

K. Marksa i socjalistów. Jedność władz okazała się nie do pogodzenia. Z kolei liberalizm sprowadzający państwo do roli „stróża nocnego”, gloryfikujący indywidualizm i pluralizm, również nie potrafił określić należytego miejsca dla samorządu terytorialnego. Potrzebna więc była nowa filozoficzna synteza, której myślą przewodnią byłoby wskazanie, że nie ma prawdziwej władzy państwowej bez samorządu i nie ma samorządu bez władzy państwowej¹¹. Jednym z najważniejszych elementów tej dyskusji publicznej była rola samorządu terytorialnego. Jej uczestnikami byli m.in.: Episkopat Polski, promujący w ramach katolickiej nauki społecznej zasadę pomocniczości (subsydiarności)¹², Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE), który opracował Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego¹³, a także wielu idealistów filozofii samorządu terytorialnego¹⁴. Założenia do przemian ustrojowych w zakresie samorządu terytorialnego w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku w dużej mierze opierały się na doświadczeniach wypracowanych w II Rzeczypospolitej¹⁵. Wypracowane standardy i postulaty idealistów miały decydujący wpływ na kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Odwoływały się one do konieczności budowy wspólnot lokalnych w sensie zadaniowym i instytucjonalnym, a także do konieczności budowy społeczeństwa obywatelskiego i informacyjnego. Zamierzenia te w dużej mierze zostały zrealizowane, również ze względu na słabość i relatywnie duże zdywersyfikowanie partii politycznych wówczas w Polsce¹⁶.

¹¹ Szerzej na ten temat: S. Wójcik, *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*. Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 70.

¹² Szerzej na ten temat m.in.: kard. J. Höffner, *Chrześcijańska nauka społeczna*, WAM, Kraków 1994, s. 219 i n.; M. Spieker, *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1.

¹³ 15 października 1985 roku weszła w życie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), podpisana początkowo przez cztery państwa będące członkami Rady Europy. Projekt EKST został przygotowany już w 1980 roku przez stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE), stanowiącą jedyną oficjalną organizację samorządową działającą w ramach Rady Europy. Polska ratyfikowała EKST 22 listopada 1993 roku (obwieściła o jej ratyfikacji 14 lipca 1994 roku). Dz. U. Nr 124, poz. 607 i 608, opublikowany 25 listopada 1994 roku. Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 roku dokonano zmiany nazwy z EKST na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego.

¹⁴ W Polsce najważniejszymi przedstawicielami idealistów filozofii samorządu terytorialnego są m.in.: Hubert Izdebski, Jerzy Regulski, Michał Kulesza czy Grzegorz Gorzelak.

¹⁵ Szczególnie do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 roku, które uregulowało organizację administracji ogólnej oraz wprowadzało na poziomie wojewódzkim i powiatowym instytucje komunalne o ograniczonym zakresie samorządności, a także do ustawy z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933, Nr 35, poz. 294).

¹⁶ Ponad setka ugrupowań politycznych, z czego 29 wprowadziło swoich kandydatów do parlamentu I kadencji.

4. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa społecznego i ekonomicznego

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku powołano samodzielne podmioty na trzech poziomach władzy: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Między poszczególnymi grupami jednostek samorządu terytorialnego nie występują zależności hierarchiczne, działają one bowiem na zasadzie komplementarności we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W Polsce, jako państwie unitarnym, obowiązują jednakowe normy prawne tworzone przez centralną władzę ustawodawczą. Jednakże upodmiotowienie jednostek samorządu terytorialnego wiąże się również ze zwiększeniem odpowiedzialności za bezpieczeństwo społeczne i ekonomiczne wspólnot lokalnych i regionalnych. Samorząd zadania te wykonuje poprzez wydatki publiczne. Z kolei wydatki publiczne jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na wydatki majątkowe i bieżące. Wydatki majątkowe przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego, a wydatki bieżące – do zapewnienia bezpieczeństwa społecznego wspólnot samorządowych. Wydatki majątkowe to najbardziej pożądana grupa wydatków, ponieważ za ich pośrednictwem władze samorządowe mogą oddziaływać na rozwój regionu, którym administrują, oraz przyciągać inwestorów z sektora prywatnego, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszania bezrobocia w społecznościach lokalnych, wzrostu wynagrodzeń, a także do wzrostu bazy podatkowej na swoim terenie, co wiąże się z bezpieczeństwem ekonomicznym społeczności samorządowych. Oznacza to powstanie swobodnego rynku, w którym samorządy konkurują ze sobą o inwestorów. W sektorze prywatnym maleje znaczenie czynnika materialnego, a wzrasta znaczenie *know-how*, metod zarządzania itd. W efekcie sektor prywatny poszukuje lokalizacji optymalnych dla swojego rozwoju. Samorządy, chcąc konkurować o inwestorów z sektora prywatnego, muszą zapewnić wykwalifikowanym kadrom tego sektora odpowiedni standard życia poprzez dobrze rozwiniętą infrastrukturę (kulturalną, usługową, komunikacyjną, mieszkaniową) i odpowiednią jakość środowiska naturalnego. Warto jednak podkreślić, że mając określone środki finansowe, władze samorządowe muszą dokonywać wyborów pomiędzy wydatkami bieżącymi i majątkowymi. Oznacza to także wybór pomiędzy bezpieczeństwem społecznym i ekonomicznym, gdyż między nimi występuje ujemna korelacja.

Obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Gmina i powiat, obowiązane do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych. Gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej, opierając się na analizie lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Zasoby te obejmują w szczególności infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady

finansowe na zadania pomocy społecznej, bez względu na podmiot je finansujący i realizujący.

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należą m.in.: opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka, udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, przyznawanie i wypłacanie zasiłków, opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz niezamieszkującymi wspólnie matką, ojcem lub rodzeństwem; organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych; dożywianie dzieci; sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym; kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu; pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników¹⁷.

Do obligatoryjnych zadań własnych powiatu należą m.in.: opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami; prowadzenie specjalistycznego poradnictwa; przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze; pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się; pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, mającym trudności w integracji ze środowiskiem; prowa-

¹⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, art. 17 (Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593).

dzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób; prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej; szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu; doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu; podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników¹⁸.

Do zadań samorządu województwa należą m.in.: opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa, obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami; organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej; rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej, wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska; diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie; inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej; koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie¹⁹.

Podsumowanie

Analizując pojęcie bezpieczeństwa, kładzie się zwykle nacisk na bezpieczeństwo w sensie militarno-politycznym. Bezpieczeństwo jednak ma charakter wieloaspektowy i oprócz tzw. twardych gwarantów bezpieczeństwa istnieje wiele miękkich gwarantów, związanych z bezpieczeństwem społecznym i finansowym. Wymiar finansowy i społeczny bezpieczeństwa nabiera szczególnego znaczenia w procesie globalizacji i zagrożeń z nią związanych. Na pierwszy plan wysuwa się rosnąca polaryzacja dochodów ludności, tworząc obszary biedy. Bieda z kolei staje się akceleratorem patologii i wykluczeń ekonomicznych, co przyczynia się do osłabienia

¹⁸ Tamże, art. 19.

¹⁹ Tamże, art. 21.

procedur demokratycznych. Bezpieczeństwo społeczne i ekonomiczne (zwłaszcza w czasie kryzysu finansowego) stanowi podstawową wartość dla obywateli. Tworzy tożsamość społeczną w relacji państwo–obywatel. Bezpieczeństwo społeczne powinno, na zasadzie subsydiarności, opierać się na bezpieczeństwie ekonomicznym. Państwo ponownie powinno się stać gwarantem stabilności i trwania procesów rozwojowych, po latach dominacji koncepcji neoliberalnych w gospodarce, które niekiedy wręcz deprecjonowały państwo i jego instytucje. W dobie kryzysu finansowego istnieje potrzeba budowy nowych, sprawnych instytucji państwa, gwarantujących bezpieczeństwo ekonomiczne i społeczne, a zatem także równowagę, stabilny rozwój i w konsekwencji bezpieczeństwo ogólnoswiatowe. Brak bezpieczeństwa ekonomicznego, a zwłaszcza społecznego, w dużej mierze determinuje patologie, choroby, a nawet terroryzm, zarówno w wymiarze lokalnym i regionalnym, jak i globalnym. Zagrożenia społeczne bezpieczeństwa ujawniają się ze zdwojoną mocą w okresie transformacji ustrojowej oraz przeobrażeń życia gospodarczego. Panująca wtedy tendencja do ograniczania władzy państwowej, przy jednoczesnym występowaniu wielu niekorzystnych procesów i zjawisk społecznych, stwarza wyjątkowo niekorzystną sytuację. Państwo ma tylko ograniczone możliwości przeciwdziałania szkodliwym procesom, a społeczeństwo, ze względu na nieukształtowaną jeszcze kulturę obywatelską, nie ma zdolności samoregulacyjnych. Kumuluje się w ten sposób określony potencjał kryzysowy, mający negatywny wpływ na sprostanie przez naród wyzwaniom cywilizacyjnym, co godzi w jego szanse rozwojowe.

Bariery wdrażania strategii rozwoju lokalnego

Wprowadzenie

Gminy i powiaty odgrywają szczególną rolę w kształtowaniu warunków rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze lokalnym. Wynika to z bezpośrednich relacji z mieszkańcami oraz wykonywania zadań publicznych, zaspokajających potrzeby wspólnot lokalnych. Dobre wypełnianie tych zadań musi być oparte na planowaniu strategicznym, procesie współcześnie w samorządach powszechnie stosowanym. Jednym z jego rezultatów jest strategia rozwoju lokalnego, podstawowy instrument koordynujący politykę rozwoju lokalnego. Można ją określić jako scenariusz przyszłości, do którego dążą władze samorządowe przy aktywnym udziale społeczeństwa. Stanowi on, najogólniej rzecz ujmując, wieloletni program rozwoju, zawierający cele długofalowe, uporządkowane w sposób hierarchiczny, oraz sposoby ich realizacji, podlegający ciągłej aktualizacji i społecznie akceptowany¹.

Warto również podkreślić znaczenie strategii rozwoju lokalnego dla integrowania działań służących poprawie bezpieczeństwa społeczności lokalnej, rozumianego jako centralna kategoria społeczna. Bezpieczeństwo bowiem stanowi naczelną wartość dla jednostek i grup społecznych, a zarazem ich najważniejszego celu istnienia. Z punktu widzenia psychologii bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą człowieka (ponadbiologiczną, czyli społeczną), a jej zaspokojenie warunkuje pojawienie się

¹ S. Kołosowski, J. Adamski, *strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin*, red. D.C. Wagner, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium SA, LGPP, Warszawa 1999, s. 12; R. Brol, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – s. udiu m przypadków*, red. tenże, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 17; E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] *strategia rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, red. B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s. 70-71.

potrzeb wyższych². Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego wpływa na rozwój cywilizacyjny człowieka, na kształtowanie warunków, w jakich on żyje. Każdy zatem obywatel, bez względu na pozycję społeczną, chce być bezpieczny w każdym miejscu użyteczności publicznej³. Nie ma więc dzisiaj obszaru działalności samorządu, zarówno tej materialnej, jak i niematerialnej, w którym bezpieczeństwo nie odgrywałoby istotnej roli. Dlatego też obecnie mamy do czynienia ze wspomnianą wielością spojrzeń na to zjawisko, na które się składają: bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, kulturowe, publiczne, prawne, ekologiczne, społeczne, zdrowotne, sanitarno-epidemiologiczne, edukacyjne, informacji, porządku publicznego, dorobku kulturowego, ochrony środowiska i gospodarki odpadami⁴. Strategia pozwala patrzeć na bezpieczeństwo „transdyscyplinarnie”, biorąc pod uwagę różne sfery życia⁵.

Uchwalenie dokumentów strategicznych powinno rozpocząć proces ich wdrażania. Jest to konieczny czynnik przepisu na sukces gminy lub powiatu. Wdrażanie strategii nabiera jeszcze większego znaczenia w niespokojnych czasach. Środowisko, w którym działają organizacje publiczne, staje się coraz bardziej dynamiczne i niespokojne. Zmiany środowiskowe tego typu spowodowały silną presję na częste zmiany o charakterze strategicznym, mające na celu „dopasowanie się” do zmieniających warunków. W niespokojnych czasach zdolność wdrażania nowych strategii szybko i efektywnie może właściwie decydować o sukcesie lub porażce. Z tego powodu wdrażanie strategii jest kluczową kwestią w zarządzaniu zmianami strategicznymi. Najlepiej skonstruowane strategie okazują się bezużyteczne, jeżeli nie mogą być owocnie wdrożone. Co więcej, strategie, których nie dało się wdrożyć, mogą być bardzo kosztowne zarówno w zakresie kosztów ich formułowania, jak i nieosiągniętych korzyści.

Śledzenie etapu wdrażania uchwalonych dokumentów strategicznych samorządów wykazuje, że wiele wdrożeń ponosi fiasko i jest to zjawisko powszechne. Skłania to do postawienia pytania o przyczyny takiego zjawiska: dlaczego tak ważne dokumenty po pewnym czasie odstawiane są na półkę, gdzie szybko pokrywa

² K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 21.

³ K. Gąsior, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. W. Kitler, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 133.

⁴ Zob. np.: E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Politechnika Rzeszowska, Rzeszów 2008; *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. K.A. Ciupiński, K. Malak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004; P. Tyrała, *Zarządzanie bezpieczeństwem w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 23.

⁵ Zob. J. Kozłowski, *Narodziny i rozwój dyscyplin naukowych*, <http://kbn.icm.edu.pl/pub/kbn/sn/archiwum/9601/kozlow.html>.

je kurz? Niniejszy artykuł podejmuje próbę ustalenia głównych barier stojących przed jednostkami samorządowymi w procesie wdrażania strategii rozwoju. Naszym zadaniem jest przedstawienie efektów badań przeprowadzonych na ten temat w gminach, w tym w miastach na prawach powiatu, województwa dolnośląskiego, Podbeskidzia oraz w miastach powiatowych województwa śląskiego. Zamierzamy je ukazać na tle teoretycznych rozważań na ten temat, wykorzystując również literaturę dotyczącą organizacji biznesowych, z których pewne rozwiązania mogą być przyjęte w organizacjach publicznych, czyli zarówno w gminie, jak i powiecie, mimo zasadniczych różnic leżących w istocie podmiotu komercyjnego i podmiotu publicznego⁶.

1. Wdrażanie strategii i jego bariery

Przegląd literatury ujawnia, że w odniesieniu do „strategii” nie istnieje żadne uniwersalne przyjęcie znaczenia „wdrożenia”. Istnieje znaczna różnorodność definicji wdrażania strategii, z których kilka dla przykładu zacytujemy poniżej. Większość definicji wdrażania strategii ma naturę raczej ogólną. Większość nawiązuje do procesu, poprzez który ma być wdrażana sformułowana strategia. Najbardziej powszechnym poglądem na wdrażanie strategii jest opinia, iż jest to „relatywnie prosta operacjonalizacja wyrażonego jasno planu strategicznego”, jak twierdzi Noble⁷. Nieokreślona pozostaje kwestia, jak ta operacjonalizacja ma zostać dokonana lub jak można scharakteryzować ten proces. Przykładowe definicje wdrażania strategii:

- Wdrażanie strategii odnosi się do „wszelkich procesów i rezultatów, które składają się na decyzję strategiczną, gdy już uzyskano aprobatę dla wcielenia decyzji w życie”⁸.
- Implementacja to wdrożenie w działalności praktycznej modeli teoretycznych lub projektów użytkowych, zawierających w sobie różnego rodzaju innowacje i usprawnienia⁹.

⁶ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 257.

⁷ C.H. Noble, *The eclectic roots of strategy implementation research*, „Journal of Business Research” 45 (1999), no. 2, s. 119.

⁸ S. Miller, D. Wilson, D. Hickson, *Beyond Planning: strategies for successfully implementing strategic decisions*, „Long Range Planning” 2004, no. 37, s. 203.

⁹ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i w praktyce firmy*, WN PWN, Warszawa–Kraków 2002, s. 306.

- Implementacja strategii to poszukiwanie zasobów, których właściwe wykorzystanie prowadzi do osiągnięcia strategicznych celów organizacji¹⁰.
- Wdrażanie strategii to „proces, w którym znaczące, złożone i potencjalnie nierozwiązywalne problemy strategiczne są rozmiennie na coraz mniejsze czynniki, które są mniej skomplikowane i przez to mają proporcje umożliwiające ich rozwiązywanie”¹¹.
- Wdrażanie strategii to „komunikacja, interpretacja, przyjęcie i wprowadzenie w życie planów strategicznych”¹².

Implementacja strategii to przystosowanie dotychczasowego stanu przedsiębiorstwa do realizacji nowej strategii, uzyskiwanie nowego stanu przedsiębiorstwa w relacji z nowym stanem otoczenia i nowymi osiągnięciami¹³.

- Wdrażanie strategii to „owocne wdrożenie strategicznych decyzji”¹⁴.

Wdrażanie strategii to „dążenie do zamiany strategii zamierzonej na strategię realizowaną”¹⁵.

- Wdrażanie strategii to „całkowita suma działań i wyborów wymaganych do wykonania planu strategicznego”¹⁶.

Przegląd literatury dotyczącej wdrażania¹⁷ pokazuje również istnienie wielu różnych perspektyw przedmiotu. Podsumowując, można stwierdzić, że dominujący pogląd na wdrażanie strategii ma charakter raczej nakazowy i przedstawia wdrażanie strategii jako osobne formułowanie strategii krok po kroku, kiedy to strategia jest wdrażana jako celowy, planowany, racjonalny, linearny proces ukierunkowany z góry na dół, wykorzystujący różnorodne mechanizmy kontroli wewnętrznej. Ujęcie to poddawane jest coraz ostrzejszej krytyce. Wdrażanie strategii coraz częściej postrzega się jako proces, który jest spleciony z formułowaniem strategii, w którym aspekty miękkie lub dotyczące zachowań są tak samo istotne jak aspekty twarde. Proces wdrażania strategii następuje więc w sposób nielinearny, czasem nieracjonalny i spontaniczny, a podejście w kierunku dół-góra wykorzystuje wewnętrzne mechanizmy kontroli członków organizacji.

¹⁰ J.M., Lehner, *Implementierung von strategien. Konzeption unter Berücksichtigung von Unsicherheit und Mehrdeutlichkeit*, Gabler Verlag, Wiesbaden 1996, s. 26.

¹¹ L.G. Hrebiniak, W.F. Joyce, *Implementing strategy*, Macmillan Publishing Company, New York 1984, s. 90.

¹² C.H. Noble, *The Eclectic*, s. 120.

¹³ E. Urbanowska-Sojkin, P. Banaszyk, H. Witczak, *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa 2004, s. 269.

¹⁴ P.C. Flood i in., *Managing strategy Implementation*, Blackwell Publishers, Oxford 2000, s. 2.

¹⁵ J.M. Pennings, *Organizational Innovation and Change*, [w:] *International Encyclopedia of Business and Management*, eds. M. Warner, A. Sorge, Thomson Business Press, London 1996, s. 2133.

¹⁶ T.L. Wheelen, J.D. Hunger, *strategic Management and Business Policy*, Pearson Prentice Hall, New Jersey 2004⁹, s. 192.

¹⁷ Y. Li, S. Guohui, M.J. Eppler, *Making strategy Work: A Literature Review on the Factors Influencing strategy Implementation*, "ICA Lugano Working Paper" 2008, no. 2, s. 1-46.

Przegląd literatury na temat wdrażania strategii przedsiębiorstwa ukazuje liczne bariery utrudniające ten proces. Jeden z wielu podziałów barier przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Bariery skutecznego wdrażania strategii

Kwestie planistyczne
Brak ścisłego planowania strategicznego Niewystarczające powiązanie strategii z celami Ograniczenia czasowe Brak konsensusu wśród decydentów Brak identyfikacji głównych problemów Brak efektywnej roli formułującej strategię Nieodpowiedni system szkolenia Niejasne regulacje i polityka zarządu
Kwestie organizacyjne
Niekompatybilna struktura ze strategią Nieodpowiedni przydział zasobów Brak odpowiedniej komunikacji Brak skutecznej koordynacji działań Brak efektywnego systemu informacyjnego Niedopasowana kultura organizacyjna Niezdrowa rywalizacja wśród pracowników Konkurencyjne działania między działami Nieodpowiednia ewaluacja i systemy kontrolne Nieodpowiedni system wynagradzania Nieadekwatne fizyczne udogodnienia
Kwestie zarządcze
Nieodpowiednie przywództwo Brak odpowiedniego wsparcia organizacyjnego Brak adekwatnego zaangażowania menedżerów Lęk i niepewność wśród menedżerów Polityczne czynniki dot. pozycji Nieodpowiednie zarządzanie personelem
Kwestie indywidualne
Brak wystarczających zdolności wśród pracowników Opór wobec zmian wśród pracowników Opór przed zmianą wśród działów i jednostek Lęk przed niepewnością na nowych terytoriach Brak zrozumienia nowej strategii Nieadekwatny związek z wizją

Źródło: E. Alashloo, P. Castka, J.M. Sharp, *Towards Understanding the Impeders of Strategy Implementation in Higher Education (HE)*, „Quality Assurance in Education” 13 (2005), no. 2, s. 132-135.

Oczywiście przedstawione powyżej bariery występują w blokach, łącząc się ze sobą i przenikając nawzajem. W polskich przedsiębiorstwach najczęstszymi przeszkodami w procesie wdrażania strategii są¹⁸:

- brak wewnętrznej spójności strategii na poziomie zarządu lub też innych podstawowych działów firmy;
- małe zrozumienie faktycznych celów strategicznych firmy wśród pracowników szeregowych, a nawet wśród zarządzających średnich szczebli;
- trudności w skoncentrowaniu przedsiębiorstw na strategii, zamiast której realizuje się drugorzędne projekty;
- tradycyjne wdrażanie strategii przez budżet.

2. Źródła powstawania barier we wdrażaniu strategii rozwoju lokalnego

Przystępując do realizacji strategii rozwoju lokalnego, od razu na starcie możemy napotkać liczne bariery, które mogą skutecznie utrudnić bądź uniemożliwić ten proces. Wiedza o nich, o źródłach ich powstawania, zapobiegnie pojawianiu się problemów lub pomoże skutecznie je rozwiązać¹⁹. Realizacja strategii jest trudniejszym, bardziej czasochłonnym zadaniem niż samo jej opracowanie. Wymaga dużych umiejętności i wytrwałości. W przypadku jednostek samorządowych wiąże się również z kadencyjnością władz.

Tylko niektóre jednostki samorządowe skutecznie realizowały przyjętą strategię rozwoju. Powodów takiego stanu rzeczy może być wiele. Niektóre samorządy z góry zakładają, że strategia będzie potrzebna tylko jako formalny dokument, niezbędny do załatwiania krajowych i unijnych środków finansowych. Ewentualnie będzie można go wykorzystać jako „chwyt marketingowy” wobec wspólnoty samorządowej i otoczenia zewnętrznego. W takiej sytuacji zupełnie nieistotna staje się treść samej strategii, uwzględnienie specyfiki danej gminy²⁰.

¹⁸ Zob. S. Gregorczyk, K. Ogonek, *Rola projektów we wdrażaniu strategii*, [w:] *strategiczne zarządzanie projektami*, red. M. Trocki, E. Sońta-Drączkowska, Wyd. Bizarre, Warszawa 2009, s. 24-28.

¹⁹ A. Sztando, *Barьеры zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*, [w:] *Gospodarka przestrzenna*, red. A. Dybała, J. Potocki, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 104-115; tenże, *Barьеры zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, A. Sztando, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 19-30.

²⁰ Por. T. Kopyściański, J. Ignacy, *Charakterystyka barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego na przykładzie gmin województwa dolnośląskiego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 12, s. 7.

Ze względu na źródło powstawania barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego można wyróżnić²¹:

- bariery wewnętrzne, które gmina może złagodzić bądź wyeliminować, wykorzystując różne instrumenty;
- bariery zewnętrzne, na które władze gminne nie mają wpływu, np. bariery prawne lub makroekonomiczne.

Próbę pełnej typologii hipotetycznych przyczyn braku realizacji strategii podjęto w książce *Wdrażanie strategii rozwoju miasta* Czornik²². Projekt tej typologii opiera się na wyróżnieniu dwóch podstawowych źródeł niepowodzeń w sferach: koncepcyjnej i realizacyjnej. Jest ona ukazana poniżej (tabela 2).

