

Miejsce i rola Związku Gmin Wiejskich RP i Związku Powiatów w życiu samorządowym w Polsce.

Na początku XX wieku funkcjonujące samorządy na ziemiach polskich będących pod zaborami dostrzegały konieczność łączenia się we wspólnych strukturach organizacyjnych dla wymiany doświadczeń, a przede wszystkim dla wzmocnienia roli i znaczenia samorządu terytorialnego.

Najwcześniej, bo w 1907 roku doszło do powstania Związku Miast Małopolskich, do którego przystąpiło 30 miast zaboru austriackiego. W tym też czasie z propozycją powstania organizacji zrzeszającej miasta z ziem byłego Królestwa Polskiego wystąpił prof. Adolf Suligowski - specjalista prawa miejskiego. Nie uzyskawszy aprobaty od władz rosyjskich ponowił propozycję w 1916 roku w nowej sytuacji politycznej. W tym czasie obszar byłej Kongresówki znalazł się pod okupacją niemiecką i austriacką a władze okupacyjne liczące na poparcie ludności polskiej oraz z chęci przerzucenia części ciężaru prowadzenia wojny na Polaków, zezwoliły na utworzenie samorządów o ograniczonym zakresie działania. Zezwoliły też na utworzenie związków samorządowych i w 1917 roku powstał Związek Miast Królestwa Polskiego przemianowany po odzyskaniu niepodległości na Związek Miast Polskich.¹

Potrzebę powołania związku zrzeszającego samorządy ziemskie widzieli działacze samorządowi i społeczni także jeszcze podczas zaborów. Domagali się od rządu rosyjskiego wprowadzenia samorządu na ziemiach byłego Królestwa Kongresowego. Prace przygotowawcze skupiały się w Towarzystwie Popierania Pracy Społecznej w Warszawie. Jednakże rząd rosyjski nie zdecydował się na wprowadzenie samorządu. Podobnie jak samorządowcy miast, działacze samorządów powiatowych przystąpili w roku 1916 do tworzenia struktur organizacyjnych. Pierwszą ich formą były zjazdy samorządowe. Z inicjatywy Zygmunta Chrzanowskiego organizowanie comiesięcznych zjazdów przejęło Biuro Pracy Społecznej w Warszawie kierowane przez Konstantego Sienkiewiczza i Włodzimierza Wakara.

Także na obszarze okupacji austriackiej działacze samorządowi utworzyli Biuro Zjazdów samorządowych z siedzibą w Lublinie, którym kierowali

¹ Dziesięciolecie Związku Miast Polskich (1917 - 1927), „Samorząd Miejski” 1927, nr 10, s. 623 - 625.

Juliusz Zdanowski i Józef Bek (ojciec późniejszego ministra spraw zagranicznych także Józefa. Nazwisko ojca pisano Bek, syna Beck). Obie organizacje samorządowe, warszawska i lubelska nawiązywały ze sobą ścisłą współpracę, która doprowadziła po odzyskaniu niepodległości przez Polskę do połączenia się w jedną instytucję samorządową działającą w formie komisji przy Biurze Pracy Społecznej w Warszawie².

Niepodległa Polska powstała jako państwo demokratyczne. Głównymi jego filarami ustrojowymi miał być parlament i samorząd terytorialny. Jedne z pierwszych dekretów rządu Jędrzeja Moraczewskiego i Ignacego Paderewskiego dotyczyły spraw samorządu powiatowego³. Odnosiły się one do ziem zaboru rosyjskiego, gdzie w pierwszych miesiącach 1919 roku odbyły się wybory do sejmików powiatowych. Natomiast na obszarach byłego zaboru pruskiego i austriackiego funkcjonowały nadal dotychczasowe samorządy powiatowe.

Z inicjatywy Z. Chrzanowskiego odbył się w Warszawie w dniu 30 V 1919 roku zjazd przedstawicieli Sejmików Powiatowych, który uznawany jest za zjazd założycielski Związku Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej. Opracowano program, statut, wybrano władze Związku oraz prezesa, którym został Włodzimierz Wakar⁴. Wydawać się mogło, że nic nie stoi na przeszkodzie w prowadzeniu swobodnej działalności. Tymczasem niespodziewanie wyłoniły się trudności związane z legalizacją Związku i zatwierdzeniem jego statutu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych z powodu braku stosownych ustaw dających możliwość zrzeszenia się osób publiczno - prawnych, jakimi były sejmiki. Na nic się zdały układy personalne: współorganizatorzy Związku przeszli do pracy w tymże ministerstwie - J. Bek został wiceministrem, a K. Sienkiewicz dyrektorem departamentu samorządowego.

Wobec konsekwentnej odmowy czynników rządowych legalizacji Związku jego działacze postanowili w 1921 roku zarejestrować go jako Zrzeszenie Spółdzielcze Gospodarczo - Inwestycyjne Samorządów Powiatowych występujące potocznie pod nazwą Zrzeszenia Samorządów Powiatowych, któremu nadal przewodniczył W. Wakar⁵. Tak nazwa jak i położenie nacisku na prowadzenie działalności gospodarczej przez Związek nie uzyskała akceptacji działaczy samorządowych. Doprowadzili oni w 1923 roku do reorganizacji, w wy-

² R. Grochowski, Centralne Związki Samorządowe, „Kalendarz Samorządowy na 1929 r.”, s. 243 - 244.

³ Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych (5 XII 1918 r.) i Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (4 II 1919 r.), w: Dziennik Praw państwa polskiego, nr 19, poz. 51 oraz nr 13, pozycja 141.

⁴ Sprawozdanie z działalności Związku Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej (za okres od 30 maja 1919 r. do 5 października 1921 r.), „Samorząd” 1921, nr 32, s. 295.

⁵ „Samorząd” 1921, nr 28, s. 1.

niku której oficjalnie powołano Biuro Zjazdów Samorządu Ziemińskiego, nieoficjalnie zaś powrócono do nazwy Związek Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej. Prezesem został Juliusz Zdanowski⁶. Dopiero w czerwcu 1930 roku ostatecznie unormowana została sprawa nazewnictwa oraz statusu prawnego Związku. Przyjęto nazwę: Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalono nowy statut, który zatwierdzony został przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (6 VI 1932 r.) wybrano nowe władze. Prezesem został Józef Bek, a po jego śmierci w 1931 roku Maurycy Jaroszyński, który funkcję tę pełnił do 1938 roku t.j. do czasu powołania go na stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych. Pracami Związku kierował wiceprezes Jan Siwiec⁷.

