



Jerzy Stępień

Sędzia TK w st. spoczynku, prezes FRDL

XIX Konferencja „Miasta w Internecie”

Gdańsk, 1 lipca 2015

Cywilizacyjny spór o kształt władzy lokalnej w Polsce

*Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej*



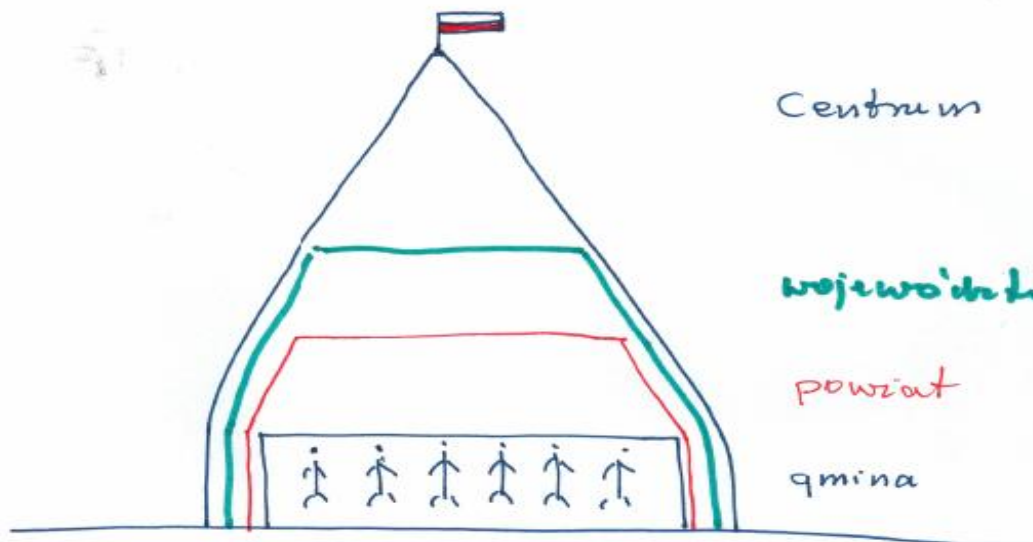
1989 r.

Aparat przymusu,
za pomocą którego
klasa władająca
środkami produkcji
panuje
nad klasami tych
środków
pozbawionymi...