Tabela 2. Wstępna typologia barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego

Sfera tworzenia koncepcji					Sfera realizacji	
Bariery mentalne	Bariery organizacyjne	Bariery umiejętności	Błędność elementów (decyzji strategicznych)	zła wizja	Wiedzieć	bariery informacyjne
				złe priorytety	Rozumieć	bariery poznawcze
				złe cele	Chcieć	bariery wolicjonalne
				złe kierunki	Móc	bariery sytuacyjne
				złe przedsięwzięcia	Potrafić	bariery sprawnościowe
			Błędność całego planu strategicznego	niewykonalność		
				niezgodność wewnętrzna		
				nieelastyczność		

Źródło: *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, red. M. Czornik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003, s. 67.

W sferze koncepcyjnej autorka wymienia trzy rodzaje barier²³. Bariery mentalne wiążą się z niewiedzą na temat istoty strategii lub sceptycyzmem co do korzyści, jakie miastu może przynieść jej realizacja. Bariery organizacyjne to efekt braku pamięci o tym, że strategia to praca wielu grup związanych z miastem, braku procedur

²¹ Tamże, s. 7-8.

²² *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, red. M. Czornik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003, s. 57-93.

²³ Tamże, s. 59-63, 66-78.

partycypacyjnych w procesie jej budowy. Bariery umiejętnościowe wiążą się z brakiem uniwersalnych i sformalizowanych procedur formułowania strategii.

Drugą, równie ważną sferą jest wdrożenie strategii. Tutaj również występuje cały szereg barier, które według M. Czornik wynikają z warunku spełnienia pięciu wymagań²⁴: wiedzieć, rozumieć, chcieć, móc, potrafić.

Element pierwszy, tj. „wiedzieć”, łączony jest z barierą informacyjną, związaną z brakiem skutecznego komunikowania strategii w mieście. Następną barierą stanowić może bariera wolicjonalna, powiązana z warunkiem „chcieć”. Przyczyn jej powstawania może być bardzo wiele, np. inercji, przyzwyczajenie do dotychczasowych sposobów działania. Źródłem kolejnej bariery (element „móc”) mogą być wewnętrzne i/lub zewnętrzne warunki towarzyszące realizacji strategii. Ostatnia grupa barier (wymagania „potrafić”) jest rezultatem braku umiejętności kreowania warunków sprawnej implementacji strategii.

3. Bariery wdrażania strategii – wyniki badań dotyczących jednostek samorządu

W rozważaniach nad barierami wdrażania strategii rozwoju lokalnego mają znaczenie przede wszystkim opinie wyrażane na ten temat przez same gminy. Tytułem przykładu przedstawimy trzy badania: pierwsze, przeprowadzone w 2002 roku w 32 miastach powiatowych województwa śląskiego²⁵, drugie w 2004 roku w 58 gminach Podbeskidzia²⁶, w 2005 roku zaś zagadnienie to stało się przedmiotem badania, któremu poddano 169 gmin w województwie dolnośląskim²⁷. Narzędziem pozyskiwania informacji była ankieta rozsyłana pocztą elektroniczną. Ostatecznie wnioski sformułowane zostały na podstawie odpowiedzi udzielonych przez 78 gmin. Badania te skonfrontowano także z refleksjami autora opartymi na długoletnim doświadczeniu burmistrza Świdnika.

Wyniki wymienionych wyżej badań przedstawiono w tabelach 3-4 oraz wykresie 1.

²⁴ Tamże, s. 6-66, 78-93.

²⁵ Tamże, s. 8.

²⁶ M. Klimek, *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria, planowanie, realizacja*, EkoPress, Białystok 2010, s. 241.

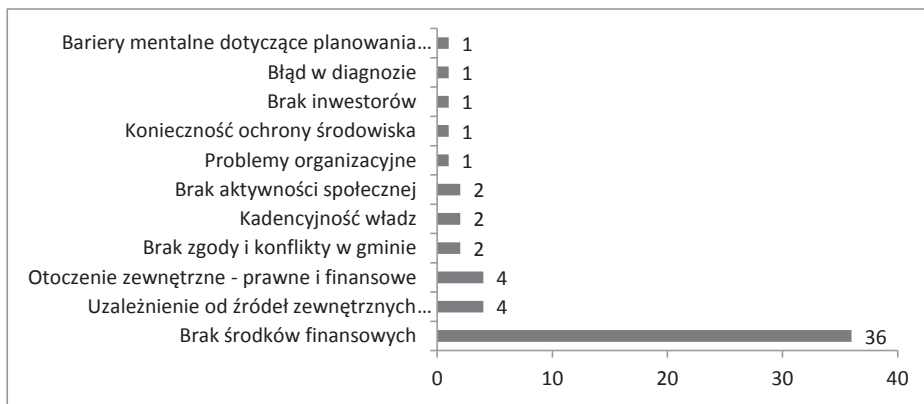
²⁷ T. Kopyściański, J. Ignacy, *Charakterystyka barier wdrażania strategii*, s. 5-12.

Tabela 3. Bariery wdrażania strategii rozwoju lokalnego
w gminach województwa śląskiego

Rodzaj barier	Liczba wskazań
prawne i makroekonomiczne	8
finansowe	15
proceduralne	3
własnościowe	4
kompetencyjno-organizacyjne	12
polityczne	4
inne	3

Źródło: Na podstawie odpowiedzi na pytanie 19. ankiety skierowanej do gmin. Badania przeprowadzone w ramach grantu KBN „Wdrażanie koncepcji rozwoju w miastach powiatowych województwa śląskiego”. Materiały w Katedrze Badań Strategicznych i Regionalnych Akademii Ekonomicznej w Katowicach. Omówienie całościowe badań: *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, red. M. Czornik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003.

Wykres 1. Bariery wdrażania strategii rozwoju lokalnego w gminach Podbeskidzia



Źródło: M. Klimek, *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria, planowanie, realizacja*, EkoPress, Białystok 2010, s. 241.

Tabela 4. Bariery wdrażania strategii rozwoju lokalnego w gminach województwa dolnośląskiego

Rodzaj bariery	Procent wskazań
Finansowa	75,64
Prawna	15,38
Organizacyjna	15,38
Makroekonomiczna	14,10
Psychospołeczna	8,97
Polityczna	6,41
Infrastrukturalna	3,85

Źródło: T. Kopyściański, J. Ignacy, *Charakterystyka barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego na przykładzie gmin województwa dolnośląskiego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 12, s. 9.

Prezentowane wyniki badań pokazują dość przejrzystą hierarchię barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego. Pierwszym z istotnych trudności są kwestie finansowe. W przypadku pozostałych barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego opinie gmin są już znacznie bardziej podzielone. Wymieniane są czynniki prawne, organizacyjne oraz makroekonomiczne.

Głównymi przejawami problemów finansowych w opinii gmin są m.in.²⁸: niewystarczający poziom uzyskiwanych dochodów wobec skali realizowanych zadań; małe środki na finansowanie zadań inwestycyjnych; ograniczony zakres dochodów własnych gminy; uzależnienie od finansów otrzymywanych z zewnątrz; problemy z utrzymaniem płynności finansowej; rosnący poziom zadłużenia, który ogranicza możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania.

Ważną przeszkodą w realizacji strategii jest niestabilne i niespójne prawo. Krytykowana jest zwłaszcza ustawa o zamówieniach publicznych, której skomplikowane procedury powodują opóźnienia w realizacji zaplanowanych projektów i obniżenie jakości ich wykonania. Bardzo kłopotliwe są nieustanne zmiany w prawie samorządowym, szczególnie ciągłe „przymuszanie” gmin do realizacji kolejnych zadań zleconych, na które państwo przeznacza zbyt małe środki finansowe²⁹.

Wymieniane przez gminy bariery organizacyjne związane są z brakiem formalizacji procesu realizacji strategii, małą liczbą wykwalifikowanej kadry menedżerskiej w gminie i ciągłą zmianą priorytetów w odniesieniu do zadań inwestycyjnych. Symptomatyczne jest, że nieefektywny system przekazywania informacji w gmi-

²⁸ Tamże, s. 9-10.

²⁹ Tamże, s. 10-11.

nach oraz wykorzystywana tam powszechnie sztywna, funkcjonalna struktura organizacyjna, która się nie sprawdza we wdrażaniu strategii, m.in. ze względu na brak woli współpracy pomiędzy poszczególnymi wydziałami i komórkami, nie zostały przez gminy wskazane jako bariery wdrożenia.

Innymi często wymienianymi barierami wdrażania strategii rozwoju gmin są niekorzystne zjawiska zachodzące w skali makroekonomicznej. Ich podstawową przyczyną jest przede wszystkim niestabilna sytuacja społeczno-ekonomiczna kraju, która ma znaczący wpływ na wszystkie samorządy szczebla lokalnego.

Wyniki powyższych badań skonfrontowano także z refleksjami autora artykułu opartymi na długoletnim doświadczeniu burmistrza Świdnika. Jako samorządowiec uczestniczący aktywnie w życiu tego środowiska, najczęściej – w kontekście strategii rozwoju lokalnego – słyszał opinię, że³⁰:

- metody stosowane w przedsiębiorstwach komercyjnych nie sprawdzają się w samorządach lokalnych;
- strategia do niczego nie jest przydatna, oczywiście trzeba ją mieć, bo wszyscy ją mają, ładnie to wygląda, że mamy jakiś plan i wizję rozwoju gminy, a poza tym potrzebna jest jako załącznik do wniosku o udzielenie wsparcia finansowego pochodzącego z funduszy Unii Europejskiej;
- mamy do realizacji mnóstwo zadań obowiązkowych, z którymi nie dajemy sobie rady, nie jest nam potrzebna strategia, wynikające z niej zadania fakultatywne ani ponoszona za nie odpowiedzialność;
- nie ma kto stworzyć strategii, w urzędzie nie mamy pracowników, którzy mają wiedzę i doświadczenia w zakresie zarządzania strategicznego, np. zupełnie nie jest znane podejście projektowe w procesie realizacji strategii;
- pracownicy nie są w stanie wdrożyć strategii, nie umieją ze sobą współpracować, np. w ramach zarządzania portfelem projektów, każdy wydział „jest urzędem”; mamy federację małych urzędów działających w strukturze funkcjonalnej;
- nie ma komu zlecić opracowania strategii; firmy, które to robią, kopiują powszechnie dostępne publikacje naukowe oraz strategie innych samorządów; część wdrożeniowa ma tam charakter bardzo skrótowy;
- planowanie strategiczne nie może nam się udać przy takich radnych (klótnie polityczne, dążenie do realizacji partykularnych interesów, brak większości wspierającej to przedsięwzięcie w radzie);

³⁰ Por. I. Caulfield, J. Schultz, *Planning for Change, strategic Planning in Local Government*, Longman, London 1989; *Wdrażanie strategii*, s. 59-93; A. Sztando, *Niedostatki społecznej odpowiedzialności władz gmin w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*, [w:] *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna poprawność czy obywatelska postawa?*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 128-138; tenże, *Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*, s. 104-115; tenże, *Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane*, s. 19-30.

- tak naprawdę radni i burmistrz nie mają nic do gadania, realizowane są mało spójne, zatomizowane postulaty mieszkańców gminy i przymusowo przydzielone, z mocy ustaw, najróżniejsze zadania;
- mamy strategię, ale i tak realizowane są partykularne zadania, a w gminie mało osób zna jej treść, mimo że była ogłaszana publicznie;
- problemem nie jest brak strategii, lecz niedostatek środków finansowych, przy ogromnych potrzebach gminy i ciągle zwiększanych zadaniach własnych, zleconych i powierzonych;
- otoczenie jest bardzo burzliwe, co przy bardzo zbiurokratyzowanych i długotrwałych procedurach wykonywania zadań powoduje szybką dezaktualizację strategii.

4. Jak pokonać bariery wdrażania strategii?

Widzimy, że wdrażanie strategii jawi się jako szalenie skomplikowany zbiór zadań, najeżony wieloma barierami. W tej sytuacji menedżerowie muszą wiedzieć, według jakich etapów należy działać, jaka jest ich kolejność, dlaczego wszystkie etapy są niezbędne i co jest w nich ważniejsze³¹. Krótko mówiąc, muszą posiadać ramy (lub model) wdrażania strategii. Można to porównać do sytuacji, w której będąc na nieznanym terenie, posługujemy się mapą. Modele możemy podzielić na trzy grupy³²:

- koncentrujące się jedynie na wymienieniu i opisanu czynników wdrożenia;
- racjonalnego, sekwencyjnego procesu wdrożenia, odbywające się etapami;
- zwracające uwagę na kontekst oraz proces.

Na podstawie literatury oraz praktycznych doświadczeń można określić kolejne kroki w procesie zarządzania programem wdrażania strategii w przedsiębiorstwach³³:

- definiowanie celów na poziomie strategii rozwoju i konkurencji;
- diagnoza stanu obecnego organizacji w kontekście stawianych celów strategicznych i określenie stanu docelowego, niezbędnego do powodzenia strategii;
- zdefiniowanie programu wdrażania strategii;

³¹ G. Noga, *Modele implementacji strategii przedsiębiorstwa*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, t. 8, red. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2009, s. 226.

³² Tamże.

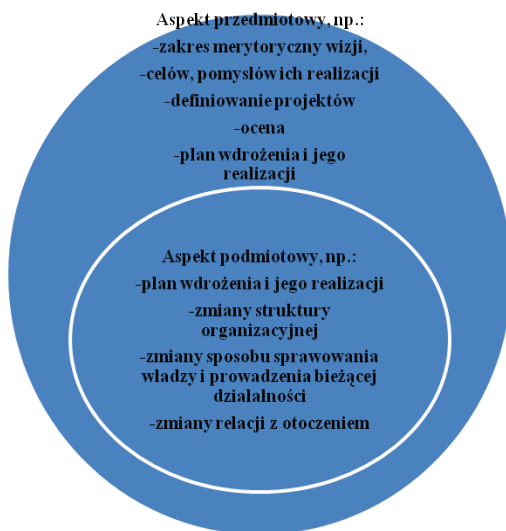
³³ S. Gregorczyk, K. Ogonek, *Rola projektów we wdrażaniu strategii*, [w:] *strategiczne zarządzanie projektami*, s. 30-33.

- proces generowania pomysłów na projekty;
- zarządzanie portfelami projektów w ramach programu strategicznego.

Zarządzanie projektami powinno stanowić również ostatni etap wdrażania strategii rozwoju lokalnego³⁴. Autorzy pracy powstałej na podstawie projektu badawczego *Wdrażanie koncepcji rozwoju w miastach powiatowych województwa śląskiego*, akceptujący ten pogląd, zaproponowali procedurę wdrażania strategii rozwoju rozpatrywanej w warstwie metodycznej w wymiarach przedmiotowym i podmiotowym³⁵.

Kontekst podmiotowy odnoszony jest do przekształceń o charakterze organizacyjnym, powiązanych z przyjęciem nowych celów strategicznych oraz projektów służących ich realizacji. Zmiany o charakterze podmiotowym sprzężone są z zapisanymi w strategii rozwoju sposobami realizacji, które odnoszą się głównie do wymiaru przedmiotowego. W procesie wdrażania wzajemnie nakładają się procedury implementacji zmian o charakterze przedmiotowym i podmiotowym, które faktycznie realizowane są równolegle. Schematycznie proces ten przedstawiono na rysunku 1.

Rys. 1. Generalne ujęcie procesu wdrażania koncepcji rozwoju



Źródło: *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, red. M. Czornik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003, s. 17.

³⁴ W. Frenkiel, A. Drobniak, *Zorientowane na cele planowanie projektów rozwoju lokalnego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2005; H. Brandenburg, *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2011³; M. Klimek, *Zrównoważony rozwój lokalny*, s. 203-211.

³⁵ *Wdrażanie strategii*, s. 9-56.

Z punktu widzenia faz wdrażania strategii w ujęciu przedmiotowym, realizacja etapów związanych z identyfikacją projektów oraz ich zestawieniem w grupy może obejmować³⁶:

- określenie przedsięwzięć w ramach kierunków, problemów, szans, celów zdefiniowanych w koncepcji rozwoju,
- definiowanie projektów,
- sformułowanie narzędzi oceny i kryteriów wyboru projektów,
- strukturę planu wdrożenia,
- realizację planu wdrożenia,
- kontrolę, ewaluację i monitoring.

Inną, bardzo ciekawą propozycję procedury wdrażania strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego (tzn. gminnego lub powiatowego) przedstawił A. Sztando³⁷. Opiera się ona zarówno na współczesnej literaturze przedmiotu, jak i na doświadczeniach zdobytych przez autora w latach 1995-2011, w trakcie opracowywania i wdrażania 57 strategii polskich gmin, powiatów i województw³⁸. Prace badawczo-wdrożeniowe autora i analiza dostępnych w tym zakresie pozycji pozwalają na dokonanie konstrukcji modelowego minimum elementów, które powinny tworzyć omawiany algorytm. Owo minimum to:

- podmiot odpowiedzialny za organizację i koordynację procesu wdrażania strategii,
- zadania ww. podmiotu w zakresie wdrażania strategii,
- podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych przedsięwzięć zawartych w strategii,
- ewentualne zmiany struktury organizacyjnej jednostek organizacyjnych samorządu,
- ewentualne zmiany struktury jednostek organizacyjnych i spółek samorządu,
- role organu stanowiącego i wykonawczego samorządu w procesie wdrażania strategii,
- źródła finansowania realizacji zadań mających doprowadzić do osiągnięcia celów postawionych w strategii.

³⁶ Tamże, s.18.

³⁷ A. Sztando, *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 188-196.

³⁸ Tenże, *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, A. Sztando, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 14.

Wnioski

Zaprezentowane badania sygnalizują istnienie wielu barier będących przeszkodą we wdrażaniu strategii rozwoju lokalnego. Mówią również o tym, iż gminy uważają czynniki zewnętrzne, będące poza sferą oddziaływania danej jednostki samorządowej (wadliwy system prawny, niewydajne finanse publiczne, uwarunkowania makroekonomiczne itp.), za najbardziej istotne. Powoduje to powszechne przeświadczenie o braku możliwości realizacji zamierzeń strategicznych i częste rezygnowanie z implementacji strategii³⁹.

Wydaje się jednak, że tak naprawdę pierwszą i główną przeszkodą implementacji strategii są bariery mentalne, objawiające się w postawach sceptycznych wobec strategicznego zarządzania i korzyści jakie może ono przynieść gminie. Niewątpliwie drugą barierą jest niedostatek wiedzy i umiejętności pozwalających na operacjonalizację strategii (nieznajomość procedur zarządzania projektami i portfelem projektów, brak możliwości zastosowania praktycznych i solidnych pod względem teoretycznym ram lub modeli, które by pokierowały ich działaniami podczas wdrożenia)⁴⁰.

Dalsze prace badawcze w tym zakresie z pewnością ujawnią jeszcze inne bariery i ukążą ich źródła. Powinny one objąć również identyfikację mechanizmów ich negatywnego oddziaływania, i skutków występowania. Informacje zdobyte w ten sposób pozwolą bowiem na skuteczne poszukiwanie metod ich eliminacji⁴¹.

³⁹ Zob. T. Kopyściański, J. Ignacy, art. cyt., s.12.

⁴⁰ Por. G. Noga, dz. cyt., s. 225-226.

⁴¹ Por. A. Sztando, *Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*, s. 114.

Stanisław Michałowski

Rozdział 6

Spór o powiaty samorządowe w Polsce

Czy konieczna jest reforma powiatu?

Konstytucja z 1997 roku w treści art. 164 ust. 1 zawarowała, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa (art. 164 ust. 2 Konstytucji). Gmina wykonuje też wszelkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jego jednostek. W literaturze podnosi się jednak, że sformułowanie zawarte w treści art. 164 ust. 1 Konstytucji nie jest poprawne, gdyż gmina nie jest, wbrew brzmieniu art. 164 ust. 1 Konstytucji, podstawową jednostką samorządu terytorialnego, „dlatego samorząd terytorialny nie jest całością organizacyjną podzieloną na jednostki, pozostającą w jakimkolwiek stosunku organizacyjnym do tej całości”¹. Wskazuje się, że gmina jest społecznością lokalną, wyposażoną w ustrój samorządowy, a jej wyodrębnienie terytorialne jest jednym z podstawowych elementów jej samorządności. Warto przy tym zauważyć, że samo pojęcie samorządu terytorialnego nie zostało zdefiniowane w Konstytucji. Formuluje ją natomiast Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985². W doktrynie podkreśla się, że samorząd terytorialny jest formą samorządu

¹ Zob. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 257.

² Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607, zm. Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1107. W treści art. 3 ust. 1 wspomnianej Karty stwierdzono, że „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Jednocześnie wyjaśniono (art. 3 ust. 2), że wspomniane prawo jest „realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybieranie w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”. Nie wykluczono przy tym możliwości odwołania się do zgromadzenia obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeżeli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001, s. 17.

o przymusowym charakterze członkostwa, obejmującą wszystko osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polecająca na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami³. Pamiętać należy, że Konstytucja nie przesądza modelu podziału terytorialnego państwa i zakresu właściwości podstawowych organów władzy publicznej działających w terenie. Stanowi jedynie w treści art. 15 ust. 2, że podział terytorialny powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

W myśl art. 15 ust. 1 Konstytucji, ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej. Jednocześnie wskazano, że „zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, określa ustawa”. Wypada zauważyć, że decentralizacja, będąca przeciwieństwem centralizacji, zakłada prawną samodzielność organów niższego stopnia. Prowadzi to do ograniczenia podporządkowania tych organów organom wyższego stopnia. W kwestiach organizacyjnych decentralizacja generalnie się sprowadza do samodzielności organów niższego stopnia w sprawach kadrowych i merytorycznych. Organy nadrzędne w systemie decentralizacji ani nie mogą ingerować w obsadę organów niższej instancji, ani narzucać swej woli w kwestiach załatwienia konkretnej sprawy. Mogą jedynie, w formie określonej prawem, kontrolować działalność organów niższego stopnia, nadzorować ją i stymulować działania tych organów. W doktrynie zwykło się rozróżniać decentralizację rzeczową i terytorialną. Podstawową formą tej drugiej jest samorząd terytorialny⁴. Decentralizacja dotyczy stosunków między organami niższego i wyższego stopnia, a nie kompetencji tych organów. Wypada zauważyć, że decentralizacja rzeczowa, której art. 15 Konstytucji nie dotyczy, polega na powierzeniu samodzielnym organom lub organizacjom zarządzania określonego rodzaju sprawami. W doktrynie zwraca się uwagę na to, że powinno temu towarzyszyć wyposażenie organów zdecentralizowanych w osobowość prawną⁵.

³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 835.

⁴ W literaturze, przyjmuje się jako aksjomat, że ustrój zdecentralizowany ma charakter bardziej demokratyczny od systemu scentralizowanego, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia i uzależnione od tych ostatnich w zakresie spraw kadrowych oraz sposobu załatwiania spraw. W systemie scentralizowanym organy niższego stopnia albo nie mają możliwości samodzielnego podejmowania decyzji, albo mają ją ograniczoną, w mniejszym lub większym stopniu. Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 91-93; także M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 34-36.

⁵ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 35. Por. także B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 22.

Z decentralizacją nie należy mylić zjawiska dekoncentracji, która odnosi się do rozproszenia kompetencji, niezależnie od tego, czy organy niższego stopnia mają jakikolwiek zakres niezależności od organów nadrzędnych⁶. Jak stwierdzają M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, rozkładanie kompetencji organu centralnego na organy terenowe stanowi proces dekoncentracji. Może on przekształcić się w proces decentralizacji, jeżeli organy niższego stopnia osiągną odpowiedni stopień niezależności od organów nadrzędnych. Podkreśla się przy tym, że w administracji zdecentralizowanej organy terenowe zawsze mają własne kompetencje, co pociąga za sobą zdekoncentrowanie administracji⁷.

Zasada decentralizacji władzy publicznej oznacza nie tylko proces przekazywania uprawnień jednostek władzy publicznej wyższego szczebla jednostkom niższego, ale także przekazywanie środków, w tym też finansowych, będących w dyspozycji władzy publicznej wyższego szczebla, jednostkom szczebla niższego na wykonywanie zadań. Sformułowany w treści art. 15 konstytucyjny wymóg „zapewnienia” decentralizacji władzy publicznej w podziale terytorialnym państwa kierowany jest w pierwszej kolejności do ustawodawcy. Stylizacja tego przepisu wskazuje jednak, że Konstytucja nie przesądza o istnieniu ustroju terytorialnego. W ramach art. 15 Konstytucji nie zachodzi też potrzeba zastanawiania się czy o „wymogu decentralizacji władzy państwowej” należy mówić, rozpatrując również inne struktury niż ustrój terytorialny.

