

## Reforma ustroju województwa z 1998 r. – geneza, założenia, projekt

1. Po wyborach parlamentarnych 21 września 1997 r. utworzony został rząd RP pod przewodnictwem Jerzego Buzka. Został on zaprzysiężony 31 października, a 10 listopada premier wygłosił *exposé*, w którym, w jednym z jego istotnych fragmentów, wyraźnie przesądził przeprowadzenie II etapu reformy ustroju terytorialnego opartego na instytucji samorządu terytorialnego, mówiąc jednoznacznie „Rozbudujemy system samorządów, tworząc samorządowe powiaty oraz województwa rządowo-samorządowe”. A już w kilka tygodni później Rada Ministrów przyjęła projekty dwóch fundamentalnych ustaw: 1) o samorządzie województwa, 2) o administracji rządowej w województwie, które przesłane zostały do Sejmu 27 stycznia 1998 r. Po kilku miesiącach parlamentarnych prac legislacyjnych uchwalone one zostały 5 czerwca tegoż roku<sup>1</sup> i weszły w życie 1 stycznia 1999 r., będąc, wraz z kilkoma ustawami „związkowymi” (o samorządzie powiatowym<sup>2</sup>, o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego<sup>3</sup>, o zmianach w podziale zadań i kompetencji<sup>4</sup>, o „wdrożeniu” reformy<sup>5</sup>) podstawą największej w historii naszego państwa reformy ustroju terytorialnego.

1.1. Przytoczenie tych kilku dat pokazuje, że proces legislacyjny, zwłaszcza na etapie rządowym, był niezwykle krótki, co w kontekście ogromnej doniosłości proponowanych zmian ustrojowych uzasadnia postawienie pytania: jakie czynniki zdecydowały o tak szybkim tempie przygotowania wskazanych projektów ustaw. Oczywiście przeprowadzenie każdej reformy wymaga spełnienia, i to koniunkcyjnie, kilku warunków. Przynajmniej o trzech z nich trzeba powiedzieć. Pierwszy z nich

---

\* Prof. dr hab. Miroslaw Stec, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, ORCID: [0000-0002-3537-9204](https://orcid.org/0000-0002-3537-9204).

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. poz. 872 z późn. zm.) zastąpiona ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464).

<sup>2</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668), w której dokonano zmiany 144 ustaw.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872).

polega na wypracowaniu spójnej, wyrażającej przyjęte w danym momencie historycznym przez społeczeństwo, przekształcające określone sfery życia publicznego, zasady i wartości oraz wykonalnej, czyli mogącej zostać wprowadzoną w życie, koncepcji, której celem jest zreformowanie oznaczonego zakresu spraw społecznych. Drugim jest istnienie zespołu ludzi przekonanych do proponowanych rozwiązań i gotowych do ich przeprowadzenia tak ekspertów, najczęściej twórców koncepcji, jak i polityków oraz urzędników i innych bezpośrednich wykonawców, zwłaszcza wtedy, gdy reforma ma znaczny zasięg zarówno, gdy chodzi o zakres przedmiotowy, jak i terytorialny. Ostatnim, niejako spinającym pierwsze dwa warunkiem jest – z jednej strony – posiadanie przez sprawującą władzę w danym momencie historycznym większość parlamentarną woli politycznej przeprowadzenia określonej reformy przejawiającej się w możliwości uchwalenia odpowiednich aktów normatywnych, z drugiej zaś – równoczesne uzyskanie akceptacji społecznej pozwalającej, w konsekwencji, na ich wdrożenie w życie.

**1.2.** W tym artykule przedstawiona zostanie geneza i przebieg procesu wypracowywania tej konkretnej wizji ustroju terytorialnego naszego kraju na poziomie wojewódzkim, której ostateczny rezultat znalazł się w rządowych projektach wskazanych ustaw oraz uchwalonych na ich podstawie ustawach i, w konsekwencji, stał się rzeczywistością, w której od ponad 20 lat żyjemy.

**2.** Jednym z fundamentalnych założeń polskiej pokojowej rewolucji 1989 r. było zbudowanie ustroju naszego kraju zgodnie z zasadami państwa demokratycznego, wśród których poczesne miejsce zajmuje zasada pomocniczości wyrażająca się w sferze ustrojowej zasadą decentralizacji władzy publicznej. A instytucją najpełniej realizującą tę zasadę jest samorząd terytorialny. Dlatego jedną z pierwszych, o dalekosiężnych skutkach, decyzją rządu Tadeusza Mazowieckiego było rozpoczęcie reformy samorządowej, której pierwszy etap, polegający na wprowadzeniu samorządu gminnego, z powodzeniem został zrealizowany w 1990 r.<sup>6</sup> Już wówczas jej twórcy wyraźnie akcentowali konieczność stworzenia ustroju samorządowego na wszystkich stopniach podziału terytorialnego, jednak z kilku względów uznali, że niemożliwe jest jej przeprowadzenie w tak krótkim czasie, równocześnie z przekształceniem ustroju gminy, dokonywanym bez zmian w ich liczbie, którą uznano za optymalną. Po pierwsze – brak akceptacji przez środowisko reformatorskie obowiązującego wówczas dwustopniowego zasadniczego podziału terytorialnego i opowiedzenie się za przywróceniem jego poprzedniego modelu – trójstopniowego (województwo – powiat – gmina), co, wobec składu sejmu „kontraktowego” i stosunku większości posłów do zmian w tym

<sup>6</sup> Wśród wielu publikacji na temat tej reformy i okoliczności jej wdrażania, zob. zwłaszcza J. Reguński, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009; J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000; M. Kulesza, *Budowanie samorządu*, Municipium, Warszawa 2008; M. Stec, *Pozycja ustrojowa Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego i jego delegatów (1989-1992)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 23 i n.

podziale, skazane było na porażkę. Po drugie – w 1990 r. nie wykryształizowała się jeszcze koncepcja modelu ustrojowego tak powiatu, jak i województwa. Po trzecie – realizacja tak gigantycznej reformy przeprowadzanej na czterech płaszczyznach: terytorialnej, ustrojowej, zadaniowo-kompetencyjnej i majątkowej wymaga odpowiedniego przygotowania logistycznego, co wtedy było niemożliwe do wykonania.

