

Paweł Grobelny

**Związek Miast Polskich - najważniejszy reprezentant polskich
samorządów w Europie?**

Sto lat Związku Miast Polskich

W 2017 roku minęło dokładnie sto lat od założenia najstarszej polskiej organizacji samorządowej, spośród naszych organizacji samorządowych jedynie Związek Miast Polskich ma tak długą tradycję. Dane mu było jednak działać tylko przez połowę czasu, jaki upłynął od chwili założenia. Między okresami 1917-1939 i 1991-2017 była półwiekowa wyrwa. Jest to zatem tak naprawdę historia dwóch różnych organizacji. Ta sama nazwa i misja, sieć miast podobna (acz inna ze względu na przesunięcie granic), problemy miast też podobne - ale inne konteksty społeczne, państwowe, geopolityczne. Te konteksty czyniły dużą różnicę między związkiem przed i powojennym. Reaktywując Związek w 1991 roku, o tym przedwojennym wiedziano, że był i niewiele więcej.

Miasta w młodej Polsce okresu międzywojennego tworzyły związek przede wszystkim po to, aby za jego pośrednictwem wpływać na rząd i parlament. Opis działań „okołolegislacyjnych” stanowi więc jedną z dwóch głównych osi niniejszej pracy. Drugą osią jest działalność międzynarodowa Związku - jako reprezentanta polskich samorządów, co obecnie stanowi jedną z najważniejszych misji zrestytuowanego związku. W jednym tekście nie da się jednak zamknąć dziejów organizacji tak dużej i aktywnej. Nawet zagadnienia z tych dwóch obszarów działalności są tu omówione wybiórczo, ze wskazaniem tych spraw i okresów, kiedy działalność ZMP zaznaczała się czymś szczególnym na tle ogólnej historii polskiego samorządu.

Bogactwo ogólnej tematyki ZMP wynika nie tylko z dużej aktywności Związku, lecz także z jego roli na tle innych organizacji samorządowych. W tym gronie ZMP jest strukturą najbardziej zróżnicowaną wewnętrznie. Zrzesza zarówno Warszawę, jak i miasteczka tysiąc razy od niej mniejsze, bardziej peryferyjne niż

gminy wiejskie z obszarów metropolitalnych. Stąd pełna gama zainteresowań i problemów związanych ze Związkiem, od lokalnych po europejskie.

Tematykę działalności Związku Miast Polskich szczególnie warto poruszyć przy okazji 15 rocznicy wielkiego rozszerzenia Unii Europejskiej, przypomnieć o wkładzie Związku i samorządów miejskich w reprezentowanie Polski w tej organizacji. Polacy mało o tym wiedzą; w popularnym przekazie dominuje wątek rządowy. Podczas gdy wiele pomysłów, projektów uchwał czy zwykłych opinii w Unii Europejskiej powstaje oddolnie – poczynając od samorządów.

Związek Miast Polskich – rys historyczny

a) Czym jest ZMP?

Związek Miast Polskich to najstarsza polska organizacja samorządowa o tradycji sięgającej czasów II Rzeczypospolitej. Posiada bogate tradycje międzywojenne. W latach 1917-1939 Związek aktywnie działał na polu lobbingu legislacyjnego, promocji gospodarczej i kulturalnej miast. Prowadził działalność wydawniczą i szkoleniową oraz szeroką wymianę doświadczeń. Współpracował także z podobnymi organizacjami w innych krajach.

Po drugiej wojnie światowej działalność Związku Miast Polskich została uniemożliwiona. W pierwszych po wojnie wolnych wyborach lokalnych (27 maja 1990 r.) pojawiła się inicjatywa odtworzenia Związku. W ciągu kilku miesięcy rady blisko 60 miast podjęły uchwały o przystąpieniu do Związku i w styczniu 1991 roku odbył się w Poznaniu - statutowej siedzibie Związku - jego Kongres Restytucyjny.

Związek Miast Polskich od 90. roku tworzy najnowszą historię polskiej, odrodzonej samorządności. Jest największą tego typu organizacją w Polsce, skupiającą ponad 300 miast, w których mieszka ponad 72% miejskiej ludności kraju. ZMP jest stowarzyszeniem miast, mającym na celu wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i społeczno-kulturalnego rozwoju miast polskich.

b) Powstanie oraz początki przedwojennego ZMP

W obfitej dziś literaturze dotyczącej dziejów II Rzeczypospolitej, niewiele jest informacji na temat Związku Miast Polskich, organizacji samorządowej działającej w latach 1917-1939. Przypuszczać należy, iż przyczyną tego jest zbyt małe zainteresowanie historyków problematyką samorządu terytorialnego, jego instytucjami, organizacjami i stowarzyszeniami. O roli i znaczeniu Związku świadczy jednak chociażby fakt, że skupiał on ponad 84% miast polskich z 94% ogółu ludności miejskiej.¹

Związek Miast Polskich powstał z utworzonego w 1917 r. Związku Miast Królestwa Polskiego, do którego dopiero w 1919 r. zaczęli dołączać przedstawiciele innych dzielnic odradzającego się państwa. Było wtedy jasne, że będzie się ono scalać wokół stolicy. Znalazło to wyraz także w strukturach ZMP. Jego siedzibą była Warszawa. W okresie 1917-39 tylko w sumie przez dwa i pół roku prezesem ZMP był przedstawiciel innego miasta. Z powodu orientacji na stolicę, protoplastą Związku Miast Polskich stał się Związek Miast Królestwa Polskiego, a nie Związek Większych Miast Królestwa Galicji, utworzony 10 lat wcześniej.

