

**Obstacles to the development of local
government in Poland
from the perspective of 25 years of its functioning**
Bariery rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce
z perspektywy 25 lat jego funkcjonowania

dr Krzysztof Buczyński

Prokuratoria Generalna Skarbu Państw

dr Jacek Jaworski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego

dr Paweł Sosnowski

Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych,
Zakład Prawa i Administracji

ABSTRACTS

The aim of the article is to present and analyse the most significant obstacles related to the functioning of local government. The article is divided into three parts. In the first part the authors present the requirements of the functioning of local government units, with particular focus on legal regulations which constitute the basis of the functioning of local government in Poland. The second part is devoted to the analysis of the most important so-called system obstacles which hinder the development of all local government units, i.e. insufficient funds, poorly prepared administrative and managerial personnel, limited participation of citizens in the performance of tasks. The third part presents the conclusions

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie i analiza najważniejszych barier związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej części autorzy prezentują uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego szczególną uwagę zwracając na regulacje prawne stanowiące podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Druga część poświęcona jest analizie najważniejszych, tzw. systemowych bariery uniemożliwiającej rozwój wszystkich jednostek samorządowych tj. niedostateczne finanse, słabo przygotowany aparat urzędniczy, ograniczony udział mieszkańców w wykonywaniu zadań. W trzeciej części przedstawiono wnioski końcowe.

KEYWORDS:

local government, local government units, district government, county government, provincial government, obstacles to the development, local government finances, administrative and managerial personnel, participation of citizens in the performance of tasks; samorząd terytorialny, jednostki samorządu terytorialnego, samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd województwa, bariery rozwoju, finanse samorządowe, aparat urzędniczy, udział mieszkańców w wykonywaniu zadań.

WPROWADZENIE

Przemiany polityczno-społeczne zapoczątkowane w 1989 r. obradami Okrągłego Stołu stały się impulsem do zmian w różnych obszarach funkcjonowania naszego kraju. Podjęte wówczas reformy doprowadziły do demokratyzacji życia politycznego, społecznego i gospodarczego, a także do zmian w organizacji administracji publicznej. W miejsce centralnie sterowanej administracji państwowej wprowadzono zdecentralizowaną administrację publiczną, składającą się z dwóch jej rodzajów, tj.: administracji rządowej i administracji samorządowej. Tworząc samorząd terytorialny ustawodawca stanął przed wieloma dylematami, dotyczącymi m.in. liczby szczebli samorządu, zakresu realizowanych zadań, czy też organizacji nadzoru nad j.s.t. Istotny problem stnowiła również kwestia podziału zadań pomiędzy administrację rządową a nowoutworzone podmioty. W założeniach ustawodawcy, wprowadzenie administracji samorządowej, będącej formą decentralizacji publicz-

nej, miało doprowadzić do sprawniejszego i efektywniejszego wykonywania zadań publicznych. Aby to było możliwe konieczne stało się spełnienie co najmniej dwóch warunków: przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności oraz zapewnienie wystarczających środków finansowych.

Dwadzieścia pięć lat funkcjonowania w Polsce odrodzonego samorządu terytorialnego to niewątpliwie ogromny sukces. Został on osiągnięty pomimo wielu trudności jakie stały przed nowymi strukturami administracji publicznej. Wynikały one m.in. ze zbyt dużej liczby zadań przekazanych j.s.t. i jednoczesnym braku wystarczających środków finansowych na ich realizację, a także braku przygotowanego korpusu urzędniczego i lokalnych liderów dbających o dobro wspólne całej wspólnoty. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego stało się krokiem milowym w budowaniu demokratycznego państwa prawa oraz społeczeństwa obywatelskiego. Widoczne sukcesy i pozytywne efekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w okresie ostatnich 25 lat skłaniają, mimo wszystko, do analiz, dokonywania ocen oraz refleksji. Nasze doświadczenia wskazują, że w ostatnim ćwierćwieczu zmieniał się on w wyniku przemian społeczno-gospodarczych, zachodzących w Polsce, oraz barier, jakie w swoim funkcjonowaniu napotykały j.s.t. Szczególne znaczenie, jak się wydaje, ma zdiagnozowanie barier utrudniających rozwój samorządu terytorialnego. Dlatego też postanowiliśmy podjąć ten trudny temat badawczy.

UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Istotny wpływ na to jak został ukształtowany w Polsce samorząd terytorialny miały uwarunkowania polityczne i historyczne, a także aspiracje Polski związane z przystąpieniem do struktur Unii Europejskiej oraz zobowiązania, wynikające z umów międzynarodowych, tj. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)¹.

1 EKSL została sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. a Rzeczpospolita Polska ratyfikowała tą umowę międzynarodową w dniu 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) Oświadczenie rządowe o ratyfikowaniu EKSL opublikowano dnia 25 listopada 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608) zob. także T. Szewc, Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, PiP 2002, nr 9, s. 47-56; tenże Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ST 2003, nr 1-2, s. 132-139.

Duży wpływ miała także Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR)².

Obie Karty wskazują istotę oraz zakres zadań realizowanych przez nowo utworzone podmioty. Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności (lokalnej lub regionalnej) do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Jego istotą jest zatem możliwość wykonywania zadań na rzecz swoich społeczności, zaspokajanie potrzeb tych zbiorowości, przy odpowiedzialności obciążającej daną jednostkę samorządową³. Jednocześnie Karty wymagają, aby do zakresu działania jednostek samorządowych należała zasadnicza (istotna) część spraw publicznych. Oznacza to, że samorządowi terytorialnemu powinny zostać przekazane nie tylko sprawy o istotnym znaczeniu lokalnym, ale przede wszystkim sprawy i zadania publiczne o doniosłym znaczeniu ogólnokrajowym. Równocześnie Karty dokonują podziału zadań na własne i zlecone⁴.

