

Administracja publiczna
Problemy organizacji administracji
terytorialnej
Samorząd terytorialny w Polsce

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/

- „Między rządem a samorządem nie ma żadnych «naturalnych» przeciwieństw (...) albowiem rząd i samorząd – to tylko (...) dwa odmiennie skonstruowane narzędzia, którymi posługuje się zorganizowana społeczność w realizacji celów dobra powszechnego”

Maurycy Jaroszyński (1934)

Koncepcja samorządu

- „samorząd terytorialny jest korporacją lokalnego społeczeństwa,
 - o własnej wewnętrznej organizacji,
 - wykonującą zadania państwowe,
 - wyposażoną w przymiot osoby prawnej,
 - podlegającą nadzorowi państwa”
- „Wykonywanie administracji następuje na zasadzie decentralizacji zakładającej samodzielne wykonywanie zadań przez terytorialne związki samorządowe. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieograniczonej”

Dekoncentracja a decentralizacja administracji publicznej

- W AP występuje wielość organów, które mogą być równorzędne, mogą być też hierarchicznie podporządkowane jedne drugim, a każdy organ ma przypisane kompetencje i zadania do wykonania
 - **Dekoncentracja** oznacza „możliwość przenoszenia kompetencji, zwłaszcza na organy niższego stopnia, z zachowaniem podporządkowania hierarchicznego w zakresie realizacji przekazanych kompetencji”
 - **Decentralizacja** oznacza „przeniesienie (lub ustalanie na określonym poziomie hierarchicznym) kompetencji, które są jednak realizowane bez zachowania podporządkowania hierarchicznego, a więc w sposób samodzielny lub pod nadzorem weryfikacyjnym”

Decentralizacja a niecentralizacja

- **Decentralizacja** - gdy mamy do czynienia z bardzo scentralizowaną strukturą administracji publicznej, a następnie dochodzi do usamodzielnienia i przekazania dużego zakresu kompetencji organom administracji terytorialnej
- **Niecentralizacja** – samodzielne organy administracji publicznej zorganizowane na zasadzie terytorialnej (samorząd) bez przejścia przez okres centralizacji, czyli pozbawienia samodzielności i znacznego uszczuplenia kompetencji na rzecz organów administracji centralnej

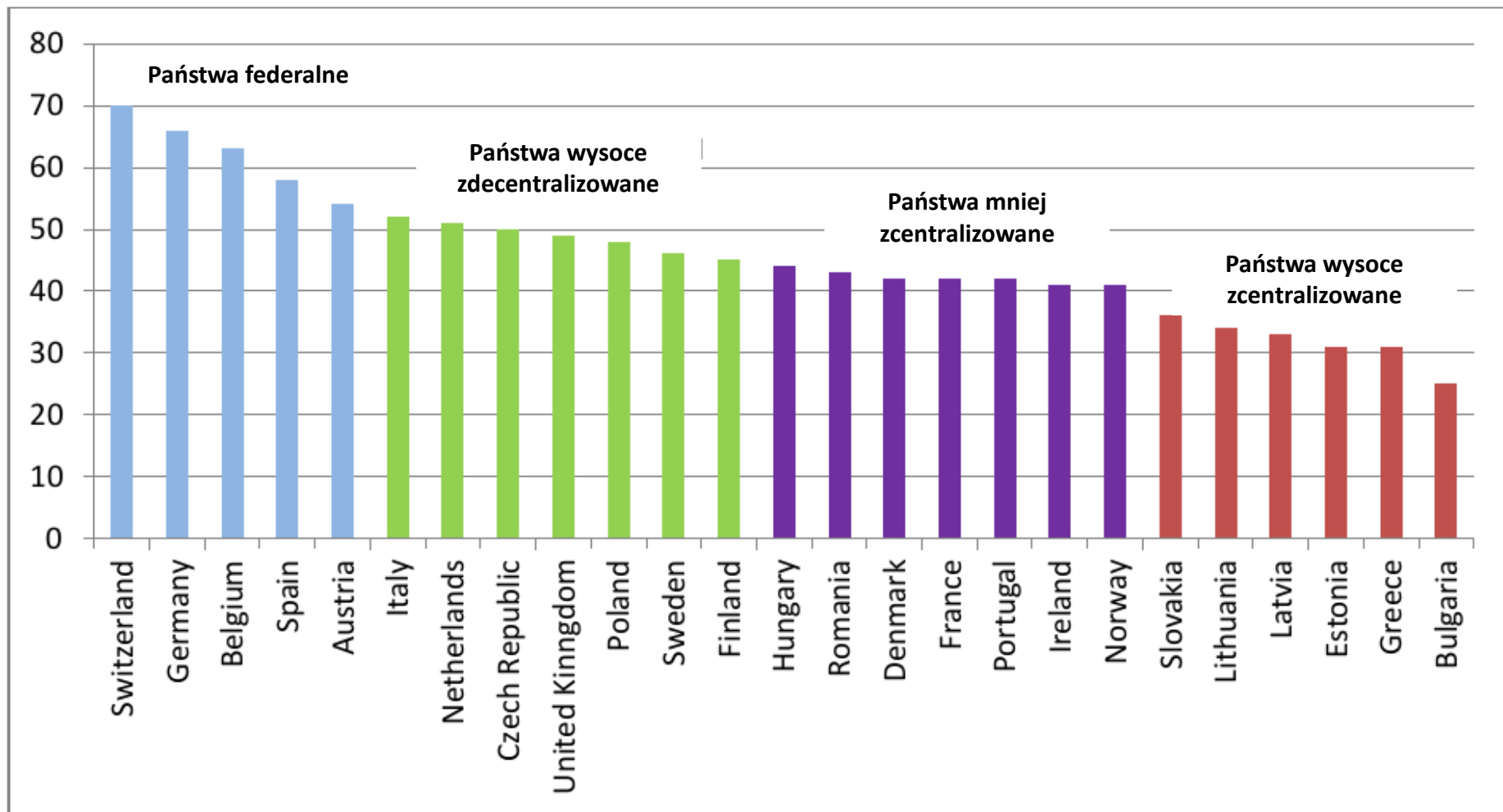
Samorząd a autonomia i federacja

- Decentralizacja lub niecentralizacja władzy wykonawczej
 - Samorząd jako forma decentralizacji administracji
 - Samorząd jako forma niecentralizacji administracji
- Decentralizacja lub niecentralizacja władzy ustawodawczej
 - **Autonomia** – podział (decentralizacja) władzy ustawodawczej między parlament a ciała stanowiące jednostek terytorialnych, które wówczas uzyskują uprawnienia do stanowienia prawa rangi ustawy, wszakże przy zachowaniu jedności państwa
 - **Federacja** - podział suwerenności państwowej między państwo związkowe a jego części składowe, m.in.
 - Zasada domniemania kompetencji części składowych
 - Zasada domniemania kompetencji federacji

Możliwości i pytania ustrojowe

- 1. Państwo unitarne lub federalne** (*pytanie: czy i kiedy wybierać ustrój federalny?*)
- 2. Państwo unitarne z autonomią regionalną lub bez takiej autonomii** (*pytanie: czy autonomia regionalna wzmacnia czy osłabia państwo?*)
- 3. Państwo scentralizowane lub zdecentralizowane administracyjnie** (*pytanie: czy maksymalna decentralizacja zawsze jest pożądana?*)

Klasyfikacja empiryczna państw pod względem poziomu decentralizacji



Na podstawie złożonego indeksu decentralizacji obliczonego dla poszczególnych państw

Policies Supporting Innovation in Public Service Provision, 2012

Kierunek reform decentralizacyjnych w Polsce: do PRL do III RP

- Od „**hipercentralistycznego biurokratyzmu**” PRL - jednolity system administracji państwowej od 1950, z małymi województwami od 1975 r.
- przez
 - ponowne wprowadzenie gmin (zamiast gromad w 1972)
 - samorząd gminny (od 1990)
- do **trzystopniowego ustroju terytorialnego** (od 1999) zawierającego
 - Samorządowe województwa
 - Samorządowe powiaty
 - Samorządowe gminy

Podziały terytorium państwa

- Zasadniczy podział administracyjny państwa dla celów administracji ogólnej
 - Użyteczny dla administracji państwowej
 - Ramy ustrojowe i polityczne dla rozwoju terytorialnego
- Podziały tworzone dla celów administracji specjalnych (nie podlegających zespoleniu)
- Podział pomocniczy w jednostkach podziału zasadniczego (np. komisariaty policji, sołectwa, obwody szkolne)

Typy jednostek podziału terytorialnego

- Jednostki podziału **o charakterze historycznym** – najstarsze w wielu krajach były parafie*, potem gminy; w Polsce za historycznie ukształtowane uznaje się powiaty
- Jednostki **o charakterze racjonalnym** (tzn. wymyślane niezależnie od jednostek ukształtowanych historycznie, w tym z powodów politycznych) – przykładem jest 49 polskich województw (powiększonych powiatów) z 1975 r.

* W Polsce jednostki administracyjne Kościoła katolickiego – metropolie, (archi)diecezje, parafie

Modele strukturalne podziału terytorialnego finansów lokalnych i ich odniesienie do wybranych państw

Model	Państwo	Liczba szczebli władzy lokalnej	Rodzaje i liczba jednostek (od najwyższego do najniższego szczebla)
1. Model północny a) Państwa unitarne	Szwecja Dania Finlandia* Anglia Holandia Irlandia	2 2 1 2 2 2	24 hrabstwa, 286 gmin 16 hrabstw, 273 gminy 455 gmin 34 hrabstwa, 238 dystryktów 12 prowincji, 640 gmin 29 hrabstw, 10 okręgów stowarzyszonych, 49 dystryktów miejskich
b) Państwa federalne	Niemcy Belgia Austria	3 3 2	16 krajów, 426 powiatów, 16068 gmin 3 regiony + 3 wspólnoty, 10 prowincji, 589 gmin 9 krajów, 2351 gmin
2. Model łańcuchowy	Włochy Hiszpania Francja Polska	3 3 3 3	20 regionów, 95 prowincji, 8074 gminy 17 wspólnot autonomicznych, 50 prowincji, 8082 gminy 26 regionów, 100 departamentów, 36679 gmin 16 województw, 380 powiaty (w tym 65 miast na prawach powiatu), 2412 gminy
3. Model kontynentalny	USA Japonia	3 2	50 stanów, 3043 hrabstwa, 19372 municipia, 16629 miast, 13726 dystryktów szkolnych i 34683 dystryktów specjalnych (związków międzygminnych) 47 prefektur, 3232 gminy

2008-2009

I poziom

II poziom

III poziom

Państwa federalne

Austria	2 357	9	
Belgium	589	10	6
Germany	12 339	301	16

Państwa unitarne

Bulgaria ¹	264		
Cyprus ²	524		
Czech Republic	6 249	14	
Denmark	98	5	
Estonia	227		
Finland ³	348	2	
France ⁴	36 682	100	26
Greece	1 034	54	
Hungary	3 175	19	
Ireland	114	8	
Italy	8 101	110	20
Latvia ⁵	118		
Lithuania ¹	60		
Luxembourg	116		
Malta	68		
Netherlands	441	12	
Poland	2 478	379	16
Portugal ¹	308	2	
Romania	3 180	42	
Slovakia	2 891	8	
Slovenia	210		
Spain	8 115	50	17
Sweden ⁶	290	18	2
United Kingdom ^{1,7}	406	28	3
TOTAL EU27	90 782	1 171	106

Poziomy i liczba jednostek podziału terytorialnego w państwach UE27

I poziom to odpowiednik naszych gmin, drugi – powiatów, trzeci – samorządowych województw

EU sub-national governments: 2008 key figures, The Council of European Municipalities and Regions

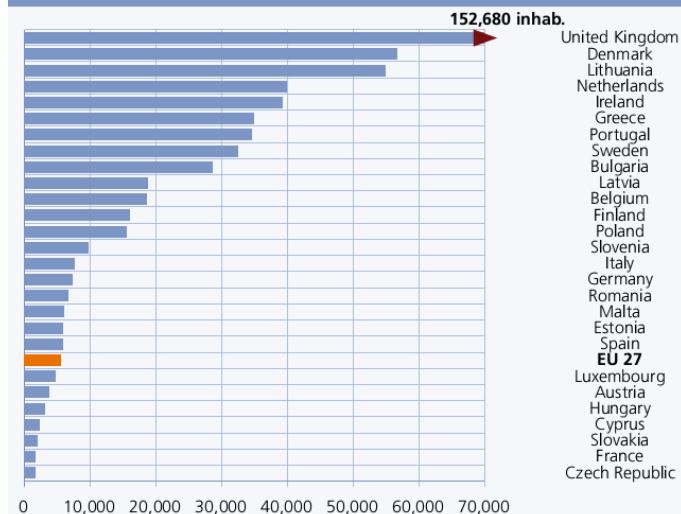
Kraje z jednym poziomem podziału terytorialnego (2011)

