



KOMISJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ  
FUNDACJA ROZWOJU DEMOKRACJI LOKALNEJ

**25 lat**  
**odrodzonego samorządu w Polsce**  
**– osiągnięcia, porażki**  
**i zadania na przyszłość**

Kancelaria Senatu  
Wrzesień 2014



# Spis treści

<b>Ustrój samorządów w postulatach 1989 roku</b>	
prof. Jerzy Regulski, prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej .....	5
 Panel 1	
<b>Rzeczywistość i przyszłość samorządu terytorialnego w Polsce</b>	
<b>Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców</b>	
Jerzy Stępień, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku .....	11
<b>25 lat wolnej Polski sukcesem samorządu terytorialnego</b>	
Elżbieta Polak, marszałek województwa lubuskiego .....	14
<b>Dlaczego samorząd jest sukcesem? – poziom miasta</b>	
Marcin Zamoyski, prezydent Zamościa .....	17
<b>Polski samorząd. Co dalej? Główne wyzwania i kierunki zmian</b>	
Janusz Sepioł, przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej .....	19
 Panel 2	
<b>Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii?</b>	
prof. Paweł Swianiewicz .....	23
<b>Gospodarka przestrzenna</b>	
dr Adam Kowalewski .....	26
<b>Polityka oświatowa samorządów terytorialnych</b>	
dr Cezary Trutkowski .....	29
<b>Finanse</b>	
dr Jarosław Neneman .....	32
<b>Samorządność lokalna a ekologia</b>	
dr Andrzej Kassenberg .....	35
<b>Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu</b>	
prof. Hubert Izdebski .....	38
<b>Rola FRDL w rozwoju samorządu terytorialnego, zadania FRDL wobec wyzwań stojących przed samorządnością</b>	
dr Adam Aduszkiewicz .....	41



## Ustrój samorządów w postulatach 1989 roku

25 lat temu Senat zainicjował proces, który doprowadził do odbudowy samorządności. Ale pierwsze koncepcje zaczęły się kształtować blisko dziesięć lat wcześniej. W ciągu tych lat, powoli krystalizował się podstawowy cel odbudowy samorządu. W początkowej fazie zainteresowanie nim wynikało z różnych powodów szczegółowych. Nie myślano jeszcze wtedy o całkowitej przebudowie państwa. Chciano je jedynie modyfikować, licząc, że te zmiany spowodują poprawę sytuacji w kraju, ale i przyspieszą radykalne zmiany. Nasza grupa<sup>1</sup>, zajmująca się planowaniem przestrzennym, chciała przede wszystkim doprowadzić do powstania władz zdolnych do prowadzenia lokalnej polityki ich rozwoju. Jednak z biegiem czasu, gdy narastało poczucie konieczności dokonania zmian radykalnych, cel samorządności nabierał innego wymiaru. Stawało się jasne, że społeczeństwo jest jedyną siłą zdolną do pokonania komunizmu. I dlatego konieczne jest umożliwienie mu wpływu na sprawy publiczne. Ten cel polityczny wysuwał się na pierwsze miejsce i dla nas był oczywisty. Stąd też byliśmy przekonani, że nie można tu iść na żadne kompromisy. Samorząd musi być autentyczny, aby spełnił oczekiwania. Albo nie będzie go wcale.

Konfrontacja z władzą nastąpiła przy Okrągłym Stole. W ramach Komisji Samorządu Komitetu Obywatelskiego sformułowaliśmy tezy negocjacyjne, aby mieć jasno określone to, co chcemy osiągnąć. Przyjęliśmy jako podstawowy cel pełną samorządność miast i gmin, co oznaczało odrzucenie zasady jednolitej władzy państwowej, będącej podstawą ówczesnego ustroju.

Uważaliśmy, że przywrócenie samorządu lokalnego wymaga szeregu konkretnych zmian ustrojowych:

- upodmiotowienia prawnego miast i gmin, a nie rad narodowych, jak chciały ówczesne władze, wprowadzenia kategorii własności komunalnej i przekazania odpowiedniej części majątku narodowego;
- demokratycznej ordynacji wyborczej;
- utworzenia własnych organów wykonawczych miast i gmin, aby oddzielić je od administracji rządowej;
- ograniczenia praw organów nadrzędnych jedynie do kontroli legalności działań i wprowadzenia prawa do opieki sądowej nad uprawnieniami samorządowymi;
- swobody ustalania przez gminy sposobów realizacji zadań własnych.

---

<sup>1</sup> Kilkunastoosobowa grupa pracowników nauki, pracująca w Zakładzie Gospodarki Regionalnej Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN pod kierunkiem prof. Regulskiego, w Zakładzie Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego, również kierowanego przez prof. Regulskiego, oraz zespół prof. M. Kuleszy z Uniwersytetu Warszawskiego.

Żądaliśmy skrócenia kadencji rad narodowych. Odrzucaliśmy proponowany niby-samorząd na szczeblu wojewódzkim, odkładając zmiany na tym poziomie aż do czasu, gdy powstaną warunki do utworzenia rzeczywistego samorządu oddzielonego od administracji centralnej.

Za podstawowe uznawaliśmy praktyczne kwestie, decydujące o efektywności samorządności: własne mienie, własna administracja, swoboda działania. Baliśmy się ustaleń opartych jedynie na niewiele mówiących hasłach. Chodziło nam o konkrety.

Nasze obawy okazały się słuszne. W trakcie obrad strona rządowa chciała jedynie kluczyć i zwodzić, ale my nie zamierzaliśmy wikać się w grę pozorów i zaproponowaliśmy podpisanie protokołu rozbieżności. Byłem zaskoczony, że naszą propozycję przyjęto, ponieważ oznaczało to, że strona rządowa musiała ujawnić swe rzeczywiste cele. W efekcie protokół końcowy obrad naszej grupy jest porównaniem wizji samorządu, jakie miały obie strony. Warto dziś rzucić na nie okiem i zastanowić się, w jakim stopniu zrealizowane zostało to, czego wówczas żądaliśmy.

Strona rządowa uważała, że trzeba utrzymać istniejący model, w którym rady narodowe wykonują również funkcje władzy centralnej, a organy wykonawcze pozostają organami administracji ogólnopaństwowej. My byliśmy zdania, że ten model jest sprzeczny z podstawowymi zasadami samorządności. Samorząd terytorialny powinien być uznany za odrębny podmiot władzy, działający w ramach i na podstawie prawa, ale niezależny od władz centralnych.

Z tej podstawowej rozbieżności wynikały dalsze. Jaka powinna być rola organów przedstawicielskich? Czy mają one być wyłącznie organami samorządu, jak chcieliśmy, czy też również mają wypełniać zadania organów władzy państwowej?

Czy organy wykonawcze mają być wyłącznie samorządowe, czy też mają pozostać częścią zintegrowanej administracji państwowej?

Co z województwami? Uważaliśmy, że w ówczesnych warunkach nie ma warunków do ustanowienia samorządu wojewódzkiego. Tymczasem strona rządowa proponowała wprowadzenie niby-samorządu, ale w formie zbliżonej do ówczesnego ustroju, w którym wojewoda byłby urzędnikiem państwowym i wykonywał zadania zlecane przez rząd. Takie hybrydy były dla nas nie do przyjęcia.

Proponowaliśmy określenie stałego wskaźnika udziału dotacji państwowych, a także bezpośredniego rozdzielania dotacji przez ministra finansów. Chodziło o przełamanie dotychczasowej praktyki rozdzielania pieniędzy przez wojewodów jedynie na podstawie ich osobistych opinii. Strona rządowa nie chciała się ustosunkować do tych postulatów, argumentując, że są one przedwczesne.

Postulowaliśmy też stworzenie ogólnokrajowego związku miast i gmin, do którego przynależność powinna być obligatoryjna. Strona rządowa chciała tę sprawę odroczyć, bo rozumiała, że taki związek stanowiłby dla niej istotną konkurencję polityczną.

Wreszcie, istotne rozbieżności dotyczyły komunalizacji mienia. Co do zasady obie strony zgadzały się na nią. Ale w szczegółach występowały różnice, które mogły całkowicie wykoślawić tę koncepcję. Stąd też do protokołu dodaliśmy załącznik wyjaśniający nasze stanowisko: władze lokalne powinny być autonomiczne i swobodnie decydować o swoim mieniu.

Postulowaliśmy stworzenie jednostek badawczych, które powinny monitorować rozwój samorządności i wskazywać sposoby usuwania powstających barier. A także uczestniczyć w kształceniu kadr, decydujących o sukcesie samorządu.

Po czerwcowych wyborach sytuacja zmieniła się radykalnie. Przystąpiliśmy do budowy samorządu i realizacji naszych postulatów. Znajdowaliśmy się w komfortowej sytuacji, ponieważ przy Okrągłym Stole nie podjęliśmy żadnych zobowiązań.

Właściwie jedyną porażką, jaką wówczas ponieśliśmy, było odrzucenie przez Sejm propozycji wprowadzenia poprzez ustawę obligatoryjnego stowarzyszenia miast i gmin. Stało się to na wniosek klubu PZPR, którego przedstawiciel przekonał część posłów koalicji rządowej, że

w ten sposób chcemy „przemycić” aparat kontroli nad samorządami, na wzór dawnych obowiązkowych związków spółdzielczych. W ten sposób pozbawiono samorząd silnej reprezentacji politycznej, co negatywnie odbiło się na jego rozwoju.

Niestety, w kolejnych latach dokonano dalszych odstępstw od pierwotnych założeń. Postulat dotyczący prawa do ustalania przez samorzady sposobu realizacji własnych zadań jest w pracach parlamentu permanentnie ignorowany, co generuje wysokie i zbędne koszty. Natomiast ochrona sądowa samorządności, która miała ją zabezpieczać przed zakusami recentralizacji, jest zbyt często rozumiana jako jeszcze jeden aparat kontroli, mający za zadanie sprawdzać, czy aby jednostki samorządowe nie chcą być zbyt samodzielne i czy aby nie chcą realizować tego, czego domagają się mieszkańcy, mimo że nie ma tego w ustawach. Nie powstały też jednostki badawcze finansowane przez państwo, co powoduje, że rozwój samorządności nie jest monitorowany, a polityka legislacyjna nie jest ciągła i stabilna.

Jednak z wielką satysfakcją można stwierdzić, że ówczesne postulaty były słuszne i pozwoliły zbudować samorząd na tyle samodzielny i sprawny, że w tak wielkim stopniu przyczynił się do sukcesu, jaki Polska osiągnęła w swej transformacji.

*Jerzy Regulski – prezes FRDL, inżynier, profesor nauk ekonomicznych, Kawaler Orderu Orła Białego, odznaczony Krzyżem Wielkim Orderu Odrodzenia Polski, wyróżniony wieloma nagrodami krajowymi i zagranicznymi, w tym doktoratami honoris causa Uniwersytetu Łódzkiego i Uniwersytetu Roskilde w Danii. Inicjator badań nad odbudową samorządu, członek Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie, współprzewodniczący zespołu ds. samorządu terytorialnego podczas rozmów Okrągłego Stołu. Następnie senator (1989–1991), pełnomocnik rządu ds. reformy samorządu terytorialnego (1989–1991), ambasador RP przy Radzie Europy (1992–1997), przewodniczący Rady ds. Reform Ustrojowych Państwa (1998–1999), członek Narodowej Rady Integracji Europejskiej (2000–2004). Od 2010 r. doradca społeczny Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Współautor sukcesu polskiej reformy samorządowej i jeden z najwybitniejszych specjalistów w zakresie samorządności terytorialnej.*





Panel 1

# **Rzeczywistość i przyszłość samorządu terytorialnego w Polsce**



## Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców

Pełna realizacja jakiegokolwiek planu nie jest tak naprawdę możliwa. Nigdy też nie wiadomo, czy to, co się planuje, okaże się w ostatecznym rozrachunku optymalnym rozwiązaniem. Może łatwiej nagiąć rzeczywistość do założonego ideału w przypadku rozwiązań technicznych, ale tam, gdzie chodzi o byty tworzone w sferze relacyjnej a nie realnej (by odwołać się do siatki pojęciowej późnego średniowiecza, kiedy Europa na dobrą sprawę odkryła istotę samorządu), sprawy mocno się komplikują. Przecież wszelkie konstrukcje ustrojowe w sferze państwowej zderzyć się muszą z poziomem świadomości społecznej, gotowością do przyjęcia nowych propozycji przez tych, dla których są tworzone, nie wspominając już o indywidualnych ambicjach czy grupowych interesach, które również będą barierami trudnymi do pokonania. Czasem wręcz najtrudniejszymi.