Aby zadania mogły być realizowane przez wspólnoty samorządowe konieczne jest według Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego zapewnienie tym jednostkom wystarczających zasobów finansowych do realizacji zadań. Wydaje się, że pod pojęciem „własne zasoby finansowe” należy, oprócz dochodów jednostek samorządowych, rozumieć także środki finansowe, które mają zagwarantować prawo realizacji wydatków dokonywanych przez gminy, np. środki z funduszy UE. Wspólnoty posiadają zatem prawo żądania wyposażenia ich we własne środki finansowe, stanowiące z jednej strony ich dochody, a z drugiej – wydatki⁵.

2 Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała do dnia dzisiejszego EKSR przyjętej przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych która odbyła się w dniach 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Stanowi ona zatem jedynie niewiążące zalecenie co do kształtowania ustroju samorządu regionalnego. Szerzej na temat EKSR zob. B. Dolnicki (w): B. Dolnicki (red.), J. Gumińska-Pawlicz, C. Martysz, R. Cybulska, A. Faruga, J. Jagoda, A. Marekvia, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Wolters Kluwer 2012, s. 18-22; W. Gonet, Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer 2011, s. 20-21.

3 Zob. art. 3 EKSL i art. 3 EKSR.

4 Z. Niewiadomski, Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich, ST 1992, nr 11, s. 26-27 oraz B. Dolnicki, Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim? ST 1994, nr 9, s. 16.

5 Zob. W. Miemiec: EKST jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne, ST 1997, nr 10, s. 66.

Środki przyznane jednostkom lokalnym powinny być wystarczające i dostosowane do zakresu zadań przyznanych przez Konstytucję albo ustawy. Karty nie wskazują jednakże, jakie kryteria mają być brane pod uwagę przy rozdzielaniu środków finansowych. Kwestię tę pozostawiono do uregulowania przez ustawodawstwo wewnętrzne (Konstytucję, ustawy). Wydaje się jednak, że przy rozdzielaniu środków finansowych zasadniczo należy wziąć pod uwagę zakres zadań realizowanych przez poszczególne szczeble samorządowe. Jednostki samorządowe powinny ponadto posiadać swobodę co do dysponowania tymi środkami w odniesieniu do realizowanych zadań⁶.

Wydaje się, że prawo do posiadania wystarczających zasobów finansowych, oznacza możliwość ich pozyskania także w ramach programu narodowej polityki gospodarczej. Jest to bardzo istotne, chodzi bowiem o takie ukształtowanie podziału zadań między samorząd i administrację rządową, aby podział ten odpowiadał globalnym możliwościom finansowym danego państwa. Wymogiem jest zatem zrównoważenie pomiędzy budżetem ogólnym (państwa) i jego dochodami a koniecznością wyposażenia samorządu w niezbędne środki finansowe⁷.

Zasoby finansowe społeczności lokalnych mogą pochodzić z różnych źródeł, jednakże przynajmniej część ich dochodów powinna opierać się na opłatach i podatkach lokalnych. EKSL przyznaje jednostkom lokalnym prawo ustalania wysokości pobieranych opłat i podatków, jednakże musi się to odbywać w zakresie określonym przepisami prawa (art. 9 ust. 3 Karty). Źródłem dochodów samorządu terytorialnego mogą być także subwencje. Nie powinny one jednak być przeznaczone na finansowanie specyficznych projektów. Karta postuluje przyjęcie takich rozwiązań prawnych, w których dominujące znaczenie wśród subwencji będą zajmować subwencje ogólne. Postanowienie w tym zakresie należy odczytać jako postulat pod adresem ustawodawstwa krajowego, aby ograniczyć przyznawanie subwencji celowych na realizację ściśle określonych zadań i projektów.

6 I. Lipowicz, Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie, ST 1991, nr 11-12, s. 79.

7 B. Dolnicki, Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim? ST 1994, nr 9, s. 21 a także Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy, ST 1997, nr 8-9, s. 21

EKSL i EKSR przewidują także ochronę społeczności lokalnych finansowo słabszych. Twórcy obu Kart dostrzegli zróżnicowanie zarówno możliwości finansowych, jak i logistycznych poszczególnych jednostek samorządowych. Uważali, że zróżnicowanie to nie powinno mieć jednak wpływu na realizowanie zadań. Niwelowaniu różnic miały służyć procedury wyrównawcze oraz inne działania. Oba wyżej wskazane akty nie przesądzają jednakże o tym, jakie mają to być instrumenty, tj. czy ma to być subwencja, czy też dotacja. Wydaje się, że procedury wyrównawcze powinny przybrać formę stałego instrumentu wspomagania wspólnot słabszych. Procedury tego typu nie powinny jednak ograniczać swobody podejmowania decyzji i rozstrzygnięć przez społeczności lokalne w odniesieniu do zadań własnych.

Kwestią istotną poruszoną przez EKSL są także wymagania jakie mają spełniać osoby zatrudniane w jednostkach samorządu terytorialnego. Zatrudniając urzędników powinno się brać pod uwagę kryterium umiejętności i kompetencji, a jednocześnie zapewniać im możliwość podnoszenia kwalifikacji i awansu zawodowego. Regulacji w powyższym zakresie brakuje niestety w EKSR⁸.

Wprowadzenie samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁹, uwzględniającą wymogi stawiane przez EKSL. Dokończenie reform decentralizacji administracji publicznej nastąpiło w 1998 roku, kiedy to ustawami z dnia 5 czerwca, tj. ustawą o samorządzie powiatowym¹⁰ i ustawą o samorządzie województwa¹¹ wprowadzono samorząd na szczeblu powiatu i województwa, uwzględniając wymogi stawiane przez EKSR mimo braku jej ratyfikacji przez Polskę. Podkreślenia wymaga także, że samorząd terytorialny znajdował w okresie reform i obecnie również znajduje umocowanie w regulacjach prawnych rangi konstytucyjnej, tj. ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwana Małą Konstytucją.

8 Na temat EKSL zob. L. Kieres, Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, ST 1998, nr 9. s. 3-80.

9 Dz. U. Nr 16, poz. 95, obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 594 tj. z późn. zm.

10 Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 595 tj. z późn. zm.