	Ludność w tys.	Powierzchnia w km ²	1 poziom	2 poziom	3 poziom
Countries with one subnational government level					
Bulgaria ¹	7,534	111,002	264 municipalities	-	-
Cyprus ²	804	5,695	379 municipalities	-	-
Estonia	1,340	45,227	226 municipalities	-	-
Finland	5,363	338,145	336 municipalities	2 regions (pilot region of <i>Kainuu</i> and the autonomous insular province of <i>Åland</i>)	-
Ireland	4,476	69,797	114 local councils	-	-
Latvia	2,239	64,589	119 municipalities	-	-
Lithuania ¹	3,287	65,300	60 municipalities	-	-
Luxembourg ³	506	2,586	106 municipalities	-	-
Malta ¹	416	316	68 local councils	-	-
Portugal ¹	10,637	92,152	308 municipalities	2 autonomous regions (<i>Madeira</i> and <i>Azores</i>)	-
Slovenia	2,049	20,273	210 municipalities	-	-

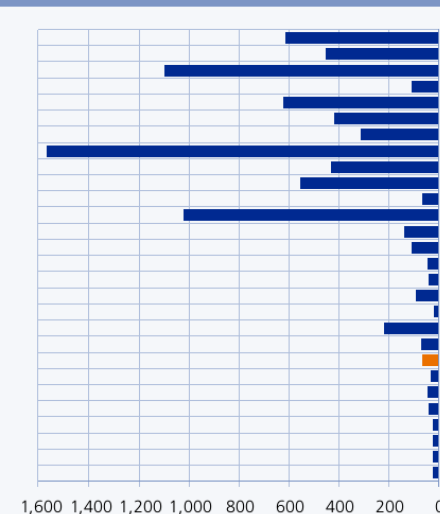
Kraje z dwoma poziomami podziału terytorialnego (2011)

	Population (thousands)	Surface area (km ²)	1 st level	2 nd level	3 rd level
Countries with two subnational government levels					
Austria	8,388	83,871	2,357 municipalities	9 Federated States	-
Czech Republic	10,517	78,868	6,249 municipalities	14 regions	-
Denmark	5,546	43,098	98 municipalities	5 regions	-
Greece ⁴	11,305	131,957	325 municipalities	13 regions	-
Hungary	10,000	93,029	3,177 municipalities	19 counties	-
Netherlands	16,612	41,528	418 municipalities	12 provinces	-
Romania ¹	21,431	238,391	3,181 local authorities	41 departments	-
Slovakia	5,430	49,034	2,930 municipalities	8 regions	-
Sweden ⁵	9,378	449,964	290 municipalities	20 counties of which 4 regions	-

Average number of inhabitants per municipality in 2011



Average surface area per municipality (km²)



Średnia liczba mieszkańców na gminę (lewa strona wykresu) i średnia powierzchnia przypadająca na gminę (prawa strona wykresu)

Subnational public finance in the European Union, 2012

Kraje z trzema poziomami podziału terytorialnego (2011)

	Population (thousands)	Surface area (km ²)	1 st level	2 nd level	3 rd level
Countries with three subnational government levels					
Belgium	10,883	30,528	589 municipalities	10 provinces	6 communities and regions
France ⁶	64,848	633,210	36,697 municipalities	101 departments	27 regions
Germany	81,757	357,027	11,553 municipalities and districts-free cities	301 rural districts	16 Federated States
Italy	60,468	301,336	8,094 municipalities	110 provinces	20 regions of which 5 with special status
Poland	38,187	312,685	2,479 municipalities	379 counties	16 regions
Spain	46,073	505,997	8,116 municipalities	52 provinces	17 Autonomous Communities of which 2 with foral regime
United Kingdom ¹	61,990	243,820	406 local authorities	28 counties	3 "devolved" nations (<i>Scotland, Wales and Northern Ireland</i>)

łącznie dla UE-27:

TOTAL EU 27	501,465	4,409,423	89,149 municipalities and local authorities	1,126 regional or intermediary authorities	105 regions
-------------	---------	-----------	--	---	-------------



Podział terytorialny Polski – województwa w czterech odsłonach

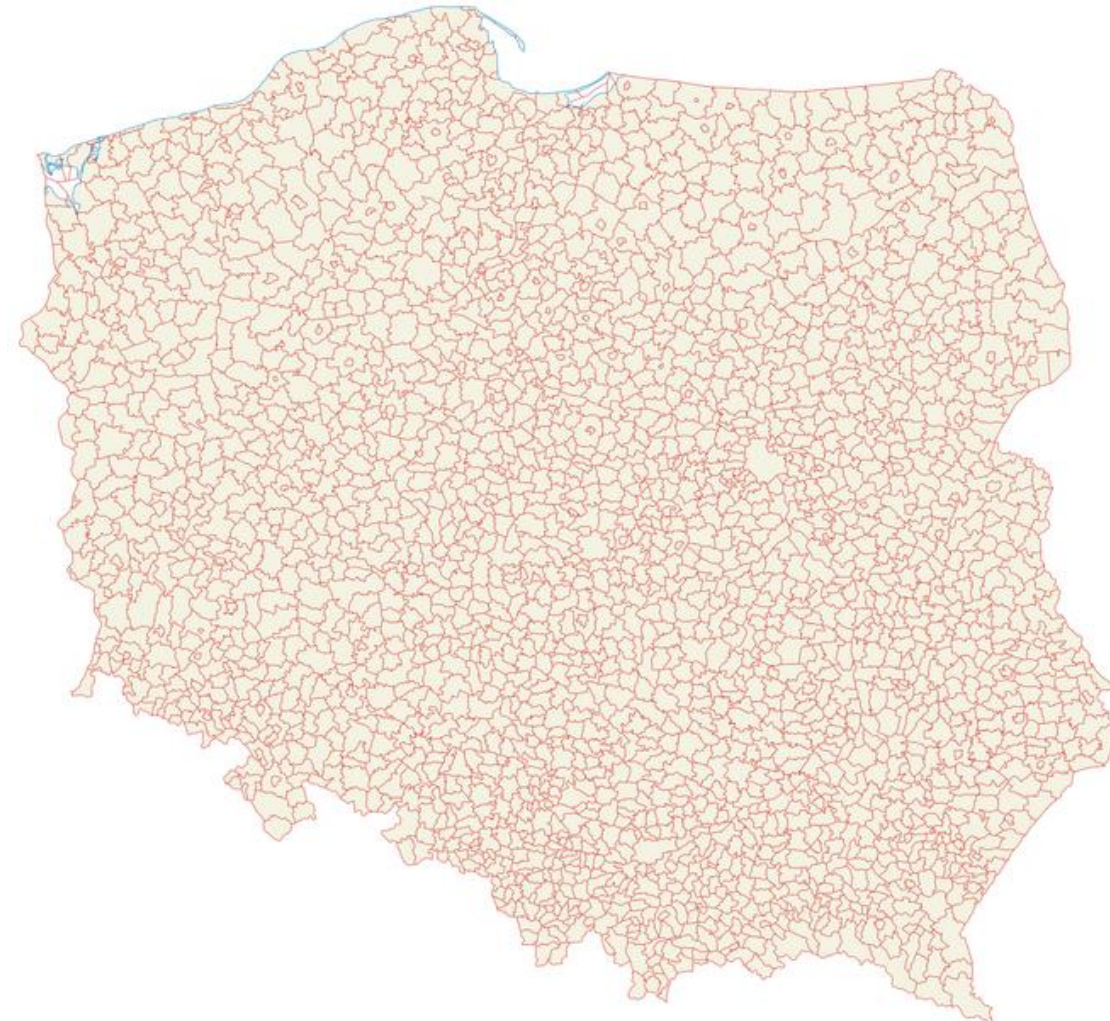
J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, 2000, s. 24-27

Powiaty od 1999



Liczba powiatów według województw																	
województwo	DŚ	KP	LB	LS	ŁD	MP	MZ	OP	PK	PL	PM	ŚL	ŚK	WM	WP	ZP	Polska
miasta na prawach powiatu	3	4	4	2	3	3	5	1	4	3	4	19	1	2	4	3	65
powiaty ziemskie	26	19	20	12	21	19	37	11	21	14	16	17	13	19	31	18	314
powiaty ogółem	29	23	24	14	24	22	42	12	25	17	20	36	14	21	35	21	379

Gminy w Polsce



Liczba gmin według województw – stan na 1 I 2008 r.

województwo	DŚ	KP	LB	LS	ŁD	MP	MZ	OP	PK	PL	PM	ŚL	ŚK	WM	WP	ZP	Polska
gminy miejskie	36	17	20	9	18	14	35	3	16	13	25	49	5	16	19	11	306
gminy miejsko-wiejskie	55	35	21	33	25	43	50	32	30	23	17	22	26	33	90	51	586
gminy wiejskie	78	92	172	41	134	125	229	36	113	82	81	96	71	67	117	52	1.586
gminy ogółem	169	144	213	83	177	182	314	71	159	118	123	167	102	116	226	114	2.478
gminy miejskie będące siedzibami gmin wiejskich	14	13	17	5	16	9	15	0	12	12	13	0	1	13	11	8	159

Terytorialny wymiar administracji publicznej

Interes ogólnopaństwowy:

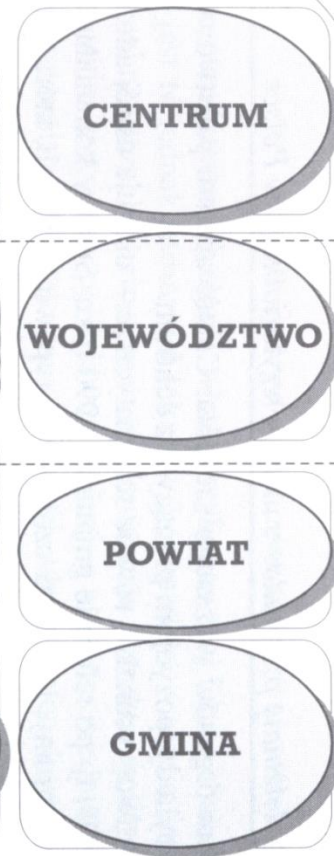
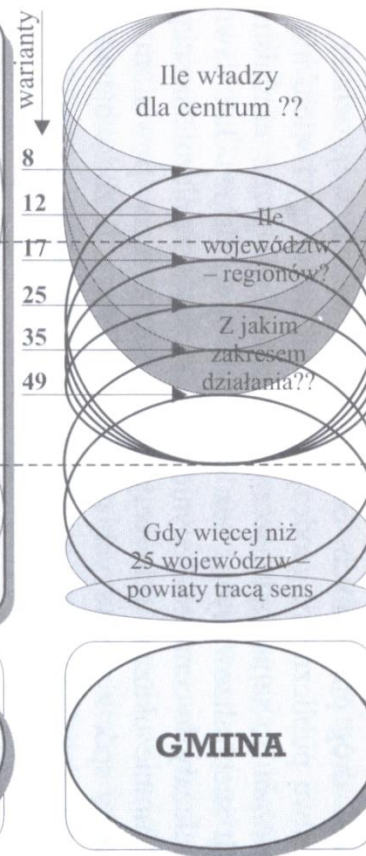
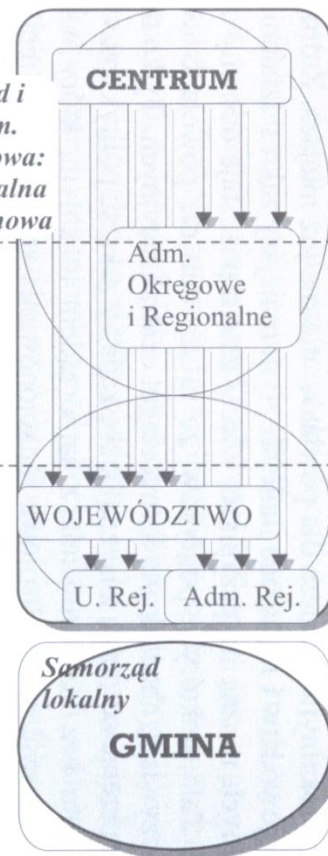
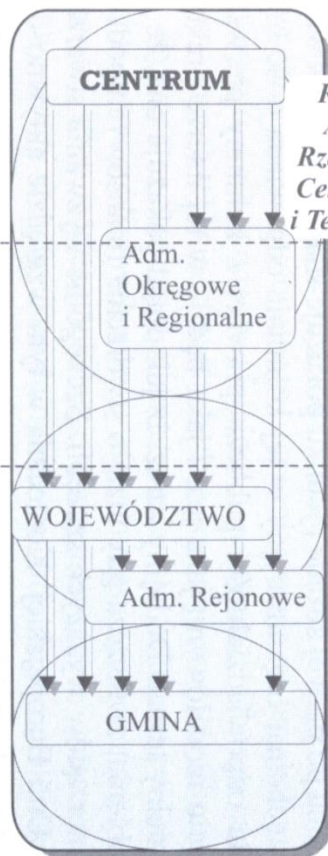
Bezpieczeństwo państwa,
Standardy interesu
publicznego, Ogólna
równowaga gospodarcza,
(wybór opcji wg kryteriów
i celów politycznych)

Interes regionalny:

Polityka rozwoju
regionalnego (wybór opcji
wg kryteriów i celów
politycznych)

Interes lokalny:

organizowanie i świadczenie usług publicznych,
porządek publiczny,
bezpośredni zarząd
i administracja
(wybór opcji wg kryteriów
i celów komunalnych
– rzeczowych)



warianty
8
12
17
25
35
49

Ile władzy
dla centrum ??