Intelektualnym punktem wyjścia do odbudowy samorządu terytorialnego bezpośrednio po wyborach czerwcowych było absolutne przekonanie politycznego obozu reform, że system władz lokalnych charakterystyczny dla państwa komunistycznego zbankrutował całkowicie wraz z całym tym państwem. Przypomnijmy, że był to system wbudowany w silnie scentralizowany aparat państwowy, sterowany przez zupełnie nieczytelny od zewnątrz aparat partyjny. Przy czym w latach 1944–1989 mieliśmy do czynienia z rządami monopartii, która tzw. bratnim stronnictwom i różnego rodzaju koncesjonowanym stowarzyszeniom oferowała pewną pulę stanowisk w administracji państwowej i gospodarczej, ale już nie, co oczywiste, w Biurze Politycznym PZPR, które pod względem faktycznych kompetencji i wpływu na rzeczywistość stanowiło odpowiednik rządu, parlamentu i najwyższego sądu zarazem.

Próba zbudowania na nowo systemu władz lokalnych nie odbywała się co prawda na spalonym gruncie, ale trudno też było odwoływać się do jakichkolwiek pozytywnych doświadczeń z naszej ustrojowej przeszłości czy też do osiągnięć państw, które szczęśliwie praktykowały samorządność nieprzerwanie. Trzeba jednak podkreślić, że utworzenie w 1972 roku stosunkowo dużych gmin w miejsce dotychczasowych gromad sprzyjało racjonalizacji podziału terytorialnego.

Nie żył już wtedy właściwie nikt, kto miałby pojęcie o rzeczywistym funkcjonowaniu samorządu z okresu międzywojennego. A co do państw zachodnich, to przecież każde miało swoje własne, często nieprzekładalne rozwiązania, stanowiące rezultat długiego odrębnego procesu historycznego. Można je było studiować, podobnie jak nasze przedwojenne ustawodawstwo, ale nie można było tych konstrukcji kopiować.

Istotnym odniesieniem była uchwalona w 1985 roku przez Radę Europy Europejska Karta Samorządu Lokalnego, ale Polska nie była jeszcze wówczas członkiem Rady, a dokument ten był tak nowy (wszedł w życie po uzyskaniu odpowiedniej liczby ratyfikacji dopiero w 1988 roku), że trudno było go traktować jako sprawdzony fundament dla naszych propozycji. Jednak szybko miało się okazać, że przygotowane projekty w pełni Kartę respektowały. Ostatecznie Polska podpisała ją w 1992 roku, a ratyfikowała w 1994 roku.

Mowa w tytule niniejszego tekstu o twórcach odbudowy samorządu. Chodzi tu o grupę głównie naukowców skupionych pierwotnie, na początku lat 80. wokół prof. Jerzego Regulskiego, a następnie wraz z nim w Komitecie Obywatelskim przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność”. Nazwisko Lecha Wałęsy w 1988 roku było jeszcze oficjalnie ignorowane. Grupa ta nieco już rozbudowana wzięła udział w obradach Okrągłego Stołu w tzw. podstoliku ds. samorządu terytorialnego i organizacji społecznych, co doskonale ilustruje, jak ówczesne kierownictwo Solidarności sytuowało samorząd terytorialny w strukturze państwa, czyli poza systemem jego organów.

Trzy osoby z tego gremium znalazły się po 4 czerwca w parlamencie (Jerzy Regulski i Jerzy Stępień w Senacie, zaś Walerian Pańsko w Sejmie kontraktowym). Ponieważ stosunkowo wcześniej zdecydowano, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie samorządu należeć będzie do Senatu i specjalnie w tym celu utworzonej komisji, tu też utworzona została główna grupa ekspertów, w której wiodącą rolę odgrywał prof. Michał Kulesza, z istotnym wsparciem profesorów Teresy Rabskiej, Tomasza Dybowskiego, Marii Gintowt-Jankowicz i dr. Zygmunta Niewiadomskiego.

Już od czasu zakończenia obrad Okrągłego Stołu wiadomo było, że najpierw konieczne będzie stworzenie samorządu na poziomie gminy. Inne szczeble (kręgi) samorządu nie były w ogóle brane pod uwagę do czasu, kiedy już po zbudowaniu solidnego fundamentu nowego układu lokalnego będzie można dostatecznie rozpoznać zarówno potrzeby i możliwości państwa, jak i oczekiwania usamodzielnionych dzięki gminom obywateli (mieszkańców).

Dla tej grupy polityków i ekspertów swoistymi aksjomatami były:

- osobowość prawna gminy, rozumiana jako wspólnota jej mieszkańców (nie tylko obywateli) oraz określone terytorium, zakładająca istnienie:
  - (a) odrębnych od budżetu państwa budżetów gmin, zasilanych dochodami własnymi oraz subwencjami określanymi według zobiektywizowanych kryteriów, a także dotacjami na cele zlecone gminom do realizacji przez państwo, oraz
  - (b) odrębnego od mienia Skarbu Państwa zasobu mienia komunalnego, stanowiącego własność każdej gminy;
- nadzór nad działalnością samorządu ze strony państwa jedynie według kryterium legalności, a nie celowości i rzetelności;
- demokratycznie legitymizowane władze z wyraźnym ich podziałem na część stanowiącą (polityczną) i wykonawczą (administracyjną), z możliwością odwołania w trakcie kadencji władz wybranych bezpośrednio;
- ustrojowa samodzielność gmin, gwarantowana ochroną sądową;
- konstytucyjna kompetencja do wydawania przepisów gminnych (prawa miejscowego);
- domniemanie kompetencji gmin we wszystkich sprawach o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych na rzecz innych organów państwa.

Zrealizowanie powyższych założeń doprowadziło, według późniejszej pogłębionej refleksji autorstwa prof. Jerzego Regulskiego, do przełamania pięciu monopolu państwa totalitarnego: monopolu władzy politycznej oraz jednolitego systemu organów państwa, a także jednego budżetu państwa, monopolu własności publicznej (państwowej) Skarbu Państwa i w końcu monopolu urzędników państwowych.

To były założenia wyjściowe, natomiast w trakcie dalszych prac koncepcyjnych i legislacyjnych, na etapie ścieżki senackiej, związanej z tworzeniem projektu tzw. ustawy ustrojowej o samorządzie terytorialnym autorzy tego projektu zakładali:

- wyraźne rozdzielenie polityki i administracji w gminie poprzez utworzenie rady z jej przewodniczącym jako jednocześnie burmistrzem (wójtem gminy wiejskiej i prezydentem dużego miasta), reprezentującym gminę na zewnątrz, oraz utworzenie stanowiska dyrektora miasta (sekretarza gminy wiejskiej), stojącego na czele urzędu. Zrealizowaniu w pełni tej koncepcji oddzielenia polityki od administracji miała także służyć tworzona równoległe ustawa o pracownikach samorządowych, przewidująca zatrudnianie najbardziej kompetentnych urzędników na podstawie mianowania;
- zamknięcie całego postępowania administracyjnego w obrębie organów gminy poprzez powierzenie wydawania decyzji 1. instancji wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), z możliwością odwołania się do kolegium odwoławczego (2. instancja), usytuowanego przy radzie;
- utworzenie Krajowego Związku Gmin, zrzeszającego z mocy prawa wszystkie gminy. Krajowy Związek Gmin miał wspólnie z Prezesem Rady Ministrów powoływać członków regionalnych izb obrachunkowych;
- możliwość tworzenia przymusowych związków dla konurbacji i metropolii z przyległościami – z myślą o utworzeniu takich związków w pierwszej kolejności dla miast Górnego Śląska, Trójmiasta i metropolii warszawskiej;
- uchwalenie specjalnej ustawy o gminach uzdrowiskowych;
- uchwalenie ordynacji wyborczej zakładającej wybory większościowe do wszystkich rad o stosunkowo niewielkich składach osobowych. Radni mieli otrzymywać za swoje prace nie diety, ale rekompensatę z tytułu utraconych dochodów (zarobków).

Pierwotne projekty nie przewidywały uchwalenia specjalnej ustawy dla Warszawy jako stolicy państwa – zakładano, że wystarczająco funkcjonalny będzie w tym wypadku taki sam ustrój, jaki przewidywano od początku dla największych miast, czyli miast o co najmniej 300 tysiącach mieszkańców, których specyfiki ustroju wewnętrznego będzie można rozwiązać za pomocą statutów zatwierdzanych przez rząd.

Powyższe zestawienie przyjętych jako wyjściowe rozwiązań ukazuje, że o ile udało się w pełni zrealizować zamysł przełamania wspomnianych pięciu monopolii poprzedniej władzy, o tyle bardziej szczegółowe idee, leżące u podstaw koncepcji decentralizacji jako pewnego ciągłego procesu przebudowy i reformy państwa, nadal pozostają wyzwaniem. Trzeba też podkreślić, że doświadczenia legislacyjne i organizacyjne pierwszego etapu reformy pozwoliły już w 1991 roku rozpocząć prace koncepcyjne nad jej drugim stadium. Rozpoczęły się one niemal równoległe w Senacie I kadencji oraz w rządzie. Na ich pełną realizację trzeba było jednak czekać aż do 1998 roku.

*Jerzy Stępień – Wiceprezes FRDL, senator I i II kadencji; Generalny Komisarz Wyborczy (1990–94); przewodniczący rządowych zespołów ds. reform administracyjnych (1991–1994); podsekretarz stanu w MSWiA (1997–1999). Sędzia Trybunału Konstytucyjnego (1998–2008), a następnie, w latach 2006–2008 jego prezes. Dyrektor Instytutu Przestrzeni Obywatelskiej i Polityki Społecznej Uczelni Łazarskiego (od 2008 r.); współautor reform administracyjnych w latach 1989–1999; organizator pierwszych w Polsce studiów Master in Public Administration na Uczelni Łazarskiego (od 2010 r.).*

## 25 lat wolnej Polski sukcesem samorządu terytorialnego

4 czerwca 1989 r. po wolnych wyborach Polacy poczuli się wreszcie jak u siebie w domu i zaczęli ten dom urządzić po swojemu. Nikt nie wiedział, jak będzie, nikt nie wiedział, czy to się uda. Nie było żadnej instrukcji działania, a Polakom się udało. Te 25 lat to nasze srebrne gody, to nasz wspólny sukces. To Bronisław Geremek, Tadeusz Mazowiecki, Jerzy Regulski i święty Polak Jan Paweł II. Z takimi moralnymi autorytetami musiało się udać.

Jestem dumna z tego, że mam to szczęście należeć do pokolenia transformersów. My, młodzi wówczas ludzie przed 1989 r. narzekaliśmy, że nic się nie dzieje, że jest szaro i marzenia się nie spełniają... Po roku 1990 wszystko się zmieniło: w Polsce jest kolorowo, marzenia jednak mogą się spełniać i jest nadzieja. Polacy pokazali, że chcą, że potrafią nie tylko walczyć o wolność, ale przede wszystkim korzystać z wolności. Dlatego świat się dla nich otworzył. Zmienił się wizerunek Polski – jesteśmy teraz postrzegani jako naród, który dzięki Solidarności i przez swoją pracowitość oraz dziedzictwo historyczne doprowadził do wolności również inne narody europejskie.

Dzisiaj jesteśmy tą zieloną wyspą w Unii Europejskiej. Odważnie i bez kompleksów zmieniamy nie tylko polskie miasta, miasteczka i wsie, ale również świat.

Warto przypomnieć te najważniejsze daty: 1989 r. – Okrągły Stół, 1990 r. – wolne wybory, 1997 r. – konstytucja, 1998 r. – powstanie 16 województw, później wejście do NATO i Unii Europejskiej. To piękna historia rewolucji społecznej, zmian na lepsze widocznych gołym okiem.

Do najważniejszych wydarzeń ostatniego ćwierćwiecza zaliczam reformę samorządową, ponieważ to właśnie decentralizacja wyzwoliła uśpioną kreatywność Polaków, gospodarność, pracowitość i mądry patriotyzm. Mam porównanie, pracowałam w administracji publicznej od 1980 roku, po wolnych wyborach zostałam sekretarzem gminy i to wtedy urosły mi skrzydła, miałam wrażenie, że mogę wszystko! Skończyły się wytyczne, instrukcje, sami układaliśmy budżet, pisaliśmy naszą lokalną konstytucję – statut gminy. Szliśmy na „pierwszej linii frontu”, nie było żadnych zewnętrznych interpretacji i dyrektyw. Gdy wprowadzałam nowe rozwiązania, nowe pomysły, często byłam sama. Swoją siłę i pewność wyboru decyzji czerpałam od początku z Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, to tutaj mogłam zapytać, „co autor miał na myśli”, bo właśnie w fundacji od początku działali prawdziwi transformersi, rewolucjoniści społeczni, twórcy reformy samorządowej.

Doskonale pamiętam z tych lat słowa mojego mentora, prezesa fundacji prof. Jerzego Regulskiego: „Nie wystarczy mieć cel, trzeba jeszcze wiedzieć, jak ten cel osiągnąć”. To moje

credo na całe samorządowe życie, czyli 25 lat w samorządzie gminnym, powiatowym, w tym również już sześć lat w wojewódzkim. Czyli po pierwsze, trzeba wiedzieć, co się chce osiągnąć, po drugie, napisać plan, strategię rozwoju, rozpisać programy branżowe i je zrealizować. Nie pisać planów do szuflady! Muszą być nasze, oparte na rzetelnej diagnozie i konsultacjach społecznych. W tym miejscu muszę ponownie przypomnieć prof. Regulskiego: „Państwo powinno zająć się tym, czym musi, tym, czym nie musi, lepiej zajmie się obywatel”. Dokładnie tak rozumiem samorząd.