11 Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 596 tj. z późn. zm.

tucją¹², a także w obecnie obowiązującej Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.¹³

Polskie regulacje prawne co do zasady realizują postulaty wskazane w EKSL i EKSR¹⁴. Celem działania samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin, jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności (lokalnej, regionalnej). Zadania zostały podzielone na własne i zlecone¹⁵. Rozwiązania prawne gwarantują materialne (finansowe) zabezpieczenie realizacji zadań przez j.s.t. Konstytucja RP, jako źródła dochodów j.s.t. wskazuje dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2). Podkreślenia wymaga, że nakazuje ona zapewnienie odpowiednich środków finansowych (zwiększenia) przy dokonywaniu zmian w zakresie zadań i kompetencji wspólnot samorządowych (ust. 4). Dostrzegając wagę finansów samorządu terytorialnego, ustawodawca konstytucyjny zobowiązuje tzw. ustawodawcę zwykłego do określenia w ustawie źródeł dochodów j.s.t. Postulat ten został zrealizowany przez Sejm RP przez uchwalenie w dniu 13 listopada 2003 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁶. Ustawa enumeratywnie wskazuje źródła dochodów poszczególnych szczebli tych jednostek¹⁷.

Polskie rozwiązania prawne przewidują również udział mieszkańców w realizacji zadań (np. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum

12 Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

13 Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

14 Szerzej na temat zgodności polskich rozwiązań prawnych z EKSL i EKSR zob. P. Sosnowski (w:) Z. Niewiadomski (red.), W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Oficyna Wydawnicza Branta, 2001, s. 256-283 a także I. Lipowicz (w:) M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), G. Szpor, Prawo administracyjne. Część ustrojowa, Wyd. 1, LexisNexis 2002, s. 326-336; W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, LexisNexis 2003, s. 26-28; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wyd. 3, LexisNexis 2004, s. 68-71, I. Lipowicz (w:) Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Prawo administracyjne, Wyd. 1, LexisNexis 2005, s. 311-319; I. Lipowicz, Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji, Przegląd Sejmowy 2007, nr 4, s. 175-193.

15 Zob. art. 7 i 8 ustawy o samorządzie gminnym; art. 4, 4a i 5 ust. 1 i 2 o samorządzie powiatowym; art. 14 ust. 1-3 o samorządzie województwa.

16 Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm., obecnie Dz. U. 2015, poz. 513 tj. z późn. zm.

17 Zob. art. 3 ww. ustawy.

18 Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.

lokalnym¹⁹, ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁰). Ustawodawcy nie uszły również kwestie związane z zatrudnianiem w administracji samorządowej osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Kwestię tę reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²¹.

Mimo gwarancji ustawowych, w praktyce jednak, jednostki samorządu terytorialnego borykają się w swojej działalności z wieloma problemami. Analiza ich działalności wskazuje na wielość barier w ich funkcjonowaniu (w tym wady ustawodawstwa, jak: niestabilny i niespójny system prawny, mało elastyczne przepisy lub w niektórych przypadkach ich brak, a także niewystarczające finanse, brak strategii działania władz lokalnych, niewystarczające kwalifikacje pracowników samorządowych, niedostatecznie rozwinięty system informacyjny, brak społecznego zainteresowania)²².

Spośród wskazanych powyżej barier na szczególną uwagę zasługują trzy z nich, tj. słabe finanse samorządowe, słabość aparatu urzędniczego oraz ograniczony udział mieszkańców w wykonywaniu zadań. Można je zaliczyć do tzw. barier systemowych, uniemożliwiających, a w najlepszym wypadku istotnie ograniczających sprawną i efektywną realizację zadań, a w konsekwencji rozwój jednostek samorządu terytorialnego.

Są one przede wszystkim następstwem braku odpowiednich regulacji prawnych, bowiem realizacja zadań, ich wielość, a także różne uwarunkowania ich realizacji przez poszczególne jednostki terytorialne, wyprzedzają często regulacje prawne.

19 Dz. U. z 2013 r., poz. 706 z późn. zm.

20 Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

21 Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm. Obecnie Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 tj. z późn. zm.

22 Rozbudowany katalog dysfunkcji i barier w funkcjonowaniu j.s.t. został przedstawiony w opracowaniach będących wynikami badań kilku zespołów, m.in. w: Szanse i bariery rozwoju samorządności. Raport opracowany przez Prof. J. Regulskiego przy współpracy M. Wojdy i P. Modrzewskiego, Warszawa 2010 r., http://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/raport_szansy_i_bariery_rozwoju_jst_pnqa.pdf; J. Bober, J. Hauser, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Felicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, T. I, Kraków 2013, s. 81-82.

BARIERY W FUNKCJONOWANIU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Niedostateczne finanse samorządowe

Podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego i realizacji zadań zmierzających do zaspokojenia zbiorowych potrzeb danej wspólnoty lokalnej, są jej dochody. O pozycji jednostek samorządowych decydują bowiem nie tylko ustawowe gwarancje ich istnienia, czy przyznany ustawowo zakres samodzielności w realizacji zadań, ale przede wszystkim ich samodzielność finansowa. Bez wystarczającego zabezpieczenia materialnego nie jest możliwe funkcjonowanie wspólnot samorządowych. Niezbędnym warunkiem realizacji zadań przez samorząd jest zatem dysponowanie odpowiednimi środkami finansowymi. Na wszystkie wydatki z tym związane powinny znaleźć się odpowiednie środki.

Wprowadzając samorząd terytorialny w Polsce, a następnie go reformując, ustawodawca nie zagwarantował wystarczających środków finansowych na realizację zadań przekazanych wspólnotom samorządowym, które borykały się i obecnie również borykają się z trudnościami finansowymi.

W minionym okresie spadał udział dotacji celowych w budżetach jednostek samorządowych²³. W szczególności zauważalny jest znaczny spadek udziału dotacji celowych, finansujących realizację istotnych zadań z zakresu administracji rządowej i zadań własnych samorządu. Warto wspomnieć, że aż 50% dochodów j.s.t. stanowi udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych, i co istotne – o wielkości tego udziału decydują nie samorządy, a władze państwowe²⁴. Powyższe prowadzi do wniosku, iż finanse samorządowe są uzależnione od decyzji władz centralnych.

