

ANDRZEJ BAŁABAN
Szczecin

POLSKA REFORMA SAMORZĄDOWA Z 1998 ROKU

Polska transformacja ustrojowa z lat 1989-1997 przekształciła w zasadniczy sposób wszystkie dziedziny życia państwowego. Jednym z najistotniejszych elementów reform ustrojowych była likwidacja systemu rad narodowych i zastąpienie ich budowanym od podstaw samorządem terytorialnym. Tym samym lista zasad ustrojowych zawartych w Konstytucji wzbogaciła się o ideę samorządu terytorialnego, traktowanego jako jeden z podstawowych elementów organizacyjnych państwa demokratycznego oraz rozwiązanie z grupy demokratycznych standardów konstytucyjnych, pozwalające na rozwijanie różnorodnych form współpracy społeczności lokalnej w Polsce ze społecznościami lokalnymi państw europejskich¹. W powszechnej świadomości samorząd jest dziś nieodłącznym elementem państwa demokratycznego. System samorządowy ewoluuje zaś w kierunku systemu wielopostaciowego (powiatowego i regionalnego), zwiększającego swe możliwości rozwojowe, zwłaszcza w zakresie przejmowania zadań administracji rządowej. Zasada samorządności nie jest może tak efektywna jak zasada demokracji bezpośredniej, przybierającej postać różnych form referendum, czy zasada parlamentarizmu. Umożliwia ona jednak w najszerszym stopniu udział obywateli w rządzeniu państwem. We współczesnej Europie to właśnie samorząd stać się ma podstawową formą uspołecznienia władzy, zastępowania państwa i bezpośredniej, ponadgranicznej współpracy zainteresowanych grup społecznych.

W świetle postanowień polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., samorządność to jedna z podstawowych zasad ustrojowych, której urzeczywistnienie jest o b o w i ą z k i e m p a ń s t w a. Do państwa należy tworzenie prawnych

¹ A. Bałaban, S. Kalina, B. Ziemiąnin, Z. Ofiarski, A. Sosnowski, *Samorząd terytorialny w nowych warunkach ustrojowych*, Warszawa 1991, s. 60 n.

ram samorządu i warunków jego rozwoju. O sensie działania samorządu i efektach jego działań decydują wszakże wspólnoty obywatelskie ożywiające instytucje samorządowe i doskonalące je stosownie do własnych potrzeb. Państwo nie tylko tworzy samorządy, ale także musi nadzorować ich działania, ponieważ one także, niewłaściwie pojmowane, stać się mogą zagrożeniem demokracji. Samorządowe monopole potrafią równie skutecznie, jak biurokracja państwowa, ograniczać funkcjonowanie praw wolnego rynku i prawa obywatelskie.

Granice, w jakich utrzymane być muszą stymulujące działania państwa względem samorządu, bywają trudne do ustalenia, o czym przekonujemy się obecnie, w trakcie kolejnej fazy polskiej reformy samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że ukształtowanie prawnej koncepcji reformy wyjść musi od aparatu państwowego. Być może reforma z czasem zapoczątkowana by była w formie inicjatyw obywatelskich, zwłaszcza środowisk samorządowych, ale i wtedy wymagałaby włączenia struktur rządowych w jej przygotowanie. Wiadomo też, że przeprowadzenie tej reformy „odgórnie” jest przedsięwzięciem nader trudnym, jako że nie opartym na dostatecznie rozwiniętych procesach naturalnego wykształcenia instytucji samorządowych. Powodem tej sytuacji jest zerwanie ciągłości państwowości polskiej w okresie zaborów, choć zarazem pamiętać trzeba, że Polacy uczestniczyli w reformach samorządu na terenie państw zaborczych, których stali się mimowolnymi obywatelami. Tą drogą powstawać mogły wszakże jedynie „doświadczenia samorządowe” różne w różnych częściach Polski, ale nie jednolita tradycja samorządowa, a tym bardziej polski model samorządu. Także w latach 1918-1939 model taki nie został ukształtowany, jako że nie przezwyciężono do końca podziałów zaborczych w obrębie samorządu terytorialnego, a idea regionalizmu była wręcz niebezpieczna dla świeżo i z trudem zintegrowanego państwa. W powojennym państwie komunistycznym samorząd terytorialny miał postać szczątkową, zaznaczoną jedynie bezpośrednio po zakończeniu wojny i potem, w postaci prób demokratyzowania rad narodowych.

