

Współczesne problemy i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce

Redakcja naukowa:

MONIKA NIEDZIÓŁKA
BARTŁOMIEJ SUCHODOLSKI

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2019

Redakcja naukowa monografii:

dr MONIKA NIEDZIÓŁKA [ORCID: 0000-0001-5284-326X]
dr BARTŁOMIEJ SUCHODOLSKI [ORCID: 0000-0002-6033-4825]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk o Polityce i Administracji

Recenzenci:

prof. dr hab. MARIAN PODSTAWKA
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Komitety Wydawniczy:

Andrzej Barczak, Eugeniusz Cieślak, Janina Florczykiewicz (przewodnicząca), Jerzy Gieorgica, Beata Jakubik, Jarosław Kardas, Wojciech Kolanowski, Joanna Kuć, Agnieszka Prusińska, Sławomir Sobieraj, Jacek Sosnowski, Maria Starnawska, Ewa Wójcik, Waldemar Wysocki

© Copyright by Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2019

Żaden fragment tej publikacji nie może być reprodukowany, umieszczany w systemach przechowywania informacji lub przekazywany w jakiegokolwiek formie – elektronicznej, mechanicznej, fotokopii czy innych reprodukcji – bez zgody posiadacza praw autorskich.

ISBN 978-83-7051-975-9



Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach
www.wydawnictwo-naukowe.uph.edu.pl

08-110 Siedlce, ul. Żytnia 17/19, tel. 25 643 15 20
Ark. wyd. 11,8. Ark. druk. 8,8.

Druk i oprawa: EXDRUK Spółka Cywilna, Włocławek

Spis treści

Wstęp.....	5
Andrzej Dana <i>Organy gminy w postępowaniu przygotowawczym</i>	7
Michał Krawczyk <i>Personalne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym</i>	33
Radosław Łapszyński <i>Gmina jako realizator społecznej polityki mieszkaniowej</i>	47
Dorota Strus <i>Wybrane problemy współpracy finansowej i pozafinansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi</i>	65
Emilia Gulińska <i>Młodzieżowa rada gminy jako instytucja wspierania i upowszechniania idei samorządowej</i>	85
Bartłomiej Suchodolski <i>Znaczenie sektora samorządowego w świetle teorii rozwoju lokalnego</i>	97
Ewelina Kurowicka <i>Nowe publiczne zarządzanie (New Public Management) w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane aspekty</i>	113
Anna Owczarczyk <i>Budżet obywatelski – narzędzie partycypacji społecznej w kontekście zarządzania finansami gminy</i>	125
Ilona Radziwon-Kamińska <i>Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w miastach</i>	147
Michał Krawczyk <i>Organizacja miejskiego transportu publicznego na przykładzie Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Siedlcach Sp. z o.o.</i>	163
Kamil Roman <i>Eksurbanizacja jako wiodący problem w zarządzaniu polityką transportową polskich miast</i>	175

Wstęp

Wiek XXI jest czasem wielkich zmian we wszystkich obszarach życia ludzi. Na szczególną uwagę zasługują zmiany dokonujące się w lokalnych wspólnotach samorządowych, czyli w jednostkach samorządu terytorialnego. W następstwie reformy administracyjnej z 1999 roku Polska została podzielona na gminy, powiaty i województwa. Każdy mieszkaniec RP z samego faktu zamieszkiwania w określonym miejscu staje się członkiem wspólnoty mieszkańców konkretnej gminy, konkretnego powiatu i konkretnego województwa. Jednostki te mają więc istotny wpływ na jego życie oraz zaspokajanie zgłaszanych przez niego potrzeb. Najmniejszymi i zarazem najbliższymi swoim mieszkańcom jednostkami są gminy. Głównie ze względu na ten fakt to właśnie gminom ustawodawca przypisał najszerzy zakres zadań pozostających w ich wyłącznej kompetencji. Zmiany dokonujące się w gminach, powiatach i województwach obejmują nie tylko zmiany prawne, ale przede wszystkim te, których celem jest podnoszenie jakości życia ich mieszkańców. Profesor Romuald Kolman, prekursor kwalitologii w Polsce, jakość życia rozpatrywał w dwóch wymiarach – biologicznym: jako sprawność funkcjonowania żywego organizmu oraz ekonomicznym: jako stopień zaspokojenia potrzeb życiowych. Jedną z głównych potrzeb współczesnego świata, której zaspokojenie stoi przed włodarzami jednostek samorządu terytorialnego, jest dbanie o zrównoważony rozwój na szczeblu lokalnym i regionalnym. Rozwój wymusza ciągłe wprowadzanie zmian w funkcjonowaniu lokalnych społeczności. Wiąże się nierozzerwanie z innowacyjnością i poszukiwaniem coraz to nowych rozwiązań ukierunkowanych na poprawę jakości życia ludzi. Główne zadania władz samorządowych polegają więc na zaspokajaniu najważniejszych życiowych potrzeb swoich mieszkańców, obronie ich interesów oraz stymulowaniu rozwoju m.in. poprzez kreowanie korzystnych warunków zachęcających inwestorów do lokowania swoich przedsięwzięć na danym terenie i tym samym pobudzania działań gospodarczych.