Dostrzec można także duże zróżnicowanie w zakresie zasobności poszczególnych jednostek, przy czym powszechne jest zjawisko deficytu budżetowego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

23 Z. Mikołajewicz, Finanse samorządu terytorialnego barierą rozwoju regionalnego i lokalnego (w:) W. Kamińska (red.), K. Hefner (red.), Obszary wiejskie, wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju, Studia KPZK 2011, nr 140, s. 219-222

24 Z. Mikołajewicz, Finanse samorządu (...) s. 219.

Świadczą o tym chociażby znane powszechnie przykłady: gmina Brzozie (woj. kujawsko-pomorskie)²⁵, gmina Rewal (województwo zachodnio-pomorskie)²⁶, gmina Ostrowice (województwo zachodnio-pomorskie)²⁷, powiat oraz miasto Słupsk²⁸, samorząd województwa mazowieckiego²⁹.

Brak wystarczających środków finansowych powoduje już nie tylko niemożność, bądź istotne ograniczenie realizacji na odpowiednim poziomie zadań własnych j.s.t., ale także stanowi barierę w pozyskiwaniu środków strukturalnych

-
- 25 Bankructwo gminy, „Przegląd” – archiwum Przeglądu 19 kwiecień 2004 r. – (<http://www.tygodnikprzeglad.pl/bankructwo-gminy/>) – dostęp z 21.09.2015 r.; Brzozie - jak trzyma się gmina, która miała zbankrutować? „Gazeta Pomorska” (<http://www.pomorska.pl/publicystyka/art/7378568.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.; Zniknęła kasa, zniknął wójt, (<http://polska.newsweek.pl/zniknela-kasa--zniknal-wojt,20165,1,1.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.
 - 26 Polska bankrutuje po kawalku? Komornik zajął gminę Rewal. Wpadnie też do premiera? (<http://parezja.pl/polska-bankrutuje-po-kawalku-komornik-zajal-gmine-rewal-wpadnie-tez-do-premiera/>) a także (<http://wpolityce.pl/polityka/173720-polska-bankrutuje-kawalek-po-kawalku-komornik-zajal-gmine-rewal-wpadnie-tez-do-premiera>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Gmina Rewal na skraju bankructwa ? „Kurier Gryficki” (<http://gloszwybrzeza.pl/?p=14515>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Sprawdz, które z naszych gmin najwięcej wydają na administrację i mają największe długi (http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,16964686,Sprawdz_ktore_z_naszyc_gmin_najwiecej_wydaja_na.html#ixzz3mMqGJCuT) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.
 - 27 Czy dojdzie do bankructwa gminy, „Rzeczpospolita” (<http://prawo.rp.pl/artykul/1223332.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Gmina Ostrowice może zostać zlikwidowana. Wszystko przez ogromne długi, „Polska” <http://www.polskatimes.pl/artykul/3927899.html> – dostęp 21.09.2015 r.
 - 28 Słupsk znalazł się w czołówce najbardziej zadłużonych (<http://www.gp24.pl/wiadomosci/slupsk/art/4817631,slupsk-znalazl-sie-w-czolowce-najbardziej-zadluzonych,id,t.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Zadłużenie gmin i miast naszego regionu [Ranking] (<http://grzyf24.pl/2014/09/25/zadluzenie-gmin-miast-regionu-ranking/>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Słupsk na skraju bankructwa. Prezydent Biedroń prosi premier Kopacz o pomoc finansową, (http://polska.newsweek.pl/ile-wynosi-zadluzenie-slupska-biedron-prosi-kopacz-o-pomoc_artykuly,365365,1.html) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Kandydaci na bankrutów – coraz ich więcej. Wałbrzych, Słupsk, Chełm..., niezalezna.pl 21.09.2015 r. (<http://niezalezna.pl/71082-kandydaci-na-bankrutow-coraz-ich-wiecej-walbrzych-slupsk-chelm>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.
 - 29 Województwo mazowieckie na skraju bankructwa? (<http://wiadomosci.onet.pl/warszawa/wojewodztwo-mazowieckie-na-skraju-bankructwa/qnz99>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Rekordowy dług Mazowsza: 2 miliardy złotych (<http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,rekordowy-dlug-mazowsza-2-miliardy-zlotych,106248.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Mazowsze z komornikiem na kontach. Marszałek Struzik: Państwo doprowadza do bankructwa najbogatszy region (http://wyborcza.pl/1,76842,15765606,Mazowsze_z_komornikiem_na_kontach_Marszalek_Struzik_.html#ixzz3mMvZHeej) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.

z funduszy UE. Ma to również negatywny wpływ na możliwość realizacji własnych projektów samorządowych oraz projektów zgłaszanych przez mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych, przykładowo budżetów partycypacyjnych. Ponadto należy nadmienić, że niewystarczające środki finansowe mogą uniemożliwić wyodrębnienie w budżecie gminy (wiejskiej) funduszu sołeckiego w danym roku budżetowym, skutkiem czego nie będzie możliwe sfinansowanie i realizacja przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia mieszkańców sołectwa.³⁰

Warto też poruszyć kwestię, bardzo istotną z punktu widzenia mieszkańców, a mianowicie zatrudnienia profesjonalnego korpusu urzędniczego. Słabe finanse uniemożliwiają, a w najlepszym wypadku ograniczają, możliwości pozyskania odpowiednio przygotowanych pracowników, a także utrudniają podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez już zatrudnionych pracowników, co niewątpliwie wpływa na jakość i sprawność wykonywania zadań, ciężących na poszczególnych jednostkach samorządowych. Słabi urzędnicy i niedostateczny poziom realizacji zadań przekładają się na negatywne postrzeganie organów j.s.t. i na małą atrakcyjność danej jednostki u mieszkańców i inwestorów zewnętrznych, co w dalszej konsekwencji może wpływać na dodatkowe zmniejszenia dochodów samorządowych.