Dla istnienia struktury zdecentralizowanej w ustroju terenowym istotne jest, aby kompetencje organów terenowych były oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a nie wywodziły się jedynie z konkretnych delegacji władz centralnych, które to delegacje zawsze mogłyby zostać ograniczone lub wycofane. Kompetencje te powinny być również kompetencjami o szerokim zakresie – nie mogą one stanowić jedynie marginesu funkcji publicznych wykonywanych na obszarach jednostek podziału terytorialnego. Chodzi bowiem o wymóg decentralizacji „władzy” – oczywiście nie całej, ale takiego jej zakresu, aby to określenie było usprawiedliwione. Równie ważna jest samodzielność podejmowania tych kompetencji i rozstrzygania o kształcie ich realizacji, ustalona przynajmniej jako generalna zasada funkcjonowania władz terenowych. W ustroju zdecentralizowanym kompetencje władz centralnych wobec terenowych powinny być ograniczone i w miarę ściśle ustalone przez prawo. Władze terenowe powinny mieć możliwości obrony swych kompetencji w sytuacjach przekraczania ustawowych ram takiej ingerencji. Wykluczone jest przy tym desygnowanie przez organy centralne osób mających pełnić kierownicze funkcje w organach terenowych jako jedynej metody powoływania

⁶ W doktrynie wskazuje się na dwa rodzaje dekoncentracji: rzeczową i terytorialną. Przez tę pierwszą zwykło się rozumieć rozkładanie kompetencji jednego organu na kilka innych tego samego szczebla. Dekoncentracja terytorialna zaś zasadza się na przesunięciu uprawnień organów wyższego stopnia na podległe mu organy terenowe. B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, *Zarys prawa*, s. 22.

⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, s. 37.

takich osób. Desygnacja powinna się odbywać w zasadzie wyłącznie przez czynniki terenowe, funkcjonujące wyłącznie tam, gdzie funkcjonuje dany organ. Konieczne jest także, aby po stronie organów terenowych istniała samodzielność organizacyjna oraz samodzielność finansowa⁸. Zjawiska i procesu decentralizacji nie można mylić

⁸ Idea decentralizacji bliska jest prawu Unii Europejskiej. Została sformułowana w Białej Księdze dotyczącej zarządzania europejskiego. W treści jej stwierdzono, że rola regionów i miast, pomimo rosnącej odpowiedzialności za wdrażanie polityk Unii Europejskiej, nie jest w pełni wykorzystywana. Wyraźnie podkreślono, że Komisja Europejska oczekuje, że władze narodowe w większym stopniu korzystać będą z umiejętności i praktycznego doświadczenia podmiotów regionalnych i lokalnych oraz że dążyć będą zgodnie z zasadami konstytucyjnymi i krajowym porządkiem administracyjnym do tego, aby takie podmioty zwiększyły swoje zaangażowanie w realizację polityk unijnych. *European Governance (2001)*, s. 12. Zob. w tej kwestii T. G. Grosse, *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, w: K. Czaputowicz (red.), „Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej”, WN PWN, Warszawa 2008, s. 88 i n. Kwestia decentralizacji okazała się szczególnie aktualna podczas prac nad projektem Traktatu Konstytucyjnego. W efekcie Parlament Europejski podjął w dniu 13 stycznia 2003 rezolucję, w której podkreślono, iż przybliżenie Unii obywatelom wymaga nowych form uczestnictwa, w których tworzeniu kluczową rolę winny odegrać władze regionalne i lokalne. Jednocześnie wskazano na konieczność precyzyjnego zdefiniowania zasady subsydiarności i jej stosowania i monitorowania. Wezwano także Komisję Europejską do podjęcia starań, aby podmioty regionalne i samorządowe zostały włączone w przygotowaniu aktów prawnych dotyczących polityk unijnych. Wskazano także na konieczność wprowadzenia kontaktów trójstronnych między Unią, państwem członkowskim i władzami terytorialnymi. Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca roli władz lokalnych i regionalnych w integracji europejskiej z 14 stycznia 2003, 2002/2141 (INI), Dz. Urz. UE 2004 C38E, s. 167. W treści wspomnianej rezolucji podkreślono, że Unia Europejska opiera się na podwójnej legitymacji państw i obywateli, przy czym w ostatnich dekadach, wraz z procesem integracji rośnie tendencja do regionalizacji i decentralizacji. Umacnia to obowiązki licznych jednostek terytorialnych w formułowaniu prawa i polityki Unii Europejskiej. Zauważono także, że wzrosła w ostatnich latach świadomość autonomii poszczególnych administracji regionalnych i lokalnych, które przyczyniają się do sukcesu integracji europejskiej. Podniesiono, że ochrona i wzmocnienia autonomii regionalnej i lokalnej w poszczególnych europejskich krajach stanowi ważny wkład w proces integracji europejskiej. stanowisko zawarte w rezolucji wpisuje się w unijną koncepcję funkcjonowania samorządu terytorialnego. K. Jóskowiak, *Unia Europejska – samorząd terytorialny a profil jego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym w przyszłości*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 103-127. Zob. także A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach decyzyjnych*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 33. M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse, zagrożenia*, TNOiK, Toruń 1997, s. 243. Sturm, *Statistik im europäischen Mehrebenensystem – Der Beitrag der Policy-Forschung zur Analyse von EU-governance-Prozessen w: Staatsentwicklung und Policyforschung, Politikwissenschaftliche Analysen der staatstatistik*, Hrsg. E. Holtmann, Wiesbaden 2004, s. 122; C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002, s. 166; N. Gach-Violleau, „Koczur, »Good Governance«, Biała Księga z 25 lipca 2001 Postulaty unijne i reakcja społeczna w: C. Mik (red.), „Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą”, Toruń 2004, s. 398. W doktrynie europejskiej wyrażane są sprzeczne opinie co do wpływu integracji europejskiej na decentraliza-

z autonomią, polegającą na przyznaniu organom zarządzającym określoną częścią terytorium państwa kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej, bez ingerencji władz centralnych państwa⁹.

Idea decentralizacji bliska jest idei demokracji wyrażonej w art. 2 i 4 Konstytucji, wydaje się wręcz konieczną konsekwencją tej idei. W strukturach zdecentralizowanych znacznie łatwiej zaspokajać różnorakie potrzeby obywateli, a jednocześnie w takich strukturach obywatelom także łatwiej wywierać wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej¹⁰. Idea decentralizacji wydaje się równie bliska przywołanej w preambule od Konstytucji idei subsydiarności (pomocniczości), wymagającej umiejscowienia rozmaitych dysponentów władzy publicznej możliwie blisko tych spraw publicznych, a tym samym obywateli, którymi mają zarządzać.

cję i regionalizację. Zob. m.in. L. Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford – New York 1996, *passim*; G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s: state – Centric v. Multi-level Governance*, "Journal of European Public Policy" 34 (1996), nr 4. stanowiska zawarte w literaturze, kompetentnie i szczegółowo omawia T. G. Grosse w artykule *Europeizacja administracji*, [w:] *Nowe metody zarządzania w państwach UE*, red. L. Kolarska-Bobińska, ISP, Warszawa 2009, s. 89-90. W literaturze podkreśla się, że na postępy decentralizacji władzy w krajach członkowskich Unii Europejskiej wpływa zmienność stanowisk instytucji europejskich w tych kwestiach. Podkreśla się, że lansowane obecnie propozycje wzmocnienia kompetencji rządów narodowych w realizacji polityki spójności, sprzyjają centralizacji zarządzania, zwłaszcza w zakresie funduszy publicznych. T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, ISP, Warszawa 2004, s. 94-109.

⁹ Autonomia dotyczy więc stanowienia prawa, natomiast decentralizacja odnosi się do jego wykonywania. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, s. 92. W literaturze podkreśla się, że jedną z form decentralizacji jest samorząd. Decentralizacja polega w tym przypadku na tym, że wykonywanie administracji zostaje przesunięte z rąk scentralizowanych organów administracji rządowej do społeczności lokalnych, wyposażonych w osobowość prawną. Samorząd działa jednak pod nadzorem państwa. Niezależnie od sposobu pojmowania samorządu, jednostka organizacyjna, określana jako samorząd czy organ samorządu, jest jednostką zdecentralizowaną, a więc nie może być hierarchicznie podporządkowana organowi wyższego stopnia, który nadzorować może ją jednak w formach typowych dla organizacji zdecentralizowanych. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, s. 95-96. Por. także A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, s. 30-45. W kwestii funkcjonowania samorządu w państwach Unii Europejskiej zob. M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, w: A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna UE a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2000.

¹⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 16-19; P. Samecki, *Uwagi do art. 15 Konstytucji*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 3. Po także G. Sartori, *Teoria demokracji*, WN PWN, Warszawa 1994, s. 52. W literaturze podkreśla się, że demokracja nie oznacza wszechwładzy narodu, gwarancją zaś jej ograniczenia jest to, że ma być ona państwem prawnym, a koncepcja demokratycznego państwa prawnego ogranicza władzę narodu. Zob. M. Zmierzak, *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, w: S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 79-80.

Zdecentralizowany ustrój terytorialny ma się odnosić do władzy publicznej. Konstytucyjne pojęcie „władzy publicznej” jest ogólne i obejmuje zarówno władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą i sądowniczą, niemniej w kontekście art. 15 ust. 2 Konstytucji należy przyjąć, że zasada decentralizacji dotyczy jedynie decentralizacji władzy publicznej realizowanej w postaci samorządu terytorialnego, na co wskazuje treść art. 15, 16 i 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, a więc władzy wykonawczej. Samorząd, w myśl poglądu powszechnie przyjętego w nauce prawa, jest jedną z postaci władzy wykonawczej, funkcjonującej w ramach władztwa zdecentralizowanego, czyli niepodporządkowanego hierarchicznie organowi administracji rządowej.

Wymóg decentralizacji dotyczy zarówno struktur organów władzy publicznej, tzw. państwowych, jak i innych organów władzy państwowej, uznawanych za niepaństwowe, choć będących organami Państwa Polskiego, działających bowiem na obszarze tego państwa, a więc organów korporacji samorządu zawodowego, innych samorządów, organizacji instytucji społecznych wykonujących zlecone im zadania publiczne, a także przedsiębiorstw i zakładów użyteczności publicznej.

Pamiętać należy, że ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym¹¹ została uchwalona po wejściu w życie Konstytucji z 1997. Do momentu wejścia w życie wspomnianej ustawy obowiązywała ustawa z dnia 22 marca 1990 o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹².

¹¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578. Wspomniana ustawa była wielokrotnie potem nowelizowana, ostatni tekst jednolity opublikowano w Dz. U. 2013, poz. 595, zm. Dz. U. 2013, poz. 645.

¹² T.j. Dz. U. 1998, Nr 32, poz. 176. Godzi się przypomnieć, że powiaty funkcjonowały w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do 1975 roku, kiedy dokonano reformy administracji, wprowadzając w miejsce dotychczasowych województw mniejsze jednostki o tej samej nazwie. Jednostki powiatowe zostały przywrócone jako jednostki samorządowe w wyniku reformy administracyjnej Polski, wprowadzającej trzystopniową strukturę podziału terytorialnego z dniem 1 stycznia 1999 na mocy wspomnianej ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym. Powstało wówczas, w ramach 16 województw, 315 powiatów. Por. Ustawa z 24 lipca 1998 o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 1998, Nr 96, poz. 603 z późn. zm.). W uzasadnieniu projektu wspomnianej ustawy podkreślono, że powiaty są tworzone z gmin w celu wykonywania zadań wspólnot samorządowych, przekraczających możliwości pojedynczych gmin. W art. 1 ust. 2 wspomnianej ustawy stwierdzono, że jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału państwa są gminy, powiaty i województwa. W art. 2 ust. 3, dodanym przez art. 1 ustawy z dnia 11 września 2001 o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2001, Nr 45, poz. 457), stwierdzono, że Prezes Rady Ministrów ogłasza w drodze obwieszczenia wykaz gmin i powiatów wchodzących w skład województw. Ostatni z takich wykazów przynosi obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2010 w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (MP 2010, nr 48, poz. 654). Zob. Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa przyjęta przez Radę Ministrów dnia 12 grudnia 2000 przygotowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Druk Senacki nr 538 z 14 grudnia 2000 roku.

W myśl ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym, mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Jednocześnie stwierdzono, że powiat ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej, a o ustroju powiatu stanowi statut (art. 2 ust. 2-4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998). W literaturze podkreślono, że skoro powiat wykonuje zadania publiczne, to może korzystać ze środków prawnych o charakterze władczym, co określa jego podmiotowość publicznoprawną¹³. Pamiętać należy, że w myśl art. 163 Konstytucji, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Klasyczna teoria samorządu dzieli jego zadania na własne i zlecone. Właśnie w odniesieniu do wspomnianych zadań powstają dość istotne kontrowersje, gdyż – jak się zauważa – wraz ze zlecaniem poszczególnych zadań nie przekazuje się należytych środków na ich realizację.

W ustawie o samorządzie powiatowym wskazano jednocześnie w art. 4 ust. 1, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Mnogość tych ustaw i szczegółowość regulacji w nich zawartych, fakt, że dotyczą one różnych dziedzin, powoduje niebezpieczeństwo, iż część zadań wynikających z ustaw może uchodzić uwadze urzędników.

Do ustaw określających zadania publiczne należą ustawy dotyczące problematyki inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁴, transportu drogowego¹⁵

¹³ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2007, uwagi do art. 2; zob. także w zakresie podmiotowości publiczno prawnej samorządów F.L. Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht*, wyd. 7, R. Boorberg Verlag, Stuttgart–München–Hannover–Berlin 1991, s. 29 i n.

¹⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. 2013, poz. 687, zgodnie z art. 45 ust. 2 tej ustawy wygasa ona z końcem 31 grudnia 2020). Ponadto: ustawa z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych (t.j. Dz. U. 2013, poz. 260 z późn. zm.), która wdraża postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004; s. 124); ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 o szczegółowych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. 2013, poz. 687).

¹⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1414 z późn. zm.), wdrażająca dyrektywę 76/914/EWG z dnia 16 grudnia 1976 w sprawie minimalnego poziomu wyszkolenia kierowców w transporcie drogowym (Dz. Urz. WE L 357 z 29.12.1976); dyrektywa 84/647/EWG z dnia 19 grudnia 1984 w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy (Dz. Urz. WE L 335 z 22.12.1984); dyrektywa 88/599/EWG z dnia 23 listopada 1988 w sprawie standardowych procedur sprawdzających przy wykonaniu rozporządzenia (EWG) nr 3820/85 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz. Urz. WE L 325 z 29.11.1988); dyrektywa 90/398/EWG z dnia 24 lipca 1990 zmieniająca dyrektywę 84/647/EWG w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu drogowego przewozu rzeczy (Dz. Urz. WE L 202 z 31.07.1990); dyrektywa 92/106/

EWG z dnia 7 grudnia 1992 w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi (Dz. Urz. WE L 368 z 17.12.1992); dyrektywa 98/76/WE z dnia 1 października 1998 zmieniająca dyrektywę 96/26/WE w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie im korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego (Dz. Urz. WE L 277 z 14.10.1998); dyrektywa 1999/62/WE z dnia 17 czerwca 1999 w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. WE L 187 z 20.07.1999); dyrektywa 2000/30/WE z dnia 6 czerwca 2000 w sprawie drogowej kontroli przydatności do ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 203 z 10.08.2000); ustawa z dnia 15 listopada 1984 prawo przewozowe (t.j. Dz. U. 2012, poz. 1173, zm. Dz. U. 2013, poz. 1014), która dokonała transpozycji dyrektywy Rady 96/75/WE z dnia 19 listopada 1996 w sprawie systemów czarterowania i wyznaczenia stawek przewozowych w krajowej i międzynarodowej żegludze śródlądowej we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 304 z 27.11.1996, s. 12 z późn. zm.; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, s. 508 z późn. zm.); ustawa z dnia 20 czerwca 1997 prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. 2012, poz. 1137, z późn. zm.), która wdraża postanowienia 11 dyrektyw Wspólnoty Europejskiej: dyrektywy z 6 maja 2009 w sprawie badania zdolności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep (wersja przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 141 z 6.05.2009, s. 12); dyrektywy z 5 września 2007 ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (Dz. Urz. UE L 263 z 5.09.2007, s. 1); dyrektywy z 26 maja 2003 w sprawie homologacji typu ciągników rolniczych lub leśnych, ich przyczep i wymiennych holowanych maszyn, łącznie z ich układami, częściami i oddzielnymi zespołami technicznymi oraz uchylenia dyrektywy 74/150/EWG (Dz. Urz. UE L 171 z 26.05.2003, s. 1); dyrektywę z 8 kwietnia 2003 zm.: dyrektywy Rady 91/671/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do obowiązkowego stosowania pasów bezpieczeństwa w pojazdach poniżej 3,5 tony (Dz. Urz. UE L 115 z 8.04.2003, s. 63); dyrektywy z 18 marca 2002 w sprawie homologacji typu dwu- lub trzykołowych pojazdów mechanicznych i uchylenia dyrektywy Rady 92/61/EWG (Dz. Urz. UE L 124 z 18.03.2002, s. 1); dyrektywy z 6 czerwca 2000 w sprawie drogowej kontroli przydatności do ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 203 z 06.06.2000, s. 1); dyrektywy z 29 kwietnia 1999 w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów (Dz. Urz. UE L 138 z 29.04.1999, s. 57); dyrektywy z 22 lipca 1997 w sprawie masy i wymiarów niektórych kategorii pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz zmiany dyrektywy 70/156/EWG (Dz. Urz. UE L 233 z 22.07.1997, s. 1); dyrektywy z 25 lipca 1996 w sprawie ustanowienia dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalnych dopuszczalnych wymiarów w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalnych dopuszczalnych obciążeń w ruchu międzynarodowym (Dz. Urz. UE L 235 z 25.07.1996, s. 59); dyrektywy z 10 lutego 1992 w sprawie montowania i zastosowania urządzeń ograniczenia prędkości w niektórych kategoriach pojazdów silnikowych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 57 z 10.02.1992, s. 27); dyrektywy z 16 grudnia 1991 w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do obowiązkowego stosowania pasów bezpieczeństwa w pojazdach poniżej 3,5 tony (Dz. Urz. UE L 373 z 16.12.1991, s. 26); ustawa z dnia 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011, Nr 5, poz. 13 z późn. zm.).

zatrudnienia¹⁶, ochrony przyrody¹⁷, ochrony środowiska¹⁸, lasów¹⁹, komercjalizacji

¹⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. 2013, poz. 674 z późn. zm.). Ustawa ta, w zakresie swej regulacji, dokonała wdrożeń licznych dyrektyw wspólnot europejskich, a mianowicie: dyrektywy 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 o zniesieniu restrykcji dotyczących przemieszczania się oraz pobytu we Wspólnocie pracowników z państw członkowskich oraz ich rodzin (Dz. Urz. EWG L 257 z 19.10.1968); dyrektywy 90/364/EWG z dnia 28 lipca 1990 o prawie pobytu (Dz. Urz. EWG L 180 z 13.07.1990); dyrektywy 90/365/EWG z dnia 28 lipca 1990 o prawie pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, którzy zakończyli działalność zawodową (Dz. Urz. EWG L 180 z 13.07.1990); dyrektywy 93/96/WE z dnia 29 października 1993 o prawie pobytu s.udentów (Dz. Urz. EWG L 317 z 18.12.1993); dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23); dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, s. 16; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 79); dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23); ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. 2011, Nr 127, poz. 721); ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. 2013, poz. 647), wdrażająca 7 dyrektyw Wspólnot Europejskich: dyrektywę z 5 lipca 2006 o wprowadzeniu w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana) (Dz. Urz. UE L 204 z 5.07.2006, s. 23); dyrektywę z 27 listopada 2000 ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w procesie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303 z 27.11.2000, s. 16); dyrektywę z 29 czerwca 2000 o wprowadzeniu w życie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2000, s. 22); dyrektywę z 29 października 1993 o prawie pobytu dla studentów (Dz. Urz. UE L 317 z 29.10.1993, s. 59), uchyloną dyrektywą 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/94/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG, 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L 153 z 29.04.2004, s. 77); dyrektywę z 28 czerwca 1990 dotyczącą prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową (Dz. Urz. UE L 180 z 28.06.1990, s. 28), uchyloną wspomnianą wyżej dyrektywą 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady; dyrektywę z 28 czerwca 1990 dotyczącą prawa stałego pobytu (Dz. Urz. UE L 180 z 28.06.1990, s. 26); dyrektywę z 15 października 1968 w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników Państw Członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 257 z 15.10.1968, s. 13), uchyloną wspomnianą wyżej dyrektywą 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady

¹⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. 2013, poz. 627 z późn. zm.). Ustawa ta wdraża dyrektywy europejskie, a mianowicie: dyrektywę Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. WE L 103 z 25.04.1979, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 98, z późn. zm.); dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz

dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, s. 7, z późn. zm.; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 102, z późn. zm.); dyrektywę Rady 1999/22/WE z dnia 29 marca 1999 dotyczącą trzymania dzikich zwierząt w ogrodach zoologicznych (Dz. Urz. WE L 94 z 09.04.1999, s. 24; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 140); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz. Urz. UE L 164 z 25.06.2008, s. 19). Ustawa z dnia 18 lipca 2001 prawo wodne (t.j. Dz. Urz. 2012, poz. 145 z późn. zm.) wdrażającą: dyrektywę z 17 czerwca 2008 ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz. Urz. UE L 164 z 17.06.2008, s. 19); dyrektywę z 15 lutego 2006 w sprawie zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylenia dyrektywy 76/160/EWG (Dz. Urz. UE L 64 z 15.02.2006, s. 37); dyrektywę z 23 października 2000 ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 23.10.2000, s. 1); dyrektywę z 12 grudnia 1991 w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. UE L 375 z 12.12.1991, s. 1); dyrektywę z 25 maja 1991 w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. UE L 135 z 25.05.1991, s. 40); dyrektywę z 12 czerwca 1986 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych zawartych w wykazie I Załącznika do dyrektywy 76/464/EWG (Dz. Urz. UE L 181 z 12.06.1986, s. 16); dyrektywę z 9 października 1984 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów heksachlorocykloheksanu (Dz. Urz. UE L 274, z 9.10.1984, s. 11); dyrektywę z 8 marca 1984 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z sektorów innych niż przemysł elektrolizy chlorków metali alkalicznych (Dz. Urz. UE L 74 z 8.03.1984, s. 49); dyrektywę z 26 września 1993 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów kadmu (Dz. Urz. UE L 291 z 26.09.1983, s. 1); dyrektywę z 22 marca 1982 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z przemysłu elektrolizy chlorków metali alkalicznych (Dz. Urz. UE L 81 z 22.03.1982 s. 29); dyrektywę z 17 grudnia 1979 w sprawie ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne (Dz. Urz. UE L 20 z 17.12.1980, s. 43); dyrektywę z 30 października 1979 w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki (Dz. Urz. UE L 281 z 30.10.1979, s. 47), zmienioną dyrektywą Rady z 23 grudnia 1991 normalizującą i racjonalizującą sprawozdania w zakresie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska 91/692/EWG (Dz. Urz. UE L 377 z 23.12.1991, s. 48); dyrektywę z 9 października 1979 w sprawie metod pomiaru i częstotliwości pobierania próbek oraz analizy wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. UE L 271 z 9.10.1979, s. 44), zmienioną dyrektywą Rady z 23 grudnia 1991 normalizującą i racjonalizującą sprawozdania w zakresie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska 91/692/EWG (Dz. Urz. UE L 377 z 23.12.1991, s. 48) oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 807/203 z 14 kwietnia 2003 dostosowującym do decyzji 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów wspomagających Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach Rady, przyjętych zgodnie z procedurą konsultacji

i prywatyzacji²⁰, pomocy społecznej, wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi²¹, powszechnego obowiązku wojskowego²², zdrowia²³, własności nieruchomości²⁴, geodezji i kartografii²⁵, prawa budowlanego²⁶, sportu²⁷.

Wypada zwrócić uwagę na fakt, że wspomniane ustawy, nakładające na powiaty określone zadania publiczne, implementują w swej treści wiele niezwykle szczegółowych aktów normatywnych Unii Europejskiej, co może rodzić określone kłopoty dla urzędników zatrudnionych w jednostkach mających realizować wspomniane zadania.