My, liderzy samorządowi mamy obowiązek tworzyć warunki do rozwoju gospodarczego i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Obywatel potrafi czerpać z wolności, jeżeli nie ma barier biurokratycznych i istnieje autentyczna otwartość na zmiany oraz odwaga do zmian. Już na samym początku, gdy byłam radną gminy, bardzo szybko przekonałam się, że po to, by realizować swoje plany (np. żeby wychowywać przez sport, utworzyłam kilka klubów sportowych, choć nie mieliśmy potrzebnej infrastruktury), trzeba do swoich pomysłów przekonać większość, taka jest demokracja. A jeszcze lepiej mieć władzę. Wtedy zostałam burmistrzem i zbudowałam bazę sportową.

Dzisiaj swoje doświadczenia realizuję w samorządzie wojewódzkim, od siedmiu lat jestem radną, byłam wicemarszałkiem, a od czterech lat marszałkiem. Działam w zgodzie z moim samorządowym dekalogiem i tym, co mi dała fundacja. Czyli w sposób otwarty, przejrzysty i przewidywalny. W moim regionie, lubuskim mamy aktualną strategię rozwoju, strategię branżowe, np. energetyki, ochrony zdrowia, turystyki, polityki społecznej, oraz programy i plany, które są uszczegółowieniem dokumentów strategicznych. Odbyliśmy wiele konsultacji, prezentacji i spotkań, wszyscy wiedzą, dokąd zmierzamy: „Lubuskie to zielona kraina nowoczesnych technologii”.


Dokumenty strategiczne są spójne z planami rocznymi i budżetem województwa. Po pierwsze, tworzymy warunki do rozwoju, postawiliśmy na dostępność transportową i komunikacyjną, w ten sposób budujemy silny, nie tylko konkurencyjny, ale również innowacyjny region. Region zrównoważony nie tylko pod względem terytorialnym, ale również społecznym. Dzięki konsekwentnej pracy odnosimy sukcesy: region lubuski ma dobrą sieć dróg krajowych i regionalnych. Tu przecinają się Autostrada Wolności i S3, a na południu biegnie autostrada A4. Jesteśmy liderem we wdrażaniu funduszy europejskich, za drugie miejsce w Polsce dostaliśmy nawet nagrodę w wysokości 55 mln euro, którą przeznaczaliśmy na nowe, innowacyjne kierunki nauczania na naszych uczelniach, parki naukowo-technologiczne oraz połączenia lubuskich stolic z Berlinem. Jako pierwszy region w Polsce zakończyliśmy budowę światłowodów, likwidując w ten sposób 80 proc. białych plam, poprawiamy i modernizujemy infrastrukturę społeczną, oddłużyliśmy najbardziej zadłużony szpital w Polsce, w Gorzowie Wielkopolskim. Chociaż nikt w to nie wierzył, udało się nam uzyskać największą rządową dotację, łącznie z umorzeniami wyniosła ona 150 mln złotych. Nowe miejsca pracy to zwiększony udział w podatkach w naszym budżecie (w 2013 r. wzrósł o 10,5 proc., co dało nam drugie miejsce w kraju). Współfinansowanie programów rozwojowych szkół, budowa bazy edukacyjnej i społecznej z pewnością przyczyniły się do dobrych wyników uzyskanych w tym roku przez lubuskich maturzystów. Uczniowie z naszego województwa zdali egzaminy najlepiej w Polsce.

Z ostatnich danych statystycznych wynika, że aż 77 proc. mieszkańców lubuskiego deklaruje zadowolenie ze swojego życia. Inne badania pokazują, że jesteśmy najbardziej otwartym i tolerancyjnym regionem w Polsce. Zatem zadowoleni z życia ludzie potrafią najskuteczniej przyczynić się do poprawy warunków funkcjonowania swoich wspólnot lokalnych.

Warto wspomnieć tu słowa pierwszego premiera wolnej Polski, Tadeusza Mazowieckiego: „Państwo ma spełniać warunki, żeby ludzie czegoś więcej pragnęli, i pośrednio stwarzać możliwość nadziei na lepsze i głębsze życie, nie takie trywialne jak serwuje popkultura”.

Gdy zapytałam moich synów, przedstawicieli pokolenia wychowanego w wolnej Polsce, czego chcieliby od tej wolności, jakie są ich priorytety, Kuba odpowiedział mi: „Mamo, ja chcę być po prostu szczęśliwy”.

24 sierpnia 1989 r. Tadeusz Mazowiecki dobrze rozumiał Polaków i wiedział, co w 2014 r. powie Kuba.



*Elżbieta Polak – marszałek województwa lubuskiego (od listopada 2010 r.), wcześniej wice-marszałek tego województwa i burmistrz Malomir. W latach 2007–2008 dyrektor Regionalnego Ośrodka FRDL w Zielonej Górze. Przewodniczy Radzie do Spraw Rozwoju Województwa Lubuskiego oraz Lubuskiej Radzie Zdrowia. Jest absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego oraz specjalistką w dziedzinie funduszy europejskich.*



## Dlaczego samorząd jest sukcesem? – poziom miasta

„Proszę Państwa, 4 czerwca 1989 roku skończył się w Polsce komunizm.” – to zdanie wypowiedziane przez Joannę Szczepkowską 28 października 1989 roku w Dzienniku Telewizyjnym stało się symbolem zmian, jakie nastąpiły w Polsce po wyborach parlamentarnych w 1989 roku, pierwszych częściowo wolnych wyborach od zakończenia II wojny światowej.

Samorządowcy mogą powiedzieć, parafrazując zdanie pani Szczepkowskiej, że dla samorządu komunizm skończył się 8 marca 1990 roku, kiedy Sejm kontraktowy uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym, a konsekwencją tego były pierwsze demokratyczne wybory do rad gmin, które odbyły się 27 maja 1990 roku. Od tej chwili możemy mówić, że Rzeczpospolita Polska poczyniła pierwszy krok w kierunku samorządności. Kierunek został obrany i przez ostatnie 25 lat jest konsekwentnie realizowany. Czy samorząd jest sukcesem? Z całą odpowiedzialnością można powiedzieć, że TAK. Odpowiedzi na pytanie: dlaczego jest sukcesem? może być tyle, ilu jest samorządowców, czy szerzej – obywateli Rzeczypospolitej, bo każdy z nas uczestniczący w życiu swojej małej ojczyzny jest w pewnym sensie samorządowcem. I to, moim zdaniem, pierwszy dowód na to, że samorząd jest sukcesem: udział mieszkańców w życiu osiedla, dzielnicy, gminy czy miasta.

Dzięki reformie samorządowej 1990 roku mieszkańcy zyskali możliwość współdecydowania o tym, jak wygląda ich najbliższa okolica, pokazują, jakie są potrzeby i w jaki sposób powinny być dzielone samorządowe pieniądze. Najczęściej potrzeb jest więcej niż środków, jakie możemy przeznaczyć na ich realizację, ale to od mądrości lokalnej władzy – rady gminy czy miasta i wójta, burmistrza lub prezydenta zależy ich dystrybucja i wyważenie interesu lokalnej społeczności osiedla czy dzielnicy w kontekście potrzeb całej gminy. To radni, czyli – co należy bardzo mocno podkreślić – osoby wybrane spośród mieszkańców danej gminy, decydują o kształcie budżetu i o tym, na co pieniądze mieszkańców są wydawane.

Ostatnio popularnym czy wręcz modnym stał się tzw. budżet obywatelski. Coraz więcej miast decyduje się na oddanie części budżetu do dyspozycji mieszkańców, którzy w przeróżny sposób mogą wnioskować o realizację zadań, które ich zdaniem są najpilniejsze do realizacji w ich mieście czy na ich osiedlu. Z jednej strony może to zmobilizować lokalną społeczność do udziału w życiu miasta, ale z drugiej strony może być to poczytane za swoiste wotum nieufności wobec rady gminy, której ustawowym zadaniem jest uchwalanie budżetu na dany rok. Niemniej jednak, w mojej ocenie inicjatywę wprowadzania budżetu obywatelskiego należy zapisać na plus.

Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku nałożyła na ten samorząd ogrom zadań, nazywając je „zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Minione 25 lat w tym zakre-

się należy również uznać za sukces, ponieważ poziom życia w naszych miastach i gminach uległ zdecydowanej poprawie. Każda spośród 2479 gmin w Polsce poczyniła mniejsze lub większe – w zależności od swoich możliwości i potrzeb – inwestycje w jakość życia swoich mieszkańców. Dziś nie jest luksusem posiadanie bieżącej wody, kanalizacji czy gazu. Jakość dróg w Polsce z każdym rokiem się poprawia, jakość komunikacji zbiorowej w miastach jest coraz wyższa, gminy inwestują w bazę dydaktyczną szkół i placówek oświatowych, biblioteki, instytucje kultury czy ochronę zabytków. To jest kierunek rozwoju, który z jednej strony pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców europejskiego kraju XXI wieku, a z drugiej pozwala na zachowanie tradycji, przekazanie młodemu pokoleniu wartości, jakimi kierowali się nasi przodkowie, oraz ochronę naszego dziedzictwa kulturowego.

Myślę, że kluczowa – szczególnie w ostatnim dziesięcioleciu – była umiejętność absorpcji środków zewnętrznych przez samorządy. Środki zewnętrzne, szczególnie z Unii Europejskiej, sprawiły, że dobrzy menadżerowie samorządowi potrafili i potrafią zmienić swoją małą ojczyznę ku zadowoleniu mieszkańców i gości odwiedzających ich gminy i miasta.

Te ćwierć wieku, które minęło od obalenia komunizmu i wprowadzenia demokracji, w tym tej samorządowej, to dobry czas, by pokusić się o podsumowanie. Przede wszystkim bez wątpienia samorząd jest sukcesem i bardzo dobrze radzi sobie ze swoimi zadaniami. Zagrożeniem dla sprawnego funkcjonowania samorządu może być jedynie przenoszenie coraz większej ilości zadań na szczebel gmin bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego ich realizacji. Z innymi przeszkodami samorządowcy – jak udowodnili przez ostatnie 25 lat – poradzą sobie bez problemu.

*Marcin Zamojski – samorządowiec, historyk, prezydent Zamościa. Funkcję tę pełnił najpierw w latach 1990–1992 oraz ponownie od 2002 r. Był Przewodniczącym Rady Miejskiej w Zamościu w latach 1994–1998. Piastował także stanowisko wojewody zamojskiego w latach 1992–1994. Z wykształcenia historyk.*

## Polski samorząd. Co dalej? Główne wyzwania i kierunki zmian

Rozważania o przyszłości polskiego systemu samorządu terytorialnego wymagają poczynienia kilku założeń. Po pierwsze, trzeba uwzględnić różnice w sytuacji samorządu gminnego, powiatowego i regionalnego. Po drugie, warto określić, w jak daleką przyszłość możemy obecnie wybiegać w naszych refleksjach. Po trzecie, należy zdać sobie sprawę z dwóch typów zmian, które tę przyszłość będą kształtować.

Samorząd gminny powstał na podstawie rozwiniętych i sprawdzonych modeli. Na korzyść jego stabilności działa zarówno 25 lat doświadczeń, jak i generalnie wciąż jeszcze pozytywna ocena polityczna. Dlatego prawdopodobieństwo zmian w jego ustroju nie wydaje się duże. Powiaty znajdują się stale pod ostrzałem krytyki, zarówno zwykłych malkontentów, jak i fanatyków różnych modeli sprawnościowych czy ekonomizacji kosztów służb publicznych. Ustrój województw jest już zawsze pretekstem do dyskusji o organizacji państwa. Każdy kraj rozwija w tym zakresie własne, unikalne struktury i dlatego polskie regiony należy traktować jako rozwiązanie otwarte, mogące w przyszłości znacznie ewoluować.

Co do drugiego założenia, czyli określenia perspektywy czasowej, należy zacząć od tego, że dziś, myśląc o polskim samorządzie, patrzymy wstecz na całe ćwierćwiecze. Wydaje się, że symetryczne spojrzenie w przyszłość – na następne 25 lat – to zbyt wielkie wyzwanie. Chyba nikt nie ma odwagi powiedzieć, jak będą wyglądać świat i Polska za 25 lat (może poza sferą demografii). Zmiany instytucjonalne są długimi procesami i odznaczają się pewną bezwładnością. Planując je, trzeba myśleć o perspektywie od dwóch do czterech kadencji, czyli 8–16 lat. Zatem myśląc o przyszłości polskiego samorządu, chyba nie warto sięgać poza horyzont 2030 roku.

Trzecie założenie to podział zmian na dwie kategorie. Do pierwszej należą zmiany stosunkowo niewielkie, ale ciągłe, narastające, w jakimś sensie przewidywalne; do drugiej – zmiany nagłe, zasadnicze, wywracające istniejący porządek do góry nogami.