Celem niniejszej monografii jest dyskusja nad problemami związanymi z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego ze szczegól-

nym akcentem położonym na miejsce tych jednostek w polskim systemie prawnym oraz ich rolę w szeroko rozumianym rozwoju. Autorzy opracowania podjęli próbę omówienia pozycji gminy w sytuacji, gdy staje się ona stroną postępowania karnego. Przedstawili ją również jako niezwykle ważny podmiot realizujący społeczną politykę mieszkaniową. W swoich badaniach dokonali analizy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz wspierania i upowszechniania idei samorządowej w młodzieżowych radach gmin. Wskazali na znaczenie sektora samorządowego w świetle głównych teorii rozwoju lokalnego. Podjęli problem nowego zarządzania publicznego w polskim samorządzie terytorialnym. Poruszyli tematykę budżetu obywatelskiego i nadzoru nad samorządem terytorialnym. Swoją uwagę skierowali również na kwestię zrównoważonego rozwoju miast, organizacji miejskiego transportu publicznego oraz eksurbanizacji.

Tematyka poruszana przez autorów jest niezwykle ważna i przyszłościowa, dotyczy bowiem istotnych problemów polskiego samorządu terytorialnego. Znajduje ona również swoje zasłużone miejsce jako jeden z głównych obszarów badawczych realizowanych w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Prowadzone tam badania dotyczą administracji i zarządzania publicznego oraz prawa jako narzędzia organizacji życia społecznego, w tym zwłaszcza kwestii odnoszących się do samorządu terytorialnego – jego historii, sytuacji współczesnej oraz zmian możliwych w przyszłości.

Niniejsza monografia stanowi potwierdzenie ważności problematyki samorządowej. Redaktorzy wyrażają przekonanie, że zawarte w niej wyniki badań prowadzonych przez przedstawicieli wielu renomowanych ośrodków naukowych będą przyczynkiem zarówno do dalszych rozważań nad tą tematyką, jak i do rozwoju i upowszechniania idei samorządności w Polsce.

Redaktorzy dziękują wszystkim, którzy przyczynili się do powstania opracowania. Szczególne podziękowania składamy na ręce Pana Profesora Mariana Podstawki ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie za wnikliwą recenzję oraz konstruktywne i życzliwe dla autorów uwagi recenzenckie.

Andrzej Dana

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0002-1035-5302

Organy gminy w postępowaniu przygotowawczym

Commune authorities in the preparatory proceedings

Streszczenie

W Polsce administracja samorządowa należy do obszarów życia społecznego uznawanych za jedno z najbardziej zagrożonych działaniami przestępczymi takimi jak: korupcja, oszustwa, kradzieże i przywłaszczenia mienia. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego, wykonuje zadania na rzecz mieszkańców. Zarówno przedstawiciele władzy, jak i pracownicy urzędu mają bezpośredni kontakt z ludźmi, co wiąże się z ryzykiem przestępstw dokonywanych na szkodę gminy. Nie tylko jej mienie jest nimi zagrożone. Istnieje także ryzyko popełnienia przestępstw w trakcie procesów, w których decyzje podejmuje jedna osoba lub niewielka grupa osób. Gmina jako jednostka samorządowa w przypadku poszkodowania staje się uczestnikiem – stroną w postępowaniu przygotowawczym, w którym jest reprezentowana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). To on jako organ, będzie wnoszył zawiadomienie o popełnionym na jej szkodę przestępstwie oraz uczestniczył w jej imieniu w czynnościach postępowania przygotowawczego. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym w części odnoszącej się do jej organu wykonawczego wskazują i określają obowiązki oraz pozycję prawną wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Słowa kluczowe: Gmina, postępowanie przygotowawcze, wójt, burmistrz, prezydent miasta, reprezentacja

Summary

In Poland, local government administration is one of the areas of social life considered to be one of the most threatened criminal activities such as corruption, fraud, theft and misappropriation of property. The commune, as a local government unit, works in direct contact with people, which makes it particularly vulnerable to criminal activities that may be committed to its detriment. Not only her property is exposed to criminal activities, in particular, processes in which one or a small number of people make decisions are exposed. A commune as a self-government unit, in the event of injury, becomes a participant – a party to the preparatory proceedings and in this type of external relations it is represented by the head of the commune (mayor, city president). As the authority, he will be the one who will notify about the crime committed to her detriment and participate in the preparatory proceedings on behalf of the commune. The provisions of the Act on municipal self-government in the part relating to its executive body indicate and specify the duties and legal position of the commune head.

