

Halina Rozpondek

Efekty wprowadzenia reformy administracyjnej państwa na przykładzie miasta Częstochowy (1990 – 2000)

I. Wstęp

Prace nad kompletną reformą administracyjną kraju, rozpoczęte na początku lat 90., zakończono w 1998 r. wprowadzając w życie ustawy o samorządzie powiatowym, wojewódzkim i administracji rządowej w województwie¹ oraz o zasadniczym, trójstopniowym podziale terytorialnym państwa².

Reforma weszła w życie w dniu 1 stycznia 1999 r. Jej głównym celem była decentralizacja terytorialna państwa i administracji publicznej w zakresie dostępności do usług publicznych dla mieszkańców naszego kraju.

Ten nowy rodzaj ustroju państwa nie byłby możliwy, gdyby nie zbudowano fundamentu pod reaktywowanie samorządu terytorialnego, będącym de facto przywróceniem ustroju demokratycznego w naszym kraju. Samorząd terytorialny wprowadzono historyczną ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³, która weszła w życie 27 maja 1990 r. wraz z pierwszymi po II wojnie światowej, w pełni demokratycznymi wyborami do rad gminnych. Powrócono do polskich tradycji samorządowych okresu międzywojennego. Rozpoczęto długotrwały proces wprowadzania w miastach, w gminach miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich samorządności lokalnej. Ukształtowany w 1990 r. samorząd terytorialny był jednostopniowy, wprowadzony tylko w gminach. Gmina stała się podstawową jednostką samorządu terytorialnego.

Młode samorządy gminne z ogromnym zapalem przystąpiły do realizacji swych uprawnień i możliwości. Stały się jednak przed bardzo trudnymi problemami pozostałymi w spadku po poprzedniej epoce. Zaniedbania w różnych dziedzinach życia lokalnego były spore. Przed radami stała konieczność szerokiej konsultacji społecznej w celu zidentyfikowania potrzeb i zagrożeń, tworzenia programów gospodarczych i określania strate-

¹ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, wojewódzkim i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 99, poz. 631).

² Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 96, poz. 603; sprostowanie Dz.U. 104, poz. 603).

³ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1996, poz. 74 z późn. zm.).

gicznych celów i kierunków rozwoju. Dzięki determinacji władz gminnych i szerokiej współpracy z mieszkańcami udało się w zdecydowanej większości gmin i miast wprowadzić nową jakość życia lokalnego z autentycznym rozwojem gospodarczym i społecznym i mimo ciągle niewystarczających finansów gminnych — stałym inwestowaniem zarówno w infrastrukturę techniczną jak i w edukację, służbę zdrowia, kulturę, sport i inne.

Miasto Częstochowa i jego samorząd jest żywym przykładem wprowadzania i umacniania samorządności w różnych aspektach życia gospodarczego i społecznego w latach 1990 – 1998.

Znaczący rozwój miasta w wielu dziedzinach, wypracowanie silnej pozycji w Europie i na świecie, intensywna promocja miasta uwieńczona została nagrodami Rady Europy: Flagą, Tablicą i Prix de l'Europe. Podobnymi sukcesami, choć może nie tak spektakularnymi jak Częstochowa, może poszczycić się większość samorządów miejskich i wiejskich.

Konsekwentnie i sprawnie przeprowadzona reforma samorządowa była pierwszym zdecydowanym krokiem ku decentralizacji państwa. Sprawdziła się opinia, że wspólnoty samorządowe zdecydowanie lepiej i skuteczniej działały na swoich terenach, kształtowały rozwój lokalny i prowadziły mądrą, skierowaną na potrzeby mieszkańców, gospodarkę finansową i usługową.

W krótkim czasie po zaistnieniu samorządu w gminach rozpoczęto przygotowania do dalszej decentralizacji kraju, głównie z myślą o wprowadzeniu powiatów, jako kolejnego szczebla samorządności lokalnej.