O primacie Kongresówki w powstającym ZMP nie zdecydowały tradycje i doświadczenia samorządowe. Pod tym względem była to dzielnica upośledzona nie tylko w stosunku do cieszących się autonomią Galicji i Śląska Cieszyńskiego, ale także do zaboru pruskiego.

Wcześniej niż Kongresówce istniał wspomniany Związek Większych Miast Królestwa Galicji. Miasta w zaborze austriackim były podzielone na 3 kategorie. Na tle ogólnych przepisów dotyczących gmin, ustawy Sejmu Krajowego stopniowo wprowadzały odrębny status dwóch miast wydzielonych - Krakowa (1866 r.) i Lwowa (1870 r.) - następnie 30 większych miast wskazanych w ustawie z 1889 r., wreszcie 138 innych miast i miasteczek w 1896 r.. Owe 30 większych miast utworzyło związek w 1907 roku.²

W dniu 21 listopada 1917 r. przedstawiciele 16 miast, posiadający odpowiednie pełnomocnictwa, podpisali akt założenia Związku Miast Królestwa

¹ K. Makles, *Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939)*, Rocznik Historii Prasy Polskiej, T. XIV (2011), ISSN 1509-1074.

² B. Mościcki, *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019.

Polskiego. Tym samym założycielami Związku są miasta: Warszawa, Lublin, Chełm, Częstochowa, Jędrzejów, Kalisz, Kielce, Łomża, Łódź, Nowy Dwór, Otwock, Piotrków Trybunalski, Płock, Radzymin, Sosnowiec i Włocławek. Komisja Organizacyjna na pierwszym posiedzeniu w dniach 8-9 grudnia 1917 r. wybrała na stanowisko Prezesa Adolfa Suligowskiego - radnego miasta Warszawy.

Na zjeździe w dniach 4-6 stycznia 1919 r. Związek Miast Królestwa Polskiego zmienił nazwę na **Związek Miast Polskich** i opowiedział się za szybkim połączeniem ze Związkiem Miast Małopolskich. Przedstawiciele „starszego brata” uczczono zapraszając do grona honorowych prezesów Zjazdu wiceprezydenta Krakowa - Karola Rollego, wiceprezydenta Lwowa - Filipa Schleichera, prezydenta Przemyśla - Józefa Kostrzewskiego oraz dyrektora Wojennego Zakładu Kredytowego w Krakowie - Tadeusza Dwernickiego.³

W 1919 r. odbyły się wybory samorządowe w wielu miastach byłego zaboru rosyjskiego. Prezes Suligowski przestał być radnym Warszawy, tym samym tracąc prawo zasiadania we władzach ZMP. Trzeba więc było zwołać wyborczy zjazd Związku. Poza tym zachodziła konieczność omówienia wielu pilnych spraw związanych z tworzeniem państwa w warunkach wciąż trwającej wojny.

III Zjazd ZMP odbył się w Warszawie w dniach 6-8 grudnia 1919 r. z udziałem 67 delegatów oraz 51 gości z miast nie należących do Związku. Na prezesa wybrano wiceprezydenta Warszawy Artura Śliwińskiego. W nowych władzach ZMP geograficznie dominowała Warszawa, a partyjnie - PPS, który dobrze przygotował się do wyborów.

Niezadowoleni z takich dysproporcji doprowadzili do zwołania nadzwyczajnego, czwartego zjazdu już w dniach 4-6 stycznia 1920 r. Uczestniczyli delegaci 75 miast ze wszystkich zaborów i (po raz pierwszy na zjeździe ZMP) wysoki dostojnik państwowy - minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski. Nowe prezydium Zarządu było bardziej zrównoważone geograficznie. Prezesem został prezydent Poznania Jarogniew Drwęski, a wiceprezesami: wiceprezydent Lwowa Marcei Chlamtacz, prezydent Warszawy

³ K. Makles, Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939), Rocznik Historii Prasy Polskiej, T XIV (2011), ISSN 1509-1074.

Piotr Drzewiecki, prezydent Krakowa Jan Kanty Fedorowicz i radny Warszawy Józef Zawadzki.

Do następnego, piątego zjazdu ZMP, który odbył się w dniach 9-11 kwietnia 1921 r. w Poznaniu (po raz pierwszy poza Warszawą), liczba członków Związku wzrosła ze 150 do ponad 330. Od 1922 Związek stopniowo systematyzował swoją działalność oraz stale się rozwijał. W 1939 roku, na ogólną liczbę 611 miast w Polsce, aż 515, czyli 84% należało do Związku. Mieszkało w nich 95% populacji polskich miast.⁴

Niestety po wybuchu II Wojny Światowej w 1939 roku Związek przestał funkcjonować na ponad pół wieku - choć nigdy nie został formalnie zlikwidowany czy rozwiązany.