Zastanawiająca była niechęć do legalizacji Związku, a tym samym uznanie go za partnera w sprawach samorządowych. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uzasadniło niemożność legalizacji brakiem odpowiednich przepisów. Tymczasem działacze samorządowi oraz władze Związku obwiniali biurokrację rządową. Dano temu wyraz w oficjalnym dokumencie, w którym stwierdzono: "Nasza młoda biurokracja uważała się za dostatecznie przygotowaną do rozwiązania wszystkich problemów społecznych i państwowych i zaspokajania wszystkich bolączek ludności. Nie wierzyła samorządowi i starała się rozwój jego wszystkimi sposobami krępować. Uprzedziła ujemnie do samorządu tak koła rządowe jak i sejmowe"⁸. Uważano także, iż niektóre kręgi rządowe widziały w Związku niebezpiecznego konkurenta dla rządu a nawet dla sejmu.

Sytuacja zmieniła się dopiero na początku lat trzydziestych, gdy władze Związku znalazły się w rękach ludzi wywodzących się z rządzącego obozu sanacyjnego. Przez kilka lat Związkiem Powiatu RP kierował M. Jaroszyński - główny teoretyk samorządowy obozu sanacyjnego oraz wysoki urzędnik państwowy.

Głównymi reprezentantami Związku w powiatach byli starostowie stojący na czele administracji państwowej, jednocześnie kierujący samorządem powiatowym. Związek Powiatów Polskich podporządkowany został w ten sposób władzy państwowej.

Praca Związku przed jego legalizacją była utrudniona. Nie mógł on formalnie występować do instytucji rządowych i państwowych jako przedstawiciel samorządów powiatowych. Wynikały też kłopoty finansowe, gdyż władze nadzorcze skreślały z budżetu składkę statutową na rzecz Związku.

Pomimo braku legalizacji i wynikających z tego trudności Związek prowadził wielokierunkową działalność. Wydawał organ prasowy "Samorząd",

⁶ R. Grochowski, Centralne Związki Samorządowe ..., s. 246 - 250.

⁷ „Kalendarz Samorządowy na rok 1931", s. 121 - 122.

⁸ Sprawozdanie z działalności Związku Sejmików Powiatowych ..., s. 295.

podjął działalność wydawniczą, organizował kursy samorządowo - społeczne, patronował rozwojowi dróg lokalnych. Główną formą pracy były zjazdy, na których omawiano aktualne problemy samorządowe. Przyjął się zwyczaj publikowania "Pamiętników Zjazdu", które do dziś stanowią źródło informacji o działalności Związku.

Po roku 1930 Związek Powiatów RP poszerzył swoją działalność. Działając legalnie i mając za sobą władze rządowe skupił się na podstawowych problemach samorządowych. Ważną dziedzinę stanowiły prace w zakresie ustawodawstwa samorządowego. Związek kilkakrotnie wypowiadał się na temat projektu ustawy samorządowej uchwalonej po długich dyskusjach 23 III 1933 r. Akceptując ogólne rozwiązania znajdujące się w ustawie postulował zmianę przepisów dotyczących finansów samorządowych.

Wiele wysiłku wkładał Związek do reprezentowania opinii na zewnątrz. Zabiegał o udział swoich przedstawicieli w instytucjach państwowych i społecznych. W roku 1939 delegaci Związku Powiatów zasiadali w 13 ogólnopństwowych organach opiniotwórczych w tym: Państwowej Radzie Samorządowej, Państwowej Naczelnej Radzie Zdrowia, Państwowej Radzie Oświecenia Publicznego, Państwowej Radzie Komunikacyjnej, Radzie Funduszu Pracy, Centralnym Komitecie d/s Finansów Rolnych, Polskim Komitecie Żywnościowym. Ponadto Związek miał swoich delegatów w 9 instytucjach społecznych w tym Radzie Naczelnej Związku Straży Pożarnej, Instytucie Komunalnym, Polskim Towarzystwie Statystycznym, Radzie Książki, Zrzeszeniu Organizacji Oświatowo-Kulturalnych.

Ważnym kierunkiem działania Związku było organizowanie bezpośredniej pomocy powiatowym związkom samorządowym w spełnianiu ich zadań. Przejawiała się ona w formie interwencji w centralnych urzędach państwowych oraz w poradnictwie fachowym. Skupiono się na udzielaniu pomocy fachowej. W biurze Związku utworzono dział pomocy specjalnej, który zajmował się m.in. działalnością instruktażową, rewizyjną, kształceniem i dokształcaniem pracowników, organizacją kolonii letnich, pomocą w zakresie zadrzewiania dróg i osiedli, pośrednictwem pracy.

Związek Powiatów prowadził szeroko zakrojoną działalność wydawniczą. Wspólnie z Samorządowym Instytutem Wydawniczym bądź samodzielnie, każdego roku publikował kilka lub kilkanaście prac o tematyce samorządowej. Ponadto opublikował kilkadziesiąt broszur, instrukcji, regulaminów pomocnych działalności samorządów powiatowych⁹.

Od roku 1918 Związkowi funkcjonującemu w różnej formie i pod różną nazwą towarzyszyło czasopismo pt. "Samorząd" będący jego organem praso-

⁹ Sprawozdanie z działalności Związku Powiatów RP, „Samorząd” 1933, nr 18, s. 178 - 282; 1934, nr 27, s. 413 - 420; 1935, nr 32, s. 491 - 498; 1936, nr 29, s. 435 - 441; 1937, nr 26, s. 405 - 412; 1939, nr 31, s. 487 - 497.

wym. W latach trzydziestych charakter pisma kształtowany był przez prezesów Związku Powiatów RP, którzy jednocześnie byli redaktorami naczelnymi "Samorządu" (J. Bek, M. Jaroszyński). W latach 1934-1935 funkcje te pełnił Franciszek Branny, dyrektor biura Związku. Ponadto Związek Powiatów RP wydawał kwartalnik teoretyczno naukowy, "Samorząd Terytorialny", którego redaktorami naczelnymi byli: M. Jaroszyński, następnie F. Branny.