II. Od stolicy województwa do powiatu grodzkiego

1. Powołanie województwa częstochowskiego

W 1975 r. Częstochowa, w wyniku przeprowadzonej wówczas reformie administracyjnej otrzymała status miasta wojewódzkiego⁴. Była największym miastem spośród tych, które uzyskały tę rangę. Zanim region częstochowski uzyskał samodzielność, znajdował się — podobnie jak teraz — w strukturze województwa katowickiego. Więzy historyczne i kulturalne z tym województwem były bardzo słabe, a jego działalność skoncentrowana na problemach Śląska marginalizowała potrzeby i nie sprzyjała rozwojowi regionu. Dopiero usamodzielnienie województwa częstochowskiego stworzyło właściwe warunki do jego dynamicznego rozwoju, co rzeczywiście miało miejsce. Województwo częstochowskie powstało na peryferiach trzech „starych województw”: kieleckiego, katowickiego, łódzkiego i opolskiego. Obawiano się, czy nastąpi integracja tak zróżnicowanych kulturowo i geograficznie terenów. Jednakże w wyniku ponad dwudziestoletniego współistnienia, i co ważne, sprawnie funkcjonującej administracji, większość mieszkańców regionu identyfikowała się ze swoim województwem i jego stolicą. Okres ten przyniósł niepodważalne korzyści mieszkańcom całego regionu. Staliśmy się znaczącym ośrodkiem gospodarczym, badawczym, naukowym i kulturalnym dając zarazem szansę rozwoju i pracy tysiącom ludzi.

⁴ Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 16, poz. 91).

2. Działalność samorządu częstochowskiego

Upodmiotowienie gmin poprzez wprowadzenie samorządności w 1990 r. było z pewnością dodatkowym impulsem dla rozwoju ich samych, a także całego regionu. Samorządność i status stolicy województwa to było połączenie dające szansę intensywnego rozwoju w wielu dziedzinach.

Częstochowa stała się jednym z największych i najprężniejszych miast w Polsce i liczącym się w stosunkach międzynarodowych ośrodkiem zdolnym do samodzielnej realizacji zadań stawianych przez państwo, jak też zaspokajania potrzeb miejscowej społeczności. W omawianym okresie dynamicznie rozwinał się sektor prywatnej przedsiębiorczości, zwłaszcza w handlu i turystyce, a także w rzemiośle, budownictwie. Ilość podmiotów gospodarczych w Częstochowie dwukrotnie przekroczył średnią istniejącą w ośrodkach o podobnej wielkości.⁵ Stała się także ważnym ośrodkiem akademickim; obok Politechniki Częstochowskiej i Wyższej Szkoły Pedagogicznej działa tu jeszcze 5 wyższych uczelni. Ten fakt skłonił środowisko akademickie, przedstawiciele parlamentu RP, administracji samorządowej do starań o powołanie Uniwersytetu Częstochowskiego.

Należy tu także wspomnieć o roli Sanktuarium Jasnogórskiego, miejsca kultu maryjnego, jednym z pięciu najbardziej uczęszczanych w świecie centrów kultowych, nie mającym odpowiednika na terytorium Polski. Pełni także funkcję stolicy archidiecezji i metropolii; jest stolicą duchową Polski.

Jako jedno z największych 46 miast polskich Częstochowa przystąpiła do tzw. Programu Pilotażowego Reformy Administracji Publicznej⁶. Był to krok w kierunku dalszej reformy państwa torujący drogę samorządowi powiatowemu, w tym powiatom grodzkim. Program ten został niejako wymuszony przez miasta o dużym potencjale gospodarczym i społecznym. Wąski zakres spraw lokalnych wynikający z ustawy o samorządzie terytorialnym sprawiał, że duże miasta „dusiły się” w zbyt ciasnym gorsecie ustawy samorządowej. Władze dużych miast chciały być od początku pełnoprawnymi gospodarzami na swoim terenie. Ponosząc bowiem pełną odpowiedzialność polityczną za to, co się działo na ich terenie, pragnęły także zwiększenia zakresu kompetencji w stopniu takim, który umożliwiałby spełnienie oczekiwań mieszkańców.

Taką szansę zwiększenia autonomii dużym aglomeracjom miejskim dawał program pilotażowy. Zakładał on przejęcie kolejnych zadań dotychczas przypisanych wyłącznie administracji rządowej. Dotyczyły one spraw z zakresu ochrony zdrowia, oświaty, pomocy społecznej, kultury oraz gospodarki komunalnej.