Ile

województw
– regionów?

Z jakim
zakresem
działania??

Gdy więcej niż
25 województw –
powiaty tracą sens

Podstawowe zakresy
odpowiedzialności
publicznoprawnej

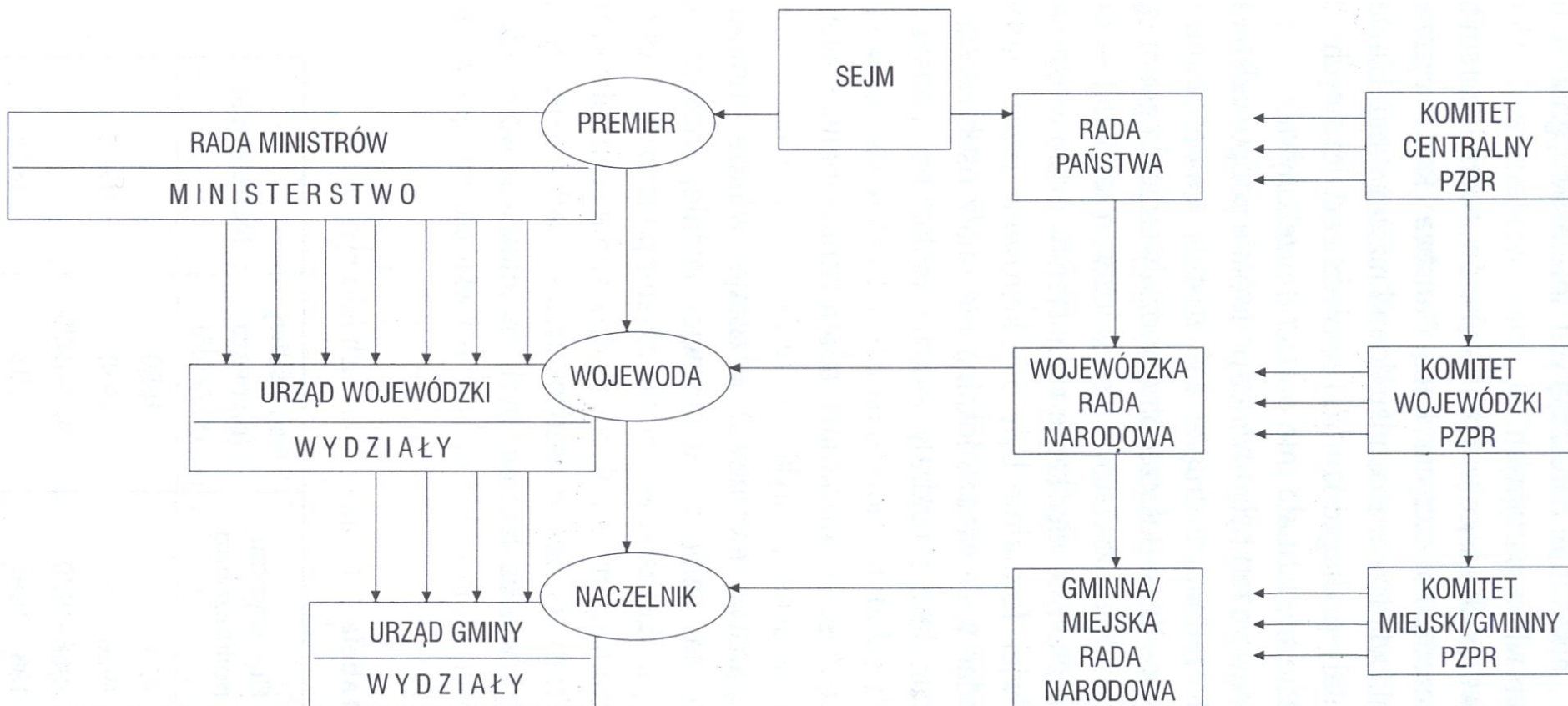
System jednolitej
władzy państwowej
– do 1989 r.

1990 r. – Pierwszy krok
do decentralizacji:
Reforma gminna

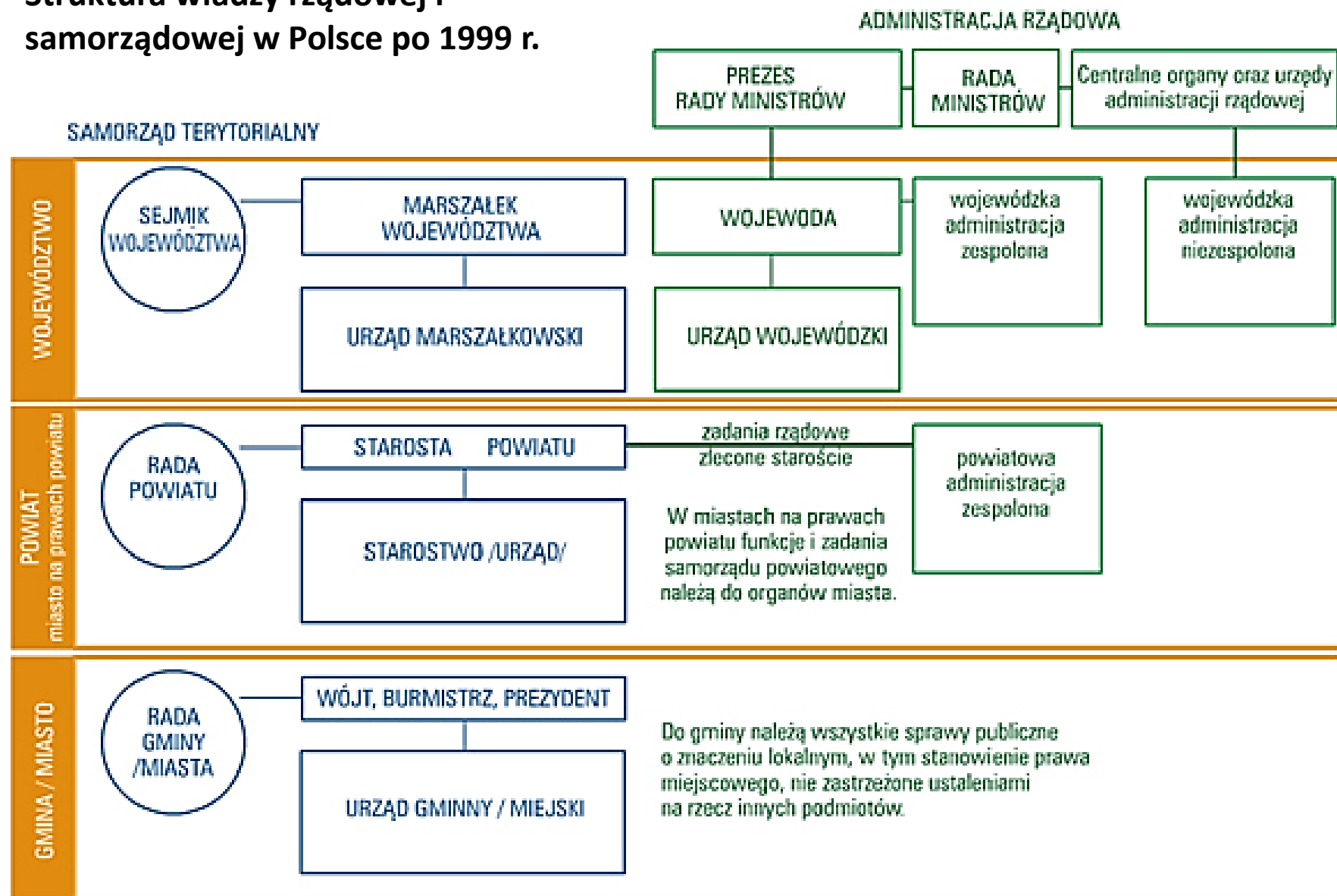
Zatrzymanie reform i
wojna przeciw powiatom
1994–1997. Spór
polityczny '98:
ile województw?

1998 r. – Reforma
administracyjna
i terytorialna

Schemat organizacyjny władz i administracji w PRL



Struktura władzy rządowej i samorządowej w Polsce po 1999 r.



Struktura organów władzy organizacji samorządu terytorialnego

Szczebel samorządu terytorialnego	Organ stanowiący	Organ wykonawczy	Przewodniczący organu wykonawczego
Województwo	Sejmik województwa ^a	Zarząd województwa wybierany przez sejmik w liczbie 5 osób	Marszałek województwa
Powiat	Rada powiatu ^b	Zarząd powiatu wybierany przez radę w liczbie 3–5 osób	Starosta powiatu
Gmina	Rada gminy ^c	Wybierani w powszechnych i bezpośrednich wyborach: • Wójt – w gminach wiejskich, • Burmistrz – w gminach miejsko-wiejskich i miejskich^d, • Prezydent miasta – w miastach pow. 100 tys. mieszkańców^e	–

H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, 2010, s. 20-21

Wybory organów wykonawczych w województwach i powiatach są pośrednie, a w gminach bezpośrednie. Organy wykonawcze w gminach są jednoosobowe, a w województwach i powiatach kolegalne

Dwa istotne akty międzynarodowe

- **Europejska Karta Samorządu Lokalnego** (dokument Stałej Konferencji Gmin i Regionów przy Radzie Europy z 1985 r., ratyfikowany w całości przez Polskę w 1993 r. Pierwszy międzynarodowy dokument gwarantujący prawa gmin i władz lokalnych)
- **Europejskie Ramy Odniesienia dla Demokracji Regionalnej** (*Reference Framework for Regional Democracy*, uchwalone w 2009 r. przez Ministrów państw członkowskich Rady Europy odpowiedzialnych za lokalne i regionalne samorządy; poprzedniczką był projekt Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego z 1997 r., który nie został jednak zaakceptowany przez państwa członkowskie RE)

Obszary metropolitalne - brakujący element?

- *Obszar metropolitalny powinien być jednostką zasadniczego podziału administracyjnego - uważa prof. Hubert Izdebski. - W żadnym wypadku - protestuje prof. Michał Kulesza*
- Dotychczasowe projekty ustaw
 - Projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (2008)
 - Projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2009)

Żaden z tych projektów nie doczekał się fazy prac parlamentarnych

Strategiczne znaczenie dużych miast, aglomeracji i obszarów metropolitalnych

Duże miasta i aglomeracje miejskie, w tym centra rozwoju regionalnego są nie tylko ośrodkami administracyjnymi, lecz przede wszystkim stanowią motor wzrostu, stymulują rozwój społeczny i gospodarczy regionu i kraju. Stanowią centra rozwoju, innowacji i technologii, są siedzibą największych przedsiębiorstw, urzędów administracji publicznej oraz znaczącymi ośrodkami akademickimi i kultury. Niezwykle istotna jest rola dużych miast jako centrów rozwoju regionu, ich znaczenie jako generatorów nowych miejsc prac i rozwoju przedsiębiorczości.

Cytat z uzasadnienia do projektu ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych z 2008 r.

