władz lokalnych, które powinny stymulować aktywność gospodarczą, oczekiwaną przez mieszkańców. Szczególną rolę odgrywają w tym różne instytucje, funkcjonujące obok samorządu. W piśmiennictwie ekonomicznym uważa się, że wzrost efektywności instytucji prowadzi do wyższego poziomu przedsiębiorczości³⁷. W Polsce wpływ na ożywienie gospodarcze należy jedynie do zadań samorządu województwa, podczas gdy pozostałe samorządy mogą decydować o tym fakultatywnie. Oddziaływanie samorządu na rozwój przedsiębiorczości odbywa się pośrednio, przez sprawne wykonywanie zadań własnych. Przypomnijmy, że sprawne funkcjonowanie samorządu i infrastruktury jest podstawą jego rozwoju.

Władze samorządu mogą wpływać na wzrost gospodarczy, bezpośrednio lub pośrednio przez stwarzanie warunków, zachęt, klimatu i pomocy dla tworzenia nowych podmiotów gospodarczych, jak też dbanie o lokalne podmioty gospodarcze. Powszechna jest świadomość, że jedynie duży, zagraniczny inwestor jest w stanie uzdrowić sytuację gospodarczą w samorządzie, kierując go na tory szybkiego wzrostu gospodarczego. Jak zauważa S. Korenik, tacy przedsiębiorcy na ogół, po pewnym czasie przenoszą zyski na inne obszary. Gdy samorządy znajdują się w warunkach kryzysowych, to kapitał zewnętrzny może „odpłynąć”, natomiast drobni i średni przedsiębiorcy są związani z danym miejscem³⁸. Zdaniem A. Zalewskiego, „inwestorzy nie konkurują o lokalizację, lecz władze lokalne, regionalne konkurują o pozyskanie inwestorów”³⁹. Władze samorządu mogą zatem przyczyniać się do obniżenia kosztów prowadzonej działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

35 M. Gadomski, *Czy estetyka miasta wpływa na jego potencjał gospodarczy*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2017, nr 2, s. 72.

36 D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 49–79.

37 H. Bloch, S.H.K. Tang, *Deep Determinants of Economics Growth: Institution, geography and openness to trader*, „Progress in Development Studies” 2004, nr 3, s. 246–247.

38 S. Korenik, *Rola małej i średniej przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym (rozwiązania funkcjonujące w Polsce)*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 860, Wrocław 2000, s. 181–182.

39 A. Zalewski, *Konkurencja między jednostkami terytorialnymi a efektywność gospodarki*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1124, Wrocław 2006, s. 259.

Istotą lokalnego rozwoju (wzrostu) gospodarczego są korzystne zmiany gospodarcze, społeczne i kulturowe, przy wsparciu instytucji publicznych⁴⁰. Rozwój lokalny jest procesem, który obejmuje zmiany o charakterze ilościowym i jakościowo-strukturalnym. Według Jerzego J. Paryska, rozwój lokalny należy traktować szeroko, jako działania gospodarcze i społeczne, a nawet utożsamiać z gospodarką lokalną⁴¹. Z kolei R. Brol uważa, że rozwój lokalny jest działaniem społeczności lokalnej z udziałem innych, dla poprawy i tworzenia walorów użytkowych obszaru, warunków gospodarki lokalnej oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego, czego rezultatem jest tworzenie nowych wartości⁴². Na zasady rozwoju zrównoważonego w rozwoju lokalnym zwraca też uwagę T. Domański⁴³. Nie jest to łatwy proces, ponieważ wymaga pogodzenia (zharmonizowania) w nim trzech różnych logik: społecznej, gospodarczej i ekologicznej. Zwraca na to uwagę A. Zalewski uważając, że zrównoważony rozwój lokalny jest bardziej postulatem niż rzeczywistością⁴⁴.

Ekonomiczny wymiar rozwoju lokalnego podkreśla E.J. Blakely twierdząc, iż lokalny rozwój gospodarczy jest procesem w celu tworzenia nowych miejsc pracy i ożywienia działalności gospodarczej⁴⁵. Za treść lokalnego rozwoju gospodarczego, A. Klasik uważa także nowe firmy i nowe miejsca pracy⁴⁶. Przyciąganie przedsiębiorstw w celu tworzenia nowych miejsc pracy należy do tradycyjnej polityki stymulowania gospodarczego. Rozwój lokalny – w wymiarze ekonomicznym – stanowi podstawowy cel polityki samorządu. Miejsca pracy tworzą głównie przedsiębiorcy i inwestorzy, zatem to oni powinni być przedmiotem zainteresowania władz samorządu⁴⁷. Zatrudnienie tworzy też samorząd w macierzystych jednostkach organizacyjnych (jednostki, zakłady budżetowe, spółki miejskie). W małych

40 A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992.

41 Jerzy J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2001, s. 46–47.

42 R. Brol, *Rozwój miasta*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, (red.) R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 201–202.

43 T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 16.

44 A. Zalewski, *Czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy?*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 3(1203), Wrocław 2008, s. 312.

45 E.J. Blakely, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. SAGE Library of Social Research, London 1989, za: D. Morissonem, *Rozwój gospodarczy. Strategiczne podejście do zarządzania gminą*. USAID, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1997, s. 1.

46 A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko – przemysłowych*, (red.) F. Kuźnik, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Katowice 1996, s. 16.

47 T. Markowski, *Rozwój lokalny i regionalny – laissez faire'yzm czy interwencjonizm*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4, s. 17.

i średnich samorządach, ich urzędy oraz jednostki organizacyjne są atrakcyjnym pracodawcą na lokalnym rynku pracy.

W samorządzie problemem w zarządzaniu jest użycie odpowiednich instrumentów (metod, technik, rozwiązań, zapisów ustawowych) zorientowanych na cele rozwojowe. Według tradycyjnego podziału są to instrumenty bezpośredniego i pośredniego oddziaływania⁴⁸. Wydaje się, że największe znaczenie dla przedsiębiorców mają instrumenty organizacyjne i finansowe oraz wyposażenie infrastrukturalne⁴⁹. W praktyce, znaczenie dokumentacji planistycznej, zwłaszcza planów zagospodarowania przestrzennego jest różnie postrzegane. Jedni uważają, że mają one pozytywny wpływ, bowiem stanowią czytelną ofertę dla potencjalnych inwestorów (brak uznaniowości urzędników). Inni twierdzą (zazwyczaj urzędnicy), że plany te ograniczają elastyczność administracji w propozycjach lokalizacji prowadzenia działalności gospodarczej.

W dobie elektronizacji życia, dysponowanie przez samorząd dokumentacją planistyczną ułatwia inwestorom pozyskanie *on-line* niezbędnych informacji do podjęcia strategicznych decyzji o sposobach alokacji swojego kapitału – a tym samym tworzy atrakcyjny wizerunek samorządu. Jak wynika z badań przeprowadzonych pod kierunkiem P. Swianiewicza największy wpływ na lokalny rozwój gospodarczy mają takie czynniki jak: kapitał ludzki (wykształcenie), społeczeństwo obywatelskie oraz infrastruktura. Mniejszą rolę odgrywają instytucje wspierania biznesu, przywództwo, współpraca oraz marketing. Badanie potwierdziło marginalne znaczenie działań skupionych na obniżaniu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez lokalne przedsiębiorstwa⁵⁰. Prawie wszystkie opracowania analityczne dotyczące problematyki rozwoju lokalnego wskazują na infrastrukturę jako główny czynnik przesądzający o atrakcyjności gospodarczej samorządu.

Czynniki rozwoju lokalnego mogą być też jego ograniczeniem. Ważne miejsce zajmuje w nich administracja i jej jakość, która może pozytywnie oddziaływać na decyzje inwestycyjne, jak też zniechęcać do nich. Nowoczesny samorząd postrzegany jest jako instytucja przyjazna, czyli dostępna, pomocna (udzielająca fachowych porad, w tym prawnych), czytelna i działająca według uproszczonych procedur (skupienie wielu funkcji obsługi w jednym miejscu). Tak działająca administracja zapewnia wysoki standard obsługi inwestora i przedsiębiorców. Z badań międzynarodowych wyłania się istotne znaczenie administracji publicznej jako elementu otoczenia dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą⁵¹.

48 L. Patrzałek, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 43–45.

49 Rozwiązania organizacyjne, jakość obsługi przedsiębiorcy oraz funkcje informacyjne urzędu, mieszczą się w działaniach administracji komunalnej.

50 P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne?*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 26–27.

51 Według rankingu *Doing Business 2020*, Polska znalazła się na 15 miejscu spośród 27 krajów UE, podobnie jak w 2015 r.

Szczególną rolę odgrywają władze publiczne, które powinny koordynować działania użytkowników dla zapewnienia „środowiska” sprzyjającego wzrostowi przedsiębiorczości⁵².

5.4. Problem efektywności

Kategoria efektywności jest podstawowym kryterium analizy i oceny działalności oraz rozwiązań ekonomicznych. Zagadnienie efektywności w samorządzie jest sporadycznie podejmowane w analizach ekonomicznych. Można to częściowo wyjaśnić dużą złożonością jego gospodarki i trudnościami w pomiarze kosztów i efektów, w tym pozaekonomicznych. W naukach ekonomicznych pojęcie efektywności jest stosowane w różnych znaczeniach. W teorii ekonomii, wyróżnia się efektywność produkcyjną (*productive efficiency*), zwaną techniczną lub menedżerską oraz efektywność alokacyjną w sensie Pareto (*allocative efficiency*). Efektywność produkcyjna jest łatwiejsza do obliczenia, a jej najczęstszy pomiar dotyczy przeciętnego nakładu dla wykonania jednostki dobra (koszt). W funkcji alokacyjnej zasobów, chodzi o optymalizację relacji między efektami a nakładami przez racjonalny (optymalny) wybór zasobów. W ekonomii neoklasycznej relacja ta określana jest jako efektywność lub optimum Pareto⁵³. Relacje te zachodzą teoretycznie w warunkach konkurencji doskonałej, gdy ceny czynników produkcji i wyrobów odzwierciedlają ich koszty krańcowe.

Według A. Zalewskiego również w konkurencji niedoskonałej może wystąpić poprawa efektywności, dzięki mechanizmowi konkurencji wewnątrzgałęziowej i konkurencji międzygałęziowej⁵⁴. W literaturze ekonomicznej (instytucjonalizmu) operuje się również pojęciem efektywności adaptacyjnej (*adaptive efficiency*). Oznacza ona elastyczność struktury instytucjonalnej w świetle długofalowej zdolności (społeczeństwa) do tworzenia nowych, ekonomicznych i politycznych instytucji dla wzrostu dobrobytu społecznego. Znajduje wyraz w zdolności do tworzenia nowych reguł i przekonań służących rozwojowi konkurencji i współpracy gospodarczej oraz wdrażaniu innowacyjności w celu poprawy poziomu życia⁵⁵. W konkurencji rynkowej, wpływ na efektywność działania odbywa się przez

52 J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 190–191.

53 Optimum w sensie Pareto oznacza stan, gdy nie jest możliwe polepszenie sytuacji, bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji innej. Oznacza zgodność struktury produkcji ze strukturą preferencji konsumpcyjnych ludności.

54 A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego...*, s. 47.

55 J. Godtów-Legiędź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Akademia Oeconomica, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 185 oraz Z. Staniek, *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2017, s. 68–69.

racjonalne wykorzystanie zasobów oraz zastosowanie innowacji (produktowych i procesowych). W piśmiennictwie ekonomicznym występuje również kategoria *nieefektywności X*, oznaczająca inny, nieznaną poziom efektywności związany z racjonalnością różnych podmiotów wchodzących w relacje ekonomiczne. Zgodnie z założeniami teorii neoklasycznej, dążenie do minimalizacji kosztów oznacza, że nie ma sytuacji nieefektywności typu X⁵⁶.

Punktem wyjścia dla rozważań o efektywności jest zasada racjonalnego gospodarowania. Zasada ta posiada dwa oblicza wydajności i oszczędności. W aspekcie wydajności (produktywności) kategoria nakładu (kosztu) jest stała, a działanie dąży do uzyskania maksymalnych efektów (dóbr)⁵⁷. Stosując podejście strategiczne w zarządzaniu (według W. Kieżuna) taka postawa jest skutecznościowa. Wymiar oszczędności (ekonomiczności) jest sytuacją odwrotną, ponieważ przyjmując określoną wielkość rezultatów (wyników) jako *constans*, działanie zorientowane jest na minimalizację kosztów. Przywołując znów podejście strategiczne, można mówić o postawie sprawnościowej (kosztowej). Zasada ta znalazła wyraz w zapisach *ustawy o finansach publicznych* i wynika wprost z art. 44 ust. 3 tej ustawy. Zapis wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny w dwóch przekrojach: uzyskiwanie najlepszego efektu z danych nakładów lub optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W ekonomii używane jest też zbliżone pojęcie *sprawności ekonomicznej*, rozumianej jako ogólna miara wykorzystania zasobów. Najczęściej sprawność ekonomiczną charakteryzuje się przez trzy miary (kryteria): skuteczność, gospodarność i efektywność. Działanie w gospodarce jest skuteczne (*effectiveness*), jeżeli doprowadza do (pełnej) realizacji założonych celów. Działanie gospodarne, oszczędne (*economy*) oznacza osiągnięcie celów (efektów), możliwie najmniejszymi nakładami, przy zachowaniu takich samych wymagań jakościowych⁵⁸. Natomiast efektywność (*efficiency*) i jej wielkość stanowi najkorzystniejszą (większą od 1), relację efektów do nakładów⁵⁹. Według P. Samuelsona, efektywność ekonomiczna oznacza brak marnotrawstwa, które należy traktować jako skrajną formę niegospodarności. J.M. Keynes za marnotrawstwo uznał niepełne wykorzystanie istniejących zdolności wytwórczych gospodarki⁶⁰. Można zatem powiedzieć, że w samorządzie efektywność oznacza zdolność do racjonalnego zużycia majątku komunalnego.

56 H. Leibenstein, *Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency"*, „The American Economic Review” 1966, Vol. 56, No. 3, s. 392–415.

57 Podejście wynikowe dobrze obrazuje formuła działania w sektorze publicznym w Wielkiej Brytanii w okresie jego modernizacji. Kluczowym narzędziem była kategoria *value for money* podkreślająca uzyskanie, jak najlepszych efektów z posiadanym zasobów; por. D. Antonowicz, *Funkcjonowanie sektora...*, s. 98–99.

58 Ilustruje to zasada racjonalnego gospodarowania w wymiarze oszczędnościowym (ekonomizacja).

59 W pewnej mierze jest to aspekt wydajności według reguły racjonalnego gospodarowania.

60 Andrzej K. Koźmiński, *Przedsiębiorcze państwo?*, „Ekonomista” 2014, nr 2, s. 321.

Niegospodarność lub marnotrawstwo w wykorzystaniu zasobów ma miejsce na wszystkich poziomach zarządzania w administracji oraz w podmiotach wykonawczych⁶¹.

Dla potrzeb analizy przyjęto, że efektywność stanowi wyraz racjonalności. Efektywność ekonomiczna w samorządzie kształtuje się pod wpływem wielu czynników, których rozpoznanie jest istotne. Kolejne zainteresowanie dotyczy identyfikacji podstawowych czynników i oceny ich znaczenia dla efektywności. W przekonaniu autora najważniejszymi czynnikami określającymi efektywność w samorządzie są:

- niesprawność rynku i administracji (władz),
- specyfika warunków funkcjonowania,
- jakość procesu zarządzania,
- otoczenie instytucjonalne,
- forma własności majątku.

Regulacja rynkowa i publiczna (w tym samorządu) wskazuje na występowanie niesprawności (dysfunkcji) w mechanizmie ich funkcjonowania, które mogą wpływać na efektywność działania samorządu. W pewnej mierze charakteryzują też specyfikę samorządu. Z analizy przeprowadzonej w punkcie 3.4 wynika istotne znaczenie czynnika politycznego, informacyjnego, administracyjnego i organizacji rynku. Pierwszy związany jest z charakterem władz samorządu, wybieranych przez mieszkańców. Ma on znaczenie pozaekonomiczne, ale odgrywa główną rolę w procesie zarządzania.

Mechanizmy polityczne tkwiące w samorządach opisuje koncepcja *public choice*, należąca do antyetyastycznego nurtu w teorii ekonomii⁶². Aktywna obecność państwa w gospodarce jest wtedy, gdy istnieją wyraźne dowody, że rynek jest mniej efektywny⁶³. Według tej koncepcji, wydatki publiczne charakteryzują się skłonnością do nadmiernego wzrostu (w tym podaży usług). Typową sytuacją staje się tendencja do zwiększania deficytu budżetowego i wzrostu zadłużenia. Ze skłonnością do nadmiernej nadprodukcji usług wiąże się administracja, która dąży do maksymalizacji budżetu, znajdując poparcie u polityków. Podnosząc niedostatek demokracji przedstawicielskiej i cechy administracji publicznej w koncepcji dominuje pogląd, że „samorządy są nieefektywne, marnują środki i są skłonne do wydawania nadmiernej ilości pieniędzy”⁶⁴. Przedstawiciele koncepcji podkreślają, że państwo może być tak samo nieefektywnym mechanizmem alokacji zasobów

61 Niegospodarność (marnotrawstwo) to inaczej brak efektywności. Natomiast marnotrawstwo w czystej postaci występuje w sytuacji, kiedy zostały poniesione koszty bez uzyskania zakładanego efektu (np. zakup drogiej ekspertyzy, która nie została wykorzystana dla zaplanowanego celu).

62 M. Belka, *W kierunku liberalnego pragmatyzmu*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 22, s. 13.

63 E. Dworak, *Rola państwa a proces restrukturyzacji. Teoretyczne uzasadnienie roli państwa w gospodarce*, Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi 2002, nr 9, s. 83.

64 G. Stocker, *Theories of Local Government and Politics*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997, s. 24.

jak rynek. Nie wykluczają oni, aktywnej obecności państwa w gospodarce, jeśli istnieją wyraźne dowody, że rynek jest mniej efektywny.