- **Restytucja Związku Miast Polskich**

Pełnomocnik rządu Tadeusza Mazowieckiego ds. reformy samorządu terytorialnego - profesor Jerzy Regulski w każdym z 49 ówczesnych województw miał delegata, który przygotowywał wybory do rad gmin w dniu 27 maja 1990 r. W Poznaniu szefem biura takiego delegata był Janusz Krzyżaniak - doświadczony urzędnik, który pamiętał poznański magistrat jeszcze sprzed wojny, gdy pracował tam jego ojciec. Dzięki niemu wiedział, że przed wojną Związek Miast Polskich był ważną organizacją.

To właśnie Janusz Krzyżaniak jeszcze przed wyborami namówił nowych poznańskich samorządowców, aby reaktywować ZMP, bo - jak przekonywał - samorząd ma to do siebie, że jest zatamizowany, wobec czego musi mieć swoją reprezentację w stosunku do władzy centralnej, zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej.

Andrzej Porawski, który w 1990 r. jako przedstawiciel Komitetu Obywatelskiego „Solidarności” został radnym i członkiem Zarządu Miasta Poznania, wspomina:

⁴ K. Makles, Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939), Rocznik Historii Prasy Polskiej, T XIV (2011), ISSN 1509-1074.

- W dniach 3-4 sierpnia 1990 r. prezydent Elbląga Józef Gburzyński zorganizował I Konferencję Prezydentów Miast RP. Na zaproszenie odpowiedziało około stu samorządów. Ja pojechałem do Elbląga z prezydentem Poznania Wojciechem Szczęsnym Kaczmakiem. Padło tam kilka głosów na temat tego, że warto by założyć jakąś organizację, ktoś wspomniał o przedwojennym Związku Miast Polskich. I wtedy prezydent Kaczmarek wygłosił przemowę, a ja przedstawiłem projekt statutu i projekt programu działania Związku. Wszyscy byli zszokowani, że to zostało już w tym stopniu przygotowane.⁵

Równolegle do Elbląga, z podobną inicjatywą wystąpił prezydent Gdańska Franciszek Jamroż. Spotkanie w Gdańsku odbyło się tydzień później - 11 sierpnia 1990 r. O ile w Elblągu dominowali prezydenci miast, to w Gdańsku równoważyła ich zbliżona liczba przewodniczących rad. Prezydent Jamroż uważał, że to właśnie oni powinni reprezentować miasta w związku, i że należy nadać mu formułę związku komunalnego (bo to ułatwi działalność gospodarczą), a nie stowarzyszenia.

Po spotkaniach w Elblągu i Gdańsku powstała Grupa Organizacyjna Związku, składającą się z reprezentantów ponad trzydziestu miast. Jej pracami kierował Wojciech Szczęsny Kaczmarek, sekretarzem był Andrzej Porawski.

17 sierpnia 1990 r. w Poznaniu Grupa Organizacyjna uchwaliła, że wychodząc z przesłanek wynikających z art. 10 ustawy o samorządzie terytorialnym i nie znajdując stosownej podstawy prawnej w obowiązujących przepisach (stowarzyszenie, związek komunalny) przedstawiciele samorządów miast polskich postanawiają utworzyć Związek Miast Polskich, będący kontynuacją tradycji istniejącego w okresie II Rzeczypospolitej Związku Miast Polskich.

Odwołanie do tradycji oznaczało zachowanie nazwy, chociaż niektórym jej skrót kojarzył się z działającym w latach 1948-57 Związkiem Młodzieży Polskiej. Spór, kto powinien reprezentować miasto w związku, rozstrzygnięto salomonowo, pozostawiając decyzję radom miast.

Przyjęty 21 września 1990 r. w Poznaniu projekt statutu ZMP został rozesłany do wszystkich 832 polskich miast. Na przełomie listopada i grudnia liczba uchwał rad miejskich o przystąpieniu do Związku przekroczyła 50, zatem Grupa

⁵ B. Mościcki, *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019.

Organizacyjna postanowiła zwołać pierwsze zgromadzenie ogólne, nazywając je - dla podkreślenia rangi - Kongresem Restytucyjnym.

Kongres Restytucyjny Związku Miast Polskich odbył się 18-20 stycznia 1991 r. w Sali Sesyjnej Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z udziałem delegatów 60 miast (na 64, które do tego momentu nadesłały uchwały rad o przystąpieniu do Związku).

Pierwszy dzień obrad miał charakter roboczy: uchwalono regulamin obrad, powołano komisję Kongresu, przyjęto ordynację wyborczą. Część oficjalna odbyła się 19 stycznia 1991 r. Na przewodniczącego obrad wybrano przewodniczącego Grupy Organizacyjnej Związku - Wojciecha Szczęsnego Kaczmarskiego. Po przemówieniach powitalnych podjęto dyskusję nad statutem, następnie omówiono uchwałę programową oraz założenia budżetowe. Głównym punktem były wybory władz reaktywowanego Związku Miast Polskich. Jego prezesem został prezydent Poznania - Wojciech Szczęśny Kaczmarski.⁶

Początkowo ZMP zamierzał być związkiem komunalnym, ale Urząd Rady Ministrów uważał to za niemożliwe. Ostatecznie 26 lipca 1993 r. Sąd Wojewódzki w Poznaniu wpisał Związek Miast Polskich do rejestru stowarzyszeń pod numerem 1199.

