

SPRAWNE PANSTWO

Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego?

SPRAWNE PANSTWO

**Czy konieczne są systemowe
zmiany w funkcjonowaniu
jednostek samorządu
terytorialnego?**



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



SYSTEMOWE WSPARCIE
PROCESÓW
ZARZĄDZANIA W JST

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Niniejsza publikacja została przygotowana w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, realizowanego w ramach PO KL, Priorytet V. Dobre zarządzanie, Działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, Poddziałanie 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie

Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów



Wydawca

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 75 60, tel./faks: +48 12 293 75 59
www.msap.uek.krakow.pl

Publikacja udostępniana jest na licencji Creative Commons: uznanie autorstwa, na tych samych warunkach 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014. Zezwala się na dowolne wykorzystanie treści pod warunkiem wskazania autorów, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014 jako autorów oraz zachowania niniejszej informacji licencyjnej tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja. Tekst licencji dostępny jest na stronie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>

Redakcja językowa i korekta

Anna Chrabąszcz

Projekt graficzny i skład

Centralne Biuro Projektowe
www.cbprojektowe.pl

Druk

„PASAŻ” Sp. z o.o.
ul. Rydlówka 24, 30-363 Kraków

ISBN: 978-83-89410-52-8

SPRAWNE PANSTWO

**Czy konieczne są systemowe
zmiany w funkcjonowaniu
jednostek samorządu
terytorialnego?**

Agata Dąmbaska
Maciej Frączek (red.)
Jerzy Hausner
Hubert Izdebski
Tadeusz Kudłacz
Stanisław Mazur
Magdalena Młochowska
Piotr Kopyciński
Jerzy Stępień
Jacek Szlachta
Igor Zachariasz
Marcin Zawicki



Maciej Frączek

Wprowadzenie 7

CZĘŚĆ I

**Debata: Czy konieczne są systemowe zmiany
w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego?** 12

CZĘŚĆ II

**Sprawne państwo – wybrane zagadnienia funkcjonowania
samorządu terytorialnego** 52

Jacek Szlachta

**Europejski kontekst zmian w funkcjonowaniu jednostek
samorządu terytorialnego w Polsce** 53

Igor Zachariasz

**Założenia małej i pilnej nowelizacji ustawy o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym** 65

Agata Dąmbska

Organizacja działalności JST 81

Hubert Izdebski

**Bilans aktualnych projektów ustaw
dotyczących samorządu terytorialnego** 95

SPRAWNE DANSWO

WPROWADZENIE



Samorząd terytorialny, w znanym nam obecnie kształcie, funkcjonuje w Polsce już od blisko ćwierćwiecza. W 1990 r. pojawił się jego pierwszy, najważniejszy dla obywateli element – samorząd gminny. W 1999 r. wprowadzone zostały kolejne szczeble – powiat i województwo. Wspólnota ludzi mieszkających w miejscu, które jest im bliskie (nie tylko w wymiarze przestrzennym, ale przede wszystkim emocjonalnym, społecznym, obywatelskim, ekonomicznym czy kulturowym), działająca na rzecz rozwoju tego obszaru i wspomagana w tych działaniach przez demokratycznie wybrane i kontrolowane władze jeszcze przed kilkoma dekadami wydawała się być nierealną do urzeczywistnienia wizją. Panujący wówczas ustrój polityczny generował niechęć do działania, brakowało poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne, za otoczenie, za los współobywateli, którzy funkcjonują najbliżej nas, ograniczone było zaufanie do innych ludzi, preferowane były indywidualistyczne strategie życiowe zamiast rozwijania działań prospołnotowych zwiększających poziom życia i zadowolenia wszystkich lub większości członków danej wspólnoty.

Przemiany społeczne, gospodarcze i polityczne wywołane m.in. dzięki ruchowi społecznemu Solidarność doprowadziły do tego, że uwolniona została energia pojedynczych ludzi, pojawiła się przestrzeń do tworzenia nowych struktur politycznych, administracyjnych, gospodarczych i społecznych. Bardzo żywiołowo i zadziwiająco skutecznie weszły w tę przestrzeń samorządowe gminy, a później powiaty i województwa. Większość z nas utożsamia gminę (jak i pozostałe szczeble samorządu terytorialnego) z miejscem, przestrzenią, wyodrębnionym administracyjnie obszarem. To uprawnione podejście, ale zbyt wąskie i niewystarczające. Należy pamiętać o tym, że samorząd terytorialny to nie tylko obszar, ale przede

wszystkim ludzie. Mieszkańcy, przedsiębiorcy, przedstawiciele władz samorządowych i urzędnicy – oni tworzą tę wspólnotę i oni mają obowiązek dbać o jej rozwój. Często też popełniamy błąd, sprowadzając gminę do samego urzędu, instytucji funkcjonującej w porządku biurokratyczno-politycznym. Tymczasem władza samorządowa nie skupia się tylko w ręku wybieralnych polityków, czy też powoływanych urzędników. To pojedynczy obywatele, ich grupy zorganizowane wokół spraw dla nich ważnych, środowiska gospodarcze, naukowe i kulturalne, wspólnoty religijne i wiele innych podmiotów mają najważniejszy wpływ na poziom życia na danym obszarze. Oni również tworzą wizje rozwojowe, które pokazują oczekiwany kierunek zmian w różnych wymiarach oddziaływania samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny traktowany szeroko, ufundowany na działaniu mieszkańców i dla mieszkańców powinien rozwiązywać nasze najważniejsze problemy. Bardzo ważne jest zaspokajanie potrzeb materialnych: wspieranie rynku pracy i rozwijanie przedsiębiorczości – aby ludzie mieli możliwość pracy, a do budżetu gminy płynęły podatki pozwalające na realizację newralgicznych zadań; rozwijanie infrastruktury komunalnej – aby można było korzystać z dobrych dróg (nie tylko dla samochodów, ale i rowerów) i sprawnej komunikacji publicznej, a także zapewnić dostęp do wodociągów, kanalizacji, linii energetycznych; wspieranie sieci instytucji opiekujących się osobami wykluczonymi społecznie itd. Równie ważne są oczywiście działania w sferze niematerialnej: dbanie o rozwój placówek i usług edukacyjnych, opiekuńczych, sportowych, kulturalnych i wielu innych. Samorząd terytorialny powinien także dbać o podtrzymywanie i rozbudzanie energii swoich mieszkańców i ich grup. Chodzi tu o zwiększanie zaangażowania obywatelskiego, partycypacji społecznej, umożliwianie mieszkańcom realizacji działań dla nich ważnych, tworzenie przestrzeni do współdziałania wielu różnych podmiotów, środowisk, reprezentujących odmienne interesy, logiki i porządki. To w istocie troska o taki sposób zarządzania publicznego, czyli rozwiązywania złożonych problemów zbiorowych, który będzie uwzględniał optykę różnych interesariuszy, różne problemy i różne ich wymiary. Potrzebne jest do tego zdecydowane upodmiotowienie mieszkańców i ich grup – uczynienie ich faktycznie współodpowiedzialnymi za sytuację panującą w ich wspólnocie. Zbyt często obywatele są tylko przedmiotami, czy też odbiorcami działań planowanych, wdra-

żanych i ocenianych wyłącznie z perspektywy lokalnych/regionalnych władz. Chodzi więc o to, odwołując się do słów Michała Danielewskiego¹, aby tworzyć samorząd obywatelski, a nie samorząd polityków, urzędników i lokalnych biznesmenów. Pozwolę sobie uszczegółowić tę ideę – samorząd terytorialny w Polsce powinien być dla obywateli, pojedynczych mieszkańców, ale oczywiście powinien też być przestrzenią przyjazną dla lokalnych przedsiębiorców, m.in. dzięki odpowiednim warunkom i mechanizmom, które pozwolą politykom oraz urzędnikom skutecznie i efektywnie działać na rzecz wszystkich interesariuszy związanych z daną wspólnotą samorządową.

Wzrastająca złożoność problemów społecznych i gospodarczych powoduje, że samorząd terytorialny w Polsce musi zacząć działać w sposób wyprzedzający, musi być gotowy na rozwiązywanie problemów w momencie ich wystąpienia, a nie dopiero wówczas zastanawiać się nad możliwymi działaniami; musi zmienić swoją filozofię na proaktywną (zamiast reaktywnej). Oczywiście, nie zależy to tylko od samych samorządów, czy też – patrząc węziej – władz samorządowych. Prymarne jest wspomniane powyżej współdziałanie władz samorządowych z lokalnymi/regionalnymi interesariuszami. Bardzo istotne jest uzgadnianie wspólnej przestrzeni działania pomiędzy różnymi szczeblami samorządu terytorialnego w Polsce, co często bywa niestety problematyczne. Kluczowa jest też kwestia kształtowania relacji pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym. Zbyt często, mimo fundamentalnej dla naszego ustroju zasady pomocniczości, władze centralne nie umożliwiają samorządom realizowania odpowiedzialnej i autonomicznej polityki. O tych i wielu innych wyzwaniach stojących przed polskimi samorządami pisze w niniejszej publikacji wielu znakomitych autorów, których udało się nam namówić do współpracy.

Publikacja powstała w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, który jest kierowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, a partnerami są Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (MSAP UEK), Uniwersytet Łódzki oraz Uniwersytet Warmińsko-Mazurski. Inspiracją do przygotowania tej książki była II Konferencja z cyklu „Sprawne pań-

¹ M. Danielewski [2014], *Najpierw musimy obalić monarchię*, „Gazeta Wyborcza”, 11-12 października, nr 237.

stwo”, pn. *Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego?*, zorganizowana przez MSAP UEK w kwietniu 2014 r.

W pierwszej części tej publikacji prezentujemy zapis frapującej intelektualnie i ważnej merytorycznie dyskusji prowadzonej podczas debaty: *Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego?*, która miała miejsce w trakcie wspomnianej powyżej konferencji. Swoimi refleksjami na temat stanu obecnego i przyszłości samorządu terytorialnego podzielili się znakomici dyskutanci (w kolejności wystąpienia): Magdalena Młochowska – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji; profesor Jerzy Hausner – były Wiceprezes Rady Ministrów, wieloletni kierownik Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (GAP UEK), współautor raportu pt. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*; dr Marcin Zawicki – pracownik Katedry GAP UEK, specjalista w zakresie zarządzania publicznego; Jerzy Stępień – były Prezes Trybunału Konstytucyjnego, współtwórca II etapu reformy samorządowej; profesor Jacek Szlachta – pracownik Katedry Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej, wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN; profesor Tadeusz Kudłacz – kierownik Katedry Gospodarki Regionalnej UEK, członek prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, profesor Stanisław Mazur – kierownik Katedry GAP UEK, członek Rady Służby Cywilnej. Zachęcamy do „wczytania się” w głosy osób, które łączą wysoki poziom teoretycznej wiedzy z wieloletnią praktyką dotyczącą ich zaangażowania na rzecz samorządu terytorialnego w Polsce. Szczególnie ważne są ich diagnozy odnoszące się do trudnych, złożonych problemów polskich samorządów, wyzwań rozwojowych przed nimi stojących; interesujący jest też fragment dotyczący koniecznych zmian, proponowanych przez autorów tej publikacji.

Ożywiona dyskusja podczas konferencji była dla wielu jej uczestników impulsem do kontynuowania rozważań, tym razem w formule autorskich opracowań. Składają się one na drugą część niniejszej publikacji. Rozpoczyna ją tekst profesora Jacka Szlachty pt. *Europejski kontekst zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Czytelnik może odnaleźć tam ciekawy opis powiązań

działań realizowanych przez nasze samorządy z regułami i mechanizmami tworzonymi na poziomie unijnym. Szczególnie ważne są uwagi i rekomendacje autora odnoszące się do perspektyw funkcjonowania polskich samorządów po 2020 r., gdy spodziewane są bardzo poważne zmiany w unijnej polityce spójności. Igor Zachariasz w opracowaniu pt. *Założenia małej i pilnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zwraca uwagę na bardzo ważny wymiar funkcjonowania samorządowych gmin, powiatów i regionów, którym jest gospodarowanie przestrzenią. To obszar ścierania się wielu przeciwstawnych często celów i logik różnych interesariuszy, wymagający z pewnością systemowych zmian, o których interesująco pisze autor. W kolejnym tekście zatytułowanym *Organizacja działalności JST* Agata Dąmbska przedstawia propozycje Forum Od-nowa zmierzające do zwiększenia samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Poszerzają one i uszczegóławiają propozycje Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji zawarte w założeniach do ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Podsumowanie tej części publikacji stanowi opracowanie autorstwa profesora Huberta Izdebskiego pt. *Bilans aktualnych projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego*. To pogłębiona analiza stanu i kierunku prac legislacyjnych odnoszących się do polskich samorządów jednego z najlepszych znawców tej problematyki w naszym kraju.

Jako reprezentanci środowisk akademickich i administracyjnych, którym zależy na silnym i skutecznym samorządzie terytorialnym w Polsce, liczymy na to, że debata nad jego rozwojem będzie kontynuowana, przyczyniając się do wdrażania działań i mechanizmów adekwatnych do złożonych wyzwań, przed którymi stoją nasze samorządy. Mamy nadzieję, że nasza publikacja będzie jednym z elementów składowych tego procesu.

w imieniu zespołu autorskiego,

Maciej Frączek

SPRAWNE DANSŁWO

CZĘŚĆ I

DEBATA:

CZY KONIECZNE SĄ SYSTEMOWE
ZMIANY W FUNKCJONOWANIU
JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO?



Piotr Kopyciński

Celem konferencji jest dyskusja nad koniecznością wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Ostatnio mamy do czynienia z coraz większą liczbą propozycji dotyczących tego obszaru. Przypominane są m.in. postulaty związane ze zmianą funkcjonowania powiatów. Jedna z partii politycznych zwróciła się do mediów i do samorządu z propozycją przywrócenia dawnego podziału administracyjnego na 49 województw. Obecnie tych pomysłów jest sporo.

Chciałbym przypomnieć, że dzisiejsza konferencja jest organizowana w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”. Projekt jest realizowany w partnerstwie – kieruje nim Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, natomiast partnerami tego projektu są Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (MSAP UEK), Uniwersytet Łódzki oraz Uniwersytet Warmińsko-Mazurski. Jednym z komponentów projektu jest debata dotycząca zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Podzieliliśmy dzisiejsze spotkanie na trzy części. W pierwszej części głos zabiorą Pani Minister Magdalena Młochowska oraz profesor Jerzy Hausner, a następnie rozpocznie się debata nad stanem funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz kierunkami jego reformowania, w której wezmą udział osoby ze świata nauki zajmujące się tą problematyką. Kolejny blok będzie dotyczył kondycji polskiej administracji. Zarówno druga, jak i trzecia sesja będą poświęcone prezentacji wybranych fragmentów raportu dotyczącego potencjalnych zmian w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Publikacja pt. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* została przygotowana przez zespół, którym kierował profesor Jerzy Hausner.

Magdalena Młochowska

Chciałabym zwrócić uwagę na kilka kwestii, które pojawiają się w raporcie, ponieważ jest to moment, kiedy Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji może przedstawić swoje stanowisko. Choć w ostatnich miesiącach pojawiło się kilka raportów podobnych do raportu przygotowanego pod kierownictwem profesora Hausnera, to tak naprawdę wciąż mamy za mało tego typu analiz i ekspertyz, które są w stanie pomóc administracji rządowej i samorządowej wprowadzać lepsze rozwiązania, działać bardziej efektywnie i bardziej skutecznie. Trochę z zazdrością spoglądam na Londyn czy kraje skandynawskie, gdzie jednak wsparcie eksperckie dla funkcjonowania samorządów jest szersze i mam nadzieję, że my też będziemy dążyć do tego, aby tego typu pomoc dla samorządów była większa. Ten raport jest pierwszym krokiem milowym w takim kierunku. Dlatego ogromnie dziękuję profesorowi Hausnerowi i jego zespołowi, że powstała druga część raportu i mam nadzieję, że prace będą kontynuowane. Nie mogę tutaj nie powiedzieć, że cieszę się, iż możemy wydawać środki unijne na ekspertyzy i analizy dla samorządów. Nie jest łatwo przekonywać Komisję Europejską, że tego typu wydatki są dobrze wykorzystane, ponieważ Unia Europejska wymaga udokumentowania osiągnięcia konkretnych wskaźników rezultatu i produktu, a rezultaty związane z powstaniem ekspertyz i analiz nie zawsze są mierzalne. Oczywiście możemy powiedzieć, że wskaźnikiem rezultatu czy produktu jest raport, natomiast za tym kryje się coś więcej i trzeba udowodnić Komisji Europejskiej, że takie raporty mają wielką wagę, prowadząc do istotnych zmian, choć nie zawsze dzieje się to natychmiast.

W ramach funduszy europejskich w tej chwili nasze Ministerstwo realizuje różnego rodzaju działania, jak słynna już Akademia Liderów Samorządowych czy szkolenia lub wsparcie doradcze dla jednostek samorządu terytorialnego. Liczę na to, że w przyszłej perspektywie finansowej podobne przedsięwzięcia nadal będą podejmowane, tak abyśmy mogli kontynuować tę pracę, którą rozpoczęliśmy w latach 2007-2013.

Odnosząc się do pytania postawionego w tytule konferencji, czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego, należy podkreślić, że Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji stoi na stanowisku, iż w tak dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości reformy, również po stronie samo-

rzędu terytorialnego, są niezbędne, ponieważ samorząd musi nadążać za zmianami, które pozwalają efektywnie świadczyć usługi dla mieszkańców. Oczywiście rodzi się w tym miejscu pytanie, jak dalekie te zmiany powinny być i w którym kierunku powinny zmierzać. Ta konferencja powinna umożliwić nam, przynajmniej częściowo, udzielenie odpowiedzi na te pytania.

Na dzisiejszej konferencji chciałabym odnieść się zarówno do pierwszej, jak i drugiej części raportu, który dzisiaj będzie głównym przedmiotem dyskusji. Osobiście, czytając ten raport, widzę trzy grupy zagadnień. Pierwsza z nich to zmiany, z którymi nie do końca się zgadzam albo w mojej ocenie nie są to w chwili obecnej najistotniejsze zmiany z punktu widzenia samorządu. Nie omówię wszystkich rozwiązań, które są wymienione w raporcie, ponieważ zajęłoby to cały czas przeznaczony na konferencję, ale podam jeden przykład dotyczący kwestii obowiązkowego budżetu partycypacyjnego. Wydaje mi się, że jeżeli wprowadzimy to rozwiązanie jako obowiązkowe, to straci ono rację bytu, ponieważ ma ono sens tylko wówczas, gdy jest rozwiązaniem dobrowolnym i gdy samorząd wyraża wolę jego wdrożenia. Jeżeli bowiem zostanie wprowadzone odgórnie i obowiązkowo, to przestanie funkcjonować dobrze. Można wypełnić zapisy ustawowe, ale nie będzie realizowana podstawowa idea budżetu partycypacyjnego, czyli idea zaangażowania mieszkańców.

Również sceptycznie odnoszę się do rozwiązań zaproponowanych w raporcie, które tak naprawdę ponownie mogą powodować ograniczenie możliwości organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Co prawda, te propozycje są opisane tutaj dosyć ogólnie i trzeba by było szczegółowiej omawiać te zagadnienia, ale przyjrzyjmy się np. kwestii dekoncentracji urzędu gminy, tzw. centrom lokalnym. Jeżeli weźmiemy pod uwagę gminy liczące 5 tys. mieszkańców i 20 tys. mieszkańców oraz wielkie miasta z 700 tys. mieszkańców, to rozwiązanie to nie będzie pasowało do wszystkich. Nie możemy odgórnie ustalić, że wszystkie gminy powinny takie centra tworzyć, ponieważ w zależności od tego, z jaką jednostką samorządu terytorialnego będziemy mieli do czynienia może to być rozwiązanie sensowne lub też nie. Ważne jest to, że w dzisiejszych czasach, przy systemach teleinformatycznych, jakie mamy, takie rozwiązanie jest możliwe. Czyli powinniśmy pamiętać, że to, gdzie znajduje się urząd gminy nie jest już tak istotne,

ponieważ możemy ten urząd gminy zdekoncentrować i możemy umieścić jego filie w różnych częściach gminy. Takie rozwiązanie można porównać do zdalnego urzędnika, który będzie jeździł i załatwiał istotne sprawy dla mieszkańców. Zresztą mamy takie przykłady, np. w Rzeszowie, gdzie umieszczono centra obsługi mieszkańców w galeriach handlowych, czyli tam, gdzie mieszkańcy i tak bywają często. Takie rozwiązania są, należy je promować, ale nie uważam, aby należało je wprowadzać odgórnie.

W raporcie pojawiają się też różnego rodzaju propozycje dotyczące kompetencji wojewodów. Po pierwsze, mówi się o tym, że nadzór wojewody powinien się ograniczyć do kryterium legalności. Sądzę, że to nie dotyczy tylko wojewodów, ale np. regionalnych izb obrachunkowych. Zgodnie z przepisami tak właśnie jest, więc nasuwają się następujące pytania. Czy praktyka nie działa dobrze? Co się kryje za tym hasłem? Co należałoby rzeczywiście zmienić? Co do zasady kontrola samorządów już obecnie jest kontrolą pod względem legalności i nie powinno być inaczej.

Kolejnym proponowanym rozwiązaniem jest ograniczenie funkcji wojewody do zadań o charakterze administracyjno-orzeczniczym oraz inspekcyjno-kontrolnym. Rozumiem, że mówimy tu o kontekście samorząd województwa – wojewodowie. Nie dostrzegam na tej linii wielu zadań, które wykonują wojewodowie, a powinni je wykonywać samorządy województwa, więc może jest to pytanie o konkrety. Gdzie są rzeczywiście te zadania? Wydaje mi się, że nie mamy tutaj wielkiego problemu. Trzeba pamiętać, że wojewoda jest reprezentantem rządu w terenie i część zadań, które realizuje, wynika z tych właśnie kompetencji, chociażby jeśli mówimy o zadaniach z zakresu działań antykryzysowych. Nie można też zapominać o tym, że dla nas, dla administracji rządowej jest ważne, iż w terenie funkcjonują wojewodowie.

Jest oczywiście bardzo duża grupa zmian, które – moim zdaniem – są zmianami bardzo potrzebnymi i zmianami, które trzeba wdrażać jak najszybciej, jak najsprawniej. Pierwszą grupą jest zwiększenie swobody organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Wszyscy się zgadzamy, że przepisy określają zbyt szczegółowo zakres zadań, które wykonują samorządy, przez co samorządy nie są w stanie wy-

konywać tych zadań wystarczająco efektywnie. To jest to, co ja powtarzam na każdym kroku – gmina, która liczy 5 tys. mieszkańców i miasto, które posiada 700 tys. mieszkańców. Nigdy te same przepisy nie będą wystarczająco efektywnie działały w obu tych przypadkach. To są działania, które my popieramy nie tylko ideowo, ale staramy się również wprowadzać w życie. W ustawie, którą teraz procedujemy, zaproponowaliśmy kilka tego typu zmian – zmian ułatwiających tę swobodę organizacyjną. Pierwszą z nich, którą chcę omówić, jest możliwość obsługi wszystkich jednostek organizacyjnych albo przez samą gminę, albo szerzej, tworzenie przez różne jednostki samorządu terytorialnego centrów usługowych, centrów usług wspólnych. Generalnie zmienialiśmy przede wszystkim przepisy dotyczące finansów publicznych, gdzie jest wprost wskazane, że każda jednostka administracyjna musi mieć zatrudnionego swojego księgowego. To była bariera najczęściej wymieniana przez same samorządy. Zakładamy, że wspomniane centra usług wspólnych będą mogły wykonywać bardzo szeroki zakres zadań usługowych dla swoich jednostek organizacyjnych, których jest ok. 59 tys. Mówimy o ogromnym zjawisku i chcemy przez ograniczenie kosztów zwiększyć efektywność ich działania. W takich centrach możliwe jest zwiększenie specjalizacji, aby samorządy mogły obsługiwać swoje jednostki administracyjne. Są tu trzy możliwości: albo sam urząd będzie obsługiwał swoje jednostki organizacyjne (co zresztą część samorządów już robi, nie zważając na opinię regionalnych izb obrachunkowych, które wskazują, że nie do końca jest to zgodne z ustawą o finansach publicznych), albo będzie jednostka obsługująca wszystkie inne jednostki organizacyjne (w tym, jeżeli trzeba to sam urząd) lub też forma najbardziej ambitna – powstaną związki, które będą obsługiwać kilka jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzamy też większą swobodę organizacyjną w odniesieniu do jednostek pomocy społecznej. W tej chwili prawie każde zadanie z zakresu pomocy społecznej wykonuje osobna jednostka organizacyjna. My chcemy umożliwić ich łączenie w ramach pomocy społecznej, tak aby to gmina, powiat, samorząd województwa decydowały, jak dokładnie ta pomoc społeczna powinna być realizowana na terenie gminy. Natomiast zdaję sobie sprawę, że to są pierwsze kroki i jest zapewne jeszcze wiele innych działań, które należałoby podjąć, aby tę swobodę organizacyjną samorządów zwiększyć. Uważam, że wszystkie tego typu działania powin-

niśmy popierać, oczywiście mając do tego podstawy w postaci odpowiednich analiz, które pokazują, że tak właśnie należy działać.

Poprawa współpracy jednostek samorządu terytorialnego to kwestia, o której należy mówić i trzeba jak najszybciej podjąć rzeczywiste działania w tym kierunku. To, na czym nam zależy i o czym tutaj wspomniano, to umożliwienie tworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego, tak aby nie ograniczać się tylko do tworzenia związków jednego typu samorządu terytorialnego. Upraszczamy też całą procedurę rejestracji związków. Obserwowałam ją przede wszystkim przy rejestrowaniu związków, kiedy wchodziła ustawa potocznie zwana ustawą śmieciową. Naprawdę bardzo dużo jednostek samorządu terytorialnego starało się zmienić statusy swoich związków, czy też tworzyły związki specjalnie w tym zakresie. Jednak mimo naszych najszczerzych chęci, procedura ta była zbyt długa, zbyt skomplikowana i zbyt biurokratyzowana. W tej chwili poprawiamy zatem przepisy tak, aby można to było robić szybciej i sprawniej. Przede wszystkim zatrzymujemy weryfikację statutów i ich zmian na poziomie województwa. Jako Ministerstwo nie będziemy już angażować się w to zagadnienie, co na wstępie powinno skrócić procedurę o dwa miesiące, a myślę, że jeszcze kilka innych proponowanych zmian również przyspieszy to całe postępowanie.

Kolejne zagadnienie, które jest tematem palącym dla nas wszystkich, to jest planowanie przestrzenne. Zdaję sobie sprawę, że w tym przypadku ścierają się różne poglądy – od tego, czy wszystko z zasady ma być dozwolone, do tego, czy wszystko ma być zakazane. Co jest ważniejsze? Czy ład przestrzenny, czy wolność obywateli? Zwłaszcza w zakresie tego, jakiego typu domy i gdzie je chcą ci obywatele stawiać? Ja osobiście opowiadam się za ładem przestrzennym. Co istotne, tak wiele dyskutujemy nad tym zagadnieniem, że wreszcie odpowiednie zmiany powinny nastąpić.

Ostatnią grupą zmian, o której chciałam powiedzieć są te, które wymagają jeszcze wielu badań i analiz. Są to przede wszystkim przekształcenia w zakresie podziału terytorialnego kraju w połączeniu ze zmianami dotyczącymi finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Łączne odniesienie się do tych dwóch grup zagadnień jest jedyną szansą, aby zrobić to dobrze i sprawnie. Mówiąc o zmia-

nach w podziale administracyjnym kraju, nasuwa się pytanie, ile powinniśmy mieć powiatów, ile gmin, ale również drobniejsze zagadnienie, za które parę razy mi się oberwało. Uważam, że pojęcie, które jest używane w wielu ustawach, czyli tzw. gmina wiejska nie jest już terminem, który oddaje faktyczną sytuację. Jeżeli bowiem bogata gmina podmiejska jest gminą wiejską i gmina w Bieszczadach jest gminą wiejską, a my finansujemy obie te gminy w ten sam sposób, to nie jest to rozwiązanie efektywne. O takich kwestiach też powinniśmy pomyśleć i dlatego twierdzę, że zmiany w podziale administracyjnym kraju nie powinny mieć miejsca bez dyskusji o finansach. Kiedy mówimy o takich propozycjach, jak np. PIT komunalny, to nie mówię, że jestem przeciwna takiemu rozwiązaniu. Ale wtedy, gdy mała gmina, która zatrudnia 10 urzędników dostałaby dodatkowo władztwo w zakresie polityki podatkowej, to tak naprawdę ogromnie zwiększamy biurokrację na poziomie tej maleńkiej gminy. Co prawda daje jej to pewne kompetencje w określaniu stawek podatkowych, ale powstaje pytanie, czy będzie ona w stanie te możliwości wykorzystać. Moim zdaniem, jeśli mówimy o PIT komunalnym, to musimy myśleć o większych jednostkach samorządu terytorialnego niż liczących 5 tys. mieszkańców.