Keywords: Commune, preparatory proceedings, commune head, representation

Wstęp

Administracja samorządowa należy do obszarów życia społecznego uznawanych za jedno z najbardziej zagrożonych działaniami przestępczymi takimi jak korupcja, oszustwa, kradzieże i przywłaszczenia mienia. Z uwagi na fakt, że przedstawiciele władz oraz pracownicy urzędu mają bezpośredni kontakt z ludźmi, istnieje ryzyko popełnienia przestępstwa w trakcie procesu, w którym decyzję podejmuje jedna osoba lub niewielka grupa osób. Ponadto przestępstwem zagrożone jest także mienie gminy.

Postępowanie przygotowawcze

Postępowanie przygotowawcze tworzy pierwszy etap procesu karnego, jest jego elementem inicjującym i ze swej istoty służy głównemu stadium, jakim jest rozprawa sądowa (postępowanie jurysdykcyjne), na której co do zasady rozstrzyga się o przedmiocie procesu. Jego poszczególne fazy zespalały wszelkie czynności zmierzające do ujawnienia przestępstwa, jego sprawcy, zebrania i zabezpieczenia dowodów oraz przygotowania innych materiałów umożliwiających organowi orzekającemu (sądowi) rozstrzygnięcie sprawy. Czynności wykonywane na tym etapie procesu karnego skoncentrowane są głównie na gromadzeniu materiału dowodowego umożliwiającego przedstawienie określonej osobie zarzutów popełnienia przestępstwa, a w konsekwencji sporządzenia aktu oskarżenia. Ten ostatni wnoszony zostaje przez prokuratora jako późniejszego oskarżyciela publicznego i jest on skargą, na której podstawie może dojść do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego oraz wydania przez sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie procesu karnego. W ujęciu *largo* w skład postępowania przygotowawczego wchodziły wszelkie czynności procesowe, które poprzedzają sądowe rozpoznanie sprawy w kwestii odpowiedzialności karnej oskarżonego. W węższym rozumieniu etap ten utożsamiany jest z pojęciem śledztwa lub dochodzenia. W literaturze wskazuje się, iż jest to etap obejmujący sobą wszystko to, co wyprzedza sądowe rozpoznanie sprawy dotyczące zasadniczego przedmiotu procesu, którym jest kwestia odpowiedzialności prawnej oskarżonego za zarzucany czyn przestępny¹. W charakteryzowaniu postępowania przygotowawczego wskazuje się na

¹ M. Cieślak, *O pojęciu przedmiotu procesu karnego i w sprawie tzw. podstawy procesu*, „Państwo i Prawo”, nr 8-9, 1959, s. 260.

jego główną cechą jako wstępnego stadium przygotowania sprawy do rozpoznania sądowego, twierdzi się, że jest to etap sporządzania najważniejszej w procesie karnym skargi, w postaci aktu oskarżenia, stanowiącej podstawę sądowego rozpoznania². W tym to też ujęciu S. Waltoś, podziеляjąc rozumienie tak określonej istoty postępowania przygotowawczego, uznaje to stadium procesu karnego jako niezbędne. Uznaje ten element za szczególną cechę tego postępowania i postrzega ją z perspektywy skargowej formy procesu, gdyż sąd nie wszczyna ścigania z własnej inicjatywy, lecz orzeka w formie rozprawy na podstawie wniesionej przez oskarżyciela skargi – aktu oskarżenia³. Postępowanie przygotowawcze stanowi wyjściowy punkt dla bytu głównego stadium procesu karnego i jemu ono służy. To na rozprawie głównej następować będzie rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności karnej osoby oddanej pod sąd. W układzie etapów procesu karnego postępowanie przygotowawcze jest jego obligatoryjnym elementem w szczególności w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego i zawsze poprzedza sądowe postępowanie rozpoznawcze. Podczas niego dochodzi do gromadzenia materiału dowodowego, na którego podstawie podejmowana zostaje decyzja o tym, czy sprawa powinna trafić do rozpoznania przez sąd, czy też postępowanie to można zakończyć w inny sposób.

Postępowanie przygotowawcze wykształciło swoją wewnętrzną strukturę, którą można rozpatrywać w wielu aspektach przy zastosowaniu różnych kryteriów. W ustawowym jego kształcie charakteryzują go dwie zasadnicze fazy, które wiążą się bezpośrednio ze stanem wiedzy organów ścigania o czynie zabronionym i jego sprawcy. Fazy te charakteryzują:

1. Postępowanie w sprawie (*in rem*) – zostaje wszczęte, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa (art. 303 k.p.k.);
2. Postępowanie przeciwko osobie (*in personam*) – jeżeli dane istniejące w chwili wszczęcia postępowania w sprawie lub zebrane w jego toku dowody uzasadniają dostateczne podejrzenie, że czynu tego dopuściła się określona osoba, to następuje wszczęcie postępowania przeciwko osobie (art. 313 § 1 k.p.k.).

² M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, wyd. III, Warszawa 1984, s. 50.

³ S. Waltoś, *Model postępowania przygotowawczego na tle prawno-porównawczym*, Warszawa 1968, s. 100 i nast.