- **ZMP kiedyś i dziś – porównanie przedwojennej działalności Związku z obecną (po 1990 roku)**

Związek Miast Polskich ma bogatą historię. Tak w przeszłości jak i dziś istnienie Związku uważały miasta za niezbędną konieczność, szczególnie w sytuacji, gdy nie miały i nadal nie mają instytucjonalnej reprezentacji w sejmie i w senacie. Wymownym dowodem na potrzebę istnienia i działalności Związku jest liczba jego członków. Gdy w roku 1917 miast członkowskich było jedynie 16, to w 1939 - 515 na 611 miast, czyli 84,2 % wszystkich miast w Polsce, skupiających 94,7 % ogółu ludności zamieszkałej w miastach. W styczniu 1991 roku do Związku należało 65 miast, a w czerwcu 1994 - już 138, w tym 40 z 49 miast wojewódzkich, 34 spośród

⁶ B. Mościcki, *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019.

45 miast liczących ponad 100.000 mieszkańców. W miastach związkowych mieszka obecnie niemal 80 % miejskiej ludności Polski.

Struktura organizacyjna i działalność Związku oparta jest na podstawowych dokumentach, jakimi są statuty. Pierwszy z nich przyjęty został na zjeździe założycielskim w Warszawie w 1917 roku. Ze względu na zachodzące zmiany w sytuacji politycznej, gospodarczej i administracyjnej kilkakrotnie był nowelizowany (1919, 1922, 1927). Nowy statut uchwalony został na Zgromadzeniu Ogólnym w Krakowie w 1931 roku. Do jego głównych założeń nawiązuje statut przyjęty na Kongresie Restytucyjnym w 1991 r., także kilkakrotnie nowelizowany przed jego zarejestrowaniem przez Sąd Wojewódzki w Poznaniu w 1993 roku.

Związek Miast Polskich starał się być organizacją apolityczną, chociaż w statutach i innych dokumentach nie ma na ten temat żadnego zapisu. Nie mniej do roku 1939 problemy polityczne uwidaczniały się w różnych sytuacjach, najczęściej na zjazdach. Ścierały się zasadniczo dwie koncepcje, umownie zwane: socjalna i liberalna. Zwolennicy pierwszej uważali, że obowiązkiem państwa i samorządu było zajmowanie się tymi problemami, zwolennicy koncepcji drugiej reprezentowali stanowisko odmienne.

W działającym obecnie Związku Miast Polskich nie uwidoczniły się żadne spory ideowo-polityczne. Wybory samorządowe w 1990 roku wygrały w miastach siły związane z obozem "Solidarności" i z Komitetami Obywatelskimi, skupiającymi działaczy opozycyjnych sprzed 1989 roku. Wyodrębnienie się partii politycznych, określanych mianem post-solidarnościowych, nie wpłynęło różnicująco na postawę działaczy Związku Miast Polskich w kwestiach samorządu terytorialnego i nie miało też wpływu na działalność samego Związku.

- **Organy i władze Związku**

Podstawowym organem Związku poza zjazdem - Zgromadzeniem Ogólnym był i jest Zarząd, w latach 1935 - 1939 także Rada Naczelna. Pracami Związku kierował i kieruje prezes, który jednocześnie przewodniczy Zarządowi. W latach 1917 - 1939 kierowało Związkiem 9 prezesów. Prezesami byli na ogół prezydenci miast (Jarogniew Drwęski, P. Drzewiecki, J.K. Fedorowicz, S. Nowodworski, Z. Słomiński, Stefan Starzyński), wiceprezydentem był A. Śliwiński, a

przewodniczącym rady miejskiej Adolf Suligowski. Jedynie J. Zawadzki był radnym miejskim.⁷

Od roku 1991, to jest od reaktywowania Związku Miast Polskich, jest on związany głównie z Poznaniem, nie tylko poprzez fakt, że to właśnie stolica Wielkopolski jest siedzibą Związku, lecz także dlatego, że przez ponad 19 lat to właśnie prezydenci miasta Poznania stali na jego czele. W latach 1991-1998 był to Wojciech Szczęsny Kaczmarek (prezydent Poznania), od roku 1998 do 2002 Piotr Uszok (prezydent Katowic), następnie Ryszard Grobelny (prezydent Poznania) - który pełnił tę funkcję przez 12 lat (2003-2015) najdłużej w historii Związku, obecnie od 2015 roku prezesem pozostaje Zygmunt Frankiewicz (prezydent Gliwic).⁸

Wszyscy prezesi znani są z działalności politycznej i gospodarczej, a przede wszystkim samorządowej. Kilku zajmowało się pracą naukową. Posłami na sejm byli: Adolf Suligowski, J. K. Fedorowicz, Stefan Starzyński; senatorami - A. Śliwiński, S. Nowodworski. Wszyscy doskonale rozumieli istotę samorządu terytorialnego i dogłębnie znali złożone problemy miast.

Zarząd powołał spośród przedstawicieli miast członkowskich komisje problemowo-robocze. Statutowy charakter posiadała Komisja Rewizyjna. Istotną rolę w działalności Związku spełniało i spełnia jego Biuro. Na czele Biura stoi dyrektor mianuje go Zarząd, a jego działalność podlega nadzorowi prezesa. Uprawnienia dyrektora są bardzo rozległe. Można zaryzykować stwierdzenie, że dyrektor Biura jest po prezesie osoba pierwszoplanową. Funkcję dyrektora od Kongresu Restytucyjnego do dziś pełni poznaniak Andrzej Porawski, nawiązujący do najlepszych tradycji działalności i funkcjonowania Związku Miast Polskich.