Na słabość finansową j.s.t. ma wpływ także:

- nieroztropna gospodarka finansowa tychże jednostek;
- nietrafione, drogie inwestycje;
- inwestycje generujące po ich zrealizowaniu znaczące (nieoszacowane wcześniej) koszty;
- realizacja inwestycji nie wpływających na rozwój danej jednostki samorządowej;
- niewielka skuteczność w egzekucji środków finansowych należnych danej jednostce samorządowej wynikająca ze słabości aparatu urzędniczego³¹.

30 Zob. art. 2 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm.

31 Informacja o wynikach kontroli NIK, Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku, (nr Ew. 206/2014/P/14/005/KAP), Warszawa 2015 r., s 9-10.

Słabo przygotowany aparat urzędniczy

Polski ustawodawca wprowadzając akty prawne, dotyczące pracowników samorządowych, zmierzał do profesjonalizacji wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych wprowadzenie przepisów prawa ma na celu zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny a w jego ramach przez pracowników samorządowych. Profesjonalne wykonywanie zadań przez urzędników, w szczególności w gminach, powinno obejmować pełną i rzetelną informację, terminowe realizowanie zadań, jednolitą interpretację przepisów prawa, a także, jak się wydaje, życzliwe podejście do mieszkańców, którzy nie powinni być traktowani jak intruzy w urzędzie. Ponadto należy wskazać, iż odzwierciedleniem dobrego przygotowania organów i urzędników samorządowych jest realizacja różnych przedsięwzięć i zadań w interesie mieszkańców, a szerzej ujmując – realizacja dobra wspólnego, a nie interesów własnych czy też partii, do których przynależą oraz lokalnych grup interesu.

Doświadczenia w funkcjonowaniu aparatu urzędniczego w jednostkach samorządu terytorialnego wskazują często na brak profesjonalizmu urzędników, przejawiający się m. in.:

- niewystarczającym przygotowaniem oraz brakiem umiejętności urzędników do pracy na zajmowanym stanowisku;
- brakiem wiedzy z zakresu prawa co powoduje niejednokrotnie różną interpretację obowiązujących przepisów, a także błędy przy wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych;
- brakiem pełnych informacji, dotyczących procedur, a w szczególności wymaganych dokumentów i załączników, co skutkuje przedłużaniem procedur administracyjnych;
- brakiem zaangażowania urzędników w wykonywanie obowiązków, a tym samym niewielką efektywnością w realizacji zadań.

Warto w tym miejscu powiedzieć, że na profesjonalizm urzędników samorządowych istotny wpływ może mieć merytoryczne przygotowanie osób piastujących funkcję organu wykonawczego i funkcję radnego. Nie jest tajemnicą, że polityka kadrowa, w tym polityka podnoszenia kwalifikacji przez pracowników (szkolenia, studia podyplomowe, studia wyższe) j.s.t., jest uzależniona od postrzegania problemów gminy oraz przygoto-

wania merytorycznego wójta, burmistrza, prezydenta miasta i radnych, którzy niechętnie widzą wokół siebie osoby z lepszym przygotowaniem niż oni sami, traktując takie osoby jako zagrożenie.

Podkreślenia wymaga także fakt, że bardzo rzadko j.s.t. organizują szkolenia dla radnych, gdyż zgodnie z interpretacją sądów administracyjnych koszt nieodpłatnego szkolenia stanowi przychód osoby biorącej udział w szkoleniu, podlegający opodatkowaniu³².

Równie ważnym czynnikiem co finanse, wpływającym na profesjonalizm urzędników samorządowych, jest sposób naboru (zatrudnienia) na wolne stanowiska urzędnicze. Doświadczenia wskazują, że mimo istnienia regulacji prawnych normujących powyższe kwestie, nie są one wolne od patologii, przejawiającej się tzw. ustawianiem naboru pod konkretną osobę (zmniejszenie wymagań merytorycznych, wymagań co do doświadczenia itp.). Często zdarza się, że niektóre z wymagań jak merytoryczne przygotowanie, doświadczenie zawodowe, znajomość języków obcych czy też dodatkowe specyficzne kwalifikacje ustalone są na bardzo wysokim poziomie tak aby spełniały je nieliczne osoby, wytypowane już wcześniej do zajmowania stanowiska co do obsady którego przeprowadzany jest konkurs.

Jak wskazuje W. Mikułowski powyższe zjawiska, zwane faworytym i protekcją, często występują i są głęboko zakorzenione w kulturze politycznej i organizacyjnej administracji, a także w świadomości społecznej. Występują one w praktyce naboru, promocji i obsadzania stanowisk w administracji publicznej. Naruszają normy prawne, zasady i system wartości demokratycznego rządu i są obiektywnie szkodliwe dla sprawności funkcjonowania administracji publicznej³³.

Prowadzi to bardzo często do zatrudniania osób bez należytego merytorycznego przygotowania, jak również do budowania nieformalnych układów i powiązań pomiędzy osobą piastującą funkcję organu a urzędnikami, którzy zawdzięczając mu pracę, będą zawsze lojalni bez względu na

32 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt I SA/Ld 1038/12, CBOSA.

33 Faworytym i protekcją przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje (w:) Patrycja J. Suwaj (red.), Dariusz R. Kijowski (red.), Patologie w administracji publicznej, s. 441

to, jak będą realizowane zadania przez jednostkę samorządową i jaki stosunek będzie on miał do swoich urzędników. Wystarczy w tym kontekście wspomnieć aferę w Urzędzie Miasta Olsztyn sprzed kilku lat³⁴.