**2.1.** Jednoznacznie pozytywne skutki przekształcenia ustroju gminnego, obserwowane i doceniane przez lokalne społeczności od samego początku, dopingowały środowisko samorządowe do przygotowania projektów przekształcających ustrój terytorialny naszego państwa. Ważnym impulsem zintensyfikowania prac w tym zakresie było powołanie rządu Hanny Suchockiej, dla której dalsze etapy reformy ustroju terytorialnego i administracji publicznej stanowiły jeden z kardynalnych punktów jej programu rządowego, czego dowodem było powołanie, podobnie jak w rządzie Tadeusza Mazowieckiego, pełnomocnika rządu do jej realizacji. Został nim prof. Michał Kulesza, niekwestionowany autorytet w tym zakresie. Jego zadaniem było wtedy przygotowanie całościowej koncepcji reformy ustroju terytorialnego z priorytetowym potraktowaniem opracowania podstaw prawnych i przygotowania organizacyjnego do przywrócenia powiatu jako drugiego stopnia samorządu lokalnego<sup>7</sup>. Wraz z innymi istotnymi elementami niezbędnych zmian w administracji znalazła się ona w programowym dokumencie rządowym „Założenia i kierunki reformy administracji publicznej” przyjętym 27 kwietnia 1993 r. W tym też zakresie podejmowane były najintensywniejsze prace studialno-projektowe przez powołane przez pełnomocnika rządu zespoły eksperckie. Jednak, wobec przegłosowania w Sejmie w maju 1993 r. *votum* nieufności, rząd Hanny Suchockiej zdążył jedynie przeprowadzić, na podstawie rozporządzenia<sup>8</sup>, tzw. miejski program pilotażowy, którego istota sprowadzała się do powierzenia, na podstawie umów z rządem, ponad 40 miastom wiązki określonych zadań i kompetencji mających docelowo być w zakresie zadaniowo-kompetencyjnym powiatów, co po reformie z 1998 r. skutkowało przyznaniem tym miastom statusu miast na prawach powiatu.

**2.2.** W wyniku przedterminowych wyborów na jesieni 1993 r. utworzony został rząd Waldemara Pawlaka, którego program nie przewidywał kontynuacji prac reformatorskich w omawianym zakresie. Na szczeblu rządowym nastąpiło całkowite wstrzymanie prac nad przygotowywaniem kolejnych etapów reformy samorządowej i oznaczało likwidację stanowiska pełnomocnika rządu.

**2.3.** Podsumowanie tego pierwszego okresu (1989-1993) reformowania terytorialnej struktury państwa można ująć w najważniejszych punktach następująco:

<sup>7</sup> Zob. zwłaszcza J. Regulski, *Samorząd...*, s. 129 i n.; M. Kulesza, *Budowanie...*, s. 87. W ten plan wpiły się też niektóre poselskie inicjatywy ustawodawcze, czego przykładem był projekt ustawy o samorządzie powiatowym (druk nr 98 z 29 stycznia 1992 r.) nierozpatrzony do końca Sejmu I kadencji.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz. U. z 1993 r. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.).

1) w warstwie przeprowadzonych zmian normatywnych i zrealizowanych w rzeczywistości: a) wprowadzenie samorządowego ustroju gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (1990), b) powołanie specyficznego dla naszego modelu samorządu terytorialnego organu nadzorczo-kontrolnego – regionalnych izb obrachunkowych (1992), c) wdrożenie miejskiego programu pilotażowego (1993), 2) w warstwie studialno-projektowej: a) przeprowadzenie badań nad podziałem terytorialnym pozwalających przygotować jego warianty przy założeniu przywrócenia trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego Polski<sup>9</sup>, b) przygotowanie propozycji ustroju powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego.

3. W związku z zaprzestaniem na szczeblu rządowym prac reformatorskich w zakresie ustroju terytorialnego aktywność w tej sferze przejęły, przede wszystkim, niezależne instytucje – stowarzyszenia i fundacje, choć istotną rolę odgrywały też organizacje samorządowe zrzeszające miasta i gminy (Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich czy Unia Metropolii Polskich). Wśród tych pierwszych rolę wiodącą w wypracowywaniu nowych rozwiązań w powyższym zakresie zaczęły odgrywać dwie fundacje – *think tanki*: Instytut Spraw Publicznych (ISP) – założony w 1995 r., oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) – ufundowany w 1989 r. To w pierwszym z nich znalazł „zakotwiczenie” Program Reformy Administracji Publicznej (PRAP) gromadzący szerokie grono ekspertów, także będących politykami, stawiający sobie za cel przygotowanie spójnej i funkcjonalnej, a zarazem będącej wyrazem akceptacji podstawowych wartości i zasad państwa demokratycznego, koncepcji funkcjonowania polskiej administracji publicznej zarówno w układzie terytorialnym, jak i centralnym. Zespół ten powstał w 1994 r. w ramach Fundacji im. Stefana Batorego z Janem Rokitą jako dyrektorem programu i po kilku miesiącach działalności na mocy porozumienia między obu fundacjami z dniem 1 lipca 1995 r. przeniesiony został do ISP. Podstawowym jego zadaniem była realizacja projektów badawczych bezpośrednio mieszczących się w profilu programu. Już w 1994 r. rozpoczęły się prace nad kilkoma projektami, jak np. „Zadania i kompetencje powiatów” (będące w istocie kontynuacją prac prowadzonych przez pełnomocnika rządu do jesieni 1993 r.) koordynowanym przez Leona Kieresa czy „Ustrój największych miast polskich” koordynowanym przez Andrzeja Lubińskiego.