Częstochowa przystąpiła do pilotażu w grudniu 1993 r. Wcześniej, bo od 1 stycznia 1992 r. władze miasta przejęły odpowiedzialność za prowadzenie szkół podstawowych. Ówczesnie działającemu samorządowi bardzo zależało na tym, aby potrzeby społeczności lokalnej były zaspokajane w jak największym stopniu i aby jak najwięcej kompetencji i usług skupić w jednym miejscu — w urzędzie miasta. Dzięki programowi pilotażowemu miasto stało się organem prowadzącym dla wielu instytucji kultury, oświaty, zdrowia, przejęło ponadto wiele zadań z zakresu komunikacji, kultury, geodezji i urbanistyki.

⁵ Dane z Urzędu Miasta — 1998 r.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu administracji ogólnej i specjalnej, jakie mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mie-niem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazywania (Dz.U. 65, poz. 309 z późn. zm.).

W 1995 r. program pilotażowy przestał spełniać swoją rolę. Zachodziła konieczność zastąpienia go kompleksową ustawą regulującą szczególnie sporne kwestie finansowe, a także prawne. Ponadto determinację w dalszym przejmowaniu i wykonywaniu na swoim terenie zadań z zakresu administracji rządowej wykazywali zarówno prezydenci wielkich miast, jak i zwolennicy reformy decentralizacyjnej. Dzięki temu opracowano i wdrożono w życie od 1996 r. ustawę zwaną popularnie ustawą miejską⁷.

Do realizacji ustawy o wielkich miastach przystąpiło 46 miast, wcześniej wykonujących program pilotażowy, w tym Częstochowa. Zgodnie z nowymi uregulowaniami mienie służące wykonywaniu zadań własnych komunalizowane było z mocy prawa, a nie jak to było w programie pilotażowym — na wniosek samorządów. Nastąpiła również zmiana zasad finansowania zadań, przejętych jako własne. Dotacje celowe zostały zastąpione zwiększeniem dochodów własnych gmin.

Miasto Częstochowa, w wyniku działania ustawy, przejęło między innymi szkolnictwo średnie (w tym 17 liceów i 22 technika), dwa zespoły opieki zdrowotnej (w tym dwa szpitale i ponad trzydzieści przychodni), cztery duże instytucje kultury (filharmonia, muzeum, teatr, galeria sztuki), państwowy zasób geodezyjno-kartograficzny, zadania z zakresu nadzoru budowlanego i ochrony zabytków oraz utrzymanie dróg krajowych i wojewódzkich.

Samorząd częstochowski stał się, podobnie jak samorządy innych wielkich miast, autentycznym gospodarzem na swoim terenie mając w swym władaniu większość spraw z zakresu usług publicznych dla mieszkańców.

Bolączką były jedynie finanse samorządowe — nieuregulowane zresztą do dzisiaj.

Ustawa miejska i towarzyszące jej miejskie strefy usług publicznych były kolejnym etapem wprowadzania reformy administracyjnej kraju, a ściślej systemu powiatowego. Z pewnością 46 miast, które realizowały zapisy ustawy z 24 listopada 1995 r. stały się wówczas nieformalnymi powiatami grodzkimi, natomiast te, które tworzyły miejskie strefy usług publicznych (nowosądeckie) były zaczątkiem powiatów ziemskich.

3. Wprowadzenie reformy administracyjnej w 1998 r.

Reszty dokonała reforma administracyjna kraju, którą ustawowo usankcjonowano w 1998 r. Ostatecznie ustalono nowy trójszczeblowy podział administracyjny kraju powołując 16 województw samorządowo-rządowych, 308 powiatów ziemskich, 65 grodzkich i około 2500 gmin⁸.

Zasadnicze cele reformy zostały określone jako:

- zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym (powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim),
- tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym i regionalnym⁹.