Profesjonalizm aparatu urzędniczego jest istotny także w aspekcie budowania wspólnoty samorządowej i zaufania mieszkańców do władz j.s.t., co może przekładać się na większą aktywność mieszkańców i podejmowanie różnych działań ukierunkowanych na rozwój konkretnej społeczności lokalnej, a także budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Jak się wydaje konieczne jest stworzenie w administracji samorządowej korpusu urzędniczego, gwarantującego apolityczność i profesjonalizm w wykonywaniu powierzonych zadań. Tworząc taki urzędniczy korpus należy w szczególności zadbać o stałość (pewność) zatrudnienia, co może zwiększyć efektywność pracy zatrudnionych osób, a także inicjatywę przy wykonywaniu powierzonych im zadań i czynności.

Ograniczony udział mieszkańców w wykonywaniu zadań

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że samorząd terytorialny tworzy ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Samorządowi terytorialnemu przysługuje istotna część zadań publicznych. Ustawodawca konstytucyjny stanowi ponadto, iż ten uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i realizuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a gmina wykonuje wszystkie zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządowych³⁵. Dopelnieniem powyższej regulacji są ustawy samorządowe, które nawiązują do pojęcia samorządu terytorialnego wskazanego w Konstytucji RP.

Samorząd gminy, powiatu i województwa tworzą mieszkańcy – można zatem powiedzieć, że samorząd to my wszyscy. Realizuje on zadania w celu zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców, dlatego kluczowe jest ustalenie potrzeb mieszkańców i zoptymalizowanie działań w tym zakresie w ramach posiadanych środków i możliwości. Aktywny udział mieszkańców w życiu wspólnoty samorządowej oraz współdziałanie organów gminy z mieszkań-

34 Rzeczpospolita z 21 stycznia 2008 r., Skandal w magistracie (<http://www.rp.pl/artykul/85648.html> – dostęp z 21.09.2015 r.)

35 Zob. art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji RP.

camy jest więc gwarantem poprawy jakości realizowanych zadań.

Stąd mieszkańcy mają nie tylko prawo, ale i obowiązek angażowania się w życie wspólnoty samorządowej, której są członkami. W społeczeństwie obywatelskim współudział obywateli w podejmowaniu decyzji ważnych dla funkcjonowania wspólnot samorządowych jest powszechną praktyką – standardem państwa prawa. Pewne formy tego udziału zapewnia prawo. Mogą one również przybrać postać działań spontanicznych i wtedy są najczęściej protestami, kontestacjami itp.³⁶ Aktywny udział obywateli w życiu wspólnoty samorządowej sprzyjać będzie zatem identyfikacji płaszczyzn konfliktu oraz ich rozwiązywaniu.

Szereg aktów prawnych przewiduje udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji i wydawaniu rozstrzygnięć, dotyczących danej wspólnoty samorządowej. Jako przykład można tu wskazać ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która przewiduje uczestnictwo obywateli w procedurze sporządzania aktów planistycznych (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego)³⁷, czy też ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (rady szkoły lub placówki oświatowej, rady rodziców)³⁸.

Analiza regulacji prawnych i doświadczenia praktyczne, dotyczące udziału obywateli w realizowaniu przez jednostki samorządowe zadań, wskazują jednakże na daleko idące braki w przedmiotowej materii.

Po pierwsze, ustawodawca nie przewiduje instrumentów prawnych, które umożliwiłyby organom samorządowym pełną identyfikację potrzeb i oczekiwań ze strony mieszkańców. Wielokrotnie prowadzi to do braku społecznego zrozumienia i akceptacji takich działań i poczynań oraz skutkuje negatywnymi ocenami, krytyką i niezadowolaniem mieszkańców, a w konsekwencji obniżeniem zaufania, nie tylko już do osób pełniących funkcje organów, ale też do samych organów i instytucji samorządu terytorialnego.

36 W. Siemiński (w:) Z. Niewiadomski (red.), W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Oficyna Wydawnicza Branta 2001, s. 29.

37 Zob. art. 11 i 17 (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 tj. z późn. zm.)

38 Zob. art. 51 i 53 (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 tj. z późn. zm.)

Po drugie, sposób praktycznego wykorzystania przewidzianych prawem instrumentów, czy też zrealizowania uprawnień przez organy, pozostawia wiele do życzenia, np. pozorność konsultacji z mieszkańcami (konsultacje w godzinach przedpołudniowych gdy wiadomo, że mieszkańcy pracują, w dni przypadające pomiędzy dniami ustawowo wolnymi od pracy gdy również można przewidzieć, że większość mieszkańców wyjedzie poza miejsce zamieszkania, jedynie elektroniczny sposób przeprowadzenia konsultacji), a także brak analizy zgłoszonych uwag i postulatów.

Po trzecie, niewiążący charakter udziału obywateli nie pozwala na pełne zaangażowanie się mieszkańców. Po co bowiem mają się oni wypowiadać, gdy ich głos nie zostanie uwzględniony przez organy j.s.t., a jednocześnie nie będą mieli instrumentów prawnych narzucenia swojego stanowiska. Prowadzi to do sytuacji, w której obywatele nie wierzą w skuteczność swoich działań i nie chcą uczestniczyć w życiu wspólnoty samorządowej.

Po czwarte, wprowadzone zostały do systemu regulacje prawne (tzw. specustawy), regulujące proces inwestycyjny przedsięwzięć o znaczeniu krajowym, ograniczające w znacznym stopniu możliwość współdecydowania wspólnot samorządowych o lokalizacji tychże inwestycji. Trudno uznać je za pobudzające aktywność obywateli, jeżeli nawet organy j.s.t. nie mają wpływu na lokalizację tych inwestycji a tym samym na zagospodarowanie przestrzeni w gminie.

Po piąte, należy wskazać, że sposób komunikowania się organów j.s.t. z mieszkańcami jest dalece niewystarczający. Zamieszczanie informacji w formie obwieszczeń, w prasie lokalnej, czy też na stronie internetowej urzędu lub jej komunikowanie w innej formie, np. zwyczajowo przyjętej, skutkuje, że informacja taka bardzo często nie dociera do adresatów, tj. mieszkańców. Doświadczenia praktyczne wskazują, że organy samorządowe bardzo rzadko i niechętnie korzystają z innych form kontaktu z mieszkańcami i przekazywania im informacji.