Czynnik informacyjny dotyczy zasobu informacji niezbędnych do efektywnego gospodarowania, bowiem zarządzanie jest procesem informacyjno-decyzyjnym, polegającym na zebraniu informacji, przetworzeniu ich w decyzje i przekazanie do wykonania. Administracja jako czynnik może sprzyjać lub przeszkadzać w osiągnięciu wysokiej efektywności. Ma ona zgodnie z koncepcją *public choice* skłonność do maksymalizacji zatrudnienia i wielkości budżetu. Duża część działalności gospodarczej w samorządzie odbywa się w warunkach monopolu, co powoduje słaby wpływ mechanizmu konkurencji, wymuszającego efektywne postawy i zachowania.

Specyfika samorządu ujawnia się w posiadaniu pewnych cech odrębności od typowych warunków działalności gospodarczej, stanowiąc w nich odstępstwo pociągające za sobą różne konsekwencje ekonomiczne, techniczne, finansowe. Została ona przedstawiona w kontekście analizy użyteczności publicznej (punkt 3.2). W tej części przedmiotem zainteresowania będą niektóre cechy specyfiki oraz inne czynniki mające wpływ na efektywność. Proces decyzyjny w samorządzie odznacza się odrębnością w porównaniu do sektora prywatnego. W samorządzie jest bardziej złożony ze względu na wieloetapowość i wielość uczestników biorących w nim udział oraz długie procedury. W rezultacie wydłuża się czas przygotowania decyzji i jej podjęcie⁶⁵. Kolejną cechą procesu jest jego większa otwartość i jawność. W sektorze prywatnym ma on charakter kameralny, natomiast w strukturach samorządu odbywa się w warunkach większej dostępności. Niektóre jego elementy są widoczne i znane opinii publicznej, z różnym zaangażowaniem czynnika obywatelskiego. Podejmowanie decyzji w samorządzie odznacza się wysoką formalizacją, wynikającą z przepisów prawa oraz wielości procedur postępowania. Formalizacja ogranicza elastyczność działania powodując, że struktury samorządu są bardziej sztywne (i „ociężałe”)⁶⁶. Ośrodki decyzyjne w samorządzie są mniej podatne na rozwiązania innowacyjne. W większym stopniu mają zastosowanie innowacje procesowe, niż produktowe. Władze samorządu muszą kalkulować ryzyko na poziomie niższym, niż w biznesie. Związane to jest z presją na racjonalne wydatkowanie środków publicznych⁶⁷. W teorii zarządzania, zgodnie z *błędym kołem biurokracji* Selznicka-Gouldnera, stan taki jest nazywany *wyuczoną*

65 Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż na poziom efektywności rzutuje również trwały konflikt interesów reprezentowanych przez różne podmioty.

66 Dotyczy to zwłaszcza organów regulacyjno-zarządzających w samorządzie oraz samodzielnych podmiotów wykonawczych (spółek).

67 O ile w sektorze prywatnym przedsiębiorca liczy się z możliwością nawet dużej straty, to w gospodarce samorządu taka perspektywa jest nie do przyjęcia (sytuacja bankructwa samorządu, aczkolwiek teoretycznie możliwa, w praktyce nie występuje lub ma inny wymiar; np. Detroit w USA).

*nieudolności*⁶⁸. Specyfika samorządu jest w wielu punktach zbliżona do cech administracji państwowej opisanych przez J. Łętowskiego⁶⁹.

W samorządzie widoczny jest związek efektywności działania z realizacją celów, za którymi stoją różne interesy użytkowników. Główną dysfunkcją jest sprzeczność celów społecznych i ekonomicznych. Kolizja tych celów nie występuje w sektorze prywatnym. Jak wcześniej zaznaczono, natura samorządu określa kształt celu społecznego (zaspokajanie potrzeb ludności), natomiast celem ekonomicznym jest sprawna działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu zadań publicznych. Sprzeczność ta ma jedynie miejsce w równorzędnym traktowaniu celów społecznych i ekonomicznych. Jeśli cel ekonomiczny uzna się za środek realizacji celu społecznego (co jest uzasadnione) omawiana sprzeczność zanika. Cel społeczny samorządu ma charakter jakościowy i niedochodowy, co oznacza konieczność uwzględnienia preferencji społecznych. Mniejsza efektywność w samorządzie jest wobec tego ceną, jaką trzeba zapłacić, za skuteczność w realizacji celów społecznych. W samorządzie ze względu na złożoność uwarunkowań trudno jest podejmować decyzję optymalną w formalnym modelu racjonalnym. Najczęściej występuje w nim racjonalność rzeczowa (merytoryczna), gdyż umożliwia to osiągnięcie celów. Według H.A. Simona, ograniczanie niepewności polega na wyborze „najbliższego” rozwiązania, zamiast poszukiwania bardziej racjonalnego, ale pracochłonnego⁷⁰. W związku z ograniczeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi racjonalny podmiot nie jest zorientowany na wybór najlepszy, lecz satysfakcjonujący, spełniający jego wymagania. W strukturach samorządowych taka sytuacja występuje dość często.

W samorządzie ważną analizą efektywności jest jej badanie według funkcji i charakteru jego uczestników. Możliwe są trzy przekroje analizy: w układzie władzy i administracji, w procesie realizowania usług publicznych oraz ogólna ocena samorządu jako całości. W wielu dziedzinach samorządu badanie efektywności nie może odbywać się przez uproszczony rachunek kosztów i korzyści, ponieważ na efektywność (społeczną) wpływają czynniki pozaekonomiczne⁷¹. W układzie władz i administracji obliczenie efektywności jest niepełne, gdyż można oszacować jedynie nakłady (koszty), ponieważ wynik ma na ogół charakter jakościowy i substancjonalny⁷². W świadczeniu usług, kwantyfikacja efektywności podmiotów jest łatwiejsza, ponieważ znane są standardowe procedury pomiaru kosztów i korzyści. Ocena ogólna efektywności samorządu jest również trudna bowiem

68 M. Kostera, *Podstawy organizacji...*, s. 19.

69 M. Stahl (red.), *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991, s. 8.

70 M. Meyer, *Herbert Simon i jego idea ograniczonej racjonalności*, „Decyzje” 2007, nr 7, s. 111–115.

71 K. Peter-Bombik, *Wybrane aspekty zarządzania działalnością inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 21, Szczecin 2008, s. 381.

72 Służy temu budżet zadaniowy, w którym określa się koszt wykonania zadania publicznego, co może powodować rezygnację z obliczania kosztów niektórych usług publicznych.

niełatwo jest oszacować wyniki (rezultaty), z których część ma charakter społeczny (jakościowy). W sferze funkcjonowania samorządu skutki efektywności odzwierciedlają się w sytuacji finansowej i w ocenach mieszkańców wyrażonych w wiarygodnych opiniach. W Polsce szacunkowe badanie pokazało, że w polskich gminach zasoby publiczne są w znacznym stopniu marnotrawione⁷³.

Kolejnym zagadnieniem jest analiza związku efektywności ekonomicznej z formą własności. Problem ten należy analizować w kontekście różnic występujących między sektorem publicznym i prywatnym. Obszerną analizę tych różnic przeprowadził G.A. Boyne⁷⁴. Istnieje przekonanie, że sektor prywatny jest sprawniejszy od przedsiębiorstw publicznych, ponieważ dysponuje wieloma przewagami (prosty cel ekonomiczny – zysk, realizacja tylko funkcji ekonomicznych, motyw przedsiębiorczości, presja rynkowa). Na świecie przeprowadzono na ten temat bardzo dużo badań wykorzystując różne metodyki. Prowadzenie tego rodzaju badań jest niezwykle trudne, ze względu na problemy porównawcze i zdobycie rzetelnej informacji. Badania empiryczne nie przyniosły jednoznacznych dowodów, że podmioty prywatne są efektywniejsze od publicznych w sektorach infrastrukturalnych⁷⁵. Analizy O.E. Hughesa wskazały, że prywatyzacja doprowadziła też do wzrostu cen za usługi publiczne⁷⁶. W USA przeprowadzone analizy dotyczące efektów prywatyzacji i urynkowienia usług publicznych udowodniły brak wyraźnych efektów w postaci oszczędności kosztów⁷⁷. Istnieje wiele dowodów badań, że podmioty publiczne w wielu sytuacjach, mogą być również konkurencyjne pod względem efektywności⁷⁸. Można założyć, że pewna przewaga (konkurencyjne ceny) firm prywatnych występuje na rynkach bezpośrednio konkurencyjnych.

Na efektywność ekonomiczną istotny wpływ wywierają instytucje, organizacje działających w otoczeniu samorządu, które zawierają transakcje z władzą i administracją. Odgrywają one doniosłą rolę w sprawowaniu „dobrych rządów”. Liczne badania potwierdziły dodatni związek między nimi a wzrostem gospodarczym⁷⁹. Badania potwierdziły też, że jakość rządzenia, wolność gospodarcza

73 B. Karbownik, G. Kula, *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*. Materiały i Studia, z. 242, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 16.

74 G.A. Boyne, *Public and private management: what's the difference?*, „Journal of Management Studies” 2002, nr 1(39), s. 97–122.

75 J. Vickers, G. Yarrow, *Privatisation An Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge 1988, s. 40; R. Rees, *Public Enterprise Economics*, Southampton 1984, s. 10–11.

76 O.E. Hughes, *Public Management and Administration*, MacMillan Press Ltd., London 1998, s. 10.

77 Graham A. Hodge, *Privatization An International Review Of Performance*, Routledge, New York –London 2000, s. 150.

78 A. Zalewski, *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1161, Wrocław 2007, s. 204; por. K. Bobińska, *Konkurencja w brytyjskiej gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4, s. 30.

79 Por. m.in. K. Szarzec, *Państwo w gospodarce. Studium teoretyczne od Adama Smitha do współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 277–278.

i prawodawstwo wpływają istotnie na wzrost gospodarczy. Nie dowiedziono tego w przypadku demokracji. Należy zwrócić uwagę, że przebudowa (budowa) instytucji wymaga dużego wysiłku, który jak twierdził M. Weber przypomina „powolne przewiercanie się przez twarde deski”⁸⁰. D. Kapur stwierdza dalej, że jakość organizacji zależy od zatrudnionych w niej ludzi. Przenosząc ten wniosek na grunt gospodarki i zarządzania można powiedzieć, że wartość tych procesów stanowi funkcję kompetencji i profesjonalizmu osób biorących w nich udział.

Z analizy efektywności w samorządzie wynikają trzy możliwe sytuacje gospodarcze:

- efektywność ekonomiczna jest niższa od potencjalnej, określonej przez teoretyczną analizę warunków strukturalnych,
- efektywność w samorządzie jest zbliżona do sektora prywatnego, na co wskazuje niejednoznaczność wyników badań empirycznych,
- efektywność może kształtować się na poziomie umiarkowanym, satysfakcjonującym regulatora i operatora⁸¹.

Pogląd o przewadze efektywnościowej samorządu nad administracją rządową stanowi dowód dla procesu decentralizacji państwa. Uważa się, że w samorządzie ma miejsce lepsza artykulacja celów rozwojowych oraz silniejsza kontrola społeczna. W praktyce samorządu nie ma przekonujących argumentów, że efektywność samorządów w gminie i powiecie jest zdecydowanie wyższa niż w administracji rządowej. Prawdopodobnie o poziomie efektywności w samorządzie przesądza jakość zarządzania i polityki gospodarczej jego władz.

Kończąc tę część rozważań można sformułować dwa wnioski dotyczące głównych czynników wpływających na efektywność ekonomiczną w samorządzie. Wniosek pierwszy to konstatacja, że na kształt efektywności mają wpływ uwarunkowania strukturalne, nadające procesowi świadczenia usług, cechy odrębności (specyfiki). Szczególne właściwości warunków działalności samorządu wywołują różne skutki społeczne i ekonomiczne. Wniosek drugi jest konkluzją, że na efektywność w samorządzie istotny wpływ wywiera też jakość procesów zarządzania, uwzględniającego powyższą specyfikę.

5.5. Synteza rozważań

Samorząd dla osiągnięcia celów prowadzi działalność gospodarczą (wykonywanie zadań) według mechanizmów i zasad, występujących w przedsiębiorstwach rynkowych. Ustrój i struktura samorządu posiadają cechy, którymi charakteryzuje się

80 Devish Kapur, *Wyboista droga do dobrego rządzenia*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 9.

81 A. Baszyński, S. Kańduła, *Samorząd...*, s. 17.

handlowa spółka kapitałowa. Cechy tworzą konstrukcję teoretyczną odpowiadającą właściwościom tej spółki. W samorządzie odpowiednikiem organów spółki są mieszkańcy (właściciele kapitału wspólnoty), rada samorządu jako rada nadzorcza oraz organ wykonawczy sprawujący funkcję zarządu spółki. Struktura takich organów *spółki samorządowej*, cele działalności, własność zasobów gospodarczych oraz procesy gospodarowania i zarządzania, budują obraz samorządu jako szczególnego podmiotu gospodarczego z logiką przedsiębiorczego działania. Takie ujęcie samorządu jest uzasadnione także praktycznie, bowiem z jego istoty wynika potrzeba świadczenia usług komunalnych. Wyłania się z tego ekonomiczne oblicze samorządu, jako publicznej organizacji gospodarczej o charakterze usługowym, zbliżoną do struktury holdingowej i przedsiębiorstwa wielobranżowego, prowadzącą działalność typu *non-profit*.

W działalności gospodarczej samorząd ma do spełnienia dwie role, określane jako tradycyjne i nowoczesne. Rola tradycyjna samorządu polega na świadczeniu usług komunalnych dla różnych użytkowników. Władze samorządu podejmują decyzje o wyborze systemu świadczenia tych usług, obejmującego organizację, majątek, finansowanie i monitorowanie. Świadczenie usług odbywa się w procesie wykonywania zadań publicznych. Organ wykonawczy odpowiadający za realizację zadań ma do dyspozycji szeroki wachlarz metod i technik, które może zastosować w różnych modelach zarządzania tymi usługami. Ich racjonalny dobór jest zależny od wielkości samorządu, zakresu zadań rzeczowych, możliwości finansowych, otoczenia rynkowego i specyfiki zasobów niematerialnych.

Sprawnny proces funkcjonowania (świadczenia usług) stanowi przesłankę dla działalności zorientowanej na rozwój (samorząd jako kreator rozwoju). W stymulowaniu wzrostu gospodarczego w skali lokalnej ujawnia się nowoczesna rola samorządu, dzięki której można tworzyć warunki dla przedsiębiorczości i procesów inwestycyjnych. Działalność rozwojowa odbywa się również w procesie wykonywania zadań własnych. Między omawianymi działalnościami istnieje sprzężenie zwrotne polegające na tym, że skuteczność i atrakcyjność funkcjonowania systemu świadczenia usług, ułatwia i pobudza działalność inwestycyjną, która tym samym absorbuje mniejsze środki finansowe.

W samorządzie istotne znaczenie ma kategoria racjonalności w wymiarze kosztowym i efektywnościowym. Istotność tego zagadnienia stawia problem efektywnego gospodarowania i skutecznego zarządzania zasobami samorządu. Formułowane w literaturze przedmiotu tezy wskazują na wyższą efektywność samorządu niż administracji rządowej oraz niższą w porównaniu z sektorem prywatnym. W Polsce nie przeprowadzono dotąd empirycznych badań komparatywnych uzasadniających pierwszą tezę. Przewaga efektywnościowa przedsiębiorstw prywatnych w świetle badań na świecie nie znalazła jednoznacznego potwierdzenia. Nieliczne badania kosztów usług komunalnych w Polsce ukazały ich duże zróżnicowanie. Efektywność ekonomiczna zależy od wielu czynników, z których najistotniejsze

są uwarunkowania strukturalne (specyfika użyteczności publicznej) oraz jakość zarządzania. Z analizy teoretycznej efektywności wynika, że w samorządzie występuje relatywnie niższa efektywność jak w podmiotach prywatnych. Efektywność może być różna w zależności od mechanizmu zarządzania przez władze i administrację samorządu. Znaczenia problematyki efektywnościowej w samorządzie nie pomniejsza specyfika jego działalności, ponieważ własność bogatych zasobów gospodarczych zobowiązuje do ich racjonalnego wykorzystania.

Zakończenie

Wnioski i uwagi końcowe

W Polsce proces decentralizacji państwa odbywa się od 1990 r., kiedy reaktywowano instytucję samorządu terytorialnego, aż do chwili obecnej. W istocie zaznaczyły się dwie reformy ustrojowo-administracyjne, wprowadzające gruntowne zmiany (1990, 1998). Jak już mówiono w 1990 r. odtworzony został samorząd jedynie na poziomie podstawowym (gminy). W okresie transformacji systemowej państwa i gospodarki było to niezwykle doniosłe wydarzenie polityczne o wydźwięku społecznym i ekonomicznym. Teoretyczną podstawą dla przebudowy państwa była koncepcja wypracowana przez grono ludzi skupionych wokół prof. J. Regulskiego¹. Budowa warunków i zasad funkcjonowania samorządu w Polsce w nowej rzeczywistości, wymagała olbrzymiego wysiłku organizacyjnego i legislacyjnego. W gruncie rzeczy zaprojektowanie i realizacja nowego porządku prawnego, dotyczącego samorządu, trwało przez kolejne lata (do połowy lat 90.). Następną reformą, przygotowującą projekty regulacji prawnych w oparciu o przyjętą koncepcję systemu samorządu w Polsce, rozpoczęła się w 1998 r. Wyrazem tej reformy stało się m.in. utworzenie samorządu na szczeblu powiatu i województwa. Między tymi przełomowymi momentami oraz po 1998 r. zachodziły przez cały czas zmiany w obowiązujących regulacjach prawnych, które modyfikowały warunki i zasady funkcjonowania państwa oraz samorządu – w mniejszym bądź w większym zakresie. Proces reformowania w sensie decentralizacji trwa nadal, jest powolny, niepełny, niekonsekwentny i nie został zamknięty. Szczególną ułomnością systemową jest podnoszony przez wszystkich proces decentralizacji zadań państwa, który nie pociągnął za sobą decentralizacji odpowiednich środków finansowych².