(jednomyślność) (Dz. Urz. UE L 122 z 16.05.2003, s. 36); dyrektywę z 4 maja 1976 w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 129 z 4.05.1976, s. 23), zmienioną przez wspomniane wyżej dyrektywy Rady, zmieniające dyrektywę z 18 lipca 1978; dyrektywę z 8 grudnia 1975 w sprawie jakości wody w kąpieliskach (Dz. Urz. UE L 31 z 8.12.1976, s. 1); dyrektywę z 16 czerwca 1975 w sprawie wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. UE L 194 z 16.06.1975, s. 26), zmienioną dyrektywą Rady z 23 grudnia 1991 normalizującą i racjonalizującą sprawozdania w zakresie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska 91/692/EWG (Dz. Urz. UE L 377 z 23.12.1991, s. 48).

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.). Ustawa ta wdraża 30 dyrektyw unijnych, których z powodu braku miejsca nie sposób tu przytaczać; ustawie z dnia 2 stycznia 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1162), wdrażającej postanowienia dyrektywy 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269, z 21.10.2000, z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 28 września 1991 o lasach (t.j. Dz. U. 2011, Nr 12, poz. 59 z późn. zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz. U. 2013, poz. 216, zm. Dz. U. 2013, poz. 1643).

²¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. 2013, poz. 182); ustawa z 26 października 1982 o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. 2012, poz. 1356 z późn. zm.).

²² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. 2012, poz. 461 z późn. zm.).

²³ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz. U. 2011, Nr 231, poz. 1375); ustawa z dnia 14 marca 1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. 2011, Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.).

²⁴ Ustawa z 29 lipca 2005 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz. U. 2012, poz. 83).

²⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1989 prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 prawo budowlane (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1409). Ustawa ta dokonała transpozycji dyrektywy Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 1992 w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych ruchomych budowach, a więc ósmej szczegółowej dyrektywy w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG (Dz. Urz. WE L 245 z 26.08.1992, s. 6; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, s. 71).

²⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 o sporcie (Dz. U. 2010, Nr 127, poz. 857 z późn. zm.).

Wypada zauważyć, że powiat jest jednostką terytorialną i – w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1-2 wspomnianej ustawy o samorządzie powiatowym – Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice²⁸. Kwestie te, z punktu widzenia mieszkańców, mają niezwykle istotne znaczenie. Jakkolwiek ustalenie granic powiatu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w jego skład, a zmiana granic dokonywana ma być w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zdolność wykonywania zadań publicznych. Warto przy tym zauważyć, że jakkolwiek w odczuciu społecznym siedziby sądów rejonowych związane są z siedzibami powiatów, to jednak – w myśl art. 10 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 prawo o ustroju sądów powszechnych²⁹ – sąd rejonowy tworzony jest dla jednej lub większej liczby gmin, przy czym w uzasadnionych wypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy. Sąd okręgowy tworzony jest dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, a sąd apelacyjny – dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych³⁰. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do prokuratur rejonowych, których właściwość terytorialna łączona jest nie z powiatami, lecz z miastami i gminami³¹. Jest rzeczą interesującą i znamioną, że w odbiorze społecznym zarówno sądy rejonowe, jak i prokuratury rejonowe wiązane są jednak przez przedstawicieli społeczności lokalnych nie z gminami, lecz z miastami będącymi „stolicami” powiatów. Warto zauważyć, że terenowa, zespolona administracja rządowa nie jest łączona z siedzibami powiatów. Podobnie terenowe organy rządowej administracji niezespolonej nie są łączone z siedzibami powiatów, z wyjątkiem powiatowych lekarzy weterynarii, których siedziby – w myśl rozporzą-

²⁸ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. 1998, Nr 103, poz. 652); zob. także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 w sprawie utworzenia, ustalania granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. 2001, Nr 62, poz. 631 z późn. zm.).

²⁹ T.j. Dz. U. 2013, poz. 427 z późn. zm.

³⁰ Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 w sprawie ustalania siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. 2012, poz. 1223, zm. Dz. U. 2013, poz. 1596). We wspomnianym rozporządzeniu, określając właściwość terytorialną sądów rejonowych, odnosi się ją do miast i gmin, a nie powiatów, niemniej, przy okazji niedawnego zniesienia niektórych sądów rejonowych, to mieszkańcy miast powiatowych, w których sądy te miały siedzibę, a nie mieszkańcy gmin, protestowali przeciwko tym decyzjom administracji wymiaru sprawiedliwości, nieuwzględniającym przeważnie części powizań komunikacyjnych, możliwości dojazdu do sądów, pewnych tradycji i aspiracji lokalnych.

³¹ Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2010 w sprawie utworzenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszaru właściwości (Dz. U. 2010, Nr 49, poz. 297 z późn. zm.).

dzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 sierpnia 2004 – powiązane są z podziałem terytorialnym kraju na powiaty³².

Spór o potrzebę reformy powiatów w dużej mierze dotyczy istnienia powiatów i ich granic. Warto zauważyć, że ustawodawca, nowelizując ustawę o samorządzie gminnym, przewidział możliwość przeprowadzenia referendum co do tych kwestii, którego jednak nie wiąże z ustawą o samorządzie powiatowym³³. W literaturze jednak formułuje się stanowisko, że w odniesieniu do tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic, a także zmiany nazwy powiatu oraz siedziby władz, przeprowadzenie referendum jest obligatoryjne³⁴. Pamiętać należy, że Konstytucja w art. 15 ust. 2 wprowadza pewne obiektywne kryteria tworzenia przez ustawę jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, potwierdzając niejako przy okazji zasadę decentralizacji, gdyż jednostki te mają być tworzone w celu „wykonywania zadań publicznych”. Wspomniane kryteria dotyczą wszystkich jednostek, niezależnie od tego, ile stopni podziału terytorialnego przewidywać będzie ustawa, gdyż wskazane „zadania publiczne” realizowane będą przez wszystkie. Wspomniane kryteria są sprowadzane do rozmaitego rodzaju „więzi” spajających mieszkańców między sobą i wynikających ze szczególnych właściwości danego terenu. Każda jednostka powinna się więc charakteryzować wysokim stopniem integracji w obu tych aspektach. Konstytucja przeciwstawia się tym samym tworzeniu jednostek sztucznych, przypadkowych, których mieszkańcy nie mieliby poczucia

³² Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 sierpnia 2004 w sprawie terytorialnego zakresu działania oraz siedzib powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii (Dz. U. 2004, Nr 200, poz. 2057 z późn. zm., por. załącznik 1: Terytorialny zakres działania oraz siedziby powiatowych lekarzy weterynarii). Wspomniane rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz. U. 2010, Nr 112, poz. 744).

³³ W świadomości obywateli nie została zinternalizowana możliwość przeprowadzenia, na wniosek mieszkańców, referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, na zasadach przewidzianych w ustawie o referendum lokalnym. Zob. ustawa z dnia 26 maja 2011 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 134, poz. 777). Wspominaną ustawą wprowadzono do ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym art. 4f. Por. także M. Sobota, B. Jawecki, K. Tokarczyk-Dorociak, *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, „Barometr Regionalny” 2012, nr 4, s. 34; M. Rurka, *Referendum w sprawie zmiany granic gminy*, „Wspólnota” 2012, nr 25-26, s. 32. Zob. ustawa z dnia 15 września 2000 o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. 2013, poz. 706).

³⁴ A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym, w: *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 174. Autorzy wskazują jako podstawę art. 4a ustawy o samorządzie powiatowym, który jednak – wbrew ich supozycjom – takiego obowiązku nie formułuje. Nie można się go także dopatrzeć w innych aktach normatywnych, takich jak: ustawa o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 (t.j. Dz. U. 2013, poz. 707), ani w kodeksie wyborczym z dnia 5 stycznia 2011 (Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

pewnej wspólnoty. Więzy takie kształtują się przez dłuższy czas, pod wpływem różnych czynników, także dotychczasowych podziałów terytorialnych. Jak zauważa się w literaturze, ciągle zmiany ustroju i metod kierowania statusu prawnego organów i jednostek organizacyjnych prowadzą do chaosu i marnotrawstwa. Dlatego też ustawodawca, dokonując podziału terytorialnego, powinien wziąć pod uwagę dotychczasowe podziały, a zmieniając je, musi szczególnie dokładnie zbadać istniejące na danym terenie więzi. To ważne zadanie dla politologów, a w szczególności socjologów. O istocie samorządu terytorialnego, oprócz decentralizacji i pomocniczości, decyduje ściśle związane z nimi istnienie interesu lokalnego. To interes lokalny pozwala na wyodrębnienie określonego podmiotu samorządu terytorialnego, rozstrzyga o jego zdolności do funkcjonowania. Interes ten opiera się na trwałych więziach wskazanych przez Konstytucję, ma charakter obiektywny, i to zarówno w stosunku do interesu innych jednostek samorządu terytorialnego, jak i interesu państwa. Nie ma on oczywiście charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom przewidzianym przez Konstytucję i ustawy³⁵.

Więzy istniejące w każdej jednostce podziału terytorialnego muszą się wywodzić z pewnej wspólnoty rozwoju historycznego, wspólnie wykreowanych zwyczajów, obyczajowości, stylu życia, a w jednostkach najmniejszych – nawet więzów ściśle osobistych, koleżeńskich, rodzinnych itp. Rola integrująca tego rodzaju więzów nie ulega wątpliwości, podobnie jak ich pozytywny wpływ na stopień zdolności wykonywania zadań publicznych. Niektóre z tych zadań nie muszą być przecież, a nawet nie powinny, być realizowane wszędzie w sposób identyczny, bez dostrzegania i uwzględniania terytorialnych odrębności społecznych. W jednostkach tych powinny występować więzy gospodarcze, czyli ich mieszkańcy muszą być w szczególności powiązani wzajemnymi relacjami produkcji i wymiany dóbr. Chyba właśnie ten rodzaj więzi wywiera największy wpływ na zdolności wykonywania zadań społecznych. Analizując treść art. 15 ust. 2 Konstytucji, trudno jednak oddzielić więzi kulturowe od innych więzi społecznych. Wspomniane więzi społeczne mogą dotyczyć odrębnych wartości, zinternalizowanych przez ich mieszkańców i w szczególności partykularny sposób demonstrowanych. Wspomniane w art. 15

³⁵ Prawo do samorządu istnieje niezależnie od rozstrzygnięć ustawodawcy. Ustawodawca określa jedynie formy realizacji tego prawa w granicach określonych przez konstytucję, a więc przy założeniu istnienia gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wielkość tej gminy i ewentualny podział na jednostki pomocnicze określa ustawodawca. Nie ma zatem uzasadnienia posługiwanie się pojęciem praw nabytych w odniesieniu do struktury podziału terytorialnego. Uznanie istnienia tego rodzaju praw musiałoby uniemożliwiać wszelką reformę tego podziału. Trybunał podkreśla z naciskiem, że w systemie ustrojowym państwa musi istnieć należne miejsce dla woli mieszkańców znajdującej wyraz w przeprowadzonych konsultacjach społecznych. W demokratycznym państwie prawna nie można jednak wiązać konsekwencji prawnych z wadami praktyki w dziedzinie konsultacji, jeżeli prawo nie tworzy jednoznacznego standardu wymagań, jakie mają być spełnione w tym zakresie. Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003, sygn. akt K 24/02.

ust. 2 Konstytucji kryteria, według których powinien być prowadzony podział terytorialny państwa, ustrojodawca potraktował alternatywnie. Nie jest więc wymagane występowanie wszystkich tych więzi w każdej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego i na każdym jego stopniu. Wystarczy występowanie choćby jednego z nich, by uzasadnić powołanie do życia konkretnej jednostki. Główną ideą przepisu art. 15 ust. 2 Konstytucji jest zakaz tworzenia jednostek przypadkowych, których mieszkańców nic nie łączy, nie odczuwają oni żadnej wspólnoty interesów, a swej zbiorowości nie traktują jako pewnej jedności³⁶.

Określone podziały terytorialne państwa mają ścisły związek z ideą decentralizacji władzy, co tłumaczy ujęcie obu tych zagadnień w jednym przepisie konstytucyjnym. Rozwinięta wieloszczeblowość oznacza poniekąd naturalną decentralizację władzy, jednakże pod warunkiem, że organy funkcjonujące we wszystkich jednostkach będą mieć istotne kompetencje, a ich piastunowie będą desygnowani przez czynniki lokalne, przy czym warunki ich funkcjonowania, zwłaszcza materialne, będą pozwalać na rzeczywistą realizację tych kompetencji. Tworzenie jednostek o dużym zasięgu terytorialnym oczywiście wzmacnia ich materialne możliwości i tym samym umożliwia dalej idącą decentralizację. Z drugiej jednak strony stwarza większy dystans funkcjonujących tam organów wobec obywateli. Pewnym remedium wobec tych trudności staje się podział wielostopniowy.

Doniosłość zagadnienia podziału terytorialnego dla mechanizmu funkcjonowania władzy publicznej sprawia, że jego dokonanie, w swym podstawowym aspekcie podziału zasadniczego, jest zadaniem wyraźnie nałożonym na ustawodawcę³⁷. Warto przypomnieć, że w okresie międzywojennym został on już dokonany przez same akty konstytucyjne. Zadanie to może być rozumiane dwojako: albo jako określenie

³⁶ W kwestii tej zob. J. Sobczak, *Decentralizacja administracji publicznej a zadanie samorządu terytorialnego*, w: *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 33-52.

³⁷ Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, prawo do samorządu nie powinno być rozumiane jako prawo obywatela do konkretnej gminy, której istnienie i granice nie mogą podlegać zmianom. Przeczyłoby to zasadzie racjonalności ustroju demokratycznego, który nie jest zbudowany na fundamencie dogmatów i mitów, lecz liczy się z rzeczywistością i uwzględnia doświadczenia wynikające z funkcjonowania tworzonych przez siebie instytucji oraz ich zdolność do wykonywania zadań publicznych. Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmienionym kształcie mimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu i reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu. Pojęcie „samorząd” ma pozytywne zabarwienie znaczeniowe, co niekiedy prowadzi do nieporozumień i uproszczeń. Należy odróżniać sferę doktrynalną i normatywną istnienia samorządu terytorialnego od praktyki jego funkcjonowania, w której jakże często znajdujemy uzasadnienie zmian. Z obywatelskiego prawa do samorządu wynika właśnie prawo obywateli do tego, by wybrani przez nich ustawodawcy poszukiwali lepszych form funkcjonowania samorządu, nawet jeśli oznacza to zniesienie poszczególnych gmin warszawskich i utworzenie jednej gminy. Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003, sygn. akt K 24/02.

przez ustawodawcę tylko poszczególnych stopni tego podziału w sposób rodzajowy, albo też – oprócz tego – przez powołanie przez ustawodawcę konkretnych jednostek każdego (lub tylko niektórych) stopnia tego podziału. Ta ostatnia wersja wybierana jest tradycyjnie przez ustawodawcę polskiego.

W art. 15 Konstytucji następuje przekazanie dla ustawodawcy zwykłego określenia „podziału zasadniczego”. Podział zasadniczy to podział główny, podstawowy. W jego strukturze powinny działać najważniejsze organy terenowe, a ich kompetencje muszą być dominujące. Z powyższego wynika także, że na terytorium RP mogą istnieć również inne podziały terytorialne, w praktyce nazywane „podziałami specjalnymi”, niedeterminowane już względami ustanowionymi w art. 15 ust. 2 Konstytucji, lecz czysto celowościowymi, stosownie do potrzeb jakiejś służby publicznej czy działu administracji. Mogą one powstawać ze względów praktycznych, wynikających z pewnych zaszczości historycznych (tak było np. z siatką podziału właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych).

Z art. 15 Konstytucji wynika również to, że podziały specjalne w żadnym ze swych aspektów nie muszą być wprowadzane przez ustawodawcę. Oczywiście siatki podziału zasadniczego oraz niektóre siatki podziałów specjalnych mogą się pokrywać. Podziały specjalne nie mają już istotniejszego znaczenia dla idei decentralizacji władzy publicznej.

Dodać należy, że organy działające w strukturze podziału zasadniczego mogą także mieć pewne kompetencje wobec organów funkcjonujących w strukturach podziałów specjalnych.

Warto zauważyć, że decentralizacja oznacza traktowanie samorządu terytorialnego jako formy udziału obywateli w rządzeniu, jako instytucję służącą budowie demokracji od dołu. Aktywność polityczna większości obywateli nie ogranicza się już tylko do odbywających się co kilka lat wyborów, ale także obywatele zostają powiązani z państwem poprzez zawiadywanie bliskimi im sprawami lokalnymi. W literaturze zauważa się, że działalność samorządu odciaża władze centralne od konieczności realizacji zadań lokalnych przez przekazanie ich w ręce osób mieszkających na danym terenie. Decentralizacja zakłada, że nikt lepiej nie zna potrzeb wspólnoty lokalnej niż bezpośrednio dotknięty jej problemami obywatel i wybrani przez niego przedstawiciele, mieszkający w tej samej jednostce samorządu terytorialnego. Oni także lepiej oceniają możliwości i oszczędnie gospodarują środkami będącymi w ich dyspozycji, mają też lepsze warunki kontroli działań organów wykonawczych na szczeblu lokalnym³⁸.

³⁸ W judykaturze wskazano, że Europejska Karta Samorządu Terytorialnego nakazuje konsultowanie ze społecznościami lokalnymi, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, wszystkich decyzji ich dotyczących. Wymaga również, aby każda zmiana granic społeczności lokalnej była poprzedzona konsultacją z zainteresowaną społecznością. Z postanowień Karty wynika zatem jednoznacznie obowiązek konsultowania przez właściwe organy państwowe zmian granic społeczności lokalnej z zainteresowaną społecznością. Karta pozostawia państwu duży zakres swobody w zakresie wyboru formy tych konsultacji, wyklu-

W literaturze podkreśla się, że w ostatnich latach można zaobserwować wzmocnienie partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym. Wiąże się to z nowelizacją statutów jednostek samorządu terytorialnego, które wprowadziły instrumenty pozwalające mieszkańcom wpływać na procesy decyzyjne³⁹. Zauważa się jednak, że znajomość tych instrumentów i umiejętność ich wykorzystania jest dość nierówna na obszarze Rzeczypospolitej⁴⁰. Podkreśla się także rolę, jaką powinna odgrywać instytucja referendum lokalnego⁴¹ i konsultacji społecznych⁴².

Problematyka funkcjonowania samorządu terytorialnego wielokrotnie stawała się przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego przy okazji rozpoznawania rozmaitych kwestii, aczkolwiek należy zauważyć, że judykaty te dotyczyły przede

cza jednak dowolność, gdyż przyjęte w danym państwie rozwiązania muszą zapewnić rzeczywistą możliwość wyrażenia opinii przez społeczność lokalną. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, postanowienia Karty, z uwagi na swój ogólny charakter, mogą tylko w ograniczonym zakresie stanowić samodzielną, bezpośrednią podstawę do badania, czy zastosowany tryb stanowienia aktu prawotwórczego był zgodny z jej postanowieniami. Z Karty wynika natomiast jednoznacznie dla polskiego prawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia. Nie podlega dyskusji, że ustawodawca, regulując procedurę zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, ma obowiązek zapewnić organom tych jednostek oraz ich mieszkańcom możliwość przedstawienia swojej opinii. Zakłada to poinformowanie zainteresowanych obywateli o planowanych zmianach granic. Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003, sygn. akt K 24/02.

³⁹ Zob. D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych. Zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1, s. 11.

⁴⁰ A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 94.

⁴¹ R. Lewicka, *Prawotwórcze znaczenie referendum lokalnego*, w: *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małys-Sulińska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 164 i n.; A. K. Piasecki, *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, w: tamże, s. 154; D. Dąbek, *Kompetencje prawotwórcze referendum lokalnego. Jednostka a działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, w: E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 68 i n.

⁴² R. Szewczuk, *Konsultacje społeczne (referendum) przy zmianach w podziale terytorialnym kraju*, w: *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32, s. 230. Trybunał Konstytucyjny wskazał, w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 1/03, że w sprawie spornej między gminami wynik żadnej z konsultacji nie może mieć bezwzględnie wiążącego charakteru. Nie znaczy to jednak, że wyniki te nie są znaczące. Oddziałują one kierunkowo na opinie właściwych rad. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana granic, zmusza do szczególnego uzasadnienia wniosku gminy inicjującej postępowanie. „Trudno sobie wyobrazić, by konsultacje w tego rodzaju postępowaniu mogły mieć większą doniosłość prawną. Wiążący charakter konsultacji znosiłby sens postępowania, gdyż prowadziłyby to albo do automatyzmu dokonywania zmian na wniosek jednej rady gminy i jej mieszkańców, albo do uniemożliwienia wszelkich zmian tego rodzaju, w przypadku odmowy ze strony mieszkańców tej gminy, której terytorium ma być zmniejszone”. Zob. uzasadnienie wyroku z dnia 4 listopada 2003, K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85.

wszystkim gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał⁴³ na szczególne znaczenie samorządu terytorialnego w ustroju demokratycznym. Prawo mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, o którym mowa w art. 16 Konstytucji, nie jest jednak prawem absolutnym. Samorząd nie istnieje sam dla siebie. Ma służyć lepszej realizacji praw jednostek, ale stanowi też istotną część władzy publicznej, a więc podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji); ograniczenia te znajdują wyraz zwłaszcza w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnoszono, że obowiązkiem ustawodawcy jest spowodowanie, by ustrój terytorialny państwa, czyli „struktura, organizacja, zadania i kompetencje organów władz publicznych działających w jednostkach podziału terytorialnego państwa, a zatem na niższym szczeblu niż poziom władz ogólnokrajowych”⁴⁴, w jak największym stopniu zapewniał decentralizację władzy publicznej. Dotyczy to także organizacji zmian podziału terytorialnego. Zarazem jednak konieczne jest zagwarantowanie istnienia wpływu naczelnych organów władzy wykonawczej na organy terenowe, co znajduje wyraz we wskazaniu w art. 152 Konstytucji wojewodów jako przedstawicieli Rady Ministrów⁴⁵.

Rozważając zgodność z art. 2 Konstytucji art. 91 ust. 5 w związku z art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że kwestionowany przepis jest zgodny z Konstytucją. Trybunał wskazał, że istotą samorządu terytorialnego jest to, że pewne dziedziny spraw, wydzielonych z zakresu władzy państwa, powierza się tym wspólnotom do samodzielnego rozwiązywania. Zadania, które przypadają organom samorządu, stanowią część zadań administracji publicznej i są realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie i reprezentujące jej interesy⁴⁶. Zauważył też, że w konsekwencji dochodzi do stworzenia dualistycznego modelu administracji, cechującego współczesne ustroje demokratyczne⁴⁷. W dalszej części uzasadnienia wyroku Trybunał zauważył, że status miast na prawach powiatu jest złożony: z jednej strony wykonują one wszystkie funkcje gmin, z drugiej zaś realizują zadania powiatowe, podkreślając że powiaty grodzkie stanowią szczególną kategorię gmin. Podkreślił, że władze powiatu, a zwłaszcza starostwo, oprócz funkcji samorządowych, wykonują wiele zadań administracji rządowej, wyrażając przekonanie, iż to właśnie powierzenie samorządowi na szczeblu powiatu wielu zadań administracji

⁴³ Zob. np. uzasadnienie wyroku z 18 lutego 2003, sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11.

⁴⁴ Podzielił w tym zakresie Trybunał poglądy doktryny. Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997*, Liber, Warszawa 2000, s. 26.

⁴⁵ Zob. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 15 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 5.

⁴⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 1998, s. 263.

⁴⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, zwł. s. 189 i n.

raadowej zadecydowało o rozszerzeniu zakresu zakazu łączenia funkcji członków zarządu powiatu, w zestawieniu z zakazem dotyczącym egzekutywy gminnej. Celem zakazu z art. 26 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym było zapobieżenie wykonywaniu przez posłów i senatorów zadań rządowych w terenie. Jednoczesne sprawowanie tych funkcji prowadzioby do naruszenia zasady podziału władz na ustawodawczą i wykonawczą. Podkreślono przy okazji, że prezydent miasta na prawach powiatu pełni jednocześnie funkcje starosty, a zatem otrzymuje wiele nowych (w zestawieniu z programem pilotażowym i ustawą o wielkich miastach) kompetencji z zakresu administracji rządowej. W tym zakresie jego sytuacja jest identyczna jak wszystkich innych starostów, tzn. tych, którzy nie są jednocześnie szefami gmin. Właśnie to rozszerzenie kompetencji dotychczasowych zarządów miast, a zwłaszcza ich prezydentów, o istotne zadania rządowe stanowi wystarczające uzasadnienie prawne dla rozszerzenia także w stosunku do nich *incompatibilitas*⁴⁸.