Reforma samorządowa z marca 1990 r. przeprowadzona została szybko i sprawnie, przekształcając gminę w obligatoryjną postać samorządu terytorialnego i zarazem znosząc system rad narodowych. „Odgórny” charakter tej reformy nie został odebrany przez społeczeństwo jako akt przymusu, bo gmina samorządowa hojnie wyposażona została w majątek i kompetencje, a ustawa przewidywała możliwość kształtowania jej granic i możliwości działania zgodnie z potrzebami lokalnej wspólnoty mieszkańców. Dziś można powiedzieć, że założenia reformy gminnej się sprawdziły, a gminy dobrze radzą sobie z powierzonymi im zadaniami tworząc nader liczne i silne struktury poziome (związki, porozumienia i stowarzyszenia komunalne – niekiedy o zasięgu krajowym, jak np. Krajowy Sejmik

Samorządowy, lub ponadgranicznym – sieć euroregionów wzdłuż granic Polski). Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy postrzegana być może jako propozycja prawnego uregulowania ustroju dużych miast – w postaci obligatoryjnego związku tworzących je gmin–dzielnic.

Jednocześnie nad reformą samorządową od początku zawisł pewien cień. Likwidując system rad narodowych uprawnienia wojewódzkiego ich szczebla przekazano gminom albo wojewodom. Wojewódzki sejmik samorządowy prawie całkowicie pozbawiony został uprawnień władczych, co oznaczało pozbawienie go wpływu na funkcjonowanie województwa i nadmierne wzmocnienie pozycji wojewody. Trudno właściwie zrozumieć, dlaczego sejmik wojewódzki nie stał się postacią samorządu terytorialnego w szerszej skali, bo chyba argument, że jest to województwo „gierkowskie” nie mógł być decydujący.

Utrzymanie gminnego tylko kształtu samorządu terytorialnego pogłębiło potrzebę i zwiększyło pilność kolejnych faz reformy samorządowej, wymaganej od 17 X 1997 r. także przez konstytucję. Nowy parlament i rząd uczyniły z reformy samorządowej narzędzie i warunek dalszych reform systemowych. Zakres i sposób prowadzenia reform spotkały się z dość silnym i różnorodnym w swych formach oporem społecznym. Jakie są przyczyny dotychczasowych trudności z realizacją reformy? Przede wszystkim okazała się ona przedsięwzięciem bardzo skomplikowanym i wymagającym czasu. By uzyskać zaufanie i poparcie społeczne, nader wiele trzeba było wytłumaczyć i przygotować w postaci projektów aktów normatywnych. Upływ czasu jednakże paradoksalnie podkopywał zaufanie do obranego kierunku reform i ich trafności oraz mobilizował przeciwników. Rząd znajdował się też w trudnej sytuacji, ponieważ reforma nie była li tylko d a w a n i e m ale i o d b i e r a n i e m. To, co społeczeństwo miało otrzymać w wyniku reformy, nie wydawało się nazbyt atrakcyjne. Region oznaczał przecież wzmocnienie i tak silnych ośrodków lokalnej władzy, które czuły się na tyle dominujące, że nie były specjalnie zainteresowane reformą. P o w i a t utożsamiany był ze strukturą prowincjonalną, nie gwarantującą awansu cywilizacyjnego, a niosącą zagrożenia rozwoju struktur biurokratycznych niebezpiecznych dla gmin i obywateli.

Przygotowując i oceniając projekt reformy, pozostawaliśmy także w n i e w o l i p o j ę ć. Czymże jest pojęcie województwa – dawną, feudalną i zapomnianą już „ziemią”, województwem gierkowskim, nowoczesnym regionem, czy może unijnym euroregionem? Co ciekawe w tym zestawie pojęć, to właśnie g i e r k o w s k i e w o j e w ó d z t w o uznawane było za wartość wspólnotową ciągle cenioną, symbol awansu, zwłaszcza średnich ośrodków i gwarancję stabilizacji.