Działalność Związku na forum krajowym

- **Współpraca z innymi organizacjami samorządowymi**

Związek Miast Polskich w sprawach samorządowych ściśle współpracował i współpracuje z organizacjami i stowarzyszeniami samorządowymi. W latach II Rzeczypospolitej współpraca obejmowała trzy organizacje samorządowe: Związek

⁷ L. Krzywicki, *Zadania miasta ze stanowiska wymagań przyszłości*, Warszawa 1919.

⁸ B. Mościcki, *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019.

miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich RP, jej efektem było m.in. utworzenie wspólnej Komisji Porozumiewawczej Organizacji Samorządowych, którą w 1931 roku przekształcono w Komisję Porozumiewawczą Centralnych Zrzeszeń Samorządowych. Działaczami kół regionalnych byli przeważnie aktywni członkowie władz Związku Miast Polskich.

Po wyborach samorządowych w 1990 r. powstały organizacje i związki samorządowe o zasięgu ogólnokrajowym i lokalnym (na ogół regionalnym). Związek Miast Polskich dążył do współpracy dwustronnej z poszczególnymi organizacjami i poszukiwał jednocześnie ogólnej platformy współpracy, integrującej wszystkie związki i stowarzyszenia gmin. Zaowocowało to w roku 1993 utworzeniem Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich oraz Unii Metropolii Polskich, w 1999 roku powstał natomiast Związek Powiatów Polskich.

Współpraca z rządem i parlamentem

Przedwojenny Związek Miast Polskich postrzegany był jako wiarygodny partner przez instytucje społeczne, samorządowe i państwowe. Stąd też płynęły zaproszenia do udziału w różnorodnych radach i innych ciałach kolegialnych. W roku 1932 przedstawiciele Związku zasiadali w 16 radach i komisjach państwowych oraz 6 społecznych. Szczególnie aktywni byli w komisjach i radach, które decydowały o sprawach finansowych, dotyczących miast.

Związek do 1939 roku podlegał nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych (jak wszystkie stowarzyszenia) i jemu też był zobowiązany składać coroczne sprawozdania ze swej działalności. Kontakty z rządem nie ograniczały się jedynie do powyższego ministerstwa. W latach trzydziestych w Zjazdach Miast uczestniczyli premierzy Kazimierz Bartel i Felicjan Sławoj-Składkowski. W roku 1935 na Zjazd przybył prezydent Ignacy Mościcki. Dla omówienia pilnych spraw samorządowych delegacje Związku przyjmowali premierzy oraz ministrowie wielu resortów. Dla instytucjonalnej współpracy związków samorządowych z rządem w opiniowaniu problemów samorządu terytorialnego powołana została w 1927 roku Państwowa Rada Samorządowa. Niestety z winy rządu nie przejawiała szerszej działalności i po kilku formalnych spotkaniach zaprzestała funkcjonowania.

W analogicznych celach powołana została w 1993 roku Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jest ona forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego wobec problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i polityką państwa względem samorządu.

Komisja składa się z 24 przedstawicieli rządu i samorządu, po 12 przedstawicieli obu stron. Stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele 6 ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego (Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Powiatów Polskich, Związku Województw RP oraz Unii Miasteczek Polskich) – po dwóch z każdej korporacji. Strona rządowa Komisji Wspólnej składa się z ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów. KWRiST działa od 1995 r.

KWRiST wyraża opinię dotyczącą projektu aktu prawnego na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony Komisji. Rada Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego zobowiązane są przedstawić Komisji Wspólnej do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków. Termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Opinia KWRiST dotycząca projektów dokumentów rządowych jest dołączana do projektu. Opinia może być pozytywna, pozytywna z uwagami lub negatywna. W przypadku braku uzgodnienia, każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad.

Związek Miast Polskich zabiegał tak w przeszłości jak i dziś o współpracę z członkami Parlamentu, interesującymi się zagadnieniami samorządowymi. Organizowano spotkania z posłami i senatorami, przedstawicieli Związku zapraszano na posiedzenia komisji oraz na obrady plenarne Sejmu i Senatu, gdy omawiano kwestie samorządowe.

Związek wobec uchwały samorządowej

Związek Miast Polskich, tak w dobie II Rzeczypospolitej jak i dziś, prowadzi wielokierunkową działalność. W zasadzie nie było i nie ma problemu, którym żyją miasta, co do którego nie określiłby swego stanowiska. Wyróżnić można jednakże kilka spraw, które były i nadal są w centrum zainteresowania. Do nich należą kwestie związane z ustawą samorządową. Od momentu powstania odrodzonego państwa polskiego w 1918 roku aż do roku 1933 obowiązywały w Polsce różne przepisy dotyczące samorządu terytorialnego, sięgające niekiedy do połowy XIX wieku, a więc z czasów zaborów, z pewnymi modyfikacjami dokonanymi po odzyskaniu niepodległości. Również wybory samorządowe do roku 1933 odbywały się na podstawie różnorodnych przepisów. Związek konsekwentnie dążył do jak najszybszego uchwalenia jednolitej ustawy samorządowej, obowiązującej na terenie całej Rzeczypospolitej, kierując się zasadą, iż ustawa winna dawać duże uprawnienia i daleko idącą samodzielność gminom miejskim, brał udział w dyskusjach nad wszystkimi projektami ustawy samorządowej. Już w roku 1922 wystąpił z własnym projektem ustawy o gminie miejskiej. Wobec nieuwzględnienia w ustawie z 23 marca 1933 roku postulatów dotyczących samodzielności i kompetencji samorządów Związek domagał się jej gruntownej nowelizacji. Konsekwentnie zabiegał o uchwalenie odrębnej ustawy samorządowej dla miast. Wybuch II Wojny Światowej niestety udaremnił owe starania.⁹