W historii polskiego samorządu do pierwszej grupy należy zaliczyć sukcesywny przyrost kompetencji, systematyczne zwiększanie budżetów, profesjonalizację kadr, wzrost znaczenia procedur itd. Pociągają one za sobą wzrost zatrudnienia, budowę nowych siedzib, rozrost biurokratyczny, podniesienie funkcji reprezentacyjnych itd. Do drugiej kategorii włączyć trzeba nową formułę wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów (od roku 2006), która zupełnie zmieniła życie polityczne gmin (zarówno wielkich miast, jak i małych gmin wiejskich), model relacji rada–organ wykonawczy. Zmianą ewolucyjną było także powierzenie regionom gospodarowania środkami europejskimi, co wytworzyło nieznane wcześniej klientelistskie relacje pomiędzy samorządami, zbudowało ich realną hierarchię.

Trudno przewidzieć, czy czeka nas jakiś kolejny tego typu punkt zwrotny. Na pewno byłoby nim ograniczenie kadencji liderów, które skądinąd uważam za zmianę pożądaną, albo rozdzielenie pozycji lidera politycznego gminy i jej zawodowego menadżera (dyrektora gminy). Niedługo przekonamy się, czy poważniejsze konsekwencje będzie miała zmiana ordynacji wyborczej do rad gmin (okręgi jednomandatowe), gdyż w tej formule odbędą się najbliższe wybory samorządowe. Poważnym wyzwaniem jest zmiana ordynacji wyborczej do sejmików, w taki sposób, aby zapewnić udział w tym gremium przedstawicielom wszystkich powiatów.

Jestem przekonany, że jednak najważniejsze zmiany dotyczyć będą nie procesów politycznych (wyborczych), ale samego zakresu działań, samego obszaru aktywności lokalnych samorządów. Wymuszają je obiektywne trendy. Na trzy z nich chciałbym wskazać w szczególności. Pierwszy to zmiana demograficzna, powodująca kurczenie się liczby mieszkańców w przytłaczającej liczbie gmin oraz gwałtowne starzenie się populacji. Trend drugi polegał będzie na zmianie priorytetów inwestycyjnych. Polskie samorządy powoli kończą likwidowanie luki infrastrukturalnej i muszą zacząć poszukiwać projektów rozwojowych nowego typu, dotyczących np. informatyzacji energetyki odnawialnej, ekonomii społecznej, mieszkalnictwa socjalnego, pomocy społecznej etc. Trend trzeci to zmiany cywilizacyjne związane z awansem materialnym i zwiększonymi aspiracjami Polaków, co będzie się wyrażać wzrostem znaczenia jakości przestrzeni zamieszkania, wartości ładu przestrzennego, estetyki, a także dostępności obszarów rekreacyjnych, sportowych, oferty kulturalnej itd.

Zadaniem państwa będzie ukierunkowanie energii i potencjału polskich samorządów na działania w zakresie gospodarki mieszkaniowej, przestrzennej, ekologicznej i energetycznej. Wyposażenie gmin w nowe instrumenty prawne, przede wszystkim w tzw. lokalne przepisy urbanistyczne, może uruchomić prawdziwy przełom w polskim planowaniu przestrzennym.

W samorządach będzie dokonywać się zmiana pokoleniowa. Ci, którzy tworzyli polskie gminy, zaczynają już odchodzić z instytucji samorządowych. Bardzo często byli to inżynierowie, którzy dobrze czuli się w sprawach infrastruktury technicznej i w inwestycjach. Sądzę, że nadchodzi czas dla specjalistów od programów społecznych, edukacji, polityki wobec seniorów, aktywizacji zawodowej, przeciwdziałania wykluczeniu etc. To pole dla socjologów, animatorów kultury, specjalistów od ekonomii społecznej. Mam nadzieję, że większą rolę w samorządach zaczną odgrywać architekci, architekci krajobrazu, designerzy, a także eksperci od komunikacji społecznej, usług informatycznych czy zarządzania służbą zdrowia.

Dziś już nikt nie rozlicza władz gminnych z rozbudowy sieci wodociągowej, organizowania przystanków autobusowych czy oświetlenia centrów gmin. Za 2–3 kadencje to nie metry kwadratowe asfaltu czy kilometry odnowionej drogi będą się liczyć w wyborczej walce. Na znaczeniu zyska jakość opieki nad seniorami, energetyka odnawialna (prosumencka), infrastruktura rowerowa, jakość programów edukacyjnych czy lokalne działania na rzecz rynku pracy. Zmieniają się zatem kryteria sukcesów.

*Janusz Sepioł – przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, senator VII kadencji, architekt, historyk sztuki. Absolwent Politechniki Krakowskiej i Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zasiada w Radzie Nadzorczej FRDL. Był wicemarszałkiem (1999–2002) i marszałkiem (2002–2006) województwa małopolskiego. Od 2002–2006 r. radny Sejmiku Województwa Małopolskiego. Reprezentował Małopolskę w Komitecie Regionów w Brukseli i Zrzeszeniu Regionów Europy (ARE) w Strasburgu. Specjalista w zakresie planowania przestrzennego, kierował wydziałem Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, w 1996 r. był dyrektorem Departamentu Planowania Przestrzennego w Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w Warszawie. W 2007 r. pełnił funkcję pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. kultury. Jest aktywny w stowarzyszeniach kulturalnych. Zasiada w radach: Muzeum Narodowego w Krakowie, Zamku Królewskiego na Wawelu, Muzeum Archeologicznego w Krakowie, Muzeum Historycznego Miasta Krakowa.*

**Panel 2**



## Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii?

Reforma samorządowa jest powszechnie uważana za jeden z najbardziej udanych obszarów polskiej transformacji ustrojowej. Reforma opierała się na przekonaniu o wartościach wiążących się z autonomią lokalną. Na wierze, że silny, podejmujący autonomiczne decyzje samorząd sprzyja rozwojowi demokracji, a także efektywnemu wykonywaniu lokalnych zadań publicznych. „Branie spraw w swoje ręce” przez społeczności lokalne i reprezentujących je polityków samorządowych pomaga odpowiedzialnemu finansowaniu usług lokalnych, sprzyja oszczędnemu wydawaniu pieniędzy, dostosowaniu przyjmowanych rozwiązań do zróżnicowanych warunków lokalnych, a także innowacjom lokalnym, które mogą być naśladowane przez inne samorzady. Równocześnie, taki sposób zarządzania pomaga w dostosowaniu realizowanych lokalnie polityk do preferencji społeczności lokalnych, będąc w ten sposób doskonałą szkołą demokratycznego zarządzania. Te wszystkie „pochwały samorządności” są trudne do zaprzeczenia i sugerują możliwie rozległą autonomię wyrażającą się tak swobodą w podejmowaniu decyzji o szczegółach organizacji poszczególnych zadań, jak i samodzielnością w zakresie finansowania działalności władz lokalnych.

Równocześnie jednak po II wojnie światowej samorzady przejmowały odpowiedzialność za coraz szerszy zakres zadań istotnych z punktu widzenia całego państwa, w szczególności w odniesieniu do usług społecznych, takich jak oświata, kultura czy pomoc społeczna. Współcześnie są także zaangażowane w wykonywanie zadań regulowanych przepisami europejskimi (np. odnoszących się do ochrony środowiska). Trudno wyobrazić sobie nieskrępowaną przepisami krajowymi czy unijnymi autonomię samorządów w zakresie tych zadań. Nie tylko ze względu na zobowiązania międzynarodowe, ale także ze względu na wymogi spójności w skali kraju. Akceptacja społeczna dla zróżnicowania poziomu czy też form wykonywania zadań edukacyjnych, związanych z kulturą i innych jest bardzo ograniczona. A zatem między tymi dwoma wartościami – potrzebą autonomii z jednej strony i potrzebą spójności w skali kraju z drugiej – występuje wyraźne napięcie. Napięcie to rodzi szereg praktycznych pytań odnoszących się do granic autonomii lokalnej. Na pytania te nie ma prostej, jednoznacznej odpowiedzi. O tych właśnie wyzwaniach chcemy dyskutować w trakcie tego panelu. Chcemy, by nasza debata schodziła na poziom konkretnych, szczegółowych wyzwań, dlatego wybraliśmy kilka dziedzin działalności samorządowej, na przykładzie których chcemy podyskutować o wyzwaniach pojawiających się we współczesnej polityce krajowej i samorządowej w Polsce.



## Gospodarka przestrzenna

W jakim stopniu obowiązywać powinna zasada hierarchiczności planów wpływających na charakter zagospodarowania przestrzennego? W jakich momentach i w jaki sposób powinna być dopuszczalna ingerencja państwa w sam proces planowania na poziomie lokalnym i w sposoby realizacji przyjętych planów? Ignorowanie preferencji społeczności lokalnych jest oczywiście niedopuszczalne, ale równie trudna do przyjęcia jest całkowita swoboda lokalna w tym zakresie.

## Edukacja

Edukacja to zadanie samorządowe o szczególnym znaczeniu, tak ze względu na jego znaczenie cywilizacyjne, jak i ze względu na rolę wydatków oświatowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Nie można zapominać, że w wielu samorządach (zwłaszcza w niewielkich gminach i wielu powiatach) wydatki na oświatę to ponad połowa wszystkich wydatków bieżących budżetu.

W jakim stopniu samorzady powinny mieć swobodę prowadzenia polityki edukacyjnej, a także swobodę w zakresie różnicowania rozwiązań organizacyjnych w oświacie? Regulacje przyjmowane w tym zakresie w ostatnich latach zmierzają w odmiennych kierunkach. Z jednej strony, autonomia samorządów zwiększyła się na przykład, kiedy zrezygnowano z konieczności uzyskiwania zgód kuratora oświaty na reorganizację sieci szkolnej. Z drugiej w wielu wypadkach gorset obowiązujących przepisów zacieśnia się, na przykład w zakresie edukacji przedszkolnej (zmniejszająca się autonomia w zakresie polityki opłat za przedszkola, swoboda organizacji zajęć dodatkowych, bardzo precyzyjne reguły odnoszące się do pierwszeństwa w przyjmowaniu do placówek itp.). To tylko wybrane z szerszej grupy możliwych do podania przykładów ograniczeń swobody lokalnej polityki edukacyjnej. Każdy z nowych przepisów ma za sobą racjonalne uzasadnienia, ale można przytoczyć też argumenty przeciwko takiemu zmniejszaniu autonomii. W jakim zakresie ingerencja państwa jest zatem uzasadniona?

Czy i w jakim stopniu powinniśmy się godzić ze zróżnicowaniem poziomu usług edukacyjnych oferowanych w poszczególnych jednostkach samorządowych?

## Finanse

Autonomia finansowa samorządów musi być rzecz jasna ograniczona, choćby ze względu na wymogi funkcji stabilizacyjnej realizowanej na poziomie państwa. Ale jakie powinny być granice tej autonomii? Na ile samorzady powinny mieć swobodę ustalania opłat za różnego rodzaju usługi (np. przedszkola, parkingi, wodę, wywóz śmieci, turystyczną itp.), a na ile jakaś unifikacja w skali kraju jest potrzebna? Czy stawki maksymalne tych opłat (bez względu na formułowane czasami zastrzeżenia zgodności z konstytucją) są uzasadnione? Podobne (a nawet jeszcze liczniejsze) dylematy budzą regulacje dotyczące podatków lokalnych. Czy są potrzebne stawki maksymalne? A może należy wprowadzić stawki minimalne i ograniczyć w ten sposób możliwy zakres konkurencji podatkowej? W jakim stopniu państwo powinno ingerować w zakres ulg i zwolnień z podatków, które mają przecież charakter lokalny?

Inne dylematy odnośnie do autonomii finansowej odnoszą się do sposobu finansowania działań samorządów. Z jednej strony jest wiele argumentów za tym, by dominującym sposobem finansowania były dochody własne. Ale spójność państwa wymaga polityki w zakresie zmniejszania różnic zamożności budżetów samorządowych. Bez tego pojawią się znaczne różnice w poziomie usług lokalnych dostępnych w poszczególnych częściach kraju. Jaki sto-



pień tego zróżnicowania jest dopuszczalny (a może nawet pożądaný), a przy jakim ingerencja z zewnątrz jest niezbędna?

## Ekologia

Szczególnie kontrowersyjne wydają się co najmniej dwie sprawy:

– rola samorządów (i szerzej społeczności lokalnych) w zakresie tworzenia obszarów chronionych, w tym zwłaszcza parków narodowych. Z samej nazwy parków wynika, że mają one znaczenie krajowe, a nie tylko lokalne. Ale prawdą jest także, że to społeczności lokalne ponoszą główne koszty (a także i czerpią ewentualne bezpośrednie korzyści) tworzenia parków. Powinny mieć zatem istotny, a nie tylko pozorny, głos w tej sprawie. Gdzie szukać rozwiązania tego dylematu?