Kolejna grupa zmian, którą mogłabym nazwać zmianą systemową, to zmiana statystyki samorządowej w Polsce. Z jednej strony, samorządy uskarżają się na każdym kroku, że liczba sprawozdań, które muszą wysyłać do administracji rządowej jest ogromnie duża. To są setki stron, które muszą podpisywać, nie mogą ich wysyłać w formie elektronicznej. Jednak muszę powiedzieć, że z punktu widzenia administracji rządowej wielu danych nam brakuje. Ja chciałabym o wielu różnych rzeczach wiedzieć więcej, lepiej i dokładniej. Zdaję sobie sprawę, że wprowadzenie kolejnych obowiązków sprawozdawczych bez usunięcia połowy z tych, które w tej chwili funkcjonują byłoby działaniem nie w porządku. Potrzebujemy bardzo dokładnego przeglądu, jakie sprawozdania i dokąd samorządy wysyłają, w których sprawach możemy znacząco zmniejszyć liczbę tych sprawozdań, i dopiero potem poprosić samorządy o trochę dokładniejsze statystyki w interesujących nas wymiarach.

Kolejna kwestia, która jest poruszona w tym raporcie to rola samorządów wojewódzkich po 2020 r. Myślę, że dyskusja w tym zakresie będzie bardzo potrzebna. Zdajemy sobie sprawę, że samorządy województwa to są przede wszystkim

fundusze unijne. Gros zadań, które wykonują, realizują dlatego, że wykorzystują środki unijne. Rodzi się zatem pytanie o rolę samorządów województw po 2020 r., kiedy pieniędzy na pewno tak dużo nie będzie. Wydaje mi się, że to jest kolejny problem, który trzeba dokładnie analizować.

To tyle najważniejszych uwag z mojej strony. Mam nadzieję, że przynajmniej część z tych aspektów, na które zwróciłam uwagę, będzie w dalszej części projektu dokładnie analizowana i badana. Liczę, że niektóre z diskutowanych tu propozycji będziemy mogli rzeczywiście wprowadzić w życie w odpowiednim czasie.

Jerzy Hausner

W dalszej części konferencji moi współpracownicy będą szczegółowo prezentowali postulaty z naszego raportu, zatem ja nie będę przedstawiał tych rekomendacji dokładnie. W tym miejscu chcę raczej pokazać problem i sposób jego rozwiązywania. Raport, który został przygotowany przez osoby będące w dużej części reprezentantami środowisk akademickich niewątpliwie wywołał szeroką debatę. W drugiej części raportu relacjonujemy tę debatę. Pokazujemy, jak się ona odbywała, jaki miała przebieg, w jaki sposób uczestnicy tej debaty odnosili się do naszych wyjściowych postulatów, które były żywo komentowane, traktowane jako właściwe zasygnalizowanie podstawowych spraw, a które były czasami wręcz ignorowane jako mniej interesujące. Osobiście brałem udział w dwudziestu kilku spotkaniach, więc mam swoje odczucia. Wydaje mi się, że była to dyskusja wszechstronna, poważna i na ogół uczestnicy tych debat zgadzali się z obrazem samorządności terytorialnej przedstawionym w raporcie. Z reguły mówiono, że to najpoważniejsze i najwszechstronniejsze opracowanie tego typu, a zarazem dużo dyskutowano nie tylko o szczegółach, ale o tym, co i jak można by było zmienić. Wydaje mi się, że dzisiaj zasadniczą kwestią w Polsce nie jest to, abyśmy dalej dyskutowali, tylko abyśmy podjęli odpowiednie działania. To z tym jest zasadniczy problem i o tym chcę powiedzieć.

Przypomnę, że pierwsze zdanie tego raportu brzmi: „samorząd terytorialny stanowi silny filar Rzeczypospolitej”. Zarazem w drugim zdaniu piszemy: „(...) ale istnieją zjawiska i procesy, które niekorzystnie rzutują na funkcjonowanie jedno-

stek samorządu terytorialnego”. Mamy za sobą ponad dwadzieścia lat funkcjonowania nowego, demokratycznego samorządu terytorialnego. I te ponad 2 dekady z całą pewnością należy skwitować pozytywnie. Samorząd przyjął się w naszym systemie ustrojowym i samorząd niewątpliwie jest niezbędny w naszym systemie ustrojowym. Jednocześnie na przestrzeni tych lat obserwujemy mnóstwo problemów. Czy chodzi o to, że należy uznać, że popełniono jakieś błędy konstrukcyjne? Mam wrażenie, że można debatować (i kto chce niech dyskutuje), czy ta formuła, w jakiej został utworzony powiat jest właściwą formułą? Czy liczba powiatów jest właściwa? Ale najważniejsze jest to, że musimy zrozumieć, iż nie mając własnych doświadczeń, zaczęliśmy tworzyć nową instytucję i była ona tworzona w sposób szczególny, w momencie, kiedy w ogóle dokonywał się wielki proces transformacji. To była po prostu forma decentralizacji państwa. Ten samorząd nie był budowany na wspólnotach lokalnych – on był budowany na zasadzie decentralizacji państwa. Zatem na przestrzeni wielu lat uwidoczniło się wiele pozytywnych aspektów jego funkcjonowania, jak i wiele rzeczy, które wymagają korekty. Tu nie chodzi o to, aby kogokolwiek rozliczać. Użyliśmy określenia „dysfunkcje”. To słowo mówi o tym, definiujemy to w raporcie, że coś funkcjonuje gorzej niż funkcjonowało na początku lub coś funkcjonuje niewystarczająco dobrze w stosunku do tego, czemu ma służyć. Pojęcie dysfunkcji nie jest żadnym przejawem myślenia o patologiach. To jest spojrzenie na taką strukturę, jaką jest samorząd tak samo, jak możemy powiedzieć o uniwersytecie, tak samo, jak możemy powiedzieć o przedsiębiorstwie, właśnie z punktu widzenia efektywności i sprawności. I każde rozwiązanie systemowe, każde rozwiązanie ustrojowe z czasem będzie pokazywało słabsze i mocniejsze strony. W każdym organizmie będą się pojawiały zjawiska, które określamy „dysfunkcjami”. Problem polega na tym, żeby rozpoznawszy tego typu zjawiska, podjąć działania korygujące – po to, aby zapobiegać utrwalaniu się negatywnych zjawisk, aby zapobiegać przekształcaniu dysfunkcji w struktury i obszary patologiczne. Przypomnę, że w naszej analizie wyjściowej wymieniliśmy osiem takich dysfunkcji: (1) dysfunkcję etatystyczną, czyli postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego; (2) dysfunkcję autokratyczną, czyli stopniowe osłabienie demokracji samorządowej; (3) dysfunkcję biurokratyczną, czyli niesprawność administracyjną powiązaną z urzędniczą dominacją w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego; (4) dysfunkcję finansową – stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej jednostek samorządu teryto-

rialnego; (5) dysfunkcję absorpcji środków unijnych rozumianą jako silne uzależnienie przedsięwzięć inwestycyjnych i rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego od pozyskiwania środków UE; (6) dysfunkcję ułomnej wspólnotowości, czyli rozwijanie się relacji patrymonialno-klientystycznych i generowanie wiążącego, krępującego podmiotowość, kapitału społecznego; (7) dysfunkcję przestrzenną rozumianą jako nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią, prowadzące do patologicznego traktowania relacji przestrzennych, szczególnie w obszarach wysoce zurbanizowanych; (8) dysfunkcję braku podmiotowości rozwojowej, czyli nikłą zdolność większości jednostek samorządu terytorialnego do programowania i pobudzania rozwoju swego terytorium, co implikuje rozwój niezrównoważony.

Nie spotkałem się generalnie z odrzuceniem tego spojrzenia. Oczywiście były opinie mniej lub bardziej zgodne. Przytoczę tutaj wypowiedź prezydenta Poznania, Ryszarda Grobelnego, który na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego powiedział „Panie Profesorze, w 90% wszyscy (*a była to cała reprezentacja struktur samorządowych*), my się z panem zgodzimy”. Istnieją oczywiście pewne różnice zdań, to chcę wyraźnie powiedzieć, ale nawet w stosunku do nich jesteśmy w stanie dojść do porozumienia. Nie tu jest problem. Problem polega na tym, czy my z takiej diagnozy jesteśmy w stanie wyprowadzić działania. Dlatego od samego początku myśląc o działaniu, o dokonywaniu czynności modyfikujących i korekcyjnych, a nie o odwracaniu reformy samorządowej, o jej kontynuowaniu, a nie podważaniu, mówiliśmy, aby opracować program kolejnego kroku zmiany systemowej. Musimy zdać sobie sprawę nie tylko z problemów, ale również z tego, w jakim obszarze się poruszamy, czyli wybierać strategiczny kierunek tej zmiany. Nie doraźną interwencję, nie doraźne posunięcie, ale całościowy pomysł. I dlatego sformułowaliśmy dylematy, które mają pokazać, że nie wybieramy „albo-albo”, nie popadamy z jednej skrajności w drugą, ale musimy pewne rzeczy umieć rozsądnie pogodzić. Chodzi o to, aby samorząd terytorialny był elementem systemu zarządzania państwem, ale zarazem faktycznie był formą organizacji wspólnoty lokalnej, mieszkańców i obywateli. Mamy zatem dylemat: jak to zrobić? Sformułowaliśmy 10 takich dylematów, aby dyskusja wokół była próbą stworzenia myśli strategicznej, która by nam przyświecała – w celu dokonania kolejnego reformatorskiego posunięcia.

Proszę mi wierzyć, że naprawdę miałem nadzieję, że ta linia myślenia nie jest nieprawdopodobna, że w wyniku przedyskutowania tego raportu, a jeszcze raz podkreślam, komentowano go szeroko w Polsce (m.in. na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego), rozsądne jest, aby teraz przedyskutować to w Komisji Wspólnej RiST, aby ustanowić ją samą jako tę instytucję reformującą – instytucję, która miałaby przedstawić kolejny projekt systemowej kontynuacji i korekty. I wtedy wyraźnie sygnalizowaliśmy, że my chcielibyśmy być zapleczem eksperckim Komisji Wspólnej RiST. I przyznam, że czuję głębokie rozczarowanie, że to nie zostało podjęte. Przy czym nie winię nikogo, ponieważ jednocześnie prezydent Grobelny powiedział: „Panie Profesorze, w 90% zgadzałem się z panem, ale chcę wyraźnie powiedzieć, że my między sobą – chodzi o reprezentację samorządową – na pewno tego nie zrobimy, my się między sobą na pewno nie zgodzimy”. Ja nie wiem, co należałoby zrobić, żeby się zgodzić. A jednocześnie wiem, że to, w jaki sposób funkcjonuje Komisja Wspólna RiST, to jest w gruncie rzeczy opiniowanie kolejnych propozycji nowelizacji i kolejnych doraźnych posunięć legislacyjnych, a nie myślenie całościowe. I sądzę, że mamy z tym poważny problem.

Zwracam uwagę, że na końcu drugiej części raportu znajduje się opracowanie, o którego przygotowanie prosiłem profesora Huberta Izdebskiego. To jest bilans aktualnych projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego. W tym czasie, kiedy my przedstawiliśmy raport, mówiąc: „spróbujmy zbudować syntetyczny obraz, spróbujmy postawić sobie podstawowe pytania i spróbujmy wspólnie na nie odpowiedzieć, aby zarysować podstawę przyszłych działań”, pojawiło się mniej więcej 10 inicjatyw legislacyjnych. Profesor Izdebski opisuje te inicjatywy, ale jednocześnie pokazuje, jak one do siebie nie przystają, jak one często siebie wzajemnie blokują i wykluczają. To jest według mnie świadectwo braku przywództwa politycznego, to jest według mnie świadectwo słabości naszego państwa. To jest m.in. źródło tego, że nie da się w sposób uporządkowany tego poprawić. A jeżeli się tego nie da poprawić, to niestety to się będzie dalej psuło. Nie chcę pozbawiać Państwa satysfakcji i przyjemności z przeczytania tej krótkiej ekspertyzy profesora Izdebskiego, ale ona jest dojmująca. I to nie chodzi o to, aby komukolwiek przyznawać lub nie przyznawać racji. Osobiście nie chcę podejmować dyskusji z tzw. projektem prezydenckim, ale mam wrażenie, że on ma to do siebie, że szuka rozwiązań paliatywnych, a nie rozwiązań fundamentalnych. Próbowemy wsta-

wiać bypasy w istniejących strukturach samorządowych, zamiast zastanowić się nad istotą problemu. W związku z tym mam wrażenie, że pojawia się sytuacja, nad którą zapanowanie będzie niezwykle trudne. Dlaczego to mówię? Bo znam oczywiście opinię ministra Boniego, znam opinię minister Młochowskiej, znam opinię ministra Trzaskowskiego, którzy próbowali powstrzymywać mnie od określenia „trzeci etap reformy samorządowej”. Więc ja go nie używam w sensie politycznym, chcę wyraźnie powiedzieć: ja go używam w sensie opisowym. W sensie wyłącznie pojęciowym, bo chodzi o to, aby dokonać zmiany przemyślanej, całościowej, nawet gdyby była rozłożona na etapy, na małe kroki, jak pani minister zwykła mówić. Tak, niech będzie to rozłożone na kroki. Tylko chodzi o to, żeby to było całościowo pomyślane, żeby jedno pasowało do drugiego. Żeby to była jedna układanka. Więc nie używam tego w sensie politycznym, bo nie udało się zbudować porozumienia politycznego dla tak rozumianej koncepcji. Ale jednocześnie – jeżeli jako eksperci-obywatele zdecydowaliśmy się wypowiedzieć w tej sprawie w tym raporcie – uważamy za konieczne, skoro nie ma dzisiaj takiego porozumienia politycznego, przedstawić propozycje do dyskusji, którą określamy jako trzeci etap reformy samorządowej. Jak Państwo zobaczycie w drugiej części raportu, dostrzegamy 6 takich obszarów, w których te działania powinny być aktualnie podejmowane. Przypomnę, te 6 obszarów to: (1) wzmocnienie demokracji samorządowej, (2) podział zadań i kompetencji, (3) planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, (4) terytorialna organizacja kraju, (5) finanse samorządowe oraz (6) organizacja działalności jednostek samorządu terytorialnego. W tych 6 obszarach przedstawiamy szereg rekomendacji, mając także świadomość, że zapewne nie udało się nam w tym zespole osiągnąć pełnej ich spójności. Ale my nie piszemy dzisiaj żadnego programu rządowego, ani nie piszemy programu, za którym stałoby jakieś porozumienie wynikające z dialogu, które przedstawiamy już do konsultacji. My prezentujemy rzecz do debaty, ale do debaty, która już się odbyła i która powinna być podsumowana – to jest dla mnie ważne. Wiele projektów, które dziś są procedowane i opisane przez profesora Izdebskiego nie zostanie uchwalonych. I może całe szczęście. Bo gdyby wszystkie zostały uchwalone, to problemów byłoby więcej, a nie mniej. To jest tak, jak sobie przypominam moje doświadczenia, a szczególnie mojego poprzednika, ministra gospodarki Jacka Piechoty. Jacek Piechota przedstawił nowelizację kilkudziesięciu różnych ustaw gospodarczych i po roku realizacji programu rządowego „Przede wszystkim przedsiębiorczość” wszy-

scy przedsiębiorcy powiedzieli, że jest gorzej niż było. I on tego nie rozumiał, miał pretensje do ludzi, że przecież tak się starał, 100 ustaw zmieniono, tyle przepisów zmieniono... Ja natomiast zwracałem mu uwagę: „Jacek, z punktu widzenia działania przedsiębiorczości najważniejsza jest stabilność, proste i stabilne reguły. Każda zmiana pociąga koszty. Jeżeli jest wiele zmian, to koszty są wysokie a stabilność znika. Zamiast dyskutować, ile jeszcze ustaw znowelizować, po prostu pomyślmy o innym podejściu, o ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Przyjmijmy w jednym akcie prawnym podstawowe reguły i starajmy się naprawdę egzekwować ich przestrzeganie, to może rzeczywiście przedsiębiorczość w Polsce będzie się lepiej rozwijała”. Podkreślam wagę takiego całościowego spojrzenia, nawet jeśli nie wszystko da się wprowadzić w życie. Inaczej jednak nie da się tego naprawdę naprawić.

To powiedziawszy, chciałbym wyraźnie podkreślić, że przedkładamy propozycje do dyskusji, ale już takiej dyskusji, która powinna zmierzać do konkluzji, czyli do dokonania przemyślanej zmiany systemowej – zmiany o charakterze modyfikacji i uzupełnienia, a nie zmiany rewolucyjnej. Tam nie ma żadnej bardzo radykalnej propozycji. Nawet jeżeli są one zdecydowane, to nie ma żadnej wywrotowej, bo nie uzasadnia takiej stanu samorządu terytorialnego. Potrzebne są działania korygujące.

Jak sobie wyobrażam ciąg dalszy tej historii? Uważam, że w tym momencie powinniśmy przystąpić, po przedyskutowaniu tej koncepcji, do przygotowania określonych rozwiązań legislacyjnych. Zatem w naszym zespole będziemy starali się przygotować założenia do ustaw, a być może założenia do projektów ustaw. Nie projekty ustaw, bo my takich kompetencji nie możemy sobie przypisywać, od tego jest rząd, od tego jest ministerstwo. Chcemy w następnym kroku przygotować założenia do projektów ustaw i dyskutować już nie o diagnozie i nie o proponowanych rozwiązaniach, ale o konkretnym rozwiązaniu systemowym. Oczywiście, w trakcie przygotowywania tych założeń do projektów ustaw, mając na to mniej więcej półtora roku, musimy obserwować, co stanie się w rezultacie prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, co stanie się z kodeksem urbanistyczno-budowlanym, co stanie się z poselskim projektem ustawy o powiecie metropolitalnym,

czy też z wprowadzanymi ustawowo mechanizmami zintegrowanych inwestycji terytorialnych w polityce miejskiej? Musimy mieć świadomość tego, co się dzieje, jaki stan prawny się z tego wyłoni. Ale rzeczy, które chcemy przygotowywać są następujące. W pierwszej kolejności chcemy zająć się prawem o ustroju samorządu terytorialnego i nadzorze nad jego działalnością, czyli legislacji, która kompleksowo regulowałaby ustrój samorządu, złożonego z części wspólnej w zakresie współdziałania z administracją rządową i współdziałania w obrębie samorządu oraz części dotyczących, po kolei: samorządu gminnego, samorządu powiatowego, samorządu powiatów metropolitalnych oraz samorządu regionalnego, jak również z części dotyczącej nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Chcemy przygotować założenia do ustawy o przedsiębiorczości komunalnej, która zastępowałaby obecną ustawę o gospodarce komunalnej. Chcemy opracować założenia do ustawy „Prawo o zasadach określania kosztów realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz o dochodach tych jednostek”, która zastępowałaby ustawę o dochodach samorządu terytorialnego. Chcemy przygotować założenia do ustawy „Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju samorządu terytorialnego”, o czym mówiłem poprzednio, oraz chcemy doprowadzić do aktualizacji projektu, który wcześniej był przygotowany – ustawy o przedsiębiorczości społecznej. Chcę przy tym powiedzieć, że sprawa jest o tyle trudna, że zrobienie w sposób porządný takich opracowań musi dokonywać się przy jednoczesnej analizie działań legislacyjnych, takich jak kwestie podziału terytorialnego państwa, zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przynajmniej w zakresie „janosikowego”, zmiany, które dokonują się równocześnie w organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej, zmiany w ustawie o pomocy społecznej, o czym mówiła minister Młochowska, zmiany ustawy Karta Nauczyciela, zmiany ustawy o rachunkowości i zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Problem polega na tym, że te wszystkie zmiany są robione „na tak wielu rękach”, że bardzo ciężko jest to wszystko objąć, ale wydaje mi się, że nie ma wyjścia, jeżeli chcemy zrobić to w sposób poprawny.

Chciałbym powiedzieć jeszcze raz: naprawdę wierzę w to, że taka działalność ekspercko-obywatelska, którą my wykonujemy, jako pracownicy uczelni, ma głęboki sens. My nie zastępujemy nikogo – robimy to, co do nas należy, dostarczamy wiedzy eksperckiej. I chcemy z tej wiedzy wyprowadzać jak najwięcej pomocniczych

narzędzi. Wszystko, co robimy jest dostępne, ma charakter dobra publicznego. Jednocześnie nie wierzę, że nasza działalność przyniesie pozytywne efekty, jeżeli nie nastąpią jeszcze dwa inne uzupełniające działania: jakiś rodzaj porozumienia pomiędzy reprezentacjami samorządu terytorialnego i, prędzej czy później, przywództwo polityczne, które zda sobie sprawę, że samorząd terytorialny to silny filar Rzeczypospolitej. Jeżeli chcemy, aby Rzeczpospolita była nadal silna, to trzeba w sposób przemyślany wprowadzić w życie zmiany, które stają się coraz bardziej konieczne – przygotować je i wprowadzić.

Marcin Zawicki

Chciałbym Państwa zaprosić na debatę nad polskim samorządem terytorialnym i kierunkami jego reformowania. Rozpocznę od przedstawienia naszych panelistów. Mamy dwóch gości, którzy nie są profesorami naszej uczelni. Jednym z nich jest sędzia Jerzy Stępień, senator I i II kadencji. Osoba znana w środowisku samorządowym z racji pełnienia funkcji podsekretarza stanu w MSWiA w rządzie Jerzego Buzka oraz udziału w przygotowaniu II etapu reformy samorządowej. Pan Jerzy Stępień sprawował również funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Drugi nasz gość, profesor Jacek Szlachta, jest pracownikiem Katedry Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Pan profesor jest wiceprzewodniczącym Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, członkiem Naukowej Rady Statystyki GUS, uznanym specjalistą w zakresie polityki spójności, polityki regionalnej i zagospodarowania przestrzennego. Pan profesor Tadeusz Kudłacz jest kierownikiem Katedry Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, przewodniczącym Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Miast, a także członkiem prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na problematyce rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zagospodarowania przestrzennego. Profesor Stanisław Mazur jest natomiast pracownikiem Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, przez wiele lat był dyrektorem Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie – organizatora dzisiejszej konferencji. Jest także członkiem Rady Służby Cywilnej i redaktorem naczelnym kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”.

Dzisiejsza debata będzie niewątpliwie wielowątkowa, zgodna z konwencją naszych dwóch raportów o stanie samorządności terytorialnej. Celem debaty jest refleksja strategiczna nad aktualnym stanem i problemami funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego. W tytułach naszych raportów celowo używamy terminu „samorządność terytorialna” a nie „samorząd terytorialny”. W ten sposób chcemy podkreślić, że polski samorząd terytorialny to nie tylko organizacje samorządowe i zadania, jakie one wykonują, ale również ład instytucjonalny oraz jego powiązania zewnętrzne konstytuujące warunki funkcjonowania samorządów.

Chciałbym, aby nasza debata została zogniskowana na kwestiach rozwoju. Oczywiście rozwój jest kategorią obszerną i w tej dyskusji nie możemy sięgać głębiej w aksjologię tego pojęcia. Powinniśmy się jednak zgodzić, że funkcja rozwojowa samorządu stale wzrasta. Od wielu lat badacze samorządności (prawnicy, socjologowie, politologowie, ekonomiści czy specjaliści z zakresu zarządzania) dostrzegają, że rozwój jest kategorią spajającą różne obszary działania samorządu, a tym samym jest kategorią przyszłościową, wokół której będzie skoncentrowana dalsza modernizacja administracji terytorialnej.

Aktualnie znajdujemy się u progu bardzo ważnego momentu. W latach 2014-2020 znacząca pula środków unijnych wydatkowanych w ramach polityki spójności pozostanie do dyspozycji samorządów terytorialnych. Szansy tej nie można zaprzepaścić. Ale nierozważnie prowadzone działania na rzecz rozwoju mogą powodować również negatywne konsekwencje, np. w postaci niekontrolowanego wzrostu zadłużenia samorządów. Trzeba również dostrzec problem utrzymania infrastruktury, która z perspektywy działań bieżących nie jest zjawiskiem pierwszoplanowym, ale w długim okresie funkcjonowania podmiotów prawa publicznego ma ogromne znaczenie. Myśląc o perspektywie i kontekście strategicznym, musimy zwracać uwagę na takie aspekty aktywności na rzecz rozwoju.

Kolejną kwestią jest demografia. Już dzisiaj wiemy, że ma ona ogromne znaczenie – także w kontekście reformowania polskiej administracji publicznej. I tu dwa zjawiska są kluczowe, czyli depopulacja i starzenie się społeczeństwa. Obydwa zjawiska warunkują rozwój, a także rzutują na myślenie o kształtowaniu lokalnych systemów świadczenia usług publicznych oraz zapewnianiu dostępności

tych usług. Kwestie demograficzne będą coraz ważniejsze w myśleniu o kreowaniu ładu terytorialnego i społecznego.

Za rozwój odpowiadają wspólnie rząd i samorząd. Chcielibyśmy, aby myślenie o rozwoju nie służyło wyłącznie rozwiązywaniu doraźnych problemów, ale tam, gdzie jest to konieczne prowadziło również do przebudowy ładu instytucjonalnego, realokacji ról i zasobów między rządem i samorządem. Chodzi o to, aby istniejący potencjał rozwojowy mógł być maksymalnie wykorzystywany

Do naszych panelistów kieruję następujące pytania: Czy aktualny stan polskiej samorządności terytorialnej uzasadnia tezę o potrzebie przeprowadzenia reformy samorządowej? Jak głęboka powinna być zmiana i w jakich obszarach miałaby ona nastąpić? Jakie problemy winny być rozwiązywane w pierwszej kolejności? Czy najpilniejsza jest reforma finansów komunalnych, podziału zadań i kompetencji, czy też planowania przestrzennego, organizacji i zarządzania w samorządach? A może trzeba zacząć jeszcze od czegoś innego?

Tadeusz Kudłacz

Żałuję, że nie miałem możliwości zapoznania się z tą drugą edycją raportu o reformie, gdyż to istotnie ukierunkowywałoby naszą dyskusję. Przechodząc zatem do pytań, tradycyjnie rozpocznę od pierwszego: Czy aktualny stan polskiej samorządności terytorialnej uzasadnia tezę o potrzebie przeprowadzenia reformy samorządowej? Krótka odpowiedź jest następująca – tak, uzasadnia potrzebę reformy. Jeżeli jednak przez reformę rozumiemy proces ewolucyjnego, stopniowego zmieniania pewnych elementów systemu samorządowego, bez radykalnych zmian reguł mechanizmów, to wówczas reforma będzie czymś ciągłym, czymś, co będzie zachodziło zawsze. Po pierwsze, taka reforma może mieć charakter nadążający. Profesor Hausner powiedział o dysfunkcjach wskazanych przez zespół. Jak rozumiem, te dysfunkcje są pewnym wyznacznikiem, że coś należy zmieniać – jest to ten element zmian nadążających. Ale również mogą zachodzić, powinny zachodzić reformy o charakterze wyprzedzającym. Takim przykładem reformy o charakterze wyprzedzającym była całościowa reforma z 1998 r. Wspomnę tylko o jednym wymiarze uzasadniającym, że była to reforma wyprzedzająca, mianowi-

cie gdyby utrzymać tamten układ terytorialny, ja pomijam kwestię podmiotowości, to Polska miałaby kłopot w relacjach z Unią Europejską. Tylko 13 województw spełniało standardy NUTS 2, podstawowego szczebla w polityce regionalnej UE. Pozostałe nie spełniały. Byłby to duży kłopot, chociaż z perspektywy lat 90. jeszcze o tych kryteriach NUTS niewiele było wiadomo. Takim wyprzedzającym nurtem reformy będzie to, co pani minister wyraziła w formie pytania, wspominał też o tym profesor Hausner: co po 2020 r.? Sądzę, że nie powinniśmy czekać do 2020 r., gdy pewne reguły gry ulegną zmianie, tylko przygotować się na ten moment wiedząc, że ten 2020 r. nastąpi i zmienia się pewne uwarunkowania.