3.1. Jednak od samego początku działania programu było oczywiste dla jego członków i uczestników organizowanych przez program cyklicznych seminariów, że kluczowym problemem, a zarazem zadaniem badawczo-projektowym stojącym przed nim jest opracowanie kompleksowej (ustrojowo-zadaniowo-finansowo-majątkowej) koncepcji samorządu wojewódzkiego. Jak dotąd bowiem model tego samorządu nie był przedmiotem szerszego opracowania, a poselski projekt ustawy o samorządzie

<sup>9</sup> Najistotniejszą rolę w tym zakresie odegrał powołany przez pełnomocnika rządu zespół ds. podziału terytorialnego kierowany przez prof. Bohdaną Jałowiecką (podział powiatowy) i Elżbietę Wysocką (podział wojewódzki).

wojewódzkim (sygnowany przez posłów PSL) złożony do łaski marszałkowskiej w grudniu 1992 r.<sup>10</sup> i odrzucony w I czytaniu 23 stycznia 1993 r. w żaden sposób nie nawiązywał do zasad pomocniczości oraz decentralizacji, a wręcz wyrażał idee przeciwne, stanowił bowiem nieco zmodyfikowaną wersję dotychczasowego systemu rad narodowych<sup>11</sup>. Był tym samym całkowicie nieprzydatny w dalszych pracach projektowych.

**3.2.** Początkiem prac nad reformą wojewódzką było posiedzenie seminaryjne PRAP odbyte 9 października 1995 r., na którym autor niniejszego opracowania wygłosił referat „Podstawowe tezy dotyczące reformy wojewódzkiej Państwa”. Jego treścią było określenie warunków brzegowych sensowności tej reformy w kontekście dotychczasowych dokonań różnych podmiotów w tym zakresie, a w szczególności projektów ustaw – poselskiego, odrzuconego przez Sejm, i przygotowanego przez Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego (z 31 marca 1994 r.) oraz dokumentów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pracującej od jesieni 1993 r. Wśród wielu opracowań do niej skierowanych był też projekt fragmentu Konstytucji dotyczący samorządu terytorialnego i rządowej administracji w województwie przygotowany przez PRAP w grudniu 1994 r., a zatytułowany „Samorząd w Konstytucji RP”. Został on przyjęty przez tę komisję jako jeden z zasadniczych wariantów rozstrzygnięć projektu Konstytucji dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego i na jej posiedzeniu 18 października 1995 r. niewiele zmieniona wersja tego dokumentu stała się podstawą IX rozdziału projektu Konstytucji. To w tym opracowaniu łącznie zaprezentowane zostały: koncepcja powrotu do trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego i ustanowienia samorządu powiatowego, natomiast sprawą nieprzesądzoną był kształt ustrojowy samorządu województwa, właśnie ze względu na brak spójnej koncepcji sprawowania władzy publicznej na tym stopniu podziału, co znalazło swój wyraz w projekcie Konstytucji (a później w uchwalonym jej tekście). Z jednej strony, zgodnie z aprobowaną już powszechnie zasadą decentralizacji, winien funkcjonować samorząd województwa, z drugiej zaś, realizując równie niekwestionowaną zasadę unitarności (jednolitości) naszego państwa, ważną rolę ustrojową spełniać ma wojewoda jako przedstawiciel rządu w województwie. Jakże zatem winny być ustrojowe relacje między nimi, jak wyglądać powinien podział zadań, kompetencji, a także majątku między nimi? Na te i inne podstawowe pytania należało zatem odpowiedzieć.

**3.3.** Dlatego na początku 1996 r. stworzony został zespół, działający w ramach PRAP, który przygotował założenia, program i plan realizacji projektu badawczego „Ustrojowy model województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym” (dalej: Projekt)<sup>12</sup>. W jego skład weszło (w różnych rolach) kilkudziesięciu ekspertów reprezentujących wszystkie podstawowe dla badanej problematyki gałęzie nauki

<sup>10</sup> Druk sejmowy nr 668 z 18 grudnia 1992 r.

<sup>11</sup> Zob. stanowisko Rządu zaprezentowane na forum Sejmu 21 stycznia 1993 r. przez pełnomocnika rządu Michała Kuleszę, M. Kulesza, *Budowanie...*, s. 94 i n.

<sup>12</sup> Przedstawiane w tym artykule informacje o tym Projekcie oparte są na dokumentacji znajdującej się w archiwum ISP i autora artykułu.