Odtworzenie samorządności lokalnej było doniosłym aktem politycznym, ekonomicznym i społecznym. Reformowanie samorządu odbywało się w bardzo trudnym okresie i w warunkach bolesnej transformacji ustrojowej, pociągającej

1 Czołowymi postaciami z bliskiego otoczenia prof. dr hab. J. Regulskiego, które wywarły istotny wpływ na kształt formowania się rozwinętego systemu samorządu terytorialnego byli M. Kulesza oraz J. Stępień.

2 M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 273.

za sobą wielkie koszty społeczne i ekonomiczne. Powszechne jest przekonanie, że renesans samorządu w nowym kształcie ustrojowym był jedyną udaną reformą po 1990 r., która przyniosła wiele osiągnięć i sukcesów. Trzy dekady istnienia samorządu w nowych warunkach politycznych przyniosło też bogate doświadczenie, tak pozytywne jak i negatywne. Wśród polityków, naukowców, pracowników administracji i publicystów, co pewien czas toczą się dyskusje i spory dotyczące oceny przemian zachodzących w systemie samorządności oraz oceny jego roli w nowoczesnym państwie i gospodarce³. Zmiany ustrojowe w samorządzie nie są zakończone, gdyż jego modernizacja jest procesem otwartym, wymagającym wszechstronnej analizy i oceny oraz modyfikacji dotychczasowych rozwiązań. Kolejne ekipy rządzące nie miały jednak dostatecznej woli i determinacji w ich realizacji.

W samorządzie występuje nadal dużo nieprawidłowości, zaniechań i niesprawności, prowadzących do dysfunkcji oraz powstania wielu przeszkód i barier, ograniczających racjonalne wykorzystanie potencjałów gospodarczych. Wpływa to na zróżnicowanie sytuacji społecznej i ekonomicznej samorządów, a zatem różną jakość życia ich mieszkańców. Globalny wymiar procesów społecznych i gospodarczych, zmienne otoczenie, system prawny i procesy demograficzne, powodują konsekwencje wpływające na funkcjonowanie i rozwój samorządu. Jego władze muszą uwzględniać zmiany w strukturze potrzeb społecznych, które będą rzutować na wielkość i strukturę podaży usług publicznych (edukacja, ochrona zdrowia, opieka nad seniorami, infrastruktura techniczna, ochrona środowiska).

Dysfunkcje występują we wszystkich obszarach działalności samorządu. Niesprawności tkwiące w systemie samorządu mają charakter strukturalny i funkcjonalny. Pierwsze tkwią w mechanizmie funkcjonowania ogniw samorządu, drugie w działalności regulowanej przez wartości, zasady i standardy. Wydaje się, że obecny system samorządu wyczerpał swoją formułę i wymaga przekształceń w kierunku jego racjonalizacji. Osiągnięcia i dokonania upoważniają do podjęcia szerszej refleksji nad kondycją polskiego samorządu i systemem jego funkcjonowania w przyszłości. Problemem w samorządach są kłopoty finansowe oraz niedostatek infrastruktury, które warunkują poprawę sytuacji w innych dziedzinach samorządu.

W samorządzie przesłanką zmian jest usunięcie przyczyn dysfunkcji i nieprawidłowości w sprawowaniu władzy w działalności gospodarczej. Sprawność systemu ekonomicznego samorządu determinowana jest takimi czynnikami jak:

- kompleksowość i spójność wewnętrznych rozwiązań,
- jakość procesów rządzenia,
- trafność identyfikacji preferencji społecznych, priorytetów rozwoju oraz celów i zadań,
- dobór instrumentarium dla osiągnięcia celów i realizacji zadań (skuteczność),

³ Zwykle odbywa się to w okresie przed i po wyborach samorządowych oraz w czasie zmian w ekipach rządowych.

- czytelny układ władzy i kompetencji jego ogniw (obowiązki i odpowiedzialność).

W Polsce potrzebna jest szeroka dyskusja i refleksja nad kierunkami przebudowy systemu samorządności terytorialnej. Zmiany powinny mieć charakter:

- systemowych rozwiązań ustrojowych,
- usprawniających rozwiązań odcinkowych.

Pierwsze, dotyczą logiki i struktury funkcjonowania samorządu, drugie polegają na przemianach ważnych, poprawiających działalność i kondycję jego gospodarki. Rozwiązania usprawniające obejmują modyfikację istniejących regulacji szczegółowych, eliminację niektórych i wprowadzenie nowych.

We współczesnym świecie, rośnie ekonomiczne znaczenie samorządu terytorialnego. Staje się on podmiotem gospodarowania, dysponującym dużym majątkiem, finansami i zasobami pracy. Działalność samorządu w sferze realizacyjnej nie polega już, na zwykłym administrowaniu zasobami, lecz na wykorzystaniu wiedzy i umiejętności zgodnych z regułami sprawnego zarządzania. Oczekiwania mieszkańców są jednak większe od zasięgu i charakteru zadań własnych. Chcą oni, aby samorząd wpływał na tworzenie miejsc pracy, zapewniał wyższe dochody osobiste, mniejsze podatki oraz opłaty, tworzył dostępną infrastrukturę usługową i wypoczynkową, słowem zapewniał elementarne poczucie bezpieczeństwa i stabilność bytowania. Z tego powodu, samorząd niejako zmuszany jest do podejmowania przedsięwzięć, ogniskujących się na problematyce wzrostu gospodarczego, przekładającego się następnie na rozwój lokalny. Efektywność ekonomiczna występująca w różnych ogniwach samorządu jest silnie skorelowana z wiedzą i umiejętnościami zarządczymi organów wykonawczych, a w gminie dodatkowo ze stylem indywidualnego przywództwa wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Rozwiązania dotyczące ustroju samorządu w Polsce nie precyzują do końca jego kształtu. W 1990 r. i w 1998 r. przyjęto koncepcję państwową samorządu, traktującą go jako część państwa i gospodarki w zdecentralizowanych formach wykonywania administracji publicznej. Jednocześnie samorząd postrzegany jest jako mechanizm budowy społeczeństwa obywatelskiego. W ten sposób stworzono układ hybrydowy, łączący dwie różne logiki tworzenia samorządności terytorialnej. Takie połączenie stanowi niekonsekwencję koncepcyjną i metodologiczną, bowiem systemowość rozwiązania wywodzi się ze społeczeństwa rozwiniętego, które jest w stanie kształtować instytucjonalne warunki aktywności w sferze publicznej.

Z przeprowadzonych badań wynika wieloaspektowy obraz samorządu terytorialnego, którego cechą jest złożoność (różnorodność, wielość podmiotów, skomplikowane więzi funkcjonalne łączące użytkowników). W gospodarce samorządu występuje dużo dysfunkcji (nieprawidłowości), których źródłem jest system prawa, procesy funkcjonowania oraz istnienie warunków odznaczających się wyraźnie zarysowaną specyfiką. W systemie prawa, i procesie funkcjonowania można przeprowadzać zmiany, natomiast trudno to robić w warunkach specyfiki. Działanie samorządu w strukturze sieciowej sprawia, że odgrywa rolę koordynującą wszystkie cele i interesy użytkowników sieci.

Jak wykazano, w samorządzie istotną rolę odgrywa czynnik polityczny, mający największy potencjał do dokonania zmian. Niezbędne jest pozbawienie go wpływów partyjnych, które zakłócają funkcjonowanie i rozwój samorządu. Bardzo ważnym zagadnieniem jest system kontroli i nadzoru, zarówno specjalistycznego jak i społecznego. Wydaje się, że pierwszy system wymaga wzmocnienia, ponieważ kontrola społeczna leżąca u podstaw demokracji jest jeszcze słaba. Można przypuszczać, że jeśli funkcjonowanie i rozwój samorządu będą sprawne, wtedy kontrola społeczna odgrywać może mniejszą rolę. Zmiany, które mają dotyczyć samorządu i jego gospodarki, muszą być przeprowadzone odgórnie przez władzę i administrację centralną oraz oddolnie siłami własnymi samorządu, ponieważ nie dysponują one silnym potencjałem zmian, a warunki i porządek prawny są określone przez polityków.

Samorząd jako jedna z najstarszych instytucji na świecie powinna stawać się nowocześniejsza. Sprzyja temu jego modernizacja w kierunku wykształcenia się następujących cech: solidarność, służebność, przyjazność, przedsiębiorczość i elastyczność. Życie we wspólnocie wymaga opieki i pomocy dla jednostek najsłabszych. W tym wyraża się jego rola jako „samorządu ułatwiającego” (*Enabling Council*) działalność wszystkich jego użytkowników. Władze samorządu są „własnością” jego mieszkańców i mają pełnić służbę publiczną dla zaspokojenia zbiorowych potrzeb ludności. Przyjazność samorządu wyraża się w dostępie do niego, przejrzystością procesów decyzyjnych i jawnością informacji. Samorząd przedsiębiorczy, to swoisty podmiot gospodarczy, wykorzystujący racjonalnie zasoby publiczne. Elastyczność samorządu oznacza szybkie reagowanie na zmiany zachodzące w otoczeniu. Samorząd odgrywa w tym dwie role, musi dostosowywać się do efektów tych zmian, a jednocześnie posiadać zdolność do ich wyprzedzenia. Dzięki temu samorząd staje się kreatywny, innowacyjny i konkurencyjny dla innych.

Weryfikacja tez badawczych

Dla sprawdzenia słuszności **tezy 1** kluczowa jest odpowiedź na pytanie, czy system ekonomiczny samorządu jest sprawny i zapewnia stabilne warunki rozwoju w celu poprawy jakości życia? Jak wykazano w rozważaniach, praktyka odbiega jednak od tych oczekiwań, czego przyczyną są występujące i omówione dysfunkcje. Występują one w ustroju samorządu, w jego ekonomicznym mechanizmie funkcjonowania, a następnie w polityce gospodarczej, w ramach której odbywa się realizacja zadań własnych. Dla wyjaśnienia tezy oparto się na schemacie zależności przedstawionych w poniższej tabeli.

Tabela 5. Dysfunkcje w gospodarce samorządu terytorialnego

Obszar dysfunkcji	Charakter dysfunkcji	Źródło dysfunkcji	Przejawy dysfunkcji
ustrój samorządu	dysfunkcje ogólne	system prawa czynnik polityczny	• niska jakość prawa oraz brak potrzebnych regulacji • powolna i niekonsekwentna decentralizacja państwa • nieracjonalny podział administracyjny kraju • brak modelu nowoczesnego samorządu w państwie • asymetria informacji • dwie ordynacje wyborcze • dysproporcje w strukturach władzy • upartyjnienie ogniw samorządu
mechanizm funkcjonowania	dysfunkcje strukturalne	system prawa proces zarządzania	• sprzeczności celów i interesów • deficyt środków, infrastruktury • osłabiony nadzór i kontrola • łączenie stanowisk i funkcji • niska transparentność decyzji • słabość kontroli społecznej
polityka gospodarcza	dysfunkcje działania	system prawa proces zarządzania czynnik polityczny	• brak obligatoryjności planów zagospodarowania przestrzennego i programów, strategii szczegółowych • działanie w sieci rozmywa odpowiedzialność • brak mechanizmu odsunięcia ludzi nieprofesjonalnych • praktyki korupcyjne • niestandardowe postawy • skandale obyczajowe • ograniczona dostępność i przejrzystość informacyjna • słaba partycypacja społeczna • mała presja medialna • zawłaszczanie życia publicznego przez partie (nieefektywne koalicje)

Źródło: opracowanie własne.

Dysfunkcje ogólne wywołane są wadami w konstrukcji ustroju samorządu określonego w prawie i wpływają też na powstanie pozostałych dysfunkcji. Ułomności w mechanizmie funkcjonowania powodują dysfunkcje strukturalne, indukujące dysfunkcje w działaniu (czynnościach). Wszystkie dysfunkcje generują wzrost kosztów funkcjonowania samorządu i niską efektywność ekonomiczną. Źródłem

wymienionych dysfunkcji był i jest system prawa, który może warunkować sprawne funkcjonowanie struktur samorządu, jak też stanowić barierę ich rozwoju. Regulacje prawne i nowelizacje nie pociągnęły za sobą całościowych rozwiązań ekonomicznych. Chwiejność podstaw ekonomicznych i fluktuacja zmian osłabiły możliwości wydatnego wpływu na gospodarkę samorządu, czego wyrazem jest bardzo duży zbiór przepisów rozproszonych w licznych regulacjach prawnych. Lektura i śledzenie zmian legislacyjnych dotyczących samorządu jest niezmiernie trudne (szczególnie w małych jednostkach dysponujących niewielką kadrą urzędniczą), zwłaszcza że wiele zapisów zawartych jest prawie we wszystkich aktach normatywnych i wykonawczych.

Nadmiernie rozbudowane prawo staje się coraz bardziej mało przejrzyste i czytelne, utrudniając interpretację zapisów⁴. Przedstawione racje uzasadniają w pewnej mierze potrzebę kodyfikacji prawa, dotyczącego samorządu w Polsce. Skupienie w jednym miejscu, ogółu przepisów o samorządzie (np. o wszystkich zadaniach) ułatwiłoby szybki dostęp do potrzebnych źródeł prawnych. Wydaje się jednak, że istotniejsze byłoby wprowadzenie chociaż części postulatów formułowanych w pracy – przez odpowiednie zapisy nawet w dotychczasowych ustawach⁵. W systemie prawnym i jego roli w gospodarce pojawia się dylemat. Z jednej strony, od systemu prawnego oczekuje się stabilności, zapewniającej poczucie bezpieczeństwa publicznego, z drugiej zaś zmienność otoczenia wymusza modyfikację prawa. Jednocześnie chcemy, by porządek prawny był uregulowany w sposób zwięzły, ale jednoznaczny⁶ – podczas gdy wywierana jest presja w kierunku rozbudowy niektórych segmentów prawa, z powodu nieprzestrzegania niepisanych standardów publicznych i etycznych⁷.

Kolejnym źródłem powstawania nieprawidłowości w samorządzie jest czynnik polityczny. Jest to paradoksalne, ponieważ samorząd z istoty ma charakter polityczny. Organy samorządu pochodzą z demokratycznych wyborów mieszkańców, posiadających swoje preferencje społeczne. Obywatele mają prawo wykorzystać instrument polityczny w postaci referendum lokalnego, uruchomionego w celu rozwiązania istotnego problemu w samorządzie. Sama ordynacja wyborcza (głównie proporcjonalna) narzuca ubieganie się o mandat radnego, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, z legitymizacją partyjną. Procesy i zjawiska polityczne mają miejsce we wszystkich ogniwach samorządu, gdyż radni i członkowie organów wykonawczych pochodzą z różnych środowisk partyjnych (także lokalnych). Polityczność w samorządzie ujawnia się również w polityce kadrowej służb komunalnych

4 Jest to duże utrudnienie nie tylko dla pracowników samorządowych i radnych, ale również dla mieszkańców wspólnot i innych użytkowników.

5 Na przykład zmiana przepisów w zakresie finansowania lub dofinansowania zadań własnych jednostki samorządowej, w miejsce obecnej dotacji celowej z budżetu państwa – np. zwiększenie udziału w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych.

6 Przykładem może być znany *Kodeks Nolana*, czy *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*.

7 Zastrzeżenia budzą postawy niektórych polityków (w tym lokalnych), manifestujących publicznie dobre samopoczucie z powodu nierespektowania wyroków sądu, które ich dotyczą.

(urząd i jednostki organizacyjne). Jak wspomniano stanowiska i funkcje w aparacie urzędniczym i w spółkach komunalnych stanowią bardzo atrakcyjne miejsca pracy na lokalnym rynku.

W charakterystyce dysfunkcji politycznych na istotną uwagę zasługują trzy kwestie. Jedną z nich jest współpraca organu wykonawczego z organem stanowiącym, drugą łączenie funkcji egzekutywy samorządu z funkcją radnego (powiat, województwo) lub z funkcją przewodniczącego aparatu partyjnego, zaś ostatnią jest aktywność w życiu politycznym na arenie krajowej i międzynarodowej. Organ wykonawczy zobowiązany jest do kontaktów z radnymi i mieszkańcami według zasad określonych prawnie, jak też według sposobów uznaniowych⁸. Współpraca organów w samorządzie zależy od układu sił politycznych w radzie (sejmiku). Może być ona pomyślna, jeśli organ wykonawczy w gminie ma poparcie większości radnych z dwóch przyczyn. Pierwszą jest przewaga radnych mających te same barwy polityczne co egzekutywa, drugą konieczność zawiązania koalicji partyjnej dla stworzenia większości w radzie. Umowa koalicyjna ma mniejszą efektywność ze względu na wyższy koszt sprawowania władzy⁹ i przebudowę programu wyborczego będącego kompromisem interesów stron koalicji, a dla wyborców – jest nowym produktem politycznym, odbiegającym od pierwotnych preferencji społecznych.

Drugą kwestią dysfunkcji politycznej jest ewidentna kolizja funkcji, a następnie interesów w sytuacji, jeśli organ wykonawczy w gminie pełni jednocześnie kierowniczą rolę w strukturach partyjnych. W ten sposób powstaje kuriozalna sytuacja, gdyż radni znajdują się w niekomfortowym położeniu sprawowania kontroli nad swoim przełożonym po linii partyjnej. Radni i organ wykonawczy w gminie stają się nawzajem swoistymi zakładnikami, bowiem pierwsi bezkrytycznie aprobowują decyzje egzekutywy w zamian za uzyskane korzyści¹⁰. Podobne relacje występują w powiecie i województwie, w których dodatkową dysfunkcją jest łączenie członkostwa w zarządzie z mandatem radnego. Trzecią kwestią jest zaangażowanie w życie polityczne radnych, organu wykonawczego w gminie oraz urzędników. Aktywność polityczna budzi sprzeciw, ponieważ odbywa się to kosztem czasu i wysiłku niezbędnego do zarządzania w samorządzie, za które otrzymują wynagrodzenie.