Postępowanie przygotowawcze postrzegane poprzez te dwie charakterystyczne dla niego fazy wytworzyło indywidualną strukturę wewnętrzną, wyrażającą się koniecznością dokonania kolejno następujących po sobie czynności, do których należy zaliczyć:

1. Przyjęcie zawiadomienia o przestępstwie lub uzyskanie informacji o jego popełnieniu;
2. Wydanie postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia;
3. Dokonanie niezbędnych czynności procesowych w postaci zebrania i zabezpieczenia dowodów – dokonanie oględzin miejsca zdarzenia, przesłuchanie świadków, przeszukanie osoby lub pomieszczenia, powołanie biegłego;
4. Wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów podejrzanemu i przesłuchanie go w tym charakterze (chyba, że się ukrywa) lub o umorzeniu postępowania (gdy brak jest podstaw do wniesienia aktu oskarżenia);
5. Podjęcie decyzji o zastosowaniu określonego środka zapobiegawczego;
6. Zaznajomienie podejrzanego z materiałami postępowania i wydanie postanowienia o zamknięciu śledztwa lub dochodzenia;
7. Wniesienie do sądu aktu oskarżenia lub wniosku o warunkowe umorzenie postępowania.

W układzie tak określonych czynności procesowych postępowanie przygotowawcze stanowi uzewnętrznioną formę reakcji na przestępstwo, która następuje wraz z zaistnieniem stanu uzasadnionego podejrzenia jego popełnienia. Ten etap procesu karnego cechuje dynamizm czynności i decyzji procesowych podejmowanych przez organy powołane do ścigania karnego. Jego wszczęcie uzasadnione jest w głównej mierze zasadą legalizmu i działania z urzędu. Normują one niezbędną, a określoną prawem, konieczną reakcję na przestępstwo przez organy ścigania, które posiadają uwiarygodnioną informację, że zostało ono popełnione. Postępowanie przygotowawcze, jak zauważa S. Waltoś⁴, zaczyna się *de facto* od pierwszej czynności dowodowej mającej charakter procesowy, bez względu na to, czy zostało wydane postanowienie o wszczęciu postępowania, czy też nie (art. 308 k.p.k.). Dlatego też zawarty w art. 303 k.p.k. zwrot stanowiący o wydaniu postanowienia o wszczęciu śledztwa, należy postrzegać i rozu-

⁴ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, wyd. VII, Warszawa 2003, s. 230.

mieć jako nakaz wszczęcia postępowania przygotowawczego, który kierowany jest do organów ścigania. O doniosłej roli pełnionej przez art. 303 k.p.k. stanowi fakt, że to ten przepis wskazuje na postępowanie przygotowawcze jako obowiązkową formę procesu poprzedzającego postępowanie sądowe oraz precyzuje podstawę jego wszczęcia. W razie wątpliwości co do podstaw wszczęcia postępowania organ procesowy zmuszony będzie do zweryfikowania i uzupełnienia posiadanych informacji lub zarządzenia sprawdzenia takich faktów, o czym stanowi art. 307 k.p.k. Czynności te, na co wskazuje M. Wyciszcza, mają zastosowanie zarówno wtedy, gdy zachodzą wątpliwości, co do zasadności podejrzenia, że popełniono przestępstwo, jak i wówczas, gdy wątpliwości dotyczą istnienia okoliczności wyłączającej postępowanie⁵. W innym miejscu stwierdza, że w razie wątpliwości organ procesowy winien żądać uzupełnienia danych lub zarządzić sprawdzenie faktów. Czynności te mają zastosowanie zarówno wtedy, gdy zachodzą wątpliwości, co do zasadności podejrzenia, że popełniono przestępstwo, jak i wówczas, gdy wątpliwości dotyczą istnienia okoliczności wyłączającej postępowanie.

Gmina jako instytucja samorządowa pokrzywdzona przestępstwem

Pojęcia takie jak przestępstwo oraz przestępczość bywają różnie rozumiane. W przepisach kodeksu karnego pojęcie to funkcjonuje jako termin prawny, kategoria prawnicza. Jego kodeksowe znaczenie posiada charakter pierwotny i jest także zgodne z potocznym rozumieniem. Termin „przestępstwo” w prawie karnym formułowany jest w odniesieniu do wszystkich jego rodzajów, funkcjonuje jako pojęcie ogólne. Używany jest on także dla celów określenia rodzaju danego przestępstwa – jako ujęcie rodzajowe identyfikujące określony typ czynu zabronionego. Granice pojęciowe przestępstwa nie zostały wyraziście zdefiniowane także i w aktualnym stanie prawnym, jako kodeksie karnym poprzez podanie jego definicji sensu *stricto*. Kodeks karny posługuje się zwrotami odnoszącymi się do odpowiedzialności karnej wskazanej w części ogólnej, a następnie poprzez część materialną, gdzie następuje odwołanie się do poszczególnych artykułów, w których zawarte są normy odpowiedzialności karnej. Można powiedzieć, w odwołaniu do treści art. 1 k.k., że przestępstwo jest zawinionym,

⁵ S. Wyciszcza, *Dochodzenie w niezbędnym zakresie jako integralna część postępowania przygotowawczego*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 12, s. 954.

bezpawnym i społecznie szkodliwym, dokonany przez człowieka czynem zabronionym, za który grozi kara kryminalna wskazana w ustawie obowiązującej w czasie jego popełnienia. Przepęstwo godzi nie tylko w interesy osobiste człowieka, ale także całej społeczności, a także w instytucje prawne, gdyż do ścigania i ukarania jego sprawcy zobowiązane jest państwo.