(prawo, ekonomia i finanse, zagospodarowanie przestrzenne, geografia), przy czym koordynatorem całego Projektu został autor niniejszego opracowania (także koordynator zagadnień ustroju władz publicznych w województwie), zaś koordynatorami poszczególnych zakresów: Teresa Wysocka (problematyka przestrzenna i podziału terytorialnego), Józef Płoskonka (sfera zadań i kompetencji szczebla wojewódzkiego), Stanisław Prutis (kwestie cywilnoprawne, w tym majątkowe) oraz Zyta Gilowska, która koordynowała przygotowanie części finansowo-budżetowej na podstawie umowy ISP z IBnGR o współuczestnictwie tego ostatniego przy opracowywaniu problematyki tejże części. Po uzyskaniu wsparcia finansowego od Institute for Local Government and Public Service zespół rozpoczął intensywną aktywność w połowie 1996 r. z zobowiązaniem się do opracowania końcowego raportu do końca czerwca 1997 r. Zgodnie z przyjętą jego konstrukcją miał się on składać z dwóch części – pierwszej, zawierającej w formie opisowej założenia i przesłanki nowego modelu ustrojowego województwa, i drugiej – pełnego projektu ustawy wraz z uzasadnieniem.

4. Zasadniczym celem Projektu było sformułowanie całościowej wizji ustrojowej województwa, odpowiadającego pojęciu, powszechnie używanemu w nauce i publicystyce (także występującego w terminologii ustrojowej wielu krajów), regionu, funkcjonującego w ramach państwa demokratycznego, unitarnego i zdecentralizowanego. Wizja ta winna prowadzić do osiągnięcia kilku fundamentalnych celów: 1) uporządkowania i ostatecznego przesądzenia organizacji terytorialnej kraju poprzez zaproponowanie jego trójstopniowego zasadniczego podziału (gminy, powiaty i województwa), w którym zakłada się stworzenie dużych jednostek terytorialnych zdolnych do prowadzenia polityki regionalnej (duże województwa) oraz dokonania podziału na powiaty, także gdy chodzi o ich liczbę, zgodnie z obiektywnymi, przyjętymi wcześniej, sparymetryzowanymi kryteriami, 2) zwiększenia sterowalności państwa poprzez – z jednej strony – odciążenie władz centralnych w drodze odebrania im ogromnej liczby wykonywanych zadań i kompetencji, charakterystycznych dla państwa scentralizowanego, z drugiej zaś – przekazanie ich władzom wojewódzkim, samorządowym lub rządowym, które są zdolne racjonalnie je wykonywać, 3) znaczącą zmianę systemu finansów publicznych, w szczególności poprzez zmianę relacji między sumą budżetów komunalnych a budżetem państwa (na korzyść tych pierwszych), a tym samym zwiększenie udziału tych pierwszych w PKB, 4) wzmocnienie budowy instytucji społeczeństwa obywatelskiego poprzez poddanie wybieranych w wyborach powszechnych członków władz samorządowych kontroli mieszkańców z równoczesną ich aktywizacją w drodze stosowania instrumentów demokracji bezpośredniej, 5) przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego, zwłaszcza na poziomie samorządu regionalnego, do zasad i standardów Unii Europejskiej, co stanowiło równocześnie jeden z warunków skutecznej do niej akcesji.

**4.1.** Podstawową formą aktywności występującą w projekcie były przygotowywane na zlecenie jego koordynatora ekspertyzy dotyczące poszczególnych zagadnień w ramach ustalonych bloków tematycznych. W sumie opracowano ich ponad 30. Dotyczyły one kwestii ustrojowych, historycznych, przestrzennych, prawnomajątkowych i kompetencyjnych. Przygotowywali je najwybitniejsi eksperci z danego zakresu nauki, a także praktyki, bowiem w Projekcie bardzo mocno akcentowano konieczność przygotowania rozwiązań praktycznie przydatnych i skutecznych, czyli prowadzących do osiągnięcia założonego rezultatu. Wśród nich byli: 1) profesorowie o uznanym autorytecie w swych specjalnościach, by wymienić historyka – Józefa Borzyszkowskiego (UG), konstytucjonalistę – Mariana Kallasa (UMK), ekonomistów – Andrzeja Klasika (UE w Katowicach) i Leszka Kupca (UwB), czy geografkę, a zarazem specjalistkę od zarządzania – Grażynę Prawelską-Skrzypek (UJ), 2) wybitni praktycy – urzędnicy różnych struktur administracji publicznej, tacy jak: Piotr Łatała (burmistrz), Teresa Paradowska (praca i zatrudnienie), Mieczysław Miazga (polityka regionalna), Andrzej Sygut (edukacja), Marek Scelina i Anna Śleźnik (sprawy społeczne), Małgorzata Lis (ochrona zdrowia), Jerzy Koziński (geografia), Jan Polski (zagospodarowanie przestrzenne), Cezary Gogolewski (gospodarka przestrzenna), Wojciech Skalmowski (ochrona środowiska), 3) prawnicy – naukowcy i praktycy obsługujący, w szczególności, jednostki samorządu terytorialnego: Małgorzata Kożuch (UJ, region a UE i w ujęciu porównawczym), Stanisław Srocki (UwB – prezes RIO w Białymstoku, kwestie uwłaszczenia), mecenas – Piotr Zielonko (kultura, kultura fizyczna, sprawy obywatelskie) i Marcin Radwan-Röhrenschef (Policja). Oczywiście także sami koordynatorzy podejmowali się opracowania konkretnych zagadnień w ramach ich zainteresowań naukowych i sfery odpowiedzialności.