Autorami rozpraw i artykułów byli teoretycy, ludzie nauki, znawcy zagadnień z dziedziny prawa, gospodarki, ekonomii oraz zagadnień społecznych. Wielu z nich było równocześnie działaczami samorządowymi. Na łamach "Samorządu Terytorialnego" często zamieszczali artykuły: Kazimierz Windakiewicz, Juliusz Dunikowski, Kazimierz Kühn, Maurycy Jaroszyński, Wacław Brzeziński, Teodor Toeplitz, Aleksander Kroński, Jerzy Panejko, Ludwik Bar, Stanisław Okulicz i inni.

O potrzebie funkcjonowania organizacji oraz o jej sile świadczy przede wszystkim liczba członków. Pierwsze struktury organizacyjne: Związek Sejmików Powiatowych RP i Zrzeszenie Spółdzielcze Gospodarczo - Inwestycyjne Samorządów Powiatowych skupiły zaledwie 60 powiatów. W kolejnej strukturze organizacyjnej w Biurze Zajazdów Samorządu Ziemskiego nastąpił radykalny postęp. Już w 1924 r. zrzeszonych było 190 powiatów, w 1925 r. - 210, w 1926 - 222, a w 1927 r. - 238 na ogólną liczbę 253. W końcu roku 1928 przystąpiły do Związku powiaty z województwa śląskiego. Jedynie kilkanaście powiatów z Małopolski nie należało do organizacji. Przystąpiły one do Związku w latach trzydziestych. W roku 1939 Związek Powiatów RP skupiał 236 na 239 powiatów w Polsce. Jedynie poza Związkiem pozostawały samorządy powiatowe Lublińca, Starogardu i Żółkwi¹⁰.

Podobną w wielu aspektach drogę przeszedł ZWIĄZEK GMIN WIEJSKICH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ powstały w 1925 r., choć koncepcja jego powołania zrodziła się już w 1919 r.¹¹ Do roku 1927 występował pod nazwą: Zrzeszenie Samopomocy Gmin Wiejskich. Powstanie nowej organizacji samorządowej, spotkało się z krytycznym, wręcz niechętnym stosunkiem władz rządowych a także samorządowej organizacji powiatowej. Władze rządowe twierdziły, iż sytuacja finansowa państwa nie sprzyja utrzymaniu z budżetów gmin kolejnej organizacji samorządowej. Wydziały powiatowe i stojący na ich czele starostowie widzieli w Zrzeszeniu Samopomocy Gmin Wiejskich zagrożenie uniezależnienia się gmin spod ich władzy i kontroli. Również Związek Sejmików Rzeczypospolitej Polskiej (późniejszy Związek Powiatów RP) odniósł się do Zrzeszenia nieprzychylnie. Dezaprobatę wobec utworzenia

¹⁰ Tamże.

¹¹ Szerzej: R. Szwed, *Związek Gmin Wiejskich RP w latach 1925 - 1939*, [w:] *Dzieje i przyszłość polskiego ruchu ludowego*, T. I, red. A. Kołodziejczyk, W. Paluch, Warszawa 2000, s. 201-212.

nowej organizacji samorządowej wyczytać można z okólnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 10 lipca 1925 r. wystosowanego do wojewodów. Jaskrawym przykładem wrogiego potraktowania Zrzeszenia była sytuacja, jaka miała miejsce w Sosnowcu w 1926 r., gdzie mimo urzędowego zgłoszenia o zjeździe regionalnym starosta nie zezwolił na jego organizację. Uczestników zjazdu, na polecenie starosty, pod eskortą policji zaprowadzono na komisariat w celu przesłuchania i przeprowadzenia dochodzenia¹².

Stanowisko rządu zmieniło się radykalnie podobnie jak wobec Związku Powiatów tak i Związku Gmin Wiejskich na początku lat trzydziestych, gdy władze zdominowane zostały przez działaczy sanacyjnych. Widoczną oznaką zmiany stosunku władz do Związku była obecność Prezydenta RP Ignacego Mościckiego na zjeździe w 1930 r., na którym referat programowy wygłosił wiceminister spraw wewnętrznych M. Jaroszyński. Prasa opozycyjna wobec sanacji, w tym prasa stronnictw ludowych, krytycznie oceniając przebieg zjazdu jego atmosferę i wyniki, zarzucała Związkowi, iż stał się tubą BBWR i rządu w sprawach samorządowych¹³. Do jeszcze ściślejszego powiązania Związku Gmin Wiejskich z sanacją doszło w 1932 r., gdy prezesem został Karol Polakiewicz na miejsce Aleksandra Lednickiego, który z funkcji tej zrezygnował. Nowy prezes - K. Polakiewicz, do roku 1928 związany był z ruchem ludowym (należał do PSL "Piast" oraz do Stronnictwa Chłopskiego). Następnie wstąpił do BBWR. W sejmie wybranym w 1930 r. pełnił funkcje wicemarszałka oraz wiceprezesa Klubu BBWR¹⁴.

Zmiany personalne we władzach Związku spotkały się z życzliwą reakcją czynników rządowych. Minister Spraw Wewnętrznych Bronisław Pieracki wystosował pismo do wojewodów zalecające poparcie dla Związku Gmin Wiejskich szczególnie w zakresie wzrostu organizacyjnego, finansów (nieskreślanie z budżetów gminnych składek na rzecz Związku) oraz prenumeraty czasopisma "Głos Gminy Wiejskiej". Podobne w treści pismo wystosował kilka lat później (1936 r.) premier i minister spraw wewnętrznych Felicjan Sławoj Składkowski¹⁵.

Natomiast objęcie funkcji prezesa przez K. Polakiewicza przyjęte zostało niechętnie przez liczną grupę działaczy, której przewodzili współorganizatorzy Związku, Antoni Pacholczyk i Franciszek Filipski - także członkowie BBWR piastujący mandat poselski. W miarę upływu czasu niechęć przerodziła się w konflikt i ostrą walkę w wyniku której w 1937 roku grupa opozycyjna wyłoniła

¹² „Głos Gminy Wiejskiej” 1925, nr 1, s. 1 - 21; *Sprawozdanie z działalności Zrzeszenia Samopomocy Gmin Wiejskich w Polsce za okres od 7 czerwca 1925 r. do 31 grudnia 1926 r.*, w „Głos Gminy Wiejskiej” 1927, nr 301, s. 3 - 18.

¹³ „Głos Gminy Wiejskiej” 1930, nr 18, s. 8 - 9.

¹⁴ *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1994, s. 39.