8 Obserwacja prezydentów dużych miast wskazuje, że można nie uczestniczyć w sesjach rady przez bardzo długi czas, gdy podejmowane są strategiczne decyzje o samorządzie. Prezydenci sprawują jednoosobowo władzę wykonawczą w samorządzie, stąd ich absencja może być usprawiedliwiona w wyjątkowych okolicznościach. Można to traktować jako brak szacunku do mieszkańców i radnych.

9 Umowa koalicyjna pociąga za sobą również podział sprawowania władzy, czyli tworzenia nowych stanowisk i funkcji we władzy, w urzędzie oraz w jednostkach organizacyjnych (jest to wyraz ukrytej korupcji politycznej).

10 Przykładem jest Łódź, gdzie duża część składu rady miejskiej (z koalicji) jest zatrudniona w spółkach komunalnych. W podmiotach tych pracuje również wielu działaczy partyjnych, urzędników i sympatyków aktualnej władzy wykonawczej.

Kolejnym źródłem dysfunkcji jest proces zarządzania w samorządzie, związany też z gospodarowaniem i polityką rozwoju. Efekty funkcjonowania samorządu w Polsce przyniosły zarówno dobre, jak i złe doświadczenia. Nie we wszystkich samorządach wystąpiła wyraźna poprawa warunków bytowych. Tempo pozytywnych zmian było i jest zróżnicowane, o czym przesądza wiele czynników zewnętrznych i tkwiących wewnątrz samorządu. Można sformułować wniosek, że zróżnicowanie warunków życia w jednostkach samorządowych wynika ze zróżnicowania jakości procesów zarządzania publicznego. Jak wykazano wcześniej proces zarządzania kształtowany jest przez organ wykonawczy, który odpowiada za realizację zadań samorządu. Teoretycznie, sprawność działania jest wyższa w gminie zarządzanej jednoosobowo, niż w pozostałych samorządach kierowanych kolegialnie. Elementem rozstrzygającym jest elastyczność i szybkość podejmowania decyzji oraz silne umocowanie prawne organu wykonawczego w gminie¹¹. Dzięki temu wójt, burmistrz, prezydent miasta ma stabilne i korzystne warunki sprawowania władzy – zarządzania.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że najwięcej dysfunkcji występuje w procesie zarządzania, niemniej są one łatwiejsze do wyeliminowania. Głównym czynnikiem sprawczym w gminie jest silne przywództwo (polityczne, społeczne). Od niego bowiem zależy dobór najbliższych współpracowników (w tym ekspertów) oraz urzędników i kierowników jednostek organizacyjnych. Obok zasobów kadrowych, organ wykonawczy może korzystać z szerokiego instrumentarium zarządzania, dostosowanego do specyfiki jednostki samorządowej. Główną rolą zarządzania przez organ wykonawczy jest zdolność do koordynowania wielu działalności branżowych i podmiotów. Szczególnie istotna jest umiejętność współpracy z organem stanowiącym (nawet zdominowanym przez radnych opozycyjnych) i z organami najbliższych gmin oraz umiejętność komunikowania się ze wszystkimi uczestnikami samorządu. Widać z tego, że w usunięciu omawianych dysfunkcji największy wpływ wywiera właśnie organ wykonawczy w gminie. Jego wiedza, doświadczenie, umiejętności i wymienione cechy rzutują na wyższą jakość zarządzania, a tym samym lepsze gospodarowanie i rozwój samorządu. W świetle przytoczonej argumentacji teza 1 wydaje się być wysoce prawdopodobna.

Teza 2 dotyczy ekonomicznego wymiaru samorządu. Potwierdzenie tezy oparte będzie na analizie cech i zasad funkcjonowania samorządu, upodabniających go do podmiotu w sensie gospodarowania. Wymaga to skupienia zainteresowania na elementach, które charakteryzują ekonomiczny wizerunek samorządu. W tym celu niezbędne jest skoncentrowanie uwagi na następujących właściwościach:

- samorząd prowadzi działalność gospodarczą (wykonywanie zadań publicznych – świadczenie usług) w interesie swoich mieszkańców. Precyzuje to przedmiot i cel działalności samorządu w zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców,

¹¹ W powiecie i województwie organ wykonawczy (zarząd) może być w każdej chwili odwołany, jeśli zmieni się układ sił politycznych w organie stanowiącym.

- posiadanie przez samorząd podmiotowości (osobowości prawnej), co pozwala podejmować samodzielne decyzje i uczestniczyć w obrocie gospodarczym,
- podstawą materialną realizacji zadań samorządu są zasoby gospodarcze, obejmujące majątek komunalny, finanse lokalne oraz zasoby pracy. Tak jak w przedsiębiorstwie – należy nimi racjonalnie gospodarować, zgodnie z celem działalności,
- w samorządzie wyodrębnione są organy kierujące (ośrodki władzy) i administracja. Posiadają one dostęp do środków i metod zarządzania, którego sprawność zależy od jakości tych organów i aparatu administracyjnego.

Wymienione komponenty ustroju samorządu są w sensie ogólnym podobne do elementów organizacji przedsiębiorstwa. Jak wcześniej stwierdzono, układ władzy w samorządzie jest bardzo podobny do organów w spółce kapitałowej. W samorządzie mieszkańcy są odpowiednikami udziałowców w spółce, zaś organ stanowiący to rada nadzorcza w spółce, a organ wykonawczy – to zarząd w spółce. Komponenty ustroju samorządu oraz praktyka działania według logiki myślenia ekonomicznego, tworzą umowny schemat podmiotu (*quasi*-przedsiębiorstwa) podejmującego decyzje w zakresie celów i zadań oraz doboru środków realizacyjnych (w tym zasobów). Porównanie samorządu do przedsiębiorstwa tworzy abstrakcyjną strukturę, działającą także według zasad i metod charakterystycznych dla podmiotu gospodarczego. Analiza tego zagadnienia została przeprowadzona w podrozdziałach 3.4 i 5.1 książki. Odnosząc samorząd jako całość do przedsiębiorstwa (spółki), można uznać samorząd za publiczną organizację gospodarczą (wielobranżową i usługową), nastawioną na zaspokajanie potrzeb społecznych. W związku z tym, samorząd działający w formule przedsiębiorstwa prowadzi działalność gospodarczą typu *non-profit*, pozostając nadal w rygorach efektywnościowych.

Innym argumentem dla potwierdzenia tezy badawczej jest ekonomiczny charakter wielu działań, związanych z realizacją zadań własnych oraz przenikanie się w samorządzie procesów gospodarowania i zarządzania. W takim założeniu można przyjąć, że samorząd działa w gospodarce osiągając cele społeczne przez organizowanie i finansowanie procesów świadczenia usług publicznych. Działalność gospodarcza samorządu obejmuje procesy i zjawiska związane z wytwarzaniem dóbr oraz ich podziałem (alokacja). Kolejnym argumentem wyjaśniającym tezę 2 – jest działanie samorządu w dość stałym systemie ekonomicznym i zmiennej polityce rozwoju społeczno-gospodarczego. System ekonomiczny samorządu kształtowany jest przez przepisy prawa i wynika z przyjętych rozwiązań ustrojowych w kraju. Mechanizm systemu określa warunki, strukturę, zasady i instrumenty działania w samorządzie, a jego sprawność jest kluczowa w obliczu zachodzących zmian. Od dłuższego czasu obserwuje się przemieszczanie punktu ciężkości od funkcjonowania samorządu (świadczenie usług) do kształtowania warunków poprawy jakości życia ludności.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia celów samorządu. Na plan pierwszy wysuwa się cel społeczny, a pozostałe cele są jemu podporządkowane. Cele

ekonomiczne stanowią jedynie narzędzie do osiągnięcia celu głównego. Społeczny charakter celu, opisany przez cechy użyteczności publicznej, powoduje trudności w jego pomiarze, bowiem posiada wyraz jakościowy, wskazujący na kierunek i standard działalności samorządu. Podejście przyjmujące samorząd jako swoistą organizację gospodarczą jest pragmatyczne, ponieważ myślenie i motywy działania według zarysowanego modelu stanowią dostateczną inspirację do podejmowania decyzji racjonalnych, w reżimie efektywnościowym.

Szukając analogii, gospodarka samorządu przypomina procesy i zjawiska zachodzące w strukturze spółdzielczej i holdingowej, pod istotnym wpływem użyteczności publicznej rzutującej na specyfikę warunków funkcjonowania samorządu. Można sądzić, że argumenty zawarte w reasumpcji rozdziałów 3–5 oraz w interpretacji bieżącej potwierdzają prawdziwość tezy drugiej.

Teza 3 stanowi wypadkową poprzedniej tezy i podnosi problem efektywności ekonomicznej w gospodarce samorządu. Można mieć wątpliwości, czy zajmowanie się zagadnieniem efektywności w organizacji publicznej działającej nie dla zysku jest uzasadnione? Negatywna odpowiedź daje przyzwolenie na niekontrolowaną działalność gospodarczą, w której mogą wystąpić nieprawidłowości (dysfunkcje) prowadzące do wzrostu kosztów, niegospodarności, marnotrawstwa, a w ostateczności do likwidacji samorządu lub jego jednostki organizacyjnej. Każdy podmiot zajmujący się gospodarowaniem powinien badać (i być badany) racjonalność swojej działalności w aspekcie efektywności. Jednostka samorządowa i wiele jej struktur wykonawczych są jak wykazano przy weryfikacji tezy 2 podmiotami w sensie gospodarowania. W obecnym systemie prawnym dotyczącym samorządu, rygory efektywnościowe zostały słabo wyartykułowane w regulacjach¹². Działanie gospodarcze *non-profit* nie zwalnia kierujących z dbałości o racjonalne wykorzystanie zasobów gospodarczych. Jest to ważne dla praktyki gospodarczej, gdyż abstrahując od wyceny elementów rachunku ekonomicznego, konieczna jest analiza kosztów świadczonych usług komunalnych¹³. W samorządzie problem efektywności jest bardzo skomplikowany z uwagi na podkreślaną już wielopłaszczyznowość i wielorodzajowość działań oraz specyficzne warunki, które ograniczają poziom efektywności ekonomicznej.

Poglądy na efektywność prezentowane w rozdziale 5 różnicują ocenę kształtowania się poziomu efektywności ekonomicznej. Przytaczane stanowiska podają różne argumenty uzasadniające prawdziwość wypowiedzianych sądów. Najczęściej mamy do czynienia z analizą porównawczą samorządu z sektorem prywatnym, z której wyprowadzany jest pogląd, że ten ostatni osiąga przewagę kosztową nad podmiotami komunalnymi. Ocena ta postuluje szybką prywatyzację oraz

12 Zasady działania efektywnego zostały wyszczególnione w ustawach o *finansach publicznych*, *samorządzie gminnym*, *samorządzie powiatowym* i *samorządzie województwa*.

13 W sektorze prywatnym kierującym się kryterium zysku kwestia ta jest prosta, ponieważ stosowane tam metody analityczne potrafią z dużą dokładnością obliczyć relacje efektywnościowe, różniące się jedynie ich wartością.

tworzenie rynków konkurencyjnych. Przeczą temu jednak również badania kwestionujące wyższą efektywność sektora prywatnego, wskazujące na niejednoznaczność wyników. Wydaje się, że w metodyce badania kosztów usług wspólną płaszczyzną oceny komparatywnej, może być jedynie rynek w warunkach konkurencji bezpośredniej.

W **tezie 3** założono, że na poziom efektywności ekonomicznej w samorządzie wpływają istotnie dwa czynniki: specyfika warunków oraz proces zarządzania. Można przyjąć teoretycznie, że elementem najbardziej różnicującym efektywność jest specyfika warunków, która jak wykazano w pkt 5.4 obniża jej poziom. Z kolei wysoka jakość zarządzania (zależna od władzy wykonawczej) może osłabić ujemny wpływ specyfiki, jak też doprowadzić do niskiego poziomu efektywności. W świetle tego można sformułować dwa wnioski. Pierwszy przyjmuje, że z analizy teoretycznej wynika dominacja efektywnościowa sektora prywatnego, która może być korygowana przez władze samorządu, a zwłaszcza jego organ wykonawczy. Drugi wniosek podkreśla, że w świetle celu społecznego samorządu należy zadowolić się bardziej umiarkowaną efektywnością w działalności wewnętrznej (realizacja zadań, funkcjonowanie, dziedziny branżowe) zakładając, że część podejmowanych decyzji będzie *quasi* racjonalnych. Zgodnie z teorią behawioryzmu, w samorządzie można kierować się rozwiązaniami poprawnymi i zadawalającymi, zbliżonymi do racjonalnych.

Poza badanymi czynnikami wpływu, na efektywność wpływają pośrednio jeszcze trzy inne, którymi są: wielkość samorządu, podział administracyjny kraju oraz kadencyjność. Wielkość samorządu (mierzona zwykle liczbą mieszkańców i powierzchnią) jest przyczyną różnicowania efektywności. Wydaje się, że łatwiej osiągnąć wyższą efektywność w małych i w średnich samorządach niż w dużych odznaczających się wyższymi korzyściami skali. Istotną rolę odgrywa większa przejrzystość życia publicznego oraz silniejsza kontrola społeczności lokalnej, której część zna się osobiście. Działalność jawna sprzyja racjonalności i większej partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych. W dużych miastach procesy te pozostają w „cieniu” życia lokalnego, a władze dysponują odpowiednio większym zasobem wiedzy o funkcjonowaniu struktur samorządowych, które zna niewielu mieszkańców.

Dysfunkcje wynikające z podziału administracyjnego kraju (o których była mowa w pkt 2.4), przejawiające się w dużym zróżnicowaniu jednostek samorządowych pod względem ludnościowym i powierzchni, oddziałują pośrednio na efektywność w samorządzie. Mniejsze, a nawet małe jednostki, dysponują bowiem mniejszymi potencjałami rozwoju. Wiele samorządów jest rozdrobnionych, nieposiadających więzi społeczno-ekonomicznych z otoczeniem. Podnoszone postulaty konsolidacji niektórych jednostek w systemie samorządu należy uznać za słuszne z ekonomicznego punktu widzenia. Substytucja konsolidacji przez podejmowanie rozwinętej współpracy poziomej wydaje się być wątpliwa, ze względu na pasywność samorządów w nawiązaniu tego typu aktywności. Utrzymywanie

małych jednostek samorządowych ma jedynie uzasadnienie w historii, tradycji, kulturze, natomiast w dobie cyfryzacji, świadczenie usług komunalnych (głównie administracyjnych) może odbywać się w warunkach szerokiej dostępności (*on-line*). Technologie informacyjno-komunikacyjne mogą zmniejszyć koszty funkcjonowania samorządu (władzy i administracji) i nie stanowią bariery w procesie łączenia niektórych jednostek terytorialnych. Trudności mogą wystąpić w sferze rządzenia, ponieważ godzi to w interesy partykularne polityków (ograniczenie uczestnictwa w sprawowaniu władzy).

Kadencyjność władz samorządu powoduje, iż dąży on do uzyskiwania szybkich efektów, mających znaczenie polityczne (szczególnie pod koniec kadencji). Przykładem mogą być zakończone procesy inwestycyjne – jako dowód skuteczności i kreatywności władz lokalnych oraz atutem w najbliższej kampanii wyborczej. Także w sferze planowania i realizacji inwestycji największe znaczenie ma organ wykonawczy wraz z podległą mu administracją. Może on tolerować niekompetencje urzędników doprowadzających (w świetle małej przejrzystości) do wystąpienia wielu nieprawidłowości ekonomicznych. Skutkiem tego będzie niższa jakość wykonania inwestycji, co wpływa w ostateczności na poziom efektywności ekonomicznej w samorządzie. Specyfika warunków samorządu rzutuje na koszty jego działania, natomiast sposób kierowania nim może w różnym stopniu kształtować poziom efektywności. Z przeprowadzonej analizy wynika, że czynnik pozaekonomiczny (organy samorządu) odgrywa główną rolę w gospodarce samorządu. W samorządzie występują różne aspekty efektywności w zależności od podmiotów decyzyjnych. Politycy będą preferowali rozwiązania zapewniające zdobycie lub utrwalenie władzy (*politics*), zaś administracja – rozwiązania utrzymujące jej znaczenie i ciągłość pracy. Innym punktem widzenia kierują się wykonawcy usług publicznych i mieszkańcy (konsumenci, odbiorcy usług). Pierwsi będą zainteresowani rentownością działalności, drudzy maksymalizacją użyteczności. Mieszkańcy oczekują dostępu do usług, których cena (opłata) będzie kształtować się na racjonalnym poziomie. Dążenie do zbieżności interesów polega na koordynowaniu działań w polityce samorządu w sensie *policy*, czyli formułowaniu celów i określaniu środków ich osiągania. Nasilające się procesy polityczne i upartyjnienie w samorządzie (o których pisano), odzwierciedlają tendencję zawłaszczania *policy* przez *politics*, ze szkodą dla efektywności.

Argumentacja zawarta w pkt 3.4, 5.1, 5.4 oraz reasumpcja w syntezie rozważań (pkt 5.5) są przesłankami przemawiającymi za prawdziwością tezy trzeciej, sugerującej potrzebę badań poznawczych i empirycznych nad efektywnością ekonomiczną w polskim samorządzie.

Piśmiennictwo

- Ackoff R.L., *O system pojęć systemowych*, „Prakseologia” 1973, nr 2.
- Antonowicz D., *Funkcjonowanie sektora publicznego. Brytyjska perspektywa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Bachor W., *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009.
- Bachor W., Ekstowicz B., Grzymała Z., Jeżowski P., Maśloch G., Sadowy M., Zalewski A., *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.
- Bailey S., *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*, Macmillan, Glasgow 1995.
- Bal-Domańska B., Strahl D., *Wykorzystanie paneli modelowych do opisu rozwoju regionalnego w przestrzeni europejskiej*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości nr 9, Wałbrzych 2006.
- Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Barber Benjamin R., *Gdyby burmistrzowie rządzili światem*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2014.
- Barczyk S., *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2010.
- Bartkowiak P., *Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2008.
- Baszyński A., Kańduła S., *Samorząd terytorialny w świetle zawodności rynku i państwa*, [w:] *Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego*, (red.) M. Oliński, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2006.
- Bauer H., *New Public Management i Public Governance*, [w:] *Strategie i instrumenty zarządzania miastem*, Związek Miast Polskich, Poznań 2005.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia*, t. 1, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993.
- Belka M., *W kierunku liberalnego pragmatyzmu*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 22.
- Biegeleisen L.W., *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1931, reprint, Wydawnictwo „Przemiany”, Warszawa 1990.
- Biegeleisen L.W., *Zagadnienia polityki komunalnej*, Wydawnictwo Związku Pracowników Administracji Gminnej Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1928, reprint, Wydawnictwo „Przemiany”, Warszawa 1990.
- Blakely E.J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Library of Social Research, London 1989.
- Bloch H., Tang S.H.K., *Deep Determinants of Economics Growth: Institution, geography and openness to trader*, „Progress in Development Studies” 2004, nr 3.
- Bobińska K., *Konkurencja w brytyjskiej gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4.
- Bobińska K., *Możliwości realizacji usług użyteczności publicznej w procesie wdrażania konkurencji w sektorach infrastrukturalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, z. 1.