**4.2.** Odrębnie należy przedstawić drugą formę aktywności realizowaną w projekcie polegającą na poddawaniu proponowanych ujęć i rozwiązań poszczególnych zagadnień dyskusji w gronie konsultantów i recenzentów poszczególnych ekspertyz. Odbywało się to w drodze: 1) kilkudziesięciu spotkań w gronie zespołów eksperckich, 2) cyklicznych, w zasadzie comiesięcznych (razem ich było 9), otwartych interdyscyplinarnych seminariów umożliwiających przedyskutowanie w szerokim gronie kompetentnych uczestników kolejnych faz realizowanego Projektu. Do grona stałych współpracowników we wskazanych rolach należeli prawie wszyscy aktywni uczestnicy procesu reform ustroju terytorialnego naszego kraju, by wymienić najbardziej zaangażowanych: profesorów – Michała Kuleszę, Leona Kieresa, Piotra Buczkowskiego, Teresę Rabską, Grzegorza Gorzelaka, Zygmunta Niewiadomskiego, Cezarego Włodarczyka, Stanisława Owsiaka, a także łączących merytoryczną kompetencję z wykonywaniem funkcji publicznych – Jerzego Stępnia czy Jana Rokitę.

**4.3.** Bardzo ważnym segmentem Projektu, zaakcentowanym bardzo wyraźnie w jego założeniach, było uczynienie z niego forum szerokiej dyskusji społecznej, wyjaśniającej przyczyny, cele i podstawowe założenia ustrojowo-kompetencyjne reformy wojewódzkiej, tak by w rezultacie stworzyć sprzyjającą atmosferę wobec tej reformy. Dlatego w Projekcie przewidziano cały szereg różnego typu działań

realizujących powyższe cele. Pierwszą kategorię z tego cyklu przedsięwzięć propagujących reformę stanowiły duże konferencje regionalne pod hasłem „Nowe województwo – władze, obowiązki, pieniądze” zorganizowane przy współudziale regionalnych partnerów. Pierwsza z nich odbyła się w Białymstoku 19 listopada 1996 r. we współpracy z Wyższą Szkołą Administracji Publicznej w Białymstoku i Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej<sup>13</sup>. Jej uczestnikami, w liczbie blisko 100, byli przedstawiciele wszystkich zainteresowanych środowisk: 1) samorządowego: wójtowie, burmistrzowie, radni, urzędnicy gminni, 2) administracji państwowej, w tym rządowej: wojewodowie z trzech województw i pracownicy urzędów wojewódzkich, kierownicy i pracownicy urzędów rejonowych, reprezentanci wielu służb rządowych (Policji, Straży Pożarnej, inspekcji), prezesi RIO w Białymstoku i SKO z trzech województw, Delegatury NIK w Białymstoku, 3) naukowego skupionego wokół Filii UW w Białymstoku (UwB powstał w 1997 r.) i WSAP, 4) regionalnych i lokalnych stowarzyszeń. Konferencja miała swego patrona medialnego („Gazeta Wyborcza”), co spowodowało, że informacja o konferencji i jej główne tezy były szeroko komentowane w lokalnych mass-mediach (prasie, radiu i telewizji). Kolejna konferencja, której struktura, treść i uczestnicy zbliżone były do białostockiej, odbyła się w Krakowie w dniu 18 marca 1997 r., a jej współorganizatorem był Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, zaś patronem medialnym – „Dziennik Polski”<sup>14</sup>. Ostatnia z dużych regionalnych konferencji miała miejsce w Gdańsku 22 kwietnia 1997 r., zorganizowana została wspólnie z IBnGR i Zrzeszeniem Kaszubsko-Pomorskim, a opiekunem medialnym był „Dziennik Bałtycki”<sup>15</sup>.

**4.4.** Drugim przejawem działań propagujących ustrojową reformę wojewódzką było podjęcie współpracy z opiniotwórczymi dziennikami i czasopismami („Gazeta Wyborcza”, „Rzeczpospolita”, „Wspólnota”, „Samorządem Terytorialnym”), do których przygotowywane były różnorodne materiały prasowe, a odpowiedzialna za nie w ramach Projektu była znana dziennikarka Marzanna Doering.

**5.** Dla realizacji Projektu jednym z najważniejszych czynników zewnętrznych mających bezpośredni wpływ na przyjmowanie określonych rozwiązań ustrojowo-kompetencyjnych przyszłego województwa było uchwalenie 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji, w której samorządowi terytorialnemu poświęcone zostały dwa artykuły (15 i 16) w rozdziale I „Rzeczpospolita”, a zatem we fragmencie o fundamentalnym znaczeniu ustrojowym, oraz cały rozdział VII. O ile unormowanie dotyczące charakteru

<sup>13</sup> Wiodące referaty wygłosili: T. Wysocka, *Region jako siła rozwoju kraju*, M. Stec, *Podstawowe kwestie ustrojowe województwa (regionu)*, L. Kupiec, *Nowe województwo: ile i jakie*, P. Latała (burmistrz Czarnej Białostockiej), *Województwo (region) a interesy gminy jako podstawowego szczebla samorządu terytorialnego*.

<sup>14</sup> Wiodące referaty wygłosili: J. Rokita, *Dylematy ustrojowe reformy wojewódzkiej*, A. Klasik, *Województwo samorządowe: gra o rozwój regionalny*, G. Praweńska-Skrzypek, *Małopolska wspólnota interesów*.