Odnosząc się do procedury zmian granic jednostek samorządu terytorialnego i badając zgodność z Konstytucją ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym⁴⁹ oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym, wraz z wydanymi na ich podstawie aktami wykonawczymi, m.in. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach⁵⁰, Trybunał orzekł, iż wspomniane przepisy są zgodne z Konstytucją oraz art. 3 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. W uzasadnieniu wspomnianego wyroku stwierdzono, że Konstytucja z 1997 wprowadziła autonomiczne rozumienie występującego wcześniej w ustawodawstwie zwykłym pojęcia zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji powiązał zagadnienie pojęcia podziału zasadniczego z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego – „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Zasadniczy podział administracyjny państwa ma być więc dokonywany do celów samorządu terytorialnego, nie zaś administracji rządowej, jak miało to miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, na co zwrócono uwagę w doktrynie prawnej⁵¹. Zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Zasadniczy podział terytorialny, ustalony według wskazanych kryteriów, ma określać ustawa (art. 15 Konstytucji).

⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000, sygn. K 7/99 (Dz. U. 2000, Nr 3, poz. 45, ZU OTK 2000, nr 1, poz. 2).

⁴⁹ Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁵⁰ Dz. U. 2001, Nr 86, poz. 944.

⁵¹ Po H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 64.

Przepisy ustaw samorządowych zawierają ogólne zasady dotyczące zmian w zakresie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia poszczególnych konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym zawierają upoważnienia do wydawania rozporządzeń przez Radę Ministrów w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic oraz ustalania i zmian nazw gmin i siedzib ich władz. W wytycznych dotyczących treści rozporządzeń ustawodawca wskazuje, że ustalanie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, respektujący więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Ustawodawca uregulował szczegółowo tryb wydania rozporządzeń w sposób ograniczający arbitralność działania władzy wykonawczej, co ma przecież istotny sens gwarancyjny.

Trybunał, odwołując się do orzeczenia z dnia 5 listopada 2001⁵², zwrócił uwagę na to, że art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz odpowiednio art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym w sposób jasny i precyzyjny – co wzmacnia i zabezpiecza prawa zainteresowanych podmiotów – dookreślają i precyzują zasady zmiany granic gmin i powiatów. Ułatwia to wykładnię przepisów zawierających delegację do wydania stosownego rozporządzenia przez Radę Ministrów, czyli art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednio art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zauważono przy tym, że przywołane przepisy tworzą system szczegółowo określonych zasad proceduralnych tworzenia, łączenia i znoszenia gmin i powiatów oraz ustalania ich granic.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 27/02, nie jest racjonalne, aby parlament zajmował się szczegółowymi korektami ustanowionego już podziału terytorialnego. Ustawodawca unormował reguły, a konkretne decyzje pozostawił Radzie Ministrów. Prezes Rady Ministrów, zgodnie z art. 171 Konstytucji, jest (oprócz wojewodów) organem nadzoru nad samorządem terytorialnym z punktu widzenia legalności jego działania. Ustalenie granic nie może być uważane za funkcję nadzorczą. Wskazane jest jednak, aby to Rada Ministrów decydowała o przebiegu granic, biorąc pod uwagę wytyczne ustawodawcy, które precyzyjnie nawiązują do treści art. 15 ust. 2 Konstytucji.

W dalszej części uzasadnienia wywiedziono, że procedura zmian w podziale terytorialnym przewiduje zatem istotne mechanizmy i instytucje gwarancyjne. Polegają one w szczególności na tym, że wydając – na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym – rozporządzenie, Rada Ministrów zobowiązana jest do spełnienia kryteriów dotyczących dyrektyw uwzględniania zintegrowania osadniczo-przestrzennego i społeczno-gospodarczego ustalanego obszaru gminy. Przepisy regulujące procedurę wydania rozporządzenia w sprawie bytu gminy czy jej granic (art. 4a i art. 4b) nakładają obowiązek konsultacji z mies-

⁵² Sygn. U. 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247.

kańcami. Ten nakaz ustawowy stanowi realizację zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 Konstytucji, nakazującej uwzględniać więzi społeczne i kulturalne w tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego, gdyż daje szansę na wypowiedzenie się przez zainteresowanych.

W orzecznictwie Trybunału ukształtował się pogląd, że podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną. Podlega on procesom dostosowawczym do zmian demograficznych i społecznych oraz jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury. Podzielił przy tym Trybunał Konstytucyjny pogląd doktryny co do tego, że podział nieodpowiadający zmienionym warunkom staje się hamulcem rozwoju⁵³. Z natury rzeczy zmiany granic wiążą się z kolizją „poziomych” interesów, co musi prowadzić do stworzenia niezbędnych mechanizmów rozstrzygania tego rodzaju konfliktów. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie o sygn. U. 1/01, ustawodawca, mając na względzie to, że zmiana granic dokonuje się często w warunkach sporu, słusznie zdecydował o nieprzekazaniu prawa do ostatecznego ustalenia granic organom samorządu terytorialnego. Także to rozwiązanie służy zagwarantowaniu praw samorządu terytorialnego, ponieważ zapobiega niekorzystnym następstwom długotrwałego prowadzenia sporów o kształt podziału terytorialnego.

W treści uzasadnienia podniesiono wreszcie, że art. 4 ustawy o samorządzie gminnym zawiera w swej treści zarówno normę kompetencyjną, jak i delegacyjną; ma też charakter instrukcyjny⁵⁴. Zarówno art. 4a, jak i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym mają charakter szczegółowych instrukcji określających wymagania, jakie muszą zostać spełnione, aby Rada Ministrów mogła wydać stosowne rozporządzenie.

Kompetencje Rady Ministrów w zakresie dokonywania zmian w podziale terytorialnym wynikają z jej obowiązków związanych z racjonalnym kształtowaniem tego podziału, przy czym przedstawiciele doktryny nie są jednomyślni co do tego, czy zagadnienia podziału terytorialnego mają charakter spraw ogólnokrajowych. Ustawodawca jest konstytucyjnie umocowany do tego, by – jak stanowi art. 163 Konstytucji – zastrzec konkretne zadania publiczne dla organów innych władz publicznych aniżeli samorząd terytorialny. Czyniąc tak w ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, ustawodawca nie narusza Konstytucji, ale wykonuje jej postanowienia. Jak wskazał Trybunał, z art. 163 Konstytucji, który stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, wynika domniemanie kompetencji samorządu jedynie w części zadań publicznych z zakresu admi-

⁵³ Por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 22.

⁵⁴ Zob. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 78 i n.

nistracji państwowej realizowanych w wymiarze terenowym⁵⁵. Nie oznacza to, że Rada Ministrów nie może dokonać zmian w podziale terytorialnym według zasad określonych przez ustawodawcę i zgodnych z Konstytucją. Przyznanie w ustawach Radzie Ministrów kompetencji do dokonywania zmian w podziale terytorialnym na zasadach w ustawach tych określonych jest zgodne z art. 163 Konstytucji, który dopuszcza taką możliwość⁵⁶.

Niezależnie od powyższych stwierdzeń, Trybunał Konstytucyjny w późniejszym postanowieniu, z dnia 12 maja 2009⁵⁷, zasygnalizował Sejmowi potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochoptnymi zmianami ich granic. W treści uzasadnienia stwierdzono, że rozwiązania prawne dotyczące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego mogą budzić wątpliwości, mimo że Trybunał Konstytucyjny nie uznał kwestionowanych przepisów za niekonstytucyjne. Wprawdzie przepisy te mieszczą się w standardach konstytucyjnych, ale sposób ich stosowania wywołuje protesty jednostek samorządu terytorialnego.

Wywiedziono także, że procedura rozstrzygnięcia o podziale terytorialnym nie powinna powodować zacierania granicy między stanowieniem a stosowaniem prawa. Ponadto mechanizm ten powinien być skonstruowany w sposób gwarantujący zastosowanie, w odniesieniu do tych zmian, konsekwencji zasady decentralizacji, a zarazem zapewniający pełną realizację sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zbyt częste zmiany podziału terytorialnego państwa mogą destabilizować gminy i stwarzać przeszkody w ich harmonijnym rozwoju, który wymaga pewności co do granic jednostki samorządu terytorialnego. W państwie, które ma już za sobą fundamentalne zmiany ustrojowe, wydaje się pożądane wprowadzenie zasady stabilności granic gmin. Ich zmiany powinny być wyjątkiem i podlegać szczególnym rygorom. Trybunał, przywołując swoje wcześniejsze orzeczenia, stwierdził, że postanowienia zawarte w przepisach art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym należy traktować jako wytyczne treściowe dla tak szczególnego rodzaju rozporządzeń jak rozporządzenia w sprawie ustalenia granic gmin oraz powiatów. Należy przypomnieć, że rozporządzenia, o których mowa, są w istocie rozstrzygnięciami, a więc mają pewne znamiona konkretności. Materia rozstrzygnięć powoduje, że wytyczne treściowe do wydawania rozporządzeń mają charakter raczej kierunkowy, tzn. wskazujący na potrzebę ochrony pewnych dóbr

⁵⁵ Zob. P. Sarnecki, Uwagi do art. 163 Konstytucji, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, t. 4, s. 1.

⁵⁶ W wyroku z dnia 4 listopada 2003, sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/203 poz. 8, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Rada Ministrów uwzględni wniosek o zmianę granic terytorialnych gmin, jeśli dokonanie takiej zmiany jest konieczne, gdyż stabilność granic jest konstytucyjnie chroniona. Jednakże stabilność istnienia konkretnych jednostek samorządu terytorialnego w konkretnych granicach nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym; w praktyce często dochodzi do konfrontacji interesów poszczególnych gmin z interesem publicznym.

⁵⁷ Postanowienie z dnia 12 maja 2009 sygn. S 3/09, OTK ZU 75/5/A/2009.

w podejmowaniu decyzji o zmianie granic. Wytyczne te kształtują treść rozporządzenia, będącego zarazem konkretnym rozstrzygnięciem.

W przywołanym judykacie Trybunał zauważył, że podstawą wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia może być tylko szczegółowe upoważnienie ustawowe, zawierające określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz szczegółowe wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Tymczasem ustawodawca, konstruując model zmian podziału terytorialnego, wskazał organ właściwy do wydawania wielu rozporządzeń w podobnych, ale przecież nie identycznych sprawach. Zarazem też sformułował w ustawie wytyczne mające znaleźć zastosowanie do wszystkich podobnych, ale nie identycznych przypadków. Rozporządzenia mogą być wydawane tylko w celu wykonania ustawy – w tym wypadku o samorządzie gminnym lub powiatowym, nie powinny też zawierać treści konkurencyjnych i autonomicznych w stosunku do ustawy. Jednakże upoważnienie do wydania rozporządzeń dotyczących zmian w podziale terytorialnym jest w obu ustawach na tyle ogólne, że wymagania dotyczące wykonawczego charakteru rozporządzenia okazują się trudne do spełnienia. Skoro każda zmiana podziału terytorialnego jest inna i każda ma postać rozporządzenia, to każde z tych rozporządzeń powinno być wydane na podstawie odrębnego szczegółowego upoważnienia ustawowego. W istocie tego rodzaju rozporządzenie ma formę hybrydową: zawiera element decyzji Rady Ministrów oraz element aktu normatywnego. Akt ten, jako rozporządzenie, może podlegać kontroli konstytucyjności. Nadanie decyzji Rady Ministrów formy aktu normatywnego prowadzi do zatarcia granicy między stosowaniem prawa a jego tworzeniem⁵⁸.

Obowiązujące przepisy o samorządzie powiatowym powoli, ale systematycznie, są internalizowane nie tylko przez urzędników, lecz także – co szczególnie ważne – przez mieszkańców lokalnych wspólnot. Jest rzeczą jasną, że w toku funkcjonowania powiatów wiele obowiązujących rozwiązań bywa kwestionowanych, niektóre wydają się niejasne bądź nie do końca przemyślane. Jako szczególnie kontrowersyjne jawią się te kwestie, które nakładając na powiaty poważne zadania, nie przekazują w ślad za tym odpowiednich środków na ich realizację. Z punktu widzenia powiatu wydaje się on „ubezwłasnowolniony” przez gminy, które w sobie skupia. Szczególnie jednak istotne są sprawy dotyczące zmiany granic gmin i powiatów. Przytoczone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że obecne rozwiązania ustawowe nie są sprzeczne z Konstytucją ani także z Europejską Kartą Samorządu. Jest rzeczą paradoksalną, że próba zmian okręgów sądowych, które nie były przecież powiązane z powiatami, lecz z gminami, aczkolwiek siedziby powiatów były zazwyczaj siedzibami sądów, obudziła na wielu terenach uśpiony patriotyzm lokalny i uświadomiła mieszkańcom, że od ich aktywności zależy pozycja i ranga

⁵⁸ Zauważono przy tym, że istnieje konieczność wyraźnego rozgraniczenia stanowienia i stosowania prawa. Podniesiono to wcześniej w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2000 sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141.

powiatu oraz miasta, które jest jego stolicą. Zgłaszane postulaty zniesienia powiatów uderzają w ten społeczny ruch, godząc w samą ideę samorządności, dlatego wypada się opowiedzieć przeciwko próbom reformy samorządu powiatowego. Wydaje się, że przyniesie ona więcej szkody niż pożytku. Można jednak oczekiwać takich zmian, które pozwolą na przejmowanie przez powiat większej liczby zadań administracji rządowej. Należy także zabiegać o zapewnienie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, zważywszy na to, że jest ona ważnym przejawem decentralizacji administracji publicznej w Polsce.

Samorządowe powiaty należy uzdrowić i unowocześnić. Refleksje empiryków¹

Reaktywowanie w Polsce w 1998 roku samorządu powiatowego i wojewódzkiego – obok wznowionego w 1990 roku samorządu gminnego – stało się przyczyną większego zainteresowania „powiatem”, jego strukturą wewnętrzną, kompetencjami i funkcjonowaniem w przestrzeni władzy publicznej między gminą a województwem². Powiatowa administracja samorządowa stopniowo staje się nową infrastrukturalną siłą administracyjno-polityczną, która ma władzę, wpływ na zjawiska i procesy społeczne zachodzące na terytorium państwa jest odczuwana przez obywateli, a tym samym kształtuje ich stosunek do funkcjonowania państwa.

Z 15. rocznicą istnienia samorządowych powiatów i województw zbiega się znacznie skromniejsza – 15-lecie Katedry Samorządu Terytorialnego i Polityki Lokalnej Instytutu Socjologii, a następnie Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych KUL Jana Pawła II, którą kieruję. Łącząc je, chcę pokazać wkład naszych pracowników i studentów, ich badania nad samorządem terytorialnym gmin i województw, a przede wszystkim nad samorządowym powiatem. W naszej Katedrze prowadzone są badania nad polską myślą samorządową, których głównym zadaniem jest wskazanie polskich autorów, autorytetów piszących o samorządzie terytorialnym, oraz ustalenie początków teorii i doktryn polskiego samorządu terytorialnego. Podjęto też studia nad historią samorządności. W rezultacie opracowano wiele tematów, m.in. samorząd stanowy w Polsce Piastowskiej, samorząd ziemski w I Rzeczypospolitej, samorząd miast II Rzeczypospolitej. Równolegle są prowadzone badania nad współczesnym ustrojem i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. W ich wyniku opracowano następujące tematy: problemy ustrojowe i funkcjonalne gmin

¹ W referacie wykorzystano również publikacje innych badaczy oraz opinie i uwagi recenzentów prac pracowników Instytutu Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych KUL, m.in. A. Piekary, J. Sobczaka, P. Kryczki, K. Koraba, C.S. Bartnika, A. Miszczuka.

² Ustawa z 5.06.1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.); Ustawa z 5.06.1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

w III RP; Unia Europejska wobec samorządu terytorialnego – Lubelszczyzna i jej polityka regionalna; samorząd a Kościół – episkopat polski wobec reform samorządowych; działalność samorządu terytorialnego w ochronie środowiska – realizacja strategii rozwoju zrównoważonego; kształtowanie się i funkcje samorządu powiatowego i wojewódzkiego w III Rzeczypospolitej. W Katedrze powstało około 40 prac licencyjnych, ponad 100 prac magisterskich (w tym 25 prac o powiatach i województwach samorządowych), 8 doktoratów, w tym monografie o powiecie samorządowym i regionie, a ponadto publikacje książkowe, rozprawy, artykuły i recenzje pracowników Katedry.

Mija 15 lat działalności powiatów samorządowych w III RP, co skłania do poczynienia pewnych ustaleń. Przede wszystkim chodzi o poznanie, jak skutecznie funkcjonuje samorząd powiatowy, realizując zadania socjalne, kulturalne, administracyjne, polityczne, w jakim stopniu się przyczynił do wzrostu partycypacji społeczności lokalnej w sprawowaniu przez samorząd szczebla powiatowego władzy publicznej, do wzrostu aktywności, upodmiotowienia, samorządności i integracji społeczności lokalnej w staniu się przez nią gospodarzem swego terenu. Jakie były i są historyczne oraz współczesne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne tej skuteczności, tj. czynniki wspomagające i osłabiające, okoliczności społeczno-polityczne, stan majątkowy i finansowy powiatu, współpraca i konflikty między organami administracji, a także ze społeczeństwem, kwestia ordynacji wyborczej, wymiar ideologiczny i prawny, tj. jej faktyczne i normatywne uwarunkowania. Wieloaspektowość terytorialnej organizacji administracji państwa wciąż jest dużym wyzwaniem, które skłania nas do studiów nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Dyrektywą badawczą zastosowaną podczas analiz i redakcji prac była metoda indukcyjna. Na tej podstawie uwzględniano stosowane w naukach politycznych metody opracowania i interpretacji materiałów, a mianowicie: analizę historyczną, analizę systemową (która nakazuje traktować badaną instytucję jako element większego układu działań publicznych), analizę instytucjonalno-prawną (niezbędna w charakteryzowaniu ustawowych podstaw funkcjonowania samorządu) i analogię (która jest pomocna w wyciąganiu wniosków z osiągnięć i błędów w rozwoju samorządu).

Co wynika z zastosowania metody historycznej? Perspektywa historyczna pozwala na łączenie opisu etapów ewolucji zjawisk i procesów samorządowych z historią myśli teoretycznej dotyczącej samorządu. Przeglądu wydarzeń i idei dokonano tu z punktu widzenia procesów centralizacji i decentralizacji, ponieważ miały one zasadniczy wpływ na kształtowanie się współczesnej samorządności. Dzieje kształtowania się powiatów ukazujemy w kontekście uwarunkowań politycznych, organizacyjnych, gospodarczych, kulturalnych, demograficznych i społecznych zachodzących w naszym kraju. Warto podkreślić, że ta historyczna prezentacja jest utrzymana w pełnej spójności. Z tego przeglądu dziejów samorządu w Polsce można wyrobić sobie jasny pogląd na temat zmiany typów samorządów, ich nazw, funkcji, zależności, ich rosnącej lub malejącej roli, a także związków z administracją państwa.

Opisując podstawy doktrynalne i organizacyjno-prawne samorządu powiatowego nieodległej przecież II Rzeczypospolitej, autorzy trafnie dostrzegają, że w tworzeniu modelu demokratycznego i zunifikowanego dla całego kraju ważne były wpływy prawniczej tradycji austriackiej, zwłaszcza w procedurze administracyjnej, elementy pruskie w organizacji i funkcjonowaniu samorządu i rosyjskie w organizacji finansów i kontroli. W powiatach występował wówczas problem terytorialnej i instancyjnej niespójności w systemie powiązań między jednostkami samorządu terytorialnego oraz zasadnicze ograniczenia kompetencyjne. W każdej dziedzinie mieszkańcy podlegali odmiennym instytucjom i prawom. W opisach samorządu powiatowego w okresie międzywojennym przedstawiano wiele różnorodnych zagadnień, takich jak: aktywność społeczna, której miarą była zróżnicowana aktywność polityczna, ruchy społeczne lokalne i ponadlokalne, działalność ekonomiczna, bieda i sposoby jej zaradzania, działalność partii ludowych. Analiza ta ukazała, jak te same procesy przebiegają na szczeblu centralnym i na poziomie lokalnym. Polityczny folklor szczebla powiatowego wyglądał inaczej niż krajowa scena polityczna. Przechodzenie administracji publicznej od demokracji do rządów autorytarnych spowodowało, że nie rozwinął się wówczas samorząd szczebla wojewódzkiego, z wyjątkiem terenów należących wcześniej do zaboru pruskiego. Władze państwa uznały nadrzędną rolę administracji rządowej, stawiając na centralizm administracyjny.

Ujęcie historyczne pozwoliło wyeksponować najistotniejsze zdarzenia, zasady i mechanizmy ewolucji zmian, zarówno ustrojowych, jak i w zakresie funkcjonowania szybko zlikwidowanego samorządu terytorialnego już w początkowych latach PRL. Pojawia się to w opisie zasady podwójnej podległości: poziomej i pionowej, oraz realizowanej w radach narodowych zasady centralizmu demokratycznego. Sowietyzacja Polski wyraziła się w pozorowaniu samorządu w ramach faktycznie funkcjonującego hierarchicznie ustroju administracji terenowej. Charakterystyka PRL z punktu widzenia samorządowego doprowadza do dyskusji wśród administratywistów z lat 70. i 80, o potrzebie reform samorządowych, ukazując różnice stanowisk w projektach zmian.

Analizy ustroju i funkcjonowania samorządu w III RP pozwalają spoglądać na reformy samorządowe przez pryzmat procesu przechodzenia od upaństwowienia i bierności środowisk lokalnych do aktywności i demokracji partycypacyjnej. Autorzy dokonują identyfikacji czynników wpływających na reformowanie terytorialnych struktur administracji państwa, wskazując na znaczenie: transformacji społeczno-ustrojowej i gospodarczej, decentralizacji w pewnych obszarach państwa, kosztów i korzyści wprowadzenia reform podziału administracyjnego państwa, przemian w społecznej i kulturowej tożsamości, aktywności elit lokalnych, rozwoju polityki i planowania lokalnego oraz wielopoziomowości procesów integracji międzynarodowej.

Samorząd tego okresu występuje jako podmiot prawa zarówno publicznego, jak i cywilnego, w szeroko rozumianym wymiarze społecznym – politycznym, gospodarczym i kulturowym. Oznacza to postępujący proces upodmiotowienia społecz-

ności lokalnej, co się przekłada na jej występowanie w roli podmiotu władzy i administracji publicznej w terenie. Realne stało się to z chwilą, kiedy samorząd uzyskał ustawowo wyodrębnione prawa majątkowe i finansowe.

Reformy samorządowe (1990 i 1998) stanowiły realizację postulatu opozycji demokratycznej, aby bardziej upodmiotowić jednostki i grupy społeczne przez decentralizację monocentrycznego systemu władzy. Miały się przyczynić do zmiany logiki aktywności indywidualnej i zbiorowej w sferze publicznej, obywatelskiej i instytucjonalnej. Logika podmiotowości społecznej wchodziła w miejsce zideologizowanego upaństwowienia środowisk lokalnych, inicjatywa i przedsiębiorczość w miejsce bierności i lojalności, a kreatywność w miejsce poczucia niemożności wpływu. Warto tu zwrócić uwagę na inne cenne badania samorządu terytorialnego, przede wszystkim pionierskie studia Ludwika Górskiego, autora chyba pierwszej monografii powiatu w Polsce z 1850 roku, a także J. Regulskiego, M. Kuleszy, A. Piekary, H. Izdebskiego, A. Turskiej, A.K. Piaseckiego, E. Łojko, J. Sobczaka, T. Wallasa, S. Michałowskiego, D. i J. Malców, J. Pokładeckiego, B. Nawrota, K. Koraba, W. Kieżuna, P. Swianiewicza, M. Klimka, E. Kondrackiej, M. Waniewskiej-Bobin, M. Kot i in. Pojawiają się tam charakterystyczne dla nauk społeczno-politycznych i prawnych pojęcia: kreatywność, integracja społeczna, osobowość prawna, siła moralna i gospodarcza, dobro wspólne, solidarność, opinia publiczna, kontrola społeczna, kreowanie i weryfikacja lokalnych autorytetów i liderów oraz wiele innych ważnych terminów. Autorzy ci przedstawiają stanowiska zajmowane przez różne osoby ze świata nauki i polityki dotyczące przewidywanych pozytywnych i negatywnych skutków projektowanych i wdrażanych rozwiązań ustrojowych, w tym dwu- i trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego. Relacjonują też wyniki dotychczasowych badań, w których świetle widać plusy i minusy funkcjonowania samorządów, np. – wśród minusów – zanikanie dobra wspólnego jako celu wyznawanego przez liderów samorządowych oraz powrót bierności społecznej. Daje się zauważyć, że organizacje pozarządowe wolą współpracować z instytucjami zagranicznymi niż z samorządem. Formułowane są klarowne tezy o niewystarczalności rozwiązań wyłącznie prawno-instytucjonalnych dla prawidłowego funkcjonowania samorządu. Jego warunkiem i zadaniem jest pełniejsze upodmiotowienie społeczności lokalnej i przekształcenie jej we wspólnotę.