- 9) „obszarze metropolitalnym” - należy przez to rozumieć obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju;

Definicja obszaru metropolitalnego z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003

Metropolie i ośrodki (ponad)regionalne – przykłady

Metropolie – Wariant I

1. Warszawa
2. Poznań
3. Wrocław
4. Kraków
5. Trójmiasto
6. Łódź

Metropolie – Wariant II

1. Warszawa
2. Poznań
3. Wrocław
4. Kraków
5. Trójmiasto
6. Konurbacja katowicka
7. Łódź

Ośrodki ponadregionalne

1. Katowice
2. Szczecin
3. Lublin
4. Kielce
5. Bydgoszcz
6. Białystok

Ośrodki regionalne

1. Opole
1. Rzeszów
3. Olsztyn
4. Zielona Góra
4. Gorzów
6. Toruń

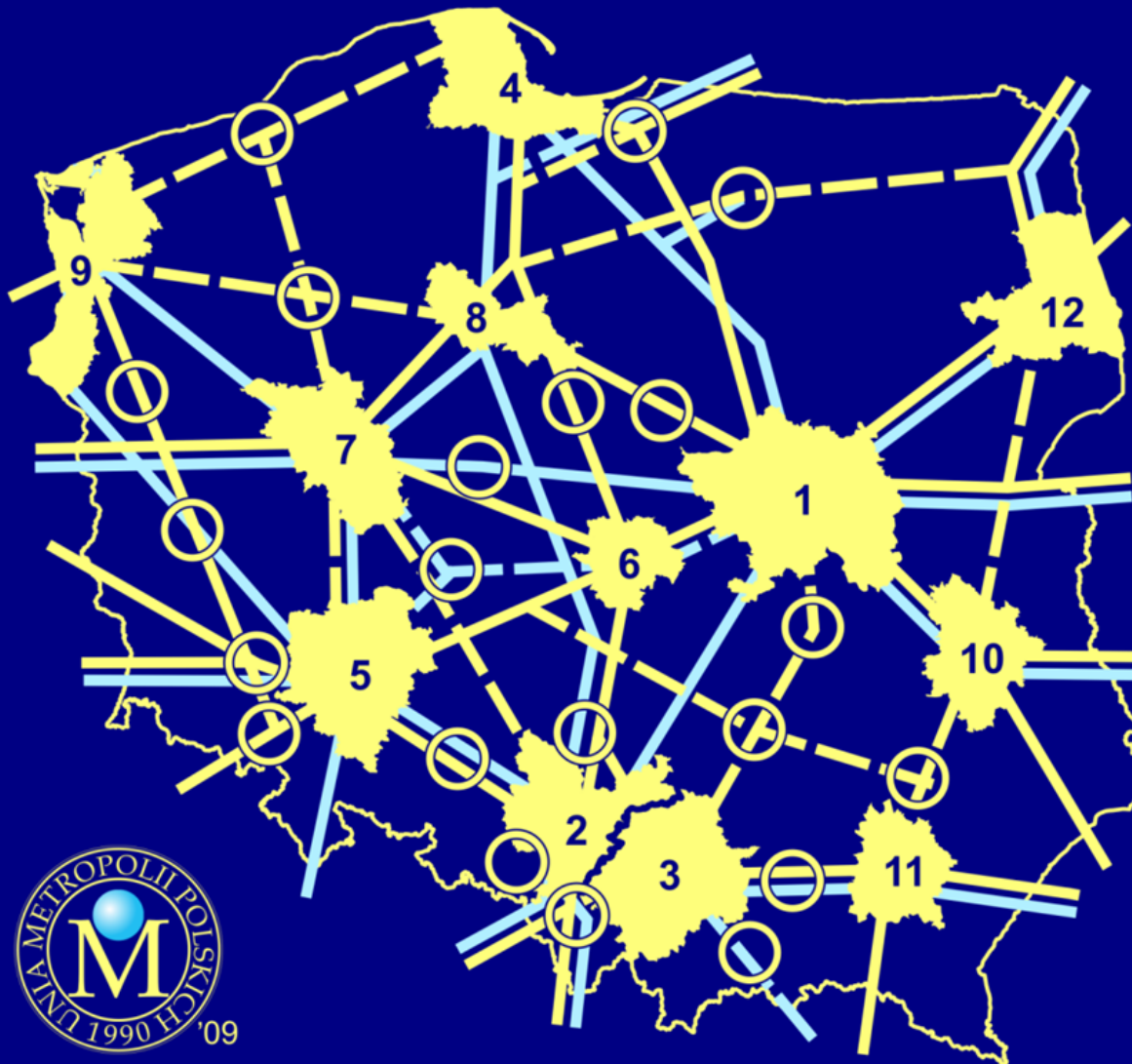
Ekspertyza B. Jałowieckiego,
*Uwarunkowania i szanse rozwoju
polskich metropolii*, 2006

W koncepcji Przestrzennego
Zagospodarowania Kraju do 2030
(projekt z lutego 2011), obszary
metropolitalne to:

1. Warszawa
2. Konurbacja Górnośląska (główny
ośrodek Katowice)
3. Kraków
4. Łódź
5. Trójmiasto
6. Poznań
7. Wrocław
8. bipolar Bydgoszczy z Toruniem
9. Szczecin
10. Lublin (mimo braku lotniska,
wtedy)

Na temat pojęć metropolii,
metropolizacji i innych, patrz: T.
Markowski, T. Marszał, *Metropolie,
obszary metropolitalne,
metropolizacja. Problemy i pojęcia
podstawowe*, 2006

REGIONY METROPOLITALNE I MIEJSKIE RP W SIECI DRÓG, KOLEI I LOTNISK TEN-T



**ludność w mln.
studenci w tys.**

1	Warszawski	3,2	291
2	Katowicki	2,8	141
3	Krakowski	2,1	185
4	Gdański	1,2	92
5	Wrocławski	1,2	142
6	Łódzki	1,1	123
7	Poznański	1,1	142
8	Bydgoski	0,8	77
9	Szczeciński	0,7	62
10	Lubelski	0,7	86
11	Rzeszowski	0,6	62
12	Białostocki	0,5	50
razem		16,0	1453

○ regiony miejskie
0,2-0,5 mln osób

Po wprowadzeniu 21 regionów miejskich i 12 metropolitalnych - 130 powiatów mniej



379



249

Miasto	1990 r.	2010 r.	2011 r.
Londyn	1	1	1
Paryż	2	2	2
Frankfurt	3	3	3
Amsterdam	5	6	4
Berlin	15	7	5
Barcelona	11	5	6
Madryt	17	8	7
Bruksela	4	4	8
Monachium	12	9	9
Zurych	7	13	10
Genewa	8	14	11
Mediolan	9	11	12
Sztokholm	19	16	13
Dusseldorf	6	10	14
Hamburg	14	15	15
Manchester	13	12	16
Lizbona	16	17	17
Birmingham	-	18	18
Lyon	18	19	19
Dublin	-	20	20
Warszawa	25	24	21
Stambuł	-	26	22
Wiedeń	20	22	23
Kopenhaga	-	25	24
Praga	23	21	25
Helsinki	-	31	26
Bukareszt	-	35	27
Leeds	-	23	28
Budapeszt	21	30	29
Glasgow	10	29	30
Edynburg	-	27	31
Bratysława	-	32	32
Moskwa	24	33	33
Oslo	-	34	34
Rzym	-	28	35
Ateny	22	36	36

Polskie miasta w Europie?

Zestawienie miast europejskich najlepszych dla biznesu w poszczególnych latach

Zwycięzcy w poszczególnych kategoriach oraz miejsce Warszawy (na 36 sklasyfikowanych miast)

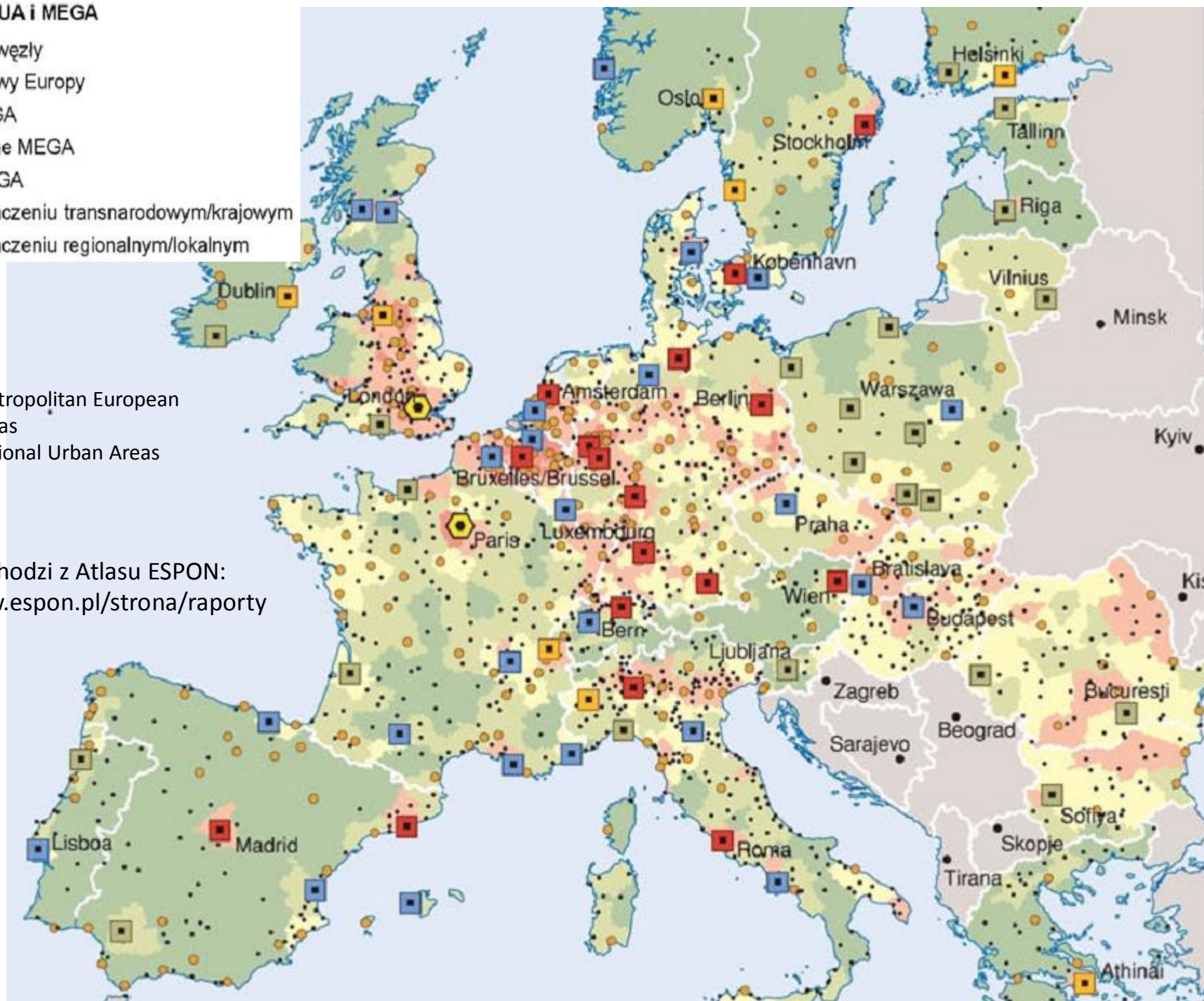
European Cities Monitor 2011

W 1990 badano 25 miast, Warszawa była więc na końcu rankingu

European Cities Monitor	Pierwsze miejsce	Pozycja Warszawy
Najlepsze miasta Europy do prowadzenia działalności gospodarczej	Londyn	21
Łatwy dostęp do rynków	Londyn	19
Dostępność wykwalifikowanych pracowników	Londyn	14
Jakość usług telekomunikacyjnych	Londyn	29
Zewnętrzne połączenia transportowe	Londyn	28
Koszt powierzchni biurowej w stosunku do jej standardu	Warszawa	1
Koszty zatrudnienia pracowników	Bukareszt	2
Dostępność powierzchni biurowej	Berlin	18
Klimat tworzony przez rząd	Dublin	5
Różnorodność językowa	Londyn	11
Transport wewnątrz miasta	Londyn	29
Jakość życia dla pracowników	Barcelona	32
Czystość środowiska	Sztokholm	34
Ekspansja w Europie: miasta, które oczekują największego napływu firm w najbliższych 5 latach	Moskwa	3