Przedstawione dotychczas ogólne uwagi dotyczą istoty samorządności, a w szczególności idei wspólnoty lokalnej, na której oparta być musi reforma samorządowa. Niezależnie od sporów wokół różnych wersji reformy, idea regionu (zwanego województwem) ma zdecydowanie szansę na realizację i to zarówno w systemie samorządu „dwuszczeblowego”, jak i samorządu trójsczeblowego zachowującego województwo, bądź zastępującego je powiatem. Na rzecz regionalizmu działają bowiem nader liczne czynniki, które doprowadziły do rozwoju regionalizmu w państwach zachodnioeuropejskich oraz prawidłowości rozwojowe struktur Unii Europejskiej. Idea regionu zmniejsza zagrożenia nadmierną centralizacją aparatu władzy państwowej, co pociąga za sobą jego niską efektywność i wyalienowanie społeczne. Regionalizm to zbliżenie „władzy” do warunków lokalnych, trafniejsze rozwiązanie problemów w miejscu ich powstawania i pod kontrolą zainteresowanych. Region jako silna struktura *quasi* państwa może przejmować w całości niektóre funkcje państwa, np. w sferze lokalnej gospodarki, finansów, oświaty i kultury, ekologii etc., a ponadto posługiwać się w znacznym zakresie „państwowymi” formami działania, takimi jak prawodawstwo powszechne obowiązujące, sprawowane „w ramach” ustaw czy planowanie w jego rozmaitych formach.

Niezależnie od typowych sfer i form aktywności region może i powinien podejmować działania w obrębie spraw właściwych tylko danemu regionowi. Jest to bowiem jeden z podstawowych powodów rozwoju regionalizmu. Pomorze Zachodnie ma na przykład jedyne w swoim rodzaju problemy w zakresie zagospodarowania ziemi użytkowanej rolniczo, prowadzenia gospodarki morskiej, zagospodarowania Odry jako drogi transportowej i ważnego elementu środowiska naturalnego.

P r a w n e j k o n c e p c j i polskiego regionu poszukiwać trzeba w konstytucji i ustawach samorządowych. Konstytucja z 2 IV 1997 r., w rozdziale VII zatytułowanym „Samorząd terytorialny”, używa określeń „jednostki samorządu regionalnego” oraz „jednostki samorządu lokalnego i regionalnego”. Charakter jednostki p o d s t a w o w e j nadaje wszakże gminie. Mimo tego zróżnicowania nie ma podstaw do przyjęcia, że postanowienia rozdziału VII odnoszą się jedynie do samorządu gminnego. Przeciwnie, przyjąć należy, że przepisy o osobowości prawnej, ochronie sądowej, mieniu komunalnym, rozdziale zadań własnych i zleconych, dochodach własnych i udziale w dochodach publicznych itp. odnoszą się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Inna niejasność wiąże się z „podstawowym charakterem” gminy (art. 164 ust. 1 Konstytucji). Czy tylko gminy jako jednostki podstawowe tworzą „zasadniczy podział terytorialny państwa?” (art. 15 ust. 1). Gdyby tak było, do innych jednostek samorządowych nie miałyby zastosowania stwierdzenia o „więziach społecznych, gospodarczych lub

kulturowych” (art. 15 ust. 2) oraz sformowania o „wspólnocie samorządowej” (art. 16 ust. 1) jako wymienione tylko w kontekście sformułowań o jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Tego rodzaju interpretacja Konstytucji (typu *ad absurdum*) nie wydaje się możliwa. Gdyby bowiem ustawa zasadnicza zmierzała do tak zasadniczego odróżnienia jednostek samorządu, musiałaby dokonać ich odrębnej, pozytywnej charakterystyki. Tymczasem są one unormowane łącznie w ramach rozdziału VII. W taki też sposób rozwiązania konstytucji pojmuje ustawodawca, przyjmując w ustawach o samorządzie wojewódzkim i o samorządzie powiatowym z 5 VI 1998 r., że są to „wspólnoty samorządowe tworzone z mocy prawa” (art. 1 w obu ustawach). Gmina w tym układzie pozostaje jednostką podstawową, na rzecz której działa ogólne domniemanie kompetencji z art. 164 ust. 3 Konstytucji. Mimo tożsamości konstytucyjnej konstrukcji prawnej nie ulega wątpliwości, że postać więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych występujących w ramach gminy, powiatu i województwa nie jest identyczna.

W ogólnej typologii regionalizacji wyróżnia się jej postać geograficzną, polityczną i administracyjną². Regionalizm geograficzny wiązać należy z tendencjami autonomizacyjnymi, wynikającymi z naturalnych warunków życia, kształtujących wspólnoty gospodarcze i kulturowe ponad granicami państw. Regionalizm polityczny jest formą decentralizacji całej władzy państwowej w ślad za zjawiskami regionalizmu geograficznego. Regionalizm administracyjny zaś to decentralizacja jedynie w obrębie władzy wykonawczej państwa, a dokładniej mówiąc w ramach jej części zwanej administracją publiczną. W warunkach polskich, w sytuacji braku przesłanek do regionalizmu o charakterze geograficznym, przyjęto postać regionalizmu administracyjnego. Nie zamyka to wszakże możliwości jego przerastania w struktury o charakterze politycznym. Polityczna regionalizacja państwa może stanowić zagrożenie dla jego integralności. Z tego też powodu, wraz z ideą decentralizacji, system prawa zawierać musi gwarancje jedności państwa.