Ważną płaszczyzną rozważań jest ustosunkowanie się przez wszystkich badaczy do koncepcji reformy decentralizacyjnej. Przyjmuje się, że centralizm władzy polega na zasadzie dyktatu struktur resortowych nad terytorialnymi, a proces decentralizacji postrzega się w kontekście większej podmiotowości obywatelskiej, demokracji, kultury, zaufania, tożsamości lokalnej, nowoczesnego zarządzania sprawami publicznymi. Rozważa się polityczne, aksjologiczne i prakseologiczne korzyści płynące z decentralizacji. Dostrzegana jest pozorność decentralizacji, gdy przekazuje się samorządom zadania bez wyposażenia ich w kompetencje decyzyjne i środki finansowe. Podkreśla się istnienie innych zagrożeń, takich jak brak profesjonalizmu działaczy lokalnych lub upartyjnienie samorządów. Omawiane są społeczne skut-

ki i wymiar decentralizacji, tj. oddziaływanie na więzi lokalne, instytucje lokalne, świadomość wspólnego interesu i dobra, aktywność społeczną i funkcjonowanie demokracji lokalnej. Wspomina się o dekoncentracji w kontekście decentralizacji.

Trafne i wyczerpujące są analizy ustrojowych, politycznych, ekonomicznych, przestrzennych i społecznych uwarunkowań i skutków modelu dwuszczeblowej organizacji terytorialnej (II RP) i obecnej trójszczeblowej. Dotyczą one określenia pozycji ustrojowej, pełnionych funkcji oraz zakresu partycypacji społecznej. Szczególnie istotny jest omawiany podział kompetencji między władze centralne, regionalne i lokalne oraz dostrzeganie ponadlokalnego wymiaru działań. Z kwestią kompetencji wiąże się także zakres i swoboda kształtowania potencjału finansowego, zarówno w zakresie dochodów, jak i wydatków publicznych. O pozycji finansowej władz lokalnych decyduje polityka fiskalna władz centralnych i przyjęte przez nią priorytety działań w tym zakresie. Określenie kompetencji władz lokalnych i odpowiedniego potencjału finansowego pozwala na ustalenie sprawności zarządzania. Aby była wysoka, konieczne jest zapewnienie zgodności między przestrzennym zasięgiem działania podmiotu decyzyjnego i przestrzennym zasięgiem zjawisk, które mają być regulowane. Opisy dotyczą także prawodawstwa, które stało się podstawą odrodzonych samorządów terytorialnych. Był to już samorząd autentyczny, co do zasady, ponieważ chodziło wówczas o powierzenie zarządu sprawami publicznymi zrzeszeniu obywateli, zorganizowanych z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego. Zmiany te wymogły wprowadzenie stosownych zmian w konstytucjach. Analizie prawnej towarzyszą informacje o stosunku głównych ówczesnych sił politycznych do zmian dotyczących samorządu w okresie wprowadzania reformy samorządowej jako jednej z czterech reform przeprowadzonych przez rząd J. Buzka. Ma to wartość źródłową i faktograficzną nie tylko dla nauk politycznych w analizie ówczesnych sporów politycznych, reakcji społecznych i innych uwarunkowań reform społecznych.

Trudne do przecenienia są analizy i oceny rodzaju i sposobów wykonywania zadań przez: władzę uchwałodawczą, np. referenda powiatowe, rady powiatu; władzę wykonawczą starosty, wicestarosty i innych członków zarządu powiatów, oraz komisje kontrolne, omawiane przy okazji władzy uchwałodawczej. Autorzy łączą ogólny opis tych zadań i odpowiadających im kompetencji określonych przepisami prawa z prezentacją odnośnych władz. Warto odnotować, że bardzo szczegółowo analizują tryb i procedury podejmowania decyzji, wyliczają rodzaje komisji oraz ich kolejne obsady personalne. Badania obejmują również rywalizację polityczną w samorządach lokalnych. W tym zakresie formułowane są kryteria prawidłowej delimitacji okręgów wyborczych oraz przeprowadzane są analizy dotyczące politycznego oblicza gmin, powiatów i województw administracyjnych. Obserwacja funkcjonowania wymienionych organów prowadzi autorów do wniosków dotyczących mechanizmów skuteczności, ale także obchodzenia prawa i pojawiania się zjawisk niepożądanych, np. mnożenia komisji i funkcji z powodów ambicjonalnych czy dla dodatkowych korzyści.

Dużym walorem są dane statystyczne dotyczące opisywanych zdarzeń, analizy uchwał rady, budżetu i postanowień zawartych w strategiach rozwoju powiatów oraz hierarchia spraw bieżącej działalności zarządów (zdrowie, oświata, utrzymanie dróg, zwalczanie bezrobocia i pomoc społeczna, bezpieczeństwo i ochrona porządku publicznego, rozwój i promocja powiatów). Znajdują się tu także interesujące opisy zachowania członków rady i zarządu powiatu w procesie podejmowania decyzji. Analizy obejmują różne dziedziny życia publicznego. Wyróżniane są problemy szpitali, szkół i opieki społecznej. Autorzy dostrzegają, że myślenie w kategoriach partyjnej przynależności w sprawach istotnych dla gminy stwarza bariery w sprawnym funkcjonowaniu samorządu.

Innym ważnym obszarem analiz jest samorząd powiatowy postrzegany jako instytucja realizująca politykę socjalno-finansową. Autorzy wychodzą z założenia, że powinna zachodzić odpowiedniość pomiędzy realnymi potrzebami a odpowiadającymi im instytucjami. Zwracają uwagę na zasady subsydiarności i decentralizacji polityki społecznej w Polsce. Nakłada to na powiat i gminę obowiązek trafnego rozpoznawania potrzeb i racjonalizacji wydatków związanych z ich zaspokajaniem. Odwołują się oni najczęściej do teorii funkcjonalnej w socjologii, kiedy poddają analizie związek między posiadaniem przez samorząd własnego majątku, finansów, administracji oraz zdolności stanowienia prawa miejscowego a skuteczną realizacją lokalnej polityki społecznej. Ważnym kontekstem tej analizy jest tendencja do wzmacniania gospodarki samorządowej wraz z przenoszeniem zadań o charakterze publicznym ze szczebla centralnego do powiatów i gmin. Autorzy szczegółowo opisują instytucje działające w powiatach, skupiając szczególną uwagę na instytucjach opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Analizy działalności społecznej powiatu są dobrze udokumentowane pod względem finansowym, statystycznym i prawnym.

Na podstawie analizy prawnej dochodzi się do stwierdzenia, że źródła dochodów przesądzają o ograniczonej samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, z racji uzależnienia budżetu samorządu od sytuacji budżetowej państwa. Jeden z najważniejszych problemów polega na tym, że zwłaszcza powiaty mają coraz więcej zadań i kompetencji, a na ich realizację otrzymują niewystarczające środki, co władze centralne traktują jako sposób łątania budżetu państwa. Autorzy opisują różne modele systemu finansowego władz samorządowych. Na uwagę zasługuje dostrzeżenie przez nich, że realizacja zadań powiatu polega na tworzeniu warunków rozwoju społecznego i gospodarczego. Autorzy dużo uwagi poświęcają opisowi unormowań dotyczących trybu przygotowania budżetu. Podkreślają, że opracowanie projektu uchwały jest niezbywalną kompetencją zarządu powiatu oraz jego uchwalania i wykonania, a także stałych i zmiennych, obligatoryjnych i fakultatywnych elementów jego struktury, zasad, którymi się musi charakteryzować, a także sposobów jego kontroli.

Kolejną ważną funkcją polityczną powiatów jest realizacja zadań związanych z oświatą i kulturą. Autorzy posługują się pojęciem kapitału społecznego. Zwraca uwagę podzielana przez nich opinia, że jakkolwiek władze centralne i samorządy

terytorialne odgrywają kluczową rolę w rozwoju społecznym i wzroście gospodarczym, to jednak zbyt duża aktywność może osłabić zdolności społeczeństwa do spontanicznej aktywności w wymienionych dziedzinach. Źródłem prawdziwego bogactwa są ludzie, ich kultura i zachowania gospodarcze podnoszące wydajność pracy. Stąd wynika rola samorządu terytorialnego.

Dużo uwagi poświęca się założeniom koncepcji reform oświatowych oraz roli, jaką w nich ma odgrywać samorząd. Opis ten polega na kompleksowym przeglądzie odpowiednich przepisów prawnych i dokładnej analizie realizacji zadań oświatowych i kulturalnych. W efekcie najpierw pojawia się swoista apologia korzyści wynikających z istnienia powiatu jako średniego szczebla systemu samorządowego. Następnie przedstawiane są wnioski badawcze, zgodnie z którymi dotychczasowe funkcjonowanie powiatu ujawnia pozytywne i negatywne skutki przyjętych rozwiązań, rodzaje ograniczeń – szczególnie finansowych – potrzebę zwiększenia więzi między powiatem i gminami, utratę niektórych kompetencji powiatu, zbyt dużą rozbudowę aparatu urzędniczego, upartyjnienie, korupcję itp. Niektórzy z nich ukazują nadto analogiczne reformy samorządowe przeprowadzane w Europie, podporządkowane zasadzie decentralizacji, zadając pytanie o możliwość zbudowania modelu uniwersalnego.

Zaprezentowana interpretacja teoretyczna problematyki samorządowej o dominacji socjologicznej, politologicznej i prawniczej opiera się również na istniejących nielicznych tekstach innych uczonych: 4 monografiach powiatów, około 40 artykułach, a przede wszystkim na publikacjach pracowników Instytutu Nauk Politycznych KUL. Ich najważniejszym przedmiotem jest relacja między władzą i społecznością lokalną. Prace te zawierały: analizę, prowadzoną na ogół na czterech poziomach, które tworzą opis relacji między administracją centralną i samorządami; podstawowe informacje na temat powiatów samorządowych; pogłębioną wiedzę na temat powiatów oraz o powiecie jako terenie egzemplifikacji zjawisk zmian krótkotrwałych i procesów długofalowych, zachodzących w wymienionych obszarach. Przeprowadzone analizy miały charakter wielowymiarowy i wielodyscyplinarny, ale z zachowaniem określonej hierarchii ważności i wzajemnego przyporządkowania. Każdy główny problem, stanowiący temat studium, był opisany najpierw pod względem historycznym i prawnym, następnie podlegał kontekstowej analizie politologicznej, ale interpretacja teoretyczna najczęściej miała charakter socjologiczny i politologiczny.

W jakim stopniu zaprezentowana analiza i przedstawione wnioski oddają obiektywnie wiedzę o samorządzie powiatu? Czy w ich świetle powiat ma perspektywy rozwojowe? Moim zdaniem, przyszłość powiatów znajduje się w rękach polityków, ludzi nauki i samorządowców, zależy też od rosnącej świadomości obywatelskiej społeczności lokalnych. Przede wszystkim trzeba stale myśleć o tym, jak unowocześniać samorządy, o lepszej współpracy lokalnych władz zarówno między nimi, jak i z mieszkańcami, ale tu pojawia się mało dostrzegana bariera nieufności między elitami a społecznością samorządową, którą należy usuwać. Trzeba też się rozglądać

i korzystać z dobrych pomysłów realizowanych w innych państwach (np. budżety partycypacyjne). Nie należy rezygnować pochopnie z instytucji dobrze funkcjonujących, np. specjalnych stref ekonomicznych. W tym kontekście – co trzeba wyraźnie podkreślić – samorządy powiatowe muszą się stać w większym zakresie samodzielne finansowo, dzisiaj bowiem znajdują się na granicy wytrzymałości finansowej. Mimo to okazuje się, że niektóre samorządy mimo wszystko są oszczędne, co znaczy, że są dobrymi gospodarzami. Nie można też w tym miejscu nie wspomnieć o dużych kontrowersjach między władzami samorządowymi a naukowcami opracowującymi strategię rozwojową województw, powiatów i gmin. Jednak uczą się szybko obie strony, czego wyrazem jest widoczny realizm planistów samorządowych i samokorekta uczonych.

Odnotowano też nowe niekorzystne zjawiska, jakie zachodzą w samorządach, na co również zwróciła uwagę publicystyka samorządowa, ukazując skalę, zakres i skutki błędnych decyzji, rozrzutność władz samorządowych, a nawet niedozwolone działania samorządów i ich spółek, nietrafione inwestycje, nadmierny rozrost administracji, korupcję oraz skutki pełzającego w Polsce kryzysu gospodarczego. Ogromnie ważna jest aktualna kondycja polityczna i gospodarcza państwa, posiadanie przez rząd adekwatnej strategii rozwojowej, stabilnej polityki wobec samorządów oraz siła nacisku społeczeństwa zarówno na samorządy, jak i na władze centralne. Z naszych prac przebija niepokój – wiele powiatów i gmin walczy o przetrwanie. Z braku pieniędzy zamykane są szkoły, biblioteki, likwidowane szpitale, rośnie przestępczość, zadłużanie się samorządów i chęć podwyżki podatków. Dostrzeżono też przejawy złego zarządzania i zadłużanie. Potrzebne są nowe impulsy rozwojowe, dźwignie rozwoju. Autorzy krytycznie oceniają nadmierne upartyjnienie, dostrzegają potrzebę zmiany ordynacji wyborczej i dokończenia decentralizacji finansów, ale brakuje koncepcji uzdrowienia. Chciałbym w tym miejscu zaapelować do wszystkich i przestrzec, że należy się zatrzymać przed równią pochyłą pozornej lokalności i pozornej demokracji, do której w efekcie prowadzi rosnąca centralizacja, dyscyplina partyjna i monopartyjność; psują one demokrację i kształtują autorytaryzm, a w końcu dyktaturę. Trzeba jednak pamiętać, że utworzenie gmin, powiatów i województw dokonało się odgórnie, w toku decentralizacji realizowanej przez nowe siły polityczne, ale także w wyniku kompromisu z ustępującymi władzami komunistycznymi. Nie był to ruch oddolny, pochodzący od społeczeństwa. Cele i plany rozwoju samorządności miała władza centralna, społeczeństwo zaś nie było gotowe do samorządzenia się, było też nieufne wobec władz z powodu trwającego w zasadzie do dziś chaosu – dostosowywania się społeczeństwa do nowych realiów pluralizmu politycznego i gospodarki rynkowej. Obecnie jednak obserwujemy stopniowy, powolny i oczekiwany wzrost świadomości co do samorządzenia się społeczności lokalnych, ale w warunkach wciąż niskiego stanu moralności społecznej, a także niektórych czynników władz państwowych i samorządowych, które – jak to bywa w procesie przebudowy ustroju – nie przestrzegają prawa albo je nadużywają i nie stosują norm etycznych. Stąd stronnictwo, korupcja, brak zmysłu społecznego,

nepotyzm, walki z osobistymi nieprzyjaciółmi, brak tolerancji, brak zmysłu sprawiedliwości i poczucia odpowiedzialności, egoizm, chciwość, karierowiczostwo, które należy zwalczać poprzez kontrolę zarówno władzy centralnej, jak i samorządowej przez wymiar sprawiedliwości oraz obywateli. Obserwuje się jednakże rosnącą aktywność społeczności lokalnych, chcących coraz efektywniej realizować dobro wspólne.

Rola samorządu powiatowego w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Wstęp

Pojęcie bezpieczeństwa, jakkolwiek zróżnicowane definicyjnie, jest wartością umieszczaną na pierwszym miejscu wśród wartości najbardziej chronionych i pożądanых zarówno przez społeczeństwo, jak i pojedynczego człowieka. W efekcie kwestia uzyskania i utrzymania w danych warunkach optymalnego poziomu bezpieczeństwa stanowi jeden z głównych celów ludzkiego działania. Jednym z najważniejszych elementów zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest włączenie jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w system koordynacji wszelkich lokalnych i regionalnych inicjatyw w tym zakresie. Zróżnicowane rozwiązania legislacyjne (nie zawsze spójne) co do uprawnień jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli wobec naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej nie ograniczają zdolności samorządów do przejęcia odpowiedzialności za zinstytucjonalizowaną koordynację systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szczególną rolę odgrywa w tym systemie samorząd powiatowy, który działając jako jednostka samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, realizuje wiele zadań z zakresu administracji rządowej.

Niniejszy rozdział, podejmując tematykę bezpieczeństwa, został podzielony na trzy części. W pierwszej przedstawiono krótką charakterystykę samorządu powiatowego, a w drugiej – zagadnienia definicyjne dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego. W trzeciej części dokonano próby wskazania najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w którym samorząd powiatowy odgrywa istotną rolę.

1. Charakterystyka samorządu powiatowego

Na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹, począwszy od 1 stycznia 1999 roku, powstały samorządy powiatowe. Wspólnota powiatowa, jako samorząd, grupuje tych samych mieszkańców, którzy już należą do wspólnot gminnych, a jednocześnie są członkami wspólnoty województwa. Samorząd powiatowy ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu. Decyzje dotyczące spraw powiatu mogą być również podejmowane w sposób bezpośredni poprzez wybory i referenda powiatowe.

Powiat (podobnie jak województwo samorządowe) można zdefiniować jako jednostkę samorządu terytorialnego, stanowiącą szczególnego rodzaju system społeczno-gospodarczy, tzw. terytorialną korporację samorządową prawa publicznego, której podstawowymi elementami są:

- mieszkańcy tworzący lokalną wspólnotę powiatową,
- obszar zajmowany przez powiat,
- władza sprawowana przez demokratycznie wybierane organy powiatu (organ stanowiący i organ wykonawczy),
- posiadanie jednostek organizacyjnych².

Do ww. cech samorządu powiatowego można jeszcze dodać zadania z zakresu administracji publicznej, do których wykonywania władze powiatu zostały powołane³. Istotna jest możliwość wykonywania zadań publicznych przez powiat samodzielnie (w ramach zdecentralizowanej władzy publicznej), natomiast nadzór nad realizacją tych zadań powinien się odbywać tylko w formie przewidzianej przez prawo, która nie narusza samodzielności powiatu⁴.

Powiat jest traktowany jako samorząd lokalny działający na poziomie ponadgminnym. Gmina, samorząd powiatowy i województwo samorządowe są niezawisłe w stosunku do siebie. Oznacza to, że nie występuje między nimi relacja podległości ani nadrzędności. Występują jednak między wymienionymi jednostkami samorządu terytorialnego zależności wynikające z podziału wykonywania kompetencji i zadań.

Powiat działa w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb społeczności lokalnych, które rodzą się na poziomie ponadgminnym, a z którymi gminy nie zawsze sobie radzą. Samorząd powiatowy jest podmiotem pomocniczym w stosunku do gminy, a jednocześnie podmiotem uzupełniającym jej działania w zakresie zaspokajania

¹ Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578.

² A. Korzeniowska, R. Krawczyk, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego*, red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz–Łódź 2004, s. 26.

³ P. Rączka, *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Toruń 2003, s. 60.

⁴ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 114.

potrzeb społeczności lokalnych. Niektóre zadania są realizowane wspólnie zarówno przez gminę, jak i powiat (np. oświata, pomoc społeczna i ochrona zdrowia, ochrona środowiska). Powiat pełni funkcję uzupełniającą, w zakresie tych zadań publicznych, zwłaszcza usług zbiorowych, które przekraczają możliwości jednej gminy.

Zakres majątku własnego oraz struktura dochodów ograniczają również możliwość zaciągania przez powiat pożyczek i kredytów oraz emisję papierów wartościowych. Tego rodzaju wieloletnie operacje kapitałowe wymagają dysponowania nadwyżkami finansowymi oraz zabezpieczeniem spłaty. Zdolność kredytowa powiatu jest niewielka, jeśli ją porównać ze zdolnością kredytową gmin czy samorządów województw.

Obecnie podstawowym problemem jest likwidacja fikcji samorządności powiatów w dziedzinie finansowej i realizacja konstytucyjnej zasady adekwatności (art. 167, ust. 1 i 4), gwarantującej odpowiedniość środków do zadań, oraz ratyfikowanej przez Polskę, Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, postulującej konieczność dostosowania wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub prawo (art. 9, pkt. 2).

Niestety, akty prawne regulujące działalność powiatów (i całego sektora publicznego) podlegają ewolucji i ciągłym zmianom. Nie zawsze są one spójne ze sobą, nie wspominając już o Konstytucji⁵. Sama ustawa o samorządzie powiatowym była już nowelizowana kilkanaście razy. Tendencja ta jest charakterystyczna dla ogółu przepisów z zakresu administracji publicznej, które są dość skomplikowane, trudne w realizacji, a przede wszystkim często mało czytelne dla zwykłych ludzi⁶. Nierzadko sami urzędnicy, nie zdążywszy przyswoić aktualnie obowiązujących przepisów w materii, za którą odpowiadają, dowiadują się już o nowych regulacjach prawnych w tym zakresie.

2. Zagadnienia definicyjne dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego

Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego nie jest jednoznaczne, a w literaturze przedmiotu istnieje wiele stanowisk co do tego terminu. W okresie II Rzeczypospolitej wyróżniającymi się badaczami tej materii byli Władysław Kawka

⁵ Szerzej: J. Korczak, *Problemy niespójności i niekonsekwencji przepisów prawa na przykładzie prawa samorządowego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Zakamycze, Kraków 1999, s. 197 i n.; B. Załęska-Świątkiewicz, *Administracja samorządowa w aktualnym stanie prawnym*, „Rejent” 2003, nr 3, s. 100-106.

⁶ S. Michałowski, *Decentralizacja administracji publicznej – sukcesy i porażki*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej*, red. tenże, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 472.

i Władysław Czapiński. W. Kawka definiował bezpieczeństwo i porządek publiczny jako zespół norm umożliwiający rozwój państwa oraz funkcjonowanie życia ludzi. Pisał on: „niebezpieczeństwem publicznym będzie fakt, stan lub zjawisko dotyczące interes publiczny, chociażby szkoda swym ciężarem mocniej godziła w dobro prywatne”⁷. Wskazując, że ochrona bezpieczeństwa publicznego należy do zasadniczych zadań państwa, W. Kawka uważał, że to właśnie państwo określa to, co stanowi zagrożenie dla tego bezpieczeństwa. W rozwinięciu tej myśli stwierdził, że takim zagrożeniem „z jednej strony będą [...] zjawiska przeszkadzające i utrudniające osiągnięcie celów państwa, bądź to przez zahamowanie działalności organów państwa, bądź to przez uszkodzenie lub zagrożenie uszkodzeniem urządzeń państwowych. Z drugiej strony wchodzi też w rachubę zjawiska przedstawiające niebezpieczeństwo dla interesów dóbr tak duchowych, jak i materialnych nie tylko obywateli, lecz także obcych jednostek znajdujących się pod opieką państwa”⁸. Dla W. Kawki bezpieczeństwo i porządek publiczny to stan, w którym ogół społeczeństwa oraz państwo mają zapewnioną ochronę przed stratami pojawiającymi się z dowolnych źródeł. W. Czapiński z kolei nie podał jednoznacznej definicji bezpieczeństwa, skupiając się jedynie na opisie jego cech. Stwierdził on, że: „pojęciem ochrony względnie zapewnienia tego bezpieczeństwa należałoby posługiwać się wyłącznie dla oznaczenia środków względnie działalności zapobiegającej czynom złej woli ludzkiej skierowanym wprost przeciwko temu bezpieczeństwu”⁹. W innym miejscu W. Czapiński pisał: „do zakresu ochrony bezpieczeństwa należałoby odnieść tylko prewencję zbrodni i występków bądź skierowanych przeciwko zdrowiu, mieniu, wolności osób, bądź stanowiących zamach na organizację społeczną lub państwową, natomiast nie można by tu zaliczyć zapobiegania przeciwko licznym przepisom administracyjnym, chociażby mającym na celu uniknięcie różnych niebezpieczeństw, które w pewnych warunkach są możliwe”¹⁰. Oznacza to, że dla W. Czapińskiego bezpieczeństwo odnosiło się jedynie do prewencji wykroczeń i przestępstw skierowanych przeciwko życiu i mieniu pojedynczych osób, społeczeństwa czy państwa, natomiast nie odnosiło się do prewencji łamania przepisów administracyjnych, co może być tezą dyskusyjną.

Obecnie istnieje kilka stanowisk w kwestii zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pierwsze z nich skupia się głównie na aspekcie instytucji państwowych. W tym kontekście bezpieczeństwo publiczne rozumiane jest jako stan zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający swobodny rozwój¹¹. Drugie ze stanowisk skupia się na kwe-

⁷ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 52.