Cele reformy mogły zostać osiągnięte tylko poprzez zasadniczą zmianę organizacji terenowej administracji publicznej. Konieczne stało uzupełnienie lokalnej władzy publicz-

⁷ Ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. 141, poz. 692 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu ..., zob. przyp. 2.

⁹ Informacja Rządu o stanie realizacji reformy samorządu terytorialnego i administracji, czerwiec 1999.

nej o struktury nowo utworzonych województw i powiatów. Wiązało się to oczywiście z likwidacją dotychczasowych 49 województw i powołaniem nowych 16 województw samorządowo-rządowych¹⁰, które miały spełniać dwie zasadnicze funkcje: rozwojową — polegającą na przygotowaniu i wykonaniu strategii rozwoju regionalnego i usługową — czyli zapewnieniu mieszkańcom wysoko wyspecjalizowanych usług publicznych. Ważne było też kryterium zdolności nawiązywania partnerskiej współpracy z samorządami europejskimi.

Wprowadzenie reformy (nowego podziału województw) poprzedzone było licznymi protestami miast, które traciły status województwa (33). Trudno się dziwić — reforma zakładała radykalne rozwiązania, bez etapu przejściowego, a dla dobrze rozwijających się dotychczas miast wojewódzkich była obawą przed przyszłością. W gronie miast-stolic województw do likwidacji była także Częstochowa. Wywołało to zrozumiały niepokój we wszystkich liczących się środowiskach miejskich — biznesu, akademickich, kościelnych i samorządowych. Przekazano szereg protestów i wniosków do najwyższych władz państwowych i parlamentarnych przedstawiając merytoryczne i konkretne uzasadnienia przemawiające za pozostawieniem województwa częstochowskiego w strukturach podziału administracyjnego kraju. W pierwszym okresie były to sugestie, aby zachować nasz region w ramach podziału na 25 województw opierając się (i popierając) opracowanie „Podział administracyjny Polski na mezoregiony wojewódzkie”¹¹, w świetle którego Częstochowa jako siedziba województwa uznana została za 17-ty w kraju potencjalny ośrodek wojewódzki. Rada Miasta Częstochowy podjęła w tej sprawie stosowną uchwałę¹². Politechnika Częstochowska zorganizowała konferencję nt. „Województwo częstochowskie w nowym podziale administracyjnym kraju” z udziałem szerokiej rzeszy przedstawicieli społeczeństwa ziemi częstochowskiej, jak i przedstawicieli samorządów ziemi radomszczańskiej, wierszowskiej i wieluńskiej. Przyjęto stanowisko w sprawie utrzymania województwa częstochowskiego, które przekazano najwyższym władzom państwowym. Jednakże, w wyniku całkowitego wyeliminowania przez twórców reformy koncepcji 25 województw, opracowano wspólnie z parlamentarzystami, samorządami i środowiskami gospodarczymi Kielc, Radomia i Sandomierza koncepcję województwa staropolskiego. Wkrótce z tego pomysłu wycofał się Radom.

W Częstochowie natomiast rozpoczęto akcję zbierania podpisów, zainicjowaną przez Prezydenta Miasta, pod obywatelskim projektem ustawy wprowadzającej 14 województw, w tym województwo staropolskie — z Częstochową jako jego stolicą. Na konieczne 100 000 podpisów zebrano, niestety, tylko ok. 40 tysięcy.

Fakt ten nie zniechęcił jednak zwolenników województwa staropolskiego i działania kontynuowano nadal. Prowadzono rozmowy z Premierem RP, Marszałkami Sejmu i Senatu, przewodniczącymi klubów parlamentarnych, a także z Prezydentem RP (Kielce, czerwiec 1998) przedstawiając argumenty ważące za realnością takich więzi zarówno w aspekcie gospodarczym, społecznym, jak i historycznym. W lipcu 1998 r. podpisano we Włoszczowej ważne porozumienie — przez przedstawicieli władz samorządowych, parlamentarzystów i środowisk gospodarczych Kielc, Częstochowy i Sandomierza — w sprawie

¹⁰ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ..., zob. przyp. 1.

¹¹ Podział administracyjny kraju na mezoregiony wojewódzkie, Toruń 1994.