W nowej polskiej konstytucji z 2 IV 1997 r. zasada jedności państwa³ nie została ujęta w sposób prawnie rozwinięty. Najbardziej bezpośrednim, normatywnym jej przejawem jest art. 3 Konstytucji stanowiący, że „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym”. Konstytucja akcentuje także swoiście solidarystyczne akcenty narodowej jedności społeczeństwa w postanowieniach wstępu i art. 1:

² Por. *Samorząd terytorialny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 223 n.

³ Szerzej: A. B a ł a b a n, *Unity and Decentralization of the State*, w: *The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland*. Sejm Publishing Office, Warszawa 1999, s. 235 n.

„Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Akcentowanie jedności w ł a d z y p a ń s t w o w e j w jej aspektach formalno-prawnych nie byłoby rozwiązaniem trafnym na gruncie niedawnych doświadczeń z centralizacją władzy w systemie komunistycznym, czy w zestawieniu z epizodem ustrojowym Konstytucji Kwietniowej 1935 r. Rozwijanie zasady jedności państwa jako takiej nie wydaje się zresztą konieczne w sytuacji, gdy ochrona tej jedności jest naturalną cechą organizacji państwowej i naturalnym elementem systemu prawa centralnie stanowionego – prawie wyłącznie drogą parlamentarną. Ochrona jedności państwa przewija się jako stały wątek zadań wszystkich organów konstytucyjnych. Najbardziej widoczne jest to w wypadku instytucji Prezydenta będącego „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej...” (art. 126 Konstytucji). Odpowiednio do swych kompetencji jedność państwa chronią w działalności prawodawczej, określeniu stosunku Polski do społeczności międzynarodowej i prawa międzynarodowego, sterowaniu gospodarką (zwłaszcza przy użyciu ustawy budżetowej) – obie Izby Parlamentu polskiego. Robi to rząd, kształtując politykę międzynarodową i gospodarczo-społeczną. Także organy ochrony praworządności i wymiaru sprawiedliwości prowadzą jednolitą politykę stosowania prawa według systemu wiodących wartości konstytucyjnych.

Elementy prawne, gwarantujące jedność państwa, rozsiane są w ramach regulacji prawnych w sposób, jeśli tak można powiedzieć, dyskretny. Natomiast bardzo rzucają się w oczy te unormowania, które poświęcone są różnym postaciom decentralizacji państwa i „uspołecznienia” władzy państwowej. To, że są tak bardzo widoczne, wynika także z relatywnej, prawnej nowości. Mam tu na myśli nowość warstwy prawnego ich wysłowienia, bo w doktrynie prawnej rozwiązania decentralizacyjne trwały, choć jako postulaty nauki, nieustannie przez cały okres ustroju komunistycznego.

Do podstawowych sfer działania państwa, w których pojawił się problem decentralizacji, należy na równi ustrój polityczny i gospodarczy, sfera lokalnych form przedstawicielstwa i nowych postaci administracji publicznej, regulacji zasad gospodarki i rozwoju uzupełniających form prawodawstwa lokalnego. Decentralizacja nie zawsze przebiega w formie tworzenia s t r u k t u r t e r e n o w y c h. Często mamy bowiem do czynienia z innymi postaciami „uspołecznienia” władzy poprzez przekazywanie jej w ręce samorządów zawodowych, czy wręcz rezygnacji państwa z pewnych rodzajów aktywności, którą to lukę wypełnia aktywność społeczna nie tyle koncesjonowana, co rejestrowana w postaci spółek prawa handlowego, stowarzyszeń, zrzeszeń itp. Oddzielnym problemem jest wkraczanie prawa międzynarodowego i organizacji międzynarodowych w pola

aktywności dotychczas tradycyjnie zarezerwowanej dla wyłącznej właściwości państwa w postaci jego organów centralnych.