– oceny oddziaływania na środowisko. Przez wielu samorządowców są wymieniane jako jedna z głównych barier w procesie inwestowania i szerzej rozwoju lokalnego. Czy to tylko wynik niezrozumienia, braku wrażliwości środowiskowej, a może jednak jakieś regulacje wymagają poprawienia, tak by autonomia lokalna była lepiej poszanowana?

Trzecią sprawą odnoszącą się do zagadnień środowiskowych, a która wymaga refleksji, jest rola samorządów w zakresie polityki względem zmian klimatycznych. Czy samorzady powinny czuć się odpowiedzialne za ten zakres zagadnień (zgodnie z maksymą „myśl globalnie, działaj lokalnie”?), czy też jest to wyłącznie sprawa władz państwowych, a nawet instytucji ponadnarodowych? Jak ewentualnie można skłonić władze lokalne do zainteresowania się tą tematyką?

## Klauzula generalna

Zasada wpisana w Konstytucję RP w praktyce budzi rozliczne kontrowersje interpretacyjne. Według niektórych z nich jest praktycznie zniesiona przez rygorystyczną interpretację zapisów ustawy o finansach publicznych.

Rozbieżności w opiniach na ten temat dotyczą też świata samorządowego. Jedni (w tym śp. prof. Michał Kulesza) uważali praktykę orzecznictwa za nieuzasadnioną ingerencję w autonomię lokalną. Inni (w tym niektórzy prezydenci miast czy też zarządzający budżetami samorządowymi) obawiają się, że szerokie rozumienie klauzuli generalnej doprowadzić może do niebezpiecznych i nieodpowiedzialnych decyzji rad samorządowych, w związku z czym bezpieczniej byłoby wprowadzić zamknięty katalog zadań samorządowych.

Jakie zmiany w tym zakresie są zatem pożądane?

*Paweł Swianiewicz – ekonomista i geograf, profesor nauk ekonomicznych, wybitny specjalista w zakresie polityki lokalnej i finansów samorządowych, doradca społeczny Prezydenta RP ds. samorządu terytorialnego. Zasiada w radzie nadzorczej FRDL. Jako profesor pracował na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (Euroreg) Uniwersytetu Warszawskiego oraz na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych UW. Jest członkiem wielu organizacji, towarzystw naukowych i rad, m.in. European Urban Research Association, Regional Studies Association, Steering Committee of the Local Government and Public Service Initiative). Jest również członkiem rad redakcyjnych czasopism „Urban Research and Practice”, „Croatian and Comparative Public Administration” i „International Journal for Urban and Regional Research”.*

## Gospodarka przestrzenna

Wprowadzenie samorządów terytorialnych jest oceniane jako jedna z najważniejszych i najlepiej przeprowadzony reform III RP. Również powierzenie gminom głównej odpowiedzialności za ład przestrzenny było decyzją trafną, samorzady zmieniły obraz wielu polskich miast i gmin.

Błędem reformy było jednak obarczenie gmin, pomijając ustawodawstwo specjalne, pełną odpowiedzialnością za rozwój przestrzenny i wprowadzenie zasad gospodarki wolnorynkowej na rynku nieruchomości. Również olbrzymim błędem – o negatywnych skutkach – jest bierność władz centralnych i lekceważenie problemów rozwoju przestrzennego.

Dlatego, obok sukcesów, obserwujemy również niekorzystne zjawiska. Patologie niekontrolowanej, chaotycznej urbanizacji, niesprawny system inwestowania i zaśmiecanie przestrzeni agresywnymi reklamami. Ostatnie lata, wraz z rozwojem gospodarczym, przyniosły nasilenie tych zjawisk, w tym niesłychanie szkodliwe rozpraszanie zabudowy, które Unia Europejska uznaje za największe wyzwanie współczesnego miasta. W Polsce zjawisko to osiągnęło katastrofalne rozmiary, jednak nie potrafimy go skutecznie ograniczyć, nie rozumiemy, że niekontrolowana urbanizacja przynosi olbrzymie szkody i straty w różnych skalach i wymiarach.

W skali państwa – regionów i gmin – niekontrolowana urbanizacja generuje straty finansowe, których pełnego bilansu nie znamy. Nie znamy pełnych kosztów rozpraszania zabudowy, braku koordynacji przestrzennej procesów inwestycyjnych, braku rezerw terenowych pod budowę infrastruktury krajowej, skutków przeznaczania pod zabudowę nieracjonalnie wielkich terenów. Wiarygodne szacunki pokazują, że sam wykup terenów pod budowę dróg będzie kosztował polskie gminy ponad 120 miliardów złotych, globalny wymiar strat jest o wiele większy.

W gminach wadliwe planowanie przestrzenne generuje prawnie uzasadnione roszczenia właścicieli nieruchomości i inwestorów, sięgające nieraz setek milionów złotych. W stolicy deweloperzy realizujący wielką inwestycję mieszkaniową prowadzą z miastem spory w sądach – 220 mln złotych odszkodowania już otrzymali, następnie wytoczyli procesy, żądając zwrotu kosztu gruntów pod budowę dróg – 280 mln zł i budowy kanalizacji – 70 mln. To przykład roszczeń odszkodowawczych dla jednej tylko inwestycji.

Efekty wadliwego planowania lub jego braku w wymiarze lokalnym to niski standard zagospodarowania terenów nowej urbanizacji, niedostatek wartościowych przestrzeni publicznych, brak dostępu do usług, coraz bardziej uciążliwe dojazdy do pracy.

Właściciele nieruchomości ponoszą również straty, bowiem brak planów naraża ich na szkodliwe sąsiedztwo, często nawet na spadek wartości ich domów z powodu uciążliwych

inwestycji „za płotem”. Również dla inwestora brak kontroli planistycznej oznacza, z tego samego powodu, zwiększone ryzyko.

Efektom niekontrolowanej urbanizacji jest, paradoksalnie, niska skuteczność ochrony praw właścicielskich. Niektóre orzeczenia sądów administracyjnych naruszają interesy właścicieli nieruchomości, przyznając inwestorowi (właścicielowi jedynie terenu) możliwość realizacji inwestycji obniżającej wartość istniejącej zabudowy.

Zjawiska te są coraz ostrzej krytykowane. Publikowane ekspertyzy, oceny i diagnozy oraz dokumenty władz centralnych (*KPZK 2030*, *Krajowa Polityka Miejska* i najnowszy raport – *Przestrzeń życia Polaków*) przedstawiają źródła patologii przestrzennych, ich skutki oraz kierunki koniecznych zmian.

Najczęściej jako główne źródło wadliwych zasad zarządzania przestrzenią wymieniana jest liberalna ideologia. Budując model gospodarki, poszliśmy jednak dalej niż *szkoła chicagowska*, czyniąc przedmiotem gier rynkowych również gospodarkę przestrzenną. Guru neoliberałów Milton Friedman wykladał i pisał o obowiązku planowania przestrzennego, bowiem rynek nieruchomości nie spełnia wielu ważnych kryteriów gospodarki wolnorynkowej. Dlatego w krajach Unii procesy przestrzenne są monitorowane, badane są konsekwencje zmian zagospodarowania terenu oraz społeczne i gospodarcze skutki prowadzonej polityki przestrzennej. Inwestorom ułatwia się działanie, ale tylko tam, gdzie urbanizacja jest korzystna dla regionu lub gminy.

W Polsce rynek nieruchomości stał się obszarem gry wolnorynkowej i spekulacyjnej. Jest to produkt zadekretowanej ustawowo słabości planowania przestrzennego. Kolejne próby jego wzmocnienia są blokowane w imię obrony *wolności gospodarczej, własności prywatnej, demokracji i rozwoju*. Ostatnie *deregulacje* doprowadziły do stanu, w którym projektowania *studium uwarunkowań gminy* oraz *planu miejscowego* może się podjąć absolwent uczelni w dzień po otrzymaniu dyplomu. Autorzy tego przepisu nie mają najmniejszego nawet pojęcia o wiedzy, jakiej wymagają te prace. Efekty tej absurdalnej regulacji będą gorsze niż złe.

Zasady zarządzania przestrzenią wymagają generalnej reformy i jest to zadanie władz centralnych państwa. Rola samorządów w jej przeprowadzeniu jest jednak niezmiernie ważna, bowiem zgodnie z zasadą samorządności gmina jest gospodarzem na swoim terenie.

Dorobek ostatnich lat i doświadczenia innych krajów pozwalają na sformułowanie głównych rekomendacji:

- Początkiem reformy winno być określenie odpowiedzialności za stan polskiej gospodarki przestrzennej władz centralnych, samorządów województw i gmin oraz odpowiednie zdefiniowanie ich zadań i kompetencji.
- Konieczne jest, zgodnie z treścią *KPZK 2030*, wzmocnienie aktywności władz centralnych odpowiedzialnych za formułowanie polityki przestrzennej państwa określającej cele i zasady gospodarowania przestrzenią. Są to znane, powszechnie akceptowane w krajach rozwiniętych zasady rozwoju zrównoważonego, zasady zwartej miasta i ograniczania rozproszonej zabudowy, zagwarantowanie mieszkańcom minimalnych standardów zagospodarowania terenu, tworzenie warunków dla aktywnego udziału obywateli w zarządzaniu miastem. Zasady te winny powszechnie obowiązywać jako regulacje ustawowe, ich wdrożenie powinno być priorytetowym zadaniem administracji rządowej.
- Samorządy województw winny prowadzić aktywną politykę przestrzenną. Obecnie, z braku odpowiednich uprawnień i regulacji prawnych, jej nie prowadzą, choć obowiązek taki nakłada na nie ustawa.
- Planowanie przestrzenne na poziomie gminy wymaga zreformowania, jest to najważniejszy obszar reformy. Polityka przestrzenna gminy winna chronić interesy całej jej społeczności, uwzględniać społeczne i ekonomiczne realia oraz realizować politykę

przestrzenną regionu i państwa. Konieczne jest też zwiększenie kompetencji władz samorządowych. Pilne jest wprowadzenie regulacji prawnych, które zagwarantują gminom zyski z renty gruntowej i planistycznej, tworzonej przez zmiany użytkowania terenu. W krajach Europy Zachodniej jest to znaczące źródło dochodów gminy, w Polsce te środki są marnotrawione lub przejmują je spekulanci.

- Konieczne jest zapewnienie aktywnego udziału społeczeństwa w decyzjach określających rozwój przestrzenny. Obecnie o rozwoju przestrzennym gminy częściej decydują naciski i wpływy grup interesu niż jej społeczność. Większość mieszkańców nie posiada kwalifikacji, aby projekty studiów i planów miejscowych ocenić, i nie jest świadoma skutków wadliwych planów miejscowych, bowiem instrumenty partycypacji są nieadekwatne do potrzeb. W efekcie milcząca większość ponosi koszty zaplanowanego rozpraszania zabudowy i strat gminy generowanych przez wadliwe planowanie.

Reformowanie zasad zarządzania przestrzenią będzie niezmiernie trudne. Konieczne jest zdyscyplinowanie i skuteczne kontrolowanie „zdemoralizowanego” rynku nieruchomości oraz ograniczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, są to zabiegi społecznie kontrolersyjne i politycznie trudne. Jednak alternatywą jest narastający chaos przestrzenny, coraz gorsze warunki życia na wielu terenach kraju, narastające straty gospodarcze i groźba bankructwa państwa. Dlatego warunkiem wstępnym wszelkich zmian są decyzje polityczne i aktywna rola rządu i Sejmu.

*Adam Kowalewski – architekt, urbanista, dr ekonomii. Przewodniczący Rady Nadzorczej FRDL, członek: Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, GKUA, SARP, TUP, CICA, SCUPAD i Izby Zawodowych. Poprzednio w firmie Badowski Budzyński Kowalewski Architekci; ambasador oraz przedstawiciel RP przy agencjach ONZ UNEP i UN Habitat; wiceminister gospodarki przestrzennej i budownictwa; adiunkt w INE PAN; doradca ONZ; generalny projektant Aglomeracji Warszawskiej. Działalność społeczno-zawodowa i doradcza: Senat RP i Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej. Publikacje i udział w międzynarodowych programach badawczych (ekonomia i planowanie). Asystentura i wykłady na Wydziale Architektury PW, SGH, UW, Richmond i PEN University (USA). Visiting professor na Johns Hopkins University (USA) i Visiting Fellow na University of Cambridge (Anglia).*

## Polityka oświatowa samorządów terytorialnych

Utarło się, że w dyskusjach o polityce oświatowej samorządów najczęściej poruszonym wątkiem jest kwestia finansowania oświaty. Trudno się temu specjalnie dziwić. Faktem jest, że w wielu jednostkach, zwłaszcza tych mniejszych, wydatki na oświatę stanowią ponad połowę wszystkich bieżących wydatków budżetowych. Nie da się także zaprzeczyć, że w wielu miejscach rozdziew pomiędzy lokalnymi potrzebami edukacyjnymi a możliwościami ich finansowania stale się powiększa. Powstaje jednak wątpliwość, czy koncentracja uwagi na niedostatkach finansowych nie odwraca uwagi od zasadniczej kwestii – od pytania o rolę władz samorządowych w definiowaniu priorytetów lokalnej polityki oświatowej. Wiadomo, że pieniędzy jest mało. Nie oznacza to jednak, że jedynym problemem oświaty w Polsce jest brak adekwatnego finansowania. Konieczna jest zmiana myślenia o roli samorządowej polityki oświatowej.