W jakiej kolejności i jak głęboka powinna być reforma? Zwrócę uwagę na dwie kwestie i one nawiązują do tego, czym zawodowo się zajmuję, przy czym wcale nie uzurpuję sobie, że dotknę tego, co w opiniach samorządowców może jest najistotniejsze. Po pierwsze, to reforma gospodarowania przestrzenią, która przewijała się we wcześniejszych wystąpieniach. Obecna, jak i poprzednia regulacja prawna w tym zakresie jest, delikatnie rzecz ujmując, kiepska. Szczegółowo regulowane są kwestie drugorzędne. Przykładem dla mnie jest rozporządzenie, które precyzuje, jak ma wyglądać ogłoszenie w prasie „o przystąpieniu do sporządzenia planu”. Natomiast ustawa nie porusza kwestii zasadniczych, m.in. dopuszcza możliwości wydawania decyzji lokalizacyjnych, problem powszechnie znany, bez dysponowania odpowiednimi regulacjami prawnymi mającymi charakter prawa miejscowego.

W moim przekonaniu kwestia uregulowania gospodarki przestrzennej w gminie powinna być podjęta jako pierwsza, a z pewnością jest pilnym do rozwiązania przedsięwzięciem. Perspektywy zmian w regulacjach prawnych nie są jednak optymistyczne. Zespół głównie prawników pod przewodnictwem profesora Zygmunta Niewiadomskiego opracowuje projekt nowych regulacji prawnych w tym zakresie; z harmonogramu wynika, że jesienią (2014 r.) efekty mają być przedstawione premierowi. Musimy też wziąć pod uwagę, że najbliższy czas to sezon wyborczy, co nie sprzyja podejmowaniu bardziej radykalnych, odważnych decyzji. Gospodarowanie przestrzenią nadal jest skutecznie penetrowane przez siły lobbujące zainteresowane *status quo*. W moim przekonaniu, być może narażę się niektórym samorządowcom, model gospodarki przestrzennej powinien być wynikiem rzeczowej, naukowej debaty w gronie przede wszystkim urbanistów,

ekonomistów, socjologów, inżynierów środowiska, a wtedy to zespół prawników powinien w sposób doskonały skodyfikować ten model. Tak powinna wyglądać kolejność rzeczy. Optymistycznym zjawiskiem jest natomiast poprawa kadr dla gospodarki przestrzennej. Na wielu znaczących uczelniach publicznych w Polsce funkcjonuje kierunek studiów gospodarka przestrzenna. On jest prowadzony w różnych typach szkół wyższych: ekonomicznych, politechnikach, na wydziałach technicznych uniwersytetów, na uniwersytetach ogólnych. Edukacja nie jest prowadzona w sposób żywiołowy – istnieje współpraca między tymi uczelniami podejmująca problem interdyscyplinarności potrzeb praktyki w zakresie kadr wysoko kwalifikowanych.

Drugą kwestią, do której chciałbym się odnieść, choć pewnie realistycznie oceniając nie jest to najpilniejsze albo możliwe do szybkiego przeprowadzenia, to zagadnienie międzyszczeblowego rozkładu kompetencji. Musiałoby się to wiązać z istotną zmianą siatki podziału powiatowego, co w dającej się przewidzieć perspektywie wydaje się mało prawdopodobne, chociażby z uwagi na niską legitymizację społeczną władzy centralnej. Stoję bowiem na stanowisku, że układ upodmiotowionych jednostek terytorialnych jest jednocześnie przestrzenną organizacją gospodarki, jest jednocześnie organizacją zarządzania gospodarką w układach przestrzennych. Jednostka terytorialna powinna posiadać adekwatny dla danego szczebla potencjał rozwojowy i jednym z przesądzających o tym warunków jest silna jednostka centralna, miasto centralne, miasto, które jest podstawą wykreowania tego, co możemy nazwać zintegrowanym gospodarczo i społecznie subregionem ekonomicznym. Taki też ośrodek przesądza o integracji, o transferach sygnałów rozwojowych. Obecna siatka podziału terytorialnego wydaje się nawiązywać do jednego z kryteriów okresu międzywojennego, które mniej więcej brzmiało: „zakres terytorialny powiatu powinien być dyktowany dziennym dojazdem zaprzęgu konnego”. W dobie e-administracji i cyfryzacji sądzę, że kwestia dostępności staje się coraz mniej istotna, choć pozwolę sobie zauważyć, narażając się pani minister, że proces cyfryzacji jest wprowadzany opornie. To stwierdzenie opieram na doświadczeniu związanym z przygotowaniem do otwarcia nowego kierunku studiów – e-administracja. Konieczne było bowiem zebranie informacji o stanie cyfryzacji naszych jednostek terytorialnych. Okazało się, że gminy czują się trochę zagubione w tym całym procesie cyfryzacji. Między innymi nie

mają rozeznania, jakim pakietem programów operować. Te oczekiwania wiążą się z tym, co możemy nazwać standaryzacją, tak jak w odniesieniu do wymiaru PESEL, czy też z homologacją.

W Polsce mamy 335 miast powiatowych, 113 miast z centrami poniżej 20 tys. mieszkańców, 29 miast poniżej 15 tys. mieszkańców. Najmniejsze miasto powiatowe ma około 5,5 tys. mieszkańców. Ja wiem, że operowanie liczbą mieszkańców może budzić pewne opory, jeżeli to wiąże z siatką podziału. Niemniej jednak to potencjał demograficzny jest skorelowany z ogólnym potencjałem rozwojowym i można to w jakiś sposób wykorzystać.

Pytanie, która reforma jest pilniejsza? W zasadzie na to pytanie już odpowiedziałem. Zmiany w gospodarowaniu przestrzenią są najpilniejsze. Dyskusja w tym względzie nie jest chyba na serio traktowana przez władze centralne. Zmiany te będą wymagać korekty w zarządzaniu w układach terytorialnych, m.in. rozstrzygnięcia wymaga miejsce powiatu w systemie planów przestrzennych. Konieczne wydają się instrumenty koordynacji międzyszczeblowej, bowiem dotychczas istniejąca instytucja uzgodnień nie jest najlepszym rozwiązaniem. Nie do końca podzielam podnoszony problem związku między planowaniem przestrzennym a planowaniem finansowym. Widzę w tym duże niebezpieczeństwo, gdyby skodyfikować taki silny, przesądzający związek.

Jerzy Stępień

Miałem wrażenie, że Pan zadał takie pytanie alternatywne, wymieniając poszczególne przestrzenie i pytając „a może jeszcze z jakiejś innej strony?”. Paradoksalnie, jest to tzw. alternatywa nierozłączna. Wydaje mi się, że trzeba o tych przestrzeniach myśleć, ale także o innym ujęciu. Chciałem Państwu, z perspektywy moich doświadczeń, zaproponować inne spojrzenie na tę problematykę.

Po pierwsze, jeśli mówimy o decentralizacji, zgodziliśmy się na przełomie lat 80. i 90., że te reformy administracyjne mają mieć charakter decentralizacyjny. Oczywiście nie na tej zasadzie, że gmina jest jakąś jednostką całkowicie samodzielną, która ma pełnię władztwa publicznego i dzieli się z resztą, także i z rządem cen-

tralnym, jakimiś kompetencjami i zadaniami, jak to mogło być w Stanach Zjednoczonych. Mówimy tylko o decentralizacji. Czyli mamy rząd centralny, jest taka rzeczywistość, że mamy silny centralizm, z gospodarką nakazowo-rozdzielczą w 1989 r., czyli trzeba dokonać odwrotnej operacji. Z tego punktu widzenia decentralizacja jest w takim samym stopniu problemem samorządu, jak i rządu. A często to nam ucieka. Właściwie już w 1990 r. w gronie osób, które były zaangażowane w procesy decentralizacyjne zwyciężyło takie przekonanie, że powinno się stworzyć spójną koncepcję reform administracyjnych obejmujących całość administracji publicznej. I takie były założenia kolejnych zespołów, które powstawały wokół rządu J.K. Bieleckiego czy J. Olszewskiego, H. Suchockiej. To przebiegało w różnych gremiach, w różnych formach, niemniej jednak myśl była taka sama: trzeba mieć całościową wizję administracji publicznej i dokonać decentralizacji – co może być zachowane w rękach państwa, a co może być decentralizowane. W tym kontekście trzeba myśleć o istocie państwa, trzeba odpowiadać ciągle na to pytanie: co to jest państwo? W moim przekonaniu, myśmy tej dyskusji do końca nie przeprowadzili. Trochę jak jazzmani – jak nie wiedzą, co grać, to mówią: „trzeba wrócić do bluesa”, do zupełnie początkowej fazy rodzenia się tej muzyki. A zatem, jeśli decentralizacja, to jasne, że samorządy terytorialne, ale nie tylko. To także samorządy zawodowe ukształtowane pod koniec lat 80. i jeszcze wcześniej, przed tą zasadniczą przemianą. Tam naprawdę jest bardzo wiele do zrobienia. Obecnie obserwuję bardzo niebezpieczne zjawisko ograniczenia roli samorządów zawodowych. Pewnie niektóre niepotrzebnie zostały stworzone, ale te, które są uzasadnione powinny być raczej wzmacniane a nie osłabiane.

Po drugie, nie udzielono odpowiedzi na pytanie o samorząd gospodarczy. W Konstytucji w art. 71 nawet na samorząd gospodarczy nałożono pewne obowiązki w zakresie dostępu do informacji publicznej, ale jak wiemy samorządu gospodarczego w Polsce nie ma. Definicja samorządu gospodarczego, która wiąże się z Krajową Izbą Gospodarczą, jest przecież z 1988 r., pochodzi z zupełnie innych czasów, kiedy inna była sytuacja polityczna, gospodarcza, społeczna. Na nowo należy to przemyśleć i samorząd gospodarczy w Polsce wprowadzić. Nie chcę rozwijać tego wątku, bo on z tego punktu widzenia jest tutaj marginalny, ale także tej problematyki nie powinniśmy tracić z pola widzenia. Jeśli natomiast chodzi o samorząd terytorialny, który nas tutaj głównie zajmuje, to problemów do rozwiązania jest

bardzo wiele. Po pierwsze, nie została konsekwentnie przeprowadzona reforma z 1998 r., która zakładała ograniczenie funkcji wojewody wyłącznie do funkcji nadzorczych nad samorządem, a także jako reprezentanta rządu centralnego. Wojewoda ma co robić. Niedawno ukazała się książka habilitacyjna dra Jana Majchrowskiego o wojewodzie jako przedstawicielu rządu centralnego w terenie. Jest to całkiem spora pozycja. Zapytałem autora, dlaczego tam słowa nie ma o nadzorze nad samorządem i odpowiedział, że na to trzeba byłoby następnej książki. Widać zatem, że wojewoda naprawdę ma bardzo dużo do zrobienia, a niepotrzebnie jest obarczony całą masą różnego rodzaju zadań i funkcji, które stawiają go w nader niedogodnej sytuacji, bo nie wiadomo kim on właściwie jest? Czy jest współgospodarzem województwa? A tak nie powinno być – w założeniu twórców tej reformy gospodarzem województwa miał być samorząd województwa, natomiast wojewoda, którego istnienia nigdy nie kwestionowano, ma do spełnienia inne funkcje.

Wiadomo, że powiatów jest za dużo, wiadomo też jak to się wszystko działo. Gmin jest przede wszystkim za dużo. Mieliśmy całkiem niezły podział terytorialny kraju, odziedziczony po ekipie Gierka z 1972 r., kiedy to z 8000 gromad stworzono 2200 gmin. Gdybyśmy się tego trzymali, to byłoby znacznie lepiej. Niestety nacisk i może słabość struktur rządu T. Mazowieckiego doprowadziły do tego, że w pierwszym okresie powstało blisko 300 dodatkowych gmin. W tej chwili nie wiem, chyba jest ich 2500. Niepotrzebne są te gminy obwarzankowe. Badam właśnie te struktury, i widać wyraźnie, że miasta, które nie rozłączyły się z gminami, zachowując strukturę z 1972 r., znacznie lepiej na tym wychodzą. Wydaje mi się, że jeśli chcemy szukać na początek jakichś zachęt, jakichś dróg do poprawienia sytuacji, to właśnie w ten sposób.

Niedawno spotkałem minister Roguską-Suchocką, która przez wiele lat zajmowała się budżetem centralnym. W tej chwili jest doradcą prezesa NBP. I mówi mi: „Wie pan, ja teraz zupełnie inaczej myślę o finansach”. Warto by ją poprosić o jakąś diagnozę, bo przy jej doświadczeniu na pewno podpowiedziałyby wiele ciekawych rzeczy, które nam na co dzień umykają.

Zagospodarowanie przestrzenne – uważam, że to jest hańba. Jesteśmy troglodytami. Jeśli popatrzy się na piękno zagospodarowania przestrzennego wynikającego z prawa magdeburskiego – jestem z Sandomierza, wiem co to znaczy pięknie zaprojektowane miasto – to z tego punktu widzenia budownictwo na terenach zalewowych, także w Sandomierzu, to skandal. Przez tysiąc lat nikomu do głowy nie przyszło, żeby budować na terenach zalewowych, a teraz tak – nawet burmistrz miasta zbudował sobie dom na terenach zalewowych, na szczęście w okresie, kiedy nie był jeszcze burmistrzem. Ale to jest dramat, to pokazuje, jak my kompletnie nie rozumiemy, co to jest zagospodarowanie przestrzenne.

Właściwie wszystko można odbudować, miasta również. Można populację odbudować. Ale jak się popełni jakieś błędy w zagospodarowaniu przestrzennym, to tych błędów nie da się naprawić. Widzimy to bardzo dobrze chodząc po Rzymie – zmieniały się budowle itd., ale układ ulic pozostał, bo to jest właśnie specyfika zagospodarowania przestrzennego.

Na koniec, jako że mówiłem o komplementarności spojrzenia na całość administracji publicznej, to muszę powiedzieć coś na temat administracji centralnej. Była próba jej naprawienia – w okresie, kiedy Jerzy Hausner nie był jeszcze wicepremierem Marek Pol zajmował się tzw. Centrum Gospodarczym Rządu. I wtedy przemycane były pewne koncepcje wypracowane w latach 1991-1993, ale niestety bez zrozumienia istoty i konsekwencji ich wprowadzenia. Służba cywilna... My na dobrą sprawę dalej tej służby cywilnej nie mamy, a bez przerwy słyszę o tym, że trzeba by ją było w ogóle zlikwidować, wprowadzić wolny rynek usług. To jest kompletne niezrozumienie, czym jest administracja publiczna. I druga rzecz: gabinety. Przecież te gabinety, które nazwane zostały politycznymi, miały do wykonania ważne zadanie – stworzyć strukturę, za pomocą której całość ministerstw, rządu, współpracuje, koordynuje swoją działalność codzienną. W naszych czasach mówiło się o administracji resortowej. Dziś słyszę o pojęciu administracja silosowa. Jeśli każde ministerstwo ma nawet inne logo, to pokazuje, że my do dzisiaj nie rozumiemy, czym jest rząd centralny. Tutaj też trzeba zrobić bardzo wiele. Zatem, jak widać, ten trzeci etap reformy jest konieczny, i to w najbliższym czasie. Jeśli tego rodzaju reformy się robi, to robi się je dużo wcześniej przed wyborami, na początku kadencji i tylko pod warunkiem, że i w parlamencie, i w rządzie znajdują się

ludzie, którzy doskonale rozumieją, co trzeba zrobić, mają koncepcję i determinację, aby to zrobić. Zatem ta reforma czeka nas, moim zdaniem, w latach 2015-2016, pod warunkiem, że zostanie dobrze intelektualnie przygotowana, znacznie lepiej niż to, co robiliśmy w 1989 r. Zacząłem śledzić to, co dzieje się na Ukrainie. Widzę, że jeśli im ta reforma wyjdzie, którą planują w tej chwili w oparciu o nasze wzory, to okaże się, że paradoksalnie oni zrobią krok bardziej do przodu niż my.

Jacek Szlachta

Do czterech postawionych pytań odniosę się syntetycznie. Pierwsze z nich dotyczy reformy samorządowej, a właściwie, jak profesor Hausner to ujął, potrzeby trzeciego etapu tej reformy. Oczywiście odpowiadam tak, ale ja to rozumiem w ujęciu funkcjonalnym, a nie poprzez zmiany granic. Jeżeli jakieś korekty będą niezbędne, to trzeba je oczywiście wprowadzać, ale generalnie uważam, że stabilność jest szczególnie istotna i wszelkie zmiany granic i powoływanie nowych jednostek terytorialnych powinny być wprowadzane ze stosowną ostrożnością. Drugie pytanie brzmi: jakie są przesłanki? Ja będę mówił o przesłankach innych niż moi przedmówcy, bo chcę poszerzyć zakres naszego wnioskowania. Niezbędne jest skuteczne podjęcie problemów obszarów funkcjonalnych. Jedynie Unia Europejska kreując instrument typu ZIT – zintegrowane inwestycje terytorialne – zmusza do współdziałania, do planowania zintegrowanego. Innym nowym elementem europejskim jest programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w obszarach makroregionalnych.

OECD sformułowała nowy paradygmat rozwoju regionalnego, który zakłada do wartościowanie obszarów funkcjonalnych, kosztem obszarów administracyjnych. Zmienia się także kontekst UE, bowiem spójność terytorialna ma obecnie charakter traktatowy, tak jak spójność społeczna i gospodarcza. Po 2020 r. środki strukturalne UE będą oczywiście dostępne dla Polski, tyle że 5-6 województw wypadnie z tego systemu obfitego finansowania, a Mazowsze praktycznie utraci te możliwości. Czyli inaczej mówiąc, albo następuje degradacja polityki regionalnej, albo stworzymy quasi-europejski system w oparciu o środki krajowe, bo polityka ta musi być prowadzona w układzie wszystkich województw. Kolejny wątek dotyczy samej reformy. Oczywiście musi ona być kompleksowa i na tym zasadza się jej

trudność, jej złożoność, dlatego, że to, co profesor Hausner ilustrował w postaci tekstu profesora Izdebskiego, to są działania cząstkowe na różnych polach i nie składają się w żadną całość. Natomiast, jeśli od czegoś zacząć, to oczywiście od finansów, bo one są kluczowe, one są podstawą. I tutaj problemem jest bardzo niski poziom wydatków prorozwojowych. Okazuje się, że samorządy wydają więcej niż rząd, a fundusze europejskie tak dużo ważą, ponieważ mamy tak mało własnych wydatków rozwojowych. Oczywiście występują różne niefunkcjonalności typu „podatku janosikowego” – wszędzie z bogatszych regionów następuje transfer do biedniejszych, ale musi się to odbywać w stosownej skali. Wreszcie problemem jest bazowanie w polityce rozwojowej na środkach zewnętrznych, około 50% inwestycji publicznych w Polsce jest finansowane ze środków europejskiej polityki spójności. Ostatni problem to planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

Stanisław Mazur

Postaram się spojrzeć na kwestię czy reformować i w jakiej sekwencji z nieco innej perspektywy niż przedmówcy. Reforma, modernizacja, zmiana, doskonalenie, adaptacja – to różne terminy na opisanie tego, co intuicyjnie rozumiemy. Oczywiście słowa niczego nie rozstrzygają, mają jednak znaczenie. Wydaje mi się, że kiedy mówimy o samorządności terytorialnej, to najlepszym terminem na określenie zachodzących w niej zmian jest „adaptacja”. Adaptacja o charakterze antycypacyjnym. Ważne jest, aby odejść od tego, co jest zmorą naszych reform, w tym również tych o charakterze administracyjnym. Mają one naturę działań *post factum*. Ekscytujemy się tym, że coś zrobili Finowie, Duńczycy czy Amerykanie. Często szukamy rozwiązań zagranicznych i przenosimy je bez uwzględnienia lokalnego kontekstu społeczno-kulturowego. Chodzi o to, abyśmy sami uzyskali zdolność generowania własnych pomysłów i rozwiązań. Wydaje się, że problemem nie jest intelektualna niemoc, ale nikła zdolność przełożenia tego, co jesteśmy w stanie wykoncypować na realne działania.

Musimy się oswoić z myślą, że zmiana, adaptacja i modernizacja będą nam coraz częściej towarzyszyć, również wówczas, kiedy mówimy o administracji publicznej. To nie będą już doraźnie podejmowane reformy, ale będzie to proces permanentnej zmiany. Kiedyś Benjamin Franklin stwierdził, że pewne są tylko podatki i śmierć. Sądzę, że w przypadku administracji takim pewnikiem będzie zmiana

i konieczność nieustannej adaptacji to przeobrażeń zachodzących tak wewnątrz, jak i w otoczeniu administracji.

Dlaczego ta zmiana jest konieczna? Odpowiedź jest prosta – bez zmiany i twórczej adaptacji administracja będzie tracić zdolność wykonywania przypisanych jej zadań, a bez tego państwo stanie się niezdolne do inicjowania procesów rozwojowych, rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych i koordynacji działań zbiorowych.

Tak różne dzieła, jak praca Adama Smitha „Badania nad bogactwem narodów”, książka Maxa Webera „Etyka protestancka a duch kapitalizmu”, opracowanie Mancura Olsons „Rozwój i upadek narodów” oraz książka Dawida Landes „Bogactwo i nędza narodów, dlaczego jedni są bogaci, a inni tak biedni” łączy jedno bardzo ważne założenie. Państwo i jego administracja muszą być sprawne i efektywne. Jeżeli nie ma sprawnych i efektywnych reguł stanowionych przez państwo, to prowadzenie działalności gospodarczej, realizowanie indywidualnych zamiarów i aspiracji jest obciążone bardzo wysokimi kosztami transakcyjnymi. To oznacza, że państwo staje się problemem, a nie rozwiązaniem problemu.

Z tego punktu widzenia warto spojrzeć na samorząd terytorialny, bo jest on kluczowym elementem systemu administracji publicznej. Bez tego systemu – sprawnie i efektywnie działającego, jak uczą nas doświadczenia ostatniego kryzysu – bardzo trudno radzić sobie z zawirowaniami, którym poddawane są współczesne społeczeństwa i gospodarki. Potrzebujemy państwa sprawnego i efektywnego oraz silnego. Nie chodzi jednak o państwo etatystyczne, państwo, które za nas zacznie rozwiązywać problemy, ale o państwo, które stworzy reguły pozwalające nam te problemy rozwiązywać.

W wypowiedzi pani minister, i nie tylko jej, pojawiał się postulat: odbiurokratyzujmy, stwórzmy przestrzeń dla autonomicznych zachowań organizacyjnych, pozwólmy ludziom myśleć i podejmować ryzyko i decyzje. Ze wszech miar to szlachetny postulat. To jeden z kluczy do tego, aby samorząd terytorialny nabył rzeczywiste zdolności strategicznego i operacyjnego zarządzania.

Zatem odpowiadając na pytanie czy reformować, odpowiedź brzmi – tak, ale z naciskiem na „nieustannie”. O reformowaniu należy myśleć jako o permanentnym procesie, a nie jednostkowym zdarzeniu. Doświadczenia krajów, na które się często powołujemy, pokazują, że tylko takie postrzeganie reform administracyjnych może prowadzić do osiągnięcia rzeczywistych zmian.

Kilka słów o technologii zmiany. Kiedy projektuje się zmiany, tworzy szczegółowe rozwiązania oraz buduje mechanizmy ich implementacji, warto poddać je rzetelnej weryfikacji. Warto zastosować podejście, które określa się mianem polityk publicznych opartych na dowodach. Jego istotą jest rzeczowa debata, racjonalne argumenty, pilotaże, eksperymenty, testy. Służą one identyfikacji tych rozwiązań, które są najbardziej właściwe względem założonego celu. Kiedyś jeden z premierów brytyjskich powiedział: rozwiązując problemy, w Wielkiej Brytanii nie kierujemy się doktryną czy ideologią, kierujemy się pragmatyzmem i zdrowym rozsądkiem. To myślenie warte jest przeniesienia na polski grunt.

Marcin Zawicki

Chciałbym zwrócić uwagę na kilka myśli, które mogą być reprezentatywne dla pierwszej tury debaty. Chyba wszyscy dyskutanci zgadzają się z tym, że strategia reformowania posiada istotne deficyty, które są konsekwencją tego, jak reformowanie jest rozumiane. Wizja nie może być doraźna. Konieczne jest posiadanie wizji całościowej, programu z niej wynikającego oraz metodyki wdrażania reform. Zawsze należy mieć punkt odniesienia, nawet jeżeli zmienia się on dynamicznie. Jak mówił profesor Mazur, zmiana jest rzeczą nieuchronną i musimy być gotowi na to, że reformy dzieją się permanentnie. Zwykle mówiliśmy, że reforma ochrony zdrowia jest reformą pełzającą, ale obszarów reformowanych krocząco jest wiele więcej, a dziedzina, o której rozmawiamy na pewno do takich należy.

Reformowanie samorządu jest ingerencją w naczynia połączone. Nie jest możliwe podejmowanie reform w obszarze finansów lokalnych bez zainterweniowania w obszar usług komunalnych itd. Być może planowanie przestrzenne, o czym wspominał profesor Kudłacz, jest obszarem relatywnie autonomicznym. Tak czy inaczej, prowadzenie reform wymaga przewidywania konsekwencji, jakie powo-

duże zmiany reguł działania w jednym segmencie aktywności samorządu na jego inny segment. A zatem pytaniem kluczowym pozostaje to, jak konstruować wizję strategiczną, jak umiejętnie w sposób operacyjny i taktyczny należy wizję taką realizować, a jednocześnie być świadomym, że zmiana jest nieuchronna, a zarazem jest parametrem niestałym?

Przechodzimy do drugiej tury dyskusji, przed którą stawiam następujące pytania: Reforma samorządowa bywa często utożsamiana z reformą organizacji terytorialnej kraju, zatem czy obecnie istnieje potrzeba przeprowadzenia takiej reformy? Czy ewentualna reorganizacja terytorialna powinna ograniczyć się, przykładowo, do połączenia gmin i powiatów obwarunkowanych z ich miejskimi lub grodzkimi sąsiadami? Czy może reforma powinna być bardziej zasadnicza? Jakie znaczenie dla rozwoju Polski ma organizacja terytorialna kraju? Jakie cele rozwojowe można osiągać reformując tę organizację? Pytań jest zatem wiele.

Jerzy Stępień

Odpowiadając na to pytanie, chciałbym króciutko zasygnalizować dwie kwestie, których nie poruszyłem za pierwszym razem. Mianowicie, widzimy, że nastąpiła marginalizacja radnych. To wynika zresztą z raportu pierwszego. To jest bardzo niebezpieczne dlatego, że te wybory bezpośrednie... Ja nie mam jasnej koncepcji, co tutaj należy zrobić, bo najchętniej cofnąłbym czas i powiedział: wybory bezpośrednie były błędem, ale stały się i właściwie nie wiadomo, co teraz zrobić. Normalna jednostka władzy publicznej ma dwa elementy. Jest struktura polityczna i struktura administracyjna. Przez wprowadzenie wyborów bezpośrednich wójtów, burmistrzów, prezydentów dokonano podziału w sferze polityki. Mamy dwa organy polityczne – radni oraz prezydent. Jednak zlikwidowano wyraźną granicę, która jest podstawą systemu demokratycznego, tzn. że polityka jest oddzielona od administracji. Teraz burmistrz jest kierownikiem urzędu miasta, czyli za jednym zamachem zrobiono dwa błędy: osłabiono organ polityczny przez jego podział, a także osłabiono administrację poprzez uczynienie z polityka szefa administracji. Moim zdaniem, z tym trzeba dać sobie radę – musi to nastąpić w formie większej profesjonalizacji tego aparatu administracyjnego. Chciałbym, żeby na czele administracji gminy stał dyrektor, takie zresztą było pierwotne nasze założenie

z 1990 r., ale na skutek niezrozumienia pewnych mechanizmów zlikwidowano pozycję dyrektora urzędu miasta, wprowadzono natomiast sekretarza z ograniczoną kompetencją.