⁸ Tamże, s. 47.

⁹ W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej* „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 9, s. 677.

¹⁰ Tamże, s. 319

¹¹ Por. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2012, s. 17; podobnie: *Ustrój i orga-*

stach społecznych¹². Trzecie stanowisko, które najpełniej definiuje pojęcie bezpieczeństwa, jest połączeniem dwóch poprzednich, akcentując fakt, że bezpieczeństwo publiczne to stan niezakłóconego funkcjonowania zarówno instytucji państwowych i samorządowych, społeczeństwa, jak i poszczególnych obywateli¹³. W niniejszym artykule przyjęto definicję bezpieczeństwa podkreślającą zarówno aspekt instytucjonalny, jak i społeczny. Jako bezpieczeństwo i porządek publiczny rozumie się ogół warunków i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia oraz grożącymi poważnymi stratami gospodarczymi (np. w wyniku klęski żywiołowej)¹⁴.

3. Samorząd powiatowy w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Podstawowym podmiotem z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego jest Policja. W myśl ustawy o Policji¹⁵ Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawa ta również stanowi, że wojewoda i wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta, sprawujący władzę administracji ogólnej, oraz organy gminy, powiatu i województwa samorządowego wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach¹⁶.

Samorząd powiatowy, funkcjonując w sferze bezpieczeństwa publicznego, wykonuje zadania niezastrzeżone dla samorządu gminnego w zakresie m.in.: ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi. Starosta, jako zwierzchnik powiatowych służb inspekcji i straży, w sytuacjach szczególnych kieruje ich działalnością. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że zarząd powiatu, pod przewodnictwem starosty, w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ma uprawnienia po-

nizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku, (reformacja Policji-część I), red. J. Widacki, Warszawa-Kraków 1998, s. 14.

¹² Por. M. Małecka-Lyszczek, *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, Rzeszów 2008, s. 10 i n.

¹³ Po M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Elipsa, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 40 i nast.

¹⁴ M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 82.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, art. 5, pkt. 1. (t.j. Dz. U. 2011, Nr 287, poz. 1687).

¹⁶ Tamże, art. 3.

dobne do wojewody pod warunkiem, że dotyczą one więcej niż jednej gminy oraz nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów.

Obecnie dużym wyzwaniem w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest dostosowanie uregulowań prawa krajowego, na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, do standardów międzynarodowych, zwłaszcza Unii Europejskiej. W tym kontekście część zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, wspólnie z Policją, realizują jednostki samorządu terytorialnego. Współpraca ta opiera się na następujących elementach: oparty na samorządowych stanowiskach kierowania system obiegu informacji, współudział Policji w stanowieniu prawa miejscowego w zakresie przepisów porządkowych, finansowanie działalności Policji (np. zwiększenie etatów policyjnych), prawo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i starosty do stawiania wymagań Policji w zakresie prewencji etc. W ramach dostosowania uregulowań prawa polskiego do standardów międzynarodowych samorząd powiatowy w 2002 roku otrzymał dodatkowe narzędzie w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, w postaci Komisji Bezpieczeństwa i Porządku¹⁷. W skład komisji wchodzi: starosta, jako przewodniczący komisji, dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu, trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu. W pracach komisji uczestniczy także prokurator, wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego. Starosta może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników, innych niż Policja, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej, wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu¹⁸.

Do zadań komisji należą: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie projektów i innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie projektu budżetu powiatu, aktów prawa miejscowego – w zakresie porządku i bezpieczeństwa lokal-

¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, art. 38a.

¹⁸ Tamże, art. 38a, pkt 5.

nego¹⁹. Wbrew pozorom, komisja bezpieczeństwa i porządku nie jest jedną z wielu komisji rady powiatu, ale całkowicie odrębnym organem, w którego skład wchodzi przedstawiciele różnych podmiotów funkcjonujących w zakresie bezpieczeństwa publicznego, począwszy od Policji, prokuratury, poprzez radnych powiatu, specjalistów w zakresie bezpieczeństwa, a na organizacjach pozarządowych skończywszy. Istotny jest również fakt, że istnienie komisji pozwala organizacjom pozarządowym na wsparcie organów samorządu powiatowego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego (częściej organizacyjne, rzadziej finansowe). Niestety, praktyka samorządowa w zakresie działania komisji wskazuje na wiele mankamentów. Najważniejszy z nich jest fakt, że samorządy powiatowe opierają się głównie na ocenie zagrożeń przedstawionych przez Policję (komendanci powiatowi Policji składają roczne sprawozdania ze swej działalności starostom) oraz ocenie przedstawianą przez służby, inspekcje i straż. Samorząd powiatowy nie prowadzi własnych ocen rzeczywistych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponieważ komendanci straży i inspekcji oraz komendanci komend powiatowych Policji oceniani są na podstawie przedstawianych sprawozdań, należy się spodziewać, że eksponują oni te elementy, które wpływają na pozytywną ocenę ich pracy, pomijając elementy negatywne. W efekcie starosta może nie dysponować rzetelnymi danymi dotyczącymi bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu.

Kolejnym istotnym podmiotem, z którym współpracuje samorząd powiatowy w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Państwowa Straż Pożarna. Podobnie jak Policja, jest ona centralnym organem administracji państwowej i podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Państwowa Straż Pożarna jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami²⁰. Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej podlega Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, które kieruje systemem wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności oraz jest centrum kontaktowym z instytucjami i organizacjami zagranicznymi wykonujących zadania w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Organizacja systemu wczesnego ostrzegania (oraz wielu innych systemów, np. ratowniczo-gaśniczego) jest wielopoziomowa (poziom centralny i poziomy samorządowe). Komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej odpowiada za organizację tych systemów na poziomie samorządu powiatowego. Współdziałają z tymi systemami komenda powiatowa Policji, pogotowie ratunkowe, powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna, zakład gazowniczy, rejon dystrybucji energii i inne podmioty. Dodatkowo do zadań własnych powiatu w tym zakresie należy: prowadzenie analiz i prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń; prowadzenie analiz sił i środków krajowego

¹⁹ Tamże, art. 38a, ust. 1.

²⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej straży Pożarnej, art. 1, ust. 1. (t.j. Dz. U. 2006, Nr 96, poz. 667, z późn. zm.).

systemu ratowniczo-gaśniczego; budowanie systemu koordynacji działań podmiotów wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, powiatowych służb inspekcji i straży oraz innych podmiotów na obszarze powiatu biorących udział w działaniach ratowniczych²¹. Za przygotowywanie systemów, planów, analiz i prognoz na poziomie powiatu w tym zakresie odpowiada komendant powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. Podlegają one zatwierdzeniu przez starostę, a ich koordynacja odbywa się na poziomie powiatowych stanowisk kierowania.

4. Zakończenie

Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, podobnie jak cały system administracji publicznej, podlegają procesom decentralizacji. Stąd też wzrasta znaczenie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań z tego zakresu. Jednakże proces decentralizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego ciągle jest niewystarczający. Zakres kompetencji jednostek samorządu terytorialnego ma w zasadzie charakter konsultacyjny i opiniodawczy, w znacznej mierze o charakterze fakultatywnym. Samorząd powiatowy (również gminny) w odniesieniu do wielu enumeratywnie wskazanych narzędzi może je stosować, choć nie musi. Fakultatywność stosowanych narzędzi nasuwa konkluzję, że wobec głównego nurtu działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego samorząd powiatowy traktowany jest jako element dodatkowy (a nie kluczowy). Dobrym przykładem jest zagadnienie władzy starosty nad formacjami bezpośrednio związanymi z bezpieczeństwem (inspekcje, służby i straże). W przypadku obsadzania kierowniczych stanowisk w komendach powiatowych Policji starosta ma jedynie uprawnienia opiniodawcze w stosunku do kandydatów. W praktyce mogą oni zostać powołani wbrew jego opinii, co oznacza, że zwierzchnictwo starosty ma bardziej wymiar polityczny niż realny.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest kwestia samodzielności finansowej. Samorząd powiatowy od początku swojego funkcjonowania charakteryzuje się najniższą samodzielnością finansową ze wszystkich grup jednostek samorządu terytorialnego²². Finansowanie zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego ze środków publicznych w znacznej mierze nie uwzględnia jednostek samorządu terytorialnego. Budżety samorządowe zaś, a zwłaszcza powiatowe, nie dysponu-

²¹ A. Misiuk, dz. cyt., s. 134.

²² L. Jańczuk, *Stan finansów publicznych jako determinanta zamożności społeczeństwa w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Ekonomia, polityka, etyka*, red. A.F. Bocian, Wyd. Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2011, s. 286.

ją odpowiednimi środkami finansowymi, aby móc realnie oddziaływać na tę sferę działalności.

W konkluzji należy podkreślić, że wymóg konstytucyjny²³, aby samorząd terytorialny wykonywał istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego ma ciągle charakter deklaracyjny. Obrazowo można stwierdzić, że kierunek został wyznaczony prawidłowo, włączając samorząd w ten obszar działań, ale niedostosowanie kompetencji i środków finansowych do potrzeb wymaga dalszych badań i prac nad tym zagadnieniem.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 16, ust. 2 (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483).

Artur Soboń

Rozdział 10

**Rola samorządu województwa lubelskiego
jako dysponenta środków UE w latach 2007-2013**

Bibliografia

Akty prawne

- Dyrektywa 1999/62/WE z dnia 17 czerwca 1999 w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. WE L 187 z 20.07.1999).
- Dyrektywa 2000/30/WE z dnia 6 czerwca 2000 w sprawie drogowej kontroli przydatności do ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 203 z 10.08.2000).
- Dyrektywa 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269, z 21.10.2000, z późn. zm.).
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68).
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady; dyrektywę z 28 czerwca 1990 prawo stałego pobytu (Dz. Urz. UE L 180 z 28.06.1990).
- Dyrektywa 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 o zniesieniu restrykcji dotyczących przemieszczania się oraz pobytu we Wspólnocie pracowników z państw członkowskich oraz ich rodzin (Dz. Urz. EWG L 257 z 19.10.1968).
- Dyrektywa 76/914/EWG z dnia 16 grudnia 1976 w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia kierowców w transporcie drogowym (Dz. Urz. WE L 357 z 29.12.1976).
- Dyrektywa 84/647/EWG z dnia 19 grudnia 1984 w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy (Dz. Urz. WE L 335 z 22.12.1984).
- Dyrektywa 88/599/EWG z dnia 23 listopada 1988 w sprawie standardowych procedur sprawdzających przy wykonaniu rozporządzenia (EWG) nr 3820/85 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego.

- Dyrektywa 90/365/EWG z dnia 28 lipca 1990 o prawie pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, którzy zakończyli działalność zawodową (Dz. Urz. EWG L 180 z 13.07.1990).
- Dyrektywa 90/398/EWG z dnia 24 lipca 1990 zmieniająca dyrektywę 84/647/EWG w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu drogowego przewozu rzeczy (Dz. Urz. WE L 202 z 31.07.1990).
- Dyrektywa 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi (Dz. Urz. WE L 368 z 17.12.1992).
- Dyrektywa 93/96/WE z dnia 29 października 1993 o prawie pobytu studentów (Dz. Urz. EWG L 317 z 18.12.1993).
- Dyrektywa 98/76/WE z dnia 1 października 1998 zmieniająca dyrektywę 96/26/WE w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie im korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego (Dz. Urz. WE L 277 z 14.10.1998).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz. Urz. UE L 164 z 25.06.2008).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004).
- Dyrektywa Rady 1999/22/WE z dnia 29 marca 1999 dotycząca trzymania dzikich zwierząt w ogrodach zoologicznych (Dz. Urz. WE L 94 z 09.04.1999; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4).
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1).
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4).
- Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. WE L 103 z 25.04.1979, z późn. zm.).
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, z późn. zm.).
- Dyrektywa Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 1992 w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych ruchomych budowach (ósma szczegółowa dyrektywa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz. Urz. WE L 245 z 26.08.1992, Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2).

- Dyrektywa Rady 96/75/WE z dnia 19 listopada 1996 w sprawie systemów czarterowania i wyznaczania stawek przewozowych w krajowej i międzynarodowej żegludze śródlądowej we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 304 z 27.11.1996, z późn. zm.; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, z późn. zm.).
- Dyrektywa Rady z 23 grudnia 1991 normalizująca i racjonalizująca sprawozdania w zakresie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska 91/692/EWG (Dz. Urz. UE L 377 z 23.12.1991).
- Dyrektywa Rady z 23 grudnia 1991 normalizująca i racjonalizująca sprawozdania w zakresie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska 91/692/EWG (Dz. Urz. UE L 377 z 23.12.1991).
- Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę z 18 lipca 1978; dyrektywę z 8 grudnia 1975 jakość wody w kąpieliskach (Dz. Urz. UE L 31 z 8.12.1976),
- Dyrektywa z 10 lutego 1992 dotycząca montowania i zastosowania urządzeń ograniczenia prędkości w niektórych kategoriach pojazdów silnikowych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 57 z 10.02.1992).
- Dyrektywa z 12 czerwca 1986 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych zawartych w wykazie I Załącznika do dyrektywy 76/464/EWG (Dz. Urz. UE L 181 z 12.06.1986).
- Dyrektywa z 15 lutego 2006 dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylenia dyrektywy 76/160/EWG (Dz. Urz. UE L 64 z 15.02.2006).
- Dyrektywa z 15 października 1968 w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników Państw Członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 257 z 15.10.1968).
- Dyrektywa z 16 czerwca 1975 dotycząca wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. UE L 194 z 16.06.1975).
- Dyrektywa z 16 grudnia 1991 w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do obowiązkowego stosowania pasów bezpieczeństwa w pojazdach poniżej 3,5 tony (Dz. Urz. UE L 373 z 16.12.1991).
- Dyrektywa z 17 czerwca 2008 ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz. Urz. UE L 164 z 17.06.2008).
- Dyrektywa z 17 grudnia 1979 w sprawie ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne (Dz. Urz. UE L 20 z 17.12.1980).
- Dyrektywa z 18 lipca 1978 w sprawie jakości słodkich wód wymagających ochrony lub poprawy w celu zachowania życia ryb (Dz. Urz. UE L 222 z 18.07.1978).
- Dyrektywa z 18 marca 2002 w sprawie homologacji typu dwu- lub trzykołowych pojazdów mechanicznych i uchylenia dyrektywy Rady 92/61/EWG (Dz. Urz. UE L 124 z 18.03.2002).
- Dyrektywa z 22 lipca 1997 w sprawie masy i wymiarów niektórych kategorii pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz zmiana dyrektywy 70/156/EWG (Dz. Urz. UE L 233 z 22.07.1997),

- Dyrektywa z 22 marca 1982 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z przemysłu elektrolizy chlorków metali alkalicznych (Dz. Urz. UE L 81 z 22.03.1982).
- Dyrektywa z 23 października 2000 ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 23.10.2000).
- Dyrektywa z 25 lipca 1996 ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalnych dopuszczalnych wymiarów w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalnych dopuszczalnych obciążeń w ruchu międzynarodowym (Dz. Urz. UE L 235 z 25.07.1996).
- Dyrektywa z 25 maja 1991 dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. UE L 135 z 25.05.1991).
- Dyrektywa z 26 maja 2003 w sprawie homologacji typu ciągników rolniczych lub leśnych, ich przyczep i wymiennych holowanych maszyn, łącznie z ich układami, częściami i oddzielnymi zespołami technicznymi oraz uchylenia dyrektywy 74/150/EWG (Dz. Urz. UE L 171 z 26.05.2003).
- Dyrektywa z 26 września 1993 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów kadmu (Dz. Urz. UE L 291 z 26.09.1993).
- Dyrektywa z 27 listopada 2000 ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w procesie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303 z 27.11.2000).
- Dyrektywa z 28 czerwca 1990 o prawie pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową (Dz. Urz. UE L 180 z 28.06.1990).
- Dyrektywa z 29 czerwca 2000 wprowadzająca w życie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2000).
- Dyrektywa z 29 kwietnia 1999 w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów (Dz. Urz. UE L 138 z 29.04.1999).
- Dyrektywa z 29 października 1993 o prawie pobytu dla studentów (Dz. Urz. UE L 317 z 29.10.1993).
- Dyrektywa z 30 października 1979 w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki (Dz. Urz. UE L 281 z 30.10.1979).
- Dyrektywa z 4 maja 1976 w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 129 z 4.05.1976).
- Dyrektywa z 5 lipca 2006 w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana) (Dz. Urz. UE L 204 z 5.07.2006).
- Dyrektywa z 5 września 2007 ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (Dz. Urz. UE L 263 z 5.09.2007).
- Dyrektywa z 6 czerwca 2000 w sprawie drogowej kontroli przydatności do ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 203 z 06.06.2000).
- Dyrektywa z 6 maja 2009 w prawie badań zdolności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep (wersja przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 141 z 6.05.2009).

- Dyrektywa z 8 kwietnia 2003 91/671/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do obowiązkowego stosowania pasów bezpieczeństwa w pojazdach poniżej 3,5 tony (Dz. Urz. UE L 115 z 8.04.2003).
- Dyrektywa z 8 marca 1984 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z sektorów innych niż przemysł elektrolizy chlorków metali alkalicznych (Dz. Urz. UE L 74 z 8.03.1984).
- Dyrektywa z 9 października 1979 dotycząca metod pomiaru i częstotliwości pobierania próbek oraz analiz wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. UE L 271 z 9.10.1979).
- Dyrektywa z 9 października 1984 w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów heksachlorocykloheksanu (Dz. Urz. UE L 274, z 9.10.1984).
- Dyrektywa z 12 grudnia 1991 w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. UE L 375 z 12.12.1991).
- Dyrektywa 90/364/EWG z dnia 28 lipca 1990 o prawie pobytu (Dz. Urz. EWG L 180 z 13.07.1990).
- Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 (Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483).
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2010 w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (MP 2010, nr 48, poz. 654).
- Rozporządzenie (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz. Urz. WE L 325 z 29.11.1988).
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 154, poz. 915; Dz. U. Nr 193, poz. 1146).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 sierpnia 2004 w sprawie terytorialnego zakresu działania oraz siedzib powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii (Dz. U. 2004, Nr 200, poz. 2057 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2010 w sprawie utworzenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszaru właściwości (Dz. U. 2010, Nr 49, poz. 297 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 w sprawie ustalania siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. 2012, poz. 1223, zm. Dz. U. 2013, poz. 1596).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 807/203 z 14 kwietnia 2003 dostosowujące do decyzji 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów wspomagających Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach Rady, przyjętych zgodnie z procedurą konsultacji (jednomyślność) (Dz. Urz. UE L 122 z 16.05.2003).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 w sprawie utworzenia, ustalania granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. 2001, Nr 62, poz. 631 z późn. zm.).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. z 1998, Nr 103, poz. 652).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. 2013, poz. 687).
- Ustawa z dnia 11 września 2001 o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2001, Nr 45, poz. 457).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. 2013, poz. 182).
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. 2011, Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 prawo przewozowe (t.j. Dz. U. 2012, poz. 1173, zm. Dz. U. 2013, poz. 1014).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. 2013, poz. 706).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011, Nr 5, poz. 13 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. 2013, poz. 627 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 prawo wodne (t.j. Dz. Urz. 2012, poz. 145 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz. U. 2011, Nr 231, poz. 1375).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. 2013, poz. 674 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. 2012, poz. 461 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych (t.j. Dz. U. 2013, poz. 260 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 Nr 96, poz. 603).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. 2006, Nr 96, poz. 667, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 o sporcie (Dz. U. 2010, Nr 127, poz. 857 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 2011 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 134, poz. 777).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. 2012, poz. 1356 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. 2011, Nr 127, poz. 721).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 o lasach (t.j. Dz. U. 2011, Nr 12, poz. 59 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz. U. 2012, poz. 83).

- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 o Inspekcji Weterynaryjnej, (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 216, zm. Dz. U. 2013, poz. 1643).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o administracji rządowej w województwie (Dz. U z 1998 r. Nr 91, poz. 577).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1414 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 prawo budowlane (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1409).
- Ustawa z dnia 2 stycznia 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1162).
- Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 prawo o ruchu drogowym (t. j. Dz. U. 2012, poz. 1137, z późn. zm.),
- Uzasadnienie wyroku z 18 lutego 2003 sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11.
- Uzasadnienie wyroku z dnia 28 czerwca 2000 sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141.
- Uzasadnienie wyroku z dnia 4 listopada 2003 sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85.
- Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000, sygn. K 7/99 (Dz. U. z 2000 r. Nr 3, poz. 45).
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003, sygn. akt K 24/02.
- Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003, sygn. K 1/03 (OTK ZU nr 8/A/203, poz. 8).

Monografie

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bezpieczeństwo obywateli w świetle reformy administracji rządowej i samorządowej – co dalej?*, red. M. Lisiecki, SGSP, Warszawa 2001.
- Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. K.A. Ciupiński, K. Malak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- Bichta T., *Nowoczesne środki komunikowania społeczno-politycznego w partiach politycznych w Polsce*, [w:] *Współczesne uwarunkowania promocji i reklamy*, red. A.J. Kukuła, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, wyd. 3, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2011,

- Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, red. tenże, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Elipsa, Warszawa 2009.
- Bukowski M., Gąska J., Śniegocki A., *Między Północą a Południem – pułapki status quo i wyzwania modernizacji Polski do roku 2050*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Instytut Badań Strukturalnych, European Climate Foundation, Warszawa 2012.
- Bukowski M., Szpor A., Śniegocki A., *Drzemiący tygrys, śpiący orzeł. Dylematy polskiej debaty o polityce innowacyjnej*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012.
- Bukowski M., Szpor A., Śniegocki A., *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Caulfield I., Schultz J., *Planning for Change, Strategic Planning in Local Government*, Longman, London 1989.
- Chmielewski T., Malinowski K., *Door-to-door jako instrument aktywizacji wyborców*, [w:] *Marketing polityczny w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, red. M. Jeziński, Dom Wydawniczy „Duet”, Toruń 2004.
- Churski P., *Przemiany polskiej polityki regionalnej po akcesji do UE. Europejskie uwarunkowania – krajowe konsekwencje*, [w:] *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, red. J.J. Parysek, T. Strykiewicz, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008.
- Chyłek E.K., *Uwarunkowania innowacyjnego rozwoju sektora rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich w ramach polityki rolnej*, Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczak, Warszawa 2013.
- Cwalina W., Falkowski A., *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006.
- Czaja S., *Nowe kategorie ekonomiczne w teorii zrównoważonego i trwałego rozwoju*, [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, red. B. Poskrobko, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011.
- Dąbek D., *Kompetencje prawotwórcze referendum lokalnego. Jednostka a działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Mitel, Rzeszów 2001.
- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001.
- Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, red. J. Filek, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 2004.
- Fehler W., *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, red. W. Śmiałek, J. Tymanowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- Flood P.C., *Managing Strategy Implementation*, Blackwell Publishers, Oxford 2000.
- Frenkiel W., Drobniak A., *Zorientowane na cele planowanie projektów rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2005.

- Gach-Violleau N., Koczur S., „*Good Governance*”, *Biała Księga z 25 lipca 2001 Postulaty unijne i reakcja społeczna*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2004.
- Gajda A., *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach decyzyjnych*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Liber, Warszawa 1998.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
- Gąsior K., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. W. Kitler, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
- Godłów-Legiędź J., Legiędź T., *Interakcja instytucji formalnych i nieformalnych w procesie transformacji od planu do rynku*, [w:] *Instytucje i transformacja*, red. J. Godłów-Legiędź, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Godłów-Legiędź J., *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi*, Academia Oekonomika, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Grabowski T., *Podstawy teorii ekonomii*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Gregorczyk S., Ogonek K., *Rola projektów we wdrażaniu strategii*, [w:] *Strategiczne zarządzanie projektami*, red. M. Trocki, E. Sońta-Drączkowska, Wydawnictwo Bizarre, Warszawa 2009.
- Grosse T. G., *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. K. Czaputowicz, WN PWN, Warszawa 2008.
- Grosse T., *Nowa polityka spójności. Wybrane nurty debaty europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Grosse T.G., *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Hausner J., *Rozwój regionalny – polityka regionalna – fundusze unijne*, [w:] *Rozwój polskiej gospodarki. Perspektywy i uwarunkowania*, red. G.W. Kołodko, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002.
- Höffner J. kard., *Chrześcijańska nauka społeczna*, WAM, Kraków 1994.
- Hooghe L., *Cohesion Polic and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford – New York 1996.
- Hrebiniak L.G., Joyce W.F., *Implementing Strategy*, Macmillan Publishing Company, New York 1984.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998; 1999.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2001; 2006.