¹⁵ „Głos Gminy Wiejskiej” 1932, nr 19, s. 2; 1936, nr 22, s. 342.

nowe władze Związku. Przez pewien czas Związek Gmin Wiejskich posiadał dwa zarządy zwalczające się wzajemnie. W konflikt starano się wciągnąć gminy wiejskie wymuszając od nich deklaracje lojalności. Rozwiązaniem konfliktu zajmował się rząd a także parlament. Szeroko rozpisywała się prasa. Konflikt wyciszony został atmosferą lat 1938-1939, gdy wobec zagrożenia niemieckiego spory wewnętrzne schodziły na dalszy plan. Do września 1939 r. władzę Związku pełnił zarząd kierowany przez K. Polakiewicza¹⁶.

Kilkuletnie konflikty wewnętrzne Związku Gmin Wiejskich rzutowały na jego działalność, kondycję organizacyjną oraz usytuowanie Związku w życiu samorządowym kraju.

Poważnym problemem był stan organizacyjny Związku. W pierwszych latach przystępowały do niego gminy z Polski centralnej i wschodniej. Zawiodły próby czynione w Małopolsce, nie należały do Związku gminy z Wielkopolski i Pomorza. Sytuacja uległa poprawie w połowie lat trzydziestych. W oparciu o ustawę samorządową z 1933 roku nastąpiła zmiana struktury gmin z jednostkowych na gminy zbiorowe, co ułatwiło kontakt działaczy Związku z gminami. Istotną rolę odegrały "życzliwe naciski" władz państwowych zachęcające do wstępowania do Związku Gmin Wiejskich. W 1937 r. do Związku należało 1348 na 2765 gmin, co stanowiło 48,7 %. Zatem więcej niż połowa gmin do Związku nie należała (dla porównania do Związku Miast Polskich należało 84,3 %, do Związku Powiatów - 98,5 %).

Największy procent zorganizowania (59,6 %) występował w województwach centralnych i wschodnich (na ziemiach b. zaboru rosyjskiego), gdzie samorządy gmin wiejskich na ogół opanowane były przez sanację. O wiele mniejsze w Małopolsce (33,4 % - ziemie byłego zaboru austriackiego), gdzie w samorządach nadal silne wpływy miał ruch ludowy oraz w Pomorskiem (29,4 % - ziemie b. zaboru pruskiego), gdzie endecja skutecznie przeciwstawiała się wpływom sanacji¹⁷.

Związek Gmin Wiejskich RP pomimo trudności zewnętrznych i wewnętrznych, które towarzyszyły do końca jego działalności starał się być użyteczny i potrzebny samorządom wiejskim. Wobec różnorodności przepisów samorządowych obowiązujących do 1933 r. oraz zarządzeń władz państwowych i nadzorczych, gminy szukały pomocy, rad i wskazówek w Związku. Aby sprostać zapotrzebowaniu na porady prawne utworzono w biurze specjalny dział poradnictwa prawnego. Równocześnie dla spopularyzowania kwestii prawnych, zaprowadzono na łamach organu prasowego Związku dział "Porady prawne". O potrzebie prowadzenia takiej działalności świadczy liczba udzielanych

¹⁶ Szerzej: R. Szwed, *Centralne związki samorządowe w Polsce (1917 - 2003)*, Częstochowa 2003, s. 159 - 189.

¹⁷ „Głos Gminy i Gromady Wiejskiej” 1937, nr 20, s. 317.

porad przez biuro Związku, sięgająca w roku sprawozdawczym 1936-1937 około 900.

Związek udzielał także czynnej pomocy, podejmując się obrony spraw gmin przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym i Sądem Najwyższym. Z tej formy pomocy korzystały gminy ubogie, których nie stać było na utrzymanie bądź opłacanie prawnika. Prowadził także szeroko zakrojoną działalność interwencyjną na rzecz gmin w ministerstwach oraz instytucjach centralnych.

W sprawach natury ogólnej Związek przysyłał do parlamentu, rządu, ministerstw oraz instytucji centralnych stosowne memoriały. Dotyczyły one m.in. ustaw samorządowych, ustaw i zarządzeń regulujących pracę samorządu, kwestii finansowych, podatkowych itp.

Niekiedy działalność ta przynosiła konkretne rezultaty. Udało się m.in. umorzyć zaległości gmin za leczenie ubogich, uprościć statystykę rolną, zmienić przepisy dotyczące budowy szkół powszechnych, rozłożyć na raty składki na ubezpieczenia ogólne, znieść opłaty mytnicze, mostowe, kopytkowe, rogatkowe, postojowe, uchwalić ustawę o klasyfikacji gruntów¹⁸.

Pomimo usilnych starań Związek Gmin Wiejskich nie otrzymał prawa delegowania swoich przedstawicieli do centralnych instytucji. Swoich delegatów posiadał jedynie w Radzie Opieki Społecznej, Komisji Doradczej do spraw ochrony nad pożarami, Państwowej Radzie Komunikacyjnej. Nie udało się uzyskać miejsc w ważnych dla samorządu instytucjach jak: Państwowej Radzie Zdrowia, Radzie Spożywców, Zarządzie Głównym Funduszu Bezrobocia, Funduszu Pracy, Centralnym Komitecie do spraw Finansowych, Komisji Funduszu Pożyczkowo Zapomogowego, gdzie swoich przedstawicieli miał Związek Powiatów oraz Związek Miast Polskich.

Sytuację powyższą Zarząd Związku skomentował następująco: "Tak jak gmina wiejska, której nie szczędzi się frazesów, że jest podstawą ustroju i administracji publicznej, traktowana jest na samym końcu, a nie na równi z miastami i powiatami, tak też i nasz Związek ponosi następstwa tego uprzywilejowania i nastawienia na miasto i powiat". Zdaniem Zarządu "winne temu po części są gminy, które nie wytworzyły dotąd odpowiedniej siły i nie stanowią elementu opartego na solidarności i zrozumieniu swego znaczenia i potrzeb"¹⁹.

Od 1925 r. tj. od powstania Związku Gmin Wiejskich RP, aż do roku 1939 organem prasowym był "Głos Gminy Wiejskiej", którego tytuł ulegał zmianie na "Głos Gminy Wiejskiej i Gromady". Zmiana tytułu wynikała z utworzenia na mocy ustawy z 1933 r. gromad wchodzących w skład gmin. Pismo szcze-

¹⁸ „Głos Gminy Wiejskiej” 1927, nr 30, s. 6; 1932, nr 22 - 24, s. 10; 1935, nr 10, s. 164 - 168.