Teoretycznie punktem wyjścia w zarządzaniu oświatą winno być projektowanie zadań i dopasowywanie do nich budżetu, a nie na odwrót. Tymczasem nader często działania w tym obszarze podejmowane są przede wszystkim stosownie do ogólnie narzuconych możliwości, często przy jednoczesnym braku lokalnej analizy potrzeb. Aby przybliżyć się do wyjaśnienia tego paradoksu, warto spojrzeć na samorządową politykę oświatową z szerszej perspektywy i zastanowić nad rolą i zadaniami władz lokalnych w jej kształtowaniu. Kluczową sprawą w tych rozważaniach jest kwestia autonomii samorządu w zakresie decyzji dotyczących działalności instytucji edukacyjnych. Podstawowe pytania, które warto postawić w kontekście polityki oświatowej samorządów dotyczą tego, na ile jest ona kształtowana aktywnie i świadomie przez samorzady, jakie są jej długofalowe strategiczne cele oraz jakim presjom i uwarunkowaniom podlega.

### Lokalne polityki oświatowe

Strategie rozwoju gmin i powiatów dość rzadko dotyczą bezpośrednio problemów oświaty, choć zdarza się dedykowanie im osobnych celów operacyjnych lub uwzględnianie priorytetów w tym zakresie w sektorowych dokumentach programowych (choćby takich jak np. strategie rozwoju edukacji czy gminne programy rozwiązywania problemów społecznych). Dość często mankamentem tych dokumentów jest jednak nie tylko brak wyraźnych założeń długookresowych w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, ale również brak propozycji koordynacji działań w sektorze oświaty prowadzonych przez różne podmioty szczebla lokalnego i regionalnego.



W polskich samorządach szkoła jest najczęściej definiowana jako przestrzeń przekazywania wiedzy i pewnego – raczej dość wąsko zdefiniowanego – katalogu wartości. Z perspektywy organów prowadzących rozumienie funkcji oświaty wydaje się dość nieskomplikowane: szkoły mają za zadanie kształcić (przez kształcenie rozumie się przede wszystkim wyposażanie uczniów w wiedzę). Dla wielu osób zarządzających lokalną polityką oświatową priorytetem są formalne wyniki nauczania: widoczne jest dążenie do osiągania sukcesów dydaktycznych, mierzonych pozycjami w rankingach, wynikami egzaminów gimnazjalnych, licealnych, maturalnych. Od szkół dodatkowo oczekuje się sprawnego zarządzania powierzonymi funduszami oraz skutecznego pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych, służących przede wszystkim inwestowaniu w zaplecze infrastrukturalne i dydaktyczne.

## Szkoły jako instytucje budujące kapitał społeczny

Przekonanie, iż szkoła powinna skupiać się przede wszystkim na dydaktyce, jest powiązane z brakiem oczekiwań w zakresie kierowania oferty placówek oświatowych do innych lokalnych podmiotów – mieszkańców, grup społecznych czy instytucji. Funkcje związane z działalnością szkół w środowisku lokalnym na ogół są bagatelizowane. W strategicznych dokumentach przeważnie brakuje odniesień i wskazówek, jaką rolę pełnić powinny placówki oświatowe w rozwoju lokalnej wspólnoty, w budowie społeczeństwa obywatelskiego czy tworzeniu środowiska współpracy między mieszkańcami.


Nic zatem dziwnego, że polska szkoła przyjęła politykę *splendid isolation* i koncentruje się na aktywnościach w swych murach, niejako zapominając, że ma decydujący wpływ na kształtowanie kapitału społecznego w naszym kraju. Samorząd lokalny pozbawiony wpływu i praktycznie sprowadzony w zakresie oświaty do roli płatnika biernie się temu przygląda – zapewne częściowo dla wygody, w znacznej mierze z bezsilności, a w jakimś zakresie zapewne też niestety z braku świadomości i kompetencji.

Niewielu jest liderów samorządowych postrzegających szkoły w kategoriach instytucji budujących kapitał społeczny, realizujących zadania wykraczające poza standard edukacyjno-wychowawczy. W perspektywie tych samorządowców szkoły stanowią istotny element krajobrazu społecznego miasta/gminy, ważne ośrodki życia społeczno-kulturalnego, przysposabiające do aktywności w środowisku lokalnym, uczące podejmowania działań na rzecz społeczności, kształcące w młodych ludziach poczucie społecznej tożsamości w wymiarze lokalnym. Jeden z takich właśnie liderów w badaniach FRDL, mówiąc o uczniach uczęszczających do gminnych szkół powiedział: „Oni mają napisane na swoim sztandarze nie: ‘Bóg, honor, ojczyzna’, tylko: ‘You’ll never walk alone’ – nigdy nie będziesz szedł sam” (Naczelnik Wydziału Oświaty).

Świadoma lokalna polityka oświatowa nie jest możliwa bez redefinicji koncepcji szkoły. Konieczna wydaje się zmiana paradygmatu edukacji, odejście od postrzegania placówek oświatowych przez pryzmat miejsc wyposażających wyłącznie w określony zasób wiedzy na rzecz myślenia o szkole jako instytucji budującej lokalny kapitał społeczny. Aktywną rolę w tym procesie powinny pełnić władze lokalne. Liderzy samorządowi powinni skupić swoją uwagę na działaniach wspierających edukację świadomego obywatela, zaangażowanego i czującego współodpowiedzialność za otaczające go sprawy. Jest to sprawa zasadnicza dla dalszego rozwoju Polski. Jak przyznaje Jerzy Regulski „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”<sup>1</sup>. De-

<sup>1</sup> Regulski J., (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 388

centralizacja państwa to bowiem nie tylko zmiana w sferze prawnej. Decentralizacja to także przemiana świadomości obywateli – zmiana rozumienia tego, czym jest lokalna wspólnota, jakie zadania przed nią stoją oraz jaka jest rola mieszkańców i samorządu w tej wspólnocie. Za aktywne kształtowanie tej świadomości powinna odpowiadać szkoła samorządowa.



*Dr Cezary Trutkowski – konsultant samorządowy i badacz społeczny, pracownik Instytutu Socjologii UW oraz stały współpracownik FRDL. Od wielu lat prowadzi badania w zakresie działalności samorządów terytorialnych i kształtowania samorządowych polityk publicznych. Jako ekspert Rady Europy wspomagał rozwój samorządów w krajach bałkańskich i na Kaukazie. Współpracował z UNDP, OSCE i Bankiem Światowym. Jest autorem metodologii badań warunków życia i jakości usług publicznych realizowanych w wielu polskich samorządach.*

## Finanse

W odpowiedzi na zasygnalizowane w tytule niniejszego tekstu problemy trudno mi znaleźć wiele stwierdzeń pozytywnych. Również większość potocznych opinii na ten temat ma charakter stwierdzeń normatywnych, a więc wyrażają one opinię mówcy na temat tego, jak sprawy powinny jego zdaniem wyglądać, a nie jak wyglądają w istocie. Starając się spojrzeć na sprawy obiektywnie, znajdujemy więcej pytań niż odpowiedzi. Warto więc sięgnąć po teorię.

Finanse publiczne, czyli polityka wydatków i podatków, ma w skali kraju wpływ na poziom bezrobocia i inflacji, a więc na parametry makroekonomiczne. Bez wątpienia więc poziom, ale także do pewnego stopnia struktura podatków i wydatków publicznych powinna być przesądzana na poziomie państwa. Jeśli przeniesiemy się jednak na płaszczyznę mikroekonomiczną, to można znaleźć dobre argumenty na rzecz autonomii.

- Dopasowanie podaży dóbr publicznych do lokalnych gustów. Kwestia godzin otwierania i zamykania sklepów czy też ich pracy w niedziele i święta. Wydatki na oświatę (zakres usług edukacyjnych). Ochrona praw jednostki/mniejszości. Kwestia finansowania kościoła.

- Bodziec do zwiększania efektywności – szczególnie im większa decentralizacja.

- Eksperymenty, które dają możliwość korzystania z najlepszych rozwiązań.

Ale decentralizacja ma też swoje wady.

- **Efektywność** może być zagrożona z powodu:

- efektów zewnętrznych, zarówno pozytywnych (edukacja) jak i negatywnych (zanieczyszczenie środowiska),

- efektów skali w dostarczaniu dóbr publicznych, choć to dość łatwo jest przewyciężyć za pomocą dobrowolnych przedsięwzięć wspólnych,

- nieefektywnego systemu podatkowego – konkurencja podatkowa i eksportowanie podatku poza gminę,

- efektów skali w poborze podatków.

- **Sprawiedliwość (równość)** może wymagać centralizacji. Czy skala redystrybucji ma być taka sama w całym kraju? Czy bogate gminy (z wysokimi wydatkami na *welfare*) przyciągną biednych mieszkańców? Jeśli nawet mobilność jest znikoma, to czy różnice w wysokości wydatków na *welfare* między gminami, szczególnie jeśli nie są zależne od podatków płaconych przez mieszkańców, są sprawiedliwe (przykład Kleszczowej)?



## Wydatki

Czy można narzucić gminie, w jakich godzinach mają być włączone latarnie? Albo jak często trzeba zamiatać ulice lub używać polewaczek w gorące dni? Oczywiście nie, i raczej łatwo o zgodę w tej sprawie. Jeśli konsekwencje decyzji lokalnych pozostają lokalne (brak efektów zewnętrznych), to wydaje się słuszne, by pozostawić swobodę decydowania na jak najniższym poziomie. Wyjątki od tej reguły wynikać powinny z:

- efektów zewnętrznych,
- poszanowania praw jednostki i mniejszości,
- polityki państwa (np. w odniesieniu do edukacji, ekologii, kultury).

## Podatki

Znów mała dawka teorii – funkcje podatków:

- finansowanie dóbr publicznych czy, szerzej: wydatków państwa,
- redystrybucja,
- stabilizacja,
- internalizacja efektów zewnętrznych.

Z tego punktu widzenia, wydaje się oczywiste, że jedynym celem podatków lokalnych powinno być gromadzenie środków na wydatki; pozostałe funkcje wyłącznie lub w dużej mierze powinny być określane na poziomie państwa.

Dobry system podatkowy powinien być<sup>1</sup>:

- efektywny,
- prosty pod względem administrowania,
- elastyczny,
- odpowiedzialny politycznie,
- sprawiedliwy.

W rozważaniach dotyczących podatków lokalnych kwestia elastyczności ma małe znaczenie, gdyż odnosi się ona raczej do parametrów makroekonomicznych i wykorzystywania podatków jako automatycznych stabilizatorów koniunktury.

W kontekście samorządu szczególne znaczenie wydaje się mieć odpowiedzialność polityczna. Na potrzeby finansów samorządowych proponuję ją interpretować nieco inaczej niż Stiglitz. Chodzi mianowicie o to, by z jednej strony władza uczciwie (otwarcie) powiedziała, jaka jest wysokość danin publicznych płaconych przez obywateli, a z drugiej obywatele mieli świadomość, że podatki, które płacą, są w krajach demokratycznych wynikiem ich wyborów.

Podatki lokalne powinny więc być źródłem dochodów samorządów lokalnych – kwestie stabilizacji, redystrybucji i korygowania niesprawności rynku powinny być realizowane na szczeblu centralnym. System podatków lokalnych powinien zaś być efektywny, relatywnie łatwy i tani w administrowaniu, sprawiedliwy i odpowiedzialny politycznie. Ważne jest więc, by mieszkańcy wiedzieli, ile, jak i za co płacą.

W odpowiedzialności politycznej można zawrzeć też aspekt edukacyjny, wiążący wielkość wydatków z wielkością dochodów podatkowych. Dobry system podatkowy może sprzyjać edukacji obywatelskiej mieszkańców. Dobry, to znaczy taki, w którym mieszkańcy za pomocą podatków ponoszą w istotnej części koszty funkcjonowania samorządu lokalnego. To zgodne jest z zasadą korzyści (*benefit principle*), która mówi, że podatki powinni płacić ci, którzy korzystają z usług finansowanych z tych podatków.

---

<sup>1</sup> J. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, Norton & Company, 1988, s. 390.

W dobrym systemie podatków lokalnych istotna część obciążeń nakładana powinna być na mieszkańców, gdyż to oni właśnie są głównymi beneficjentami usług świadczonych przez władze lokalne. Należy więc unikać podatków, które są płacone przez obcych (tj. eksportowane na zewnątrz, do innych jednostek czy grup społecznych). Z tego punktu widzenia korzystne są podatki bezpośrednio płacone przez mieszkańców, a nie przez przedsiębiorców. Idąc tym tropem podatek od budowli, którą jest np. gazociąg przebiegający przez gminę, jest złym podatkiem, gdyż jest on traktowany jak „manna z nieba”. Podobnie inne (wyższe) opodatkowania, domów rekreacyjnych. Łamie to zasadę korzyści i gubi walor edukacyjny.