- Bokszczanin I., Mirska A., *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Bös D., *Public Enterprise Economics*, North-Holland, Amsterdam 1986.
- Bouckaert G., Auwers T., Van Reeth W., Verhoest K., *Handboek Doelmatigheidsanalyse: prestaties begroten*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel 1997.
- Bovaird T., Löffler E., *Understanding Public Management and Governance*, [w:] *Public Management and Governance*, (red.) T. Bovaird, E. Löffler, London–New York: Routledge 2003.
- Boyne G.A., *Public and Private Management: what's the difference?*, „Journal of Management Studies” 2002, nr 1(39).
- Brol M., *Decentralizacja a efektywność sektora publicznego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3, Wrocław 2008.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wrocław 1998.
- Brol R., *Rozwój miasta*, [w:] *Ekonomia i zarządzanie miastem*, (red.) R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Brol R., *Kryteria delimitacji powiatów*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wrocław 2004.
- Brown J.S., Magel J., *The Only Sustainable Edge: Why Business Strategy Depends on Productive Friction and Dynamic Specialization*, Harvard Business School Press, Boston, may 2005.
- Bujny J., Kudra A., *Połączenie gmin – problemy pojęciowe*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8.
- Burchell R.W., Listokin D., *The Fiscal Impact Assessment Handbook*, The Urban Land Institute, Washington DC 1994.
- Bury P., *Zasadność istnienia samorządowych powiatów i województw w aspekcie finansowym*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI w. Doświadczenia i perspektywy*, cz. I, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu nr 15, Wrocław 2002.
- Byjoch K., Klimek D., *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Chmaj M. (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 2007.
- Clarke M., Stewart J., *Local Government and the Public Service Orientation*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997.
- Clark T.N., Hoffmann-Martinol V. (red.), *The New Political Culture*, Vestview, Boulder, Colorado 1998.
- Czarnecki E., Jakubczyk-Hoviseppa G., *Suomen Kunnallishallinnon Tila 1992 Kuopion Nakokulmasta*, Erillisjulkaisut, Snellmann - Instituutti, Kuopio, Finland 1993, nr 2.
- Czechowski P., *Status prawny przedsiębiorstw i zakładów komunalnych w RFN*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1987.
- Czechowski P., Piątek S., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1991.
- Czerw J., *Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian w wybranych obszarach*, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2014.
- Czyż J., *Małe czy duże, czyli spór o wielkość jednostek*, „Gazeta Administracji i Samorządu” 2014, nr 6.
- Dąmska J., *Zarys historii filozofii greckiej*, Daimonion Instytut Wydawniczy, Lublin 1993.
- Dembiński H., *W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1930, nr 3 i 4, reprint, Wydawnictwo „Przemiany”, Warszawa 1990.

- Dobkowski J., *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002, nr 1.
- Dolewka Z., *Efektywność form organizacyjnych w realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, z. 11, Łódź 2018.
- Dolewka Z., *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477, Wrocław 2017.
- Dolewka Z., *Modernizacja administracji samorządowej w gminach województwa łódzkiego w kontekście norm i standardów międzynarodowych*, (praca doktorska, maszynopis), Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Domański T., *Klienci i akcjonariusze władzy*, „Wspólnota” 1998, nr 45.
- Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- Drago Ronald, *Quel avenir pour les entreprises publiques?*, Cahiers des Sciences Morales et Politiques, Presses Universitaires de France, Paris 2001.
- Drucker Peter F., *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, klasyka biznesu, Rzeczpospolita, Warszawa 2010.
- Dubicki P., Kułyk P., *Proces integracji miasta z gminą wiejską. Przykład Zielonej Góry*, „Studia Miejskie” 2018, t. 32.
- Dworak E., *Rola państwa a proces restrukturyzacji. Teoretyczne uzasadnienie roli państwa w gospodarce*, Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi nr 9, Łódź 2002.
- Drzazga D., Stawasz D., Szydłowski C., *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Dylewski M., Stasik B., *Rola i znaczenie miast na prawach powiatu w realizacji zadań publicznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2012.
- Dziembowski Z., *Infrastruktura jako kategoria ekonomiczna*, „Ekonomista” 1985, nr 4–5.
- Dziembowski Z., *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991.
- Dziembowski Z., *Pojęcie i funkcja gospodarki komunalnej*, [w:] *Gospodarka komunalna i mieszkaniowa i jej rola w społeczno-ekonomicznym rozwoju kraju*, „Monografie i Opracowania” nr 30, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1974.
- Dziembowski Z., Sadowy M., *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Fredouille J.-C.6, *Słownik cywilizacji rzymskiej*, Wydawnictwo „Książnica”, Katowice 2006.
- Frey R., *Infrastrukturpolitik – Möglichkeiten und Grenzen*, „Wirtschaft und Recht” 1971, nr 7.
- Friedman M. i R., *Tyrania status quo*, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec 1997.
- Gadomski M., *Czy estetyka miasta wpływa na jego potencjał gospodarczy*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2017, nr 2.
- Gardawski J., Gilejko L., Siewierski J., Towalski R., *Socjologia gospodarki*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006.
- Gaster L., Squires A., *Providing Quality in the Public Sector: A Practical Approach to Improving Public Services*, Open University Press, London 2003.
- Giedrewicz-Niewińska A., *Bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta – wybrane zagadnienia prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12.
- Gill A., *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11.
- Ginsbert-Geibert A., *Polityka komunalna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1984.
- Głuszczuk D., *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej – problem wyboru formy prawno-organizacyjnej w alternatywnych modelach zarządzania gospodarką komunalną*, [w:] *Gospodarka*

- lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 46, Wrocław 2009.
- Godłów-Legiędź J., *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Akademia Oeconomica, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Goryński J., *Ekonomika budownictwa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1970.
- Goryński J., *Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro*, Wydawnictwo „Omega” Wiedza Powszechna, Warszawa 1974.
- Goryński J., *Urbanizacja, urbanistyka, architektura*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966.
- Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999.
- Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich* (praca zbiorowa), Fundacja Promocji Czystych Technologii, Techco, Łódź 1995.
- Grzymała Z. (red.), *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.
- Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.
- Guziejewska B., *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa 2010.
- Hajdys D., *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
- Hartley J., *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, Public Money and Management, January 2005.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Hirst P., *Democracy and Governance*, [w:] J. Pierre (red.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Graham A. Hodge, *Privatization an International Review of Performance*, Routledge, New York-London 2000
- Hood Ch., *A Public Management for all Seasons?*, „Public Administration” 1991, Vol. 69.
- Hryniewicz J., *Administracja samorządowa – misje, własność i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10.
- Hughes O.E., *Public Management and Administration*, MacMillan Press Ltd., London 1998.
- Hume Ian M., *Polityka cenowa w sektorze użyteczności publicznej*, „Rzeczpospolita”, z 17 września 1993 r.
- Isserman A.M., *Polityka i praktyka rozwoju gospodarczego w USA*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 12.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 1, Liber, Warszawa 1998.
- Kopania J., *Wartości etyczne w społeczeństwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
- Jerzmanowski Z., *Gmina jako holding*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 8.
- Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: Refleksja nad politycznym paradygmatem i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.
- Jessop R., *Różne drogi do rynku (rozmowa)*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 17.
- Jeżewski J. (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995.

- Jeżowski P., Kruszewski J., *Ekonomika i finanse ochrony środowiska*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, (red.) M. Majchrzak i A. Zalewski, „Monografie i Opracowania” nr 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.
- Jeżowski P., *Monopol naturalny a regulacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, „Monografie i Opracowania” nr 381, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1994.
- Jeżowski P., *Taryfy opłat na energetycznym rynku gospodarstw domowych*, „Monografie i Opracowania” nr 337, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1991.
- John P., *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications Ltd, London 2001.
- Jones R., Pendlebury M., *Public Sector Accounting*, Pitman, London 1984.
- Kachniarz M., *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477, Wrocław 2017.
- Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Kachniarz M., *Konsolidacja struktur administracyjnych – teoria i praktyka*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 41, Poznań 2012.
- Kahn A., *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, Vol. I, Cambridge: The MIT Press 1988.
- Kamiński Antoni Z., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Wydawnictwo TRIO, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Kapur D., *Wyboista droga do dobrego rządzenia*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 9.
- Karbownik B., Kula G., *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*. Materiały i Studia, z. 242, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Karnaszewski P., *Czym przyciągnąć biznes*, [w:] *Miasta przyjazne dla biznesu, Kongres Regionów*, „Forbes”, Wrocław 2017.
- Kaufmann D.F.L., Mastruzzi M., *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*, World Bank, Washington D.C. 2004.
- Kieżun W., *O kosztach administracji*, „Master Business of Administration” 2004, nr 1.
- Kisiel R., *Podstawowa charakterystyka publicznych jednostek lokalnych w USA*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 11.
- Kjaer A.M., *Rządzenie*, Key Concepts, SIC!, Warszawa 2009.
- Klaassen Leo H., *Myśl i praktyka ekonomiczna a przestrzeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.
- Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, (red.) F. Kuźnik, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Katowice 1996.
- Kopania J., *Wartości etyczne w społeczeństwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
- Kogut-Jaworska M., *Świadczenie usług komunalnych w kontekście zagrożeń negatywną konsekwencją w gospodarce lokalnej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 32, Poznań 2010.
- Kopańska J., *Przedmiot i podmiot działania samorządu terytorialnego*, „Ekonomia” 2001, nr 1.
- Korenik S., *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Korenik S., *Rola małej i średniej przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym (rozwiązania funkcjonujące w Polsce)*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 860, Wrocław 2000.
- Kornai J., *Anti-Equilibrium*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Kosiński M., *Kryteria oceny racjonalności działania administracji publicznej*, [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, E. Jasiuk, G.P. Maj, K. Sikora, S. Wrzosek, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2013.

- Kosikowski C., *Działalność gospodarcza gmin*, Wydawnictwo Era, Białystok 1992.
- Kostera M., *Podstawy organizacji zarządzania*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 1998.
- Kotulski M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Kowalik J., *Wybrani w wyborach bezpośrednich*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6.
- Kozłowski Andrzej J., *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2001.
- Kozłowski Andrzej J., *Samorząd terytorialny w Polsce. Historia, ustrój, finanse, zarządzanie*, Soft Vision, Oficyna Wydawnicza, Szczecin 1997.
- Kozuń-Cieślak G., *Teoretyczne koncepcje decentralizacji i delegowania kompetencji we współczesnych nurtach ekonomii*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.
- Koźmiński Andrzej K., *Przedsiębiorcze państwo?*, „Ekonomista” 2014, nr 2.
- Krzeczowski K., *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3.
- Kuchciński J., *Klasyfikacje i definicje samorządu gospodarczego w Polsce w świetle literatury i ustawodawstwa (1918–1939)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, t. X.
- Kula G., *Samorząd terytorialny dobrem publicznym – problem percepcji*, [w:] *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, (red.) J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kulesza M., *Czas na profesjonalizację rządu*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 9.
- Kulesza M., *Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8.
- Kuźnik F., *Polityka rozwoju i zarządzania usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, PAN, KPZK, Studia t. CXLIII, Warszawa 2012.
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., *Final report: Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*, European Commission, Brussels 2015.
- Leibenstein H., *Allocative Efficiency vs. “X-Efficiency”*, „The American Economic Review” Vol. 56, No. 3, (Jun., 1966).
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Lippi A., Tsekos Theodore N., (red.), *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe*, [w:] *Governance and Public Management*, Palgrave Macmillan 2019.
- Maciejewski T., *Historia administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Magel J., Brown J.S., *The Only Sustainable Edge: Why Business Strategy Depends on Productive Friction and Dynamic Specialization*, Harvard Business School Press, Boston, may 2005.
- Malinowska M., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr*, Gdańsk 2002.
- Marczak P., *Gawędy o miastach*, Agencja Wydawnicza Egros, Warszawa 2006.
- Markowski T., *Rozwój lokalny i regionalny – laissez faire’yzm czy interwencjonizm*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Maśloch G., Sierak J. (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.
- Mataśka K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 243.
- Mazur S., *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
- Mażewski L., *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Jak skończyć z fikcją*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 34.
- Meyer M., *Herbert Simon i jego idea ograniczonej racjonalności*, „Decyzje” 2007, nr 7.
- Miszcuk A., Miszcuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Morisson D., *Rozwój gospodarczy. Strategiczne podejście do zarządzania gminą*, USAID, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1997.

- Neyroud P., *Public Participation in Policing*, Institute for Public Policy Research, London 2001.
- Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Norton D.P., Kaplan R.S., *Putting the Balanced Score Card to Work*, „Harvard Business Review” 1993, nr 5.
- Nowak Maciej J., *Zadania wójta w gminie*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2013, nr 10.
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik Socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń 2002.
- Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- Osborne D., *Regenerator* (rozmowa), „Polityka” 2005, nr 47.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.
- Pająk K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Parysek Jerzy J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2001.
- Patrzalek L., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Patrzalek L. (red.), *Lokalne inicjatywy w sferze rozwoju gospodarczego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994.
- Piasecki Andrzej K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Peter-Bombik K., *Wybrane aspekty zarządzania działalnością inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 21, Szczecin 2008.
- Piątek S., *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 8.
- Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Materiały i Studia, nr 59, Instytut Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Warszawa 1986.
- Piątek S., *Publiczne służby techniczne w rozwiniętych krajach kapitalistycznych*, „Organizacja i Kierownictwo” 1982, nr 3–4.
- Piekara A., Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992.
- Pieśniarczyk P., *Historia*, Agencja „Benkowski”, Białystok 1996.
- Piotrowicz A., *Czynniki określające strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2002, nr 3.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Podgórnjak A., *Modele ustroju samorządu terytorialnego Republiki Federalnej Niemiec*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wrocław 2004.
- Podgórnjak-Krzykacz A., *Analiza wykorzystania form prawno-organizacyjnych współpracy między samorządowej w gminach – porównania międzyregionalne*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, z. 4, Łódź 2016.
- Poniatowicz M., *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Przygodzka R., Łajewski M., *Modele świadczenia usług komunalnych a kondycja finansowa gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, Rzeszów 2018, nr 56.
- Przywojska J., *Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym. Implikacje dla samorządowej polityki społecznej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, t. 17, z. 4, Łódź 2016.
- Purgat A., Reszel R., *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Poznań–Zielona Góra 1997.

- Rabska T., *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12.
- Radwan A., *Skarbnik przez radę (nie)chroniony* (rozmowa), „Gazeta Prawna.pl” z 30 listopada 2017 r.
- Rees R., *Public Enterprise Economics*, Philip Allan Publishers Ltd., The Camelot Press, Southampton 1984.
- Regulski J., *25 lat temu*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 2.
- Regulski J., *Polityk czy menedżer?*, „Rzeczpospolita” 2008, nr 11.
- Regulski J., *Ustrój samorządu w postulatach 1989 roku*, [w:] *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
- Regulski J. (red.), *Szanse i bariery rozwoju samorządności*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.
- Rhodes R.A.W., *The New Governance: Governing without Government*, [w:] *Organizing Government*, (red.) G. Boyne, R. Ashworth, T.I. Sage, Los Angeles, London, New Delhi 2010.
- Robbins S.P., *Organization Theory the Structure and Design of Organizations*, Prentice – Hall, New Jersey 1983.
- Roberts N.C.: *Organizational Configurations: Four Approaches to Public Sector Management*, [w:] J.L. Brudney, L.J. Jr. O’Toole, H.G. Rainey, *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice*, Georgetown University Press, Georgetown 2000.
- Rogowska M., *Polityka rozwoju lokalnego – zarys nowych koncepcji*, „Biblioteka Regionalisty”, Wrocław 2011, nr 11.
- Romaniuk K., *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Odbitka: Kwartalnik Statystyczny Rok 1933, Warszawa 1933.
- Romaniuk K., *Założenia i zasady projektu ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych*, „Biuletyn Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego” 1938, nr 4.
- Romański R., *Lokalna samorządność*, „Rzeczpospolita” z 4 lipca 1997 r.
- Rowan J., Pendlebury M., *Public Sector Accounting*, Pitman, London 1984.
- Rutkowski M., *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysy*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3.
- Sadowy M., *Infrastruktura komunalna jako czynnik rozwoju miast polskich*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1988.
- Sadowy M., Piątek St., (red.), *Prawo przedsiębiorstw państwowych*, Instytut Wydawnictw Związków Zawodowych, Warszawa 1986.
- Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1992.
- Schick A., *Państwo sprawne*, „Służba Cywilna” 2004, nr 8.
- Schöler G., Walther C., *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*, The World Bank, Bartelsmann Foundation 2003.
- Sierak J., *Komunalna luka infrastrukturalna a możliwości budżetowe gmin w jej ograniczaniu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2019.
- Sierak J., *Zakres i formy działalności gospodarczej gmin w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, (red.) Z. Dziembowski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 1994, nr 381.
- Simon H.A., *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.
- Sokołowicz M., *Miejskie dobra wspólne (commons) z perspektywy ekonomii miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 4.