¹⁹ Tamże 1930, nr 11 - 12, s. 14, 1933, nr 9, s. 1; 1935, nr 9, s. 143; „Głos Gminy i Gromady Wiejskiej” 1937, nr 18, s. 282.

głównie informowało o działalności Związku zamieszczając sprawozdania, komunikaty, artykuły problemowe, porady prawne i samorządowe. Odegrało znaczącą rolę w życiu samorządowym gmin. Jest także głównym dziś źródłem informacji o Związku Gmin Wiejskich RP działającym w Drugiej Rzeczypospolitej.

Animoze pomiędzy Związkiem skupiającym powiaty a Związkiem Gmin Wiejskich nie sprzyjały współpracy na gruncie samorządowym. Doszło do niej dopiero w 1929 r., gdy z inicjatywy Związku Miast Polskich powstała Komisja Porozumiewawcza Organizacji Samorządowych, do której przystąpiły trzy centralne związki samorządowe. Głównym jej celem było uzgadnianie stanowisk we wszystkich ważniejszych sprawach dotyczących samorządu oraz wspólne reprezentowanie uzgodnionego stanowiska wobec rządu i parlamentu. W 1932 r. Komisja przyjęła nazwę: Komisja Porozumiewawcza Centralnych Zrzeszeń Samorządu Terytorialnego.

Efektem współpracy było m.in. wspólne występowanie do rządu w sprawach finansów samorządowych, mieszkań dla nauczycieli, kosztów leczenia i opieki społecznej, składek ubezpieczeniowych dla samorządu. Przyjęto i przesłano do rządu memoriał w sprawie projektu ustawy o powszechnym podatku komunalnym, wypracowano stanowisko dotyczące projektu ustawy samorządowej. Związek Sejmików Powiatowych wspólnie ze Związkiem Miast Polskich powołał w 1921 r. Studium Nauk Komunalnych przy Wolnej Wszechnicy Polskiej, a w drugiej połowie lat trzydziestych centralne związki samorządowe powołały Instytut Komunalny zwany również Instytutem Pracy Samorządu Terytorialnego. Przewodniczącym Rady Naukowej Instytutu został Kazimierz Kühn - starosta częstochowski, działacz Związku Powiatów.

Związki samorządowe współpracowały także w ramach Samorządowego Instytutu Wydawniczego²⁰.

Instytucjonalnym forum współpracy miała być Państwowa Rada Samorządowa. Idea jej utworzenia zrodziła się z potrzeby posiadania przez związki samorządowe instytucji centralnej, obdarzone ustawowo prawem współdziałania z władzami państwowymi w zakresie chociażby doradczym. Okazało się bowiem, iż przez długie lata władze państwowe traktowały związki samorządowe, jako instytucje o charakterze prywatnym bez posiadania osobowości prawnej.

Z projektem powołania Państwowej Rady Samorządowej wystąpił w 1925 r. Związek Sejmików Powiatowych. Inicjatywę poparł Związek Miast Polskich. Rada powołana została decyzją rządu w 1927 r. Składała się z 33 członków, wśród nich 19 przedstawicieli związków samorządowych. Związek

²⁰ „Samorząd” 1921, nr 32; 1935, nr 5, s. 81; „Samorząd Terytorialny” 1932, z. 3 i 4, s. 227; „Samorząd Miejski” 1933, nr 14, s. 874-875.

Gmin Wiejskich wyraził ubolewanie, iż otrzymał tylko trzy miejsca w Radzie, gdy pozostałe dwa, po osiem. Działacze samorządowi pozytywnie odnieśli się do powstania i zakresu działalności Rady, wiele sobie obiecując po jej funkcjonowaniu. Tymczasem Państwowa Rada Samorządowa, po trzech posiedzeniach zwołanych w 1927, 1928 i 1929 r. poświęconych przede wszystkim sprawom formalnym i organizacyjnym przestała być zwoływana. Nie wiele pomogły naciski ze strony związków samorządowych domagających się wznowienia działalności Rady. Wystosowany w tej sprawie memoriał w roku 1932 niewiele sytuacji zmienił. Decyzją rządu zmieniono Statut Rady ale do jej powołania nie doszło. W 1936 r. wobec systematycznego naporu związków samorządowych rząd pozorował chęć reaktywowania Rady, do czego i tym razem też nie doszło²¹.

Z powyższego wynika, iż rząd nie był zainteresowany utworzeniem i funkcjonowaniem formalno - prawnej instytucji, która w sposób miarodajny i w pewnej mierze obowiązujący opiniowałaby projekty rządowych ustaw i rozporządzeń, dotyczących szeroko pojętej problematyki samorządowej. Zdecydowanie wygodniejszą dla rządu była praktyka przekazywania, w zależności od własnego uznania, projektów ustaw i rozporządzeń związkowi samorządowemu do zaopiniowania. Opinie te nie miały żadnej mocy obowiązującej.

Wysiłki zmierzające do powołania Państwowej Rady Samorządowej, następnie jej reaktywowania, zbliżały do siebie i konsolidowały współpracę pomiędzy centralnymi związkami samorządowymi.

Działalność związków samorządowych przerwana została wybuchem II wojny światowej w 1939 r.

W Polsce Ludowej nie było warunków do ich reaktywowania lub utworzenia na nowo, gdyż nie funkcjonował samorząd terytorialny posiadający osobowość prawną z ustawowo określonymi kompetencjami. Dopiero w czasach transformacji ustrojowej uchwalona zastała ustawa (8 III 1990 r.) wprowadzająca autentyczny samorząd na szczeblu gminy. Na mocy ustawy odbyły się wybory samorządowe.

Działacze samorządowi, nawiązując do tradycji Drugiej Rzeczypospolitej postanowili reaktywować związki samorządowe.

W styczniu 1991 roku reaktywowany został Związek Miast Polskich a w listopadzie 1992 Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Przewodniczącym Związku Gmin Wiejskich został Adam Tychowski, wójt gminy Suchy Las. Od roku 1994 funkcję tę pełni Mariusz Poznański - wójt gminy Czerwonak (woj. Wielkopolskie). Najwyższą władzą Związku jest Zgromadzenie Ogólne zbierające się co najmniej dwa razy w roku. Istotne znaczenie

²¹ „Samorząd Miejski” 1936, nr 4, s. 325; S. Grzeszczak, *Państwowa Rada Samorządowa*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 6, s. 448 - 457.

dla określenia charakteru Związku miało VI Nadzwyczajne Zgromadzenie Ogólne obradujące w Warszawie 14 XII 1995 r. Zwołane w 70-tą rocznicę powstania Związku Gmin Wiejskich RP w sposób jednoznaczny potwierdziło kontynuowanie tradycji Związku działającego w Drugiej Rzeczypospolitej. Na Zgromadzeniach Ogólnych obok dyskusji nad sprawozdaniem z działalności omawiano aktualne sprawy dotyczące samorządu w Polsce.