Jeśli chodzi o sam podział terytorialny, to w tej chwili próba zlikwidowania jakiegos województwa, czy nawet powiatu, musi spotkać się z bardzo silnym oporem społecznym, bo przecież ludzie nie kierują się najczęściej racjonalnymi przesłankami. Próba odebrania komuś stolicy powiatu czy stolicy województwa, czy nawet sądu (choć ta reforma sądownictwa była znakomita) nie uda się. Trzeba zrobić wszystko, żeby przynajmniej te obwarzankowe gminy czy powiaty połączyć. Gdyby to się udało, to byłoby znakomicie. Osobiście uważam, że w perspektywie 15-25 lat raczej będą wzmacniane powiaty kosztem gmin. Popatrzmy, co się dzieje na świecie. Ostatnia reforma duńska, w Stanach Zjednoczonych nie ma gmin – są jednostki znacznie większe. To będzie trwało, to jest związane z pewnymi zjawiskami społecznymi, które dzieją się w tej chwili w Polsce. Na naszych oczach kończy się społeczeństwo stanowe, dopiero teraz. Musimy jeszcze trochę poczekać, żeby ono całkowicie wygasło i wtedy łatwiej będzie tworzyć większe jednostki, samodzielne w zakresie podziału terytorialnego. Myślę, że gdyby wyłączono Warszawę z województwa mazowieckiego, to być może rozwiązałoby się przy okazji parę problemów. Niestety my zawsze baliśmy się tego wyłączenia Warszawy – tak było przed wojną i w PRL – ale to spowodowało, że ten wianuszek koło Warszawy był zacofany. Teraz mamy inną sytuację, mamy kontekst unijny, w związku z tym wydaje się, że nie byłoby takiego niebezpieczeństwa, gdyby Warszawa została wyłączona z Mazowsza i utworzyła takie województwo grodzkie. Podział terytorialny to bardzo trudna rzecz – z moich doświadczeń zawodowych wiem, co to znaczy tworzenie mapy powiatowej czy mapy wojewódzkiej.

Marcin Zawicki

Rozumiem, że Pan Sędzia proponuje, aby łączyć jednostki obwarzankowe, ale jedynie tam, gdzie jest to ekonomicznie uzasadnione.

Teraz zmierzamy w stronę polityki rozwoju. Chciałbym zwrócić się z następującym pytaniem do profesora Kudłacza. Mniej więcej od 2006 r. rząd polski roz-

począł reformę systemu zarządzania strategicznego rozwojem kraju. W 2007 r. i w 2008 r. przeprowadzono kilkakrotnie ewidencję dokumentów strategicznych. Myślę, że nie mamy pewności czy zostały one dokładnie policzone. Zewidencjonowano wówczas blisko 200 dokumentów strategicznych o różnym statusie. Reforma systemu zarządzania strategicznego rozwojem kraju rozpoczęła reformę polityki rozwoju. Czy aktualne miejsce samorządu terytorialnego w polityce rozwoju jest właściwe? Czy podmiotowość samorządu terytorialnego w zakresie kreowania i realizowania polityki rozwoju jest wystarczająca? W jakim kierunku powinny zmierzać reformy samorządu terytorialnego, a w szczególności właśnie samorządu województwa, o czym pani minister wspominała, jako o ważnym problemie w polityce rozwoju realizowanej po 2020 r.? Z pewnością dostrzegamy, że 2020 r., czy może 2022 r. lub 2023 r., będą poniekąd latami krytycznymi, jeżeli chodzi o funkcjonowanie samorządu województwa.

Tadeusz Kudłacz

W tych pytaniach pojawiają trzy kategorie: polityka rozwoju, zarządzanie rozwojem, programowanie rozwoju. Powiem, jak ja to rozumiem. Dla mnie polityka rozwoju to kwestia wyborów w oparciu o kryteria polityczne, społeczne, przyrodnicze i ekonomiczne. Program rozwoju to uporządkowany problemowo i chronologicznie zapis polityki odnoszący się do jakiegoś horyzontu czasu. Z kolei zarządzanie rozwojem to realizacja polityki, sposób jej prowadzenia. To bieżące kierowanie, organizowanie procesu z wykorzystaniem wszystkich możliwych instrumentów gwarantujących sprawność działania. Tu pojawia się pewna niezręczność językowa: był taki dokument „Założenia zarządzania rozwojem Polski”, gdzie zamiennie używa się pojęć zarządzanie rozwojem i zarządzanie polityką rozwoju. Rozwój to jest sfera procesów realnych. Polityka rozwoju należy natomiast do sfery procesów regulacji. Domyślam się, że przy takiej wykładni chodzi o zarządzanie polityką rozwoju. Zarządzanie rozwojem jest dla mnie pewnym synonimem polityki rozwoju, ale nie wszyscy będą się ze mną zgadzali.

Pytanie pierwsze: Czy aktualne miejsce samorządu terytorialnego w polityce rozwoju jest właściwe? Pozwolę sobie przywołać ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która mniej więcej mówi tak: politykę rozwoju prowadzi Rada

Ministrów, prowadzi samorząd województwa oraz samorządy powiatów i gmin. Trudno sobie wyobrazić inne, lepsze niż właśnie wskazane, miejsce samorządu terytorialnego w kreowaniu i realizacji polityki rozwoju. Warto przytoczyć znane, lapidarne określenie, czym jest polityka rozwoju: polityka rozwoju to alternatywny wybór między alternatywnymi kierunkami działania. Pojawia się kwestia wyboru: podmiot władzy, który nie ma wyboru, nie prowadzi w tym zakresie żadnej polityki. Pojawia się pytanie, czy zakres swobody jednostek samorządu terytorialnego w dokonywanych wyborach w obszarze interweniowania na rzecz rozwoju jest wystarczający? Z moich obserwacji wynika, że największy zakres swobody wydaje się mieć szczebel wojewódzki. To on programuje osie rozwoju intraregionalnego, to on przesądza o regułach gry, to on dysponuje podstawowym w tej chwili instrumentem rozwoju – środkami finansowymi. Transferuje znaczące środki finansowe – zarówno w okresie poprzednim, jak i obecnym.

W odniesieniu do budżetu jednostek samorządu terytorialnego można powiedzieć, że jednostki samorządu terytorialnego, ogólnie to ujmując, dysponują pokaźnymi środkami finansowymi. Znikoma część tych budżetów charakteryzuje się jednak „swobodą wyboru”. Są to bowiem środki o zdeterminowanych kierunkach wydatków. Statystyka podaje, że około 19% budżetu jest przeznaczana na inwestycje. Tu można szukać tego zakresu swobody, chociaż nie wszystkie inwestycje charakteryzują się swobodą wyboru. Samorządy po prostu muszą je podejmować.

W warunkach odgórnie planowanych priorytetów, a tak jest w chwili obecnej, jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze dokonują racjonalnych wyborów. To jest ogromny problem, to jest kwestia wpisania się w nadarzające się okazje, czekania na ogólne sygnały rozwoju.

Samorządy lokalne zbyt mocno koncentrują się w obecnym okresie na walce o pozyskanie środków, korzystając – niekiedy zbyt mało krytycznie – z „nadarzających się okazji” wyznaczanych określonymi priorytetami władzy regionalnej lub centralnej, w efekcie inicjując nie zawsze racjonalne kierunki rozwoju. Podzielałam pogląd zawarty w raporcie przygotowanym pod kierunkiem profesora Jerzego Hausnera o dominacji proceduralno-ekstensywnego systemu polityki rozwoju, w tym również odnoszącego się do jednostek samorządu terytorialnego – jedna

z trzech tzw. cech syndromu. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju mówi: „politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju”. Z tego wynika, że jakość polityki jest w jakiejś części pochodną formułowanych strategii rozwoju.

Przechodząc do kolejnego wątku, chciałbym przejść i przedstawić swoje opinie co do wątpliwej jakości strategii rozwoju naszych miast. Pozytywne jest to, że w zasadzie wszystkie jednostki terytorialne czują się w obowiązku opracować swoje strategie rozwoju. Nie dysponuję dokładnymi statystykami, ale mam wrażenie, że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce dysponują już strategiami. Ich jakość nie jest jednak najwyższa. Zwrócę uwagę na dwa wymiary strategiczności: (1) Horyzont strategii; można powiedzieć: im dalej sięgasz w czasie, tym większa strategiczność projektu. (2) Konieczność selekcji; koncentrowanie się na najważniejszych dla danej jednostki terytorialnej wyznacznikach rozwoju. Strategia musi się koncentrować na tym, co przesądza o siłach motorycznych rozwoju. Strategia nie może obejmować wszystkich celów rozwojowych. Lektura wielu strategii podpowiada, że podmiot strategii zamierza ingerować wszędzie. Po pierwsze, nie jest to możliwe z uwagi na ograniczony potencjał interwencji podmiotu władzy, po drugie, zaprzecza to idei gospodarki rynkowej.

W budowie strategii rozwoju dominuje w praktyce podejście tradycyjne, czyli formuła „ulepszania dnia dzisiejszego”. Po części jest to potwierdzane regulacjami prawnymi. Ustawa o samorządzie województwa mówi: „strategia rozwoju zawiera analizę diagnostyczną”, co implikuje wprost, że: „masz zbadać, jak jest i na tej podstawie skonstruować pewną wizję rozwoju”. Biorąc jednak pod uwagę znaną zasadę: „im dalej sięgasz w przyszłość, tym większa strategiczność”, pojawia się dosyć oczywista wątpliwość, a mianowicie, jaki związek z dniem dzisiejszym, np. Krakowa ma Kraków 2030 r.? Tego typu analizy dotyczące stanów dnia dzisiejszego, a także 2, 5 lat wstecz, mają ograniczoną użyteczność we wnioskowaniu dotyczącym długiego okresu. Według mnie brakuje pewnego rozpoznania prognozy, wysiłku intelektualnego do próby formułowania tych uwarunkowań, w jakich przyjdzie działać za 5, 10, a może 20 lat. Tego rodzaju wysiłek wydaje się konieczny dla właściwego rozumienia, czym jest strategia rozwoju.

Widzę również słabość strategii ujawnianą przez jej część wdrożeniową. Bardzo często nie do końca serio traktuje się zakładane cele; strategia budowana jest po to, aby umożliwić aplikowanie o określone środki finansowe; niekiedy traktowana jest jedynie jako instrument kształtowania wizerunku władzy wobec wyborców. Z podniesionym zagadnieniem związany jest problem zawarty w pytaniu o wystarczającą podmiotowość władzy samorządowej. Chcąc konstruować część wdrożeniową z prawdziwego zdarzenia, samorząd terytorialny musi wchodzić w różne układy partnerskie, gdzie narzędziem są negocjacje, przekonywanie ważnych podmiotów w regionie, w mieście o tym, że zakładane cele rozwoju są również ważne z ich perspektywy, że wpisują się w ich funkcje preferencji. Przystępując do budowy strategii rozwoju, władze samorządowe powołują różnego rodzaju komisje, komitety mające uczestniczyć w procesie projektowania określonych przedsięwzięć. Najczęściej nie spełniają one jednak funkcji zasadniczej, a mianowicie podejmowania negocjacji w gronie partnerów, od których zależą główne procesy rozwoju danej jednostki terytorialnej. Są nakierowane bardziej na opiniowanie niż kreatywne poszukiwanie najlepszych rozwiązań. W szczególności dzieje się tak zawsze wtedy, gdy skład osobowy wspomnianych komisji ogranicza się do jednej opcji politycznej.

Na koniec ostatnie pytanie: co z polityką samorządu województwa po 2020 r.? Przyznam, że niewiele mam do powiedzenia. Wysoce prawdopodobne jest, że po 2020 r. Polska będzie w jakimś zakresie beneficjentem, będzie dysponowała zewnętrznymi środkami finansowymi, natomiast wiele wskazuje na to, że będą one w wymiarze mniejszym niż ma to miejsce w obecnym okrasie programowania (2014-2020). Dotyczy to nie tylko poziomu województw, dotyczy to również innych szczebli. Musi nastąpić reorientacja samorządów na ich własne zasoby endogeniczne. Samorząd województwa powinien być, tak przewiduje ustawa, tym animatorem dostosowywania polityki wewnątrzregionalnej do nowych uwarunkowań. Powinien w większym zakresie zacząć oddziaływać instrumentami informacyjnymi, m.in. informacjami służącymi podejmowaniu prawnych decyzji przez jednostki niższych poziomów, bowiem tu istnieje pewna asymetria – duzi i bogaci wiedzą więcej. Samorząd powinien być kreatorem układów sieciowych współpracy. Co może dziwić, osobiście mam wrażenie, że ta mniejsza dostępność

środków zewnętrznych może przyczynić się do bardziej racjonalnego wyboru celów rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Marcin Zawicki

Jeżeli mówimy o rozwoju, to z perspektywy mieszkańca, obywatela, nie możemy pominąć takich problemów, jak jakość usług publicznych. Samorząd terytorialny dostarcza usług komunalnych, z zakresu transportu, komunikacji, edukacji, kultury czy zdrowia. Z kolejnymi pytaniami zwracam się do profesora Jacka Szlachty: Czy rozwój usług publicznych może być impulsem dla rozwoju terytoriów, zwłaszcza tych o niskim poziomie rozwoju? Jakie działania powinien podejmować samorząd terytorialny na rzecz doskonalenia dostępności do usług publicznych? Jakie bariery ograniczają ten rozwój? A także, jakie wnioski wynikają z ewolucji europejskiej polityki spójności dla wprowadzania zmian systemowych w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego? Objawem tej ewolucji są m.in. takie idee, jak terytorializacja czy inteligentne specjalizacje, do których nawiązał profesor Kudłacz, będące coraz ważniejszym elementem polityki rozwoju i innowacyjności na poziomie województwa i kraju.

Jacek Szlachta

Zanim przejdę do zadanych pytań, chciałbym kontynuować wątek już podjęty przez profesora Mazura. Uważam, że już wpadliśmy w pułapkę państwa średniego dochodu. Jeżeli my traktujemy jako wielki sukces fakt, że OECD lub MFW podwyższa nam prognozę wzrostu gospodarczego o 0,2%, to jest to doskonała ilustracja. Samorządność terytorialna, dzieląc wszystkie pozytywne oceny, o których mówił profesor Hausner, jest jednym z kluczy rozwojowych. I jeżeli my tego klucza nie wykorzystamy, nie dołączając do niego paru innych, to będzie dokładnie tak, jak pan profesor to powiedział. W lipcu 2014 r. ukazał się kolejny raport kohezyjny UE, w którym na poziomie regionów typu NUTS 2, czyli takich, jak nasze województwa, porównuje się poziom i dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego. I oto po raz pierwszy, bo to był temat bardzo wrażliwy, pojawia się ocena jakości administracji publicznej na poziomie regionalnym. Mogę Państwu zreferować tę mapę. Otóż w układzie sześciu przedziałów 5 naszych

województw jest w trzecim przedziale, a kolejne 11 w czwartym. I są dostępne różne analizy, które pokazują, że o jakości wzrostu gospodarczego nie decyduje ten poziom, ale poprawianie poziomu – tu jest jeszcze olbrzymia rezerwa, którą można wykorzystać.

Teraz przechodzę do pytań. Pierwsze pytanie uważam za niemal retoryczne: Czy rozwój usług publicznych może być impulsem rozwojowym? Oczywiście, szczególnie na obszarach słabszych. Instytucje świadczące usługi publiczne decydują i o rynku pracy, i o jakości życia w danym ośrodku, i tu musi obowiązywać zasada, która w nauce jest nazywana ślepe przestrzennienie (*spatially blind*) rozmieszczenie. Niezależnie od tego, jakie to jest terytorium, to musimy zapewnić pewne minimalne standardy, co trudniej zagwarantować na obszarach słabszych.

Drugie pytanie jest bardzo twórcze: Jakie działania powinien podejmować samorząd terytorialny, aby zapewnić przyzwoitą dostępność terytorialną do usług publicznych? Wywód rozpocznę od tego, że w Unii Europejskiej spójność terytorialna ma charakter traktatowy od 1 grudnia 2009 r. Stopniowo kwestie spójności terytorialnej są wypełniane szerszą treścią niż czasy podróży. Jak na Unię Europejską, mamy oczywiście bardzo niskie standardy dostępności terytorialnej, uwzględniając czasy podróży komunikacją kolejową, drogową oraz lotniczą.

Ale teraz, kilka lat później, uzupełniono to o terytorialne standardy dostępności do usług publicznych i sądzę, że UE jest coraz bliżej zdefiniowania minimalnych standardów terytorialnych dostępności. Jak to się odbywa? Można poprawiać komunikację, czyli, że większy dystans przejedzie się w godzinę czy pół godziny, ale można też działać sieciowo – poprzez rozmieszczenie instytucji danego sektora. I oczywiście można wykorzystywać różne możliwości świadczenia „e-usług”, co gorzej lub lepiej nam wychodzi.

Przechodzę do barier. Dla mnie bariera demograficzna jest podstawowa. Według prognozy GUS, w dwóch województwach ludność w 2030 r. zmniejszy się w porównaniu do 2010 r. o ponad 15%. To jest bardzo niekorzystna sytuacja, bowiem malejący potencjał demograficzny, przy pewnych zmianach strukturalnych, powoduje proces zwijania się potencjału społeczno-gospodarczego regionu. W sfe-

rze usług publicznych rejestrujemy erozję dochodów podatkowych, często okazuje się, że klientów danej usługi jest za mało, a koszty progowe są zbyt wysokie. Wówczas ogranicza się zakres świadczenia różnych usług. To jest bardzo poważne wyzwanie, które musimy w tym zakresie rozpatrywać.

Ostatnie z pytań jest następujące: Co wynika z doświadczeń państw europejskich? Po pierwsze, wiele państw Unii Europejskiej doświadczyło trudności w sferze usług publicznych w warunkach zwijania potencjału demograficznego, ale udało im się uniknąć negatywnej spirali, która polega na tym, że liczba ludności się zmniejsza, ludność migruje, ponieważ jest za mało pieniędzy w budżecie, dlatego nie można zapewnić świadczeń, wskutek tego ludność znowu migruje. I w ten sposób, np. na Litwie, około 40% ludności opuściło niektóre regiony tego kraju. Co zrobić? – pytają Litwini, bo jest to wielki problem. Prawdopodobnie u nas nie jest aż tak źle, ale w niektórych miejscach niewiele lepiej. Oznacza to potrzebę konsekwentnego wspierania, poprawy standardów usług publicznych na obszarach słabych. Nawet państwa bardzo bogate – może dlatego, że mogą sobie na to pozwolić, np. Szwecja, Finlandia – na północy stosują bogatą paletę działań, aby te obszary nie wyludniały się, a obywatele, nawet w tych trudnych warunkach, mogli żyć w przyzwoitym standardzie. To oznacza, że jeśli u nas pewnych działań nie podejmujemy, to jako społeczeństwo nie wykorzystujemy swego potencjału.

Kolejna kwestia, o której chciałem powiedzieć, to tworzenie klimatu dla sieciowania. Sieciowanie jest słowem bardzo modnym, ale sądzę, że to nie tylko moda. Skutecznie można podjąć działania w różnych obszarach funkcjonalnych, ale niekoniecznie każda usługa musi być świadczona przez każdą gminę. Może to być pewien zestaw jednostek terytorialnych, co wymaga porozumienia. I teraz, jak patrzymy na obszary metropolitalne, to okazuje się, że różne „funkcje generujące rozwój: każdy chce mieć u siebie, natomiast „uciążliwe funkcje” chce mieć u sąsiada, a kultura współdziałania jest w dalszym ciągu niska. Żeby ludzie współdziałali, to można im kazać, co zawsze jest mniej skuteczne, albo można wprowadzać pewne instrumenty, które pomagają. Ilustruje to podjęty już na konferencji problem miasta centralnego i obszaru położonego wokół niego.

Marcin Zawicki

Ostatnie pytanie kieruję do profesora Mazura. Mówiąc o rozwoju, najczęściej rozumiemy go w kategoriach gospodarczych, ale rozwój ma też wymiar społeczny. Może zapytam trochę prowokacyjnie. W samorządzie terytorialnym wzrasta zainteresowanie współzarządzaniem. Jaki wpływ na rozwój wspólnot lokalnych ma coraz intensywniejsza obecność form demokracji bezpośredniej? Pani minister wymieniała m.in. budżety obywatelskie, ale także wszechstronne konsultacje społeczne, których dalsze upowszechnianie proponuje projekt ustawy prezydenckiej. Czy zasadne są obawy, że sprzyjający rozwojowi społecznemu bezpośredni udział obywateli w zarządzaniu sprawami wspólnot lokalnych może zakłócać uprawnienia samorządowych organów przedstawicielskich? Czy przypadkiem zbyt często nie zapominamy o tym, że nadmierny rozwój mechanizmów konsultacyjnych zaciera granicę między demokracją bezpośrednią a demokracją przedstawicielską i osłabia tę drugą?

Stanisław Mazur

Chciałbym powiedzieć o trzech kwestiach. Moja odpowiedź na pytanie, czy wprowadzanie współzarządzania, poszukiwanie nowych narzędzi ma sens i niesie ze sobą ryzyko brzmi – tak. Ma sens i niesie ze sobą ryzyko. Chciałbym zarysować trochę szerszą perspektywę odnoszącą się do zmian paradygmatów zarządzania sprawami publicznymi. Weberyzm królował niemal do końca lat 70. XX w. Potem pojawił się paradygmat Nowego Zarządzania Publicznego, który dominował w latach 80. i po części 90. minionego stulecia. Obecnie paradygmatem najbardziej wpływowym zdaje się być współzarządzanie publiczne. Ponadto coraz częściej, w Europie kontynentalnej, mówi się o pojawieniu kolejnego paradygmatu określanego jako neoweberyzm. Przywołuję ten przykład, aby pokazać, jak dynamicznie zmieniają się ramy koncepcyjne funkcjonowania sektora publicznego. Co to oznacza? Oznacza to, że każdy z modeli, o których mówię, bez wchodzenia w szczegóły, ma swoje zalety i ograniczenia. W Polsce zwykliśmy myśleć o tych modelach w kategoriach substytucji: coś za coś. Już nie paradygmat weberowski a rynkowy lub współzarządzanie. Wydaje się, że binarne postrzeganie paradygmatów to jeden z fundamentalnych błędów leżących u podstaw reform inicjowanych w naszym kraju. Sprawne systemy zarządzania publicznego stanowią na

ogół hybrydę składającą się z wielu zapożyczeń z różnych paradygmatów zarządzania publicznego.

Kwestia druga: jak racjonalnie dobierać elementy z poszczególnych paradygmatów dla budowania własnego, kontekstowo dopasowanego modelu zarządzania? Aby te elementy dobrze dobierać, trzeba wykształcić w systemie administracji publicznej coś, co nazywamy zdolnością do organizacyjnego uczenia się. Niezdolność do uczenia się kosztuje nas sporo. Zwracam uwagę, że administracja w Polsce wydaje relatywnie dużo środków finansowych na szeroko rozumiane badania, ekspertyzy, analizy. Zarazem w niewielkim stopniu z nich korzysta. Musimy zbudować zdolność do organizacyjnego uczenia się. Tylko wtedy będziemy w stanie dobierać różne narzędzia i budować własne modele zarządzania w sposób, który będzie racjonalny i efektywny.

Jerzy Stępień

Na koniec chciałbym jeszcze przeczytać taki fragment listu Krzysztofa Materny do Grzegorza Markowskiego, z grudnia zeszłego roku:

„W mijającym tygodniu zobaczyłem w dwóch różnych telewizjach wystąpienia tych, którzy z sukcesem kształtowali kiedyś polskie finanse i polską gospodarkę. Jeden z nich to profesor i były wicepremier Leszek Balcerowicz, drugi to profesor i były wicepremier Jerzy Hausner. Oba wystąpienia zdecydowanie różniły się od wypowiedzi tych, co są teraz przy władzy i tych, co teraz chcą tę władzę zdobyć. Nie uwierzysz Grzegorzu, jak ci Profesorowie się ośmieszili. Jeden z nich mówił o etosie i moralności w polityce, drugi o odwadze i odpowiedzialności za państwo.

Obaj o tym, że przyszłość naszego kraju to 10, 20, 30 lat, a nie rok, najdalej trzy, zabawne, co? Strasznie śmiesznie wypadli, myślę, że wielu widzów pękało ze śmiechu. Tu moje wesołe obserwacje się kończą. Swoją drogą, ciekawe czy powyższe wystąpienie zamieszczone na Twoim YouTube miałoby też tak ogromną liczbę odsłon?”.

SPRAWNE PAŃSTWO

CZĘŚĆ II

SPRAWNE PAŃSTWO

— WYBRANE ZAGADNIENIA

FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU

TERYTORYALNEGO



UROPEJSKI KONTEKST ZMIAN W FUNKCJONOWANIU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

1. Zapisy dokumentów programowych Unii Europejskiej dla lat 2014-2020 istotnych dla funkcjonowania układu terytorialnego

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oznacza, że polityka Unii Europejskiej wyznacza pośrednio ewolucję modelu funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Unia Europejska stanowiąc ugrupowanie państw o różnym poziomie rozwoju, wielkości, strukturze społeczno-gospodarczej, a także tradycjach organizacji ustroju terytorialnego, akceptuje bardzo różne modele funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym odniesieniem jest europejska polityka spójności, zorientowana na wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie regionalnym i lokalnym, koncentrująca blisko 40% wydatków budżetowych Unii Europejskiej. Unia Europejska programuje swoją politykę i budżet w wieloletniej perspektywie czasowej, ostatnia dotyczyła lat 2007-2013, aktualna obejmuje lata 2014-2020.

Istotna zmiana wynikała z wejścia w życie od 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego. Spójność była umocowana we wszystkich kolejnych traktatach europejskich, poczynając już od traktatu rzymskiego, a następnie została uszczegółowiona w traktacie o Unii Europejskiej, gdzie wskazano na jej dwa wymiary: społeczny i gospodarczy. W traktacie lizbońskim w artykule 3 definiującym cele Unii znalazł się następujący zapis: „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi” [Barcz 2008, s. 270]. Oznacza to, że obok spójności gospodarczej i społecznej wprowadzono także spójność terytorialną, szczególnie istotną dla jednostek samorządu terytorialnego.

Jako sposób wdrożenia nowego w traktatach europejskich wymiaru „terytorialnego” przyjęto politykę wspierania rozwoju lokalnego oraz politykę miejską, dotąd w niewielkim stopniu i zakresie podejmowane z poziomu całej Unii Europejskiej [Komisja Europejska 2012b]. W regulacjach prawnych europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020, jako operacjonalizację wymiaru terytorialnego zaproponowano zestaw nowych instrumentów, takich jak: (1) rozwój lokalny typu LEADER dla innych niż wiejskie obszary (*Community led local development*); (2) strategię rozwoju lokalnego (*local development strategies*); (3) wspólne grupy akcji (*joint action groups*); (4) lokalne plany akcji (*local action plans*); (5) zintegrowane terytorialnie inwestycje (*integrated territorial investment*); (6) trwałe i zrównoważony rozwój obszarów zurbanizowanych; (7) platforma rozwoju miast (*urban development platform*); a także (8) innowacyjne akcje w sferze trwałego i zrównoważonego rozwoju miast [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014a, s. 60-63].