W nowej sytuacji Związek zajmuje nieomal analogiczne stanowisko. Domaga się istotnych zmian w ustawie samorządowej z 1990 roku. Postuluje powiązanie jej z najważniejszym dokumentem, to jest Konstytucją, która w sposób systemowy powinna usytuować samorząd terytorialny w ustroju państwa i określić dla niego podstawowe gwarancje. Związek, podobnie jak w przeszłości, domaga się większej samodzielności i rozszerzenia kompetencji samorządów w ogóle, oraz określenia kompetencji miast i gmin z uwzględnieniem tzw. "kategoryzacji gmin".

⁹ K. Makles, *Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939)*, *Rocznik Historii Prasy Polskiej*, T XIV (2011), ISSN 1509-1074.

Kwestia finansów komunalnych

Kolejną sprawą absorbującą Związek, tak w przeszłości jak i dziś, są finanse komunalne. Działacze samorządowi byli i są zgodni, że bez samodzielności finansowej nie ma prawdziwego samorządu. Samorząd, w prawdziwym tego słowa znaczeniu, może istnieć o tyle, o ile posiada oparcie finansowe. Z tych też względów Związek zabiegał o przepisy prawne, zwiększające dochody gmin. Prowadził długoletnią walkę z rządem o respektowanie art. 69 ustawy z dnia 11.08.1923 roku, mówiącej o tym, że w przypadku nakładania nowych obowiązków na gminy należy wskazać dodatkowe źródła finansowe na ich realizację. Niestety do 1939 roku nie udało się rozwiązać tego problemu z korzyścią dla miast. W końcu lat dwudziestych wyłonił się nowy problem - powszechne zadłużenie miast. Do rządowej akcji oddłużania zaangażował się także Związek Miast Polskich. Mimo ogromnych wysiłków i wielorakich zabiegów Związku, zmierzających do nowego uregulowania prawnego finansów komunalnych, nie udało się do 1939 roku problemu rozwiązać. Już do końca II Rzeczypospolitej obowiązywała ustawa "o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych". z 1923 roku, z większością rozporządzeń wykonawczych mało korzystnych dla miast.

Problem finansów komunalnych pojawił się na nowo w roku 1990. Związek zwracał uwagę na niekorzystne dla miast kryteria i zasady ustalania projektów budżetu państwa. Wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o uznanie za niezgodne z Konstytucją przepisów, które spowodowały nieuzasadnione obciążenie niektórych miast i gmin zobowiązaniami wynikającymi z uchwały nr 268 Rady Ministrów z roku 1982. Trybunał wydał orzeczenie korzystne dla miast i gmin. Opowiedział się za poselskim projektem ustawy o finansach gmin, którego autorem była prof. Teresa Dębowska-Romanowska - ekspert Związku.

- **Bezpośrednie wybory prezydentów, burmistrzów i wójtów – największy sukces powojennego ZMP**

W 2002 roku po raz pierwszy wójtowie, burmistrzowie i prezydenci zostali wybrani bezpośrednio przez mieszkańców. Był to finał co najmniej 10-letnich debat i starań Związku Miast Polskich - jeśli liczyć od uchwały Zgromadzenia Ogólnego w Ostrowcu Świętokrzyskim z 16 października 1992 r.

Sejmową podkomisją, która przygotowała uchwaloną 20 czerwca 2002 r. ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, kierował Witold Gintowt-Dziewałtowski - były prezydent Elbląga i jego delegat do ZMP. Postulaty Związku zostały na ogół uwzględnione, za wyjątkiem tego, aby burmistrz otrzymywał absolutorium nie od rady, lecz od kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. ZMP podzielał pogląd, że decyzja z roku 2002 musi pociągnąć kolejne w relacjach burmistrz - rada, ale do dziś to nie nastąpiło.

- **Działalność wydawnicza Związku**

Na uwagę zasługuje również działalność wydawnicza Związku, którą zajmowało się i zajmuje jego Biuro. Od 1921 roku wydawano "Samorząd Miejski", który stał się organem prasowym Związku. Tradycję pisma podjęto w styczniu 1992 r. Zaczęto wydawać "Samorząd Miejski" jako wkładkę do Tygodnika samorządu terytorialnego "Wspólnota". W zamyśle Zarządu "Samorząd Miejski" ma się stać stałym organem prasowym Związku Miast Polskich. U progu działalności, tak w latach 1920-1921 jak i 1991- 1992, Biuro Związku wydawało "Biuletyn Informacyjny".¹⁰

- **Kontakty międzynarodowe ZMP**

Na podkreślenie zasługują międzynarodowe kontakty, jakie utrzymywał i utrzymuje Związek z organizacjami samorządowymi. Najwcześniej, bo już w roku 1922, nawiązana została współpraca z Międzynarodowym Związkiem Merów. Najbardziej trwale okazały się kontakty z Międzynarodowym Związkiem Miast, do którego przystąpiono w 1925 roku. Polacy brali udział w pracach wszystkich gremiów tej organizacji. W roku 1929 Związek Miast Polskich wystąpił z inicjatywą utworzenia Związku Miast Państw Słowiańskich, składającego się z miast Polski, Bułgarii, Jugosławii, Czechosłowacji. Mimo dość zaawansowanych prac organizacyjnych do powołania Związku nie doszło.

