

### **Recenzja**

rozprawy doktorskiej p. magistra Pawła Gofrona „Relacje wojewodów krakowskich z samorządem miasta Krakowa w latach 1990-1998”, Kraków 2020, mps, ss. 422.

Badania nad relacjami między współczesnymi organami administracji różnego szczebla stanowią głównie domenę prawników i badaczy dziejów administracji. Brak odpowiedniego dystansu czasowego sprawia, że historycy rzadko i z wielką ostrożnością podejmują badania z tak nieodległej przeszłości. Tym bardziej należy podkreślić wagę przedstawionej do recenzji pracy p. Pawła Gofrona. Jest to pierwsza tak obszerna próba zastosowania metod badawczych z zakresu warsztatu historyka do badań nad relacjami urzędu wojewodów krakowskich i samorządu miasta Krakowa. Dodajmy próba udana, mimo licznych zastrzeżeń i wątpliwości właściwych dla tego typu pionierskich prac, dla których nie zostały jeszcze wypracowane modele badawcze szeroko akceptowane w środowisku naukowym. Praca ma w związku z tym charakter nowatorski a zaproponowany przez autora kwestionariusz badawczy jest podejściem autorskim, które z pewnością w miarę rozwoju badań tego typu będzie podlegało krytyce naukowej.

Autor wykorzystał rozległą podstawę źródłową zgromadzoną w Archiwum Zakładowym Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie i Archiwum Urzędu Miasta Krakowa. Sporadycznie korzystał również z relacji ustnych i publikacji prasowych. Wykorzystał także ponad 150 publikacji: monografii i artykułów z zakresu historii regionalnej, prawa, administracji.

W wyniku tak szeroko zakrojonej kwerendy autor zaproponował podział pracy na pięć rozdziałów, wstęp i zakończenie. We wstępie uzasadnił potrzebę prowadzonych badań, wskazując na ich nowatorski charakter i w sposób przekonujący uzasadnił podział na rozdziały. Podział ten jest logiczny i wyczerpuje problematykę określoną w tytule rozprawy. Przyjętą metodę badań określił jako „metodę krytycznej analizy źródeł i syntezy” (s. 9) i

rzeczywiście praca ma w przeważającej mierze charakter analityczny, a częstym zabiegiem stosowanym w prezentowaniu wyników jest egzemplifikacja formułowanych tez.

W zakończeniu omówiony został stopień realizacji przyjętych celów badawczych i wskazano na dalsze możliwe kierunki badań. W tym miejscu należy zauważyć, że pewnym mankamentem jest brak krótkich podsumowań na końcu kolejnych rozdziałów, czy podrozdziałów, co ułatwiłoby bieżące kontrolowanie w trakcie lektury realizacji celów badawczych stawianych przez autora na poszczególnych etapach analizy źródłowej.

Język pracy jest poprawny i komunikatywny, zapis w przypisach (prawie 1400 przypisów) w znacznym stopniu konsekwentny.

Rozdział pierwszy został poświęcony omówieniu przemian organizacyjnych obu instytucji będących przedmiotem analizy: urzędu wojewody i władz samorządowych miasta. Rozpoczęła go krótka i ogólna analiza warunków geograficznych. Następnie autor nakreślił sytuację demograficzną, i administracyjną regionu u schyłku PRL-u. Zwrócił też uwagę na strukturę środków produkcji z dominującą rolą rolnictwa, ale też dobrze zorganizowaną i funkcjonalną jak na ówczesne warunki produkcją przemysłową (s. 28). Równie pozytywnie wypadła analiza potencjału demograficznego, intelektualnego i gospodarczego samego miasta Krakowa. Autor zwrócił uwagę na znaczący potencjał intelektualny starego ośrodka akademickiego.

Następnie doktorant przeszedł do omówienia przemian ustrojowych urzędu wojewody krakowskiego. Sprawnie i syntetycznie przedstawił sytuację wyjściową z roku 1990, wskazując na jej korzenie w reformach administracyjnych z lat 1972-1973 i 1983 r. Następnie przedstawił sylwetki wojewodów krakowskich z lat dziewięćdziesiątych i omówił okoliczności ich powołania.