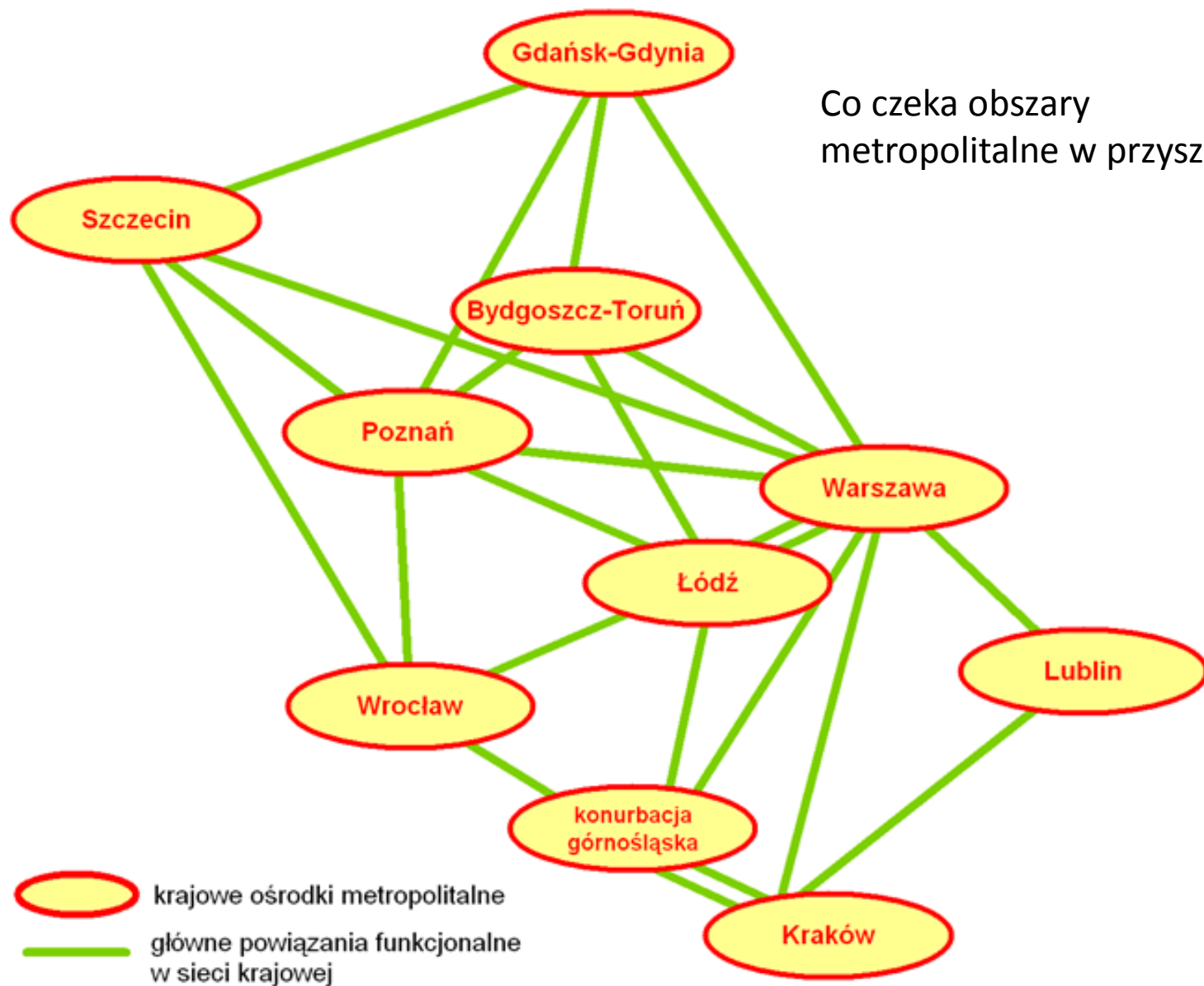
Klasyfikacja FUA i MEGA

- Globalne węzły
- Lokomotywy Europy
- Silne MEGA
- Potencjalne MEGA
- Słabe MEGA
- FUA o znaczeniu transnarodowym/krajowym
- FUA o znaczeniu regionalnym/lokalnym



MEGA - Metropolitan European
Growth Areas
FUA - Functional Urban Areas

Mapka pochodzi z Atlasu ESPON:
<http://www.espon.pl/strona/raporty>



POLICENTRYCZNA METROPOLIA SIECIOWA 2030

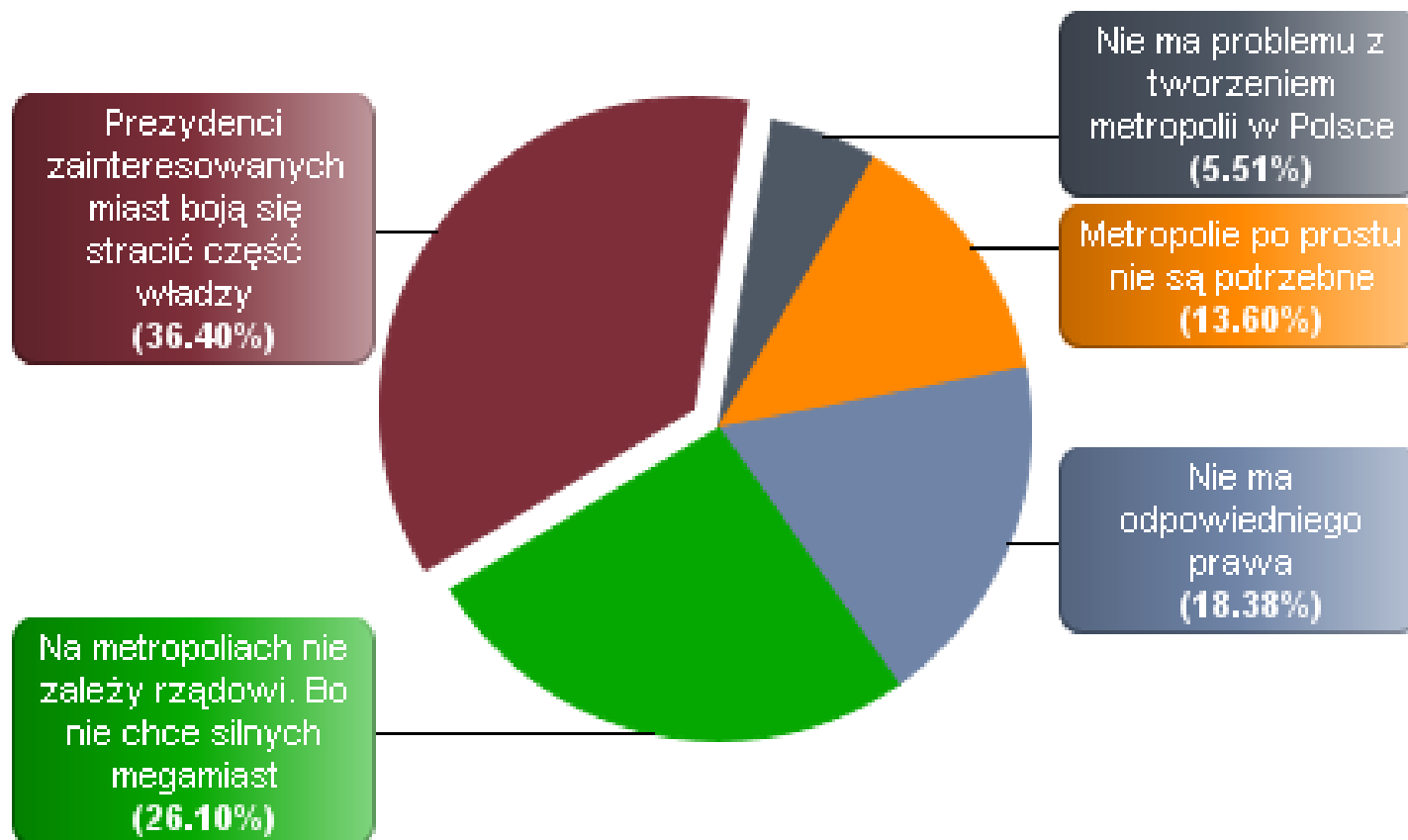
Co dalej z obszarami metropolitalnymi?

- *Wraz z upadkiem pierwszej ustawy metropolitalnej... powstał pomysł pisania projektów dla poszczególnych aglomeracji, a nie jednej zbiorczej ustawy. To jednak też się nie udało.*
- *Dodatkowo w Polskim Stronnictwie Ludowym istniały opory przed tym, aby to metropolie miały być "lokomotywami" rozwoju, bo mogłyby ucierpieć na tym obszary wiejskie.*
- *Mimo zmian we władzach samorządowych, informacja rzeczniczki MSWiA nie nastraja jednak optymistycznie: - Brak konsensusu po stronie samorządowej utrzymuje się do chwili obecnej, co uniemożliwia dalsze prace nad projektem - napisała Małgorzata Woźniak.*

Informacja pt. MSWiA chce powrotu do ustawy metropolitalnej, tylko dwie metropolie zamiast dwunastu?,
biznes.onet.pl

UWAGA: W kwietniu 2012 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opublikowało Zieloną księgę obszarów metropolitalnych, a następnie w 2013 Białą księgę
<http://mac.gov.pl/zielona-ksiega-obszarow-metropolitalnych/>
<https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/BK.pdf>

Dlaczego w Polsce jest problem z powstawaniem metropolii?



Oddano 272 głosów

Wyniki sondy Portalu
Samorządowego

Wybrane podstawy prawne zdecentralizowanej administracji terytorialnej

- **Konstytucja** z 1997 r., w szczególności rozdział I Rzeczpospolita i rozdział VII Samorząd terytorialny
- **Aspekty ustrojowo-kompetencyjne**
 - Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (1998)
 - Ustawa o samorządzie gminnym
 - Ustawa o samorządzie powiatowym
 - Ustawa o samorządzie województwa
- **Aspekty rozwoju regionalnego**
 - Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (2006)
- **Aspekty finansów publicznych**
 - Ustawa o finansach publicznych
 - Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
- **Aspekty usług publicznych**
 - Ustawa o gospodarce komunalnej

Konstytucja z 1997 r.

- W Preambule zapisano:
 - ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na **zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.**

ZASADA POMOCNICZOŚCI (subsydiarności) w kontekście samorządu terytorialnego: samorządom wyższych szczebli i władzom państwowym przypisuje się tylko takie sprawy o charakterze lokalnym (i dalej - regionalnym), których gmina (wspólnota niższego rzędu) nie jest w stanie załatwić sama (Izdebski, Kulesza, s. 232)

Konstytucja z 1997 r.

Rozdział I Rzeczpospolita

Art. 15.

1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.
2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

Art. 16.

1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Konstytucja z 1997 r.

Rozdział VII Samorząd Terytorialny

Art. 163.

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Art. 164.

1. Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest gmina.
2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 165.

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.
2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Art. 166.

1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.
2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.
3. Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.

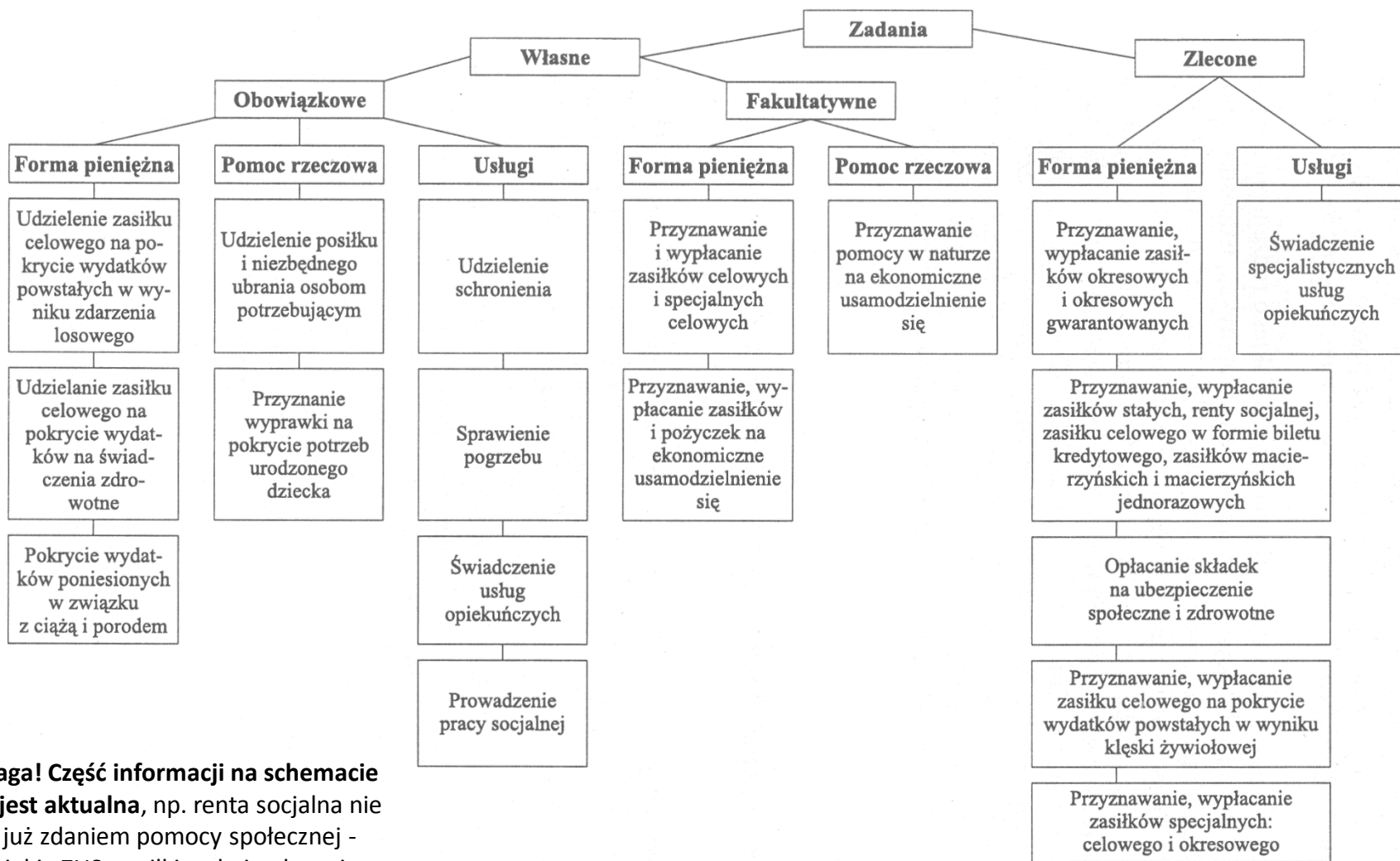
Gospodarka komunalna!

- Gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na **wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej**
- Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności **zadania o charakterze użyteczności publicznej,** których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności **w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych**

Rodzaje zadań jednostek samorządu terytorialnego

- Ze względu na sposób określenia
 - Enumeracja przedmiotowa w ustawie
 - **Klauzula generalna** (*wykonuje zadania niezastrzeżone dla innych*; nie dotyczy powiatu)
- **Zadania własne** (zaspokajanie potrzeb mieszkańców)
 - Obligatoryjne (obowiązkowe)
 - Fakultatywne (nie dotyczy powiatów i województw)
- **Zadania zlecone** z zakresu administracji rządowej (nie dotyczy województwa samorządowego)
 - Zlecone poprzez ustawę
 - Wykonywane przez własne organy i jednostki samorządu
 - Wykonywane przez przekazane organy administracji rządowej (powiat)
 - Zlecone poprzez porozumienie (nazywane powierzonymi)

Różne rodzaje zadań samorządu na przykładzie gminy i świadczeń pomocy społecznej



Uwaga! Część informacji na schemacie nie jest aktualna, np. renta socjalna nie jest już zdaniem pomocy społecznej - przejął ją ZUS; zasiłki stałe i opłacanie składek na ubezpieczenia od 2009 r. jest obligatoryjnym zadaniem własnym gminy

I. Kijek, Wybrane problemy funkcjonowania pomocy społecznej, w E. Denek red. *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego*, 2003, s. 172

Zadania publiczne w ustawach samorządowych - gmina

- Do zakresu działania gminy należą **wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym**, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów
 - Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do **zadań własnych** gminy (w szczególności **zadania własne obejmują sprawy...**)
 - Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy
 - Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania **zadań zleconych** z zakresu administracji rządowej
 - Gmina może wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej, powiatu czy województwa również **na podstawie porozumienia**
 - W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć **jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi**

Zadania własne gminy

Szczegół samorządu	Zakres zadań własnych obejmuje sprawy:
Gmina	• ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami i ochrony środowiska; • gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; • zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych; • utrzymania czystości i porządku, wysypisk i odpadów komunalnych; • zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; • lokalnego transportu zbiorowego; • ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej i zakładów opiekuńczych; • gminnego budownictwa mieszkaniowego; • edukacji publicznej, kultury oraz ochrony zabytków; • kultury fizycznej i turystyki, terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; • targowisk, hal targowych, zieleni gminnej i cmentarzy gminnych; • porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej; • gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; • wspierania i upowszechniania idei samorządowej, promocji gminy; • współpracy z organizacjami pozarządowymi i lokalnymi innymi państw.

Zadania publiczne w ustawach samorządowych

– powiat

- Powiat wykonuje określone ustawami **zadania publiczne o charakterze ponadgminnym**
 - Ustawy mogą określać inne zadania powiatu.
 - Ustawy mogą określać **niektóre sprawy** należące do zakresu działania powiatu **jako zadania z zakresu administracji rządowej**, wykonywane przez powiat
 - Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin
 - Możliwość porozumień w sprawie m.in. wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej
 - **W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami**

Zadania własne powiatu

Szczebel samorządu	Zakres zadań własnych obejmuje sprawy:
Powiat (zadania o charakterze ponadgminnym)	• edukacji publicznej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej; • transportu zbiorowego i dróg publicznych; • kultury, ochrony zabytków, kultury fizycznej i turystyki; • geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej; • gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody; • rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; • porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; • przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; • ochrony praw konsumenta; • utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; • obronności i zarządzania kryzysowego; • promocji powiatu, współpracy z organizacjami pozarządowymi; • zapewnienia wykonywania zadań kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Zadania w ustawach samorządowych – województwo samorządowe

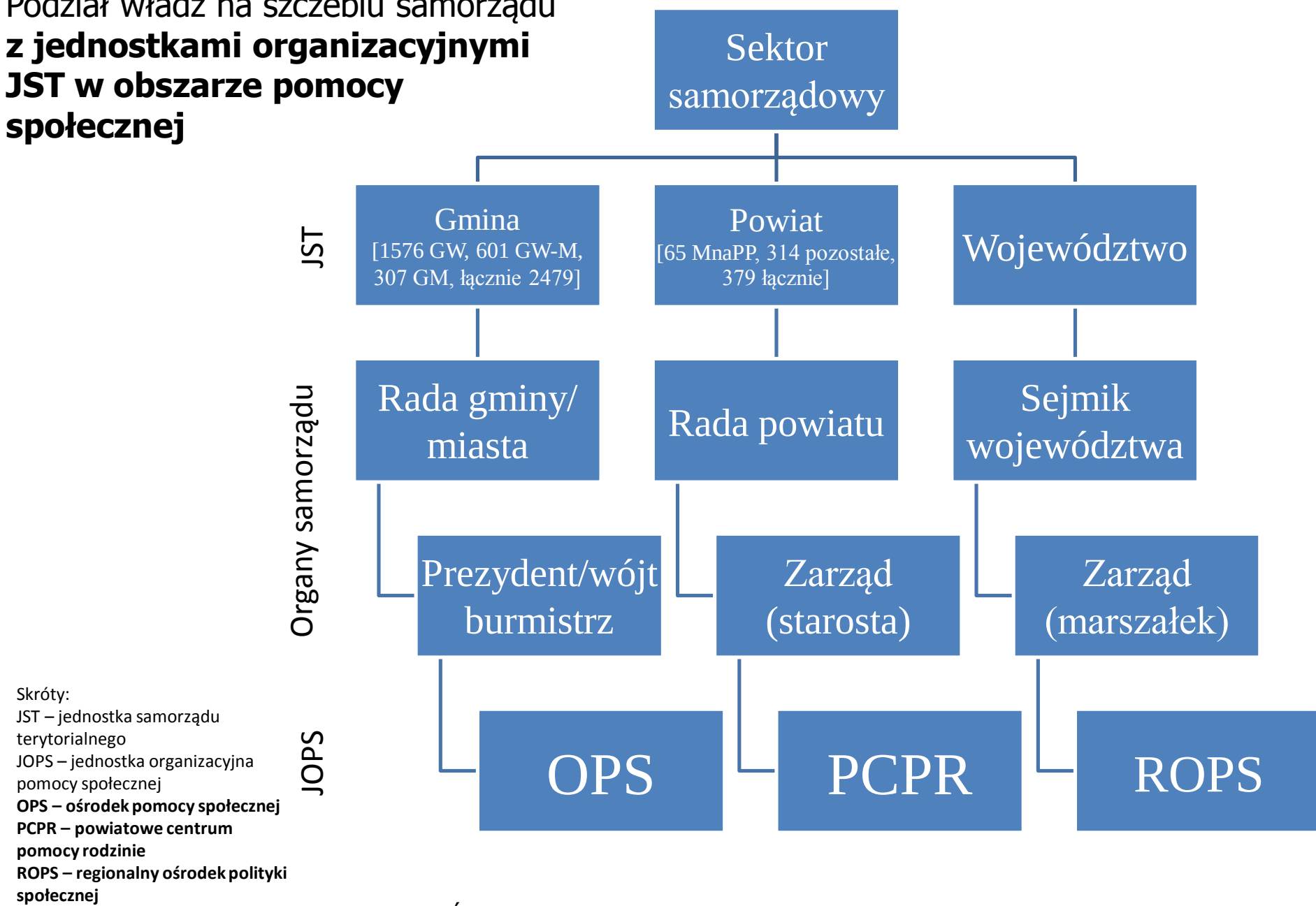
- Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie **zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej**
 - Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie **zadań publicznych o charakterze wojewódzkim**, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej
 - wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność
 - **W celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami**

Szczegół samorządu	Zakres zadań własnych obejmuje sprawy:
Województwo samorządowe	• określanie strategii rozwoju województwa, uwzględniającej w szczególności następujące cele: – kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, – pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, – pobudzanie aktywności gospodarczej, – podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, – zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, – kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego; • prowadzenie polityki rozwoju województwa, na którą składa się: – tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju gospodarczego, w tym rynku pracy, – utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej, – pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, w tym publicznych i prywatnych, – prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia mieszkańców, – kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, – wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferami nauki i gospodarki, – sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym, – promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, – prowadzenie działań na rzecz integracji i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

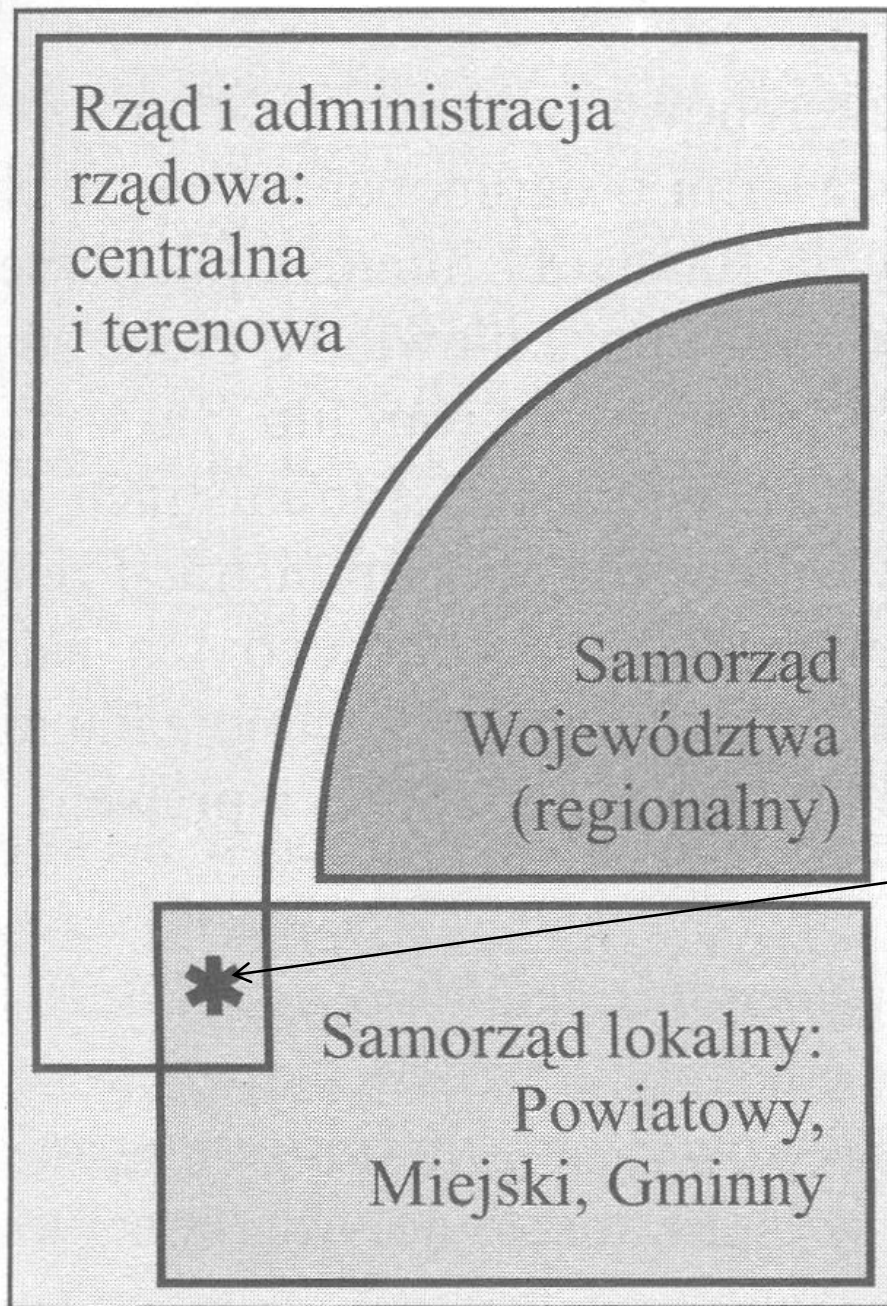
H. Gawroński, Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych,
Wolters Kluwer, 2010, s.18-19

Pełna i dokładna mapa zadań samorządu: <http://www.mapakompetencji.org/>

Podział władz na szczeblu samorządu
z jednostkami organizacyjnymi
JST w obszarze pomocy
społecznej



Źródło: B. Kowalczyk, *Pomoc społeczna jako instytucja*, s. 33, ze zmianami i uzupełnieniami