¹² Uchwała Rady Miasta Częstochowy z 12 stycznia 1998 r. w sprawie utrzymania województwa częstochowskiego i miasta Częstochowy jako siedziby województwa.

utworzenia województwa staropolskiego, którego stolicą ma być Częstochowa, a siedzibą sejmiku — Kielce. Także te ustalenia przekazano najwyższym władzom państwowym.

Te pokojowe i dyplomatyczne działania nie przyniosły jednak zamierzonego efektu i 24 lipca Sejm przyjął ostatecznie ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju, w wyniku którego po 23 latach istnienia, zniknęło z mapy administracyjnej kraju województwo częstochowskie a wprowadzono odrębne województwo świętokrzyskie¹³. Częstochowa i region znalazły się w województwie śląskim.

Te intensywne zabiegi o utrzymanie tożsamości regionu częstochowskiego związane były przede wszystkim z przeszłymi doświadczeniami istnienia w ramach struktur administracyjnych województwa katowickiego. Ziemia Częstochowska leżąca na jego obrzeżach stała się zapomnianą prowincją, rozwijającą znacznie wolniej niż pozostała część województwa. Nie wypracowano też żadnych więzi społecznych i kulturowych jednoczących mieszkańców Śląska i Częstochowy. Obawiano się, że sytuacja taka powtórzy się w ramach nowego podziału kraju.

4. Powiat grodzki

W 1999 r. przed administracją publiczną stanął ogrom zadań, które samorząd terytorialny, niezależnie od jego szczebla, musiał zrealizować. Weszły w życie cztery ważne reformy obejmujące administrację, finanse publiczne, edukację i służbę zdrowia. Prawidłowe ich wdrożenie decydowało o poziomie i jakości życia mieszkańców.

1 stycznia 1999 r. Częstochowa stała się powiatem grodzkim¹⁴ w województwie śląskim. Kompetencje i zadania takich miast są, można to tak określić, podwójne — obok ustawy o samorządzie gminnym¹⁵ wykonują także zadania powiatowe¹⁶. Status taki otrzymały miasta liczące ponad 100 000 mieszkańców oraz te, które utraciły status miasta wojewódzkiego. Samorządy tych miast miały możliwość wyboru: gmina, czy powiat grodzki? O ile dla 46 miast działających dotychczas na podstawie „ustawy miejskiej”¹⁷ była to kontynuacja wykonywanych już zadań, to dla pozostałych 17 mniejszych miast był to z pewnością trudny wybór i nowe wyzwanie. Jednakże tylko 3 miasta, będące wcześniej siedzibą województwa, zrezygnowały ze statusu miast wydzielonych (Piła, Ciechanów, Sieradz), a 8 innym, nie spełniającym tych dwóch kryteriów, Rada Ministrów, na wniosek Rad Miejskich, nadała prawa powiatu¹⁸. W sumie jest w Polsce obecnie 65 miast na prawach powiatu, a 46 z nich praktycznie już zadania powiatowe wykonywało w ramach działania tzw. ustawy miejskiej. Z pewnością łatwiej było tym miastom sprostać nowym wyzwaniom w administrowaniu miastem i powiatem jednocześnie. Wśród tych miast była także Częstochowa.

Uprawnienia i obowiązki powiatowe w miastach wydzielonych, w myśl ustawy, zostały przejęte przez już istniejące instytucje miejskie: radę miejską, zarząd miasta, prezydenta oraz urząd miasta.

¹³ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu ..., zob. przyp. 2.

¹⁴ Inne określenia: miasto na prawach powiatu, miasto wydzielone z powiatu.

¹⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1996 nr 13, poz. 74 z późn. zm.). Tytuł ustawy w brzmieniu ustalonym przez art. 10 pkt. 1 ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. 162, poz. 1126).

¹⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. (Dz.U. 91, poz. 578).

¹⁷ Ustawa z 25 listopada o zmianie zakresu ..., zob. przyp. 7.

¹⁸ M. Kulesza, *Reforma po roku*, „Wspólnota. Tygodnik samorządu terytorialnego” 2000, nr 9, s. 3.