Jako podstawę bardziej skutecznego niż dotychczas podjęcia problemów strukturalnych Unii Europejskiej w latach 2014-2020 uznano Strategię Europa 2020, będącą kontynuacją, ale przede wszystkim rozwinięciem wcześniejszej strategii z Lizbony i Goeteborga z lat 2000-2001 oraz odnowionej Strategii Lizbońskiej z 2005 r. [Komisja Europejska 2010a]. Nieskuteczność wcześniejszych strategii spowodowała zasadnicze wzmocnienie misji Strategii Europa 2020 jako podstawy wszystkich polityk Unii Europejskiej. Pewien wpływ na zmiany doktrynalne miał także globalny kryzys gospodarczy, jaki po 2008 r. szczególnie silnie dotknął Unię Europejską [Gawlikowska-Hueckel i in. 2014].

Strategia Europa 2020 ma pomóc Unii Europejskiej w kreowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w odzyskaniu globalnej konkurencyjności względem innych wiodących państw świata, w tym także najszybciej rozwijających się w ostatnich dekadach dużych gospodarek: Chin, Indii i Brazylii. Za priorytety uznano: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną. Jako cele tej strategii przewidywane do osiągnięcia do 2020 r. przez Unię Europejską określono: (1) 75%-owy wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64 lata; (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczane na badania i roz-

wój; (3) cel 20/20/20 w zakresie klimatu/energetyki, zakładający 20%-owy udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych; ograniczenie emisji CO₂ o 20% oraz zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20%; (4) obniżenie udziału kończących przedwcześnie edukację do 10% i uzyskanie minimum 40% młodzieży kończącej studia w kohorcie wiekowej 30-34 lata oraz (5) zmniejszenie o 20 milionów liczby mieszkańców będących w sferze ubóstwa. Rządy państw członkowskich negocjowały z Komisją Europejską poziom realizacji każdego z tych celów do 2020 r. Jako sposób wdrożenia tej strategii określono siedem flagowych inicjatyw: (1) Innowacyjna Europa; (2) Młodzi w ruchu; (3) Digitalna agenda dla Europy; (4) Oszczędzająca zasoby Europa; (5) Polityka przemysłowa dla ery globalizacji; (6) Agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) Europejska platforma przeciw biedzie.

Krytyczne oceny dotychczasowego modelu europejskiej polityki spójności wskazywały na potrzebę wzmocnienia jej prorozwojowego ukierunkowania, a zarazem zawężenia zakresu interwencji podejmowanej w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSD), tak aby osiągnąć niezbędną masę krytyczną [Sapir i in. 2003]. Kluczowe znaczenie dla kształtu interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w latach 2014-2020 ma rozporządzenie ogólne, przedstawione przez Komisję Europejską w 2011 r., zaakceptowane w grudniu 2013 r. [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014a, s. 9-180]. Zawarta jest w nim propozycja koncentracji tematycznej kierunków interwencji. Określono w nim 11 celów tematycznych, jakimi są: (1) Wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; (2) Wzmacnianie dostępu do wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii; (3) Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz rybołówstwa (Europejski Fundusz Morski i Rybacki); (4) Wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki; (5) Promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed i zarządzania ryzykiem; (6) Ochronianie środowiska i promowanie efektywności zasobów; (7) Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej; (8) Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej; (9) Promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia; (10) Inwestowanie w edukację, umiejętności

oraz uczenie się przez całe życie oraz (11) Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej.

W regionach o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej), będących największymi beneficjentami EFSI, interwencja może dotyczyć wszystkich jedenastu celów tematycznych.

2. Interwencja strukturalna Unii Europejskiej w Polsce w latach 2014-2020

Także w Polsce w ostatnich latach pojawiła się krytyczna refleksja dotycząca kierunków interwencji europejskiej polityki spójności, wskazująca na potrzebę jej ukierunkowania na efekty podażowe i jakościowe, a nie na prostą absorpcję środków strukturalnych, kierującą się przede wszystkim zgodnością z obowiązującymi procedurami, a także na konieczność zasadniczej poprawy efektywności [Geodecki i in. 2012, s. 52-81]. Wskazuje się, że pomimo generalnie pozytywnej oceny efektów interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w pierwszych latach po akcesji, należy wprowadzić zmiany, które umożliwią Polsce uniknięcie pułapki kraju średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Modyfikacje architektury europejskiej polityki spójności, jakie zostały zaproponowane w kolejnym okresie programowania, obejmującym lata 2014-2020, oznaczają zasadnicze przesunięcie kierunków interwencji z segmentu dotyczącego spójności na rzecz segmentu sprzyjającego wzrostowi konkurencyjności gospodarki, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym.

W okresie tym w Unii Europejskiej przesunięto część środków europejskiej polityki spójności z obszarów najbardziej potrzebujących, charakteryzujących się produktem krajowym brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej poniżej 75% średniej Unii Europejskiej, na rzecz pozostałych regionów. Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej w latach 2014-2020 alokacje na rzecz polityki spójności są niższe niż w poprzednim okresie programowania. Najwięksi beneficjenci europejskiej poli-

tyki spójności w latach 2014-2020 w cenach stałych z 2011 r. to: Polska (72,82 mld euro), Włochy (29,34 mld euro), Hiszpania (25,12 mld euro), Rumunia (21,83 mld euro), Czechy (20,59 mld euro), Węgry (20,50 mld euro), Portugalia (19,60 mld euro), Niemcy (17,21 mld euro), Grecja (14,44 mld euro), Francja (14,29 mld euro), Słowacja (13,09 mld euro) oraz Wielka Brytania (10,36 mld euro). Tak wysokie alokacje zaplanowane dla Polski w tym okresie stały się możliwe dzięki wysokiej dynamice produktu krajowego brutto w ostatnich latach oraz pozostawaniu piętnastu województw (z wyjątkiem Mazowsza) w grupie regionów o produkcie krajowym brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej wynoszącym poniżej 75% średniej Unii Europejskiej. Polska jest jednym z trzech państw członkowskich, w których alokacje środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2014-2020 w porównaniu z latami 2007-2013 zwiększyły się. W nadchodzących siedmiu latach około 50% wartości inwestycji publicznych w Polsce będzie finansowane ze środków EFSI, a są kraje, takie jak Grecja, Słowacja i Węgry, gdzie udział ten wynosi około 90%.

Podstawowym dokumentem określającym logikę interwencji Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) w latach 2014-2020 jest Umowa Partnerstwa dla Polski, zaakceptowana przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 r. [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014b]. W jej ramach wyróżniono wszystkie 11 celów tematycznych wdrażanych w Polsce w latach 2014-2020, w tym m.in. cel 11 dedykowany: „Wzmacnianiu zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej”. Zakłada się, że cel ten zostanie podjęty w ramach krajowego programu operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER), co oznacza ograniczone możliwości dostosowania działań do regionalnego kontekstu rozwojowego. Jako priorytety w tym obszarze wyróżniono: poprawę istniejącego prawa poprzez zmniejszanie obciążeń biurokratycznych, deregulację itp., usprawnienie procesu legislacyjnego; poprawę dostępu i podniesienie efektywności wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i gospodarczych; poprawę jakości usług świadczonych przez administrację publiczną oraz poprawę jakości planowania przestrzennego, a także usprawnienia procesu inwestycyjno-budowlanego. Jak widać, proponowany układ priorytetów europejskich w Polsce został zaadresowany w układzie sektorowym,

pomijającym subtelności interwencji w układzie terytorialnym, umożliwiającym wykorzystanie przewag wieloszczeblowego zarządzania publicznego.

W sumie Polskę cechuje wysoki poziom decentralizacji systemu wdrażania, bowiem w latach 2014-2020 alokacje przewidywane w ramach 16 regionalnych programów wynoszą około 55% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i około 66% środków Europejskiego Funduszu Społecznego, co oznacza znaczący wzrost w porównaniu z latami 2007-2013, gdy było to około 25% środków Funduszy Strukturalnych (tylko Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego). W sumie samorządy wojewódzkie będą zarządzały około 40% środków EFSI. Dzięki europejskiej polityce spójności na poziomie regionalnym został wykreowany znaczący potencjał strategiczny w zakresie kształtowania polityki regionalnej, w tym w zakresie: programowania, zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji, a także wyboru projektów, który będzie rozwijany także w latach 2014-2020.

3. Terytorialne standardy dostępności do usług publicznych

Na tle zmian i modyfikacji przesłanek europejskich ważnym elementem analitycznym stają się standardy dostępu do usług publicznych – edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych, komunalnych oraz z zakresu transportu i komunikacji. Jak już wspomniano wcześniej, wymiar terytorialny został dowartościowany także w Polsce w związku z wejściem w życie od 1 grudnia 2009 r. Traktatu Lizbońskiego, w którym spójność terytorialna została zapisana jako traktatowa.

Szczególne znaczenie ma klasyfikacja na obszary typu NUTS – *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* (Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej). Jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej, zwana w Polsce także NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki). Wyróżnia się poziomy: NUTS 0 (kraje członkowskie); NUTS 1 (makroregiony), NUTS 2 (regiony) oraz NUTS 3 (podregiony). Uzupełniające znaczenie mają dwa poziomy lokalne zwane LAU 1 i LAU 2 (*Local Administration Units*). W Unii Europejskiej złożonej od lipca 2013 r. z 28 państw wyróżnia się: 98 makroregionów (NUTS 1), 272 regiony (NUTS

2) oraz 1315 podregionów (NUTS 3). W Polsce GUS zaproponował wyróżnienie: 6 makroregionów (NUTS 1), 16 regionów (NUTS 2) oraz 66 podregionów (NUTS 3). W wyniku uzgodnienia pomiędzy GUS a EUROSTAT w Polsce od 1 stycznia 2015 r. liczba jednostek terytorialnych typu NUTS 3 zwiększył się do 71. LAU 1 to powiaty, natomiast LAU 2 to poszczególne miasta i gminy. Klasyfikacja ta jest m.in. podstawą: statystyki prowadzonej zgodnie z instrukcjami EUROSTAT w układach terytorialnych, interwencji europejskiej polityki spójności oraz kryteriów dopuszczalności pomocy publicznej. Podstawowymi jednostkami terytorialnymi interwencji europejskiej polityki spójności są obszary typu NUTS 2, a uzupełniające znaczenie mają obszary typu NUTS 3.

Pytania strategiczne, jakie pojawiają się na tym tle są następujące:

- A. Czy rozwój usług publicznych może być impulsem rozwojowym, zwłaszcza na obszarach słabych? Na to pytanie odpowiedź jest jednoznacznie pozytywna. Nie tylko w państwach Unii Europejskiej, ale także w innych wysoko rozwiniętych krajach świata przyjmuje się w tym przypadku doktrynę ślepej przestrzennie polityki (*spatially blind policy*) [The World Bank 2009]. Oznacza to w danym kraju w miarę równomierne rozmieszczenie różnych funkcji niezależnie od cech przestrzennych, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a także barier i cech geograficznych. W przypadku obszarów słabych sprzyja to zahamowaniu procesów emigracyjnych oraz lepszemu wykorzystaniu kapitału ludzkiego. Instytucje świadczące usługi publiczne są ważnymi pracodawcami na takich obszarach.
- B. Jakie działania powinien podejmować samorząd terytorialny na rzecz poprawy dostępności terytorialnej do usług publicznych? Unia Europejska jest coraz bliżej momentu określenia terytorialnych standardów takiej dostępności dla wszystkich obywateli w ramach całej organizacji, niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Wyznacza się m.in. maksymalny czas podróży do miejsca świadczenia danej usługi, wykorzystując układ jednostek terytorialnych typu NUTS 3. Oznacza to, że istotne znaczenie ma mapowanie poszczególnych usług. Poprawa dostępności terytorialnej może następować dzięki lokalizacji instytucji świadczących poszczególne usługi publiczne oraz dzięki poprawie jakości powiązań transportowych, a także w wyniku rozwijania e-usług.

- C. Jakie bariery dostępności terytorialnej do usług publicznych rejestrujemy? Bariery mogą wynikać przede wszystkim z niedostatecznej liczby potencjalnych i realnych konsumentów danej usługi, co może być związane z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, ale także może wynikać z niskiej gęstości zaludnienia oraz z niedorozwoju infrastruktury komunikacyjnej. Niekorzystne procesy demograficzne, w wyniku których zmniejsza się liczba ludności i następują deformacje jej struktury, pogarszają warunki świadczenia różnych usług. Według prognozy GUS w latach 2010-2030 w dwu województwach (opolskim i świętokrzyskim) liczba ludności zmniejszy się o ponad 15%. Pewne znaczenie mogą mieć także niedostateczne dochody jednostek samorządu terytorialnego, generalnie niskie i zmniejszające się wskutek erozji bazy podatkowej.
- D. Czy z doświadczeń państw członkowskich Unii Europejskiej wynikają jakieś szczególne zalecenia dla kształtowania usług publicznych? Warto zwrócić uwagę na następujące kwestie: (1) Wiele państw europejskich stanęło przed wyzwaniem zmniejszania się potencjału demograficznego oraz znaczących zmian struktur demograficznych, polegających przede wszystkim na starzeniu się ludności. Wskutek tego pojawiło się wyzwanie utrzymania zakresu, skali i jakości usług publicznych, unikając spirali negatywnych sprzężeń zwrotnych. Przebieg procesów demograficznych w Polsce oznacza, że taka sytuacja będzie miała miejsce także w naszym kraju; (2) We wszystkich krajach członkowskich ma miejsce konsekwentne wspieranie poprawy standardów usług na obszarach słabych. Przyjmuje się, że obywatele niezależnie od miejsca zamieszkania powinni mieć zagwarantowany podobny dostęp do wszystkich usług, bowiem w innym przypadku generuje to znaczące migracje. Dotyczy to także usług biznesowych, istotnych dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Modelem przykładem takiego podejścia są kraje skandynawskie; (3) Coraz większe znaczenie ma tworzenie sprzyjającego klimatu dla sieciowania współpracy jednostek samorządu terytorialnego, tak aby skuteczniej adresować problemy obszarów funkcjonalnych, nie poprzestając wyłącznie na układzie jednostek administracyjnych.
- E. Jakie wnioski wynikają z ewolucji europejskiej polityki spójności dla wprowadzenia zmian systemowych w funkcjonowaniu jednostek samorządu tery-

torialnego? W latach 2014-2020 do katalogu interwencji europejskiej polityki spójności zostały wprowadzone instrumenty zorientowane nie tylko na wspieranie rozwoju regionalnego, ale także na wspieranie polityki miejskiej oraz stymulowanie rozwoju lokalnego. Zaproponowano także nowy instrument – prognozę oddziaływania terytorialnego poszczególnych programów i projektów. Wskazano na korzyści wynikające z ukierunkowania interwencji strukturalnej Unii Europejskiej na różnego typu obszary funkcjonalne, m.in. na obszary peryferyjne o niskiej dostępności do usług społecznych. Jako istotni aktorzy pojawiły się nie tylko władze regionalne, ale także zarządy miast, szczególnie największych, będących wraz z otaczającymi obszarami beneficjentami Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Zarazem jednak Strategia Europa 2020 spowodowała wzmocnienie siły układu sektorowego i osłabienie znaczenia układu terytorialnego.

Wnioski

W najbliższych latach musi zostać wypracowana formuła polityki regionalnej w Polsce po 2020 r. Oczywiście nie w rozumieniu korekty mapy administracyjnej województw, ale reformy umożliwiającej m.in.: sieciowanie współpracy jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla, podjęcie problemów w ramach różnego rodzaju obszarów funkcjonalnych, co ma znaczenie zwłaszcza w przypadku obszarów metropolitalnych. Trzeba podjąć problem zakresu administracji rządowej i samorządowej na poziomie regionalnym. Szczególne znaczenie ma wymiar finansowy, m.in. ze względu na: bardzo niski poziom wydatków rozwojowych, niefunkcjonalności, np. typu księżycowego poziomu „janosikowego”, a także bazowanie w polityce rozwojowej na środkach zewnętrznych.

W kolejnym okresie programowania polityk i wieloletniej perspektywy budżetowej polskie województwa znajdują się z punktu widzenia europejskiej polityki spójności w czterech różnych sytuacjach: (1) Mazowsze jako region o wysokim poziomie rozwoju, (2) 4-5 województw jako regiony przejściowe o PKB na mieszkańca w przedziale 75-90% średniej Unii Europejskiej (Dolnośląskie, Pomorskie, Śląskie, Wielkopolskie i prawdopodobnie także Łódzkie); (3) Regiony Polski Wschodniej,

gdzie obok niskiego produktu krajowego brutto na mieszkańca ma miejsce peryferyjne położenie (Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie i Warmińsko-Mazurskie) oraz (4) Pozostałe województwa, takie jak: Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Małopolskie, Opolskie i Zachodniopomorskie.

Istotne znaczenie ma także utrzymanie po 2020 r. potencjału w zakresie kształtowania polityki rozwojowej we wszystkich województwach. Nie można też dopuścić do segmentacji polityki regionalnej w Polsce wynikającej z przesłanek europejskich.

LITERATURA (WYBÓR)

- Barcz J. [2008], *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- European Commission [2012], *Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in Poland for the period 2014-2020*, Brussels, 28/09/2012.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.) [2014], *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. [2012], *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Komisja Europejska [2010a], *Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.
- Komisja Europejska [2010b], *Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy*, Bruksela, 16 listopada.
- Komisja Europejska [2011], *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela.

- Komisja Europejska [2012a], *Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego*, Bruksela, SWD(2012)61 final część I i II, 14 marca.
- Komisja Europejska [2012b], *Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, arkusz informacyjny, Bruksela.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju [2014a], *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju [2014b], *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa*, Warszawa, 23 maja.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H. [2003], *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission, Brussels.
- Szlachta J., Zaleski J. [2010], *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10.
- (The) World Bank [2009], *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.

SPRAWNE DANSWO

**ZAŁOŻENIA MAŁEJ I PILNEJ
NOWELIZACJI USTAWY O PLANOWANIU
I ZAGOSPODAROWANIU
PRZESTRZENNYM**



AŁOŻENIA MAŁEJ I PILNEJ NOWELIZACJI USTAWY O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Wstęp

Wiadomo, jak powinien być skonstruowany system aktów planowania przestrzennego, aby zapewnić efektywność ekonomiczną przedsięwzięciom prywatnym i publicznym oraz aby był społecznie akceptowany. W systemie tym akty planowania ogólnego (konceptcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plan zagospodarowania przestrzennego województwa i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), ukierunkowujące prace poszczególnych szczebli administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego winny pełnić kluczową rolę w przygotowaniu terenów pod inwestycje publiczne, będąc jednocześnie wiążącą podstawą działania podmiotów administrujących wobec podmiotów prywatnych w postaci aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej (planów miejscowych). Te ostatnie akty prawne powinny być aktami umożliwiającymi realizację zabudowy i infrastruktury technicznej, czyli z dokładnością do działek geodezyjnych winny określać ich docelowy kształt i przewidywane na ich obszarze inwestycje publiczne i prywatne. W tym systemie akty planowania specjalistycznego muszą być rozwinięciem aktów ogólnych, treściowo powinny być całkowicie im podporządkowane i sporządzane na ich podstawie w zgodności z ich ustaleniami. Z kolei system aktów planowania ogólnego powinien być sporządzany przy udziale zainteresowanych podmiotów prywatnych, a ich udział musi być traktowany jako realizacja ich publicznych praw podmiotowych, co z kolei implikuje konieczność posiadania przez uczestników procesu planistycznego silnej legitymacji procesowej, pozwalającej kwestionować decyzje władz publicznych podejmowane w planach, a nierealizujące interesów zgłaszanych przez uczestników tych procesów [Zachariasz 2013a, s. 5-16].

Droga do zbudowania takiego systemu nie jest prosta i raczej, oceniając zakres potrzebnych zmian, nie będzie ona możliwa w formie jednego aktu prawnego. Taka reforma wymaga także osiągnięcia zasadniczego konsensusu w wielu spornych dziś sprawach, a zwłaszcza w najważniejszej, jaką jest zakres praw własności do gruntów i nieruchomości budynkowych. Nie można już jednak dłużej zwlekać z rozpoczęciem radykalnych zmian obowiązującego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. O negatywnych tendencjach w zakresie rozwoju przestrzennego wynikających z obowiązującego prawa informowało opinię publiczną kilka raportów i opracowań analitycznych. Przede wszystkim wskazywane są takie ułomności systemowe, jak brak podstawowych standardów prawnych polskiego prawa, w szczególności w zakresie finansowania kosztów urbanizacji czy ochrony prawnej użytkowników przestrzeni, w porównaniu z prawem innych państw Unii Europejskiej, których narodowe systemy są oceniane jako skuteczne i efektywne społecznie i ekonomicznie [Izdebski, Nelicki, Zachariasz 2007; Jędraszko 2008], oraz negatywne skutki ekonomiczne i finansowe tak skonstruowanego systemu, dotyczące nie tylko sfery finansowej jednostek samorządu terytorialnego, ale także i administracji rządowej [Koziński 2012; Kowalewski i in. 2014, s. 5-21].

Zmiany prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego trzeba zacząć jeszcze w tej kadencji parlamentu, stąd konieczne wydaje się przygotowanie małej nowelizacji, porządkującej zasadnicze dla funkcjonowania systemu kwestie prawne. Potrzebna jest w pierwszym etapie nowelizacja ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zm., dalej u.p.z.p.) w zakresie planowania gminnego. Taka mała, a jednocześnie pilna w realizacji nowelizacja u.p.z.p., stanowiąca pierwszy krok w reformie systemu, winna przede wszystkim wyeliminować z porządku prawnego decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, uporządkować zasady odszkodowawcze w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, wprowadzić obowiązek przeprowadzenia bilansu terenów zaplanowanych w związku z prognozowanym popytem na wykorzystanie określonych terenów zarówno przez podmioty prywatne i publiczne, wprowadzić obowiązek inwentaryzacji stanu uzbrojenia terenów w niezbędną infrastrukturę wraz z realistyczną prognozą dającą odpowiedź na pytanie o możliwości inwestycyjne w tym zakre-

się w najbliższych latach. Dopiero po przeprowadzeniu tych prac będzie można przystąpić do drugiej fazy reformy, wynikiem której powinno być porządkowanie treści planów przestrzennych sporządzanych przez właściwe organy administracji rządowej i jednostek samorządu gminnego oraz regionalnego, a także wprowadzenie spójności w działaniach administracji publicznej w przestrzeni na bazie komplementarnego treściowo i czasowo systemu aktów planowania ogólnego i specjalistycznego.

1. Wyeliminowanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z systemu prawnego

Pierwszą i zasadniczą decyzją pozwalającą na porządkowanie systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest wyeliminowanie z tego systemu instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [Hau-sner i in. 2014, s. 38].

Decyzja administracyjna, jako forma aktu administracyjnego, nie jest właściwą formą ustanawiania zakazów i nakazów w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Decyzja administracyjna jest instrumentem stosowania prawa, której treść opiera się na ustanowionej pozytywnymi przepisami prawnymi normie prawnej i konfrontacji faktycznych cech indywidualnych podmiotu ubiegającego się o jej wydanie z treścią tej normy zawartej w jej hipotezie i dyspozycji [Ochendowski 1994, s. 92 i nast.]. Tymczasem decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie spełnia wymogów stawianych aktowi administracyjnemu, nie opiera się w swej treści na pozytywnie ustanowionej w przepisach ustawowych normie prawnej. Nie przesądza ona władczo i jednostronnie o prawach lub obowiązkach konkretnego adresata w oparciu o przepisy ustawy i dokonanie ustalenia stanu faktycznego, w tzw. modelu subsumpcyjnym¹, nie znosi (nie przekształca) żadnego stosunku prawnego, w którym znajduje się osoba otrzymująca taką decyzję, jest w związku z tym nieegzekwowalna, co za tym idzie nie podlega konsumowaniu się przez jednorazowe zastosowanie, a osoba występująca o taką

¹ O subsumpcji szerzej zob. np. [Opalek, Wróblewski 1969, s. 289-290].

decyzję nie wykazuje cech strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., nie dysponuje ona bowiem interesem prawnym [Zachariasz 2012b, s. 154-172]. Pomimo tych cech, w orzecznictwie sądów administracyjnych, odnoszącym się do sporów wynikających z ustanowienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, forsuje się poglądy właściwe w sprawach oceny aktów administracyjnych, zupełnie nie dostrzegając, że przy wydawaniu tej decyzji, w aspekcie materialnym działalność organu administracji wykazuje wszelkie cechy charakterystyczne dla procesu legislacyjnego (procesu stanowienia prawa) [Zachariasz 2014a, s. 91-103]. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jako instrument określania warunków zabudowy, szerzej zmiany sposobu zagospodarowania terenu, jest instytucją sprzeczną w swym kształcie z normami konstytucyjnymi w zakresie źródeł prawa, z których wynika konieczność stosowania w tym przypadku aktów prawa miejscowego.

Wzorem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wprowadzono także do ustaw regulujących zasady lokalizowania niektórych elementów infrastruktury publicznej, tzw. Specustaw [Bąkowski, Kaszubowski 2012, s. 100-117], podobne instytucje prawne – decyzje lokalizacyjne, także traktowane jako decyzje administracyjne, które wydawane są w oparciu o przepisy regulujące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne. Decyzje te można utrzymać w okresie przejściowym, przy czym, o ile będą przez rząd, parlament czy Prezydenta RP inicjowane nowe projekty ustaw lokalizujące przedsięwzięcia publiczne nie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, warunki takiej lokalizacji powinny być określone zgodnie z art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji aktem prawa miejscowego, a nie decyzją administracyjną. Jednakże w dłuższej perspektywie konieczne jest także uporządkowanie zasad realizacji inwestycji publicznych, określonych w specustawach, także w oparciu o akty prawa miejscowego, a nie o decyzje administracyjne.

Eliminacja decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stworzy sytuację, w której zmiany w zakresie przeznaczenia terenów i sposobów jego zagospodarowania, jak też rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, będzie dokonywać się w akcie prawa miejscowego – miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku zmiany takie będą wykluczone. W ten

sposób plan miejscowy stanie się podstawowym narzędziem w działaniach administracji gminnej, przy pomocy którego będą regulowane i kontrolowane procesy zagospodarowania przestrzeni w odniesieniu do pomiotów zewnętrznych wobec administracji, jak również będzie następowała konkretyzacja zadań administracji gminnej w zakresie zagospodarowania przestrzennego na obszarze nim objętym, przede wszystkim wiążąc gminę w realizacji przewidzianych planem publicznych przedsięwzięć przestrzennych, nie tylko zresztą tych o charakterze infrastrukturalnym, ale także i tych mających na celu ochronę przestrzeni, w dużej mierze realizowanych w związku z zamierzeniami przestrzennymi podmiotów prywatnych. W ten sposób plan miejscowy odzyska także swoją pierwotną funkcję w systemie prawnym, stając się podstawowym narzędziem optymalizującym przedsięwzięcia prywatne i publiczne w aspekcie finansowym i czasowym. Warto także przypomnieć, że już w okresie międzywojennym postulowano w Polsce wprowadzenie zasady zabudowy planowej, rozumianej jako konieczność inwestowania i zmiany sposobu zagospodarowania terenu tylko na tych obszarach, gdzie została przeprowadzona procedura planistyczna, i dla których został przyjęty plan zabudowania – zasada ta została ostatecznie wprowadzona jako podstawa systemu prawa przestrzennego w 1936 r. podczas nowelizacji obowiązującego wówczas prawa budowlanego [Zachariasz 2013b, s. 129-144].