<sup>15</sup> Wiodące referaty wygłosili: J. Rokita, *Misja samorządu terytorialnego*, Z. Gilowska, *Finanse regionu – zasady, dochody i cele gospodarcze*, J. Borzyszkowski, *Gdańsk i Pomorze a wizja Polski regionów*.

prawnego samorządu, pozycji ustrojowej, zakresu zadań, struktury wewnętrznej jego jednostek czy reguł finansowania w sposób jednoznaczny, precyzyjny i klarowny przesądziło jego miejsce w systemie władz publicznych RP<sup>16</sup>, co niewątpliwie było rezultatem dobrego przygotowania materiałów, z których korzystała Komisja Konstytucyjna (o czym wyżej była mowa), o tyle dwie kwestie immanentnie powiązane z samorządem terytorialnym, a dotyczące ustroju terytorialnego zostały w Konstytucji pozostawione bez wyraźnej odpowiedzi.

**5.1.** Pierwszą z nich jest zasadniczy podział terytorialny, nieprzesądzony w art. 15 ust. 2, w stosunku do którego sformułowano jedynie kryteria, jakie muszą zostać spełnione przy jego ustalaniu. A przecież wszystkie dotychczasowe polskie konstytucje jednoznacznie, a zarazem identycznie to zagadnienie regulowały, przyjmując trójstopniowy podział (art. 65 Konstytucji marcowej, art. 73 Konstytucji kwietniowej, art. 34 Konstytucji PRL zmieniony w 1975 r. w związku z likwidacją powiatów). Wobec braku uzgodnienia tego zagadnienia w Komisji Konstytucyjnej i niemożności uzyskania niezbędnej większości w Zgromadzeniu Narodowym dla definitywnego wskazania liczby stopni tego podziału (dwa lub trzy) rozstrzygnięcie w tej materii zdecydowano się przekazać zwykłemu ustawodawcy. Dla Projektu oznaczało to pełne otwarcie dla proponowania takiej koncepcji ustrojowej województwa, która będzie oparta na trójstopniowym podziale terytorialnym uwzględniającym gminy i powiaty, co w konsekwencji prowadziło do możliwości konstruowania stosunkowo „dużych” terytorialnie województw.

**5.2.** Konsekwencją tego niezdecydowania ustrojodawcy było dość enigmatyczne, a wręcz niejasno redakcyjnie sformułowane określenie kategorii samorządu terytorialnego możliwych do ustanowienia (art. 164 ust. 2)<sup>17</sup>. Wprowadzona w nim alternatywa, czytana literalnie, oznacza, że może istnieć jeden rodzaj samorządu regionalnego (obok samorządu gminnego) albo że mogą zostać stworzone (obok gminnego) dwie kategorie samorządu, z których jeden ma charakter lokalny, a drugi – regionalny. Ponieważ z punktu widzenia realizacji Projektu zupełnie wystarczające do formułowania finalnych wniosków było umocowanie ustawodawcy do zadecydowania o utworzeniu zarówno województw, jak i powiatów, zespół przygotowujący go przystąpił do opracowywania projektu ustawy nazwanej „o samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w województwie”. Takie ujęcie było wynikiem przekonania autorów, że obie kategorie administracji (rządowa i samorządowa) winny się znaleźć w jednym akcie ustawodawczym jako przejawy jednej administracji publicznej. W konsekwencji konstrukcja tego aktu przewidywała układ trzech dużych działów („Przepisy ogólne”, „Samorząd wojewódzki”, „Administracja rządowa w województwie”) poprzedzonych preambułą.

<sup>16</sup> Zob. m.in. A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 881; P. Tuleja i P. Naleziński, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 73-77 oraz 493-522.

<sup>17</sup> Por. A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*, s. 889 i n.; P. Naleziński, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 498 i n.

6. Pierwsza wersja projektu ustawy, na razie obejmująca jedynie część ogólną i samorząd wojewódzki, powstała 4 kwietnia 1997 r., natomiast tekst całej ustawy w pierwszej wersji datowany jest na 5 maja 1997 r. Poddany on został recenzjom zewnętrznym m.in. P. Buczkowskiego, G. Gorzelaka, L. Kieresa, J. Stępnia, a także stał się przedmiotem kilku posiedzeń seminaryjnych, z których najważniejsze miało miejsce 12 maja 1997 r. Jego konkluzje wraz z opiniami recenzentów doprowadziły do przygotowania finalnej (dla Projektu) wersji ustawy z 10 czerwca 1997 r. Została ona wraz z pozostałymi częściami raportu końcowego, a zatem z analizą założeń i przesłanek (przestrzennych, historyczno-kulturowych i ekonomicznych) nowego modelu ustrojowego województwa, uzasadnieniem projektu ustawy oraz założeniami wybranych piętnastu najważniejszych ustaw szczególnych wymagających nowelizacji w związku przyjęciem tej ustawy, zaprezentowana na konferencji podsumowującej Projekt w Warszawie 17 czerwca 1997 r. Wydany przez ISP Raport końcowy, w związku z gotowością jego opublikowania na łamach „Samorządu Terytorialnego”, został, zwłaszcza jeśli chodzi o tekst projektu ustawy, poddany kolejnemu doprecyzowaniu i w rezultacie został zamieszczony w nr 7-8/1997. W ten sposób, jak pisze dyrektor PRAP Jan Rokita w słowie wstępnym, Raport został oddany „do dyspozycji uczonym, parlamentarzystom, przedstawicielom administracji i całej opinii publicznej – wszystkim tym, którym bliskie są sprawy państwa i jego ustroju”<sup>18</sup>.