Zakres autonomii podatkowej samorządu lokalnego powinien być zależny od stopnia odpowiedzialności politycznej władzy. Jeśli podatki lokalne ponoszone są głównie przez mieszkańców danej jednostki i dzieje się to w sposób przejrzysty, to zakres autonomii powinien być duży. Jeśli jednak podatki są w ten czy inny sposób eksportowane poza jednostkę, to autonomia podatkowa pogłębiać może niekorzystne następstwa takiej sytuacji.

Jednostka, która osiąga istotne dochody podatkowe nie od jej mieszkańców, może w warunkach dużej autonomii korzystać z nieuczciwej konkurencji podatkowej, przyciągając mieszkańców czy inwestorów niskimi podatkami czy wręcz ich brakiem.

Podobnie ma się też sprawa z opłatami. Nie ma sensu, by wysokość opłaty parkingowej była określana w Warszawie. To powinna być w całości decyzja władz lokalnych. Jedno tylko zastrzeżenie: te opłaty muszą „dotykać” też mieszkańców. Jeśli więc w danej miejscowości jest atrakcja turystyczna, to czy stawka może wynosi tam np. 20 złotych za godzinę, a w pozostałych miejscach jest taniej lub opłaty nie pobiera się?

Od strony ekonomicznej podział na podatki centralne i lokalne nie jest wcale taki oczywisty: Czy zmniejszenie stawki PIT lub wprowadzenie ulgi na dzieci to tylko koszt po stronie jednostek samorządu terytorialnego? Rośnie przecież zamożność społeczności lokalnej, poprawia się koniunktura, a to przez inne podatki częściowo kompensuje spadek dochodów z udziału w PIT.

Kontrowersyjną kwestią są całkowite zwolnienia z podatków (np. gmina Michałów, w powiecie białostockim) czy z opłat ((prawie) darmowa komunikacja miejska w Żorach). Na ile decyzje te wynikały z rachunku ekonomicznego, uwzględniającego też efekty zewnętrzne, a na ile motywowane były politycznie?

## Próba konkluzji

Jeśli zgodzimy się, że zwiększanie autonomii jest generalnie kierunkiem słusznym, to jego istotnym elementem powinno być zwiększanie autonomii finansowej zarówno w odniesieniu do wielkości dochodów (a więc wydatków), jak i struktury dochodów i wydatków. Wymaga to jednak istotnych modyfikacji istniejącego systemu finansowania, tak by zwiększyć odpowiedzialność polityczną w tym zakresie.

*Jarosław Neneman – doktor nauk ekonomicznych, absolwent Uniwersytetu Łódzkiego i New York University. Od 2010 roku doradca Prezydenta RP ds. samorządu. Pracował na Uniwersytecie Łódzkim, od wielu lat związany z Uczelnią Łazarzkiego w Warszawie. W latach 2004–2005 oraz w 2006 roku był podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów odpowiedzialnym za politykę i legislację podatkową. Autor licznych publikacji dydaktycznych powstałych głównie na potrzeby Fundacji Młodzieżowej Przedsiębiorczości.*

## Samorządność lokalna a ekologia

Odrodzenie samorządności lokalnej w Polsce w roku 1990 miało i ma bardzo istotne znaczenie dla problematyki ekologicznej, czy szerzej, zrównoważonego rozwoju. Stworzyło bowiem warunki do uwzględnienia ważnej zasady, jaką jest **możliwość podejmowania decyzji dotyczących środowiska w największym stopniu lokalnie**. Przede wszystkim dlatego, że znajomość lokalnych uwarunkowań przyrodniczych daje szansę na przyjmowanie prawidłowych rozwiązań. Natomiast w przypadku niewłaściwych decyzji możliwość jej szybkiej naprawy jest bardzo istotna. Czekanie na decyzję na poziomie regionalnym czy na poziomie krajowym, nie mówiąc unijnym, trwa i nie zawsze jest właściwe z punktu widzenia lokalnych uwarunkowań. Tak więc zasada subsydiarności w odniesieniu do kwestii środowiska i jego ochrony też ma istotne znaczenie.

Okres ostatnich 25 lat to także **niebywały wysiłek inwestycyjny w zakresie infrastruktury ochrony środowiska**, w którym samorzady lokalne odegrały bardzo znaczącą rolę. Przede wszystkim dotyczy to gospodarki wodno-ściekowej, w mniejszym stopniu lokalnych źródeł zanieczyszczenia powietrza, a w najmniejszym stopniu w zakresie gospodarki odpadami kolumnami. Choć należy zaznaczyć, że poprawa w tej ostatniej kwestii, mimo wielu trudności, następuje. Trudno to sobie wyobrazić, ale w okresie ostatnich 25 lat wybudowano ponad 3000 komunalnych oczyszczalni ścieków, z których 98% to oczyszczalnie biologiczne. W roku 2012 z 908 miast tylko 5 małych miast nie posiadało oczyszczalni ścieków<sup>1</sup>.

Kluczowym dylematem, przed którymi stoją samorzady lokalne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, jest to, **jak pogodzić kwestie bieżące** podnoszenia standardu życia społeczności lokalnych **z potrzebami perspektywicznymi i długofalowymi**, takimi jak zachowanie cennych wartości przyrodniczych lub efektywne zarządzanie zasobami naturalnymi, czy też budowanie trwałych podstaw zrównoważonego, lokalnego rozwoju gospodarczego. Na ten problem nakłada się czteroletnia kadencyjność władz, która nie sprzyja budowaniu długofalowej wizji rozwoju. Ponadto, ranga problematyki ekologicznej jest niska, co prowadzi często do jej lekceważenia pod hasłem „przyroda jest dla ludzi”. Pytanie brzmi: dla których? Czy tylko dla bieżącego pokolenia, czy też dla następnych generacji? W grę wchodzi także ułomny rachunek ekonomiczny nie biorący pod uwagę kosztów zewnętrznych czy też dotacji z budżetu dla działalności szkodliwej dla środowiska i zdrowia ludzi. Przykładowo, w latach

---

<sup>1</sup> Nowicki M., *25 lat ochrony środowiska w demokratycznej Polsce*, Agencja Wydawnicza ALTER, Warszawa 2014.

1990–2012 górnictwo węglowe i energetyka węglowa kosztowały dodatkowo społeczeństwo w postaci subsydiów i kosztów zewnętrznych (takich jak utracone zdrowie i szkody w środowisku) blisko 900 mld zł<sup>2</sup>. Otwartą kwestią pozostaje, jak włączyć w decyzje bieżące potrzeby zachowania walorów przyrodniczych w dłuższej perspektywie, jak liczyć koszty zaniechania, które mogłyby być pewnym rozwiązaniem.

Jednym z ważnych narzędzi, które prawidłowo wykorzystane może przyczynić się do **uwzględnienia kwestii ochrony przyrody, efektywności wykorzystania zasobów czy kształtowania odpowiedniej jakości życia obecnie i w przyszłości, są to oceny oddziaływania na środowisko**. Niestety, wielu samorządowców widzi w tym istotną barierę w procesie inwestowania i szerzej rozwoju lokalnego. Taki punkt widzenia prawdopodobnie wynika z kilku przyczyn, do najważniejszych zaliczyć należy:

- brak tradycji i zrozumienia podstawowej zasady, która funkcjonuje w ochronie środowiska, czyli zasady przezorności;
- presję działania na skróty wynikającą z chęci zatrzymania za wszelką cenę inwestora lub uzyskania bieżących korzyści bez liczenia przyszłych strat;
- niską jakość wykonywanych ocen i często traktowanie ich przez inwestorów jako zbędny dodatek, a nie istotny element procesu decyzyjnego.

Dlatego ważne jest budowanie zrozumienia dla postępowania w zakresie ocen oddziaływania na środowisko zarówno wśród samorządowców, społeczności lokalnych, jak i inwestorów. Jednocześnie należy przywrócić się rozwiązaniom prawnym, tak aby wykonywane oceny były adekwatne do potencjalnych zagrożeń. W tej kwestii bardzo ważne jest zapewnienie autentycznego udziału społecznego.

Istotnym **punktem spornym pomiędzy samorządami lokalnymi a potrzebami ogólnokrajowymi, czy wręcz unijnym jest ochrona przyrody, w tym różnorodności biologicznej**. W szczególności tworzenie czy poszerzanie parków narodowych, jak i także powoływanie obszarów Natura 2000 w ramach europejskiej sieci obszarów chronionych, wywołuje wiele kontrowersji. Z jednej strony można to kłaść na karb niskiej rangi ochrony przyrody w bieżących działaniach samorządów, ale także trzeba zwrócić uwagę na ponoszenie kosztów i utratę korzyści w wyniku wprowadzonych ograniczeń w gminach o dużym udziale obszarów chronionych w stosunku do innych gmin, które nie mają takich obostrzeń. Dlatego ważnym jest, aby:


- z jednej strony stworzyć mechanizm kompensacyjny dla gmin ze znacznym udziałem obszarów chronionych pod warunkiem dbania o zachowanie ich wartości;
- z drugiej strony szeroko propagować i wspierać finansowo wykorzystanie tych obszarów do kreowania produktu lokalnego zwłaszcza w turystyce, jednak z zapewnieniem przestrzegania zasad turystyki zrównoważonej.

Obecnie najbardziej istotnym na świecie problemem ekologicznym, a jednocześnie silnie związanym z rozwojem gospodarczym i jakością życia, jest ograniczenie zmian klimatu globalnego i adaptacja do tych zmian, których nie uda się ograniczyć. **Pozornie wydaje się, że problematyka ta, będąca od ponad 20 lat przedmiotem negocjacji międzynarodowych, nie leży w bezpośrednim zainteresowaniu samorządów lokalnych. Nic bardziej błędnego**, o czym świadczy szerokie zainteresowanie samorządów UE udziałem w tzw. Porozumieniu Burmistrzów, którego liczba sygnatariuszy osiągnęła prawie 6000, w tym zaledwie 34 z Polski<sup>3</sup>. Obszar aktywności samorządów to przede wszystkim zwiększanie efektywności energetycznej oraz rozwój energetyki odnawialnej, ale także kształtowanie zrównoważonych zachowań komunikacyjnych czy wzrost znaczenia terenów zielonych. Oprócz hasła ograniczenia

<sup>2</sup> Bukowski M., Śniegocki A., *Ukryty rachunek za węgiel*, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, Warszawa 2014.

<sup>3</sup> [http://www.porozumienieburmistrzow.eu/index\\_pl.html](http://www.porozumienieburmistrzow.eu/index_pl.html)

emisji gazów cieplarnianych o 20% do roku 2020, coraz bardziej istotnego znaczenia nabierają działania służące adaptacji do zmian klimatu, w których rola samorządów jest znacząca. Ważne jest, aby w działaniach na rzecz ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian nie widzieć tego li tylko jako obciążenie, ale jako szansę na transformację lokalnej gospodarki w kierunku niskoemisyjnym czy też tworzenia tzw. zielonych miejsc pracy.



*Dr Andrzej Kassenberg – współtwórca Instytutu na rzecz Ekorozwoju. Człowiek Roku Polskiej Ekologii w 2005 roku. Ekspert ds. polityki zrównoważonego rozwoju, specjalizuje się w problematyce energetycznej i ochrony klimatu. Współpracuje z placówkami naukowymi i organizacjami ekologicznym z Polski i zagranicy. Przewodniczący Rady Zarządzającej Regionalnego Centrum Środowiskowego na Europę Środkową i Wschodnią. Autor albo współautor ponad 150 publikacji.*

## **Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu**

### **(Tezy)**

1. Art. 163 Konstytucji RP, rozwijający jeden z aspektów ogólnej reguły określonej w art. 16 ust. 2, formułuje zasadę ogólnego domniemania zadań samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych. Z kolei, art. 164 ust. 3 zawiera klauzulę domniemania zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego.

2. Obydwie klauzule dotyczą zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a nie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. O ile zadania zlecone są rodzajowo zasadniczo jednorodne, zadania własne są bardzo zróżnicowane: zarówno formalnie (obligatoryjne i fakultatywne), jak i faktycznie („ustawowe zadania własne” – unormowane szczegółowo, a czasem nazbyt szczegółowo, w przepisach ustawowych i „własne zadania własne”, podejmowane w zakresie ogólniej określonym ustawowo, a tym samym nie tylko na podstawie, ale i w granicach prawa – w ramach dostępnych zasobów, w tym finansowych).

3. Samorząd terytorialny jako istotny składnik systemu władz publicznych musi stosować zasadę legalizmu. O ile w art. 7 Konstytucji zasada ta jest sformułowana jako obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, o tyle art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego ogranicza ją do działania na podstawie prawa. Można wysnuć stąd wniosek o różnicy pomiędzy sferą działalności władczej (imperium), gdzie wymagana jest konkretna podstawa prawna i nie ma domniemania kompetencji, a sferą niewładczą (w tym dominium), gdzie może wystarczyć ogólne upoważnienie prawa, byle działanie następowało w granicach prawa.