Z przepęstwem w nierozwalny sposób łączy się kwestia podmiotu pokrzywdzonego i wyrządzenia mu określonej szkody w wyniku działania sprawcy lub zaniechania przez niego działania. Słusznie się podnosi, że czyn sprawcy musi uderzać w dobro prawne pokrzywdzonego lub zagrażać mu wprost, nie zaś za pośrednictwem godzenia w inne dobro. Każdorazowo konieczne jest zbadanie, czyje indywidualne dobro prawne zostało naruszone przez konkretny czyn sprawcy⁶. Odpowiedzialność karną za czyn zabroniony przez ustawę i uznany za przepęstwo ponosi sprawca. W doktrynie wskazuje się, że sprawca nie wchodzi w prawne relacje z ofiarą przepęstwa, nie nawiązuje się pomiędzy nim a ofiarą stosunek prawny⁷. Sprawcą przepęstwa może być tylko osoba fizyczna, bowiem jego podmiotem może być jedynie człowiek i za swój czyn będzie on ponosił określoną rodzajowo odpowiedzialność karną. Podmiot przepęstwa określony został wyraźnie w treści art. 1 k.k. i jest nim człowiek i tylko on ponosi za jego popełnienie odpowiedzialność karną. Natomiast pokrzywdzonym jest ofiara przepęstwa jako podmiot, którego dobra zostały bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez działanie lub zaniechanie sprawcy, co stanowi punkt odniesienia w prawie karnym. W każdej sytuacji działania przepęstczego występuje pokrzywdzony, a po drugiej stronie sprawca sytuujący się na pozycji podejrzanego (ew. oskarżonego) w toczącym się przeciwko niemu postępowaniu karnym. Sprawca jest podmiotem przepęstwa, to ten, co wyrządził zło – krzywdę, jest podejrany o popełnienie przepęstwa. Słusznie się twierdzi, że przepęstwo jest rezultatem interakcji pomiędzy dwoma elementami podmiotowymi wchodzącymi w jego skład – sprawcą i ofiarą⁸.

⁶ M. Iwański, M. Jakubowski, M. Szewczyk, Rozdział Va *Przepadek i środki kompensacyjne* [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. T. I. Część I. Komentarz do art. 1-52*, Warszawa 2016, s. 899-900.

⁷ A. Grześkowiak, Rozdział I *Zagadnienia ogólne* [w:] A. Grześkowiak (red.), *Prawo karne*, 3 wydanie Warszawa 2011, s. 17.

⁸ L. Falandysz, *O koncepcji tzw. przepęstw bez ofiar*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 8-9, s. 108 i nn.; R. Kmiecik, *Perspektywy depenalizacji przepęstw bez ofiar w USA*, „Palestra” 1980, nr 1,

Ustawodawca zdefiniował wprost pokrzywdzonego i uznaje go jako uczestnika procesu karnego, przyznając mu jednocześnie prawo do działania w tym charakterze. Pokrzywdzonym – ofiarą przestępstwa – jest nie tylko osoba fizyczna będąca przedmiotem bezpośredniego działania sprawcy, ale także i osoba prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. W procedurze karnej określono wyraziście kim jest pokrzywdzony, zawierając w treści art. 49 k.p.k. jego podmiotowe rodzaje i uznano za niego:

1. Osobę fizyczną lub prawną, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo;
2. Niemającą osobowości prawnej:
 - a. instytucję państwową lub samorządową;
 - b. inną jednostkę organizacyjną, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną;
3. Zakład ubezpieczeń w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu przez przestępstwo lub jest zobowiązany do jej pokrycia.

Z dalszych postanowień zawartych w treści tego artykułu (49 § 3a i 4) wynika, że prawa pokrzywdzonego mogą wykonywać:

1. W sprawach o przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o których mowa w art. 218-221 oraz w art. 225 § 2 kodeksu karnego, organy Państwowej Inspekcji Pracy, jeżeli w zakresie swego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania;
2. W sprawach o przestępstwa, którymi wyrządzono szkodę w mieniu instytucji lub jednostki organizacyjnej, o której mowa w § 2, jeżeli nie działa organ pokrzywdzonej instytucji lub jednostki organizacyjnej, prawa pokrzywdzonego mogą wykonywać organy kontroli państwowej, które w zakresie swojego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania.