- Jakość działania administracji publicznej a jakość życia społeczeństwa – wybrane aspekty prawne i społeczne*, red. E. Jasiuk, Wyższa Szkoła Handlowa, Radom 2012.
- Jałoszyński K., Wiśniewski B., Wojtuszek T., *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.
- Janik-Wiszniewska M., *Promocja i reklama polityczna*, [w:] *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Jańczuk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Jańczuk L., *Stan finansów publicznych jako determinanta zamożności społeczeństwa w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Ekonomia, polityka, etyka*, red. A.F. Bocian, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2011.
- Jaworski W.L., *O prawie, państwie i konstytucji*, wstęp, wybór i opracowanie M. Jaskólski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Jednaka W., *Proces tworzenia gabinetów koalicyjnych w Polsce w latach 1989-2001*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Kasińska-Metryka A., *Reklama polityczna*, [w:] *Marketing polityczny w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, red. M. Jeziński, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2004.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kielczewski D., *Homo oeconomicus versus homo sustinens. Uwagi o metodologicznych odmiennościach między ekonomią zrównoważonego rozwoju a ekonomią głównego nurtu*, [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, red. B. Poskrobko, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011.
- Kielczewski D., *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.
- Kieżun W., *Społeczne skutki transformacji administracji. VII Kongres Ekonomistów Polskich*, PTE, Warszawa 2001.
- Klimek M., Czerw J. (red.), *10-lecie funkcjonowania samorządu powiatowego (1999-2009). Doświadczenia i perspektywy*, Kraśnik 2011.
- Klimek M., *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria, planowanie, realizacja*, EkoPress, Białystok 2010.
- Knemeyer F.L., *Bayerisches Kommunalrecht*, wyd. 7, R. Boorberg Verlag, Stuttgart–München–Hanover–Berlin 1991.
- Kołodko G.W., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2013.
- Kołosowski S., Adamski J., *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin*, red. D.C. Wagner, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, LGPP, Warszawa 1999.
- Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1998.

- Korczak J., *Problemy niespójności i niekonsekwencji przepisów prawa na przykładzie prawa samorządowego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze, Kraków 1999.
- Korzeniowska A., Krawczyk R., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego*, red. A. Korzeniowska, Branta, Bydgoszcz – Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Łódź 2004.
- Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kosowski B., *Wieloaspektowość zagrożeń determinantem bezpieczeństwa cywilnego*, [w:] *Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, dydaktyki i praktyki*, red. B. Kosowski, A. Włodarski, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, SGSP, Warszawa 2007.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Krosny M., *Podatki a dobrobyt społeczny*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Kuc B., *Rola systemów wczesnego ostrzegania w tworzeniu warunków bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, WSZiP, Warszawa 2008.
- Kulesza M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, [w:] A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna UE a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2000.
- Kuligowski W., *Różnicowanie nowoczesności. Nowa debata w antropologii społecznej*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2012.
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje Międzynarodowe*, Elipsa, Warszawa 2001.
- Lehner J. M., *Implementierung von Strategien. Konzeption unter Berücksichtigung von Unsicherheit und Mehrdeutlichkeit*, Gabler Verlag, Wiesbaden 1996.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo socjalne jako obszar zainteresowania badawczego i składnik bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa, Warszawa 2008.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Difin, Warszawa 2011.
- Lewicka R., *Prawotwórcze znaczenie referendum lokalnego*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małys-Sulińska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Lisiecki M., *Jakość funkcjonowania władz publicznych w Polsce na tle innych państw europejskich*, [w:] *Public management 2013. Wyzwania i dylematy zarządzania organizacjami publicznymi*, t. 2, red. W. Kieżun, J. Wołęjszo, S. Sirko, AON, Warszawa 2013.
- Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.

- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Łośgraf, Warszawa 2011.
- Lisowska-Magdziarz M., *Media powszednie. Środki komunikowania masowego i szerokie paradygmaty medialne w życiu codziennym Polaków na progu XXI wieku*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2008.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.
- Łukasik-Turecka A., *Audytywna reklama wyborcza jako narzędzie komunikowania politycznego*, w druku.
- Łukasik-Turecka A., *Audytywna reklama wyborcza na przykładzie nieodpłatnych audycji komitetów wyborczych w Polskim Radiu Lublin (wybory parlamentarne 2011 r.)*, [w:] *Współczesne uwarunkowania promocji i reklamy*, red. A.J. Kukuła, Difin, Warszawa 2013.
- Łukasik-Turecka A., *Muzyka w polityce. Piosenki pro i kontra*, [w:] *Współczesne zagadnienia marketingu politycznego i public relations*, red. M. Adamik-Szysiak, W. Maguś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Łukasik-Turecka A., *Obraz kampanii wyborczych do PE w lubelskiej prasie regionalnej*, w druku.
- Łukasik-Turecka A., *Realizacja funkcji informacyjnej i edukacyjnej mediów w okresie kampanii wyborczych do PE w Polsce na przykładzie lubelskich dzienników regionalnych*, w druku.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Wydawnictwo UJ, Kraków 1997.
- Małecka-Lyszczek M., *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, Rzeszów 2008.
- Michałowski S., *Decentralizacja administracji publicznej – sukcesy i porażki*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. tenże, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2012.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, red. J. Hausner, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2004.
- Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Difin, Warszawa 2000.
- Noga G., *Modele implementacji strategii przedsiębiorstwa*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, t. 8, red. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2009.
- Nowińska E., *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] *Strategia rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, red. B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.

- Obrębalski M., *Mierniki rozwoju regionalnego*, [w:] *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, red. D. Stahl, Wrocław 2006.
- Obrębska M., *Marketing polityczny w kampanii wyborczej. Studium wyborów samorządowych w Bytomiu w 2006 roku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Pacanowska R., *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919-1939*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.
- Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D. Kijowski, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.
- Pennings J.M., *Organizational Innovation and Change*, [w:] *International Encyclopedia of Business and Management*, eds. M. Warner, A. Sorge, Thomson Business Press, London 1996.
- Piekara A. (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2003.
- Piekara A., *Kultura i jakość administracji w Polsce a jakość życia. Podstawowe problemy i uwarunkowania w Polsce współczesnej*, Wyższa Szkoła Handlowa, Warszawa–Radom 2011.
- Pokładecki J., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2001.
- Pokrzycka L., *Problemy lokalnego dziennikarstwa – analiza na przykładzie rynku prasowego Lubelszczyzny*, [w:] *Oblicza polskich mediów po 1989 roku*, red. L. Pokrzycka, B. Romiszewska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Polakowska-Kujawa J., *Perspektywy państwa narodowego w kontekście integracji europejskiej i globalizacji*, [w:] *Współczesna Europa w procesie zmian*, red. J. Polakowska-Kujawa, Difin, Warszawa 2006.
- Poniatowska-Jaksch M., *Przesłanki nowego myślenia strategicznego*, [w:] *Model biznesu. Nowe myślenie strategiczne*, red. M. Duczkowska-Piasecka, Difin, Warszawa 2013.
- Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, red. C. Mik, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Rączka P., *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2003.
- Reforma terytorialnej organizacji kraju, dwa lata doświadczeń*, red. G. Gorzelak, B. Jałowicki, M. Stec, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2001.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
- Rytel-Warzocha A., Uziembło P., *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2013.
- Samorząd 3.0. Raport Forum Od-nowa*, red. A. Dąmbaska, S. Trzyna, Warszawa 2013.
- Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michalowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.

- Sarnecki P., *Uwagi do art. 163 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, WN PWN, Warszawa 1994.
- Sennett R., *Etyka dobrej roboty*, Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2010.
- Sennett R., *Razem. Rytuały, zalety i zasady współpracy*, Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2013.
- Sienkiewicz M., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011.
- Śłodowa-Helpa M., *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Sobczak J., *Decentralizacja administracji publicznej a zadanie samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Sobczak J., *Prawo do dobrej administracji. Standardy europejskie a rzeczywistość polska*, Poznań 2011.
- Sokół W., *Ewolucja systemu wyborczego do samorządu terytorialnego (1990-1997) – zasady i konsekwencje*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.
- Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i w praktyce firmy*, PWN, Kraków 2002.
- Strojny J., *Region – Polityka regionalna*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2010.
- Sturm R., *Staatsatigkeit im europäischen Mehrebenensystem – Der Beitrag der Policy-Forschung zur Analyse von EU-governance-Prozessen*, [w:] *Staatsentwicklung und Policyforschung, Politikwissenschaftliche Analysen der Staatsatigkeit*, Hrsg. E. Holtmann, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- Szczudlińska-Kanoś A., *Marketing polityczny w regionie*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2011.
- Szmulik B., Serafin S., Miaskowska K., *Zarys prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Szomburg J., *Wzmocnijmy fundamenty naszego rozwoju*, [w:] *Dobro wspólne – lepsza jakość życia*, red. tenże, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2013.
- Sztando A., *Barierzy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, A. Sztando, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2013 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 284).
- Sztando A., *Barierzy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*, [w:] *Gospodarka przestrzenna*, red. A. Dybała, J. Potocki, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2011 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 240).
- Sztando A., *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, A. Sztando, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2012 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 243).

- Sztando A., *Niedostatki społecznej odpowiedzialności władz gmin w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*, [w:] *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna poprawność czy obywatelska postawa?*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2011 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 220).
- Sztando A., *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2010 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 101).
- Szwed A., *Song wyborczy jako narzędzie kampanii wyborczej* [w:] *Współczesne zagadnienia marketingu politycznego i public relations*, red. M. Adamik-Szysia, W. Maguś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Tapscott D., Williams A.D., *Makrowikinomia. Reset świata i biznesu*, Studio Emka, Warszawa 2011.
- Tapscott D., Williams A.D., *Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2008.
- Tucholska A., *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, Scholar, Warszawa 2007.
- Tyrała P., *Zarządzanie bezpieczeństwem w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Ura E., Rajchel K., Pomykała M., Pieprzny S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Politechnika Rzeszowska, Rzeszów 2008.
- Urbanowska-Sojkin E., Banaszyk P., Witczak H., *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa 2004.
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2007.
- Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku, (reformy Policji-część I)*, red. J. Widacki, ISP, Warszawa-Kraków 1998.
- Wasilewski J. (red.), *Powiatowa elita polityczna*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006.
- Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, red. M. Czornik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003,
- Wheelen T.L., Hunger J.D., *Strategic Management and Business Policy*, ed. 9, Pearson Prentice Hall, New Jersey 2004.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Decentralizacja i centralizacja administracji*, [w:] M. Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Wilkin J., *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, [w:] *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją zbadać, monitorować i poprawiać?*, red. J. Wilkin, Scholar, Warszawa 2013.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997*, Liber, Warszawa 2000.
- Wójcik S., *Imperialne państwo rynkowe. Dynamika i bariery*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010.

- Wójcik S., *Naród – samorząd terytorialny – demokracja w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Wójcik S., *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia, współczesność*, RW KUL, Lublin 1999.
- Zieliński M., *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse, zagrożenia*, red. C. Mik, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 1997.
- Zmierzak M., *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Żukowski M., *Narzędzia marketingu politycznego w wyborach do Sejmu RP w 2011 roku – analiza na przykładzie okręgu nr 6*, [w:] *Współczesne zagadnienia marketingu politycznego i public relations*, red. M. Adamik-Szysiak, W. Maguś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.

Artykuły w czasopismach naukowych

- Bliziński W., *Przyszedłem wam przychylić nieba i chleba*, „Edytor” [Kalisz] 2005.
- Chyłek E.K., Rzepecka M., *Biogospodarka – konkurencyjność i zrównoważone wykorzystanie zasobów*, „Polish Journal of Agronomy” 2011, nr 7.
- Czapiński W., *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 9.
- Engelard A., *Samorzady i Policja w służbie społeczeństwu*, „Stołeczny Magazyn Policyjny” październik 2011.
- Gorzelak G., *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2(36).
- Górski L., *Okręg czerski pod względem gospodarskim i przemysłowym*, „Roczniki Gospodarstwa Krajowego” 18 (1850), nr 1.
- Hess A., *Małopolskie dzienniki regionalne w procesie tabloidyzacji przekazu na temat wyborów samorządowych – płaszczyzna formy*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2013, nr 1.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”. Kwartalnik UEK w Krakowie 2007/1,
- Jóskowiak K., *Unia Europejska – samorząd terytorialny a profil jego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym w przyszłości*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3.
- Kijowski D., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych. Zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1.

- Konopelko A., *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12.
- Kopyściański T., Ignacy J., *Charakterystyka barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego na przykładzie gmin województwa dolnośląskiego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 12.
- Kulesza M., *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 9.
- Li Y, Guohui S., Eppler M.J., *Making Strategy Work: A Literature Review on the Factors Influencing Strategy Implementation*, ICA Lugano Working Paper” 2008, no. 2.
- Lisiecki M., *Pożądania ewolucja struktur organizacyjnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli*, „Zeszyty Naukowe WSZiP” 2008, nr 1 (28).
- Łukasik-Turecka A., *Metoda door-to-door i jej zastosowanie przez lubelskich radnych w trakcie kampanii wyborczej do Rady Miasta w 2010 r.*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2013, nr 1.
- Marczyński D., *Droga do nadsystemu*, „Przegląd Pożarniczy” 2012, nr 11.
- Marks G., Hooghe L., Blank K., *European Integration from the 1980s: State – Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of European Public Policy” 34 (1996), no. 4.
- Mączyńska E., *Dylematy kształtowania społeczno-gospodarczego ładu przyszłości*, „Biuletyn PTE” 2010, nr 6 (50).
- Mączyńska E., *Dysfunkcje gospodarki w kontekście ekonomii kryzysu*, „Zeszyty Naukowe PTE” [Kraków] 2011, nr 9.
- Mączyńska E., *Ekonomia a przełom cywilizacyjny. Pytania otwarte*, „Studia Ekonomiczne” [INE PAN] 2009, nr 3-4.
- Mączyńska E., *Ekonomia w warunkach gospodarki nietrwałości*, [w:] *Polska myśl strategiczna. Na spotkanie z enigmą XXI wieku*, „Biuletyn PTE” 2011, nr 2 (52).
- Miller S., Wilson D., Hickson D., *Beyond Planning: Strategies for successfully implementing strategic decisions*, „Long Range Planning” 2004, no. 37.
- Noble C.H., *The eclectic roots of strategy implementation research*, „Journal of Business Research” 45 (1999), no. 2.
- Ratajczak M., *Finansyzacja gospodarki*, „Ekonomista” 2012, nr 3.
- Słodowa-Helpa M., *Dylematy i możliwości rozwojowe polskich regionów w świetle europejskiej polityki regionalnej*, [w:] *Problemy przestrzeni w integracji europejskiej*, red. B. Gruchman, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2002, nr 23.
- Sobota M., Jawecki B., Tokarczyk-Dorociak K., *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, „Barometr Regionalny” 2012, nr 4.
- Szewczyk R., *Konsultacje społeczne (referendum) przy zmianach w podziale terytorialnym kraju*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32.
- Szymańska A., *Tabloidyżacja przekazu krakowskich mediów regionalnych na temat wyborów samorządowych – płaszczyzna treści*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2013 nr 1.
- Załęska-Świątkiewicz B., *Administracja samorządowa w aktualnym stanie prawnym*, „Rejent” 2003, nr 3.

Pozostała literatura

- Administracja kooperatywna. Rozmowa z prof. Michałem Kuleszą w latach 1997-1999 pełnomocnikiem rządu ds. reform ustrojowych państwa*, „Wspólnota” 2012, nr 51-52.
- Barczyński J., *Powiat musi być dla gmin*, „Dziennik Wschodni” 6.03.2009.
- Chyłek E.K., *Europejskie Partnerstwo Innowacyjne na rzecz biogospodarki*. Prezentacja na konferencji pn. „Nie można być mistrzem we wszystkich dyscyplinach. Czas na biogospodarkę” [online], www.coi.wzp.pl, 2013.
- Dekalog samorządowych problemów* [online], www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/34999.html.
- Eksperci: Spada ranga samorządu*, „Rzeczpospolita” 2012 [online], www.rp.pl/artykul/1062402.html.
- Fundusze unijne dla województwa lubelskiego w latach 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego [online], <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.
- Gorzelak G., *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej. Ekspertyza na potrzeby Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* [online], http://www.mrgov.pl/rozwoj-regionalny/polityka-regionalna/strategia-rozwoju-polski-wschodniej-do-2020/dokumenty/strony/dokumenty_i-ekspertyzy.aspx.
- Grabek A., *Rząd przeciża gminy*, „Rzeczpospolita” 2012 [online], www.rp.pl.
- Hausner J., *Nie wystarczy usuwać bariery, trzeba pomagać rosnąć*, wywiad przeprowadzony przez A. Fandrejewską, „Obserwator Finansowy” 2013 [online], www.obserwatorfinansowy.pl.
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics.
- <http://wiadomości.dziennik.pl/polityka/artykuły/378870>.
- <http://wiadomości.wp.pl/kat,1342>,
- Kieżun W., *Powiaty – funkcja samorządności*, „Rzeczpospolita” 5.11.2001.
- Kieżun W., *Powiaty – funkcja samorządności*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 258, s. A8.
- Kołodko G.W., *Ekonomia przyszłości: więcej słów, mniej wzorów*, „Przegląd” 2013, nr 11,
- Kołodko G.W., *Jak wrócić na ścieżkę szybkiego rozwoju*, „Przegląd” 2013, nr 6 [online], www.przegląd-tygodnik.pl.
- Kołodko G.W., *Nowy Pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich [online], www.kongres.pte.pl.
- Kondracka E., *Kształtowanie się i funkcje samorządu powiatowego w III Rzeczypospolitej. Na przykładzie powiatu kozińskiego*, Lublin 2012 (mps pracy doktorskiej).
- Kot M., *Rozwój Lubelszczyzny w kontekście polityki regionalnej UE*, Lublin 2007 (mps pracy doktorskiej).
- Kozłowski J., *Narodziny i rozwój dyscyplin naukowych* [online], <http://kbn.icm.edu.pl/pub/kbn/sn/archiwum/9601/kozlow.html>.
- Kulesza M., *Oskubywanie prowincji*, rozmowa przeprowadzona przez K. Baranowską, „Rzeczpospolita” 10.10.2012.
- Kulesza M., *Rząd przeciża gminy*, rozmowa przeprowadzona przez A. Grabkę, „Rzeczpospolita” 2012, nr 227.

- Kulesza M., *Samorządom lokalnym odbiera się możliwości rozwoju*, rozmowa redaktora „Gazety Prawnej”, „Dziennik Gazeta Prawna” 2012, nr 12 (52).
- Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?, red. T. Geodecki i in. [online], <http://www.fundacja.e-gap.pl/projekty/zakonczone/28-publikacje/raporty/35-kurs-na-innowacje>.
- Kuryłło G., *Gminom trzeba popuścić finansowe cugle*, rozmowa z J. Protasem, marszałkiem województwa warmińsko-mazurskiego [online], www.portalsamorzadowy.pl/49687.html.
- „Lubelski Informator Unijny Puls Regionu” 2012, nr 1 (13).
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego [online], <http://www.mrgov.pl>.
- Narodowa Strategia Spójności. Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj 2007 roku [online], <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie [online], <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>.
- Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa przyjęta przez Radę Ministrów dnia 12 grudnia 2000 przygotowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, „Druk Senacki” nr 538, z 14 grudnia 2000.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych, MAiC, Warszawa 2013.
- Państwo sprawne, przyjazne i bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego, Urząd Rady Ministrów, Warszawa, lipiec 1996.
- Portal internetowy Funduszy Europejskich: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>.
- Postanowienie z dnia 12 maja 2009 sygn. S 3/09, OTK ZU 75/5/A/2009.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 z dn. 01.01.2012 [online], <http://www.efs.gov.pl>.
- Reformy samorządowe w perspektywie wyborów, „Wokół współczesności”, „Biuletyn OCIPE” 1998, nr 9.
- Regionalne Obserwatorium Funduszy Europejskich, *Stan wdrażania Programów Europejskich oraz Programów Wsparcia w Województwie Lubelskim*, wg stanu na 31.12.2012, III Raport.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 CCI 2007PL161PO007. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 13 grudnia 2011.
- Regulski J., *By samorządność nie stała się fikcją* [online], www.portalsamorzadowy.pl.
- Regulski J., *Kilka uwag i refleksji na tle raportu: „Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy, konieczne działania”* [online], stansamorzadu.pl.
- Rogaczewska M., *Sztuka kooperacji*, „Więź” 2013, nr 2 (652).
- Rurka M., *Referendum w sprawie zmiany granic gminy*, „Wspólnota” 2012, nr 25-26.
- Sadowski Z., *Rozwój gospodarczy i bieda*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich [online], www.kongres.ptc.pl.
- Samorząd 3.0, czyli czas na zmiany [online], www.portalsamorzadowy.pl,

- Spieker M., *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1.
- Stankiewicz A., *Krajobraz po reformie*, „Rzeczpospolita” 3.10.2001, nr 231.
- Stępień J., *Wystąpienie na konferencji „Decentralizacja szansą czy zagrożeniem dla stabilności i rozwoju regionu oraz państwa”*, zorganizowanej w Katowicach przez Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej wraz z Fundacją im. Friedricha Eberta, 2013.
- Strategia Rozwoju Kraju*, przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 roku [online], www.npl.ibles.pl/sites/default/files/ustawy/strategia_rozwoju_kraju_2007-2015.pdf.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020*, t. II: *Cele i priorytety strategii oraz system wdrażania*, Zarząd Województwa Lubelskiego, lipiec 2005.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020* (z perspektywą do roku 2030), czerwiec 2013.
- Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, MRR, Warszawa 2011.
- Struktura organizacyjna Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie [online], <http://www.um.bip.lublin.pl>,
- System Zarządzania Kontrolą Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013, maj 2013.
- Szanse i bariery rozwoju samorządności*. Raport opracowany przez prof. J. Regulskiego przy współpracy M. Wojdy i P. Modrzewskiego, Warszawa 2010.
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Warszawa 24 kwietnia 2013 [online], <http://www.efs.lubelskie.pl/front/page/get/304/>.
- Szomburg J., *Dlaczego tożsamość i symbolika regionu jest taka ważna?* [online], www.pfo.net.pl.
- Szomburg J., *Uwolnić energię Polaków*, „Rzeczpospolita” 2012.
- Szomburg J., *Wielkie przewartościowanie*, „Rzeczpospolita” 2012.
- Szomburg J., Zbieranek P., *Czas na dobro wspólne!*, [w:] *Dobro wspólne – lepsza jakość życia*, red. J. Szomburg, „Wolność i Solidarność” nr 51, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2013.
- Tomaszewski W., *Brakujące ogniwo*, „Wspólnota”, Dodatek, nr 5, 14.02.1998.
- Wilkin J., *Ekonomia wolności i ekonomia zniewolenia. Kiedy ekonomia sprzyja poszerzaniu ludzkiej wolności, a kiedy ją ogranicza?*, Referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich [online], www.kongres.ptc.pl.
- Wołodźko K., *Odbudować przestrzeń publiczną*, „Więź” 2013, nr 2 (652).
- Woźniak M.G., *Od gospodarki „ekonów” do zintegrowanego rozwoju, poprzez nową edukację ekonomiczną*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich [online], www.kongres.ptc.pl.
- Wójtowicz D., Kupiec T., *Ocena wykorzystania środków UE w rozwoju regionu 2004-2013*, [online], lipiec 2012, <http://www.strategia.lubelskie.pl/analizy.html>.
- Wstępny projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014 – 2020* [online], <http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/front/page/get/702/>.
- Żółciak T., *Nadchodzą chude lata dla samorządów. Brakuje pieniędzy na inwestycje*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2012 [online], serwis.gazetaprawna.pl.

Noty o autorach

Waldemar Jakson, burmistrz Świdnika.

Lech Jańczuk, dr, adiunkt Instytutu Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu Jana Pawła II.

Mirosław Król, starosta powiatu świdnickiego.

Marek Lisiecki, prof. dr hab. inż., prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, prof. Szkoły Głównej Służby Pożarniczej.

Agnieszka Łukasik-Turecka, dr, adiunkt Instytutu Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu Jana Pawła II.

Stanisław Michałowski, dr hab., prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, rektor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Małgorzata Słodowa-Helpa, dr hab., prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Jacek Sobczak, prof. dr hab., prof. Uniwersytetu Warszawskiego, prodziekan w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie.

Artur Soboń, doktorant Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, radny Sejmiku Województwa Lubelskiego, sekretarz miasta Świdnik.

Stanisław Wójcik, prof. dr hab., prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, dyrektor Instytutu Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