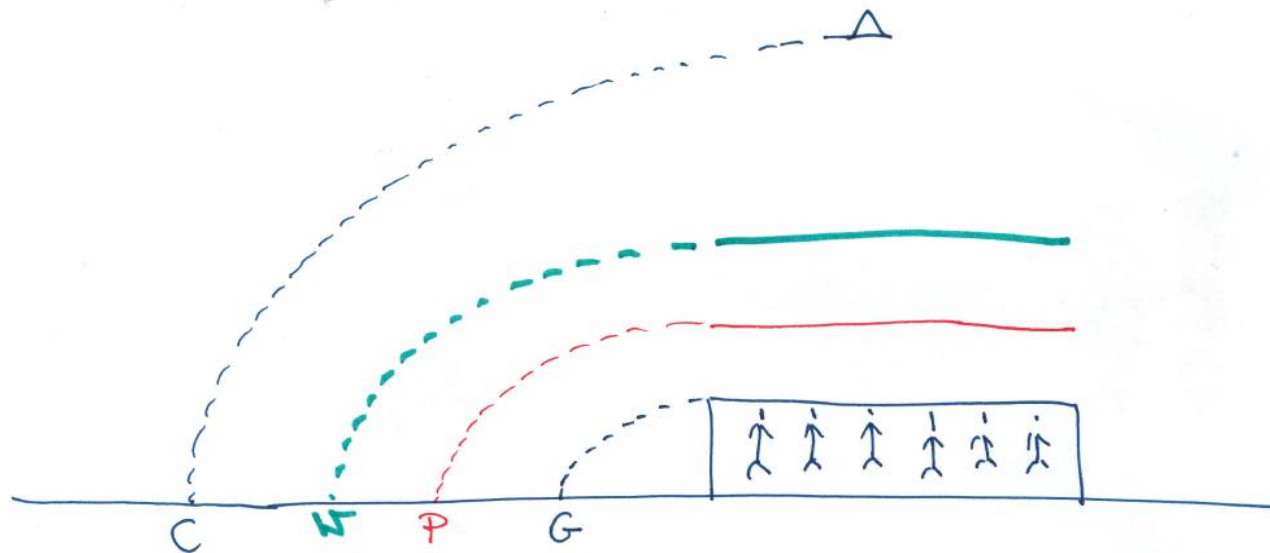
I





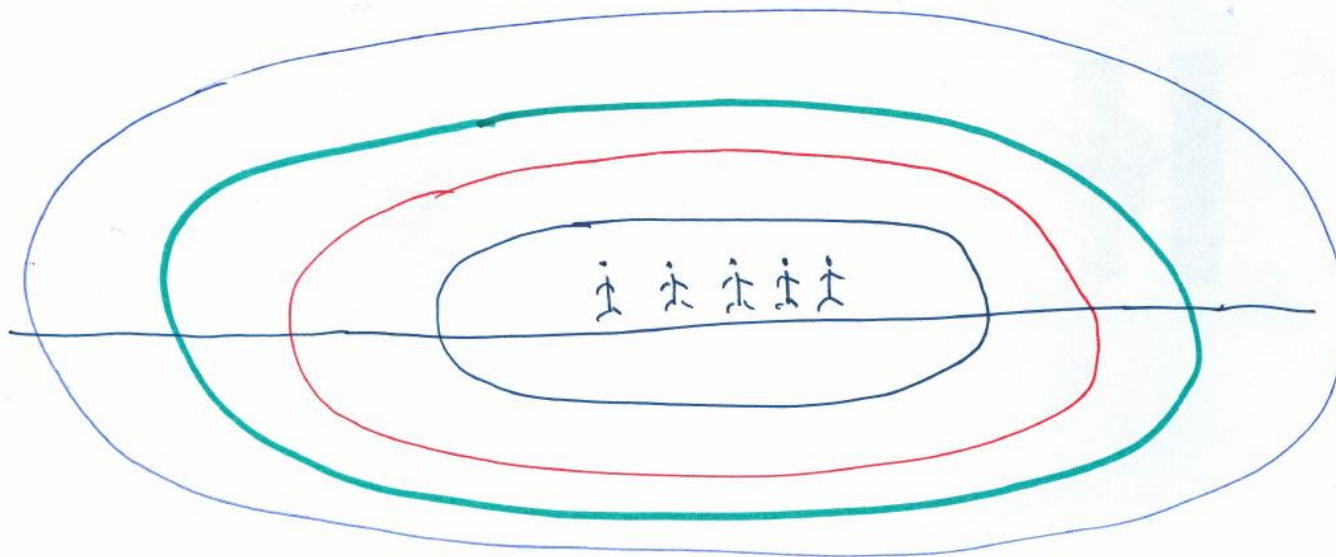


11



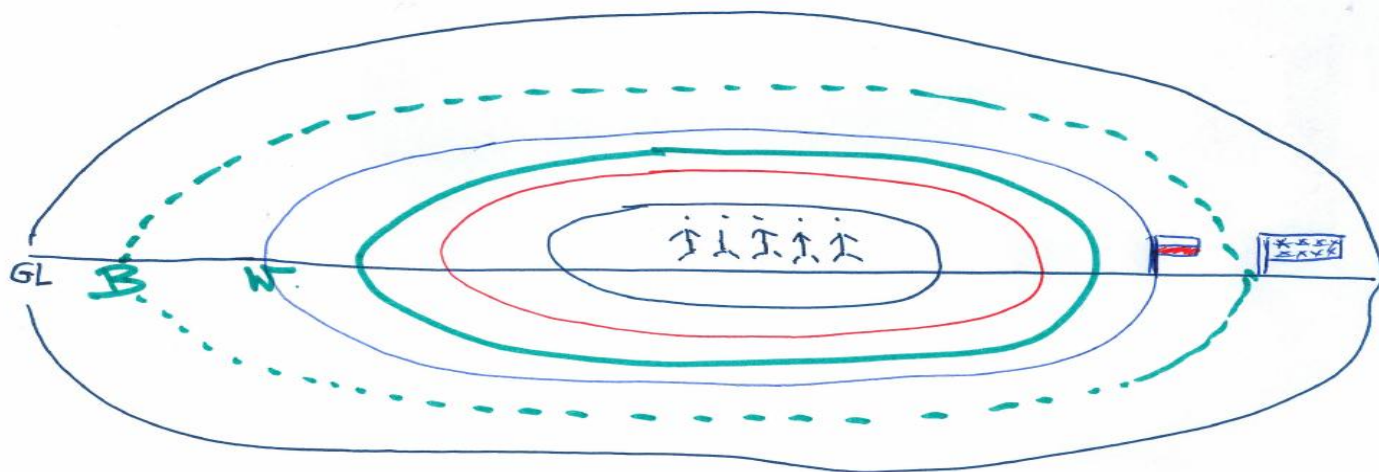


111