2. Uporządkowanie zasad odszkodowawczych w związku z uchwaleniem planu miejscowego

Zniesione winny zostać art. 36 i 37 u.p.z.p., zasady odszkodowawcze związane z działaniami gminy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni powinny być takie same, jak w przypadku każdej innej działalności podmiotów administrujących. W obowiązującym stanie prawnym wystarczająco określają je przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności do skutków odszkodowawczych wynikających z przyjęcia planu miejscowego powinna być stosowana ogólna reguła wprowadzona w 2004 r. w art. 4171 Kodeksu Cywilnego, zastępująca obowiązujący dziś art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

W ostatnim okresie przepisy art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., stanowiącego, że o ile, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, stały się podstawą działań spekulacyjnych, polegających na wymuszaniu od gmin niczym nie uzasadnionych odszkodowań. Procesy tego typu mają miejsce szczególnie w dużych miastach, i choć ich skala jest trudna do oszacowania, ponieważ ani urzędy gmin, ani administracja rządowa czy niezależne instytucje badawcze nie prowadzą w tym względzie statystyk, można jednak twierdzić, że stanowią nasilający się proceder wymuszania przez zorganizowanych deweloperów, jak i osoby prywatne środków publicznych z budżetów gmin². Mechanizm roszczeń odszkodowawczych został w istocie zaproponowany przez orzecznictwo Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 12 października 2007 r. orzekł, że w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości (Wyrok SN z 12.10.2007, V CSK 230/07, LEX nr 485903). Mimo prezentowanych w literaturze przedmiotu poglądów, że o szkodzie w rozumieniu wyżej wskazanego przepisu można mówić tylko w takim wypadku, o ile nie mamy do czynienia z subiektywnym planem właściciela, co m.in. wyklucza możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z planowanym, a nie zrealizowanym przedsięwzięciem w zakresie zmiany zagospodarowania, sądy powszechnie przyjęły zupełnie inną interpretację, wskazując, że wystarczy dla roszczenia odszkodowawczego wykazanie potencjalnej możliwości odmiennego zagospodarowania terenu, np. takiego jak w decyzji o warunkach zabudowy, zniesionej planem miejscowym, co skutkuje zasadnością roszczenia³. Tym samym sądownictwo powszechnie objęło ochroną prawo właściciela (użytkownika wieczystego) do spekulacji gruntowej, kosztem publicznych środków finansowych, czyniąc z państwa polskiego jedyny w Unii Europejskiej kraj, w którym spekulacja gruntami przez podmioty prywatne, realizowana przy pomocy

² Kwestia ta była przedmiotem dyskusji podczas ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej przez Miejską Pracownię Urbanistyczną w Poznaniu pt. *Skutki finansowe w planowaniu przestrzennym – konsekwencje dla rozwoju*, która odbyła się w Poznaniu 12 grudnia 2013 r.

³ Szersze omówienie problemu: [Gdesz 2014, s. 51-61].

ustawowo określonego instrumentu, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy, jest prawnie chronionym działaniem.

Zlikwidowane winny być również przepisy dotyczące opłaty planistycznej. Opłata planistyczna jako instrument finansowy jest oderwana od faktycznych kosztów sporządzania planu, jest w istocie formą podatku, która zastępuje, czy też uzupełnia normalnie stosowany w wielu państwach europejskich instrument opłaty adiacenckiej, której z kolei konstrukcja przewidziana przepisami dotyczącymi gospodarki nieruchomościami jest karykaturą wprowadzonego powszechnie także i w Polsce w latach 20. XX w. instrumentu finansowego, którego celem było obciążenie właścicieli gruntów podlegających przekształceniu z gruntów rolnych w budowlane kosztami budowy infrastruktury osiedleńczej (wyposażenia tych gruntów w wodociąg, kanalizacja, droga itd.), i którego istota polegała na ponoszeniu faktycznych kosztów jej budowy, podczas gdy dziś pobierana jest od wzrostu wartości nieruchomości, stanowiąc w istocie, podobnie jak w przypadku opłaty planistycznej, instrument podatkowy. Wprowadzona w drugiej dekadzie XX w. opłata adiacencka została w swym pierwotnym kształcie ostatecznie zlikwidowana ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127, ze zm.), która ustanowiła nowy i współcześnie istniejący mechanizm naliczania opłat adiacenckich, oderwany od faktycznych kosztów budowy infrastruktury, uzależniający ich wysokość od wzrostu wartości gruntów spowodowanego uchwaleniem planu oraz dając możliwość pobierania tej opłaty od podziałów nieruchomości. Konstrukcja ta jest krytykowana ze względu na brak jakiegokolwiek racjonalności i sprawiedliwości społecznej w jej naliczaniu i pobieraniu [Gdesz 2012].

3. Weryfikacja ustaleń planów miejscowych

Zniesienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zmiana zasad odszkodowawczych związanych z uchwalanymi planami miejscowymi otworzy drogę do weryfikacji ustaleń obowiązujących planów miejscowych oraz derogacji planów zbędnych, lub ich części. Często przytaczane dane wskazują, że w planach miejscowych przewidziano tereny pod zabudowę wielokrotnie przekraczające potrzeby w tym zakresie mieszkańców naszego kraju, tworząc tym samym potężny rynek spekulacyjny na gruntach rolnych i budowlanych [Kościński 2012, Kowalewski i in. 2014]. Zatem konieczne jest wprowadzenie w ustawie zmieniającej u.p.z.p przepisów umożliwiających radom gmin weryfikację stanu pokrycia planami miejscowymi obszarów gmin, w celu eliminacji zbędnych dla rozwoju planów miejscowych i pozostawienia tylko tych planów, które mają szansę realizacji, zarówno przez podmioty prywatne, jak i gminę w określonym czasie, np. 3-5 lat.

Kolejną dość istotną sprawą jest całkowity brak operacyjności obowiązujących planów miejscowych, przejawiający się w braku ustaleń odnoszących się do możliwości zagospodarowania konkretnych działek objętych planem, detalicznie ustalających ich strukturę przestrzenną oraz ich zagospodarowanie. Zatem konieczne jest stworzenie przepisów umożliwiających radom gmin uzupełnienie pozostawionych w mocy planów miejscowych ustaleniami odnoszącymi się do niezbędnych przekształceń w zakresie struktury działek (scaleń czy podziałów) oraz ustaleń odnoszących się do lokalizacji zabudowy i infrastruktury na tak przekształconych działkach. Istotą tych zmian winno być stworzenie planów miejscowych, które miałyby warstwę urbanistyczno-realizacyjną, których treść stanowiłaby wystarczającą podstawę dla realizacji inwestycji publicznych, a w konsekwencji wydawania pozwoleń na budowę w oparciu o ich ustalenia dla inwestycji prywatnych, bez konieczności przeprowadzania wymaganych dziś prawem budowlanym uzgodnień z gestorami sieci infrastrukturalnych.

Trzeba także wskazać, że znów poważną barierą będzie w tej zmianie ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych, wykazujące całkowite niezrozumienie istoty planów miejscowych, orzecznictwo kuriozalne na tle praktyki pla-

nowania przestrzeni w demokratycznych państwach prawnych Unii Europejskiej. W wyroku NSA z 7 maja 2008 r. (II OSK 84/08, LEX 448119) sąd ten stwierdził, że szczegółowe przeznaczenie terenu w planie miejscowym ze wskazaniem sposobu wykorzystania istniejących budynków przekracza władztwo planistyczne gminy, albowiem przeznacza teren pod konkretny cel. Zapisy planu w tym zakresie winny, według NSA, określać jedynie przeznaczenie terenu (np. pod zabudowę produkcyjną, usługową itp.). W Polsce, w myśl orzecznictwa sądów administracyjnych, nie jest możliwe detaliczne planowanie wykorzystania terenu, a zatem nie jest możliwe określenie kosztów publicznych i prywatnych, związane z dokonywaną planem zmianą przeznaczenia terenu. Zatem plan, w wizji sądów administracyjnych, nie pełni w istocie swojej podstawowej, rzecz można archetypicznej roli, jaką jest rozstrzygnięcie sposobu zagospodarowania terenu w oparciu o optymalizację kosztów wszystkich stron biorących udział w planowanej zmianie zagospodarowania przestrzeni.

4. Ocena stanu infrastruktury publicznej

Nowelizacji wymagają także przepisy art. 32 u.p.z.p., której celem winno być odejście od oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i planu miejscowego, na rzecz wprowadzenia obowiązku sporządzenia i prowadzenia aktualizowanej inwentaryzacji stanu wyposażenia terenów gminy w niezbędną infrastrukturę osiedleńczą (dróg, wodociągów, kanalizacji, szkół publicznych itd.) oraz określenia potrzeb w zakresie wyposażenia terenów przeznaczonych w utrzymanych w mocy, i planowanych do sporządzenia w najbliższej przyszłości, np. 10 lat, planach miejscowych pod poszczególne funkcje (mieszkaniową, handlową, przemysłową itd.). Taka inwentaryzacja byłaby podstawą sporządzania nowych planów miejscowych i pozwalałaby na realizację przepisów rozdziału 2 działu V ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm., dalej u.f.p.), z których wynika obowiązek sporządzenia przez gminę wieloletniej prognozy finansowej, w szczególności przepisów art. 226 ust. 1 u.f.p. nakładając na gminę obowiązek sporządzenia realistycznej prognozy finansowej, zobowiązujących do umieszczenia w załączniku prognozy,

zgodnie z art. 226 ust. 3 u.f.p., dla każdego przedsięwzięcia planowanego przez gminę m.in. okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych oraz limitów wydatków w poszczególnych latach, jak i limitu zobowiązań.

W kontekście tego postulatu trzeba także wskazać na kolejną barierę, jaką stworzyło sądownictwo administracyjne w systemie planowania przestrzeni, tzn. tolerowanie praktyki przeznaczania w planach miejscowych terenów prywatnych pod inwestycje publiczne (w konsekwencji skutkujących koniecznością dokonania wywłaszczeń) bez zabezpieczenia przez gminę odpowiednich środków finansowych na ten cel⁴. Dzieje się tak, mimo iż wykup, o ile nie następuje w ciągu roku, w którym uchwalony został plan miejscowy, musi podlegać wskazanym wyżej regulacjom przepisów o finansach publicznych oraz bez refleksji nad tym, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, iż tego typu praktyki, powodujące odkładanie zaspokojenia słuszných roszczeń właścicieli terenów objętych realizacją celów publicznych, naruszają art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (wyrok ETPC z 6 grudnia 2007 r. w sprawie Skrzyński v. Polska (skarga nr 38672/02), wyrok z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni v. Polska (skarga nr 22531/05)), co w konsekwencji powoduje przyznawanie odszkodowań podmiotom prywatnym ze strony państwa tolerującego prowadzenie tego typu polityki prawnej.

5. Wprowadzenie nadzoru nad planami miejscowymi na zasadach ogólnych

W celu uproszczenia procedur nadzorczych likwidacji powinien ulec także art. 28 u.p.z.p, bowiem wystarczającą podstawę prawną nadzoru nad aktami planowania stwarzają przepisy art. 85 i następne ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DZ.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm., dalej u.s.g.). Przepisy art. 28 ust. 1 i 2 u.p.z.p. stanowią niczym nie uzasadnione regulacje specjalne wobec przepisów art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., które są podstawą oceny legalności wszelkich

⁴ Przykładowo, Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2010, II SA/Kr 806/10, Lex nr 753640, szerzej: [Mekiński 2013, s. 82].

uchwał podejmowanych przez organy stanowiące gmin i zarządzeń wydawanych przez ich organy wykonawcze. W kontekście powyższej propozycji należy podkreślić, że w wyroku z 11 września 2007 r. NSA przyjął, że nie można uznać, iż regulacja zawarta w przepisie art. 28 u.p.z.p., dająca wojewodzie możliwość stwierdzenia nieważności uchwały w razie potwierdzenia wystąpienia określonych naruszeń prawa, wyłącza ogólnie zakreślone w art. 91 ust. 1 u.s.g. kompetencje wojewody do stwierdzania nieważności uchwał sprzecznych z prawem (Wyrok NSA z 11.09.2007, II OSK 759/07, LEX 384425). Wydaje się zatem oczywiste, że przepisy art. 28 u.p.z.p. tworzą zbędną regulację, sugerującą odmienne zasady nadzorcze nad aktami planistycznymi gminy, mimo iż co do oceny legalnej mieszczą się całkowicie w tych określonych w przepisach nadzorczych zawartych w u.s.g. Trudno też podzielać odmienne interpretacje zasad nadzoru nad aktami planistycznymi gminy, jak choćby zdanie wyrażone przez WSA w Krakowie, że art. 28 ust. 1 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g (Wyrok WSA w Krakowie z 23.06.2008, II SA/Kr 377/08, LEX nr 499859) oraz w konsekwencji poglądu tego sądu, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie planu miejscowego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.s.g., zaś pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w przepisie art. 28 ust. 1 u.s.g.) należało by traktować jako nieistotne, a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały (Wyrok WSA w Krakowie z 31.05.2011, II SA/Kr 85/11, LEX nr 896586). W celu wyklarowania zasad nadzoru i unikania sporów sądowych w tym zakresie uzasadnione wydaje się wyeliminowanie wskazanych przepisów u.p.z.p.

6. Szczegółne uwarunkowania reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego

Powodzenie reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, którego proponowana mała, aczkolwiek pilna nowelizacja jest tylko pierwszym etapem, wydaje się być silnie uwarunkowane przewyciężeniem dogmatu ideologicznego, wprowadzonego wskutek orzecznictwa sądów administracyjnych do

systemu odnoszącego się do własności gruntowej, a także przesłanką praktyczną, jaką jest potrzeba nowego ukształtowania zawodu urbanisty.

Dogmat ideologiczny, wymagający odrzucenia, sprowadza się do twierdzenia, że prawo własności chronione konstytucyjnie chroni także uprawnienie do zmiany sposobu zagospodarowania terenu, a w konsekwencji, że plan miejscowy jest ingerencją w prawo własności i ma charakter zakazujący dowolnej zmiany zagospodarowania, w następstwie ustalający sposób wykonywania prawa własności. Pierwsze wyłomy w tym względzie stanowią poglądy Huberta Izdebskiego [Izdebski 2012, s. 21-36], przeciwstawiające się arbitralnie ustanowionym w drodze orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego twierdzeniom o istnieniu państwowego porządku przestrzennego ograniczającego wolność budowlaną w przypadku braku planu miejscowego, a w razie braku takich pozytywnych regulacji, przyzwolenia na zmianę zagospodarowania terenu zgodnie z wolą właściciela [Niewiadomski 2011, s. 578]. Argumenty przytaczane przez Izdebskiego uzasadniają, na gruncie szerokiej analizy przepisów konstytucyjnych i ustawowych, zupełnie inne podejście do treści prawa własności, jako ograniczonej zewnątrz przepisami, w tym u.p.z.p., oraz wewnątrz, przedmiotem własności [Izdebski 2013, s. 79-83].

Jednak wobec stanowiska NSA i SN stojących na straży tego ekonomicznie katastrofального i społecznie konfliktogenego poglądu o wolności budowlanej, jako fundamencie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, a pogląd taki nie ma oparcia ani w literalnej, ani w funkcjonalnej wykładni zarówno przepisów konstytucyjnych, jak i u.p.z.p. [Zachariasz 2012a, s. 100-117], a także wobec ograniczonej stanowiskiem sądów administracyjnych w zakresie legitymacji procesowej zasad udziału społeczności lokalnych w sporządzaniu planów miejscowych, co bardzo często uniemożliwia ochronę publicznych praw podmiotowych uczestnikom procesu [Zachariasz 2014b, s. 7-15], konieczne może okazać się nowelizowanie art. 6 u.p.z.p., tak aby *expressis verbis* wyrazić w u.p.z.p. podstawową zasadę systemową współczesnego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w państwach europejskich, że zmiana zagospodarowania terenu jest prerogatywą władz publicznych [Larsson 2012, s. 32], a nie wolnościowym prawem właściciela. W ten sposób zostałaby wprowadzony do polskiej praktyki stosowania przepisów u.p.z.p. podstawowy dla innych państw Unii Europejskiej standard,

którym jest oparcie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego na innym paradygmacie, literalnie wyrażonym już w art. 4 u.p.z.p., że decydowanie o zmianie przeznaczenia terenu jest kompetencją władzy publicznej, wykonywaną zgodnie z podstawowymi zasadami prawa materialnego, zasadą proporcjonalności czy zrównoważonego rozwoju oraz możliwościami ekonomicznymi sektora publicznego i prywatnego.

Deregulacja zawodu urbanisty dokonana ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. z 2014 r., poz. 768) stwarza nie tylko okazję, ale i potrzebę innego ukształtowania zasad wykonywania tego zawodu, jako służby publicznej realizowanej w ramach struktur administracji publicznej. Proponuje się, wzorem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury utworzonej na mocy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. z 2012 r., poz. 1230), utworzenie Krajowej Szkoły Urbanistów działającej przy ministrze właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Szkoła ta kształciłaby na potrzeby administracji publicznej interdyscyplinarne kadry urbanistów (specjalistów w zakresie organizacji transportu publicznego i innych systemów inżynierii miejskiej, socjologów miast odpowiedzialnych za procesy udziału społeczności lokalnych w procesie planistycznym, ekologów itd.), odpowiedzialne za procesy planowania zagospodarowania przestrzennego, w szczególności na poziomie gmin, ale także na poziomie regionalnym i krajowym. W ten sposób zawód urbanisty stałby się szczególnym zawodem publicznym, wykonywanym w strukturach administracji rządowej i samorządowej, w obligatoryjnie powołanych w tym celu jednostkach organizacyjnych urzędów administracji rządowej i samorządowej.

Reforma prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest procesem wieloetapowym. Wskazane powyżej kierunki działań powinny stanowić zakres pierwszego etapu reformy. Ich realizacja otwiera drogę do porządkowania w kolejnych latach całego systemu planowania, nie tylko ogólnego ustanowionego przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale także i specjalistycznego, stanowiącego dziś w dużej mierze przedmiot regulacji tzw. Specustaw. Wydaje się, że podjęcie małej nowelizacji, obejmującej opisane propozycje nowelizacji, jest możliwe w obecnej kadencji parlamentu.

LITERATURA

- Bąkowski T., Kaszubowski K. [2012], *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa.
- Gdesz M. [2012], *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gdesz M. [2014], *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Hausner J. i in. [2014], *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Tom II, MSAP UEK, Kraków.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. [2007], *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Program Sprawne Państwo Ernst & Young, Warszawa.
- Izdebski H. [2012], *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Izdebski H. [2013] [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jędraszko A. [2008], *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich czyli jak ustanowić dobre prawo dla zrównoważonego rozwoju*, Urbanista, Warszawa.
- Koziński J. [2012], *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, „Problemy planistyczne – wiosna 2012, Wrocław 21-22 maja 2012 r.”, Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, nr 1.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P. [2014], *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Larsson G. [2012], *Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej*, Mazowiecka Okręgowa Izba Architektów RP, Warszawa.
- Mekiński M. [2013], *Wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia trzech lat budżetowych*, [w:] K. Tetlak (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

- Niewiadomski Z. [2011], *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądowo-administracyjnego*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemyśl-Rzeszów, Przemyśl-Rzeszów.
- Ochendowski E. [1994], *Prawo administracyjne*, COMER, Toruń.
- Opalek K., Wróblewski J. [1969], *Zagadnienia teorii prawa*, PWN, Warszawa.
- Zachariasz I. [2012a], *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa.
- Zachariasz I. [2012b], *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Zachariasz I. [2013a], *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzenie Publiczne”, nr 1(23).
- Zachariasz I. [2013b], *Pomiędzy zabudową planową a wolnością budowlaną – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowym*, [w:] K. Tetlak (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zachariasz I. [2014a], *Ład przestrzenny w procesie planowania przestrzennego*, [w:] A. Fogel (red.), *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Zachariasz I. [2014b], *Partycypacja społeczna w procesie planowania przestrzennego jako prawo podmiotowe*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Konferencja Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddziału w Warszawie oraz Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m. st. Warszawy, Warszawa.

SPRZĄDNIKI DANSWO

ORGANIZACJA DZIAŁALNOŚCI JST



1. Swoboda organizatorska JST

CEL

Przedstawiona propozycja służy wyposażeniu samorządów w realną samodzielność organizacyjną. Należy położyć nacisk na realizację funkcji samorządów, ale w sposób, który pozwoli poszczególnym wspólnotom lokalnym na projektowanie własnych rozwiązań lokalnych wyzwań i problemów. Decyzje organizacyjne powinny wynikać z uchwał organów stanowiących, będących najbliższymi mieszkańców (podatników) i ponoszących przed nimi odpowiedzialność za wykonanie zadania publicznego. Prawne potwierdzenie samodzielnego kształtowania przez samorządy własnych struktur jest potrzebne z bardzo wielu powodów. Postulat ten:

- wzmacnia samodzielność samorządu;
- stymuluje oddolny (zdecentralizowany i partycypacyjny) rozwój systemów świadczenia usług publicznych;
- sprzyja innowacyjności systemów świadczenia usług (z racji poszukiwania indywidualnych rozwiązań dostosowanych do konkretnego miejsca);
- promuje najbardziej naturalne, tj. oddolne oraz oparte na wzajemnym uczeniu się (*benchlearningu*) mechanizmy upowszechniania innowacji w zarządzaniu usługami;

- wzmacnia więzi ekonomiczne między administracją samorządową a mieszkańcami;
- rozwija mechanizmy rozliczalności między administracją samorządową a mieszkańcami.

Kierunek obdarzania samorządów większą swobodą organizacyjną został już nakreślony przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które w tym celu przygotowało założenia ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie założeń powstał projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych ustaw, który Rada Ministrów zaakceptowała na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2014 r., a Sejm skierował do komisji po pierwszym czytaniu. Przedstawiona poniżej propozycja poszerza i pogłębia działania w obszarze samodzielności organizacyjnej.

PROPOZYCJA

Postulowana jest zmiana stwierdzenia w ustawach, że samorząd usługę publiczną „wykonuje” na słowo „zapewnia”. Należy odejść od zapisanego w polskiej legislacji założenia, że wykonywanie zadań publicznych to monopol sektora publicznego. Samorząd powinien mieć prawo do tworzenia własnych instytucji w kształcie i formie, jaką uzna za dogodną i racjonalną. Chodzi m.in. o to, aby władze lokalne same ustalały, jaką liczbę instytucji i usług „mieści” dana jednostka budżetowa. Obecnie nie można tego robić chociażby w odniesieniu do kilku szkół publicznych tego samego typu, np. szkół podstawowych. Równolegle powinien zostać zniesiony obowiązek posiadania szeregu instytucji, które teraz są szczegółowo zdefiniowane prawem i muszą działać w strukturach samorządów (m.in. ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, instytucje kultury). Ten krok pozwoli samorządom na współpracę, ale również stworzy możliwość realizacji zadań przez konkurujące o publiczne zlecenia firmy i organizacje pozarządowe (*outsourcing* usług). Ograniczenia dotyczące realizacji zadań publicznych przy udziale podmiotów niepublicznych powinny dotyczyć jedynie przypadków, w których w grę wchodzi wykonywanie funkcji

władczych i bezpieczeństwo publiczne. Dokonując prawnego uporządkowania terminologii (zamiana w ustawach terminu „wykonuje” na „zapewnia”), warto zwrócić uwagę, że w międzynarodowym języku zarządzania publicznego (szczególnie zastosowanie ma tu *New Public Management*) kwestie te są już od dawna jasno określone.

Istotne jest, że wykonawca/dostawca nie musi być (poza pewnymi wyjątkami) podmiotem tożsamym z producentem usługi. Naturalną tego konsekwencją jest pozostawienie samorządom wyboru sposobu produkcji usługi. Czy będą one wytwarzane w strukturach publicznych, prywatnych, obywatelskich czy mieszanych winno wynikać nie z prawnych ograniczeń, ale z woli samorządu.

UZASADNIENIE

Narzucony przepisami model organizacji struktur wewnętrznych samorządów czyni z nich właściwie rodzaj zdekoncentrowanej administracji resortowej. Mnożone są detaliczne regulacje, które systematycznie pozbawiają samorządy prawa do zarządzania sprawami „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. W wielu sferach sprowadza to władze lokalne do funkcji kasjera, choćby w kosztownej oświacie. Kolejne zmiany legislacyjne utrwalały autonomię instytucji działających pod szyldem samorządów: szkół, ośrodków i domów pomocy społecznej, centrów pomocy rodzinie, urzędów pracy, bibliotek publicznych i instytucji kultury. Krępuje to ręce tym samorządom, które chciałyby ze sobą bliżej współpracować lub widzą korzyści z integracji usług na rzecz mieszkańców, porozdzielanych teraz z mocy prawa do osobnych instytucji. Dotyczy to np. sfery pomocy społecznej i pomocy bezrobotnym. Co więcej, nawet na poziomie gminnym nie jest obecnie możliwe, aby decyzją rady gminy cała obsługa mieszkańców znalazła się w jednej wielofunkcyjnej jednostce. W mniejszych wspólnotach do realizacji szeregu zadań wystarczyłby profesjonalny personel w urzędzie gminy. Co więc decyduje o tym, że działalność kulturalna musi być wykonywana przez instytucję kultury, a nie przy pomocy organizacji pozarządowych?

Z punktu widzenia oszczędności byłoby dobrze, gdyby wszystkie placówki oświatowe w dużym mieście mogły działać jako jedna jednostka budżetowa. Wymóg

posiadania opisanych w szczegółach instytucji jest bardzo kosztowny – generuje potrzebę zatrudniania obligatoryjnie określonych pracowników, np. głównego księgowego i kierownika. Należy pamiętać, że w Polsce funkcjonuje aż 59 tys. jednostek organizacyjnych w samorządach, więc łatwo oszacować, ile pieniędzy przeznacza się na ich utrzymanie. Podważa to też ekonomiczny sens współpracy samorządów, zlecania zadań czy nabywania usług od dostawców prywatnych, co mogłoby ożywić słabnącą gospodarkę.

SEKWENCJA POSTĘPOWANIA

Należy skatalogować wszystkie instytucje na poziomie samorządowym w oparciu o dane GUS, pochodzące z programu badań statystyki publicznej i rejestru REGON, a także statystyki resortowej – przede wszystkim Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. W celu przygotowania zmian legislacyjnych konieczna jest uprzednia wiedza o poziomie zatrudnienia i innych zasobach będących w dyspozycji poszczególnych instytucji. Informacje te powinny być upublicznione w formie elektronicznej.

Nowelizacji wymaga ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zmiany dostosowawcze powinny również objąć ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

2. Lokalny PIT zamiast udziałów w PIT¹

PROPOZYCJA

Zamiast dotychczasowych udziałów samorządowych w PIT powinien zostać wydzielony lokalny PIT o stawce liniowej. Byłby dochodem gminy i powiatu zgod-

¹ Dane podane w tej części dotyczą 2011 r.

nie z miejscem zamieszkania podatników. To wspólnoty lokalne realizują bieżące usługi na rzecz mieszkańców, dlatego też powinny one czerpać środki z opodatkowania dochodów z pracy, rent i emerytur, świadczeń społecznych oraz indywidualnej działalności gospodarczej. Przy obecnym systemie podatkowym lokalny PIT powinien objąć dochody opodatkowane:

- przy zastosowaniu 2-stopniowej skali podatkowej (18% i 32%);
- według stawki 19% od dochodów uzyskiwanych z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej².

Lokalny PIT jako I przedział skali podatkowej

W obrębie 2-stopniowej skali podatkowej I przedział podatkowy powinien stać się lokalnym PIT. Podatek należny tylko w I przedziale dotyczy blisko 98% podatników i wynosi 35,9 mld zł – dużo więcej niż udziały z PIT (29,4 mld zł). Każdy podatnik PIT powinien w pierwszym rzędzie finansować swój samorząd, a tylko dochody najzamożniejszych trafiłyby w części do budżetu państwa (aktualny II przedział). Ochronę zmodyfikowanego źródła dochodów choćby przed takimi zmianami, jak wprowadzanie ulg podatkowych (np. prorodzinnej), zapewni ustawowa zasada, zgodnie z którą podatnik w pierwszej kolejności odlicza ulgi od państwowej części PIT, a więc podatku z obecnego II przedziału. Kwota odliczeń w I przedziale skutkowałaby proporcjonalnie dla podatku należnego gminie i powiatowi. Generalnie, polityka ulg prowadzona przez władze centralne nie powinna mieć wpływu na dochody samorządów.

Ważną funkcją rozwiązania będzie prawo regulowania przez organ stanowiący jego stawki lokalnego PIT w niewielkim zakresie przewidzianym w ustawie (dolny i górny limit, w obrębie 2-3 punktów procentowych). Określanie wysokości dany stanie się jedynym instrumentem władztwa podatkowego samorządów. Obejmowałaby ona stawkę gminną i powiatową na poziomie zbliżonym do obecnych udziałów we wpływach z PIT, zasilających samorządy. Biorąc pod uwagę aktualny

² Pozostali podatnicy opodatkowani stawką 19% płacą *de facto* podatek od wzbogacenia, tj. dochodów ze sprzedaży papierów wartościowych i odpłatnego zbycia nieruchomości.