Częstochowa realizowała, na mocy ustawy miejskiej, zadania ponadgminne, więc nie było problemów z wdrożeniem zapisów ustawy powiatowej¹⁹. Dostosowano regulamin organizacyjny, a także kompetencje poszczególnych wydziałów z uwzględnieniem nowych zadań, powołano rzecznika ochrony interesu konsumentów. Ponadto zawarto stosowne porozumienia, wynikające z ustawy, ze starostą powiatu częstochowskiego ziemskiego w sprawie powiatowych służb, inspekcji i straży.

Więcej problemów było z wdrożeniem dwóch innych reform, które także weszły w życie od 1999 r., obejmujące służbę zdrowia i edukację. Koniecznością stała się reorganizacja placówek oświatowych, w ramach których utworzono gimnazja. Przeprowadzono także restrukturyzację częstochowskiej służby zdrowia, poprzez usamodzielnienie poszczególnych przychodni i szpitali oraz przekazanie majątku placówek medycznych administrowanych przez samorząd częstochowski gminom, na terenie których się znajdowały.

Reformy niosły za sobą pozytywne wartości, takie jak upodmiotowienie społeczności lokalnych, przekazanie władzy i kompetencji na najniższe szczeble zarządzania, bliżej obywatela. Niestety, delegowanie uprawnień i możliwości zarządzania nie szło w parze z przekazywaniem wystarczających środków finansowych. Ograniczenie źródeł dochodów własnych obligowało samorząd częstochowski do bardzo oszczędnego gospodarowania środkami finansowymi, a nawet zaciągania kredytów.

Działania samorządu częstochowskiego od 1999 r. koncentrowały się głównie na zachowaniu dotychczasowej rangi i znaczenia Częstochowy poprzez jej intensywny rozwój i promocję. Niestety, utrata statusu stolicy województwa i trudności finansowe powodują zahamowania w rozwoju miasta.

III. Zakończenie

Z pewnością dla Częstochowy najważniejszym faktem decydującym o jej intensywnym rozwoju miała reforma administracyjna z 1975 r. nadająca jej rangę stolicy województwa częstochowskiego. W ciągu dwudziestu kilku lat ukształtowała się jako węzłowy region administracyjny w strukturze terytorialnej państwa, o właściwym, dynamicznie rozwijającym się potencjale gospodarczym i zapleczu naukowym i społecznym z dalszymi perspektywami rozwoju. Wykreowano dzięki temu ważny i silny ośrodek gospodarczy i naukowy mający znaczenie zarówno w kraju, jak i za granicą. Stworzono także autentyczne więzi społeczne wśród mieszkańców województwa, którego obszar nazywany był ziemią częstochowską.

Reforma samorządowa z 1990 r. z pewnością spowodowała dalszy rozkwit miasta i regionu. Była prawdziwym przełomem dla tworzenia podwalin demokratycznego państwa prawa i decentralizacji administracji publicznej. Gminy uzyskały samodzielność, własne kompetencje i budżet. Wybrane demokratycznie władze miasta mogły wreszcie same, w porozumieniu z mieszkańcami, kształtować kierunki rozwoju i decydować o sposobie wykorzystania finansów gminnych (najczęściej nie wystarczających na ambitne plany młodych samorządów). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., wprowadzająca zasady samorządności, była więc aktem prawnym najwyższej rangi społecznej i politycznej. Stworzyła wyjątkowe szanse rozwoju miast i gmin ustanawiając ich samodzielność. Decentrali-

¹⁹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r o samorządzie powiatowym ..., zob. przyp. 16.

zacja, demokratyzacja i zbiorowe upodmiotowienie mieszkańców poszerzyło znacznie zakres wolności. Reforma samorządowa miała absolutną społeczną akceptację. Także mieszkańców Częstochowy, którzy na każdym kroku zauważali jej pozytywne skutki.