¹⁰ K. Makles, *Prasa centralnych związków samorządowych w Drugiej Rzeczypospolitej*, prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Nr 3112.

Tradycja utrzymywania kontaktów z międzynarodowymi organizacjami samorządowymi aktualna jest w działalności Związku do dziś. Od roku 1991 przedstawiciele Związku Miast Polskich uczestniczą w pracach Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE), która jest "izbą samorządową Rady Europy". W roku 1992 Związek przystąpił do Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR - europejska sekcja IULA). Ponadto nawiązane zostały ścisłe kontakty z organizacjami samorządowymi w Stanach Zjednoczonych, a także bardziej incydentalne we Francji, Niemczech, Finlandii i na Litwie. Podjęto także w 1993 roku kontakty robocze z organizacjami samorządowymi państw "Grupy Wyszehradzkiej" (Czechy, Słowacja, Węgry).

• Działalność ZMP w Unii Europejskiej

Instytucją reprezentującą samorzady w Unii Europejskiej jest Europejski Komitet Regionów (ang. Committee of the Regions). Jest on organem doradczym reprezentującym społeczności regionalne i lokalne Unii Europejskiej, kierującym w ich imieniu opinie do Rady i Komisji. Członkami Komitetu mogą być na przykład szefowie władz regionalnych, prezydenci miast, burmistrzowie lub wójtowie oraz wyłonieni w wyborach lub mianowani przedstawiciele regionów i miast z 28 państw członkowskich UE.¹¹ Zgodnie z jego własną deklaracją misji KR jest zgromadzeniem politycznym złożonym z przedstawicieli samorządów regionalnych i lokalnych w służbie integracji europejskiej. Zapewnia on reprezentację instytucjonalną wszystkich jednostek terytorialnych, regionów, miast i gmin Unii Europejskiej. Zadaniem KR jest angażowanie władz lokalnych i regionalnych w europejski proces decyzyjny i tym samym wspieranie większego udziału obywateli w tym procesie.¹²

Dzięki tej instytucji regiony i miasta mogą formalnie wypowiedzieć się w procesie stanowienia prawa przez UE, zapewniając uwzględnienie stanowiska i potrzeb władz lokalnych i regionalnych. Komisja Europejska, Rada UE i Parlament Europejski są zobowiązane do zasięgania opinii Komitetu Regionów w ramach procesu stanowienia prawa w sprawach dotyczących samorządów lokalnych i regionalnych, na przykład w kwestiach opieki zdrowotnej, edukacji, zatrudnienia,

¹¹ J. Peterson, D. Hodson, Institutions of the European Union, 2017.

¹² J. Barcz (red.), Ustrój Unii Europejskiej, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2012.

polityki społecznej, spójności gospodarczej i społecznej, transportu, energii i zmian klimatu. Jeżeli tego nie zrobią, Komitet Regionów może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Po otrzymaniu przez Komitet Regionów wniosku ustawodawczego przygotowuje i przyjmuje on opinię, a następnie przedkłada ją odpowiednim instytucjom UE. Komitet Regionów wydaje również opinie z własnej inicjatywy.¹³

Związek Miast Polskich jest obok Związku Gmin Wiejskich RP największym reprezentantem Polski w Komitecie Regionów. Posiada on tam trzech przedstawicieli, od lat przyjętą praktyką jest aby przedstawiciele Związku reprezentowali całą panoramę polityczną Polski - pomimo, że większość w Związku stanowią przedstawiciele bezpartyjni, dlatego każdorazowo jest jeden przedstawiciel lewicy (obecnie Krzysztof Matyjaszczyk – Prezydent Częstochowy; SLD), jeden centrum (obecnie prezydent Warszawy – Rafał Trzaskowski; PO) oraz jeden przedstawiciel prawej strony politycznej (obecnie burmistrz Rypina – Paweł Grzybowski; PiS).

- **Reprezentacja w CEMR i Radzie Europy**

Najważniejszą i najbardziej wpływową instytucją międzynarodową w której swoje przedstawicielstwo ma ZMP jest niewątpliwie Rada Gmin i Regionów Europy (ang. Council of European Municipalities and Regions; CEMR). Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) została założona w 1951 roku przez grupę burmistrzów z Europy. Później rozszerzyła zakres działania na regiony i została Radą Gmin i Regionów Europy. CEMR jest obecnie jedną z największych organizacji zrzeszającą lokalne i regionalne władze w Europie. Jej członkami jest ponad 50 krajowych stowarzyszeń miast, gmin i regionów z 39 krajów. Łącznie jest to około 100 000 przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych. Rada Gmin i Regionów Europy działa na rzecz lokalnych i regionalnych samorządów i demokracji. Aby osiągnąć ten cel, stara się kształtować przyszłość Europy poprzez zachęcanie lokalnych i regionalnych podmiotów do wpływania na europejskie prawo i politykę oraz do wymiany doświadczeń na poziomie lokalnym i regionalnym. Komitety i grupy

¹³ J. Barcz, M. Górka, *System instytucjonalny UE*, t. III, Warszawa 2012.

robocze tej organizacji starają się wpływać na projekty unijnych aktów prawnych, aby zapewnić, że interesy i obawy władz lokalnych i regionalnych brane są pod uwagę od początku do samego końca procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej.