średni poziom podatku od osób fizycznych, nie należy obawiać się, że władztwo podatkowe spowoduje konkurencję podatkową w samorządach. Równocześnie odpowiednio powinien zostać zmodyfikowany system wyrównawczy, aby nie pozbawiał samorządów wpływów wynikających z zastosowania wyższej niż minimalna stawki lokalnego PIT.

Lokalny PIT w ramach stawki liniowej 19%

Nieco bardziej złożona jest kwestia wbudowania lokalnego PIT do stawki liniowej 19%, w ramach której mamy w Polsce 0,4 mln podatników, a należny od nich podatek wynosi 14,2 mld zł. Wydzielając ze stawki 19% stawkę lokalnego PIT, należałoby równocześnie przyjąć zasadę, że łączny potencjalny dochód samorządu nie może przekroczyć kwoty maksymalnego potencjalnego podatku, jaki samorząd może otrzymać od podatnika z I przedziału – obecnie ok. 14,8 tys. zł. Taka formuła gwarantowałaby, że mali przedsiębiorcy wnoszą do funkcjonowania wspólnoty zbliżony wkład, jak pozostali podatnicy lokalnego PIT. By rozwiązanie było sprawiedliwe, w danym samorządzie zmiana stawki podatku musiałaby rodzić te same potencjalne skutki finansowe dla podatnika rozliczającego się według obecnej stawki 19% i 2-stopniowej skali podatkowej. Większe albo mniejsze obciążenie podatkowe musiałoby oznaczać odpowiednią zmianę łącznej stawki 19%, jak również waloryzację aktualnej kwoty ok. 14,8 tys. zł.

W pozostałym zakresie rekomendacje są wspólne z częścią dotyczącą lokalnego PIT jako I przedziału.

UZASADNIENIE

W skali ogólnopolskiej należny podatek od osób fizycznych za 2011 r. wyniósł 64,1 mld zł (w tej kwocie uwzględniono ryczałt). Wydzielenie lokalnego PIT wykorzystuje jego największy potencjał do usamorządowienia polskiego systemu podatkowego. Wprowadzenie lokalnego PIT – uwidocznionego w deklaracjach podatkowych – zwiększy zainteresowanie sprawami lokalnymi, ale również społeczną kontrolę wykorzystania środków publicznych. Każdy podatnik PIT, niezależnie od stopnia jego zamożności, powinien w pierwszej kolejności łożyć na swój

samorząd. Stawka lokalnego PIT będzie powiązana z poziomem świadczonych usług lub jakością zarządzania we wspólnotach lokalnych. Można również założyć, że nastąpi wzrost ogólnej akceptacji dla PIT, gdyż pieniądze obywateli będą miały czytelne, lokalne ukierunkowanie. Samorządy zostaną zachęczone do podnoszenia stopy zatrudnienia na swoim terenie.

Ze względu na wielkość wpływów z PIT od relatywnie niewielkiej grupy podatników płacących go również w II przedziale podatkowym, wdrożenie lokalnego PIT w zaproponowanej formule może przyczynić się do spłaszczenia istniejących różnic w dochodach samorządów. Obniży to potrzeby wyrównawcze i tym samym nakłady z budżetu państwa na ten cel. Lokalny PIT dostarczy samorządom dużo wyższych dochodów niż udziały w PIT. Dlatego potrzebne będzie odpowiednie zmniejszenie środków przekazywanych samorządom z budżetu państwa, by zmiana była dla niego neutralna. Z punktu widzenia państwa lokalny PIT wiąże się z relatywnie niskimi kosztami administracyjnymi rozwiązania, gdyż nie trzeba budować odrębnego systemu poboru podatku.

SEKWENCJA POSTĘPOWANIA

W pierwszym kroku należałoby wykorzystać dane z informacji podatkowych Ministerstwa Finansów, aby określić, jaki efekt niosłaby za sobą zamiana udziałów w PIT na lokalny PIT. Analizę tę przygotowuje Forum Od-nowa. Chodzi tu zarówno o rozkład dochodów na poszczególne samorządy, jak również skutki takiej zmiany dla działania systemu wyrównawczego i całego systemu finansowania wspólnot lokalnych.

Następnie powinny zostać przygotowane zmiany legislacyjne, przede wszystkim w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie określenia niektórych wzorów oświadczeń, deklaracji i informacji podatkowych obowiązujących w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 listopada 2011 r. w sprawie określenia wzorów rocznego obliczenia podatku oraz zeznań podatkowych obowiązujących w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

Nie można dopuścić do sytuacji, w której mieszkańcy muszą uiszczać wyższy od obecnego PIT, by zapewnić środki na działanie struktur samorządowych narzuconych przepisami ustaw i rozporządzeń. Dlatego nie później niż z chwilą wejścia w życie prawa samorządów do regulowania stawki lokalnego PIT, powinny one uzyskać realne prawo do ustanawiania swojej organizacji wewnętrznej. Ponadto, aby autonomia samorządów w zakresie stawek lokalnego PIT nie stała się fikcją, musi prawidłowo działać ochrona finansowa samorządów, bo inaczej organy stanowiące będą zmuszone podwyższać stawkę podatku z powodu niedostatecznego finansowania zadań z poziomu centralnego. Wymaga to wdrożenia zaproponowanego skutecznego mechanizmu osłonowego dla finansów samorządowych. Rozwiązania nie mogą zatem funkcjonować samoistnie: dopiero połączenie tych trzech postulatów przyniesie zadowalający efekt.

3. Mechanizm realnej ochrony finansów samorządów³

PROPOZYCJA

Wychodząc z doświadczeń duńskich i szwedzkich, należy stworzyć mechanizm ochrony finansowej samorządów, gdzie skutki zmian prawnych byłyby bilansowane, za co odpowiedzialność finansową ponosiłyby właściwe resorty. Ochroną objęte będą skutki finansowe działań prawotwórczych, dotyczące przekazywania samorządom nowych obowiązkowych zadań własnych i zwiększania kosztów realizacji zadań tego rodzaju już im przypisanych. Narzędziem równoważącym powinna być część bilansująca subwencji ogólnej, zasilana odpowiednim zmniejszeniem budżetu każdego resortu, którego kompetencji dotyczy zmiana przepisów.

W tym celu w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powinna zostać wyszczególniona część bilansująca subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw (jako pkt 5 w ust. 1 art. 7). Dla ustanowienia całego mechanizmu wystarczyłby pojedynczy artykuł (np. jako art. 28a), a jego jednostki redakcyjne obejmowałyby wszystkie kluczowe elementy:

³ Rekomendacja jest syntezą autorskiej propozycji Forum Od-nowa sformułowanej w dokumencie pt. *Ochrona finansów samorządowych – gra pozorów? Propozycja podejścia systemowego* z 2012 r.

1. Kwotę przeznaczoną na część bilansującą ustalałoby się w wysokości różnicy pomiędzy szacowanymi wydatkami na przekazane obowiązkowe zadania własne oraz spowodowane przepisami zwiększenie szczególnych dla samorządów kosztów obowiązkowych zadań własnych już realizowanych a przyznanymi na te cele jednostkom samorządu dodatkowymi źródłami dochodów (ust. 1). W drugim kroku kwota subwencji byłaby redukowana w sytuacji odwrotnej do opisanej (ust. 2).
2. Konieczne jest również rozstrzygnięcie, że ustalenie części bilansującej następowałoby na etapie przed skierowaniem projektu ustawy budżetowej do Sejmu (ust. 3), jak również obustronne powiązanie skutkami budżetu danego ministerstwa z tą częścią subwencji (ust. 4).
3. Istniałby obowiązek podziału kwoty części bilansującej na poszczególne samorządy przez Ministra Finansów w porozumieniu z reprezentacją samorządów, tak aby możliwe było powiadomienie o tej kwocie danych jednostek w ustawowym terminie do dnia 15 października (ust. 5).
4. Przy tak implementowanych zmianach zbyteczne stałyby się – przestrzegane zresztą z różnym skutkiem – następujące przepisy ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego: ust. 3 w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ust. 3 w art. 56 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ust. 3 w art. 67 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

UZASADNIENIE

Przedstawiona propozycja zmierza do rozwiązania problemu naruszania zasady adekwatności środków do zadań wyrażonej w art. 167 Konstytucji RP, który jest uwidoczniiony w opracowaniach poświęconych samorządowi⁴, jak również ocenach środowiska samorządowego.

⁴ Kwestię tę wielokrotnie sygnalizuje się m.in. na s. 48-51 *Raportu o stanie samorządności terytorialnej*, jednak nie postuluje się, jak sprawić, aby ta zasada była przestrzegana.

Samorządy powinny być objęte realną ochroną prawną w odniesieniu do skutków finansowych działań prawotwórczych ustawodawcy, Rady Ministrów czy poszczególnych ministrów, które dotyczą przekazania im nowych obowiązkowych zadań własnych⁵ oraz zwiększenia kosztów realizacji zadań tego rodzaju już im przypisanych⁶. Tego drugiego przypadku polskie prawo zasadniczo nie uwzględnia. Nowe zdefiniowanie stopnia ochrony stanowiłoby znaczący postęp w stosunku do obowiązującej legislacji.

Istniejąca z mocy prawa część bilansująca subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw powinna równoważyć skutki działań prawotwórczych wpływające negatywnie i pozytywnie na poziom kosztów realizacji zadań. Wielkość środków finansowych w tej części byłaby kształtowana na zasadzie netto, a więc tak wyrażana byłaby obustronność zasady adekwatności. Dodatkowo, uzupełnienie bądź pomniejszenie środków części bilansującej następowałoby po uwzględnieniu innych przyznanych źródeł dochodów. W ten sposób funkcją tego transferu z budżetu państwa byłoby dopełnianie dochodów samorządowych. Dogodność części bilansującej polegałaby nie tylko na kierowaniu odpowiedniej kwoty do samorządów, ale możliwości kształtowania kryteriów podziału tych środków pomiędzy poszczególne samorządy. Dokonywałby tego Minister Finansów (MF) w porozumieniu z przedstawicielami samorządów w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST).

Odpowiedzialność za zasilenie mechanizmu ochrony nie może być jedynie w gestii MF – dysponenta części bilansującej. Środki na część bilansującą subwencji ogólnej powinny pochodzić z odpowiedniego zmniejszenia budżetu ministerstwa, w sferze kompetencji którego znajduje się prawo skutkujące dla wydatków samorządów. Dla ministerstwa potrzeba zwiększenia części bilansującej subwencji nie byłaby więc ani korzystna, ani prestiżowa. Przy takim skonfigurowaniu systemu ochrony, we własnym interesie ministerstwa będzie wypracowanie ze środowiskiem samorządowym konsensusu wokół kwestii finansowych na możliwie wczesnym etapie inicjatywy legislacyjnej.

⁵ Przekazanie nowego obowiązkowego zadania własnego może nastąpić jedynie w drodze ustawowej.

⁶ Taki skutek mogą wywoływać ustawy i rozporządzenia.

SEKWENCJA POSTĘPOWANIA

Wdrożenie udoskonalonego modelu ochrony finansowej samorządu powinno nastąpić możliwie jak najszybciej. Wiąże się to z relatywnie niewielkimi zmianami w prawie. Przepisy powinny wejść w życie od dnia 1 stycznia roku wybranego do wdrożenia.

4. Inteligentne dotacje dla JST

Całkowitej zmiany myślenia wymaga koncepcja krajowych dotacji budżetowych udzielanych samorządom (24,2 mld zł w 2012 r.). Przekazywane mechanicznie z budżetu państwa nie służą podniesieniu jakości usług publicznych, a mogłyby być skutecznym instrumentem oddziaływania na zadania realizowane na poziomie samorządowym w aspekcie jakości i kosztów.

Wadliwa formuła zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie zachęca do oszczędności. Systemową zasadą jest bowiem, że dotacje budżetowe mają pokrywać 100% wydatków na zadania. Obecnie w tej formule z budżetu państwa finansowane są 94 takie zadania, każde osobną dotacją. Samorządy otrzymały na ten cel 16,7 mld zł (2012 r.). Układ sprawozdawczości budżetowej koncentruje się na pieniężnym rozliczeniu wykorzystania tych dotacji. Liczy się fakt wykazania w sprawozdaniu samorządu pokrycia określonych wydatków („przekazano-wykorzystano”). Nie ma żadnego systemowego sprawdzenia efektów ani wbudowanej zachęty do gospodarności. Nie wiadomo również, jak kształtowana jest wysokość dotacji na te zadania dla poszczególnych JST: gdzie istnieją braki, a gdzie finansowanie jest nadmierne.

Proces przeobrażenia opisywanych konstrukcji dotacji powinien być zapoczątkowany uprawnieniem samorządów do zachowania sobie wszystkich zaoszczędzonych środków z dotacji budżetowej. To zachęci je do lepszej kontroli wydawania pieniędzy. Pozwoli m.in. na uszczelnienie systemu wypłat tych świadczeń społecznych, które są w całości realizowane z dotacji budżetowej dla gmin. Docelowo na-

leżałoby przekształcić większość dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w instrumenty dofinansowujące. Poziom dotacji byłby tym wyższy, im mniejszy potencjalny wpływ władz lokalnych na koszty zadania w danej sferze lub niższa ich zamożność. Przykładowo, określone zasiłki pomocy społecznej mogłyby być objęte dotacją do poziomu 90% ich wypłat. Sytuacja beneficjentów pomocy społecznej jest w pewnym stopniu zależna od działań aktywizacyjnych samorządów. Wiele dotacji w danym sektorze można byłoby połączyć w jedną, z mniej szczegółowymi wymogami dotyczącymi jej wykorzystania. Akcent powinien być położony na efekty osiągnięte w tym sektorze, mierzone przy pomocy obiektywnych wskaźników. Formuła budżetowania zadaniowego w budżecie państwa dotyczyłaby dotacji przyznawanych samorządom. Dysponent udzielający dotacji byłby zobowiązany do ustalenia oczekiwań jakościowych wobec biorcy, który miałby dużą swobodę operacyjną, jeżeli chodzi o wykorzystanie środków. Analogiczne mechanizmy powinny mieć zastosowanie do transferów z sektora finansów publicznych, w tym na zadania własne samorządów (5,7 mld zł w 2012 r.).

LITERATURA (WYBÓR)

- Dąbbska A. [2013], *W labiryncie samorządu*, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.rp.pl/artykul/9157,1047437-W-labiryncie-samorzadu.html> (dostęp: 21.06.2014).
- Centrum Badania Opinii Społecznej [2013], *Poczucie wpływu na sprawy publiczne* (BS/121/2013), Warszawa.
- Forum Od-nowa [2012], *Czas na nowy system finansów samorządowych*, „Wspólnota”, nr 51-52/1109-1010.
- Forum Od-nowa [2012], *Konieczna jest zmiana systemowa w działaniu samorządów*, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/konieczna-jest-zmiana-systemowa-w-dzialaniu-samorzadow,47696.html> (dostęp: 21.06.2014).
- Forum Od-nowa [2012], *Samorząd? (Owe) zakłady pracy*, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://liberte.pl/samorzadowe-zaklady-pracy/> (dostęp: 21.06.2014).
- Forum Od-nowa [2013], *Ochrona finansów samorządowych – gra pozorów?*, „Wspólnota”, nr 5/1115.

- Local Government Association [2006], *Examples from abroad. Lyons Inquiry – LGA further contribution*, <http://new.lga.gov.uk/lga/aio/22431> (dostęp: 5.06.2014).
- Lotz J. [2006], *Local Government Organization and Finance: Nordic Countries*, [w:] Anwar Shah (red.), *Local Governance in Industrial Countries*, Bank Światowy, Washington D.C.
- Lotz J. [2009], *Report on member states' practices for the funding of new competences for local authorities*, Rada Europy.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji [2013], *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, tekst dostępny na stronie internetowej: <https://mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf> (dostęp: 21.06.2014).
- Ministerstwo Finansów [2012], *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 rok*, Warszawa.
- Rada Ministrów [2011], *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Rada Ministrów [2012], *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Rada Ministrów [2013], *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Rządowe Centrum Legislacji [2014], *Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych ustaw*, projekt dostępny na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/188206> (dostęp: 21.06.2014).

SPRAWNE DANSWO

BILANS AKTUALNYCH PROJEKTÓW USTAW DOTYCZĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



ILANS AKTUALNYCH PROJEKTÓW USTAW DOTYCZĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO¹

Jedną z cech, niestety negatywnych, tworzenia prawa w naszym kraju jest rozproszenie inicjatyw ustawodawczych, przy braku – poza rzadkimi okresami woli rzeczywistego reformowania rozwiązań niedostosowanych do aktualnych uwarunkowań – systemowego podejścia do monitorowania sytuacji. W rezultacie nie ma propozycji koherentnych zmian legislacyjnych, a podejmowane działania są w istocie jedynie reakcją na konkretne problemy wynikające z doświadczeń praktyki.

Powyższe cechy dają się dostrzec także w zakresie problemów objętych niniejszym opracowaniem, którego kontekst stanowią tezy sformułowane w publikacji pt. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* oraz wnioski wynikające z dyskusji nad tym raportem, prowadzące do skonstatowania potrzeby przeprowadzenia w Polsce „trzeciego etapu reformy samorządowej”. Żaden z wniesionych do Sejmu projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego (a także ani jeden z rządowych projektów bliskich wniesienia) nie ma bowiem odpowiednio systemowego charakteru.

(1)

Powyższe zastrzeżenie dotyczy także najważniejszego ze wszystkich analizowanych projektów, czyli wniesionego przez Prezydenta RP w dniu 30 sierpnia 2013 r. projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 1699).

¹ Według stanu na 20 września 2014 r.

Stanowi on zmodyfikowaną wersję przygotowywanego w Kancelarii Prezydenta RP od 2011 r. i udostępnianego w kolejnych mutacjach w internecie projektu, który początkowo nosił nazwę projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Wniesiona do Sejmu wersja, choć krótsza od dotychczasowych (tym niemniej licząca 94 artykuły), zawiera – tak jak poprzednie wersje, choć w stopniowo zmieniających się proporcjach – dwa podstawowe elementy treściowe: merytoryczne przepisy o charakterze samoistnym, tzn. nie mające bezpośredniego odniesienia do dotąd obowiązujących tekstów ustaw, oraz przepisy zmieniające – wprowadzające zmiany w licznych ustawach dotyczących samorządu terytorialnego. Jak trafnie zauważa autor opinii o projekcie, sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych², drugi element zawiera zmiany ważniejsze i bardziej kontrowersyjne niż część merytoryczna, co wskazuje na istotne zachwianie proporcji w obrębie tego jednego projektu; nie oznacza to, że także część samoistna nie budzi wątpliwości – i to natury nie tylko techniczno-legislacyjnej (głównie na nie zwraca się uwagę w powołanej opinii), ale i *stricte* merytorycznej.

Należy zauważyć, że uzasadnienie projektu dotyczy przede wszystkim potrzeby, skądinąd niewątpliwej, zwiększenia współdziałania jednostek samorządu terytorialnego – którego określone instytucje (związki, stowarzyszenia, porozumienia) występują w prawie samorządowym od 1990 r. Argumenty na rzecz zwiększenia współdziałania są zaczerpnięte ze współczesnej nauki zarządzania publicznego; miejscami uzasadnienie ma wręcz charakter wykładu współczesnych tendencji z tego zakresu.

W części samoistnej proponuje się, w nie do końca wyjaśnionym związku z wyżej zasygnalizowanym wykładem, wprowadzenie nowych, mających charakter dobrowolny, instytucji:

² M. Klimaszewski, Opinia prawna [z 4 października 2013 r.] (Sejm.gov.pl/Prace Sejmu – dotyczy druku nr 1699).

1. Stowarzyszeń i komitetów aktywności lokalnej (art. 4-6) jako instytucji nie samorządu terytorialnego, lecz społeczeństwa obywatelskiego (przy czym stowarzyszenia aktywności lokalnej mają być szczególnym rodzajem stowarzyszenia zwykłego – w sytuacji, w której w Kancelarii Prezydenta pracuje się także nad nowelizacją ustawy Prawo o stowarzyszeniach, mającej na celu m.in. uelastycznienie instytucji stowarzyszenia zwykłego; jednocześnie jest to materia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do której i tak proponuje się wprowadzenie zmian w odniesieniu do „inicjatywy lokalnej”).
2. Zespołu współpracy terytorialnej (art. 7-29) jako instytucji współdziałania gmin tworzących ciągły przestrzennie układ osadniczy oraz ewentualnie powiatów, jeżeli do zespołu należy przynajmniej jedna z gmin wchodzących w skład zespołu – posiadającej osobowość prawną, lecz nie będącej jednostką samorządu terytorialnego:
 - do zakresu działania zespołu należałoby opracowanie i uchwalenie studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego obszaru zespołu, zawierające ustalenia wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w tym celu proponuje się wprowadzenie odpowiednich zmian także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
 - zakres działania zespołu mógłby obejmować także, o ile statut lub uchwała zgromadzenia tak stanowi, inicjowanie i rozwijanie współpracy członków zespołu na rzecz realizacji zadań publicznych mających znaczenie dla zespołu jako całości, a w szczególności: programowanie strategii rozwoju obszaru zespołu; opracowywanie i uchwalanie programów lub planów w sprawach określonych uchwałami zgromadzenia zespołu; organizowanie wykonywania lub wykonywanie zadań publicznych określonych statutem lub uchwałą zgromadzenia, w tym prowadzenie przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych oraz podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla zespołu; w tym ostatnim zakresie stanowienie taryf i cen oraz warunków korzystania z usług, jeżeli

ustanawianie takich przepisów należy do zadania publicznego przekazanego zespołowi; pozyskiwanie z różnych źródeł i łączenie środków publicznych i prywatnych niezbędnych do realizacji zadań zespołu; promocja zespołu – jak również koordynowanie działalności jednostek samorządu lokalnego należących do zespołu w powyższych sprawach;

- zespół mógłby także podejmować zadania zlecone przez organy administracji rządowej lub jednostki samorządu lokalnego, również nie należące do zespołu;
 - organami zespołu współpracy terytorialnej byłyby: zgromadzenie złożone z przedstawicieli członkowskich gmin i powiatów (uchwały zapadałyby podwójną większością głosów: większością jednostek i liczbą gmin odpowiednią do większości mieszkańców zespołu) oraz dyrektor wykonawczy.
3. Konwentu delegatów samorządu terytorialnego w województwie (art. 30-38) jako organu opiniotwórczego w sprawach związanych ze strategią rozwoju województwa.

Z punktu widzenia ustrojowego najważniejsza jest propozycja stworzenia instytucji zespołu współpracy terytorialnej.

Z jednej strony, byłaby to w istocie szczególna formuła związku jednostek samorządu lokalnego obszarów zurbanizowanych, wykonująca zadania, dla których nie powołuje się związków – i, co więcej, nie mogąca wykonywać zadań, dla których jego członkowie powołali już związek. Jednocześnie jest to propozycja obecnie zupełnie nieskorelowana z instytucją „zintegrowanych inwestycji terytorialnych” (ZIT), wprowadzoną do ustawodawstwa z inicjatywy rządowej po wniesieniu omawianego projektu Prezydenta (ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 – Dz.U. poz. 1146). ZIT stanowią przedmiot unormowania rozdziału pt. *Szczególne instrumenty realizacji programów operacyjnych*, który składa się z jednego, bardzo obszernego artykułu (art. 30). ZIT są zdefiniowane

jako „instrument rozwoju terytorialnego, o którym mowa w art. 36 rozporządzenia ogólnego [tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/13 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego – Dz.Urz.UE L 347 z 20.12.2013, s. 320], oraz w art. 7 rozporządzenia EFRR [tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” – Dz.Urz. UE L 347 z 20.12. 2013, s. 289]”. Jako obszar realizacji ZIT wskazuje się obligatoryjnie miasta będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, a fakultatywnie inne miasta i obszary powiązane z nimi funkcjonalnie, wyznaczone zgodnie z warunkami określonymi w umowie partnerstwa. Jako pierwszy z warunków realizacji ZIT wymieniono „powołanie związku ZIT albo zawarcie umowy lub porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego na obszarze realizacji ZIT, określonym przez zarząd województwa w regionalnym programie operacyjnym”, a następnie opracowanie strategii ZIT i jej pozytywne zaopiniowanie przez właściwe organy. Związkiem ZIT ma być związek komunalny, ale też i stowarzyszenie, działające na podstawie przepisów o samorządzie gminnym – przy czym w projekcie ustawy termin „związek ZIT” obejmował także formuły wynikające z umowy lub porozumienia, a, jak wynikało z wcześniejszych dokumentów programowych, związek ZIT mógł przybrać różne formuły prawne: od porozumienia, poprzez stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego i związek komunalny, do spółki jednostek samorządu. Jednocześnie w dokumentach tych wskazano na trudności z zastosowaniem poszczególnych istniejących form prawnych do wykonywania zadań związku ZIT.

Wprowadzenie ZIT, należy podkreślić, zostało poprzedzone – i zapowiedziane – zmianami w ustawach dotyczących istotnych obszarów działania samorządu terytorialnego, dokonany ustawą z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 379), której projekt również został wniesiony przez rząd.

Na mocy tej ustawy:

- wprowadza się do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kategorię „miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego” jako określanego przez samorząd województwa szczególnego typu obszaru funkcjonalnego (kategorię zastępującą obecny obszar metropolitalny);
- w związku z powyższym, wprowadza się do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozdział 4a *Obszary funkcjonalne*;
- wprowadza się do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju rozdział 2b *Kontrakt terytorialny* oraz rozdział 3a *Polityka miejska* (przy czym należy mieć na uwadze fakt, że 16 lipca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła już Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020);
- dokonuje się zmian w ustawie o samorządzie województwa, dotyczących strategii rozwoju województwa.

Powyższe zmiany powodują zatem konieczność dokonania odpowiednich zmian w projekcie ustawy wniesionym przez Prezydenta, jako że nie jest już obecnie możliwe proste przyjęcie proponowanych w nim rozwiązań ze sfery współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Z drugiej strony, instytucja zespołu współpracy terytorialnej miałaby (tak jak ZIT) odgrywać w pewnym stopniu rolę wciąż niewprowadzonego (co więcej, jak wynika z dalszych uwag, oddalającego się) instytucjonalnego mechanizmu zarządzania sprawami o charakterze metropolitalnym.

Jak wspomniano, przepisy zmieniające omawianego projektu są znacznie ważniejsze niż przepisy samoistne. Przewiduje się w nich istotne, czasem wręcz fundamentalne zmiany w ustawodawstwie dotyczącym samorządu terytorialnego, w tym, w szczególności, zmiany polegające na:

- bardziej konkretnym unormowaniu materii konsultacji społecznych, w tym instytucji wysłuchania publicznego oraz obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (funkcjonującej w wielu jednostkach samorządu na podstawie statutowej);
- utrudnieniu (poprzez zwiększenie quorum) przeprowadzania referendum lokalnego w sprawie odwołania organów przy ułatwieniu przeprowadzania referendum w innej sprawie;
- zmianie kierunku domniemania kompetencji w samorządzie gminnym i powiatowym z domniemania na rzecz organu stanowiącego na domniemanie na rzecz organu wykonawczego – przy pozostawieniu jednak, co stanowi oczywisty zwrot niedookreślony, kompetencji organu stanowiącego do określania kierunków działalności organu wykonawczego;
- wprowadzeniu jednoosobowości organu wykonawczego w powiecie – z tym jednak, że starosta, inaczej niż wójt (burmistrz, prezydent miasta), byłby wybierany i odwoływany przez radę powiatu;
- rozróżnieniu między skwitowaniem organu wykonawczego przez organ stanowiący a udzieleniem absolutorium przez Regionalną Izbę Obrachunkową;
- dookreśleniu przepisów dotyczących nadzoru nad działalnością jednostek samorządu;
- umożliwieniu tworzenia celowych związków gminno-powiatowych;
- zniesieniu dotychczasowych rygorów prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza przez powiat;
- przyznaniu jednostkom samorządu prawa do bycia stroną postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego w sytuacji, kiedy organ tej jednostki występuje jednocześnie jako organ administracji publicznej.