Z takiego unormowania wynika wniosek, że pokrzywdzonym w procesie karnym będzie ten, kogo przestępstwo dotyka bezpośrednio. Warunkiem uznania określonego podmiotu wskazanego w treści art. 49 § 1 i 2 k.p.k. jako pokrzywdzonego jest to, by dobro prawne zostało naruszone

lub zagrożone w sposób bezpośredni bez jakichkolwiek ogniw pośrednich pomiędzy naruszeniem a konkretnym przedmiotem ochrony.

W literaturze procesu karnego, zgodnie z treścią ustawowej definicji pokrzywdzonego, wskazuje się na dwa znaczenia tego terminu – może być on interpretowany jako⁹:

1. Pojęcie materialno-prawne, gdyż oznacza jeden z podmiotów materialno-prawnego stosunku między sprawcą przestępstwa a pokrzywdzonym;
2. Pojęcie procesowe, albowiem prawo karne procesowe wyznacza pokrzywdzonemu szczególną rolę procesową.

Wyraźnie podkreśla się, że w odniesieniu do wszystkich tych podmiotów status pokrzywdzonego kreowany jest przez sam fakt pokrzywdzenia¹⁰. W doktrynie panuje także przekonanie o tym, że pojęcie pokrzywdzonego należy ustalać na podstawie przepisów prawa karnego materialnego, które rozstrzyga o tym, czyje i jakie dobro zostało naruszone lub zagrożone, przy czym jest bez znaczenia, czy dane dobro jest głównym, czy tylko ubocznym przedmiotem ochrony konkretnej normy prawnej¹¹. Nawiązując do linii orzeczniczej, kryterium bezpośredniości naruszenia lub zagrożenia dobra prawnego danej osoby oznacza, że w relacji między czynem o konkretnych znamionach przestępstwa a naruszeniem lub zagrożeniem dobra tej osoby nie ma ogniw pośrednich, z czego wynika, że do kręgu pokrzywdzonych można zaliczyć tylko ten podmiot, którego dobro prawne zostało działaniem przestępczym naruszone wprost, a nie za pośrednictwem godzenia w inne dobro¹². Kryterium bezpośredniości naruszenia ogranicza krąg podmiotów mogących być uznanych za pokrzywdzonych. Na przesłankę bezpośredniości powołuje się także orzecznictwo apelacyjne stwierdzające, że dopiero owa bezpośredniość statuuje podmiot – przy wystąpieniu innych wymaganych przesłanek – jako pokrzywdzonego i w konsekwencji legitymizuje go do możliwości zasądzenia na jego rzecz obowiązku naprawienia szkody przez oskarżonego¹³.

⁹ M. Cieslak, *Polska procedura karna. Podstawowe...*, op. cit., s. 36-37.

¹⁰ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2007, s. 305.

¹¹ W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 68-69.

¹² Postanowienie SN z 25 marca 2010 r., IV KK 316/09, Biul. PK 2010, nr 3 poz. 15; Wyrok SN – Izba Kar z dnia 17 lutego 2010 r., III KK 292/09, OSNwSK 2010 nr 1 poz. 352.

¹³ Wyrok SA w Łodzi z 9 września 2010 r., II AKa 122/10.

W literaturze przedmiotu podnosi się także to, że w polskim porządku prawnym, na przestrzeni lat (1928, 1969, 1997 r.) definicje pokrzywdzonego zawarte w przepisach kodeksów postępowania karnego kładły wyraźny nacisk na bezpośrednie zagrożenie lub naruszenie dobra prawnego jako podstawę pokrzywdzenia¹⁴. W orzecznictwie oraz doktrynie zgodnie przyjmuje się, że przepis art. 49 § 1 k.p.k. powinien być interpretowany wąsko. Wskazuje się, że definicja pokrzywdzonego ma charakter materialny¹⁵. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia z dnia 15 września 1999 r.¹⁶ stwierdził, że przyjęcie wąskiej, materialnej definicji pokrzywdzonego pozwala na racjonalne ograniczenie kręgu pokrzywdzonych do osób, których dobra prawne zostały zagrożone w wyniku przestępstw, które skonstruowane zostały jako przestępstwa z narażenia oraz do przestępstw popełnionych w innych formach stadialnych i zjawiskowych niż dokonanie. Dzięki takiemu ograniczeniu usunięta zostaje sfera uznaniowości organów procesowych, które mogłyby niemal dowolnie kształtować krąg podmiotów, którym – zdaniem tych organów – przysługują uprawnienia pokrzywdzonych w rozumieniu art. 49 § 1 k.p.k. Przyjęty sposób wykładni pojęcia pokrzywdzonego wywiera także znaczenie praktyczne, gdyż wyposażony on została w prawną możliwość brania czynnego udziału w czynnościach postępowania przygotowawczego, a następnie w postępowaniu sądowym.

