

W tym roku mija 25 lat od momentu usamorządowienia wspólnot powiatowych, co stanowi doskonałą okazję do refleksji nad modelem współczesnej wspólnoty samorządowej. Mocne zakorzenienie gmin, powiatów i województw samorządowych w strukturze kraju jest już faktem. Obecnie, w dobie głębokich zmian ekonomicznych i społecznych oraz dynamicznego rozwoju, w tym postępującej cyfryzacji usług publicznych, warto przyjrzeć się przeszłości. Trzeba przypomnieć, że planowany model samorządowy nie został w pełni wdrożony, a nawet – niestety – ulegał stałym zmianom, prowadząc do stworzenia mało efektywnej, a czasem wręcz dysfunkcjonalnej struktury. Mamy tu na myśli m.in. rozdzielenie od powiatów służb, inspekcji i straży. Choć takie przykłady można by mnożyć.

Biorąc to wszystko pod uwagę, warto dziś zastanowić się nad zasadnością koniecznej modyfikacji ładu samorządowego w Polsce, szczególnie w kontekście relacji między samorządami gminnymi i powiatowymi. Na razie pominiemy poziom wojewódzki, który dotyczy innej skali zarządzania.

Czas na prawidłowe zidentyfikowanie relacji we wspólnocie

Zanim omówimy to zagadnienie, warto przypomnieć, czym jest wspólnota samorządowa. To pojęcie odnosi się do lokalnej społeczności mieszkańców gminy czy powiatu, którzy tworzą wspólną jednostkę samorządu terytorialnego. Mówimy tu o grupie osób zamieszkujących określone terytorium, które na mocy prawa są członkami wspólnoty i mają prawo współdecydować o sprawach dotyczących ich lokalnej społeczności.

Wspólnota samorządowa jest również podmiotem prawa, co oznacza, że posiada osobowość prawną. Dzięki temu może posiadać majątek, zaciągać zobowiązania oraz uczestniczyć jako strona w postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Ważnym aspektem funkcjonowania wspólnoty jest fakt, że jej członkowie wybierają organy samorządu terytorialnego, które podejmują decyzje dotyczące spraw lokalnych, takich jak planowanie przestrzenne, edukacja, ochrona środowiska, infrastruktura czy opieka społeczna. Władze państwowe mogą kontrolować te organy jedynie pod względem zgodności ich działań z prawem.

Wspólnota samorządowa stanowi fundament działania samorządu terytorialnego, a zarazem fundament państwa. Odgrywa kluczową rolę w organizacji życia publicznego na poziomie lokalnym.

Doświadczenia ostatnich 31/25 lat (I/II etap reformy samorządowej) oraz obserwacja współczesnego życia skłaniają do refleksji nad koniecznością dostosowania modelu jednostek samorządu terytorialnego do realiów. Zidentyfikowania relacji we wspólnocie lokalnej wprowadzającej naturalny ład administracyjny.

Bardzo krótka historia usamorządowienia

25 lat temu usamorządowiono wspólnoty powiatowe, wprowadzając samorząd na tym poziomie. Nie trzeba było ich tworzyć od podstaw, ponieważ istniały już jako wspólnoty, które wystarczyło jedynie zidentyfikować. Pojawiły się jednak problemy, takie jak pytanie o liczbę powiatów: czy ma ich być 100, 150, 200 czy 250? W rzeczywistości powiatów nie należało tworzyć, a jedynie określić, które miasta z ich otoczeniem tworzą naturalne wspólnoty powiatowe. W Polsce, kiedy ktoś mówił, że jedzie do „miasta”, było oczywiste, że chodzi o jego lokalne centrum – miejsce, gdzie znajdowały się kluczowe instytucje, takie jak liceum, szpital czy klub sportowy.

Mieszkańcy określonych terenów w sposób zupełnie naturalny utożsamiają się ze swoim miastem i regionem. Dlatego można mówić o spójnych obszarach, które mają historyczną nazwę „Ziem”, np. Ziemia Sądecka, Ziemia Bocheńska, Ziemia Wąbrzeska, Ziemia Piotrkowska, itd. Mieszkańcy tych „Ziem” są wspólnotą, która jest złączona wieloletnią tradycją, wspólną kulturą, obyczajami oraz wspólnymi interesami. Ta przestrzeń, zakorzeniona w historycznych i społecznych więzach, nie tylko przetrwała próbę czasu, ale i funkcjonuje do dziś. Stanowi fundament lokalnej tożsamości, łącząc ludzi we wspólnych dążeniach i celach. Współczesna „Ziemia” jest miejscem, gdzie przeszłość spotyka się z teraźniejszością, a lokalne tradycje i zwyczaje znajdują swoje odzwierciedlenie w codziennym życiu mieszkańców, wzmacniając poczucie wspólnoty i przynależności.

Warszawa – miasto, które nie istniało

Wróćmy na moment do współczesnej historii Warszawy.

Transformacja ustrojowa po 1989 roku umożliwiła odrodzenie warszawskiego samorządu. Po licznych publicznych dyskusjach Sejm RP uchwalił 18 maja 1990 roku ustawę o ustroju Warszawy. W demokratycznych wyborach samorządowych, które odbyły się 27 maja, mieszkańcy Warszawy wybrali swoich przedstawicieli do rad siedmiu gmin-dzielnic. Jednakże model ten nie został zaakceptowany, nie sprawdził się. W związku z tym, ponownie 25 marca 1994 roku Sejm RP przyjął kolejną ustawę o ustroju miasta stołecznego, wprowadzającą podział na 11 niezależnych gmin.