Samorząd ma sens tylko wtedy, gdy istnieją społeczności zdolne do samodzielnego wyznaczania celów rozwoju i dróg ich osiągnięcia, a także do kontroli polityki prowadzonej przez wybrane przez siebie władze. Słabe zaangażowanie mieszkańców w działalność j.s.t. ogranicza tzw. kontrolę

społeczną. Świadomość osób odpowiedzialnych za prowadzenie spraw samorządowych (organy, urzędnicy), dotycząca ewentualnych negatywnych konsekwencji społecznych (utrata dobrego imienia, ostracyzm społeczny itp.), a także presja wywierana przez mieszkańców niejednokrotnie są bardziej skutecznym narzędziem kontroli niż instrumenty przewidziane przepisami prawa.

Gminy, powiaty i województwa są związkami swych mieszkańców, które mają zarządzać sprawami lokalnymi w ich interesie. Interes mieszkańców powinien więc być podstawowym celem działania tych jednostek, działających oczywiście w ramach obowiązującego prawa. Realizacja tego interesu wymaga zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne. Doświadczenia dwudziestu pięciu lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce wskazują, iż rozwój społeczeństwa obywatelskiego i samorządności terytorialnej, obejmującego udział poszczególnych osób oraz grup społecznych w życiu wspólnoty samorządowej, jest u nas niewystarczający i opóźniony, mimo że w ostatnich kilkunastu latach można odnotować znaczny wzrost lokalnej aktywności społecznej, dotyczący przede wszystkim działalności charytatywnej oraz związanej z lokalną tradycją i kulturą³⁹. Budowanie społeczeństwa obywatelskiego i branie odpowiedzialności za tzw. małe ojczyzny, nie może odbywać się bez udziału mieszkańców, dlatego też konieczne są zmiany w tym zakresie. Aby zachęcić członków wspólnot samorządowych do czynnego udziału w realizacji zadań niezbędne jest szersze otwarcie się organów samorządowych na ich potrzeby. Otwarcia tego nie da się zrealizować ani poprzez tworzenie prawa nakazującego organom gminy większą aktywność, ani też przymuszania mieszkańców do włączenia się w działania wspólnoty samorządowej. Drogą do tego powinno być uwzględnianie opinii i potrzeb osób zamieszkujących na terytorium danej j.s.t. przy realizowaniu zadań, a także zwiększanie ich zaufania do organów samorządowych, co w przyszłości może skutkować większym zainteresowaniem i aktywnością obywateli.

39 W. Borczyk, D. Jachimowicz, W. Nalepa, Gminne rady seniorów w praktyce. Wybrane zagadnienia, Nowy Sącz 2014, s. 6-7

WNIOSKI KOŃCOWE

Trudno oczekiwać, że wskazane powyżej bariery zostaną z dnia na dzień wyeliminowane, ale wydaje się, że mogą one zostać istotnie ograniczone nie tylko poprzez działania legislacyjne ustawodawcy, ale przede wszystkim przez działania o charakterze edukacyjnym i organizacyjnym.

Działania legislacyjne powinny zmierzać do:

- zapewnienia bardziej sprawiedliwej, zależnej od skali realizowanych zadań dystrybucji środków finansowych na rzecz j.s.t.;
- precyzyjnego określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (społecznością samorządową) przy przyznaniu jednocześnie tej społeczności skutecznych instrumentów oddziaływania na organy j.s.t. (tak; aby przymusić je do działania) i podejmowane przez nie rozstrzygnięcia;
- wprowadzenia instrumentów zachęcających radnych do podnoszenia swojej wiedzy dotyczącej zagadnień związanych z funkcjonowaniem j.s.t.;
- stworzenia zawodowego korpusu urzędniczego w samorządzie terytorialnym oraz jasnego określenia minimalnych wymagań na poszczególne stanowiska urzędnicze, a także zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez urzędników.

W zakresie działań edukacyjnych konieczne wydaje się położenie szczególnego nacisku na przekazywanie wiedzy zarówno teoretycznej, jak i praktycznej, dotyczącej organizacji i zasad funkcjonowania j.s.t., a także możliwości udziału mieszkańców w życiu wspólnot samorządowych już na etapie edukacji w szkole podstawowej i jej poszerzanie na następnych etapach edukacji.

W zakresie działań o charakterze organizacyjnym, w dobie społeczeństwa informacyjnego i społeczeństwa obywatelskiego, konieczne jest zapewnienie efektywnych form informowania mieszkańców o podjętych działaniach, a także form komunikowania się organów samorządowych z mieszkańcami. Warto też rozważyć i wprowadzić na większą skalę różnego rodzaju aktywne formy zbierania opinii od mieszkańców, aktywizując zarówno młodych, jak i starszych członków wspólnot samorządowych, np. wprowadzając różnego rodzaju formy konsultacji społecznych (elektroniczne ankiety i wywiady), czy też organizując młodzieżowe czy też senior-

skie rady gminy⁴⁰ jako forum zbierania opinii i uwag. Wydaje się również konieczne zwiększenie zaangażowania w realizację zadań publicznych organizacji pożytku publicznego, w szczególności działających na obszarze działania konkretnej jednostki samorządowej.

Aktywizacja mieszkańców w życiu wspólnoty samorządowej, a także ich działania w organizacjach pożytku publicznego, sprzyjać będą uwzględnianiu ich specyficznych potrzeb i oczekiwań oraz wykorzystaniu potencjału poszczególnych grup, a także wypracowaniu instrumentów, umożliwiających mieszkańcom angażowanie się w życie j.s.t.

40 Na temat seniorskich rad samorządowych zob. W. Borczyk, D. Jachimowicz, W. Nalepa, Gminne rady seniorów w praktyce. Wybrane zagadnienia, Nowy Sącz 2014.