W wypadku popełnienia przestępstwa na szkodę gminy na mocy art. 49 § 2 pkt. 1 k.p.k. ta jednostka samorządu terytorialnego uznana zostaje za pokrzywdzonego. W tym przypadku podmiotem właściwym do realizacji uprawnień przysługujących pokrzywdzonemu będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta), co wynika z treści art. 51 § 1 k.p.k. w zw.

¹⁴ L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego i do przepisów wprowadzających tenże kodeks*, Kraków 1929, s. 37; J. Grajewski, E. Skrętowicz, *Kodeks postępowania karnego z komentarzem*, Gdańsk 1995, s. 52.

¹⁵ Uchwała SN z 26 listopada 1976 r., VI KZP 11/75, OSNKW 1977, z. 1-2, poz. 1; uchwały SN z 12 maja 1993 r., I KZP 6/93, OSNKW 1993, z. 5-6, poz. 28; z dnia 15 września 1999 r., I KZP 26/99, OSNKW 1999, z. 11-12, poz. 69; z dnia 21 grudnia 1999 r., I KZP 43/99 (niepubl.); z dnia 21 października 2003 r., I KZP 29/03, OSNKW 2003, z. 11-12, poz. 94; R. Kmiecik, *Ustawowa definicja pokrzywdzonego (uwagi na tle art. 40 k.p.k.)*, „Annales UMCS”, Sectio G Ius, Vol. XXIV, Lublin 1977, s. 165; W. Posnow, *Sytuacja pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym w polskim procesie karnym*, Wrocław 1991, s. 18; A. Rybak-Starczak, *Pokrzywdzony w postępowaniu karnym*, „Palestra” 2004, nr 7-8, s. 79; M. Filar, *Pokrzywdzony (ofiara przestępstwa) w polskim prawie karnym materialnym*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2002, z. 2, s. 30.

¹⁶ Uchwała SN z dnia z dnia 15 września 1999 r. I KZP 26/99 OSNKW 1999, z. 11-12, poz. 69.

z art. 11a ust. 1 i art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Z zawartości normatywnych obu uregulowań wynika, iż w postępowaniu przygotowawczym ten organ gminy także z mocy samej ustawy o samorządzie gminnym wstępuje w rolę pokrzywdzonego i staje się stroną procesową *ex lege*. Będzie on brał udział w tym charakterze niezależnie od woli występowania w procesie karnym jako strona, nawet przy braku rzeczywistej swojej aktywności. Zgodnie z art. 299 § 1 k.p.k. pokrzywdzony jest stroną postępowania przygotowawczego i w przypadku organu gminy będzie nim wójt. Za stronę w postępowaniu przygotowawczym uznany zostanie ten podmiot, gdyż jest on przedstawicielem władzy samorządowej i posiada z mocy samej ustawy szczególny interes prawny w korzystnym dla gminy rozstrzygnięciu o przedmiocie procesu karnego. Aby mógł on zostać stroną postępowania przygotowawczego nie jest wymagana szczególna jego aktywność ani decyzja organu procesowego, która przyznawałaby jemu jako wójtowi status pokrzywdzonego. Nawet brak aktywności procesowej wójta w postępowaniu przygotowawczym mogący się ujawniać w toku trwających czynności nie będzie miał zasadniczego wpływu na fakt bycia stroną oraz na zakres jego uprawnień w procesie. Jedynym warunkiem uznania wójta gminy za pokrzywdzonego i dopuszczenie go do udziału w postępowaniu przygotowawczym będzie ustalenie, że przestępstwo narusza bezpośrednio dobra prawne kierowanej przez niego jednostki samorządu terytorialnego. W każdym przypadku musi zaistnieć wskazanie, czyj indywidualny interes (dobro prawne) został naruszony czynem przestępnym. W przypadku gmin w praktycznym wymiarze będzie chodziło o interes publiczny utożsamiany z ogólnymi potrzebami wspólnoty samorządowej. W szczególności o zabezpieczenie interesów majątkowych gminy oraz utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na jej terenie.

Wójt gminy z chwilą uzyskania statusu pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym staje się stroną tego postępowania (art. 299 § 1 k.p.k.) i w związku z tym będą mu przysługiwały uprawnienia, do których w szczególności należy zaliczyć:

1. Prawo do złożenia wniosku o skierowanie sprawy do postępowania mediacyjnego w celu pogodzenia się z podejrzanym (art. 23a k.p.k.);