Główny nacisk w tej części rozprawy został położony na proces tworzenia nowego urzędu wojewódzkiego. Autor zwrócił uwagę na specyficzną sytuację województwa krakowskiego, w którym podobnie jak łódzkim, czy warszawskim, po reformie z 1972 r to nie wojewoda zastąpił prezydium wojewódzkiej rady narodowej, ale prezydent miasta. Taka sytuacja wyjściowa do reform struktur władz wojewódzkich powodowała liczne problemy z wyodrębnianiem i podziałem kompetencji tworzonego nowego urzędu wojewódzkiego i administracji miejskiej, na co słusznie wskazał autor (s. 51-52).

Tworzenie i zmiany struktur urzędu wojewódzkiego autor omówił głównie na podstawie analizy procesów związanych z wprowadzaniem zmian do statutu urzędu i jego regulaminu. Dokonane analizy są poprawne i ujmują zachodzące w województwie

krakowskim zmiany w tym zakresie w szerokim kontekście zmian ustrojowych w kraju. W kontekście przemian organizacyjnych całej lokalnej administracji odnotował okoliczności powołania trzech urzędów rejonowych i zmiany w terenowych organach administracji specjalnej (s. 66-67).

W dalszej części rozdziału autor obszernie przedstawił okoliczności odrodzenia samorządów. Zrelacjonował przebieg dyskusji politycznej i zgłaszanie oddolnych inicjatyw różnych środowisk w tym zakresie. W efekcie tych starań uchwalona została ustawa o samorządzie z 8 marca 1990 r. Doktorant wiele uwagi poświęcił wyborom do władz miejskich z 1990 r., wyborom zarządu miasta i dalszym zmianom w jego składzie (s. 79, 87). Najwięcej miejsca poświęcił wydarzeniom w tym zakresie z okresu I kadencji władz samorządowych (1990-1994).

Zarówno w odniesieniu do tworzenia nowego urzędu wojewódzkiego, jak i władz samorządowych Krakowa po 1990 r., autor oparł się głównie na analizie źródeł urzędowych (ustawy, zarządzenia wojewody, uchwały rady miasta), ale umiejętnie wykorzystał także materiał wspomnieniowy, czy artykuły w lokalnej prasie. Pewien niedosyt może budzić skromne uwypuklenie, możliwe do dokonania w oparciu o literaturę, wyjątkowości potencjału regionu krakowskiego (kulturowego, gospodarczego) na tle innych regionów kraju, co odgrywało ważną rolę w praktycznej realizacji idei samorządności na tym terenie.

W kolejnym rozdziale autor omówił proces przejmowania zadań i kompetencji przez odradzający się aparat samorządowy. Omówił przebieg i skutki wprowadzania ustawy kompetencyjnej, która określała zarówno zadania własne samorządu, jak i zakres przejmowania przez miasto kompetencji na mocy specjalnych porozumień z władzami wojewódzkimi. Autor przedstawił konsekwencje tych porozumień prowadzące do wzrostu liczby urzędników i rozbudowy lokalnej administracji. Zajął się też kwestiami związanymi z ustalaniem i podziałem dotacji celowych na pokrycie kosztów realizacji zadań.

Zarówno realizacja zadań własnych, jak i powierzonych podlegała kontroli wojewody, w wyniku której ujawniano w początkowym okresie liczne nieprawidłowości. Zagadnienia związane z problemami w realizacji obowiązków wynikających z porozumień miasta i władz wojewódzkich zostały omówione w obszernym podrozdziale i wnoszą cenny wkład w poznanie wielu praktycznych aspektów realizacji procesów tworzenia samorządu krakowskiego po 1990 r.