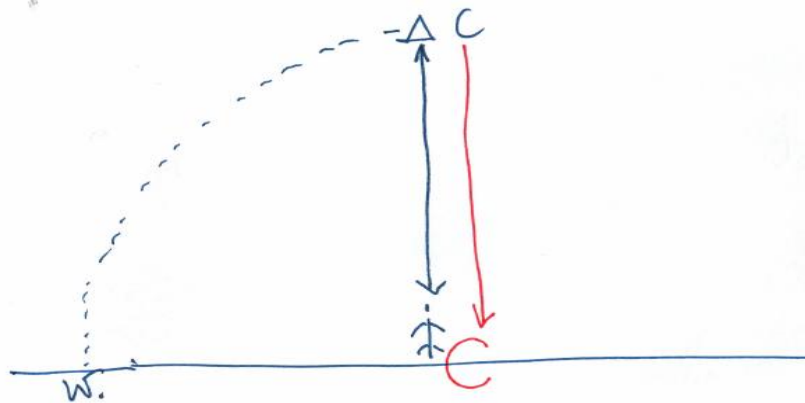


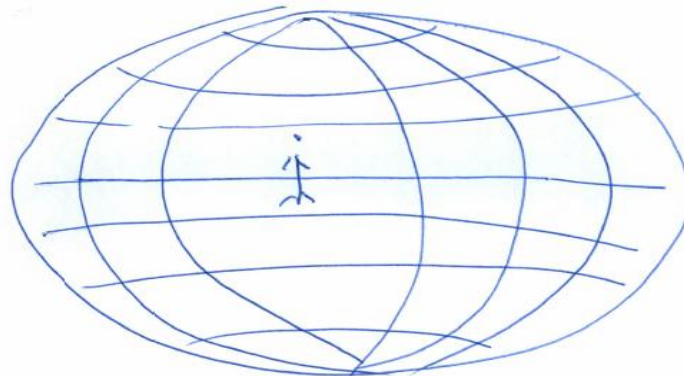
121





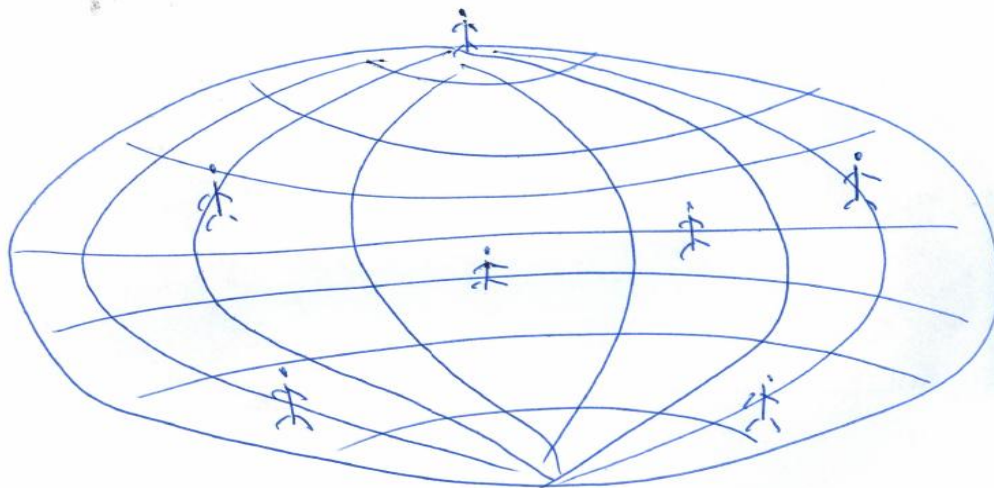
15)