Kolejna reforma administracyjna dopełniająca rozpoczętą w 1990 r. reformę samorządową w Polsce weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Spowodowała już absolutną rewolucję administracyjną przez wprowadzenie nowych 16 województw rządowo-samorządowych, reaktywowanie, po ponad dwudziestoletniej przerwie, samorządowych powiatów i utworzenie powiatów grodzkich. Zasady działania samorządowych gmin uległy niewielkim korektom. Dokonano pełnej decentralizacji administracji publicznej. Czy jednak uzyskała pełną akceptację społeczną? Zanim weszła w życie spowodowała wiele protestów ze strony społeczności lokalnych niezadowolonych z perspektywy utraty statusu miasta wojewódzkiego bądź z proponowanej przynależności do określonego województwa bądź powiatu.

W przypadku Częstochowy fakt utraty rangi miasta wojewódzkiego także spowodował protesty i uzasadniony niepokój z powodu powrotu regionu w struktury województwa śląskiego. Nie pomogły przedstawiane argumenty: uwarunkowania historyczno-geograficzne, odpowiednia baza gospodarcza, administracyjna i naukowa, znaczenie międzynarodowe. Nie przyniosły pozytywnego rezultatu. 1 stycznia 1999 r. przestało istnieć województwo częstochowskie, a Częstochowa została tylko miastem na prawach powiatu.

Ta reforma była z pewnością niekorzystna dla miasta i regionu, a jej negatywne skutki, już widoczne, z upływem czasu nasilały się. Wykonując, jako powiat grodzki, zadania gminne i powiatowe Częstochowa stała się samowystarczalna. To z kolei może grozić utratą więzi społecznych z dawną ziemią częstochowską.

Jak wynika z oceny rządu²⁰ ostatnia reforma generalnie spełniła swoje zadania i uzyskała akceptację społeczną. We wnioskach końcowych tej oceny podkreślono, że nie przewiduje się wprowadzania zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa stopnia wojewódzkiego i powiatowego. Zapowiadana szeroka konsultacja społeczna zasadności i efektów wprowadzonej reformy nie odbyła się. Nie przewiduje się więc zmian, jedynie drobne korekty. Szkoda, bowiem głosów krytycznych nie brakuje zarówno społecznych, jak i wśród naukowców — specjalistów w zakresie administracji publicznej. Głównym bowiem celem wprowadzanych reform jest ich funkcjonalność, sprawność działania tworzonych nowych jednostek oraz zaspokajanie potrzeb społecznych. Ma przecież służyć państwu i społeczeństwu dziesiątki lat. Warto więc oceniać wprowadzone reformy także przez pryzmat akceptacji społecznej.

Wykaz aktów prawnych (w układzie chronologicznym)

1. Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych. (Dz.U. 14, poz. 130).
2. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. (Dz.U. 1990 nr 13 z późn. zm.).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu administracji ogólnej i specjalnej jakie mogą być przekazane niektórym

²⁰ Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (przygotowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji), „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 4.

- rym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu ich przekazania. (Dz.U. 65 poz. 309 z późn. zm.).
4. Ustawa z 24 listopada o zmianie zakresu działań niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. (Dz.U. 141, poz. 692).
 5. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. (Dz.U. 91, poz. 578).
 6. Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. (Dz.U. 96, poz. 603; sprostowanie: Dz.U. 104, poz. 603).
 7. Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie. (Dz.U. 99, poz. 631).
 8. Ustawa z 29 grudnia o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. (Dz.U. 162, poz. 1126).

Literatura

- K. Byjoch, J. Sulimierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 2000.
- 20 lat województwa częstochowskiego. Oprac. J. Mielczarek. Częstochowa: Urząd Wojewódzki w Częstochowie 1995.
- W. Kieżun, *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” 2000, nr 1.
- M. Kulesza, *Reforma po roku*, „Wspólnota. Tygodnik samorządowy” 2000, nr 9.
- Perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1 – 2.
- Program pilotażowy — orzecznictwo sądowe, studia i analizy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12.
- Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Praca zbior. pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999.
- Seminarium: krytyczna ocena organizacji*, „Master of Business Administration” 2000, nr 2.
- Sprawozdanie z działalności Zarządu Miasta Częstochowy za rok 1999. Częstochowa: Urząd Miasta 2000.
- S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wyd. KUL, Lublin 1999.
- „Wspólnota. Tygodnik samorządowy” R. 1999, 2000, 2001, nr 1 – 20.