Autor przytoczył przykładowo kilka obszarów, które podczas różnych działań kontrolnych budziły zastrzeżenia. Dotyczyło to realizacji obowiązków w zakresie prawa budowlanego, w zakresie komunikacji, ewidencji gruntów i niewłaściwego wykorzystywania

dotacji celowych. Autor omówił te zagadnienia kolejno, ale szkoda, że nie zdecydował się na próbę stworzenia typologii tych słabych punktów w działaniach administracji miejskiej, które wyraźnie powtarzały się jako przyczyny stwierdzanych nieprawidłowości: zła organizacja etapów pracy w urzędzie i informowania petentów, braki kompetencyjne i formalne kadry urzędników, skomplikowana i błędnie prowadzona dokumentacja czynności urzędowych, zaległości w aktualizacji dokumentacji prowadzące do opóźnień i błędów w realizacji zobowiązań urzędu wobec petentów. Ważnym problemem, na który autor zwrócił uwagę była niedostateczna troska o bezpieczeństwo dokumentacji, formularzy, stempli urzędowych, które ulegały kradzieży, czy słaby nadzór merytoryczny organów zwierzchnich nad realizacją zadań powierzonych.

W świetle zgromadzonego materiału możliwe byłoby stworzenie katalogu problemów pionierskiego okresu działalności administracji krakowskiej w celu ewentualnego porównania z doświadczeniami innych samorządów, podjęcia próby wskazania ich przyczyn i podejmowanych działań naprawczych. Pionierski charakter tamtego okresu wyłania się również z analizy problemów z prawidłowym wydatkowaniem przez urząd miasta dotacji celowych (s. 123). Ujęcie tych zagadnień w formule typologicznej ułatwiłoby ewentualne próby odpowiedzi na pytanie jakie były przyczyny opisanych negatywnych zjawisk. Ten aspekt możliwości interpretacyjnych został wykorzystany przez autora w niewielkim stopniu.

Na specjalną uwagę zasługują ustalenia w zakresie komunalizacji mienia. Na wstępie autor precyzyjnie i w jasny sposób wyłożył jego podstawy prawne i scharakteryzował dwie drogi pozyskiwania mienia: z mocy prawa i na wniosek gminy. Następnie omówił główne etapy tego procesu z podziałem pozyskiwanego mienia na grunty, budynki i jednostki organizacyjne (w tym przedsiębiorstwa). Zebrane w przejrzystych tabelach dane obrazują dynamikę tego procesu intensywnego w pierwszych latach i słabnącego z czasem. Autor trafnie zauważył, że słabnięcie dynamiki procesu komunalizacji mienia miało wielorakie przyczyny i to nie brak nieruchomości był ich najważniejszą przyczyną, ale rosnące koszty obsługi tego procesu, brak ustalonej w księgach wieczystych kwestii własności skarbu państwa, braki i błędy w dokumentacji geodezyjnej czy zmiany w przepisach prawnych, które prowadziły nawet do zrzeczenia się mienia już pozyskanego.

Ważnym zagadnieniem, na które autor zwrócił uwagę były problemy społeczne związane z tymi procesami (np. w związku z przejmowaniem przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej) i zmienne priorytety państwa w zakresie dysponowania mieniem skarbu państwa (spór o przejęcie elektrociepłowni w Łęgu). Należy podkreślić, że w trakcie drobiazgowej niekiedy analizy źródeł autor porusza się ze znanstwem i dbałością o zachowanie zasad ich

interpretacji. Trafnie typuje reprezentatywne zagadnienia dla dokumentowania formułowanych tez.

W trzecim, najobszerniejszym rozdziale, autor omówił kolejne etapy planowanych przez władze państwowe reform samorządowych i udział w nich samorządu krakowskiego. Cały proces jak zauważa autor polegał na stopniowym rozmontowywaniu centralistycznej administracji z okresu PRL rozpoczętego już ustawą samorządową z 1990 r. Omawiany rozdział rozpoczął od analizy przygotowania i wprowadzania w latach 1994-1995 pilotażu reformy administracji publicznej. Prace przygotowawcze na szczeblu państwowym dotyczące tych działań sięgały roku 1992 i dotyczyły grupy wybranych większych miast w tym Krakowa. Według ustaleń autora współpraca przy realizacji pilotażu na szczeblu lokalnym rozpoczęła się od powołania przez wojewodę zespołu roboczego. W odpowiedzi na to i do współpracy z tym zespołem w strukturach Urzędu Miasta Krakowa powstał specjalny zespół zadaniowy.