REFERENCES

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. a Rzeczpospolita Polska ratyfikowała tę umowę międzynarodową w dniu 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). Oświadczenie rządowe o ratyfikowaniu EKSL opublikowano dnia 25 listopada 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608),
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjętej przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych która odbyła się w dniach 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu,
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.),
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. Zm.),
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95),
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 tj. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 tj. z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 595 tj. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 596 tj. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm., obecnie Dz. U. 2015, poz. 513 tj. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm. Obecnie Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 tj. z późn. zm.),

Ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim
(Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm.),

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 1038/12, CBOSA.

Literatura

- Bober J., Hauser J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Felicki A., Nowotarski B.,
Puzyna W., Surówka K., Borczyk W., Jachimowicz D., Nalepa W., Zachariasz I.,
Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, T. I, Kraków 2013,
- Borczyk W., Jachimowicz D., Nalepa W., *Gminne rady seniorów w praktyce. Wybrane zagadnienia*, Nowy Sącz 2014,
- Dolnicki B., *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?* ST 1994, nr 9, s. 16.
- Dolnicki B. (red.), Gumińska - Pawlic J., Martysz C., Cybulska R.,
Faruga A., Jagoda J., Marekvia A., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer 2012,
- Gilowska Z., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., Wysocka E., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, ST 1997, nr 8-9,
- Gonet W., *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer 2011,
- Informacja o wynikach kontroli NIK, *Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku*, (nr Ew. 206/2014/P/14/005/KAP), Warszawa 2015 r.,
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. 3, LexisNexis 2004,
- Kamińska W. (red.), Hefner K. (red.), *Obszary wiejskie, wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, Studia KPZK 2011, nr 140,
- Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z. (red.), Szpor G., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Wyd. 1, LexisNexis 2002,
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, ST 1998, nr 9,
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis 2003,
- Lipowicz I., *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, ST 1991, nr 11-12,

- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 4,
- Miemiec W., *EKST jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne*, ST 1997, nr 10,
- Niewiadomski Z., *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, ST 1992, nr 11,
- Niewiadomski Z. (red.), Siemiński W., Sosnowski P., Tetera M., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, 2001,
- Niewiadomski Z. (red.), Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Wyd. 1, LexisNexis 2005,
- Suwaj J. P. (red.), Kijowski R. D. (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer 2009,
- Szansy i bariery rozwoju samorządności*, Raport opracowany przez Prof. J. Regulskiego przy współpracy M. Wojdy i P. Modrzewskiego, Warszawa 2010,
http://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/raport_szansy_i_bariery_rozwoju_jst_pnqa.pdf,
- Szewc T., *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, PiP 2002, nr 9,
- Szewc T., *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, ST 2003, nr 1-2,

Inne materiały

- Bankructwo gminy, „Przegląd” z dnia 19 kwietnia 2004 r. – (<http://www.tygodnikprzeglad.pl/bankructwo-gminy/>) – dostęp z 21.09.2015 r.;
- Brzozie – jak trzyma się gmina, która miała zbankrutować? „Gazeta Pomorska” (<http://www.pomorska.pl/publicystyka/art/7378568.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.;
- Czy dojdzie do bankructwa gminy, „Rzeczpospolita” (<http://prawo.rp.pl/artukul/1223332.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;
- Gmina Ostrowice może zostać zlikwidowana. Wszystko przez ogromne długi, „Polska” (<http://www.polskatimes.pl/artukul/3927899.html>) – dostęp 21.09.2015 r.
- Gmina Rewal na skraju bankructwa? „Kurier Gryficki” (<http://gloszywbrzeza.pl/?p=14515>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;
- Kandydaci na bankrutów - coraz ich więcej. Walbrzych, Słupsk, Chełm..., niezależna.pl 21.09.2015 r. (<http://niezalezna.pl/71082-kandydaci-na-bankrutow-coraz-ich-wiecej-walbrzych-slupsk-chelm>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.
- Mazowsze z komornikiem na kontach. Marszałek Struzik: Państwo doprowadza do bankructwa najbogatszy region (http://wyborcza.pl/1,76842,15765606,Mazowsze_z_komornikiem_na_kontach__Marszalek_Struzik_.html#ixzz3mMvZH6ej) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.

Polska bankrutuje po kawalku? Komornik zajął gminę Rewal. Wpadnie też do premiera? (<http://parezja.pl/polska-bankrutuje-po-kawalku-komornik-zajal-gmine-rewal-wpadnie-tez-do-premiera/>) a także (<http://wpolityce.pl/polityka/173720-polska-bankrutuje-kawalek-po-kawalku-komornik-zajal-gmine-rewal-wpadnie-tez-do-premiera>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Rekordowy dług Mazowsza: 2 miliardy złotych (<http://tvn.warszawa.tvn24.pl/informacje,news,rekordowy-dlug-mazowsza-2-miliardy-zlotych,106248.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Skandal w magistracie, Rzeczpospolita z 21 stycznia 2008 r. (<http://www.rp.pl/artykul/85648.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.)

Słupsk na skraju bankructwa. Prezydent Biedroń prosi premier Kopacz o pomoc finansową, (<http://polska.newsweek.pl/ile-wynosi-zadluzenie-slupska-biedron-prosi-kopacz-o-pomoc,artykuly,365365,1.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Słupsk znalazł się w czołówce najbardziej zadłużonych (<http://www.gp24.pl/wiadomosci/slupsk/art/4817631,slupsk-znalazl-sie-w-czolowce-najbardziej-zadluzonych,id,t.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Sprawdź, które z naszych gmin najwięcej wydają na administrację i mają największe długi (http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,16964686,Sprawdz_ktore_z_naszyc_hmin_najwiecej_wydaja_na.html#ixzz3mMqGjCuT) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.

Województwo mazowieckie na skraju bankructwa? (<http://wiadomosci.onet.pl/warszawa/wojewodztwo-mazowieckie-na-skraju-bankructwa/qnz99>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Zadłużenie gmin i miast naszego regionu [Ranking] (<http://gryf24.pl/2014/09/25/zadluzenie-gmin-miast-regionu-ranking/>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Zniknęła kasa, zniknął wójt, (<http://polska.newsweek.pl/zniknela-kasa-zniknal-wojt,20165,1,1.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.