6.1. W kontekście przedstawionych wyżej przesłanek i celów reformy wojewódzkiej, a także konstytucyjnych zasad dotyczących ustroju terytorialnego, czytelne stały się podstawowe założenia ustroju województwa zawarte w projekcie ustawy. Oparte one zostały – po pierwsze – na zasadzie decentralizacji, przesądzonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji i powszechnie obowiązującej w państwach UE. Wyraziła się ona w stworzeniu na poziomie dużego terytorialnie województwa (w raporcie końcowym mowa jest o 12-14 województwach) „pełnowymiarowego”, czyli mocnego kompetencyjnie, wyposażonego w odpowiednie źródła dochodów, niezależnego i samodzielnego prawnie, finansowo, majątkowo, organizacyjnie, z gwarancją ochrony sądowej jego samodzielności, o demokratycznej legitymacji, bo wybieranego w wyborach powszechnych, samorządu województwa. Misją tego samorządu jest rozwój cywilizacyjny i gospodarczy regionu, co przekłada się na formułowanie strategii wszechstronnego i zrównoważonego jego rozwoju i prowadzenie na jej podstawie polityki regionalnej w sferze rozwoju ekonomicznego, usług publicznych „wyższego rzędu”, kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska naturalnego. Do realizacji jego zadań stworzona zostanie odrębna administracja w postaci urzędu marszałkowskiego podporządkowana marszałkowi województwa. Po drugie – na zasadzie unitarności (jednolitości), przewidzianej w art. 3 Konstytucji, charakterystycznej dla państw, w których ani względy historyczne, ani etniczne, kulturowe czy geograficzne nie uzasadniają wprowadzenia takiego ustroju terytorialnego, którego fundamentem jest

<sup>18</sup> Zob. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 7-8, s. 3.

głębokie zróżnicowanie, z punktu widzenia wskazanych kryteriów, poszczególnych fragmentów terytorium państwa, przejawiającej się, przede wszystkim, w ustanowieniu mocnego ustrojowo i kompetencyjnie przedstawiciela rządu w województwie – wojewody. Stoi on na czele całej zespolonej administracji rządowej w województwie (administracja niezespolona, określana też mianem specjalnej, ma charakter wyjątkowy), będąc zwierzchnikiem szefów wojewódzkich służb, inspekcji i straży<sup>19</sup>, a wykonującym swoje funkcje przy pomocy podlegającego mu urzędu wojewódzkiego. Równocześnie wojewoda jest organem nadzoru nad samorządem terytorialnym w zakresie niezastrzeżonym dla regionalnych izb obrachunkowych.

**6.2.** Zupełnie nowe podejście zostało zaproponowane, gdy chodzi o kryteria podziału zadań i kompetencji między samorząd terytorialny i administrację rządową<sup>20</sup>. Najważniejsze z nich odwołuje się do sposobów (metod) działania administracji, które dają się ująć w trzy zasadnicze kategorie. Pierwsza z nich to klasyczna administracja orzecznicza posługująca się metodą władczą, której najczęstszym i najbardziej charakterystycznym przejawem jest wydawanie decyzji administracyjnych. Druga, nazywana administracją świadcząą, polega na zapewnieniu adresatom świadczeń – mieszkańcom, przedsiębiorcom, wykonywania usług materialnych i niematerialnych, wynikających z przyjętego poziomu rozwoju cywilizacyjnego wyrażającego się w obowiązującym ustawodawstwie (usługi komunalne, w tym m.in.: dostawa mediów, edukacja, ochrona zdrowia, komunikacja, pomoc społeczna). Trzecia z kolei metoda działania administracji, najnowsza i posługująca się dotąd niestosowanymi przez administrację instrumentami, przede wszystkim, natury niewładczej, jakimi są umowy i porozumienia, służy realizacji zadań w szeroko pojętej sferze rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego zarówno lokalnego, jak i regionalnego. Z uwagi na zasięg stosowania i naturę stosowanych instrumentów zadania realizowane przy pomocy metod należących do drugiej i trzeciej kategorii sposobów działania administracji przyporządkowane winny być w całości samorządowi terytorialnemu, który właśnie za te sfery ponosi pełną odpowiedzialność. Natomiast zadania, przy wykonywaniu których organy administracji posługują się klasyczną metodą władczą, mogą być wykonywane zarówno przez organy samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej, przy czym kryterium przydzielania ich jednej lub drugiej strukturze administracji zależy od tego, jaki jest stopień związania organu administracji przy wydawaniu decyzji i jak daleko idące (dolegliwe) mogą być środki przymusu stosowane w sytuacji niezastosowania się adresata do treści decyzji. Prawdopodobnie jest dość jasna – im stopień związania jest większy (czyli zakres uznania administracyjnego organu jest mniejszy), a środki przymusu

<sup>19</sup> Szerzej na temat administracji zespolonej zob. *ibidem*, s. 28 i n.; M. Stec, *Służby inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 18 i n.; J. Dobkowski, *Pozycja ustrojowa służb, inspekcji i straży*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 223 i n.

<sup>20</sup> Zob. M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 3 i n.

administracyjnego słabsze, to zadanie takie winno należeć do właściwości samorządu terytorialnego, co zwłaszcza dotyczy zadań wykonywanych w skali masowej przez organy samorządu lokalnego (np. prowadzenie akt stanu cywilnego, wydawanie dokumentów komunikacyjnych, dowodów osobistych). Zaś zadania wymagające przy ich realizacji zastosowania istotnej dozy uznania administracyjnego lub wykorzystania daleko idących środków przymusu – to domena organów administracji rządowej.