Autor szczegółowo omówił przebieg współpracy miasta i wojewody nad przygotowaniem umowy pilotażowej. Wykaz spotkań obu stron i podejmowanej w ich trakcie problematyki zawarł w tabeli nr 22 (s. 166-167). Zmiana na stanowisku premiera doprowadziła do usztywnienia stanowiska władz państwowych w zakresie przekazywania zadań i kompetencji dawnej scentralizowanej administracji na rzecz samorządów (s. 170) co wpłynęło na kierunek prac i ostateczną treść porozumienia z Krakowem. Jego główne postanowienia zawarł autor w tabeli nr 23 (s. 176-177). Ważnym aspektem przejmowania kompetencji było przeznaczenie przez władze centralne dotacji na ich realizację, w tym tworzenie odpowiednich etatów. Informacje na ten temat zebrał autor w tabeli nr 24 (s. 179). Zebrane w obu tabelach (nr 23 i 24) ustalenia stały się punktem wyjścia dla omówienia przebiegu realizacji porozumienia. Autor zwrócił uwagę na opóźnienia w realizacji procesu związane zarówno z wahaniami strony państwowej, jak uzasadnionymi obawami miasta o płynność finansowania jego nowych obowiązków. W analizie omówiony został także opór stawiany przez liczne środowiska lokalne zaniepokojone nie tyle przejęciem zarządu nad nimi przez miasto, ile obawami o bezpieczeństwo finansowe tych zmian (s. 186). Kolejnym etapem przejmowania przez miasto kompetencji i uprawnień od aparatu państwowego omówionym w tym rozdziale, była realizacja ustawy miejskiej z 1995, obowiązującej od stycznia następnego roku. W związku z jej realizacją autor zwrócił uwagę na narastające napięcia między samorządem miasta a przedstawicielami władz państwowych głównie na tle finansowania nowych zadań.

W dalszej części analizy autor omówił udział miasta w działaniach na rzecz przygotowania kolejnych planów rządowej reformy terytorialnej i zwrócił uwagę na niestabilność otoczenia prawnego w jakim musiały funkcjonować miejskie władze samorządowe (s. 225: program pilotażowy, ustawa miejska, planowane wprowadzenie powiatów). Przeprowadzona w odniesieniu do tych zagadnień drobiazgowo analiza materiału źródłowego została dokonana niezwykle skrupulatnie i w zgodzie z zasadami warsztatu historyka. Szczególnie w tym rozdziale odczuwa się wspomniany przeze mnie brak podsumowań podrozdziałów. Cenne analizy zostały pozbawione w ten sposób swojego naturalnego przedłużenia i domknięcia.

W rozdziale czwartym została omówiona ważna problematyka dotycząca zakresu i form kontroli wojewody nad organami miejskiego samorządu. Z licznych przepisów autor wyłonił kryteria dokonywanych kontroli (zgodność z obowiązującym prawem, celowość, rzetelność, gospodarność, s. 246). Dokonał też kategoryzacji środków jakimi dysponował wojewoda w zakresie nadzoru (kontrola, wywieranie wpływu na organy samorządu w celu dokonania korekt) i opracował katalog działań jakie wojewoda mógł podejmować w stosunku do zakwestionowanych decyzji miasta (od orzeczenia ich nieważności do zaskarżenia do sądu administracyjnego, s. 248). Osobny podrozdział poświęcił analizie nadzoru wojewody w pierwszym, pionierskim półroczu działalności samorządu, by w następnym omówić już zbiorczo, w porządku chronologicznym, nadzór nad legalnością uchwał miasta z lat 1991-1998.

Rozstrzygnięcia wojewody dotyczące nieważności uchwał zostały zestawione w tabeli nr 35 (s. 265-267), a następnie niektóre z nich omówione w toku narracji. Jako kryterium wyboru do omówienia autor podał kluczowość tych „spraw, które w szczególny sposób determinowały relacje między organami rządowej administracji ogólnej w województwie krakowskim a samorządem Krakowa” (s. 268). Dotyczyły one różnych kwestii najczęściej jednak związanych z aspektami ekonomicznymi (np. sprzedaż i dzierżawa mienia komunalnego, zarządzanie dotacjami), choć znalazła się wśród nich także sprawa stwierdzenia nieważności uchwały miasta skierowanej do ONZ (s. 279-280). Autor przedstawił etapy sporów, podejmowane na nich działania prawne i wymianę argumentów między stronami. W podsumowaniu zwrócił uwagę na porównywalny odsetek decyzji zaskarżonych przez wojewodę w stosunku do uchwał samorządu tak w I, jak i w II kadencji (s. 281).