Niezależnie od ogólnej koncepcji regionu, słabo zarysowanej w Konstytucji i kwestii granic jego ewolucji (ograniczonych przez zasadę jedności państwa), dzisiejszy polski model regionalizmu ukształtowany jest przez przepisy ustawy o samorządzie wojewódzkim. Wśród zadań województwa samorządowego zdecydowanie przeważają takie, które mają klasyczny charakter i występują w zakresie kompetencyjnym gminy i powiatu samorządowego. Przykładem są tu uprawnienia w sferze dysponowania mieniem komunalnym, kształtowanie lokalnych podatków i opłat, uchwalanie budżetu czy planu zagospodarowania przestrzennego. Realizowane są one oczywiście w różnym wymiarze terytorialnym. Ponadto muszą mieć charakter ponadgminny i ponadpowiatowy. Unikanie sprzeczności działań podejmowanych w podobnym zakresie kompetencyjnym przez różne jednostki podziału terytorialnego wydaje się być podstawowym problemem działania samorządu w jego nowych postaciach. Wiele wyjaśni tu z pewnością ustawa kompetencyjna i pomocniczo przygotowane, nader szczegółowe, tabele podziałów kompetencyjnych. Mimo to liczyć się należy z częstym występowaniem, w pierwszym okresie realizowania reformy, sporów kompetencyjnych przed naczelnymi sądami administracyjnymi i ingerencjami wojewody, w trybie nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów samorządu terytorialnego.

Oprócz działań typowych, samorząd wojewódzki otrzymał zadania nowe, związane z istotą regionalizmu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na najbardziej charakterystyczne z nich. Ustawa w art. 11 ust. 1 przewiduje opracowanie przez samorząd wojewódzki *s t r a t e g i i r o z w o j u w o j e w ó d z t w a*. Przybierać ma ona postać programów wojewódzkich (art. 11 ust. 3). Sejmik samorządowy jest właściwy do uchwalania strategii rozwoju województwa oraz wieloletnich programów wojewódzkich (art. 18 ust. 2). Ustawa, acz niezbyt precyzyjnie, rozróżnia tu ogólne zadania samorządu, ciężące na wszystkich jego organach, od kompetencji sejmiku. Rozróżnia też *s t r a t e g i ę* od programów, które występować mogą, zdaje się, w tematycznie różnej postaci. Być może za jedną z nich uznać można uchwalanie „priorytetów współpracy zagranicznej województwa” (art. 18 ust. 13). Priorytetom tym poświęcony jest specjalny rozdział 6 ustawy. Od strategii odróżnia się też prowadzenie *p o l i t y k i r o z w o j u w o j e w ó d z t w a* (art. 11 ust. 2), co leżeć może z pewnością także w gestii zarządu województwa, jako że tę kompetencję kojarzymy raczej z formami pracy należącymi do systematycznego i bieżącego zarządu.

Tak istotna sfera działania regionu samorządowego, jak *d z i a ł a l n o ś ć* prawodawcza, unormowana jest podobnie jak w wypadku gminy i powiatu. Podobieństwo to jest wszakże pozorne. Przyjąć bowiem należy, że charakter upoważ-

nień ustawowych, udzielanych sejmikom samorządowym, będzie zdecydowanie inny, odpowiednio do ich ustawowo ukształtowanej pozycji. Liczyć się także trzeba z istotną ewolucją stopnia swobody sejmików samorządowych w obrębie prawodawstwa, w kierunku partycypowania w funkcji ustawodawczej i uzyskania coraz silniejszej autonomii prawodawczej.

Niezależnie od kwestii zakresu uprawnień i faktycznych dokonań samorządu terytorialnego w poszczególnych województwach, ta nowa forma organizacyjna w ramach administracji publicznej zmienia obraz aparatu państwowego i obraz władzy wykonawczej. Wszystkie sejmiki wojewódzkie łącznie, nie tylko przyjmować mogą znaczną część zadań centralnej administracji państwowej, ale stanowią poważną grupę nacisku w obrębie wpływu na sposób sprawowania władzy państwowej. W szczególności z i n t e g r o w a n i a s e j m i k ó w i z a r z ą d ó w wojewódzkich może się stać i n s t y t u c j o n a l n ą f o r m ą oddziaływania na aparat państwowy. Powstaje w związku z tym problem relacji sejmików wojewódzkich do Krajowego Sejmiku Samorządowego, który dotychczas był postacią nieformalną reprezentacji środowisk samorządowych. Jako twór nieformalny może dowolnie zmieniać swój kształt organizacyjny. Z pewnością jednak sejmiki samorządowe mieć będą silny wpływ na jego powołanie i działania.