**6.3.** Trzecia płaszczyzna (pozaustrojowa i zadaniowo-kompetencyjna), na której w Raporcie końcowym zaproponowano konkretne rozwiązania – to organizacja terytorialna kraju, czyli podział na województwa, których wprowadzie nie „narysowano” na mapie, jednak wskazano, na podstawie bardzo szczegółowych badań nad najważniejszymi faktorem (potencjałem ludzkim, instytucjonalnym, gospodarczym, intelektualnym) decydującymi o zaistnieniu „masy krytycznej” niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania, zwłaszcza samorządu województwa i realizowania nałożonych nań zadań<sup>21</sup>. Wyniki tych badań pozwalały na stwierdzenie, że optymalną liczbą województw jest dwanaście (tyle było wówczas aglomeracji miejskich spełniających przyjęte parametry miasta wojewódzkiego), jednak w Raporcie dopuszczono możliwość powstania jeszcze dwóch województw przy spełnieniu dodatkowych warunków, jak wyrażenie zgody na połączenie w jednym województwie dwóch dużych ośrodków miejskich (co zostało dokonane, jak wiadomo, w odniesieniu do obecnych województw lubuskiego i kujawsko-pomorskiego).

**7.** Zakończenie Projektu, zwieńczone publikacją Raportu końcowego w „Samorządzie Terytorialnym”, nie oznaczało jednak zakończenia prac zespołu koordynacyjnego, bowiem zarówno w kampanii wyborczej, jak i bezpośrednio po wyborach do parlamentu na jesieni 1997 r. bardzo znaczne zainteresowanie rezultatami Projektu okazywały środowiska polityczne, które uzyskały większość w Sejmie. Dlatego po ukonstytuowaniu rządu Jerzego Buzka bardzo szybko doszło do bezpośrednich kontaktów premiera, ministrów i parlamentarzystów z członkami zespołu koordynacyjnego. Dla dalszych losów Raportu końcowego, a zwłaszcza projektu ustawy, fundamentalnego znaczenia nabrało spotkanie 29 listopada, w którym na zaproszenie premiera uczestniczyli poseł Jan Rokita, Michał Kulesza i autor niniejszego opracowania. Podczas kilkugodzinnej rozmowy goście premiera przedstawili koncepcję nowego ustroju województwa, jego zasadnicze cechy i instytucje, czyli zrelacjonowali treść Raportu końcowego, a następnie wskazali, jakie warunki winny być spełnione, by koncepcja ta mogła zostać zrealizowana. Omawiano: 1) zakres niezbędnego ustawodawstwa, które należy uchwalić z chwilą przyjęcia ustawy ustrojowej (było oczywiste, że takimi będą na pewno ustawy: o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego, o podziale kompetencji, o samorządzie powiatowym), 2) sposób implementacji nowej terytorialnej struktury ustrojowej naszego państwa, co oznaczało konieczność opracowania zupełnie nowej, nigdy dotąd niezastosowanej,

<sup>21</sup> Zob. Z. Gilowska (et al.), *Model ustrojowy...*, s. 51 i n.

ścieżki wdrażania tak gigantycznej reformy, którą należało zawrzeć w specjalnej ustawie wprowadzającej ją w życie, 3) perspektywę czasową prac legislacyjnych, a po ich zakończeniu perspektywę terminu wyborów do organów uchwałodawczych województwa oraz powiatu, i, w konsekwencji, datę wejścia reformy w życie; uznano, że optymalnym, a zarazem możliwie najwcześniejszym tym momentem jest 1 stycznia 1999 r., a to oznaczało zakończenie podstawowych prac legislacyjnych w parlamencie przed wakacjami sejmowymi, a przeprowadzenie wyborów na jesieni 1998 r., 4) konieczność przygotowania i przeprowadzenia zakrojonej na szeroką skalę, adresowanej do całego społeczeństwa, a zwłaszcza środowisk najbardziej zainteresowanych, np. pracowników administracji, akcji informacyjno-wyjaśniającej, 5) uwarunkowania polityczne, które należy uwzględnić w całym procesie legislacyjnym obejmującym tak etap rządowy, jak i parlamentarny.

**7.1.** Spotkanie zakończyło się zaakceptowaniem przez premiera zaproponowanego przez zespół modelu ustrojowego województwa, przy czym uczestnicy dyskusji zgodzili się, że będzie on ukształtowany w dwóch ustawach (osobno o samorządzie województwa i osobno o administracji rządowej w województwie), oraz kierunkowych ustaleń w pozostałych omówionych sferach zagadnień, a także oświadczeniem uczestników o gotowości do aktywnego włączenia się w proces tworzenia i wdrażania reformy, co w niedługim czasie „zaowocowało” powołaniem M. Kuleszy na stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej w randze sekretarza stanu w KPRM, M. Steca jako szefa doradców Ministra SWiA ds. reformy, J. Płoskonki na stanowisko wiceministra w randze podsekretarza stanu w MSWiA odpowiedzialnego za wdrożenie reformy (na wiosnę 1998 r.), a J. Rokitę wybrano na przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowych projektów ustaw o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej oraz do rozpatrzenia innych projektów ustaw związanych z wdrażaniem reformy administracji publicznej.

**7.2.** Niewiele dłużej niż miesiąc trwały prace nad przeredagowaniem projektu ustawy przygotowanej w Projekcie i podzieleniem jej na dwie ustawy. Po dyskusji w Radzie Ministrów zostały one przyjęte w połowie stycznia 1998 r. i jako projekty rządowe wpłynęły do łaski marszałkowskiej 27 stycznia tegoż roku. Dalszy ciąg prac legislacyjnych w parlamencie i rządzie opracowującym akty wykonawcze można prześledzić na stronach internetowych właściwych organów i urzędów, w ich zarchiwizowanej dokumentacji, a także w massmedialnych publikacjach.