Należy zaznaczyć, że zwłaszcza dwie ostatnie propozycje spotkały się ze zdecydowaną krytyką, także w ramach wysłuchania publicznego, które miało miejsce 10 grudnia 2013 r. podczas 225. posiedzenia sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Poza tą aktywnością – i oczywiście pierwszym czytaniem 27 września 2013 r. – w materiałach Sejmu nie odnotowano innych czynności związanych z omawianym projektem, poza uzyskaniem w czerwcu 2014 r., niezbyt zresztą przychylnego dla projektu, stanowiska rządu oraz skierowania w lipcu 2014 r. projektu do podkomisji nadzwyczajnej.

(2)

W dniu 24 lipca 2014 r. Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk Sejmowy nr 2656), uprzednio zaopiniowany (zresztą pozytywnie) przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2013 r.

Projekt stanowi próbę nadania kształtu normatywnego Założeniom do projektu ustawy o poprawianiu warunków świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 11 czerwca 2013 r. Mimo iż tytuł tego dokumentu trudno uznać za szczęśliwy, to proponowany w nim tytuł ustawy był znacznie lepszy niż tytuł omawianego projektu. Projekt zawiera bowiem nie tylko bardzo niejednorodną materię, ale wprowadza w niektórych ustawach (w tym niekoniecznie w pełni związanych z problematyką samorządową – jak Prawo ochrony środowiska czy ustawa o prokuraturze) zmiany znacznie poważniejsze niż w ustawie o samorządzie gminnym.

Projekt dotyczy zatem czterech rodzajów materii:

- normuje kwestie dobrowolnego łączenia gmin i powiatów;
- umożliwia tworzenie wspólnych centrów obsługi jednostek organizacyjnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego;

- normuje instytucję związków powiatowo-gminnych, a ponadto upraszcza procedurę tworzenia związków samorządowych i dokonywania zmian ich statutów;
- wprowadza, niezależnie od zmian wynikających z przewidywanej instytucji związków powiatowo-gminnych, zmiany w wielu ustawach prawa materialnego z zakresu działania samorządów, w tym w ustawach podatkowych – przy czym nie można odnaleźć jednolitego kryterium wyboru danych ustaw, przy pominięciu niektórych innych.

Jest to zatem rodzaj zbiorczej ustawy o charakterze interwencyjnym, reagującej na problemy występujące w praktyce samorządów, nie nastawionej jednak na kompleksowe rozwiązywanie problemów w korelacji z innymi projektami i ustawami już uchwalanymi.

Projekt został po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 29 sierpnia 2014 r. skierowany do odpowiednich komisji.

(3)

Dnia 30 sierpnia 2013 r. grupa posłów Platformy Obywatelskiej wniosła do Sejmu projekt ustawy o powiecie metropolitalnym. Projekt we wrześniu 2013 r. został skierowany do konsultacji oraz do opinii organizacji samorządowych. Z dużym opóźnieniem został mu nadany numer druku Sejmowego (2107). Po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 lutego 2014 r. został w kwietniu 2014 r. skierowany do podkomisji nadzwyczajnej.

Projekt dotyczy powiatu metropolitalnego, a więc jednostki w sposób oczywisty powiązanej z obszarem metropolitalnym, występującym – jak o tym była mowa – w dotychczas obowiązującym ustawodawstwie. Nie odnosi się on jednak wprost do tego ostatniego terminu (o powstaniu i granicach powiatu metropolitalnego ma odrębnie decydować Rada Ministrów, kierując się kryteriami określonymi w art. 4, a odpowiadającymi ogólnym kryteriom art. 15 ust. 2 Konstytucji, bez odniesienia do instytucji obszaru metropolitalnego, ani też do funkcjonującego dla celów

statystycznych podziału na obszary subregionalne – NUTS-3), ale w propozycji nowelizacji art. 39 ustawy o planowaniu przestrzennym (art. 70 pkt 11 projektu) zakłada występowanie różnicy między obszarem metropolitalnym a powiatem metropolitalnym; można jedynie sądzić, że powiat metropolitalny może być rozumiany jako część obszaru metropolitalnego, czy też, w nowej niebawem nomenklaturze, „miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego”.

Zgodnie z projektem, ważnym zadaniem powiatu metropolitalnego ma być uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tego powiatu, stanowiącego wiążące wytyczne dla aktów planistycznych gmin – co tym bardziej powinno skłaniać do zastanowienia się nad proponowanym równoległym występowaniem studium dla powiatu metropolitalnego i planu zagospodarowania przestrzennego zarówno obszaru metropolitalnego, jak i powiatu metropolitalnego. Nie ma potrzeby powtarzania, że proponowane rozwiązania pozostają bez związku z tezami Kodeksu urbanistyczno-budowlanego oraz propozycjami prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego. Jako inne zadania powiatu metropolitalnego wskazano w szczególności: przyjęcie wspólnej strategii rozwoju, organizację i wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, planowanie sieci i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi, jak również uchwalanie i realizację programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami – na obszarze tego powiatu.

Projekt, jak można sądzić z treści uzasadnienia, opracowano pod kątem jednego obszaru metropolitalnego, tj. obszaru Górnego Śląska. Skopiowano zasadniczą część przepisów ustawy o samorządzie powiatowym – bez przemyślenia, jak proponowane rozwiązania mogłyby funkcjonować na innych obszarach metropolitalnych, ale także na obszarze górnośląskim (ze względu na niejasny status powiatów w obrębie powiatu metropolitalnego). Jak również wynika z uzasadnienia, górnośląski powiat metropolitalny traktuje się jako sposób rozwiązania problemów metropolitalnych, których nie udało się rozwiązać poprzez Górnośląski Związek Metropolitalny, utworzony ze względu na treść obowiązującego ustawodawstwa wyłącznie przez 14 miast na prawach powiatów. Brak możliwości rozwiązania problemów metropolitalnych poprzez instytucję związku między-

gminnego był łatwy do przewidzenia, bowiem związek ten służy wykonywaniu określonych, przekazanych mu przez członkowskie jednostki zadań lokalnych w ramach aglomeracji. Z istoty swojej nie może wykonywać zadań nienależących do gmin, w tym miast na prawach powiatów na obszarze metropolitalnym, a taki właśnie charakter mają zadania metropolitalne, które trzeba klasyfikować jako subregionalne (szczebla NUTS-3).

Z projektu – choć skupia się on na „miastach metropolitalnych wchodzących w skład powiatu [metropolitalnego]”, tj. zasadniczo na miastach na prawach powiatu – wynika możliwość dalszego występowania na obszarze powiatu metropolitalnego powiatów „ziemskich” (których samodzielności nie może naruszyć zakres działania powiatu metropolitalnego i co do organów, których organy powiatu metropolitalnego nie mogą mieć żadnych uprawnień władczych – art. 3 projektu). Generalnie, powiat metropolitalny nie ma też przejąć zadań dotychczasowych powiatów (poza wyrażnie wynikającymi z projektu).

Wbrew uzasadnieniu ustawy, proponuje się więc czwarty, w stosunku do gmin, powiatów i województw, szczebel zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Wobec tego nie jest także zrozumiałe twierdzenie, że planowana regulacja nie narusza przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

(4)

Istotne znaczenie dla funkcjonowania samorządu, w związku z koniecznością stworzenia gwarancji przestrzegania konstytucyjnej zasady adekwatności zadań i dochodów, mają projekty dotyczące zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tzw. „janosikowego”. Są to (4a-e): projekt obywatelski wniesiony 9 sierpnia 2011 r. (Druk Sejmowy nr 19), projekt komisyjny z 22 lutego 2012 r. (Druk Sejmowy nr 230) oraz nowy projekt obywatelski wniesiony 21 czerwca 2012 r. (Druk Sejmowy nr 848) – dwa pierwsze projekty, po połączeniu procedowania w ich sprawie, znajdują się na podstawie decyzji Sejmu z 23 października 2013 r. w komisji po drugim czytaniu, a pierwszy jest po pierwszym

czytaniu 7 grudnia 2012 r.; do tego w lecie 2014 r., w związku z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego (postanowieniem z dnia 26 lutego 2013 r. i wyrokiem z dnia 4 marca 2014 r.) doszły dwa projekty: poselski (Druk Sejmowy nr 2667) i rządowy (Druk Sejmowy nr 2668), ten ostatni dotyczący jedynie „janosikowego” wojewódzkiego – obydwa są po pierwszym czytaniu w dniu 28 sierpnia 2014 r.

(5-10)

Poza powyższymi projektami, kompleksowymi lub odnoszącymi się do istotnych materii organizacji i działania samorządu terytorialnego, do Sejmu wniesiono cały szereg – dotąd nierozpatrzonych, przynajmniej do końca – bardziej szczegółowych projektów dotyczących samorządu. Są to:

- (5) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przewidujący zniesienie stanowisk doradców i asystentów w urzędach jednostek samorządu (wniesiony 15 lutego 2012 r., skierowany do pierwszego czytania w komisjach 3 kwietnia 2012 r. i dotąd nieczytany) (Druk Sejmowy nr 276);
- (6) poselski projekt zmiany Kodeksu wyborczego w odniesieniu do przygotowania drugiej tury wyborów organu wykonawczego gminy (wniesiony 24 lutego 2012 r., po pierwszym czytaniu 10 maja 2012 r. – w kwietniu 2014 r. komisja wniosła o odrzucenie) (Druk Sejmowy nr 318);
- (7) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym, dotyczący spółek z udziałem tych jednostek samorządu (wniesiony 8 lutego 2013 r., po pierwszym czytaniu 19 kwietnia 2013 r. – we wrześniu 2013 r. komisja przyjęła sprawozdanie o odrzuceniu projektu) (Druk Sejmowy nr 1224);
- (8) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, rozszerzający zakaz zatrudniania radnych i ich osób bliskich w jednostkach samorządu terytorialnego (wniesiony 8 lutego 2013 r., po

pierwszym czytaniu w komisjach 13 czerwca 2013 r. – w maju 2014 r. komisja zaproponowała odrzucenie projektu) (Druk Sejmowy nr 1380);

- (9) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, dotyczący przeszkód w sprawowaniu mandatu organu wykonawczego (wniesiony 11 lipca 2013 r., po pierwszym czytaniu w komisjach 6 listopada 2013 r. – w kwietniu 2014 r. komisja zaproponowała odrzucenie projektu) (Druk Sejmowy nr 1754);
- (10) komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym (wniesiony 25 lipca 2014 r.), oczekujący na pierwsze czytanie (Druk Sejmowy nr 2751).

Projekty te, jeżeli dotyczą różnych materii, mogą być procedowane niezależnie od siebie. Osobne procedowanie nie powinno jednak dotyczyć projektów, o których mowa w pkt (1)-(3) niniejszego opracowania, a które również znajdują się na różnym etapie procedowania, bez wzajemnego ze sobą powiązania, jak również projektów, o których mowa w pkt (4).

(11)

Sformułowana w projekcie (1) propozycja obligatoryjnego wyposażenia zespołu współpracy terytorialnej – i to jako jedynej kompetencji obligatoryjnej – w prawo określania w ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru zespołu ustaleń wiążących przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego koliduje z pracami nad nowym kompleksowym (absorbującym, obok ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy – Prawo budowlane, także dotychczasowe „specustawy”) unormowaniem problematyki planowania miejscowego i prawa budowlanego jako prawnych przesłanek procesu inwestycyjnego.

We wrześniu 2013 r. zostały przyjęte obszerne tezy, a w kwietniu 2014 r. został sporządzony w pierwszej wersji pełny tekst projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Prace te prowadzi – powołana przez Prezesa Rady Ministrów w 2011 r.

– Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego (której autor niniejszego opracowania jest członkiem). Należy podkreślić, że prace nad odpowiednimi rozwiązaniami Kodeksu były prowadzone, mimo że Komisja Kodyfikacyjna została powołana przez Prezesa Rady Ministrów i działa na użytek rządu, przy braku jakiegokolwiek skoordynowania z pracami nad zmianami w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wprowadzonymi, w rezultacie, powołaną ustawą z dnia 24 stycznia 2014 r.

**Prace legislacyjne proponowane w związku z raportem
*Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne
działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej
w Polsce i efektami dyskusji***

1. Konieczne jest śledzenie, po zakończonych w zakresie objętym ustawą z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw oraz ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, toczących się na różnych etapach prac legislacyjnych dotyczących samorządu terytorialnego, a w miarę możliwości wypowiadanie się w ich przedmiocie, w szczególności w zakresie:
 - prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (który zawiera propozycje rozwiązań o charakterze samoistnym, jak i istotnych zmian różnych ustaw, w tym wszystkich trzech podstawowych samorządowych ustaw ustrojowych);
 - projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego;
 - poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (przy konieczności dostrzeżenia jego wad, przede wszystkim jego ukierunkowania w praktyce jedynie na rozwiązywanie problemów Górnego Śląska);

- wprowadzania w życie mechanizmów ZIT (zintegrowanych inwestycji terytorialnych) w ramach polityki miejskiej.

Projekty te mogą „skonsumować” – idąc po części w kierunku zarysowanym w raporcie wymienionym w tytule (dalej zwanym Raportem) – określoną część zmian wynikających z Raportu, nie należąc jednak do sfery systemowej realizacji propozycji tych zmian, a wobec tego ich efekty, przede wszystkim w odniesieniu do projektu a, powinny być zabsorbowane w rozwiązaniach systemowych, o których mowa w pkt 2.

2. Końcowym efektem prac legislacyjnych powinno być, poza efektami, o których mowa w pkt 3, lub z uwzględnieniem tych efektów, przygotowanie i przedstawienie projektów następujących ustaw:

- Prawa o ustroju samorządu terytorialnego i nadzorze nad jego działalnością – kompleksowo normującego ustrój samorządu (złożonego z części wspólnej, w tym w zakresie współdziałania z administracją rządową i współdziałania w obrębie samorządu, oraz z części dotyczących po kolei: samorządu gminnego, samorządu powiatowego, samorządu powiatów metropolitalnych oraz samorządu regionalnego, jak również z części dotyczącej nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego);
- ustawy o przedsiębiorczości komunalnej – zastępującej ustawę o gospodarce komunalnej;
- Prawa o zasadach określania kosztów realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz o dochodach tych jednostek – zastępującej ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju samorządu terytorialnego i nadzorze nad jego działalnością, ustawę o przedsiębiorczości komunalnej oraz ustawę – Prawo o zasadach określania kosztów realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz o dochodach tych jednostek;
- ustawy o przedsiębiorczości społecznej.

Rozważenia mogłaby wymagać celowość podjęcia prac nad projektem ustawy o służbie samorządowej – analogicznej do służby cywilnej, która to ustawa zastąpiłaby ustawę o pracownikach samorządowych.

3. Przed ustaleniem rozwiązań, o których mowa w pkt 2, za konieczne należy uznać przygotowanie i, w miarę możliwości, doprowadzenie do uchwalenia co najmniej następujących projektów ustaw – o:

- zasadniczym podziale terytorialnym państwa – zastępującej ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa;
- powiecie metropolitalnym (ze względu na wady projektu poselskiego, o którym mowa w pkt 1);
- zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – co najmniej w zakresie „janosikowego” wszystkich szczebli;
- zmianie ustawy o gospodarce komunalnej;
- zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;
- zmianie ustawy o pomocy społecznej;
- zmianie ustawy – Karta Nauczyciela;
- zmianie ustawy o rachunkowości;
- zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

AUTORZY

Agata Dąmbaska

publicystka mediów ogólnopolskich i samorządowych, działaczka trzeciego sektora od 1994 r., współzałożycielka i liderka kilku organizacji pozarządowych, tłumaczka, lektorka języka polskiego dla cudzoziemców, szefowa portalu polsko-czeskiego. Od 2011 r. współprowadzi think tank Forum Od-nowa, projektujący i wdrażający zmiany systemowe w sektorze publicznym – głównie w samorządach, ale też administracji centralnej oraz finansach publicznych.

Maciej Frączek

absolwent Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Akademii Ekonomicznej w Krakowie (specjalność Gospodarka i Administracja Publiczna), adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej UEK. W kwietniu 2009 r. obronił pracę doktorską pt. „Skala, przyczyny i skutki bezrobocia wtórnego w Polsce oraz możliwości jego ograniczania” i uzyskał tytuł doktora nauk ekonomicznych. W latach 2008-2009 Prezes Zarządu Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej. Autor i współautor ponad 50 publikacji (przede wszystkim z obszaru rynku pracy i polityki zatrudnienia). Uczestnik kilkunastu projektów związanych z rynkiem pracy, rozwojem lokalnym i instytucjonalnym, ekonomią społeczną. Specjalizacja naukowa: rynek pracy, bezrobocie, polityka zatrudnienia, polityka społeczna, gospodarka i administracja publiczna, analiza polityk publicznych.

Jerzy Hausner

profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor zwyczajny, pracownik Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Społeczny Pełnomocnik Rektora ds. Kultury i Sportu. Ma w swym dorobku 326 publikacji naukowych. Był ministrem w rządach Leszka Millera i Marka Belki, od 2004 r. do 2005 r. także wicepremierem. Członek Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego. Od 2010 r. członek Rady Polityki Pieniężnej. Członek Komitetu Nauk Ekonomicznych PAN oraz Ko-

mitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN. Od 2014 r. działa w Bruegel, Brussels European and Global Economic Laboratory. Nagroda Kisiela.

Hubert Izdebski

profesor zwyczajny, pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Prawa i Administracji, kierownik Katedry Historii Doktryn Polityczno-Prawnych, Dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie; radca prawny, adwokat – partner w Spółce Prawniczej I & Z s.c. w Warszawie; sekretarz Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów; autor lub współautor wielu projektów ustaw. Wśród publikacji 22 książki, w tym *Samorząd terytorialny – podstawy ustroju i działalności* (8 wydań), *Historia administracji* (5 wydań), *Historia myśli politycznej i prawnej* (5 wydań), *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne* (wspólnie z Michałem Kuleszą, 3 wydania), *Elementy teorii i filozofii prawa* (2 wydania), *Doktryny polityczno-prawne* (2 wydania), *Fundamenty współczesnych państw oraz Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*.

Piotr Kopyciński

absolwent Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Akademii Ekonomicznej w Krakowie (specjalność Gospodarka i Administracja Publiczna) oraz studiów podyplomowych Zarządzanie w Administracji Publicznej. Adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej UEK. Uczestnik projektów badawczy-wdrożeniowych w dziedzinie innowacji, analizy polityk publicznych i rozwoju regionalnego oraz autor publikacji z tego zakresu. Od 2014 r. Dyrektor Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej UEK.

Tadeusz Kudłacz

profesor nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Gospodarki Regionalnej UEK. Główne zainteresowania naukowe to: rozwój i polityka regionalna i lokalna, ekonomiczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, programowanie rozwoju jednostek terytorialnych poziomu regionalnego i lokalnego, zagospodarowanie przestrzenne w układach jednostek terytorialnych. Autor (lub współautor) ponad stu dwudziestu opublikowanych prac naukowych, w tym kilkunastu

książkowych. Autor wielu ekspertyz wykonywanych dla władz publicznych (rządowych i samorządowych) w zakresie polityki regionalnej i lokalnej oraz strategii rozwoju. Przewodniczący Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Miast. Członek Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN; w ramach Komitetu, przewodniczący Zespołu ds. Kształcenia i Rozwoju Kadr z Zakresu Gospodarki Przestrzennej.

Stanisław Mazur

doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce – systemów politycznych, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierunek Nauki Polityczne; Od 2014 r. kierownik Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej UEK, wcześniej: dyrektor Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie w latach 1997-2004, kierownik Centrum Studiów nad Gospodarką i Administracją Publiczną Akademii Ekonomicznej w Krakowie w latach 1996-1997, prezes Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej w latach 2008-2009. Członek Rady Służby Cywilnej, redaktor naczelny kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”. Specjalizacja akademicka: nauki polityczne, administracja publiczna, zarządzanie publiczne.

Magdalena Młochowska

podsekretarz stanu, odpowiada za sprawy samorządów. Skończyła studia magisterskie na dwóch kierunkach – gospodarce przestrzennej i ochronie środowiska na Uniwersytecie Warszawskim, robi doktorat na SGH z finansów lokalnych i partnerstwa publiczno-prywatnego. Zna środowisko samorządowe i zasady pracy w administracji rządowej: w Unii Metropolii Polskich współpracowała ze skarbnikami największych miast polskich. Wcześniej pracowała w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie (w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) oraz w Ośrodku Przetwarzania Informacji (przy programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka). Była też asystentką naukową w projekcie Governance for Sustainability realizowanym w ramach Szóstego Programu Ramowego UE na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej UW.

Jerzy Stępień

prawnik, Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006-2008, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, Prorektor Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Współautor reform administracyjnych w latach 1989-1999.

Jacek Szlachta

profesor zwyczajny w Katedrze Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Prezes Instytutu Rozwoju w Sopocie. Ponadto, m.in. Wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Członek Akademii Gospodarki Przestrzennej Niemiec, zastępca redaktora naczelnego „Gospodarki Narodowej”, Członek Rady Naukowej Statystyki w GUS, ekspert Komitetu Polityki Regionalnej Parlamentu Europejskiego (do 2014 r.). Współtwórca szeregu dokumentów strategicznych na poziomie krajowym, makroregionalnym, regionalnym i miejskim w Polsce, a także zagranicą. Kierownik polskiego segmentu dwu projektów Programów Ramowych Unii Europejskiej, w latach 2011-2014, ekspert projektu ESPON UE Europejskie Terytorium 2050. Visiting scholar m.in. w MIT i Strathclyde University w Glasgow. Zainteresowania naukowe znajdujące wyraz w około 300 publikacjach dotyczą: europejskiej polityki spójności, rozwoju regionalnego, kształtowania polityki regionalnej, programowania rozwoju społeczno-gospodarczego.

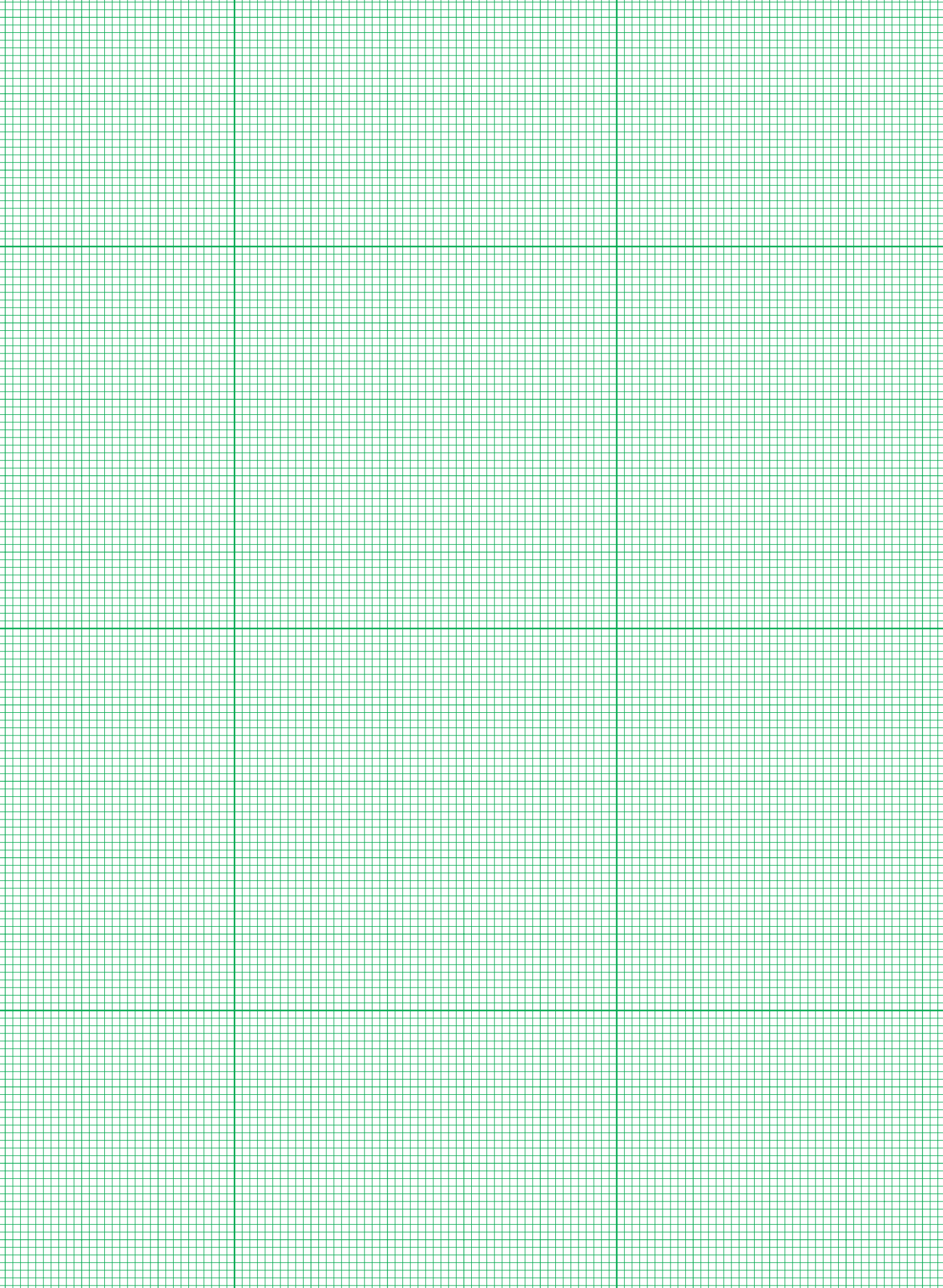
Igor Zachariasz

dyrektor Instytutu Badań i Ekspertyz Samorządowych w Uczelni Łazarskiego, zastępca dyrektora Biura Unii Metropolii Polskich i zastępca redaktora naczelnego miesięcznika naukowego „Samorząd Terytorialny”. Uczestniczył w programach badawczych i pracach projektowych Towarzystwa Urbanistów Polskich i Instytutu Miasta sp. z o.o. (1993-1998). Autor licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, nauki administracji, oraz ekspertyz i raportów dotyczących funkcjonowania administracji publicznej dla krajowych i międzynarodowych instytucji, m.in. Biura Analiz Sejmu. Członek Rady Programowej Kliniki Prawa Własności Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (2011), stypendysta Max-Planck-Institut für Europäi-

sche Rechtsgeschichte (2000), odbył praktykę w Ministerstwie ds. Środowiska, Ochrony Przyrody i Porządku Przestrzennego Brandenburgii (1993). Ukończył Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (w 2006 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych).

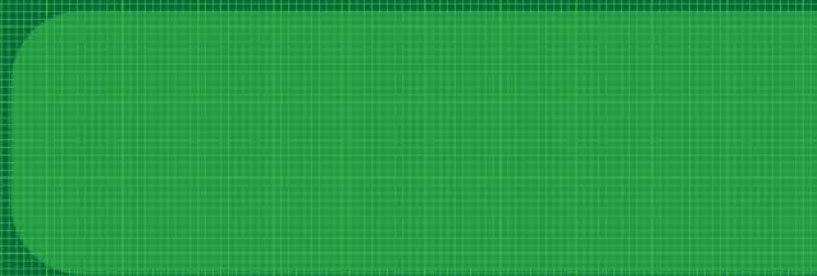
Marcin Zawicki

doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej UEK. Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Copenhagen Business School w zakresie Master of Public Administration. Od 1997 r. pracownik Akademii Ekonomicznej w Krakowie, początkowo Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej, której był dyrektorem w latach 2005–2008, członek redakcji kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”. Specjalizuje się w problematyce zarządzania publicznego, nauk o polityce publicznej i administracji publicznej. Autor 80 publikacji o tej tematyce, współautor metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). Uczestnik wielu projektów badawczych i wdrożeniowych dotyczących lokalnej, regionalnej i centralnej administracji publicznej oraz polityki spójności Unii Europejskiej.



SPRAWNE O
PANSTWO E

PANSTWO
SPRAWNE
PANSTWO



PANSTWO
SPRAWNE

ISBN 9788389410528



9 788389 410528