Obecnie Związek Miast Polskich ma trzech przedstawicieli w CEMR jednym z nich jest Jacek Majchowski – prezydent Krakowa oraz wiceprezes ZMP, który pełni funkcję wiceprezydenta tej organizacji. Kiedyś tą funkcję pełnił również Jan Olbrycht, były burmistrz Cieszyna, obecnie europoseł. Jan Olbrycht jest również jedynym Polakiem, który otrzymał najważniejsze europejską wyróżnienie samorządowe – „Nagrodę Cesarza Maksymiliana” (niem. *Kaiser Maximilian Preis*)¹⁴. Przyznawaną oficjalnie przez władze miasta Innsbrucka.

Odrębną organizacją, choć bardzo zbliżoną pod kontem profilu działalności, jest „Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy” (ang. *Congress of Local and Regional Authorities*). Jest to zgromadzenie przedstawicieli samorządu terytorialnego reprezentujących państwa członkowskie Rady Europy. To najstarsza tego typu instytucja o charakterze paneuropejskim, która ma swoje oparcie w traktatach międzynarodowych. CLRAE skupia przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, reprezentujących łącznie ponad 200 tysięcy samorządów z 47 krajów członkowskich Rady Europy.¹⁵

Polska posiada w CLRAE 12 miejsc dla przedstawicieli i 12 miejsc dla ich zastępców. Reprezentanci są rekomendowani przez polskie organizacje samorządu terytorialnego – Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich.

Dobrym przykładem działalności ZMP w CEMR oraz CRLE jest historia projektu dyrektywy Borenstaina. Był to projekt holenderskiego komisarza liberalizujący usługi komunalne, do tego stopnia, że np. usługi dostaw wody na terenie polskich gmin mogłaby dostarczać firma z Portugalii. Dyrektywa ta przeszła bez echa poprzez Komisję Europejską, zablokowana została dopiero w Parlamencie

¹⁴ <http://janolbrycht.pl/jan-olbrycht-odebral-europejska-nagrade-cesarza-maksymiliana/> [dostęp: 14.09.2018].

¹⁵ Martyn Bond, *The Council of Europe (Routledge Global Institutions)*, 2013.

Europejskim po wcześniejszej interwencji członków CEMR w tym przedstawicieli Związku Miast Polskich.

- **Słowem zakończenia**

W niniejszej pracy poruszono jedynie główne aspekty działalności Związku, zarówno na płaszczyźnie lokalnej jak i międzynarodowej oraz okoliczności jego powstania i restytucji. Jak już wspomniano, Związek Miast Polskich zajmował się wszystkimi problemami dotyczącymi miast. Tak w latach 1917 - 1939 jak po roku 1990 należytą wagę przykładał do spraw związanych z gospodarką komunalną, oświatą, kulturą, zdrowiem, opieką społeczną, bezrobociem, komunikacją. Reagował na wszystkie bolączki i potrzeby samorządu terytorialnego. Jednocześnie promując przedsiębiorczość oraz inicjatywy miast organizował wystawy gospodarcze i konkursy. Świadczył wiele usług na zlecenie miast.

Stwierdzić przeto należy, iż Związek Miast Polskich działający w latach 1917 - 1939 odegrał ważną rolę w życiu samorządowym II Rzeczypospolitej, jako reprezentant ogółu miast w Polsce oraz jako instytucja służąca gminom miejskim w rozwiązywaniu ich wszystkich istotnych zadań społecznych, ekonomicznych, prawnych, organizacyjnych i - rzecz można – ogólnocywilizacyjnych. Dotychczasowa działalność upoważnia do przeniesienia powyższej opinii na obecnie funkcjonujący Związek Miast Polskich.

Na polu działalności Europejskiej Związek jest głównym przedstawicielem polskiego samorządu terytorialnego. Działa on w takich instytucjach jak: Europejski Komitet Regionów, Rada Gmin i Regionów Europy czy Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Gdzie przedstawiciele ZMP niejednokrotnie pełnili funkcje kierownicze, a lobbing oraz inicjatywy ZMP w powyższych organizacjach zawsze były kierowane jak najlepszym interesem polskiego samorządu terytorialnego.

Bibliografia

1. Barcz J. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2012.
2. Barcz J., M. Górka, *System instytucjonalny UE*, t. III, Warszawa 2012.
3. Bond M., *The Council of Europe* (Routledge Global Institutions), 2013.
4. Krzywicki L., *Zadania miasta ze stanowiska wymagań przyszłości*, Warszawa 1919.
5. Makles K., *Prasa centralnych związków samorządowych w Drugiej Rzeczypospolitej*, prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Nr 3112.
6. Makles K., *Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939)*, Rocznik Historii Prasy Polskiej, T XIV (2011), ISSN 1509-1074.
7. Mościcki B., *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019.
8. Peterson J., Hodson D., *Institutions of the European Union*, 2017.
9. Szwed R., *Związek Miast Polskich 1917-1939, 1990-1994*, Poznań 1995.