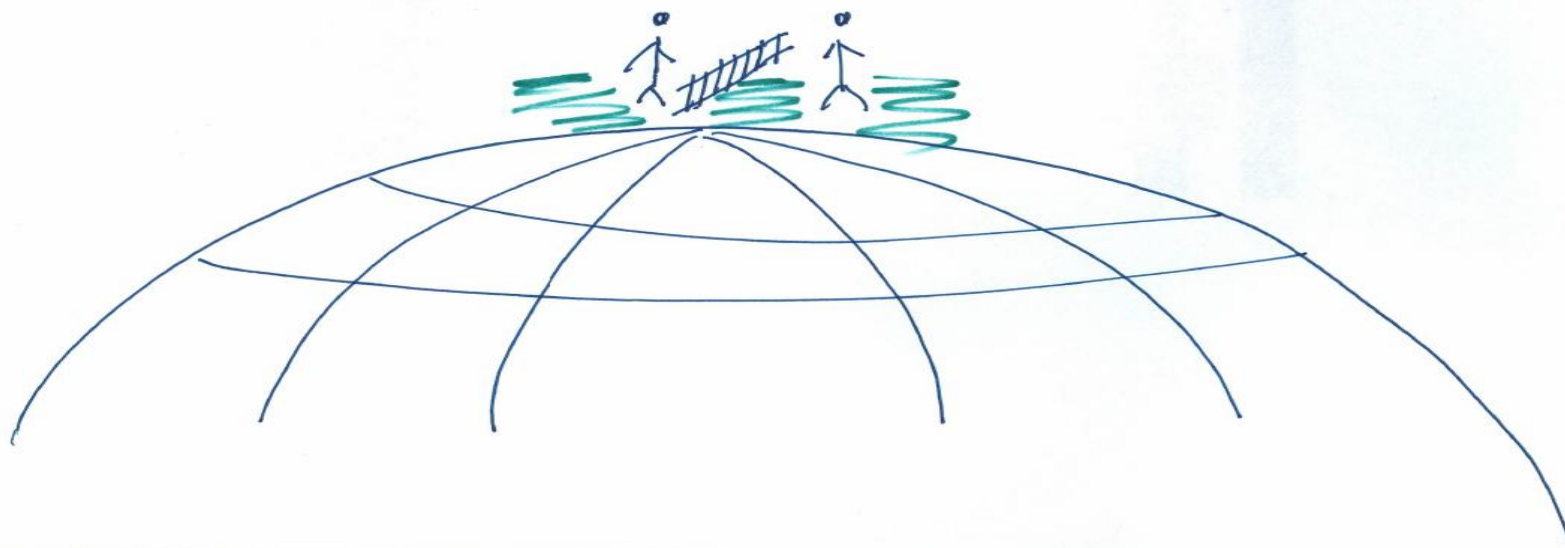


VII
|



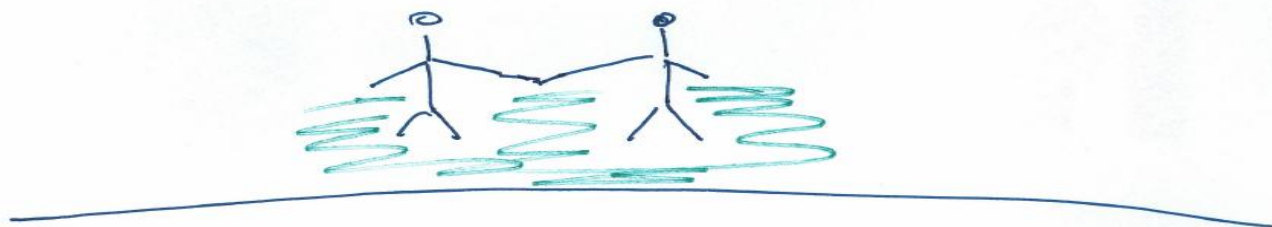


VIII





IX



ludność
terytorium
suwerenna władza

= państwo

G Jellinek



***„For forms of government let fools contest,
What'er is best administered is the best”***

Alexander Pope (1688-1744)

*O rządów kształty głupcy się sporzą chcąc mieć rację,
Najlepszy, co najlepszą ma administrację*

Tłumacz: Karol Estreicher

Przełamywanie monopolu państwa odziedziczonego po PRL

Pierwszy to monopol polityczny. Wybory 1990 roku były pierwszymi w pełni wolnymi i demokratycznymi wyborami w Polsce. Przełamały one monopol ówczesnej partii.

Drugi to monopol władzy publicznej. Gminy zostały uznane, jako związki ich mieszkańców i uzyskały konstytucyjne prawo do wykonywania wielu funkcji publicznych w imieniu własnym, a nie jedynie w imieniu państwa, jak to było dotąd. Została więc odrzucona zasada jednolitej władzy państwowej, będąca kamieniem węgielnym ustroju komunistycznego. Powstała sfera spraw publicznych wyłączonych spod zwierzchności rządu.

Trzeci to monopol własności publicznej. W przeszłości władze lokalne były jedynie jednostkami administracji państwowej, nie miały osobowości prawnej ani własnego majątku. Administrowały tylko mieniem państwa.

Czwarty to monopol finansów publicznych. W przeszłości budżety gminne stanowiły część składową budżetu państwa. W 1990 roku nastąpiło ich wyodrębnienie i finanse lokalne przeszły w wyłączną gestię samorządów, zapoczątkowując tworzenie własnych źródeł dochodu.

Piąty to monopol administracji publicznej. W przeszłości w gminach pracowali urzędnicy państwowi, co przekreślało jakąkolwiek swobodę działania władz lokalnych. Były to ogromne zmiany. Mało kto zdawał sobie wówczas sprawę z ich skali. A i dzisiaj nie są często dostrzegane. Ale stały się one podstawą przekształceń ustrojowych państwa.