- Soos G., *Indicators of Local Democratic Governance Project. Concept and Hypothesis*, Tocqueville Research Center, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest 2001.
- Stahl M., *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991.
- Stahl M. (red.), *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991.
- Stahl M., Olejniczak-Szałowska E., *Samorząd terytorialny, Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994.
- Staniek Z., *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2017.
- Starosta P., *Spółeczny potencjał odrodzenia miast przemysłowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Stiglitz Joseph E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stocker G., *Theories of Local Government and Politics*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997.
- Stocker G., *Was local governance such a good idea? A global comparative perspective*, „Public Administration” 2011, vol. 89, no. 1.
- Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Swianiewicz P., *Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8.
- Swianiewicz P., *Dlaczego polityki lokalne są różne?*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 5.
- Swianiewicz P., *Ile kosztują usługi komunalne?*, „Wspólnota” 1995, nr 48.
- Swianiewicz P., *Kto rządzi gminą? Teorie lokalne władzy politycznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Swianiewicz P., *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4.
- Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009.
- Swianiewicz P., *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 29–35.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne?*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6.
- Szablewski A., *Instytucja koncesjonowania w sferze infrastrukturalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991.
- Szablewski Andrzej T., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako przedmiot badań*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 1990, nr 106.
- Szablewski Andrzej T., *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*, „Ekonomista” 1992, nr 3.
- Szahraj A., Jakubowski N., *Filozofia polityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 147.
- Szarzec K., *Państwo w gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Szewczuk A., Szaja M., *Samorząd lokalny jako dobro publiczne – teoria a pragmatyka*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 21, Szczecin 2008.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.

- Szreniawski J., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994.
- Szreniawski J., *Wprowadzenie do nauki administracji*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1996.
- Szydłowski C., *Administracja publiczna, specyfika działań organizacyjnych*, [w:] D. Drzazga, C. Szydłowski, D. Stawasz, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Śniecikowski W., *Szkice o samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Pastłęk 1996.
- Tiebout Ch., *A Pure Theory of Local Expenditure*, „Journal of Political Economy” 1956, t. 64.
- Toczyski W., *Gospodarka wspólnotowa*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4.
- Tomczak P., *Samorządność to ogromny potencjał*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2014, nr 2.
- Tomkiewicz J., *Jak mierzyć efektywność usług publicznych?*, „Master of Business Administration” 2003, nr 1.
- Travers T., *Local government's role in promoting economic growth: removing unnecessary barriers to success*, Local Government Association, London, UK 2012, s. 31.
- Urbański K., *Ranking: Miasta przyjazne dla biznesu, Kongres Regionów*, „Forbes”, Wrocław 2017.
- Vickers J., Yarrow G., *Privatisation An Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge 1988.
- Von Mohl R., *Encyklopedia Umiejętności Politycznych*, LIBER, Warszawa 2003.
- Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 1997.
- Wasiak A., *Przekształcenia i prywatyzacja w usługach komunalnych*, Ekspertyzy i Opracowania nr 48, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018.
- Weiss E., *Efektywność ekonomiczna a funkcjonowanie samorządów terytorialnych w teorii ekonomii*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 939, Wrocław 2002.
- Wilkin J. (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Witkowski C., *Słownik Pojęć Historycznych*, Wydawnictwo Videograf II, Katowice 2008.
- Włoszczowski S., *O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3.
- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Wojciechowski E., Wojciechowski M., *Koszt funkcjonowania władzy i administracji publicznej*, [w:] *Konkurencyjność i innowacyjność regionów w warunkach globalizacji i metropolizacji przestrzeni*, (red.) J. Kot, Akademia Świętokrzyska, Kielce 2007.
- Wojciechowski E., Wojciechowski M., *Teoretyczne podstawy oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, Rzeszów 2018, nr 56.
- Wojciechowski M., *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014.
- Wojciechowski M., *Spółki komunalne. Forma przedsiębiorczości lokalnej*, [w:] *Finansowe i organizacyjne aspekty kooperacji nauki i lokalnej przedsiębiorczości – wymiar teoretyczny i praktyczny*, cz. 2 „Zarządzanie i Przedsiębiorczość” t. 19, Łódź 2018.
- Wojciechowski M., *Struktura władzy w samorządzie terytorialnym. Hierarchia – konkurencja – partnerstwo?*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477, Wrocław 2017.
- Wojciszke B., *Psychologia władzy*, „Nauka” 2011, nr 2.
- Wollmann H., Kopric I., Marcou G., *Public and Social Services in Europe, From Public and Municipal to Private Provision*, Palgrave MacMillan, London 2016.

- Woźniak M., *Sprawdzone od stu lat*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 38–39.
- Woźniak M., *Status „public utility”*, „Gazeta Samorządowa” 1991, nr 1.
- Wójcik M., *Tożsamość lokalna mieszkańców małych miast w obrębie Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Łódzka metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej*, (red.), A. Suliborski, Z. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Wysocki S., *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Zalewski A., *Czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy?*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 3, Wrocław 2008.
- Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, (red.) M. Majchrzak, A. Zalewski, „Monografie i Opracowania”, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.
- Zalewski A., *Konkurencja między jednostkami terytorialnymi a efektywność gospodarki*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1124, Wrocław 2006.
- Zalewski A., *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1161, Wrocław 2007.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
- Zalewski A., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej*, [w:] *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, „Monografie i Opracowania” nr 381 Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1994.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
- Zell Z., *Nie ma samorządności bez odpowiedzialności*, „Wspólnota” 2000, nr 7.
- Ziemba A., Wojniłko J., *Niesprawności rynku*, [w:] *Teoria i praktyka zarządzania*, (red.) R. Pajda, W. Waszkielewicz, Kraków 2000.
- Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2.

Raporty i opracowania

- European Commission, *White Papers of the European Union on Good Governance*, Brussels 2001.
- Forum od – nowa, *Samorząd 3.0*, raport, Warszawa 2013.
- Hausner J., (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, t. 1 i 2, Kraków 2013, 2014.
- Kolińska Xenia, *Qaramel najstarsze miasto świata. Skarby sprzed 13 tysięcy lat*, strona internetowa: <https://www.national-geographic.pl/historia/qaramel-najstarsze-miasto-swiata?page=3#article-content> [dostęp: 12 grudnia 2019 r.].
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa 2012.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Informacja o wynikach kontroli, Warszawa 2015.
- Raport CURULIS, *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce*, 2014, dokument elektroniczny: <https://www.curulis.pl/pliki/wiedza/20141030raportspolkikomunalnev13.pdf>, [dostęp: 16 lutego 2018 r.].

- Raport Doing Bussines 2020*, strona internetowa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf> [dostęp: 20 maja 2020 r.].
- Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, Raport Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 5.
- Stępień J., wypowiedź o problemach samorządu terytorialnego, strona internetowa: www.samorząd.pap.pl/palio/html.run [dostęp: 4 marca 2015 r.].
- Unia Metropolii Polskich, *System Analiz Samorządowych*, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1998.
- Wojciechowski E., (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Raport, Łódź 2014.

Regulacje prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.* (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. (Dz. U. R.P. Nr 113, poz. 937).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 295).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1526).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 711).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 712).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1282).
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1528).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 194).
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1664).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 920).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1668).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (tekst jednolity: Dz. U. 2019 r., poz. 1429).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 506 ze zm.).

Wykaz rysunków i tabel

Rysunek 1. Części składowe samorządu terytorialnego	34
Rysunek 2. Cykl polityczny i zarządzania w funkcjonowaniu gminy	75
Tabela 1. Podstawowe wymiary samorządu terytorialnego	33
Tabela 2. Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–2020	40
Tabela 3. Liczba ludności według kryterium podziału gmin w Polsce w latach 2000–2019	41
Tabela 4. Przeciętna wielkość jednostki terytorialnej w Polsce (w osobach)	41
Tabela 5. Dysfunkcje w gospodarce samorządu terytorialnego	125

Aneks

Geneza samorządu

Można stwierdzić, że początki samorządności lokalnej tkwią w „udomowieniu” zbiorowości ludzkich¹. Życie w zorganizowanej grupie dawało poczucie bezpieczeństwa i dostępu do pożywienia, stwarzając warunki do rozwoju. Według odkryć polskich archeologów najstarszym osiedlem było Qaramel², które istniało prawdopodobnie w XI i X tysiącleciu p.n.e. (przed neolitem), na obszarze dzisiejszej Syrii. Jego mieszkańcy stworzyli już wtedy wysoce zaawansowaną kulturę. Ślady osadnictwa pochodzące z VIII tysiąclecia p.n.e. znaleziono też na terenie ówczesnej Mezopotamii (osady zbudowane były z palonej gliny na planie koła). Część osad rolniczych rozrastała się, przekształcając powoli w organizmy miejskie oraz w miasta. Pierwsze osady i miasta zorganizowane społecznie powstawały zwykle w najbardziej sprzyjających miejscach (położenie nad wodą, przy rzekach, w warunkach ciepłego klimatu). Taka lokalizacja pozwalała na budowę systemów irygacyjnych, zapewniających równowagę w gospodarce wodnej. W dziejach ludzkości, duże miasta – państwa pojawiły się prawdopodobnie kilka tysięcy lat p.n.e. (młodsza epoka kamienia). Najwcześniejszą zapewne cywilizacją (na terenach Bliskiego Wschodu) była cywilizacja sumeryjska, która rodziła się w Mezopotamii, między Eufratem i Tygrysem (dzisiejszy Irak) ok. roku 3000 p.n.e. Sumerowie ok. 3,5 tys. p.n.e. na śladzie pierwszych osad utworzyli system miast³. Doniosłą rolę odgrywały systemy irygacyjne, doprowadzające wodę Eufratu i Tygrysu, powodując rozkwit rolnictwa i handlu. Sumerowie nie zdołali jednak stworzyć jednolitego państwa, lecz wiele miast – państw, konkurujących ze sobą.

1. Poznanie tajników wytopu rud metali zwiększyło ogromnie możliwości zastosowań w działalności wytwórczej, tworząc lepsze i sprawniejsze narzędzia pracy. Stałe osiedla pojawiły się w epoce neolitu (młodsza epoka kamienia). Epoka neolitu trwała na Bliskim wschodzie w okresie 10 tys. – 5 tys. p.n.e., w Grecji 6 tys. a 3,1 tys. p.n.e., zaś na ziemiach polskich w okresie 4,5 tys. – 1850 p.n.e. Członkowie wspólnot miejskich posiadali umiejętności praktycznej uprawy ziemi, hodowli zwierząt, melioracji, sztuki zakładania miast, budowy świątyń i pałaców.
2. Xenia Kolińska, *Qaramel najstarsze miasto świata. Skarby sprzed 13 tysięcy lat*, 2009, <https://www.national-geographic.pl/historia/qaramel-najstarsze-miasto-swiate?page=3#article-content> [dostęp: 12 grudnia 2019 r.].
3. Najbardziej znanymi miastami były: Ur, Urug, Lagasz, Nippur, Umma i Erid.

Między VIII a VI w. p.n.e. nasiliły się procesy wędrówki ludów (wielka kolonizacja), pobudzająca zakładanie miast, na obszarach zamieszkałych przez niegrecką ludność. W starożytnej Grecji cechą specyficzną było powstanie wspólnot terytorialnych o charakterze polityczno-gospodarczym, zwanych *polis* (miasta – państwa). Wspólnoty obejmowały miasto wraz z przyległym obszarem. Wyznacznikiem *polis* były:

- wspólnota obywateli (polityczna, wojskowa i religijna),
- rozwój dyskusji i debat publicznych,
- wspólne podejmowanie decyzji politycznych.

Centralnym miejscem rozpatrywania spraw politycznych (zebrań) był plac – *agora*. Typowe instytucje (organy) *polis* obejmowały zgromadzenie, radę i urzędników. Najwyższą władzę w *polis* ateńskim stanowiło zgromadzenie ludowe (eklezja), obejmujące wszystkich mieszkańców posiadających prawa obywatelskie (z wyjątkiem kobiet). Radę, początkowo Czteryestu, potem za Klejstenesa Pięciuset (*bule*) wybierało zgromadzenie. Władzę administracyjną tworzyło 70 urzędników, z których 60 losowano, a 10 wybierano (*stratedzy*). Ustrój ateński *polis* był demokracją bezpośrednią, gdzie wszyscy uprawnieni mogli wprost decydować o sprawach państwa. Okresem szczytowym demokracji bezpośredniej były lata działalności Peryklesa (462–429 r. p.n.e.). Od tego czasu następuje kryzys demokracji ateńskiej, zwieńczony wojną między Atenami a Spartą o hegemonię. W V w. p.n.e. (okres klasyczny) powstało wiele miast, budynków i obiektów użyteczności publicznej, których świetność przetrwała do dziś.

Imperium rzymskie wywodzi się z miasta Rzym (Roma), założonego prawdopodobnie w 753 p.n.e. z połączenia wsi i osad leżących na siedmiu wzgórzach w dolinie rzeki Tyber. Jeszcze do V. w. p.n.e. Rzym był miastem prowincjonalnym, prowadzącym agresywną politykę wobec sąsiadów. Początkowo Rzymem zarządzili królowie, do 620 r. p.n.e. łatyńscy, potem etruscy. Obok króla istniał senat (rada) oraz zgromadzenie obywateli, w którym uczestniczyli początkowo patrycjusze, a następnie pozostali obywatele – plebejusze. Prawa stawały się funkcją posiadanego cenzusu majątkowego. W okresie republiki w miastach działały trzy organy władzy, zgromadzenie ludowe (*comitia*), senat (*curia*) złożony ze 100 dekurionów oraz urzędnicy (*magistratus*)⁴. Instytucja urzędów była charakterystyczna dla ustroju republikańskiego, których oryginalność polegała na kolegiałości, rocznej kadencji, obieralności, wykonywaniu pracy bez zapłaty i hierarchii. Wybrany urzędnik był nieusuwalny, ale niechroniony immunitetem⁵.

W schyłkowym okresie republiki następował upadek znaczenia instytucji publicznych, w wyniku wzrostu roli wojska i dowódców, nieodpłatnego piastowania

4 Urzędy republikańskie przetrwały do czasów cesarstwa, lecz ich rola została bardzo ograniczona, a wiele funkcji przeniesiono na funkcjonariuszy w służbie cesarza, osłabiając ich wybieralność.

5 Jean-Claude Fredouille, *Słownik cywilizacji rzymskiej*, Wydawnictwo Książnica, Katowice 2006, s. 299.

urzędów oraz nieprzystosowania instytucji miasta – państwa do potrzeb rodzącego się imperium. Kolejne porozumienia wodzów (I i II triumwirat) doprowadziły do wojny domowej, a następnie wprowadzenia cesarstwa w nowej formie rządów – pryncypatu. Była to władza absolutna z pozorami republiki, trwająca do 284 r. n.e. Od tego momentu Dioklecjan wprowadził kolejną formę rządów zwaną dominatem, który pogłębiał autorytaryzm cesarza (był ponad prawem). Imperium rzymskie obejmowało teren Italii na czele z Rzymem oraz prowincje, którymi rządził rzymski urzędnik – namiestnik.

Powracając do Rzymu, jego rozwój przebiegał z różnym natężeniem. W centrum miasta powstał rynek – forum pełniący podobną rolę jak grecka agora. Wokół rynku budowano świątynie, urzędy publiczne i budynki (bazyliki), w których sądzono i handlowano. Coraz liczniejsze stawały się budowle użyteczności publicznej (amfiteatry, cyrki, termy). Teren miasta został osuszony, a znaczącym urządzeniem sanitarnym było wykopanie rowu melioracyjnego (*Cloaca Maxima*). Doniosłym osiągnięciem sztuki inżynierskiej były akwedukty (wodociągi) doprowadzające mostami wodę do miasta z oddalonych źródeł⁶. Budowano również kanały mające znaczenie komunikacyjne i sanitarne oraz drogi, które poza znaczeniem wojskowym ułatwiała przemieszczanie się i rozwój handlu. Najstarsza droga *Via Appia* (z Rzymu do Kapui) przetrwała do dziś. Na ogół centra również innych miast otoczone były kolumnadą wraz z budynkami użyteczności publicznej.

Miasto zwane *Urbs* (pochodzenie etruskie) było synonimem Rzymu jako Miasta, a potem stolicy imperium. *Urbs* oznaczało część miasta w obrębie murów obronnych, miało wyraz urbanistyczny oraz charakter religijny. Miasta tworzone poza Rzymem wzorowały się na zasadach wypracowanych w stolicy Italii. Przy zakładaniu miasta przestrzegano określonej procedury stanowiącej rytuał. Gmina rzymska (miasto Rzym) z okresu cesarstwa składała się z *urbs* (miasta głównego o pow. ok. 18 km², w granicach murów oraz obszaru przedmieścia o pow. ok. 232 km²), które zamieszkiwało ok. 1,2 mln obywateli⁷. Na terenie Italii, w I w. przed Chrystusem, wszystkie miasta uzyskały status *municipium*⁸. Ekspansja i podboje Rzymian powodowały zakładanie osad zwanych koloniami lub *municipiami* (były początkowo siedzibami baz wojskowych). Kolonie były też miastami zakładanymi od podstaw na obszarze podbitym i przyłączonym do Rzymu. Obowiązywały je takie same procedury jak przy zakładaniu miasta. Po 212 r. n.e. (edykt Karakalli) *municipiami* stały się wszystkie miasta w prowincjach.

Miasta w prowincjach miały swojego patrona, który reprezentował i bronił ich interesów w Rzymie. *Municipia* jako miasta stopniowo uzyskiwały szczególnie przywilej – statut. Określał on pełną *civitas*, czyli obywatelstwo rzymskie. *Civitas* dawały przywileje w postaci prawa głosowania i ubiegania się o urząd pełnoprawny, lecz

6 Świadectwem długowieczności i trwałości efektów sztuki rzymskiej jest fakt, że niektóre z akweduktów funkcjonują do dziś.