Związek jest inicjatorem i organizatorem Kongresów Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, których dotychczas odbyło się pięć. Głównymi problemami omawianymi na nich były:

- W 2000 roku - oświata, finanse gmin, integracja z Unią Europejską.
- W 2001 roku - finansowanie jednostek samorządu terytorialnego, bezrobocie na wsi.
- W 2002 roku - równość szans dla mieszkańców wsi w Polsce i Europie.
- W 2003 roku - wyzwania dla gmin wiejskich związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.
- W 2004 roku - kluczowe problemy gmin wiejskich w kontekście integracji z Unią Europejską.

Kongresy są największym w kraju spotkaniem samorządowców z obszarów wiejskich²².

Problematyka dotycząca integracji z Unią Europejską, stanowiła główny nurt działalności Związku w ostatnich latach. Równocześnie prowadzono wielokierunkową działalność uwzględniającą wszystkie ważniejsze aspekty życia samorządowego. Wspólnie z innymi organizacjami samorządowymi Związek Gmin Wiejskich domagał się uchwalenia korzystnej dla samorządów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Aktywnie uczestniczył w pracach nad projektem tej ustawy

Wiele uwagi poświęcał problemom oświaty na wsi, domagając się zapewnienia dzieciom i młodzieży wiejskiej wykształcenia na miarę XXI wieku. Związek przedstawił Ministerstwu Edukacji Narodowej i Sportu szczegółowy projekt nowego systemu finansowania oświaty w Polsce, oparty na parametrach rzeczywistych kosztów prowadzenia szkół przez samorządy. Gminy wiejskie uczestniczyły w wielu programach powstałych z inicjatywy Związku lub z jego udziałem m.in.: "System Analiz Samorządowych", "Profesjonalizacja Administracji Samorządowej", "Elektroniczne Forum Gmin Wiejskich", "Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego", "Europejski dialog gmin wiej-

²² Sprawozdanie z działalności Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej za okres od 20 IV 1993 r. do 1 IX 1994; oraz sprawozdanie za lata 1993 do 2003, „Biuletyn Informacyjny”, nr 2, 19 III 2003, s. 2 - 3.

skich w ochronie środowiska". W ramach programów Związek był organizatorem szkoleń, konferencji i warsztatów w Warszawie oraz innych miejscowościach w kraju.

Od pierwszych miesięcy swego funkcjonowania Związek Gmin Wiejskich rozpoczął działalność międzynarodową. Utrzymuje kontakty z samorządowymi organizacjami z Niemiec, Dani, Francji, Ukrainy, Austrii. Posiada swych przedstawicieli w Komitecie Regionów oraz Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych przy Radzie Europy. Przedstawiciele Związku uczestniczą także w pracach Międzynarodowej Sieci Komunalnej Gmin. Związek Gmin Wiejskich zaproszony został do współuczestniczenia w międzynarodowych programach LOGON II i LOGON III.

Realizując cele i zadania Związku jego przedstawiciele zasiadali w kilku organizacjach oraz instytucjach prowadzących działalności na rzecz samorządu terytorialnego m.in.: Agencji Rozwoju Komunalnego, Narodowej Radzie Integracji Europejskiej, Komitecie Sterującym Programem Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska, Komisji Trójstronnej ds. Ekonomiczno-Społecznych, Radzie Środowiskowej ds. Samorządu Terytorialnego, Radzie Polskiej Organizacji Turystycznej.

Przedstawiciele Związku uczestniczą w posiedzeniach Komisji i Podkomisji Sejmowych podczas omawiania problemów samorządowych.

Prace Związku, jego sukcesy a także porażki omawiane są i przekazywane gminom (i nie tylko) poprzez szeroko rozwiniętą działalność informacyjną oraz promocyjną. Dzięki współpracy ze "Wspólnotą" oraz "Gazetą Samorządu i Administracji" na łamach tych czasopism ukazują się systematycznie artykuły oraz informacje o Związku. Władze Związku wydawały "Biuletyn Informacyjny", a od maja 2003 r. czasopismo "Głos Gminy Wiejskiej" ukazujące się niestety rzadko z powodów finansowych (szósty - numer datowany jest na wrzesień 2004 r.). Wzorowane na czasopiśmie przedwojennym, wychodząc systematycznie mogłoby stać się autentycznym organem prasowym Związku. Od kilku lat władze Związku przykładają coraz większą wagę do nowoczesnych technik informacyjnych. Utworzonych zostało ok. 2000 bezpłatnych Kont e-mailowych dla gmin, powstał serwis informacyjny w Internecie dla gmin, gdzie utworzono także specjalny portal informacyjny dla gmin wiejskich.

Każdego roku ukazywały się materiały promocyjne. Za sukces wydawniczy uznać można opracowanie pt. "Funkcjonowanie gmin w Unii Europejskiej. Kompendium dla gmin wiejskich". Rozesłane wszystkim gminom w Polsce może być pomocne samorządom w dostosowaniu do prawodawstwa unijnego.

Wielokierunkowa działalność na rzecz gmin nie zaowocowała wysokim stopniem zorganizowania. Do Związku Gmin Wiejskich na dzień 4 III 2004 r. należało 481 gmin (na 2001 gmin wiejskich i miejsko - wiejskich), co stanowi 23 %. Kilkadziesiąt gmin członkowskich wystąpiło ze Związku (w 2003 r. - wystąpiło 16 wstąpiło 26). Stan organizacyjny niepokoił władze Związku,

które jak się okazuje z niewielkimi efektami podejmowały wysiłki na rzecz jego podwyższenia. W 1998 prezes Związku wystosował dramatyczny apel do samorządów wiejskich zatytułowany "Silni zewnątrz - słabi wewnątrz" wzywający do konsolidacji gmin wiejskich w strukturze Związku. Apel "wzywający do pilnego rozpatrzenia propozycji przystąpienia do Związku Gmin Wiejskich RP" powtórzony został w marcu 2004 r. On także przyniósł niewielkie efekty²³.