To nie zakończyło procesu kształtowania odpowiedniego ustroju stolicy. W 1999 roku, po wprowadzeniu reformy administracyjnej kraju, w Warszawie pojawił się chaos organizacyjny i kompetencyjny. Dotychczasowy układ gmin i dzielnic warszawskich został dodatkowo objęty powiatem ziemskim. Brak wyraźnego podziału zadań między prezydentem miasta a burmistrzem gminy Centrum prowadził do ciągłych konfliktów.

Dopiero po uchwaleniu w 2002 roku nowej, tzw. ustawy warszawskiej, Warszawa stała się jednolitą gminą miejską na prawach powiatu, składającą się z 18 autonomicznych dzielnic.

Na czele miasta stoi prezydent Warszawy, który jest wybierany w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców. Prezydent pełni funkcję organu wykonawczego miasta, co oznacza, że odpowiada za zarządzanie bieżącymi sprawami miasta, realizację uchwał Rady Miasta oraz reprezentowanie Warszawy na zewnątrz.

Rada Miasta Stołecznego Warszawy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Składa się z radnych wybieranych w wyborach bezpośrednich. Rada uchwała budżet miasta, decyduje o polityce przestrzennej, wydaje lokalne prawo (uchwały) i kontroluje działalność prezydenta.

Warszawa podzielona jest na 18 dzielnic, z których każda ma własną radę dzielnicową i burmistrza. Dzielnice mają określoną autonomię w zarządzaniu lokalnymi sprawami. Rady dzielnic są wybierane przez mieszkańców danej dzielnicy.

Ustrój Warszawy jest więc specyficzny, łącząc cechy gminy i powiatu, z rozbudowaną strukturą zarządzania na poziomie dzielnic. Ten model sprawdził się w stolicy i może być inspiracją dla innych części kraju.

Patrząc na proces kształtowania się ustroju Warszawy z perspektywy każdej warszawianki i każdego warszawiaka, nie można mieć wątpliwości, że zawsze byli i są mieszkańcami Warszawy, tworząc wspólnotę jej obywateli. Dla ich poczucia tożsamości nie miało znaczenia, czy w wyniku zmian ustrojowych byli uznawani za mieszkańców Związku Gmin Warszawskich. Zawsze byli i pozostają warszawiakami. Zmiana ustrojowa z 2002 roku była jedynie koniecznym, racjonalnym i właściwym usankcjonowaniem prawnego stanu rzeczy.

Czas na upodmiotowienie, usamorządowienie wspólnot „Ziem”

Przyjrzyjmy się kilku bieżącym problemom, z którymi się borykamy. Na przykład kwestie odprowadzania podatku w miejscu zamieszkania czy kwestie sporne związane z zarządzaniem drogami. Wszystkie te problemy można rozwiązać w sposób systemowy.

Wydaje się racjonalne, aby ład administracyjny oprzeć o samorząd „Ziem” (np. Ziemia Limanowska, Ziemia Szczecińska) – posiadający osobowość prawną, które na poziomie wspólnot „Ziem” funkcjonowałyby podobnie jak Warszawa, a na poziomie gmin – jak jej autonomiczne dzielnice. Taka konsolidacja zadań, przy jednoczesnym zachowaniu autonomii gmin (dzielnic), mogłaby znacznie usprawnić zarządzanie. Argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem jest wiele. Przykładowo: bardziej racjonalne zarządzanie siecią szkół podstawowych i ponadpodstawowych, właściwa organizacja służby zdrowia (lokalne centra zdrowia), procesowy model opieki nad osobami starszymi i wykluczonymi, czy też jednolite struktury służb zapewniające bezpieczeństwo w ramach wzajemnej i czytelnej podległości. Warto również podkreślić, że postępująca cyfryzacja usług powinna dodatkowo mobilizować nas do pracy nad efektywnym zarządzaniem zasobami.

Warto zauważyć, że ta propozycja nie jest „odkrywaniem Ameryki”, ponieważ podobny model administracyjny oparty na „counties”, czyli odpowiednikach naszych historycznych „Ziem”, funkcjonuje w USA, a także w Anglii. Model ten sprawdza się, jest skuteczny od ponad pół wieku, a jego fundamentalne zasady to efektywność, uproszczenie i nowoczesność struktur zarządzania.

„Ziemia” racjonalną wspólnotą i naturalną przyszlnością

Żyjemy w czasach permanentnych zmian. Czy model administracyjny naszego kraju będzie za nimi nadążał – czas pokaże. 31/25 lat temu przeprowadzono śmiałą i potrzebną reformę samorządową, która była wielkim sukcesem. Dziś widzimy wyraźnie, że późniejsze działania doprowadziły do zniekształcenia pierwotnego modelu. Być może nadszedł czas, by podjąć racjonalne decyzje i – w ramach szerokiej koalicji wszystkich sił politycznych i samorządowych – zaplanować kroki, które pozwolą na stworzenie nowej samorządowej rzeczywistości. Współczesnej „Ziemi”, na której żyją nasze wspólnoty lokalne i z którą naturalnie się utożsamiają. Równocześnie, „Ziemi” jako naturalnej i racjonalnej wspólnoty, której upodmiotowienie i usamorządowienie przyczyni się do wprowadzenia ładu administracyjnego.

*Rudolf Borusiewicz
Rafał Rudka*

Tekst inauguracyjny z cyklu tekstów jubileuszowych związanych z 25-leciem usamorządowienia wspólnot lokalnych.

Wspólnoty naturalne Ziemi - fundament ładu administracyjnego

Kategoria: Felietony

Opublikowano: niedziela, 22, wrzesień 2024 08:44

Rafał Rudka

Odsłony: 3482

*Zachęcamy Państwa do podzielenia się swoją refleksją dotyczącą samorządów.
Materiały prosimy przysyłać na adres: redakcja@wartowiedziec.pl*