7 Jean-Claude Fredouille, *Słownik cywilizacji rzymskiej...*, s. 299,

8 Słowo to oznacza inaczej udział w obciążeniach wojskowych i militarnych.

jednocześnie przynosiły obowiązki w postaci: pełnienia służby wojskowej i płacenia podatków. Statuty przyznawane przez Rzym miastom Italii i prowincjom, dawały im różną autonomię. Miasta niepodległe miały pełną, własną konstytucję (*lex civitatis*), miasta wolne nie wymagały stacjonowania wojska i urzędników rzymskich. Z kolei miasta sfederowane posiadały niekompletne prawo obywatelstwa, bez prawa głosowania, mimo zachowania pewnej autonomii administracyjnej. Rzym przyznawał utworzonym miastom statuty, z których niektóre nadawały obywatelstwo rzymskie związane z przysługującymi prawami politycznymi.

Od początku, cechą samorządu (komuny) był jego immanentny związek z obszarem działania. Świadczenie usług zaspokajających wspólne potrzeby stanowiło o jego lokalności w wymiarze miejscowym i ponadmiejscowym, gdy zachodziła taka konieczność. Rodowód samorządu lokalnego (jak zaznaczono) wiązał się z miastem – państwem wykształconym w rezultacie długiego procesu rozwoju cywilizacyjnego, opartego na podziale pracy. Nie wszystkie jednak miasta były kolebką samorządu. Miasta starożytne odznaczały się wprawdzie wysoką koncentracją ludności, lecz nie wykształciły w pełni organów samorządowych, ze względu na zcentralizowany sposób rządzenia państwem, mimo istnienia (w pewnym czasie) porządku demokratycznego i prawnego⁹. Jedne stanowiły skupione i zamknięte organizmy polityczno-gospodarcze (miasta–państwa), inne tworzyły sieć osadniczą o szerszym wymiarze przestrzennym państwa.

Bardziej rozwinięta instytucja samorządu lokalnego sięga miast średniowiecznych, kiedy następował rozwój systemu feudalnego, opartego na podziale własności ziemi na zwierzchnią i użytkową. Już we wczesnym okresie średniowiecza zaznaczyły się procesy przemieszczania się ludności w Europie oraz procesy powstawania, odradzania i rozwoju życia miejskiego. Przesłankami tych procesów był postęp techniczny w rolnictwie, pozwalający wygospodarować nadwyżki żywności oraz rozwój produkcji rzemieślniczej. W okresie VIII–XI w. odbywała się ekspansja Normanów, a w jej wyniku powstawały nowe organizmy państwowe (w tym państwa skandynawskie), w których podstawową jednostką była gmina. W średniowieczu miasta odgrywały doniosłą rolę, bowiem zapewniały warunki bezpieczeństwa oraz przez handel, usługi i rzemiosło przyczyniały się do rozwoju gospodarczego. Wiele miast zaczęło prowadzić własną politykę zagraniczną, wypowiadając nawet wojny. Znało się powiedzenie, że *historia ówczesnych państw to w istocie historia miast*¹⁰.

9 Np. greckie miasta – *polis*, czy miasta rzymskie w okresie republiki. Podstawowymi urządzeniami przestrzeni publicznej w miastach starożytnych była agora (Grecja) i forum (Rzym). Były to rynki (place), gdzie mieszkańcy zbierali się w celu omówienia najważniejszych spraw dotyczących wspólnoty miejskiej. Warto wspomnieć o okręgu (*civitas*) jako jednostce zarządu lokalnego w Cesarstwie Rzymskim w okresie pryncypatu, który obejmował miasto wraz z otaczającym obszarem. Narzuca się tutaj analogia do polskiej gminy mieszanej (miejsko-wiejskiej).

10 Część wywodów dotyczących procesu kształtowania się samorządu terytorialnego w średniowieczu oparto na publikacji P. Marcza, *Gawędy o miastach*, Agencja Wydawnicza Egros, Warszawa 2006.

Do początków średniowiecza miasta powstawały przy dawnych ośrodkach rzymskich, przy grodach obronnych, ośrodkach kościelnych, w miejscach wymiany handlowej, przy siedzibach możnowładców, w dogodnych miejscach (wybrzeże morskie, rzeki, skrzyżowania dróg, ośrodki kultu religijnego). Szczególną rolę w rozwoju miast odgrywało mieszczaństwo, uzyskujące coraz większe prawa i przywileje. Stan mieszczański formował się dzięki umowom, zawieranim z grupą feudałów, w tym przywilejom lokacyjnym. Organizowanie i powstawanie nowych miast odbywało się na podstawie określonego prawa (lokacji). Przywileje lokacyjne wpływały na rozwój stanu mieszczańskiego, obejmującego zamożnych kupców, bankierów i rzemieślników oraz urzędników (patrycjat), drobnych kupców, handlarzy, rzemieślników częściowo dopuszczanych do władz (pospólstwo) i biedniejszą część: pracowników najemnych, służbę, czeladź, pozbawioną praw miejskich (plebs). Miasta prowadziły własną politykę dbając o swoje interesy i negocjując przywileje z królem.

W okresie wczesnego średniowiecza, samorząd miejski łączono z gminą, pojmowaną jako wspólnotę określonego terytorium (wraz z ludnością tam zamieszkałą). Samorząd był niekiedy traktowany jako swoiste *państwo w państwie*¹¹. Wiele miast europejskich sięgało do organizacji miast włoskich i flandryjskich. Istnieje też pogląd, że miasta włoskie i komuna są tworam, które wyłoniły się z korzenia niemieckiego. Wyrażana jest też opinia, iż to w Holandii wyrósł samorząd miejski, a w Szwajcarii wiejski¹². W Anglii ukształtowały się rozwiązania odmienne od kontynentalnych (określane jako model monistyczny). Monizm angielski polegał na dominacji w terenie, administracji samorządowej. Już w Brytanii w czasach panowania Kanuta I Wielkiego (1016–1035) podstawową jednostką organizacyjną była gmina. Podstawą administracji lokalnej była instytucja samorządu, posiadająca osobowość prawną (powstanie samorządu datuje się od XIII w.). Pracami w samorządzie miejskim kierował obieralny urzędnik – mer (*mayor*) pochodzący z patrycjatu. Pomocą służyła mu sprawna administracja komunalna. Istotną rolę odgrywał najniższy szczebel samorządności – parafie (*parish*) łączące w sobie funkcje administracyjne i kościelne. W Anglii przedstawiciele uprzywilejowanych miast zasiadali w Izbie Gmin. Od XIII w. miasta angielskie uzyskały ograniczoną osobowość prawną i musiały płacić panu, roczny czynsz. Nie występowało odrębne sądownictwo miejskie. Między szlachtą a mieszczaństwem nie zaznaczały się nadmierne różnice. Tworzone były również jednostki zwane hrabstwami – miastami (*county – borough*).

W Niemczech występowało zróżnicowanie prawa według stanów. Obok prawa kanonicznego, ziemskiego, dworskiego i lennego, istniało prawo miejskie dla mieszczan (*Stadtrecht*). Znana była zasada *Stadtluft macht frei* (powietrze miejskie

11 Jako przykład można wskazać komunę miejską w Bolonii (1200), czy konsulat – *communitas* we Florencji (1081).

12 M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 6.

daje wolność¹³. Stan mieszczański w feudalizmie ukształtował się wraz z rozwojem miast i obejmował patrycjat, pospólstwo i plebs (biedotę miejską). W Niemczech od XI w., w organizacji miast zaczęła pojawiać się odmiana systemu konsularnego. Tłem dla miast niemieckich był rozpad cesarstwa niemieckiego od 1125 r. oraz czas Wielkiego Bezkrólewia (1254–1273). Cesarstwo Niemieckie rozpadło się na długo na wiele niezależnych księstw i państweczek. Do XIII w. władzę w mieście posiadał wójt lub sołtys, stojący na czele ławy. Od połowy XIII w. istniała już rada miejska (złożona z rajców) na czele z burmistrzem, który wspólnie z ławnikami sprawował rządy. Miasta niemieckie należały do trzech grup: miast cesarskich (Frankfurt, Norymberga, Lubeka), miast biskupich (Magdeburg, Kolonia) i miast krajowych (Lipsk, Berlin).

We Francji w okresie XI–XIII w. ukształtowały się miasta o ustroju komunalnym (północ) i o ustroju konsularnym (południe). Większą niezależność od feudała zapewniał ustrój komunalny. Tak jak w Anglii, pierwowzorem komuny były grupy parafialne. Najwyższą władzę sprawowało zgromadzenie obywateli, a prawa komunalne gwarantował król, który był też zwierzchnikiem wszystkich miast. Właścicielem miasta był feudał, a ogół zgromadzonych obywateli tworzył komunę (fr. *commune*, łac. *communis*). Urzędnikiem reprezentującym interesy pana miasta był prewot. Zgromadzenie obywateli wybierało władze miejskie, ławników, ci z kolei wybierali mera. Kadencja władz wynosiła 1–2 lata. Dopiero później pojawiły się liczne rady miejskie (24–100)¹⁴. System konsularny na wzór miast włoskich, stosowały miasta południa, gdzie organem kolegiatnym było zgromadzenie obywateli wybierające konsulów (2–24) na jeden rok.

We Włoszech istniały miasta–państwa (Mediolan, Florencja, Wenecja, Genua, Padwa), w których dominował początkowo system konsularny. Dzięki handlowi lewantyńskiemu i krucjatom, wiele miast włoskich przeżywało wielki rozkwit. We Włoszech organem władzy miejskiej była wspólnota (*communitas*) reprezentowana przez radę (senat) oraz wybieralnych urzędników–konsulów. Dla miast włoskich charakterystyczny był ustrój konsularny. Po konsulach kolejne rządy sprawował opłacany podesta, pochodzący spoza miasta i sprawujący rządy przez jeden rok. Organem kolegiatnym było ciało zwane syndykem, udzielające absolutorium. W końcu XIV w. miejskie komuny upadły i przekształciły się w *signorie*. W wielu miastach włoskich rozwinął się ustrój republikański.

W miastach flandryjskich tworzone były przez mieszczaństwo organizacje komunalne, realizujące funkcje samorządu miejskiego (Gandawa, Antwerpia, Brugia, Ypres). Proces ten przebiegał w warunkach walki o przywileje wolnościowe z feudałami. W niektórych miastach, komuny powstawały dobrowolnie, kiedy feudał popadał w kłopoty finansowe. W miastach powstawały dość liczne rady miejskie pochodzące z patrycjatu i z przedstawicieli zawodów rzemieślniczych.

13 Kto przybył do miasta i przebywał w nim przez rok i sześć niedziel stawał się mieszczaninem.

14 W ówczesnym Paryżu w rządzeniu brało udział: 24 rajców, 4 ławników, sekretarz i prewot (za P. Marcakiem, Gawędy...).

Interesy pana miasta strzegł urzędnik książęcy. W miastach niderlandzkich rozwój miast od początku związany był z powstaniem gildii handlowych i cechów rzemieślniczych.

Cechą charakterystyczną w procesie wykształcania się samorządu miejskiego w Zachodniej Europie (kontynentalnej) była ciągła walka mieszczaństwa z feudalami (właścicielami miast) o kolejne przywileje dające większą autonomię w działaniu. Dla uzyskania niezależności od pana miasta, przedstawiciele obywateli wykupywali sołectwa (wójtostwa), czyli przywilej feudalny określający prawa miejskie. W ten sposób miasta otrzymywały swój samorząd, na który składał się zbiór praw dotyczących wolności osobistej, handlu, produkcji oraz obywatelskości. Miasta nie zawsze uzyskiwały pełny samorząd, kiedy uprawnienia były dzielone między pana feudalnego reprezentowanego przez wójta i władze komunalne (XI i XII w.). Zazwyczaj samorząd miejski posiadał dwa typy organów: radę i władzę wykonawczą. Radę tworzyli rajcowie wybierani przez wolnych obywateli miasta. Rada miejska wybierała z kolei organ wykonawczy (sołtysa, wójta), później burmistrza¹⁵.

Miastami stawały się skupiska ludności osiedlonej wokół wykonywanej funkcji politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturowej, na wydzielonym z otoczenia terenie. Przywileje komunalne dawały autonomię i prawo decydowania o sprawach miasta. Miastami stawały się też ośrodki, które nie uzyskały jeszcze prawa lokacyjnego, ale były zorganizowane w sposób pozwalający na ich funkcjonowanie. Rozwój miast odbywał się z różnym natężeniem w poszczególnych rejonach Europy. Ich szczególne usytuowanie wystąpiło w pasach nadmorskich, skrzyżowaniach szlaków komunikacyjnych i handlowych, nad rzekami (zwłaszcza ich ujścia). Stąd dynamicznym powstawaniem ośrodków miejskich charakteryzowało się pogranicze Francji i Niemiec, tereny wzdłuż Renu i Dunaju, Flandria i Niderlandy, Północne Włochy, basen Morza Egejskiego.

Samorząd miejski rozwijał się umiarkowanie i ewolucyjnie. Przed lokacją istniały już pewne elementy ustroju miast (organy). Po lokacji, rządy w mieście należały do wójta lub sołtysa, którzy sprawowali je razem z ławnikami. Dopiero później wykształciła się rada miejska o charakterze kolegialnym z kolejnym organem na czele – burmistrzem lub merem. Członkowie rady uzyskiwali dominującą pozycję w rządzeniu, wybierali też ławników. Niekiedy rada miejska nazywana była izbą wyższą (zaś ława – izbą niższą), która zajmowała się najczęściej sądownictwem oraz dbała o sprawy gospodarcze i kryminalne (ówczesny notariat). Można stwierdzić, że na Zachodzie Europy samorząd miejski wykształcał się w toku walki mieszczań z feudalami (panami miasta) o uzyskanie przywilejów. Walka ta przybierała niekiedy bardzo ostre formy, z kolei na ziemiach polskich przejmowanie ustroju samorządowego odbywało się drogą pokojową, ponieważ panowie miast traktowali założenie prawne miasta w kategorii prestiżu i nobilitacji.

15 Charakterystykę elementów ówczesnego samorządu oparto na pracy T. Maciejewskiego, *Historia administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 15. Termin *magistrat* wywodzi się z rzymskiego *magistratura* określającego urzędników jak również sam urząd.

Czynnik organizacji kształtujący przestrzeń legł u podstaw życia osadników europejskich ze starego kraju na kontynencie amerykańskim. Ich zorganizowanie się w społeczność lokalną było warunkiem przeżycia i rozwoju¹⁶. Samorząd terytorialny w USA istnieje tylko w części gmin (miast) i hrabstw (*county*). Amerykanie jako ludzie pragmatyczni, z przyczyn ekonomicznych zdecydowali się na rozwiązania, by niektóre małe jednostki terytorialne korzystały z samorządu istniejącego w większych jednostkach. Pochodzenie państwowości anglosaskiej spowodowało przeniesienie wielu instytucji administracyjnych i samorządowych na grunt amerykański. Chodzi m.in. o takie instytucje jak ława przysięgłych, sędzia pokoju, funkcja *selectmana* – głównego urzędnika wybieranego przez zgromadzenie osady na jeden rok, parafia, czy statuty miejskie (*charters*).

Podstawy teorii samorządu terytorialnego w Europie zaczęły powstawać w okresie Rewolucji Francuskiej, oraz w Prusach. We Francji, mieszczenie należeli razem z chłopami i czynszowcami do stanu trzeciego. Posiadali wolność osobistą oraz uprawnienia wynikające z prawa miejskiego (obróć majątkiem). Prawa wolnościowe dawane jednostkom, przyznawano również gminom. Przesłanką rozwoju samorządu lokalnego są jego relacje wobec organów centralnych w państwach monarchów. Wspólnota zorganizowana jako gmina miejska występowała w roli pomiotu zdobywającego od władzy państwowej swoje prawa i zasady działania oraz zaznaczającą swoje miejsce w życiu społecznym i gospodarczym. Wspólnoty lokalne utrwały i poszerzały swoją samorządność poprzez przybieranie postaw opozycyjnych wobec władzy i administracji centralnej w państwie absolutnym. Popularna była wtedy teoria praw naturalnych gminy przyjmująca, iż gmina miejska jest przeciwstawna państwu absolutnemu i posiada wolność¹⁷. Na jej dowód wskazywano fakt, że gmina istniała jeszcze przed państwem, wobec czego posiada niejako z natury – prawo do samorządu. Zasadnicze zmiany w teorii samorządu przyniosły poglądy społeczne z czasów Rewolucji Francuskiej, której sens polegał na rozbiciu „starego porządku”. W ustawie o gminach z 1789 r. przyjęto koncepcję samorządu jako czwartej władzy (*pouvoir municipale*). Regulacja ta wprowadziła pojęcie spraw „własnych” gminy, podział na organy stanowiące i wykonawcze oraz usankcjonowała ich wybieralność (demokratyczne uprawnienie). Mocą ustawy Napoleona z 1800 r., gmina została podporządkowana państwu, a jej organy,

16 Pierwszą osadą kolonistów angielskich była Jamestown w Wirginii (1607 r.). W 1640 r. w kolonii „Nowej Anglii” znajdowało się już 25 tys. Anglików, przedsiębiorczych i o surowych zasadach moralnych. W połowie XVIII w., w 13 „stanach początkowych” mieszkało już 1,7 mln ludzi; P. Pieśniarczyk, *Historia*, Agencja „Benkowski”, Białystok 1996, s. 205.

17 Istnieją dwie teorie samorządu terytorialnego. Jedną jest teoria praw naturalnych, drugą teoria państwowa. Pierwsza zakłada przeciwstawienie i niezależność samorządu od państwa, druga przyjmuje sprawowanie władzy publicznej przez samorząd z woli państwa. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się jeszcze teorię polityczną, utożsamiającą samorząd z administracją państwową, wykonywaną przez honorowych urzędników, por. M. Rogowska, *Polityka rozwoju lokalnego – zarys nowych koncepcji*, „Biblioteka Regionalisty”, Wrocław 2011, nr 11, s. 233.

pochodziły z nominacji. Zerwano też z podziałem zadań na własne i zlecone. Model gminy francuskiej był wypadkową praw wzorowanych na prawach jednostki.