według Jerzego Regulskiego

Atrybuty samorządu terytorialnego

1. **jednostki samorządu terytorialnego są wspólnotami mieszkańców;**
2. **wspólnoty są związane z określonym prawem terytorium;**
3. **władze jst legitymizowane są poprzez wolne, demokratyczne wybory;**
4. członkowie wspólnot mogą decydować w drodze referendum o sprawach ich dotyczących, w tym o odwołaniu organów wybieranych bezpośrednio;
5. **organy jst stanowią prawo miejscowe;**
6. **wspólnoty samorządowe wyposażone są w osobowość prawną, czego konsekwencją jest:**
 - a) status podmiotów własności **mienia komunalnego** oraz
 - b) posiadanie **wyodrębnionego budżetu**, niezależnego prawnie i organizacyjnie od budżetu państwa;
7. **kompetencje i zadania jst, z podziałem ich na własne oraz zleczone, określają ustawy i obejmują wszystkie sprawy, które mogą być rozwiązywane na danym poziomie;**
8. pozostawione do dyspozycji jst środki finansowe pozostają **w stosunku odpowiedności do zadań i uprawnień;**
9. samodzielność jst gwarantowana jest ochroną sądową.
10. **działalność jst nadzorują upoważnione organy państwa pod względem prawnym (legalnym), a nie merytorycznym;**

Niektóre z powyższych elementów mają charakter atrybutywny; wydaje się, że odnosi się to do osobowości prawnej wspólnoty na określonym prawem terytorium, ustawowego katalogu zadań, odrębności budżetowej, wolnych wyborów oraz nadzoru legalnego.

Założenia a realizacja

- Pierwotny projekt senacki zakładał:
- wyraźne rozdzielenie polityki i administracji w gminie, poprzez utworzenie rady z jej przewodniczącym, jako jednocześnie burmistrzem (wójtem gminy wiejskiej i prezydentem dużego miasta), reprezentującym gminę na zewnątrz oraz
- utworzenie stanowiska dyrektora miasta (sekretarza gminy wiejskiej), stojącego na czele urzędu, co miało służyć realizacji rozdzielenia funkcji politycznych od administracyjnych (bezpośrednio zarządczych). Zrealizowaniu w pełni tej koncepcji oddzielenia polityki od administracji miała także służyć tworzona w tym samym czasie niejako równoległe ustawa o pracownikach samorządowych, przewidująca zatrudnianie najbardziej kompetentnych urzędników na podstawie mianowania;
- zamknięcie całego postępowania administracyjnego i sprawach indywidualnych w obrębie organów gminy, poprzez powierzenie wydawania decyzji I instancji wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), z możliwością odwołania się do kolegium odwoławczego (II instancja), usytuowanego przy radzie gminy;
- utworzenie Krajowego Związku Gmin, zrzeszającego z mocy prawa wszystkie gminy. Krajowy Związek Gmin miał wspólnie z Prezesem Rady Ministrów powoływać członków regionalnych izb obrachunkowych;
- możliwość tworzenia przymusowych związków dla konurbacji i metropolii z przyległościami - z myślą o utworzeniu takich związków w pierwszej kolejności dla miast Górnego Śląska, Trójmiasta i metropolii warszawskiej;
- wydania specjalnej ustawy o gminach uzdrowiskowych;
- uchwalenie ordynacji wyborczej zakładającej wybory większościowe dla wszystkich rad o stosunkowo niewielkich składach osobowych. Radni mieli otrzymywać za swoje prace nie diety, ale rzeczywistą rekompensatę z tytułu utraconych (zarobków) dochodów.

Założenia a realizacja

- W 1990 r. wprowadzono diety dla radnych w miejsce rekompensaty z tytułu utraconych zarobków, wykreślono z projektu senackiego stanowisko dyrektora miasta, zwiększono też liczbę radnych
- w 1994 r. uchylono wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego, obecnie pozwolenie na budowę otrzymuje się na podstawie **indywidualanej** decyzji (warunki zabudowy)
- w 2002 r. wprowadzono **bezpośrednie wybory** wójtów, burmistrzów i prezydentów
- aktualnie planuje się zwiększenie liczby powiatów grodzkich (projekt senacki) z czerwca 2015 roku



**12 zasad demokracji i decentralizacji
przyjętych w ramach prezydencji szwajcarskiej w Radzie Europy
Konferencja nt. Demokracji i Decentralizacji w St. Gallen, 3-4 maja 2010 r.**

System demokratyczny wymaga znalezienia kompromisu pomiędzy tym, co centralne i tym, co zdecentralizowane. Śadne państwo nie może obyć się bez sfery zcentralizowanej, ale i bez sfery zdecentralizowanej; zakresy mogą być jednak różne. Poniżej przedstawiono 12 tez, podkreślających korzyści z decentralizacji, które były dyskutowane w St.Gallen.