4. Omawiane klauzule generalne niewątpliwie są skierowane do ustawodawcy. To, czy są również skierowane do podmiotów stosujących przepisy ustawowe, może być – i jest – przedmiotem rozbieżnych interpretacji.

5. W ustawie o samorządzie województwa występuje klasyczna klauzula generalna w odniesieniu do zadań województwa co do zadań publicznych o charakterze wojewódzkim (art. 2 ust. 2), ale też swoista generalna klauzula w odniesieniu do zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa (art. 11 ust. 5). Konstytucyjne domniemanie kompetencji gminy znajduje szczególny wyraz w – znów generalnej – klauzuli art. 6 w związku z art. 7



ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ograniczającej zakres domniemania do spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, w szczególności do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej. W wymiarze praktycznym spory na tle klauzuli generalnej dotyczą zadań własnych gminy.

6. W tym zakresie można wyróżnić dwa skrajne podejścia, za którymi stoją historyczne teorie samorządu: naturalistyczna i etatystyczna. W jednym, samorząd jest traktowany jako formuła samoorganizacji obywatelskiej, czyli element architektury społeczeństwa obywatelskiego w rozumieniu Cycerona i Locke'a. Akcentować się w nim będzie – wzmacniając dawniejszą argumentację o, mającą umocowanie konstytucyjne, zasadę pomocniczości – działanie w granicach prawa. W drugim podejściu, samorząd stanowi formułę **decentralizacji administracji publicznej**, czyli element architektury państwa ograniczającego w ten sposób dawniejszy scentralizowany system władzy publicznej. Tak rozumiana zasada decentralizacji oznacza w istocie traktowanie samorządu na zasadzie wyjątku i poszukiwanie dla wszystkich przejawów jego działalności konkretnej ustawowej podstawy prawnej. Za sporem o realną treść domniemania zadań gminy stoi zatem podstawowy spór aksjologiczny – i ideologiczny – o istotę władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym: czy jej podstawą jest demokracja rozumiana jako samoorganizacja społeczeństwa, czy też traktowanie państwa jako podstawowego elementu organizacji społeczeństwa (etatyzm – *Statism*).

7. W praktyce organów nadzorczych i wspierającym ją orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w znacznym stopniu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wyraźnie przeważa podejście etatystyczne, podtrzymywane przez znaczną część doktryny. Radykalnie zakwestionował je Michał Kulesza w artykule pod charakterystycznym tytułem: *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów* – ale uczynił to w odniesieniu do niewładczych czynności organów gminy. Jego zdaniem, stosowne przepisy Konstytucji RP, ustawy o samorządzie gminnym, ale też i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, są przy dominującym ich rozumieniu „w istocie rzeczy pozbawione znaczenia prawnego”, przyjmuje się bowiem, że zadaniem publicznym ma być to jedynie, co zostało pozytywnie i konkretnie określone jako zadanie publiczne w przepisach szczegółowych; jeżeli zaś takiego postanowienia szczegółowego nie da się odnaleźć, działanie gminy jest bezprawne. Dotyczy to zarówno samego zadania, jak i sposobu jego finansowania ze środków publicznych, co – tu od razu trzeba zauważyć, słusznie – należy traktować jako dwie nierozdzielne strony tego samego medalu.

8. Jakie stanowisko można zająć w odniesieniu do materii powyższego sporu – pamiętając o konieczności jego ograniczenia do niewładczych zadań publicznych gminy, którym przypisze się charakter lokalny?

Przede wszystkim, dwóch omawianych artykułów Konstytucji RP nie można traktować w oderwaniu od innych jej zasad i przepisów odnoszących się do samorządu terytorialnego – nie tylko zasady pomocniczości i zasady decentralizacji (art. 15 ust. 1), ale także zasady sprawnego i skutecznego państwa, wywodzonej z preambuły i art. 2 Konstytucji RP, zasady państwa jednolitego (unitarnego – art. 3), nadającej określone dodatkowe znaczenie zasadzie dobra wspólnego (art. 1), z kolei jednak wraz z zasadą adekwatności dochodów i zadań (art. 167 ust. 1 i 4). Powyższe zasady nie mogą być rozpatrywane samoistnie, w oderwaniu od pozostałych, bowiem mogą one mieć mniej czy bardziej wspólny zakres oddziaływania (dotyczy to np. zasad pomocniczości i decentralizacji), a jednocześnie mogą one stanowić nie tylko wzajemne uzupełnienie lub uszczegółowienie, lecz także przeciwagę dla niektórych innych zasad. Oznacza to konieczność wyważenia tych zasad – tj. również poszukiwania pewnej równowagi pomiędzy dwoma skrajnymi podejściami do zadań gminy. Omawiane wyważenie jest rolą ustawodawstwa. Ustawodawca ma swobodę w określaniu zakresu zadań i właściwości gminy – jest to jednak swoboda ograniczona

poprzez obowiązek wyważenia wszystkich zasad konstytucyjnych. Zarazem ciąży na nim obowiązek odpowiednio klarownego określenia zakresu zadań gminy; jeżeli tego nie uczyni, a tak jest np. w podstawowej sferze materii ochrony zdrowia, a także budowania obiektów sportowych mających ponadkrajowe i krajowe znaczenie (jak na mistrzostwa Euro 2012), przyjmowanie domniemania właściwości może prowadzić do absurdów, wobec oczywistej niezdolności należytego wykonywania przez gminy większości zadań z zakresu objętego domniemaniem.

9. Art. 164 ust. 3 w związku z art. 163 Konstytucji RP wyklucza możliwość przyjęcia zasady enumeratywnego ustawowego wyliczenia zadań gminy, czyli zamkniętego katalogu tych zadań. W razie uchylenia się ustawodawcy od dostatecznie precyzyjnego określenia zadań gminy odwoływanie się do domniemań mających podstawę w powołanych przepisach Konstytucji RP czy też w art. 6 ustawy o samorządzie gminnym może jednak okazać się niewystarczające, a wówczas należy uznać potrzebę bardziej precyzyjnego ustawowego unormowania zakresu tych zadań. W przeciwnym wypadku będzie tak, że – co w znacznym stopniu występuje obecnie – o zakresie zadań gminy będzie decydował nie ustawodawca, lecz Regionalna Izba Obrachunkowa oceniająca w ramach nadzoru podstawę prawną do wydatkowania środków publicznych na realizację danego zadania i, ograniczający się w praktyce do kontroli formalnej, sąd administracyjny.

10. Próbę osłabienia elementów etatystycznych w procesie stosowania prawa stanowią określone sformułowania projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, który został wniesiony do Sejmu w sierpniu 2013 r. przez Prezydenta. Może być przedmiotem dyskusji to, na ile mogą one okazać się efektywne, jednakże sam fakt przedstawienia takich propozycji jest godny uwagi i pochwały.

*Hubert Izdebski – profesor zwyczajny w Uniwersytecie Warszawskim, Wydział Prawa i Administracji (od 1996), kierownik Katedry Historii Doktryn Polityczno-Prawnych (od 1988 r.), Dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie (od 1993); radca prawny, adwokat – partner w Spółce Prawniczej I & Z s.c. w Warszawie; sekretarz Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (2011–2012); wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (od 2011 r.). Od 1989 r. zaangażowany w prace legislacyjne, w szczególności w zakresie administracji publicznej; autor lub współautor wielu projektów ustaw, w tym ustaw z zakresu tzw. reformy centrum rządu oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Autor licznych publikacji.*



## Rola FRDL w rozwoju samorządu terytorialnego, zadania FRDL wobec wyzwań stojących przed samorządnością

Kiedy w 1989 roku oficjalnie zaczynała się najnowsza historia polskiej samorządności, twórcy naszej Fundacji uznali formułę organizacji pozarządowej (formę działalności prawie nieznaną w czasach PRL) za najbardziej odpowiednią dla podmiotu, który będzie miał za zadanie wsparcie procesu odtworzenia samorządu terytorialnego. Wówczas było to działanie odważne, stanowiące nową jakość w życiu społecznym i wpisujące się w obywatelski wymiar wielkich zmian, które zachodziły w naszym kraju. Dziś, po 25 latach bardzo szerokiej i owocnej działalności musimy zadać sobie pytanie, czy taka formuła wciąż jest najlepsza, czy pozwoli skutecznie mierzyć się z przyszłymi wyzwaniami. Innymi słowy, należy zapytać, czy jest w Polsce miejsce na ogólnopolską organizację pozarządową, która poprzez różne działania (szkolenia, doradztwo, realizację projektów społecznych finansowanych ze środków unijnych) stara się oddziaływać na jakość funkcjonowania samorządu terytorialnego, na rozwijanie kapitału społecznego w lokalnych wspólnotach, na rozwijanie postaw obywatelskich i procesu demokratycznego na poziomie lokalnym.

Odpowiedź musi wynikać ze sposobu rozumienia przez samorząd terytorialny wyzwań, które przed nimi staną w kolejnej dekadzie. Jeśli samorząd będziemy identyfikowali z, jak to się często dzieje w potocznym dyskursie, władzami samorządowymi, wtedy najważniejszym wyzwaniem będzie jakość wykonywania przez te władze ustawowych zadań oraz ich menadżerska sprawność. Jeśli będziemy definiować samorząd zgodnie z intencjami twórców reformy, jako wspólnotę ludzi mieszkających w określonym miejscu, wtedy najważniejszym wyzwaniem będzie rozwój kapitału społecznego i wysoka jakość procesu demokratycznego. Co istotne, drugie podejście wchłania pierwsze, węższe, gdyż jakość lokalnej demokracji w istotnej mierze zależy od „jakości” lokalnych władz.

Rozwój samorządu rozumianego jako wspólnota będzie zależał od trzech czynników:

- poziomu kapitału społecznego i zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne, nie rozwijając już pojęcia partycypacji społecznej; wsparcie dla tego procesu, zarówno ze strony mieszkańców, jak i władz w wielkiej mierze zdecyduje o jakości polskiego samorządu w przyszłości,
- rozwoju złożonych relacji między państwem i samorządem (ile spójności, ile autonomii) oraz między władzami centralnymi i władzami samorządowymi. Obecny stan trafnie określa uwaga zawarta w *Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*

opracowanym przez zespół prof. Hausnera: „Polityka administracji centralnej wobec samorządu najczęściej sprowadza się do tolerowania jego istnienia i przerzucania na jego barki trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich pieniędzy na ich realizację.”

- stopnia przygotowania elit samorządowych do radzenia sobie z zadaniami związanymi z zarządzaniem sprawami wspólnot samorządowych, słowem, od stopnia rozwoju umiejętności menadżerskich.

Wiele wskazuje na to, że organizacja pozarządowa taka jak FRDL jest najlepszym partnerem dla wszystkich stron, które mają wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Dlaczego NGO?

- Dlatego, że przy wszystkich swoich ograniczeniach tylko kompetentna organizacja pozarządowa może pełnić rolę katalizatora procesów partycypacyjnych.
- Również dlatego, że organizacja taka nie jest stroną w relacjach między rządem i władzami samorządowymi, może więc wypracować sobie pozycję podmiotu inicjującego debatę i wytwarzającego koncepcje funkcjonowania samorządu, jako jednego z filarów państwa.
- Także dlatego, że kompetentna i zaangażowana NGO może na lepszym poziomie niż ośrodki komercyjne wspierać samorząd ekspercką wiedzą i doświadczeniem niezbędnymi do doskonalenia poziomu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

Główne kierunki działania Fundacji w najbliższych latach będą zgodne z przedstawioną powyżej analizą obecnego położenia polskiego samorządu terytorialnego:

- będziemy angażować się w przedsięwzięcia, które powodują rozwój kapitału społecznego lokalnych społeczności, i takie, które będą sprzyjały rozwojowi procesów partycypacyjnych;
- FRDL będzie podejmowała inicjatywy prowadzące do wykorzystania dostępnej wiedzy na temat samorządu, do identyfikowania kluczowych problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego i poszukiwania rozwiązań. Będzie również, w miarę możliwości, inicjowała i prowadziła prace badawcze.
- Fundacja będzie rozwijała działalność szkoleniową, zarówno zaspokajającą w możliwie najpełniejszy sposób bieżące potrzeby szkoleniowe władz i urzędników samorządowych, jak również doskonalącą w oparciu o najlepsze wzory, umiejętności zarządcze i przywódcze elit samorządowych. Ważnym obszarem działalności samorządów będzie również działalność doradcza: badania dostarczające władzom samorządowym rzetelnej wiedzy na temat potrzeb i oczekiwań mieszkańców oraz szeroko rozumiane doradztwo dotyczące różnych aspektów zarządzania sprawami jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania strategicznego.

*Dr Adam Aduszkiewicz – prezes Zarządu FRDL. Menadżer z wieloletnim doświadczeniem w dużych korporacjach krajowych i międzynarodowych oraz administracji państwowej. Coach i trener. Doktor filozofii.*