W czasach panowania Fryderyka Wilhelma I (1713–1740) i Fryderyka II (1740–1786) miała miejsce budowa świetności gospodarczej i politycznej Prus. Stan urzędniczy w Prusach uważano w ówczesnej Europie za najsprawniejszy. Koncepcja francuska wywarła wpływ na teorię państwa niemieckiego. Pruska ordynacja miejska z 1808 r. z jej twórcą Lorenzem von Steinem stworzyła podwaliny nowoczesnego samorządu, nawiązującego do rozwiązań francuskich. W Prusach, również odniesieniem do kwestii samorządu była walka miast z władzą absolutną. Poglądy pruskie zakładały włączenie mieszczan do realizacji administracji państwowej. Powstawały w ten sposób podwaliny samorządu miejskiego nowego typu. Obejmował on trzy elementy: obywatelsko-urzędniczy charakter, odrębną hierarchię samorządową oraz rozdzielenie funkcji uchwałodawczej od wykonawczej (magistrat i fachowi urzędnicy). Mieszkańcy miast otrzymali prawo do samodzielnego zarządzania sprawami miasta przez organy samorządu, pochodzące z wyboru¹⁸. Kompetencje samorządu zostały ograniczone do skali lokalnej. Możliwość udziału ludności w działalności miast można uznać za walor tego modelu samorządu terytorialnego. Gruntownych reform w samorządzie miejskim dokonano później, po zjednoczeniu Niemiec (reformy Gneista) w latach 1872–1875. Na rozwiąznaniach niemieckich wzorowało się następnie, wiele państw europejskich.

Na początku średniowiecza odbywała się wędrówka Słowian. W osadnictwie, cechą charakterystyczną było odchodzenie od wspólnoty pierwotnej i rodowej do nowej wspólnoty – terytorialnej, zwanej opolem. Podstawą tej formy organizacji przestrzennej była więź sąsiedzka. Głównym organem opola był wiec (zgromadzenie członków) na czele z wybranym naczelnikiem. Zgromadzenie decydowało o wszystkich sprawach tej wspólnoty. Równocześnie zachodził proces zróżnicowania majątkowego, wyznaczającego nowe role we wspólnocie. We wczesnym średniowieczu na ziemiach obecnej Polski, uformowały się dwa silniejsze ośrodki państwowe: Wiślan (grody Wiślica, Kraków) i Polan (grody Gniezno, Kruszwica, Poznań). Za panowania Mieszka I zostały one zjednoczone w pierwsze państwo Piastów. W tworzących się zrębach systemu osadnictwa coraz większą rolę zaczęły odrywać grody, obejmujące ludność skupioną wokół funkcji wojskowych i administracyjnych¹⁹. Budowa grodów i posługi były obowiązkiem ludności o charakterze świadczenia publicznego. Do grodów przybywali osadnicy, zamieszkujący tereny wokół grodów (podgrodzia). Na podgrodziu początkowo mieszkali wojowie z drużyny możnowładcy (króla, księcia) oraz ludność służebna, rzemieślnicy i kupcy. Otoczenie zbrojnych zapewniało ludności poczucie bezpieczeństwa. W XI w. istotną pozycję społeczną zaczęli zajmować handlarze (kupcy), tworzący

18 J. Szreniawski, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1996, s. 64.

19 Administracja terytorialna opierała się o system grodów, które były zarządzane podczas nieobecności monarchy przez kasztelana.

późniejszą grupę melioratu (patrycjatu). Na podgrodzium wznoszono urządzenia obronne, budowle użyteczności publicznej, w tym obiekty sakralne. We wczesnośredniowiecznym państwie obok urzędów dworskich (wojewoda, kanclerz, skarbnik, cześnik, stolnik, koniuszy, łowczy) istniały urzędy lokalne, związane z podziałem na prowincje (namiestnik) i okręgi grodowe, od XII w. zwane kasztelaniami²⁰. W tamtym okresie powoływano urzędy ziemskie, a Waław II wprowadził urząd starosty jako narzędzie sprawowania władzy królewskiej w terenie.

W ten sposób grody stawały się kolebką wczesnośredniowiecznego miasta w Polsce. Ze względów obronnych, grody, a następnie miasta, otoczone były budowlami umocnień. Ówczesna powierzchnia ziem polskich pokryta była znaczącymi grodami–miastami. W państwie Mieszka I (ok. 990) istniały już ośrodki na Pomorzu: Cedynia, Wolin, Kołobrzeg, Sławno, Gdańsk; na Mazowszu: Chełmno, Płock, Pułtusk, Czersk, Grodziec; na ziemiach Łędzian i Wiślan: Lublin, Sandomierz, Zawichost, Wiślica, Kraków; a ziemiach Opolan i Ślęzan: Cieszyn, Bytom, Opole, Niemcza, Wrocław, Legnica, Głogów. W środkowej części państwa istniał już Poznań, Gniezno, Kalisz, Włocławek, Łęczyca, Sieradz. Część z nich stała się siedzibami arcybiskupstwa lub biskupstwa²¹.

Tak jak w Zachodniej Europie, również na ziemiach polskich od XI w. zaczęły się kształtować stany społeczne: duchowieństwo, rycerstwo (szlachta), chłopci (kmiecie) oraz mieszczaństwo. Wzrost gospodarczy dzięki postępowi technicznemu w rolnictwie oraz rozwojowi produkcji rzemieślniczej sprzyjał dynamizacji procesu osadniczego związanego z zakładaniem wsi i lokowaniem miast na nowych zasadach. W Polsce odrodzeniu miast i zakładaniu nowych towarzyszyła również rozbudowa stanu mieszczańskiego, który zaczął odgrywać coraz większą rolę. Zwiększała się silnie emigracja z Niemiec i Niderlandów oraz ludności żydowskiej, chronionej dzięki przywilejowi Bolesława Pobożnego (1264 r.). Żydzi korzystali z prawa wolnego handlu w miastach. Przywilej ten rozszerzył później Kazimierz Wielki na cały kraj. Mieszczaństwo ukształtowane dzięki przywilejom lokacyjnym, posiadało własne sądownictwo (ława miejska). Struktura stanu obejmowała patrycjat (zamożne kupiectwo) zajmujący najważniejsze urzędy i posiadający pełne prawa miejskie; pospólstwo częściowo dopuszczane do władz miejskich (drobni kupcy, kramarze, rzemieślnicy, handlarze) niemające prawa wyborczego oraz większościowy plebs składający się ze służby, czeladzi i biedoty. W wielu miastach patrycjat był zdominowany przez ludność niepolską (szczególnie z Zachodu). Obowiązkiem mieszczan była obrona miasta na murach w razie ich zagrożenia.

20 W połowie XIII w., w Polsce istniało prawie 100 kasztelanii na czele z kasztelanem (komesem grodowym). Zastępcą kasztelana ds. gospodarczych był wóldarz. Termin ten w późniejszym czasie odnosił się do statusu wójta i burmistrza jako władzy wykonawczej w mieście.

21 W okresie rozbicia dzielnicowego i formowania się stanów wrastała rola wieców dzielnicowych, międzydzielnicowych oraz ogólnopaństwowych. Z tego ostatniego wyodrębnił się sejm walny tj. parlament polski.

Rozwój miast popierał Władysław Łokietek nadając miastom prawo sądownia rabusiów publicznych. W tamtym czasie patrycjat miejski miał pochodzenie niemieckie. Jeszcze przed śmiercią Wacława II (1305 r.), Łokietek zdobył wpływ w Krakowie, obdarzając miasto dużą autonomią i przywilejami handlowymi. W 1308 r., Krzyżacy wymordowali w Gdańsku wojska brandenburskie, witane przez mieszczan. Ważnym wydarzeniem był bunt w maju 1311 r. niemieckiego patrycjatu Krakowa, pod przewodnictwem wójta Alberta, orientujących się na Czechy. Łokietek, po stłumieniu buntu, zlikwidował urząd wójta i zabrał miastu prawo wyboru rajców (obecnie radnych). Ostre konfrontacje mieszczan z królami, osłabiały pozycję tych pierwszych²². Za panowania Kazimierza III Wielkiego odbywał się rozwój miast, szczególnie leżących na szlaku z Europy Zachodniej do Morza Czarnego. Król popierał handel i nadawał miastom przywileje przymusu drogowego i prawo składu²³. W jego czasach zbudowano ok. 50 zamków oraz blisko 30 fortyfikacji miejskich. Wprowadził on nowy system administracji opierający się o ziemie, którymi zarządzali w jego imieniu mianowani starostowie oraz wybierani wojewodowie i kasztelanowie.

Już od XIII w. polskie miasta próbowały uzyskać większą samodzielność, uniezależniając się od feudałów–panów miasta. Wiele osad miejskich, targowych zaczęło uzyskiwać prawa lokacyjne. Proces ten trwał do XV w., a wzorem były miasta niemieckie. Akcje lokacji miejskich odbywały się na prawie niemieckim (najsilniej w XIII–XIV w.)²⁴. Nowe miasta sytuowane były zwykle przy istniejących grodach, miejskich osadach bądź siedzibach możnych. Stosowanie nazwy prawa średniego (Środa Śląska) czy chełmińskiego (Chełmno n. Wisłą) wynikało z nazwy miast, które pełniły rolę pośrednika w zastosowaniu niemieckiego prawa lokacyjnego. Dominował niemiecki system magdeburski, podczas gdy w miastach nadmorskich lokowane były według prawa lubeckiego. Zakładane miasta lokacyjne posiadały typowy wygląd, obejmujący w środku prostokątny rynek z ratuszem, regularną, prostokątną sieć ulic, z których wiele związanych było z uprawianym zawodem²⁵. Niektóre ośrodki miejskie wyposażano w fortyfikacje obronne (mury z narożnymi basztami, fosą). Dominowało budownictwo murowane, dzięki czemu powstawały liczne kamienice mieszkalne.

Miasta lokowane uzyskiwały od właściciela miasta (król, książę, wyższe duchowieństwo, szlachta) szczególny przywilej i podmiotowość – nazwany samorządem (komuną). Władzami miasta był dziedziczny wójt, mianowany przez właściciela miasta i jemu podległy. Przewodniczył ławie sądowej, pełnił funkcje policyjne i ścigał czynsze na rzecz pana miasta. Z czasem, w mieście powstawały wybieralne

22 Warto odnotować wymordowanie w 1376 r. przez pospólstwo krakowskie, węgierskich dworzan królowej Elżbiety Łokietkówny.

23 C. Witkowski, *Słownik Pojęć Historycznych*, Wydawnictwo Videograf II, Katowice 2008, s. 154.

24 Pierwszymi miastami na ziemiach polskich, lokowanymi według prawa niemieckiego były m.in. Złotoryja (1211 r.), Kraków (1257 r.).

25 Np. Szewska, Bednarska, Złota, Stolarska, Piwna.

kolegialne ławy miejskie (sądownictwo). Później, bo w II połowie XIII w., pojawiły się organy miasta w postaci rady miejskiej (złożonej z rajców) z burmistrzem (*Bürgermeister*) na czele. Rada miasta stopniowo ograniczała władzę wójta i uniezależniała się od pana miasta²⁶. W miastach powstawały organizacje gospodarcze. Rzemieślnicy łączyli się w celu obrony swoich interesów w cechy grupujące te same lub pokrewne zawody²⁷. W miastach XII i XIII w. tworzone były podobne organizacje, zrzeszające kupców (gildie). Kupcy kilku miast łączyli się w tzw. hanzy – związki dużego formatu, obejmujące kupców kilku, a nawet kilkudziesięciu miast leżących w różnych miastach²⁸. Organizacje te stwarzały preferencje dla swoich członków, tworząc warunki monopolu na swoją działalność, chroniąc się w ten sposób przez konkurencją.

Rozwój mieszczaństwa w Polsce był silnie ograniczany przez przywileje szlacheckie nadawane przez kolejnych władców piastowskich i jagiellońskich. Mieszczaństwo zostało wyeliminowane z życia politycznego, a rządy stopniowo przechodziły całkowicie w ręce szlachty. Przywilej koszycki (1374 r.) zwalniał szlachtę z obowiązku ponoszenia kosztów budowy zamków warownych. Miasta pruskie, po wojnie polsko-krzyżackiej (1409–1411), poddawały się królowi Jagielle ze względów politycznych i gospodarczych (handel z Polską, ucisk zakonu). Potem wystąpiły do króla Kazimierza Jagiellończyka do przyłączenia swoich ziem do Polski²⁹. Istotny był przywilej cerekwicko-nieszawski (1454 r.), od którego miasta polskie tracą na znaczeniu. Można było powoływać przed sąd ziemski mieszczanina, który zranił szlachcica³⁰. Jan Olbracht w 1496 r. nadał przywilej piotrkowski, zakazujący kupna dóbr ziemskich przez mieszczan. Szlachta została zwolniona z opłat celnych na własne towary. W 1565 r. zakazano kupcom wyjazdów za granicę (w praktyce było to trudne do wyegzekwowania). Na przełomie XV i XVI w. następuje osłabienie władzy królewskiej i kształtowanie się ustroju demokracji szlacheckiej.

Kształtowanie i rozbudowa miast w Polsce średniowiecznej, związane były z rozwojem gospodarki towarowo-pieniężnej, przyrostem ludności oraz postępem technicznym. Ważną rolę w przemianach gospodarczych odegrało rzemiosło i związana z nim wymiana handlowa. Stan mieszczański ulegał zróżnicowaniu i znajdował się w sytuacji nieuprzywilejowanej wobec szlachty i duchowieństwa. Kolejne konstytucje władców skutecznie ograniczały samodzielność ekonomiczną mieszczaństwa³¹. Średniowiecze w Polsce kończy się dominacją polityczną i go-

26 Łokietek, po zdławieniu buntu patrycjatu w Krakowie (1311 r.) zniósł dziedziczne wójtostwa.

27 W miastach odbywały się cyklicznie targi i jarmarki.

28 Największą w ówczesnej Europie była Hanza Niemiecka, grupująca kupców Lubeki, Hamburga oraz wielu miast bałtyckich i Europy Środkowej (Gdańsk).

29 Związek Pruski powstał w 1440 r. i odegrał dużą rolę w pokonaniu państwa zakonnego.

30 W 1461 r. wystąpiła ostra reakcja szlachty, za zabicie przez mieszczan krakowskich magnata Andrzeja Tęczyńskiego. Karą było ścięcie sześciu mieszczan (burmistrza, dwóch rajców i trzech z pospólstwa).

31 W przeciwieństwie do Zachodu, w Polsce przywileje dotyczyły nie tylko panów feudalnych, ale całego rycerstwa (stan szlachecki). Znamienny był przywilej czerwiński (1422 r.) przyznający wojewodom prawo ustalania maksymalnych cen na produkty miejskie (tzw. taksy wojewodzińskie).

spodarczą szlachty, kosztem stanu posiadania mieszczan i chłopów. Powstawanie miast na prawie niemieckim charakteryzowało się wprowadzaniem instytucji samorządu. Dzięki temu miasta uzyskiwały odrębność prawną, a stan mieszczański rozbudowywał się. Posiadanie praw obywatelskich w mieście przesądzało o przynależności do stanu mieszczańskiego.

Znamiennym wydarzeniem w życiu polskich miast była „czarna procesja” w 1789 r., zorganizowana przez prezydenta Warszawy, Jana Dekerta. Marsz zgromadził przedstawicieli 141 miast królewskich w celu żądania reform i poruszenia problemu mieszczańskiego. Sejm obradując w 1791 r. uchwalił 18 kwietnia – prawo o miastach królewskich. Nadawało ono mieszczanom prawo do posiadania dóbr ziemskich, dostęp do urzędów i godności oraz możliwość zajmowania się handlem, i dostęp do nobilitacji. Mieszczanom przyznano jednak ograniczone prawo wyborcze, gdyż mogli zasiadać na sejmach jedynie jako doradcy w sprawach miejskich w liczbie 24 plenipotentów (pełnomocników miejskich). Istotną rzeczą było otrzymanie przez nie samorządu miejskiego. Prawo to weszło jako część składowa do Konstytucji 3 maja. Istotnymi elementami reformy było uwolnienie miast Rzeczypospolitej od władzy starostów, zniesienie jurydyk szlacheckich, podporządkowując wszystkich mieszkańców państw władzom gminy miejskiej.

W okresie Królestwa Polskiego wzrastała liczba ludności (w 1830 r. do 4 mln.) oraz dokonywał się powolny rozwój przemysłowy, zwłaszcza włókienniczy i sukienniczy w Łodzi i okolicach. Następowało przejście do systemu produkcji manufakturowej, a następnie z wykorzystaniem maszyn parowych (produkcja wielkoprzemysłowa). Do miast napływała ludność z terenów rolniczych, poszukująca lepszych warunków życia. W dużych miastach podejmowane były próby regulacji urbanistycznej poprzez wyburzenia. W 1807 r. powstało Księstwo Warszawskie złożone z ziem II i III zaboru Pruskiego. Gdańsk stał się Wolnym Miastem z załogą francuską. Rozbiory Polski ograniczały lub likwidowały samorząd miejski, włączając go do systemu administracyjnego zaborców.

W Polsce samorząd terytorialny istniał i funkcjonował na różnych poziomach struktury podziału administracyjnego państwa. Przed odzyskaniem niepodległości (1918 r.) rozwój samorządu miejskiego był różny w zależności od charakteru polityki zaborców. Najbardziej był rozwinięty na ziemiach polskich pod zaborem austriackim, dużo mniej pod zaborem pruskim, a śladowo i fasadowo pod zaborem rosyjskim. W okresie międzywojennym istniał samorząd miejski i powiatowy, przy braku warunków jego uruchomienia na szczeblu wojewódzkim. Konstytucja marcowa z 1921 r. nakreśliła szerokie ramy działania samorządu. Uznała go za odrębny system władzy publicznej z wybieralnymi radami i źródłami dochodów. Na mocy *ustawy z dnia 23 marca 1933 r.* wprowadzono jednolitą w kraju, ordynację wyborczą oraz strukturę samorządu. Konstytucja przyniosła pewien regres w rozwoju samorządu, przez silniejszy nadzór nad jego działalnością oraz wzrost roli zarządu miejskiego, kosztem rady. W sumie system samorządu został mocno ograniczony pod względem podmiotowym. Pewne elementy samorządności istniały jeszcze do 1950 r. Wprowadzenie scentralizowanego systemu kierowania państwem i gospodarką spowodowały zanik instytucji samorządu terytorialnego.