1. Demokracja jest formą rządów najbardziej odpowiednią dla odpowiedzialnych obywateli. Umożliwia im branie czynnego udziału w życiu publicznym i zachęca do jego kształtowania.
 2. Na zasadach określonych w krajowych konstytucjach, federalizm i decentralizacja stwarzają niezbędne warunki do optymalnego wykonywania zawartych w nich praw. Im lepiej ukształtowane organy władzy, tym więcej do powiedzenia mają obywatele w sprawach, które dotyczą ich bezpośrednio.
 3. Decentralizacja władzy powinna opierać się na zasadzie subsydiarności. Brak sfery zcentralizowanej powinien być zasadą ogólną, jednakże należy określić warunki przekazania władzy organom centralnym. Tylko te funkcje, które nie mogą być odpowiednio wykonywane na poziomie lokalnym, powinny być scentralizowane.
4. Kraje federalne muszą być budowane od dołu do góry, zdecentralizowane zaś nie muszą. Samorząd gminny i regionalny stanowią podstawę tych państw.
5. Wszystkie decyzje powinny uwzględniać punkt widzenia obywateli i być podejmowane blisko nich. Związek pomiędzy tymi, którzy podejmują decyzje i tymi, którzy ponoszą ich konsekwencje, musi być tak bliski jak to tylko możliwe.



**12 zasad demokracji i decentralizacji
według ambasadora Paul'a Widmer'a
stałego przedstawiciela Szwajcarii w Radzie Europy
*Konferencja nt. Demokracji i Decentralizacji w St. Gallen, 3-4 maja 2010 r.***

6. Silna demokracja w zdecentralizowanym państwie opiera się nie tylko na konstytucji, ale również na żywej kulturze politycznej. Włącza ona społeczeństwo obywatelskie w proces kształtowania polityki.
7. Prawo do podejmowania inicjatyw obywatelskich i do referendum daje obywatelom polityczny wpływ, a tym samym zmniejsza rozczarowanie polityką. Ponadto, podnosi poziom odpowiedzialności władzy i przejrzystości jej działań, a zatem sprzyja dobrym rządcom.
8. Organy władzy lokalnej i regionalnej muszą posiadać prawo do samostanowienia w zakresie finansów. Konkurencja podatkowa między różnymi gminami i regionami może mieć pozytywny wpływ na obowiązki fiskalne. Obszary znajdujące się w strukturalnie gorszej sytuacji powinny otrzymywać rekompensaty w postaci dopłat, oparte na zasadzie solidarności.
9. Jeżeli zadania centralnych organów władzy są zlecane gminom lub regionom, podmioty te winny również otrzymać środki finansowe, niezbędne do wykonywania tych zadań.
10. Współdecydowanie obywateli o sprawach finansowych w trybie demokratycznym może sprzyjać dyscyplinie finansów. Będąc bowiem jednocześnie płatnikami i beneficjentami podatków, obywatele są zwykle zainteresowani tym, aby środki publiczne były wydatkowane oszczędnie.
11. Decentralizacja jest jednym z najbardziej skutecznych środków wzmocnienia tożsamości mniejszości narodowych, które zamieszkują zazwyczaj określone obszary lokalne lub regionalne. Oferuje im bowiem możliwość kształtowania własnego środowiska, ale i udziału w życiu państwa jako całości.
12. Globalizacja zwiększa potrzebę demokracji lokalnej i regionalnej, jako mechanizmu kompensacyjnego. Im więcej ludzi uważa, że jest na łasce głównych międzynarodowych trendów, tym udział obywateli i lokalne możliwości wpływania na politykę stają się ważniejsze.

- Naród jest wspólnotą kultury, na którą składają się :
 - język
 - religia
 - historia,
 - literatura i sztuka
 - obyczaj

- Antonina Kłoskowska, *Kultury narodowe u korzeni*

- Cechy cywilizacji zachodniej według Samuela P. Huntingtona (*„Zderzenie cywilizacji”*) :
- dziedzictwo starożytności klasycznej;
- katolicyzm i protestantyzm;
- wielość języków europejskich;
- rozdział władzy duchowej i doczesnej;
- rządy prawa;
- pluralizm społeczny;
- gremia przedstawicielskie – także na poziomie lokalnym
- indywidualizm.



- Dziękuję za uwagę - JS





Conseil de l'Europe
Suisse 2009–2010



12 principles on democracy and decentralisation
by Ambassador Paul Widmer
Permanent Representative of Switzerland to the Council of Europe

Conference Democracy and Decentralisation St. Gallen, 3-4 May 2010

Every democracy has to find a compromise between centralisation and de-centralisation. No state can do without centralising elements or without de-centralising elements, but weightings may differ. Below are 12 theses emphasising the benefits of de-centralisation which have been discussed in St.Gallen.