W rozdziale ostatnim autor zajął się analizą interpelacji, spotkań i kontaktów w sprawach bieżących wojewody i szerzej terenowej administracji państwowej z samorządem

miasta. W pierwszym podrozdziale omówił zagadnienie interpelacji wnoszonych przez krakowskich przedstawicieli w sejmiku samorządowym. Autor dokonał przekonującej typologii podejmowanych spraw (s. 313), a następnie w jej ramach przedstawił przebieg reprezentatywnych dla tych grup przypadków. Następnie przedstawił przebieg współpracy wojewody i miasta w tworzeniu i realizacji projektów i programów strategicznych.

Przeanalizował kwestie związane z planami zagospodarowania przestrzennego Krakowa, Małopolskiego Systemu Informacji Przestrzennej, Krakowskiego Centrum Komunikacyjnego i Portu Lotniczego Kraków-Balice. We wszystkich badanych przypadkach trafnie wskazał i poprawnie zrelacjonował z wykorzystaniem obszernej dokumentacji źródłowej, interesy miasta i wojewody reprezentującego stanowisko zarówno regionu jak władz państwowych. Prawidłowo wytypował pola współpracy i konfliktów obu stron.

Odrębną grupą zagadnień przedstawionych w omawianym rozdziale jest analiza dwustronnych relacji w sprawach bieżących. Autor przeanalizował w tym fragmencie: procedury wymiany korespondencji między wojewodą i jego urzędem a prezydentem Krakowa i samorządem miasta, mechanizmy współpracy w związku z organizacją ważnych, a wykraczających poza czysto miejskie uprawnienia wydarzeń (symposium KBWE z 1991 r. wizyta papieża, Europejski Miesiąc Kultury, czy długofalowego projektu Kraków 2000).

Obszerna analiza, zawarta w kolejnym podrozdziale, dotyczy procesu kształtowania się periodycznych form kontaktów władz województwa i samorządów lokalnych, w tym miasta Krakowa (np. comiesięczne spotkania z samorządowcami, czy robocze narady przedstawicieli województwa i miasta Krakowa). Wreszcie w ostatnim podrozdziale autor zajął się omówieniem kontaktów wojewody z władzami miasta w sprawach wyjątkowych i budzących zainteresowanie mieszkańców całego regionu (np. sprawa szpitala Biernackiego), czy wciągających władze miejskie w wir polityki międzynarodowej (przeniesienie mogił żołnierzy radzieckich na cmentarz wojskowy). Sprawą jednorazową omówioną w tym kontekście, ale której skutkiem było wdrożenie długofalowego programu dla całego regionu była powódź z 1997 r.

Przeprowadzona w tym rozdziale analiza wyjątkowo zróżnicowanego materiału źródłowego jest poprawna i zgodna z wymogami warsztatowymi. Sformułowane na tej podstawie wnioski ukazują proces podejmowania uzgodnień, w którym mimo odmiennych niekiedy perspektyw i interesów miasta i wojewody, oba ośrodki władzy starały się działać na rzecz dobra wspólnego.

Podsumowując powyższe rozważania należy zauważyć, że rozprawa p. magistra Pawła Gofrona jest wnikliwą analizą dotyczącą relacji wojewodów krakowskich z

samorządem miasta Krakowa w badanym okresie. Analiza ta została oparta na głębokiej znajomości źródeł, stanu badań, przeprowadzona w sposób świadczący o opanowaniu warsztatu naukowego historyka i spełnia wymagania określone w Ustawie o stopniach i tytule naukowym. Wnoszę zatem o dopuszczenie jej autora do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

x *Gruciel*