Problemów organizacyjnych tego typu nie posiada Związek Powiatów Polskich reaktywowany w 1999 roku po pierwszych wyborach samorządów powiatowych przeprowadzonych w 1998 r. Już w 2003 zrzekał on 310 powiatów na łączną ich liczbę 379, co stanowiło 82 % zorganizowania. Pierwszym prezesem Związku został Antoni Jankowski - Starosta Tarnogórski. Od 2003 r. funkcję tę pełni Ludwik Węgrzyn - Starosta Bocheński. Najwyższym organem statutowym Związku Powiatów Polskich jest Zgromadzenie Ogólne zwoływane co najmniej raz w roku. Organem wykonawczym jest Zarząd. Ponadto w strukturach Związku funkcjonują Komisje dające możliwość działania samorządowcom z poszczególnych powiatów. Komisje zostały dostosowane do działania Zespołów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Od 2002 r. funkcjonowały Komisje: Edukacji, Kultury i Sportu, Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej, Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska, Polityki Europejskiej, Systemu Finansów Publicznych, Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa, Obszarów Wiejskich, Wsi i Rolnictwa, Miast na Prawach Powiatu, a także Komisja - Forum Małych Ojczyzn.

Na I Zgromadzeniu Ogólnym w 1999 r. powołano w każdym województwie Konwenty Powiatów, do których wchodzi starostowie powiatowi oraz prezydenci miast na prawach powiatu. Celem działania Konwentów jest reprezentowanie interesów członków ZPP z obszaru danego województwa. Dla potrzeb samorządów powiatowych przy biurze Związku utworzono w 2001 r. trzynastcie zespołów ekspertów, do których zaproszono fachowców z wielu dziedzin legitymujących się wysokimi kwalifikacjami, doświadczeniem zawodowym oraz dorobkiem naukowym²⁴.

Od chwili powstania Związek Powiatów Polskich włączył się w różnorodne nurty życia samorządowego w Polsce. W roku 2000 dokonał oceny stopnia wdrożenia reformy powiatowej. Zgłosił postulat dokonania przeglądu

²³ *Sprawozdanie z działalności Zarządu ...*, w roku 1995, s. 3; w roku 1996, s. 2 - 3, w roku 1998, s. 4; w roku 2000, s. 4; „Biuletyn Informacyjny”, nr 1, 17 II 2003, s. 5; „Głos Gmin Wiejskich” 2004, nr 5, s. 1 - 5.

²⁴ *Sprawozdanie z prac Komitetu Założycielskiego Związku Powiatów Polskich; Działalność Związku Powiatów Polskich w latach 1999 - 2001; Sprawozdanie z działalności Zarządu Związku Powiatów Polskich w roku 2002, styczeń 2003*, s. 32 - 36.

obowiązujących aktów prawnych dotyczących wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Domagał się oddłużenia służby zdrowia, dostosowania organizacji, sądów, prokuratur i jednostek administracji niezespólonej do nowego podziału administracyjnego kraju. Również w 2000 r. dokonano oceny funkcjonowania Powiatowych Urzędów Pracy przedkładając także wiele propozycji zmierzających do skuteczniejszych działań i zmniejszania bezrobocia. W powyższych sprawach w roku 2002 opracował stosowny raport. Wiele miejsca w działalności ZPP zajmowały problemy oświaty, zdrowia a przede wszystkim rolnictwa, transportu, dróg powiatowych oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Poświęcił także wiele uwagi realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej, polityki prorodzinnej oraz wspierania osób niepełnosprawnych.

Ważnym kierunkiem działalności Związku jest realizacja programów i projektów dotyczących różnych dziedzin życia samorządowego. Zrealizowano m.in. programy: "Polskie drogi 2002", "Polski Sołtys w Unii Europejskiej", "Centrum Programów Przeciwdziałania Bezradności Społecznej", "Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich", "Program Informatyzacji Powiatów".

Związek nie zaniedbywał też tradycyjnych metod jak organizowanie konferencji, narad i szkoleń dla działaczy samorządowych. Prowadził także działalność wydawniczą i informacyjną. W czasopiśmie "Wspólnota" zamieszczał w formie dodatku "Wspólnotę Powiatową", wydawał "Biuletyn Informacyjny Związku Powiatów Polskich". We współpracy z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej opublikowano cykl biuletynów pt. "Rzeczypospolita Powiatowa". Informacje o działalności ZPP zamieszczane są często w formie odrębnych wkładek lub dodatków w "Gazecie Samorządu i Administracji" i "Przeglądzie Samorządowym".

Już w roku 1999 ZPP nawiązał współpracę międzynarodową. Pierwsze porozumienie o współpracy podpisano ze Związkiem Powiatów Niemieckich. Nawiązano też współpracę z organizacjami samorządowymi z Francji, Stanów Zjednoczonych, Rumuni. Związek prowadzi systematyczne doradztwo oraz udziela pomocy w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych przez samorządy powiatowe.

Związek Powiatów Polskich posiada swoich przedstawicieli w Radzie Władz Lokalnych i Regionów Europy. Zabiega także o wprowadzenie swoich reprezentantów do krajowych instytucji i organizacji²⁵.

W roku 1999, gdy powstał Związek Powiatów Polskich odrodzony samorząd w Polsce przygotował się do obchodów swego dziesięciolecia. Funkcjo-

²⁵ Sprawozdania z działalności Związków Powiatów Polskich za lata 1999, 2000, 2001, 2002; Biuletyn Informacyjny Związku Powiatów Polskich, nr 14, 2003, strona internetowa www.zpp.pl.

nowało kilka samorządowych organizacji ogólnopolskich jak: Związek Miast Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Unia Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego oraz kilkanaście związków i organizacji o charakterze regionalnym. Większość z nich widziała potrzebę współpracy celem skonsolidowania wysiłków na rzecz samorządu terytorialnego w Polsce. Z inicjatywą podjęcia instytucjonalnej współpracy wystąpił Związek Miast Polskich w wyniku czego doszło w roku 1993 do utworzenia Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich, do której przystąpiło 14 organizacji samorządowych. Różnice programowe, a przede wszystkim różnice interesów poszczególnych organizacji oraz animozje i ambicje jej działaczy doprowadziły do wystąpienia z Federacji największych organizacji: Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich RP. Nowopowstały Związek Powiatów Polskich do Federacji nie wstąpił. Nawiązał współpracę ze Związkiem Miast Polskich i Związkiem Gmin Wiejskich. Efektem tej współpracy jest m.in. organizowanie Ogólnopolskich Konferencji, Prezydentów, Burmistrzów, Wójtów a także od 1999 r. Starostów i Marszałków.