1. Democracy is the form of government most suited to politically responsible citizens. It enables them to play an active part in public life and help shape it.
2. In the context of a national constitution, federalism and decentralisation create the necessary conditions for the optimum exercise of these rights. The greater the devolution of power, the greater the say citizens have in deciding about matters which affect them directly.
3. Any centralisation of power should be based on the principle of subsidiarity. Non-centralisation should be the general rule and grounds must be given for transfers of power to central authorities. Only those functions which cannot be performed properly at local or regional level should be centralised.
4. Federal states must be built from the bottom up, decentralised states do not have to be. Local self-government and regional democracy are the cornerstones of such states.
5. All decisions should take account of citizens' concerns and be taken close to them. There should be as close a relationship as possible between those who take decisions and those who have to bear their consequences.
6. A strong democracy in a decentralised state builds not only on a constitution but also on a living political culture. It involves the civil society in its policymaking.
7. The right to initiate citizens' initiatives and referendums gives citizens political influence and thereby reduces disenchantment with politics. In addition, it increases the accountability and transparency of the authorities, hence also fostering good governance.
8. Local and regional authorities must have their own fiscal powers. Tax competition between different local authorities and regions can have a positive impact on fiscal requirements. Structurally disadvantaged areas should receive compensation in the form of transfer payments based on solidarity.
9. If central government tasks are delegated to the local or regional level, the relevant authorities should also receive the financial resources required to perform them.
10. Democratic co-determination by citizens in financial matters can foster financial discipline. As both taxpayers and beneficiaries, citizens are usually interested in public funds being used thriftily.
11. Decentralisation is one of the most effective means of strengthening the identity of national minorities who are concentrated in particular local areas or regions. It offers them the possibility to shape their own environment and also to take part in the life of the state as a whole.
12. Globalisation increases the need for local and regional democracy as a compensatory mechanism. The more people feel they are at the mercy of major international trends, the more important citizen participation and local opportunities for influencing politics become.



Conseil de l'Europe
Suisse 2009–2010



12 Thesen zu Demokratie und Dezentralisierung
von Botschafter Paul Widmer
Ständiger Vertreter der Schweiz beim Europarat

Konferenz *Demokratie und Dezentralisierung* St. Gallen, 3.-4. Mai 2010

Jede Demokratie muss einen Mittelweg zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung finden. Kein Staat kann auf zentralisierende, kein Staat kann auf dezentralisierende Elemente verzichten. Aber die Gewichtung kann unterschiedlich sein. Im Folgenden seien 12 Thesen angeführt, die in St.Gallen diskutiert wurden, und welche die Vorteile der Dezentralisierung hervorheben.

1. Die Demokratie ist die angemessene Staatsform mündiger Bürger. Sie erlaubt ihnen, aktiv am Staatsgeschehen teilzunehmen und dieses zu gestalten.
2. Föderalismus und Dezentralisierung schaffen im Rahmen einer gesamtstaatlichen Verfassung die Voraussetzungen, um diese Rechte optimal auszuüben. Je dezentraler ein Staatswesen, umso mehr können Bürger Belange mitentscheiden, die sie selbst betreffen.
3. Jegliche Zentralisierung sollte auf dem Prinzip der Subsidiarität fassen. Die Nicht-Zentralisierung ist der Normalfall. Eine Kompetenzverlagerung zu einer zentralen Behörde ist begründungspflichtig. Nur jene Kompetenzen sollen zentralisiert werden, die auf lokaler oder regionaler Ebene nicht angemessen wahrgenommen werden können.
4. Ein föderales Staatswesen muss von unten nach oben aufgebaut sein, ein dezentrales nicht. Die lokale Selbstverwaltung und die regionale Demokratie sind Grundpfeiler solcher Staatswesen.
5. Alle Entscheide sollen bürgernah gefällt werden. Es ist eine grösstmögliche Identität von jenen anzustreben, die Entscheide fällen, und jenen, die deren Konsequenzen zu tragen haben.
6. Eine starke Demokratie in einem dezentralisierten Staat stützt sich nicht nur auf eine Verfassung, sondern vor allem auf eine gelebte politische Kultur. Sie bezieht auch die Zivilgesellschaft in ihre politischen Entscheide ein.
7. Besonders das Recht, Initiativen und Referenden ergreifen zu können, verschafft den Bürgern politischen Einfluss. Dadurch vermindert sich die Staatsverdrossenheit. Ausserdem erhöhen sich Rechenschaftsablage und Transparenz der Behörden und damit die „Good governance“.
8. Die Gemeinden und Regionen müssen über eigene Steuerkompetenzen verfügen. Ein Steuerwettbewerb zwischen verschiedenen Gemeinden und Regionen kann sich positiv auf den Steuerbedarf auswirken. Strukturell benachteiligte Gebiete sollen durch solidarische Transferleistungen entschädigt werden.
9. Werden zentralstaatliche Aufgaben an die Gemeinden und Regionen delegiert, so sollen diese auch die nötigen finanziellen Mittel erhalten, um ihre Aufgaben erledigen zu können.
10. Eine demokratische Mitsprache der Bürger in Finanzsachen kann die Finanzdisziplin fördern. Die Bürger, Steuerzahler und Nutzniesser in einer Person, sind meistens daran interessiert, mit dem öffentlichen Haushalt sparsam umzugehen.
11. Die Dezentralisierung ist eines der wirksamsten Verfahren, um die Identität von nationalen Minderheiten, die lokal oder regional konzentriert sind, zu stärken. Sie gewährt sowohl den nötigen Freiraum für eigenständige Entwicklungen innerhalb eines Staates wie für die Teilnahme am gesamtstaatlichen Geschehen.
12. Die Globalisierung erhöht kompensatorisch den Bedarf nach lokaler und regionaler Demokratie. Je mehr ein Gefühl vorherrscht, den grossen internationalen Trends ohnmächtig ausgeliefert zu sein, umso wichtiger werden Bürgerbeteiligung und politische Gestaltungsmöglichkeiten in der näheren Umgebung.