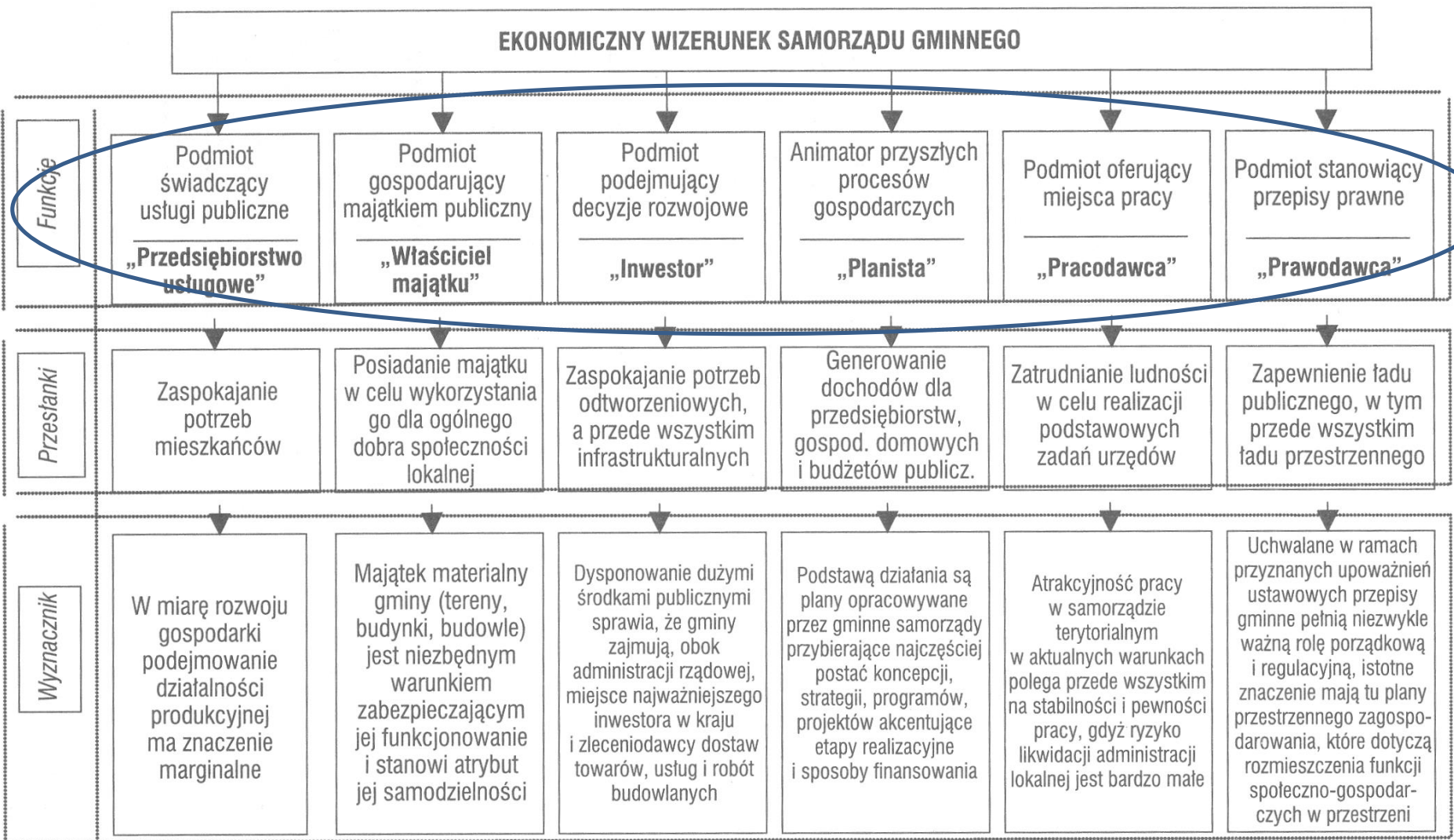
Rozdział funkcji władzy publicznej między trzy główne segmenty ustroju administracyjnego państwa

Powiat jako łącznik między administracją rządową i samorządową w obszarze zadań inspekcyjno-policyjnych

* służby, inspekcje, straże – rola powiatu

Style zarządzania w samorządzie z uwzględnieniem zakresu partycypacji

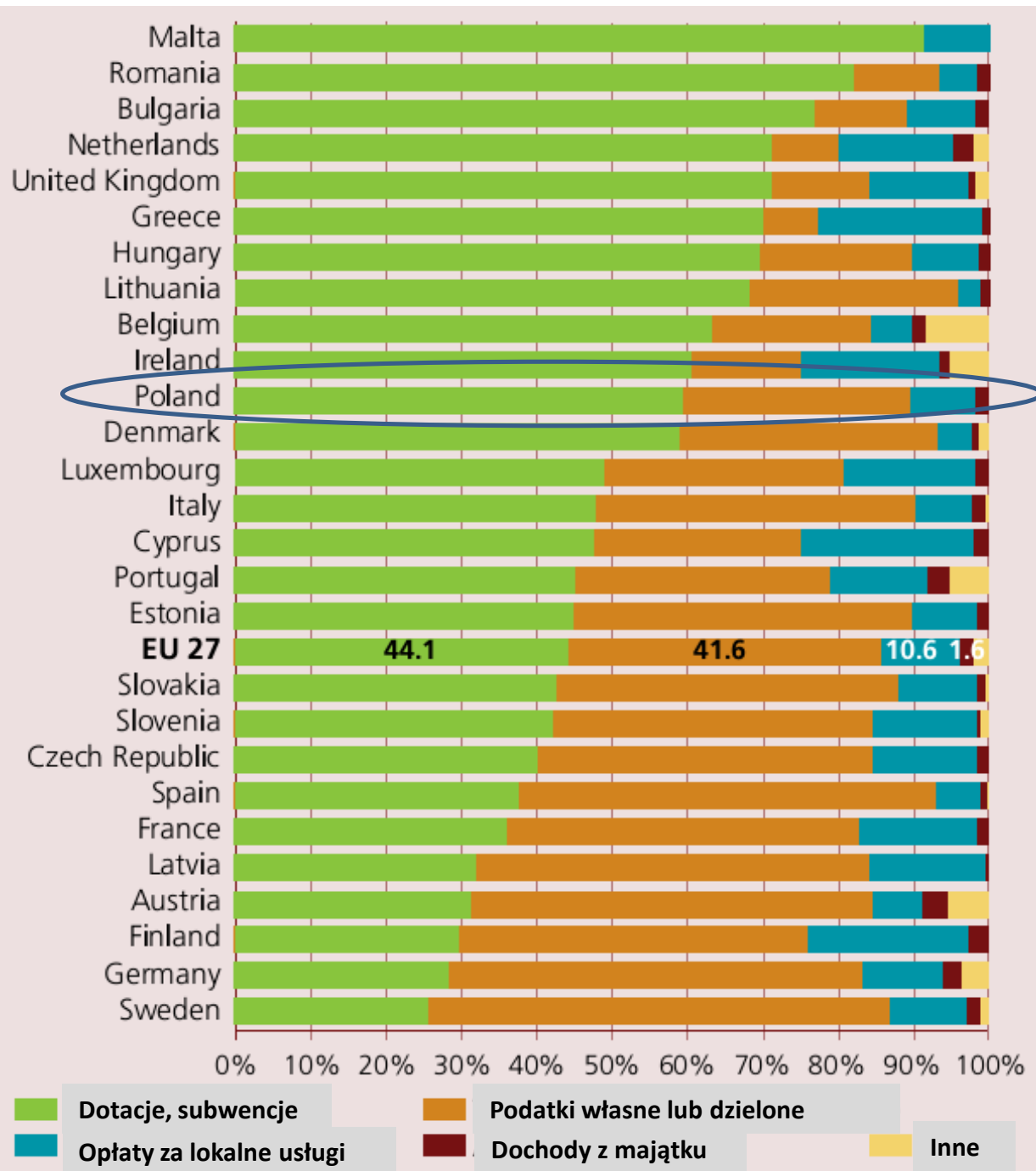
Styl zarządzania	Zakres partycypacji	Rola uczestnika, członka społeczności lokalnej	Przykład w samorządzie lokalnym
Styl interaktywny	Wspomaganie Samorząd udziela wsparcia (czas, pieniądze, wiedza).	inicjator	OSP realizuje program ochrony ppoż. przy wsparciu organizacyjnym i finansowym gminy.
	Współpraca z innymi organizacjami na równych zasadach.	współpracownik, partner	Projekty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, na przykład budownictwo komunalne stawiane przez prywatnego dewelopera, wybrane formy pomocy społecznej udzielane przez organizacje <i>non profit</i> .
	Delegacja czyli przekazanie uprawnień do podejmowania określonych decyzji i realizacji polityki branżowej.	współdecydujący	Rada sołecka (dzielnicy) otrzymuje określone kompetencje i środki na realizację zadań.
	Uczestnictwo to jest powszechna dyskusja nad rozwiązaniem pewnych problemów. Jej uczestnicy mogą samodzielnie określać problem i sugerować jego rozwiązanie.	konsultant	Samorząd zastanawia się, w jaki sposób wykorzystać określony teren (rekreacja, budownictwo mieszkaniowe, strefa przemysłowa itp.). Mieszkańcy mogą zgłaszać propozycje w tym zakresie.
Styl nieinteraktywny	Konsultacje na temat proponowanego przez samorząd rozwiązania w ramach ograniczonej liczby dopuszczalnych możliwości	osoba korzystająca z konsultacji	Samorząd przedstawia plan (do wglądu) wykorzystania jakiegoś terenu, a mieszkańcy mogą się na jego temat wypowiedzieć w określonym czasie.
	Otwarty styl autorytarny Samorząd formułuje swoją politykę w sposób niezależny, przekazuje informacje mieszkańcom, przekonując ich do proponowanych rozwiązań.	odbiorca przekazywanych informacji	Samorząd podejmuje decyzje o nowym systemie segregacji odpadów i informuje o nim mieszkańców; prowadzi kampanię informacyjną, zachęca do uczestnictwa.
	Zamknięty styl autorytarny Samorząd podejmuje decyzje i nie stara się o nich informować.	brak partycypanta	Brak partycypacji.



Różne oblicza **samorządu gminnego** jako podmiotu gospodarczego

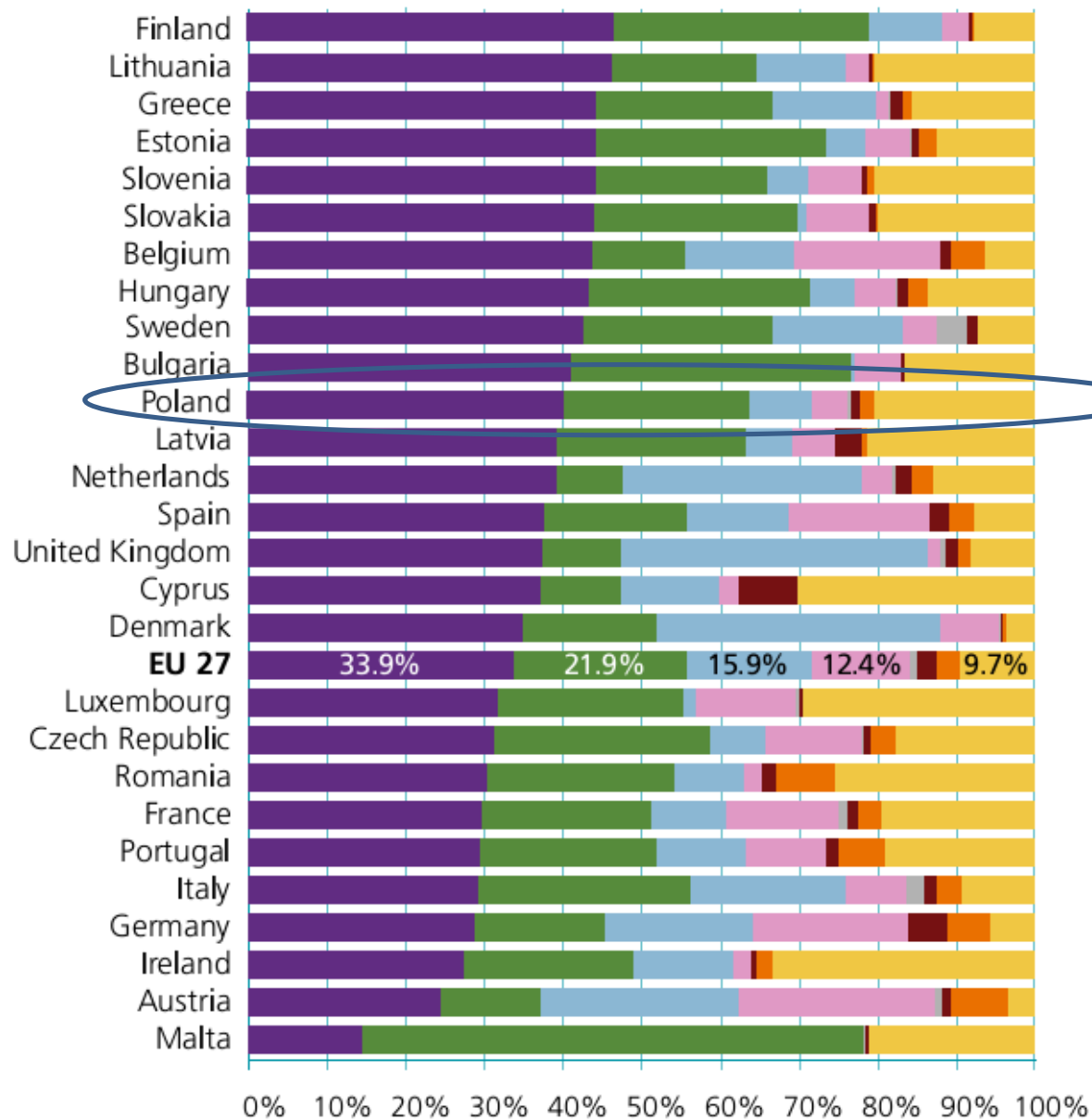
M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, 2008, s. 45

Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego – Polska a UE



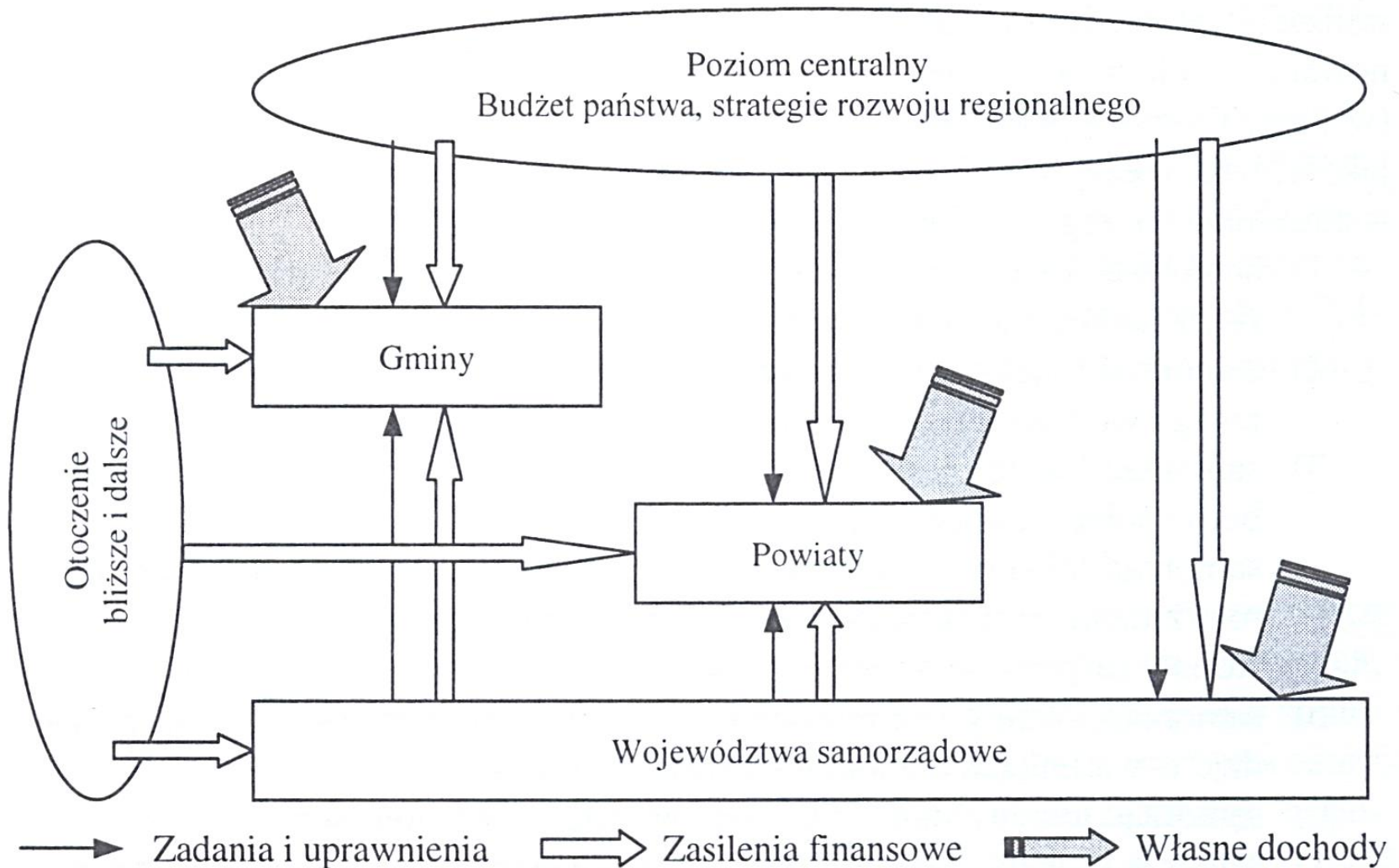
Subnational public finance
in the European Union,
2012

Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego – Polska a UE

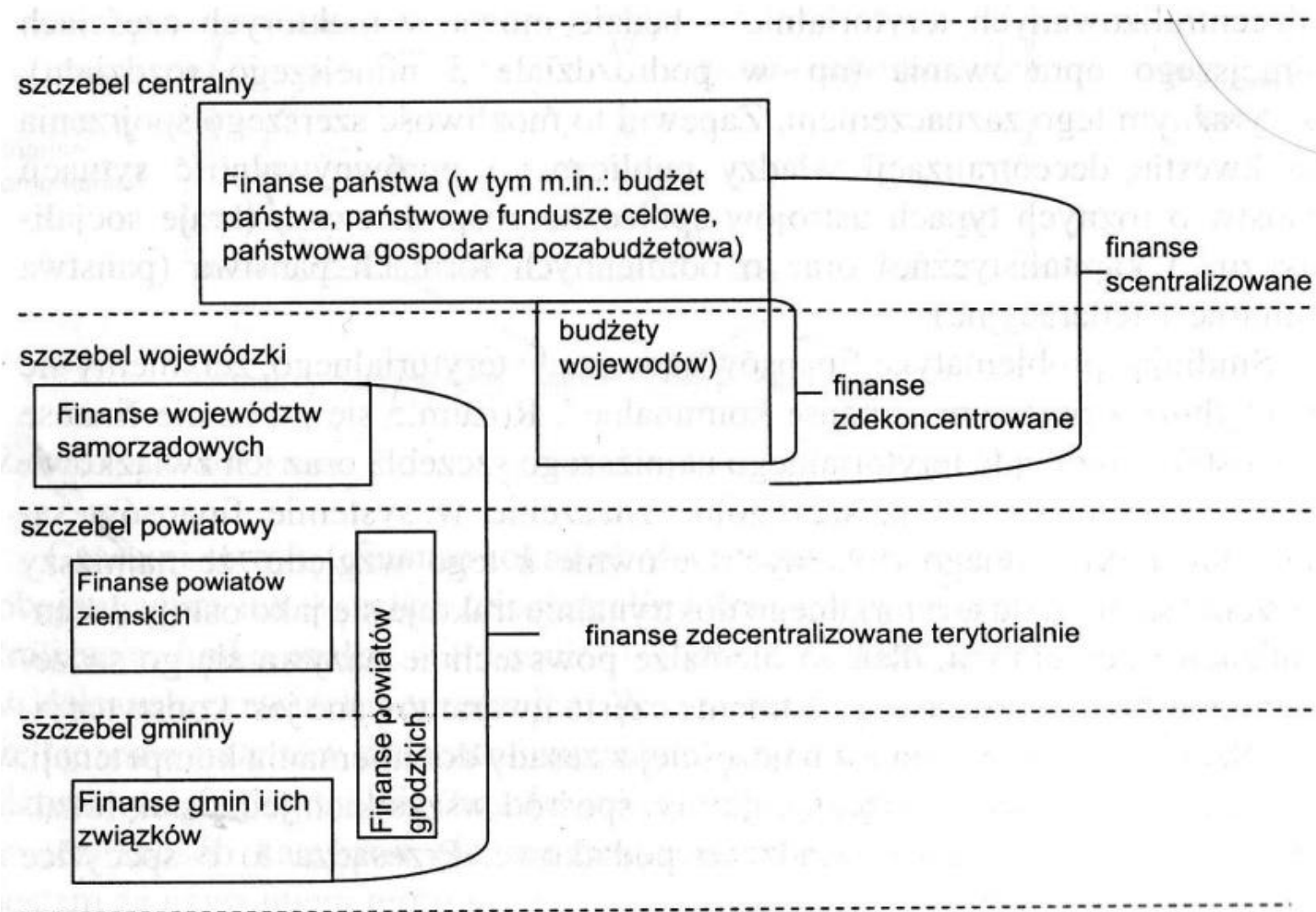


Subnational public finance
in the European Union,
2012

System delegowania zadań i finansów samorządowych



Miejsce finansów samorządu terytorialnego w strukturze finansów publicznych



Dochody jednostek samorządu terytorialnego

- **Dochody własne** (m.in. z różnych opłat, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych)
- **Subwencja ogólna z budżetu państwa** (o jej przeznaczeniu decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego)
 - Części: wyrównawcza, równoważąca i oświatowa (gmina i powiat)
 - Części: wyrównawcza, regionalna i oświatowa (województwo)
- **Dotacje celowe z budżetu państwa na m.in.**
 - zadania administracji rządowej zlecone ustawami lub powierzone porozumieniami
 - finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych

Finanse publiczne a jednostki samorządu terytorialnego

- Ustawa o finansach publicznych rozróżnia **trzy rodzaje dotacji, które mogą być udzielane z budżetów JST**
 1. **Podmiotową** – służą finansowaniu lub dofinansowaniu działalności bieżącej określonego podmiotu wskazanego odrębną ustawą
 2. **Przedmiotową** - udzielane na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług dla samorządowych zakładów budżetowych
 3. **Celową** – udzielane na konkretny cel publiczny w związku z realizacją zadania

„Janosik” w ustawie o dochodach JST

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

1. Z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów w gminach, powiatach i województwach wprowadzony zostanie odpowiedni system wyrównawczy, który będzie miał za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie.
2. Różnice w dochodach będą wyrównywane w postaci części wyrównawczej oraz części równoważącej (gminy, powiaty) i regionalnej (województwa) subwencji ogólnej.
3. Część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowić będzie wydatek budżetu państwa i stabilne źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego (jednostki samorządu terytorialnego będą otrzymywały comiesięczną ratę).

Z uzasadnienia do projektu ustawy o
dochodach jednostek samorządu
terytorialnego z 2003 r., druk sejmowy nr 1732

„Janosikowe” w 2010 r.

Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Województwa
kwota wpłat (w tys. zł)	637.977	1.133.797	955.642
liczba jednostek zobowiązanych do wpłat	87	55**	2*
<i>Zasady obliczania wpłat</i>			
próg 1	150%	110%	110%
% nadwyżki	20%	80%	80%
próg 2	200%	120%	170%
% nadwyżki	25%	95%	95%
próg 3	300%	125%	
% nadwyżki	30%	98%	

* Były to województwa mazowieckie oraz dolnośląskie, przy czym wpłata tego drugiego wynosiła tylko ok. 16 mln.

** Miasto Stołeczne Warszawa było wśród 55 powiatów i wpłata wynosiła 571.767 tys. zł

Podstawą do liczenia progów są dochody podatkowe poszczególnych typów JST w przeliczeniu na mieszkańca.

Obywatelski projekt reformy Janosikowego

Główne założenia projektu przewidują:

- zmianę zasad rozdzielania środków z „janosikowego” na podobieństwo funduszy europejskich, gdzie środki finansowe przydzielane są na konkretne projekty,
- zmniejszenie „janosikowego” o 20 proc. (racjonalizacja zasad przydzielania dotacji spowoduje oszczędności co pozwoli pozostawić tą część środków dotychczasowym płatnikom janosikowego),
- urealnienie na potrzeby wyliczania „janosikowego” rzeczywistej liczby mieszkańców Warszawy i dużych miast na prawach powiatu, powyżej 350 tys. mieszkańców, co spowoduje dalsze zmniejszenie płaconego janosikowego.

<http://www.stopjanosikowe.pl/>

Komenatrz RSz: kontrowersje wokół mechanizmu redystrybucji pieniędzy publicznych pomiędzy bogatymi i biednymi jednostkami samorządu terytorialnego poprzez budżet państwa są bardzo podobne do dyskusji na temat zakresu i sposobów redystrybucji pieniędzy pomiędzy bogatymi i biednymi gospodarstwami domowymi.

Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego

- **Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności**
- **Organami nadzoru** nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są
 - Prezes Rady Ministrów
 - Wojewodowie
 - w zakresie spraw finansowych **regionalne izby obrachunkowe**
- Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

Zadania Komisji

- 1) wypracowywanie wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących:
 - a) gospodarki komunalnej i funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu powiatowego,
 - b) rozwoju regionalnego i funkcjonowania samorządu województwa;
- 2) dokonywanie przeglądów i ocen warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym także powiatowych służb, inspekcji i straży oraz organów nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym;
- 3) ocena stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, w tym wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych;
- 4) analizowanie informacji o przygotowywanych projektach aktów prawnych, dokumentów i programów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w szczególności przewidywanych skutków finansowych;
- 5) opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej.

Definicja ustawowa:

Komisja stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego.

Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego



Związek Powiatów Polskich



Związek Miast Polskich



Związek Gmin Wiejskich RP

UNIA
METROPOLII
POLSKICH



Literatura

- Lektura obowiązkowa
 - H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie 3, 2004, rozdział VI
- Lektura uzupełniająca
 - H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, 2010