W ostatnich latach współpracę formalno - instytucjonalną zastępowała współpraca merytoryczno - problemowa. W 2000 roku sześć związków i organizacji w tym Związek Gmin Wiejskich RP i Związek Powiatów Polskich podpisało Samorządowy Pakt Na Rzecz Społeczeństwa Informacyjnego²⁶.

Stałą formą współpracy miała stać się powołana w 1993 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Miała ona stanowić płaszczyznę wymiany opinii oraz dokonywania uzgodnień między rządem a krajowymi reprezentacjami samorządu terytorialnego w sprawach projektów aktów normatywnych i rozstrzygnięć związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Tak Związek Gmin Wiejskich RP jak i Związek Powiatów Polskich posiada w Komisji swoich przedstawicieli. Choć wiele spraw udało się związkom na forum Komisji przeforsować (utworzenie Agencji Rozwoju Komunalnego, uzyskanie korzystnego algorytmu podziału subwencji oświatowej, załagodzenie skutków zmiany dystrybucji podatków od osób fizycznych), to zdaniem Związków rezultaty prac Komisji są dalekie od oczekiwań samorządowców.

W ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zacieśniła się współpraca krajowych związków i organizacji samorządowych. Ich przedstawiciele reprezentujący stronę samorządową spotykali się przed posiedzeniem Komisji, aby uzgodnić stanowisko wobec wyniesionych pod obrady spraw i problemów samorządowych²⁷.

²⁶ „Samorząd Miejski”, nr 7, 1993, s. 2 - 3; „Wspólnota”, nr 13, s. 2; Sprawozdanie prezesa Zarządu Związku Powiatów Polskich z działalności w roku 2000, s. 43; w roku 2002, s. 9 - 10.

²⁷ Komisja Wspólna Rządu i Samorządu terytorialnego, URM - Biuro Administracji Publicz-

Związek Gmin Wiejskich RP i Związek Powiatów Polskich nawiązują do tradycji swoich poprzedników. Reaktywowane zostały przez działaczy samorządowych z obszarów kraju o największych tradycjach samorządowych. Związek Gmin Wiejskich a także Związek Miast Polskich reaktywowane zostały przez działaczy z Wielkopolski i swoje siedziby mają w Poznaniu. Związek Powiatów Polskich utworzony został z inicjatywy działaczy z Małopolski i chociaż oficjalnie siedziba mieści się w Warszawie to biuro Zarządu Związku znajduje się w Nowym Sączu (Wielgogłowy). Związki powstałe po 1990 roku mają zdecydowanie korzystniejszą sytuację prawną a niżeli ich przedwojenne poprzedniczki. Nie miały poważniejszych kłopotów z rejestracją, zatwierdzeniem statutów i uznaniem ich działalności. Funkcjonują także w klarownej sytuacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego wynikającej z ustawy z dnia 8 III 1990 r. (z późniejszymi zmianami) odnoszącej się do gmin wiejskich i miejskich oraz ustawy z dnia 5 VI 1998 r. regulującej samorządem szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Tymczasem dla związków samorządowych działających w Drugiej Rzeczypospolitej podstawowym problemem było uchwalenie korzystnej dla samorządu jednolitej dla całego kraju ustawy samorządowej, co nastąpiło dopiero 23 III 1933 r. Do tego czasu obowiązywały różnorodne przepisy, częstokroć z okresu zaborów z przystosowaniem ich do sytuacji po odzyskaniu niepodległości. Związki samorządowe wiele uwagi i wysiłku poświęciły sprawom związanym z opracowaniem projektu jednolitej ustawy samorządowej. Dyskusja nad nim uaktywniała samorządowców wszystkich szczebli. Podobnie było z projektami ustaw o finansach gminy. Mimo wysiłków ze strony gminy niewiele udało się zmienić na korzyść samorządów. Władze państwowe zainteresowane były dopływem finansów do kas państwowych a nie samorządowych.

Analogiczna sytuacja wystąpiła po roku 1990. Związki samorządowe przez kilka lat prowadziły formalną walkę o uchwalenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Mimo jej uchwalenia, po szerokich konsultacjach i dyskusjach, nie zadawała ona środowiska samorządowego. Działacze związków samorządowych krytycznie oceniają relacje pomiędzy państwem i rządem a samorządami. Aktualną ocenę sytuacji zawiera sprawozdanie Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP, w którym czytamy: "W ostatnich latach mimo zwiększenia udziału przedstawicieli Związku w pracach zespołów parlamentarnych, rządowych, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, możliwości naszego oddziaływania na kształt ustanowionego prawa zostały znacznie ograniczone. Z jednej strony stwarzane są teoretyczne możli-

nej, Warszawa 1993; Sprawozdanie Zarządu Związku Miast Polskich z działalności 1998 r., Poznań 1998, s. 13; Sprawozdanie z działalności Zarządu Związku Powiatów Polskich w roku 2002, styczeń 2003, s. 43 - 44; Sprawozdanie z prac Zarządu ZGWRP w roku 2003, [w:] „Głos Gminy Wiejskiej” nr 5, 2004 r., s. 3.

wości wyrażania opinii, ale z drugiej strony znaczne upolitycznienie decyzji na poziomie centralnym powoduje, że nasze racjonalne argumenty nie znajdują zrozumienia wśród parlamentarzystów i przedstawicieli rządu. Niestety nie jest to tylko problem naszej organizacji, ale i całego środowiska samorządowego. Nie ma obecnie dobrego klimatu do prowadzenia partnerskiego dialogu o przyszłości polskiej wsi i gmin wiejskich" .

Związki samorządowe działające w Drugiej Rzeczypospolitej, reaktywowane po 1990 roku, swoją wielokierunkową działalnością obejmującą zagadnienia wewnątrzwiązkowe, regionalne, krajowe i międzynarodowe, a w sensie merytorycznym - prawne, ustrojowe, teoretyczne, instruktażowe, gospodarcze, społeczne, oświatowe itp., zapewniły sobie trwałe miejsce w życiu samorządowym w Polsce.