Conseil de l'Europe
Suisse 2009–2010



12 réflexions sur la démocratie et la décentralisation par Ambassadeur Paul Widmer

Représentant Permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe

Conférence *Démocratie et Décentralisation* Saint-Gall, 3.-4. mai 2010

Toute démocratie doit trouver une voie médiane entre la centralisation et la décentralisation. Aucun Etat ne peut renoncer à des éléments centralisateurs, pas plus qu'à des éléments décentralisateurs. Mais les termes de l'équilibre entre les uns et les autres peuvent varier. Les douze thèses évoquées ci-après, qui ont fait l'objet de discussions à Saint-Gall, mettent en relief les avantages de la décentralisation.

1. La démocratie est le régime politique qui est le plus approprié au citoyen responsable. Elle lui permet de participer activement à la vie publique et d'intervenir sur le cours de celle-ci.
2. Le fédéralisme et la décentralisation créent, dans le cadre d'une constitution fédérale, les conditions nécessaires à l'exercice optimal de ces droits de participation. Plus l'Etat est décentralisé, plus le citoyen peut participer aux décisions qui l'intéressent.
3. La centralisation, quelle qu'en soit la forme, doit reposer sur le principe de subsidiarité. La règle générale est la non-centralisation. Le transfert de compétences vers une autorité centrale doit obligatoirement être justifié. Seules doivent être centralisées les compétences qui ne se prêtent pas à une mise en œuvre au niveau local ou régional.
4. L'Etat fédéral se construit et s'organise de la base vers le sommet, ce qui n'est pas le cas dans un Etat décentralisé. Ses deux grands piliers sont l'autogestion locale et la démocratie régionale.
5. Les décisions doivent se prendre au plus proche des citoyens. Il faut veiller à atteindre la plus grande identité entre ceux qui prennent les décisions, et ceux qui doivent en porter les conséquences.
6. Dans un Etat décentralisé, une démocratie forte s'appuie non seulement sur une constitution, mais surtout sur une culture politique vécue. Elle intègre aussi la société civile dans ses décisions politiques.
7. C'est tout particulièrement le droit de prendre des initiatives et de s'exprimer par référendum qui confère aux citoyens la possibilité d'exercer une influence politique, d'où, d'une part, moins de mécontentement envers l'Etat et d'autre part, plus d'obligations pour les autorités de rendre des comptes et d'agir dans la transparence, et donc, plus de « bonne gouvernance ».
8. Il faut que les collectivités territoriales disposent de compétences fiscales propres. La concurrence fiscale entre différentes collectivités peut avoir des répercussions positives sur les besoins fiscaux. Si nécessaire, les transferts solidaires offriront une compensation aux secteurs structurellement défavorisés.
9. Lorsque les tâches incombant à l'Etat sont transférées aux collectivités territoriales, ces dernières doivent se voir attribuer également les ressources financières nécessaires à la réalisation des tâches en question.
10. En matière de financement, la consultation démocratique des citoyens peut renforcer la rigueur financière. En tant que payeurs et bénéficiaires de l'impôt, les citoyens portent généralement le plus grand intérêt à une gestion parcimonieuse des fonds et budgets publics.
11. La décentralisation est l'un des processus les plus efficaces qui soit pour renforcer l'identité de minorités nationales qui sont concentrées au niveau local ou régional. Elle garantit aux minorités l'espace de liberté dont elles ont besoin pour se développer de manière autonome à l'intérieur de l'Etat tout en prenant part à la vie publique au sein de la Fédération.
12. La mondialisation accroît par contrecoup le besoin de démocratie locale et régionale. La participation des citoyens et les possibilités d'intervenir dans la vie politique et d'agir sur l'environnement immédiat revêtent d'autant plus d'importance que prédomine le sentiment d'impuissance face aux grandes évolutions internationales.