Lobby samorządowe nie powinno być postrzegane jako k o n k u r e n t w sferze przejmowania władzy. Organy centralne wyposażone są w nadmiar kompetencji mogących zapobiegać tego rodzaju „zagrożeniom” ze strony samorządu (w szczególności uprawnienia prawodawcze w tym zakresie). W razie pojawienia się potrzeb w sferze uspołecznienia władzy państwowej i decentralizacji uprawnień władczych właśnie samorząd, a w szczególności jego wojewódzkie organy, dysponować będzie możliwościami przejmowania kolejnych funkcji państwowych.

Odrębnym problemem jest rola samorządu terytorialnego i województwa samorządowego w ramach rozwijającej się idei regionalizmu europejskiego i jego znaczenia w strukturach Unii Europejskiej. Słabnąca w ramach Unii pozycja państwa stworzy z pewnością zapotrzebowanie na inne formy podziału terytorialnego Unii i formy instytucjonalnej współpracy międzynarodowej⁴. Dokonania samorządów gminnych w sferze tworzenia sieci transgranicznych Euroregionów wokół granic Polski⁵ pozwalają przypuszczać, że samorząd w nowej powiatowej i wojewódzkiej postaci wniesie nową jakość do współpracy międzynarodowej. W

⁴ Por. W. M a l e n d o w s k i, M. R a t a j c z a k, *Euroregiony: pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 43 n.

⁵ Tamże, s. 57 n.

każdym razie w ramach tej współpracy po stronie polskiej pojawią się nowi, znacznie silniejsi partnerzy.

W nowym modelu samorządu terytorialnego gmina i województwo rysują się w miarę wyraziście. Gmina opiera bowiem swe działania na pierwotnym domniemaniu kompetencyjnym oraz działa w szerokim zakresie właściwości nabytej w obu fazach reformy samorządowej w latach 1991-1998. Województwo z kolei nie jest powołane do administrowania w formie decyzji administracyjnych lecz do działań o strategicznym charakterze. Powiat opiera się na konstrukcjach prawnych, stworzonych dla potrzeb gminy i działa w podobnym zakresie spraw z zastrzeżeniem ich „ponadgminnego” charakteru. Celem utworzenia powiatu było w znacznej mierze zastąpienie tzw. rejonów administracji rządowej przez struktury samorządowe. W ramach zasady zespolenia administracyjnego zespolenie kompetencyjne przybiera mocniejszą postać w województwie niż w powiecie. W odróżnieniu od wojewody, starosta nie jest organem całej powiatowej administracji, gdyż kierownicy powiatowych służb i inspekcji działają we własnym imieniu. Starosta i rada powiatu mogą jedynie koordynować i kontrolować ich działania. Co ciekawe, artykuł 5 ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o administracji rządowej w województwie przewiduje możliwość dalszego ustanawiania organów administracji niezespolonej z ograniczeniem w postaci wyłącznie ustawowej formy tego ustanowienia oraz co najmniej „ponadwojewódzkim” (jeśli nie ogólnokrajowym) zakresie działania tych organów. Jak się wydaje, nie powinny one stanowić zagrożenia dla wojewódzkich struktur samorządowych, mogą jednak stanowić zagrożenie dla pozycji samorządu powiatowego.

THE POLISH SELF-GOVERNMENT REFORM OF 1998

S u m m a r y

Regionalism was not well formed in Poland due to the loss of independence in 19th century and to preference for the principle of unity of the state in Poland between the world wars and during the communist period. In 1997 it was imposed by the authorities, which caused arguments about its territorial conception. It may be hoped that in a short time it will prove efficient and it will be accepted. Under the rule of Polish constitution of 2 April 1997 many forms of self-government are developed. Besides communal self-government established in 1990, from 1 January 1999 territorial self-government on the levels of district and province will work. These structures are not formed on the superiority principle, but they have their own autonomy of competence. The Polish region (province) does not occupy itself with administrative decisions. Its field of work is preparation of a strategy for regional development, preparation of co-operation programmes with foreign countries

and forming regional policies. According to the Polish constitution territorial self-government is part of executive power. In practice, especially regions will surpass the position of executive. The new self-governmental region will support the forms of international co-operation shaped spontaneously in recent years, especially the so called "Euro-regions", 24 of which were established along all Polish borders.

Translated by Tadeusz Karłowicz