2. Prawo do złożenia wniosku o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie wyrządzonej krzywdzie aż do zamknięcia przewodu sądowego (art. 49a k.p.k.);
3. Prawo dostępu do akt sprawy, do sporządzania odpisów i kopii (art. 156 § 1 k.p.k.);
4. Prawo do złożenia zażalenia na odmowę udostępnienia akt (art. 159 k.p.k.);
5. Prawo do złożenia zażalenia na czynności inne niż postanowienia i zarządzenia naruszające jego prawa (art. 302 § 2 k.p.k.);
6. Prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu śledztwa lub dochodzenia oraz zażalenia na bezczynność, jeżeli w ciągu 6 tygodni od złożenia przez pokrzywdzonego zawiadomienia o przestępstwie nie został on powiadomiony o wszczęciu albo odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia (art. 306 k.p.k., art. 325a § 2 k.p.k.);
7. Prawo do składania wniosków o dokonanie czynności śledztwa lub dochodzenia, np. o przesłuchanie świadka, uzyskanie dokumentu, dopuszczenie opinii biegłego (art. 315 § 1 k.p.k., art. 325a § 2 k.p.k.);
8. Prawo do brania udziału w czynności, o której dokonanie pokrzywdzony wnosił (art. 315 § 2 k.p.k.) oraz w innych czynnościach śledztwa lub dochodzenia (art. 317 § 1 k.p.k. i art. 325a k.p.k.);
9. Prawo do uczestniczenia w czynnościach śledztwa lub dochodzenia, których nie będzie można powtórzyć na rozprawie (art. 316 § 1 k.p.k. i art. 325a k.p.k.);
10. Prawo do zwrócenia się do sądu z żądaniem przesłuchania świadka przez sąd, jeżeli istnieje obawa, że świadka nie będzie można przesłuchać na rozprawie (art. 316 § 3 k.p.k.);
11. Prawo do udziału w przesłuchaniu biegłego oraz prawo do zapoznania się z jego pisemną opinią (art. 318 k.p.k.);
12. Prawo do złożenia zażalenia na postanowienie co do dowodów rzeczowych (art. 323 § 2 k.p.k.).

Z chwilą przejścia postępowania przygotowawczego do fazy rozpoznawczej następuje sytuacja utraty przez wójta statusu pokrzywdzonego, którym dysponował dotychczas.

Wniesienie zawiadomienia o przestępstwie

Do wszczęcia postępowania przygotowawczego niezbędne jest pojawienie się podstawy, na której to można zainicjować ten pierwszy etap procesu karnego i która będzie go dodatkowo uzasadniała. Podstawę wszczęcia postępowania przygotowawczego będą stanowiły fakty, wiadomości lub relacje o zdarzeniu pozwalające na powzięcie uzasadnionego przypuszczenia, że jego przedmiot istnieje lub jego istnienie jest prawdopodobne. Będą to zatem te informacje, które zezwalają na wnioskowanie o tym, że przestępstwo zostało popełnione. Podstawa faktyczna jego wszczęcia zawiera się w treści art. 303 k.p.k. i jest nią uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Będzie to więc zaobserwowane zdarzenie o znamionach przestępstwa bądź skutek, któremu towarzyszą okoliczności stwarzające wysokie prawdopodobieństwo, że miało miejsce naruszenie przepisów ustawy karnej. Natomiast podstawę prawną stanowi skonkretyzowany przepis, którym w przypadku śledztwa jest art. 305 k.p.k., a w przypadku formy dochodzenia art. 325a k.p.k. Uzasadnione podejrzenie, o czym mówi się w literaturze przedmiotu, ma się odnosić do konkretnego przestępstwa, a więc czynu, który daje się zakwalifikować z określonego przepisu części szczególnej kodeksu karnego lub innej ustawy szczególnej¹⁷. Podstawą decyzji o wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania przygotowawczego będzie zespół danych, które obiektywnie uprawdopodobniają fakt popełnienia przestępstwa, subiektywnie zaś wywołują wysoki stopień podejrzenia co do zaistnienia tego faktu.

Ustawa procesowa, ustanawiając przesłankę uzasadnionego podejrzenia wymaga, aby była ona oparta na racjonalnych podstawach. Potwierdzenie istnienia tego stanu będzie oznaczało pojawienie się podstawy faktycznej a to będzie się równało z prawną możliwością wszczęcia postępowania przygotowawczego. Nastąpi ono w drodze wydania sformalizowanego prawnie postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia. Podkreśla się, iż zasadniczą funkcją postępowania przygotowawczego jest zebranie i utrwalenie materiału dowodowego na użytek przyszłej rozprawy sądowej¹⁸. Ten etap reakcji karnej w ujęciu karnoprocesowym sprowadza się zasadniczo do ścigania rozumianego jako działania polegające na

¹⁷ W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2008 s. 752

¹⁸ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 467.

wykrywaniu, ujawnianiu, utrwalaniu dowodów i udowadnianiu. Są to czynności organów ścigania powołanych w szczególności do przeciwdziałania oraz zwalczania przestępczości w najszerszym rozumieniu tego pojęcia. Czynności tych podmiotów obejmować będą działalność dochodzeniowo-śledczą oraz operacyjno-rozpoznawczą, a w znaczeniu procesowym jako procedurę związaną z celem postępowania karnego, jakim jest realizacja jego zadań, o którym mowa w art. 2 k.p.k. i 297 k.p.k., tj. ustalanie, czy popełniony został czyn zabroniony, czy stanowi on przestępstwo, wykrycie sprawcy. Podejmowane i realizowane w ramach tego etapu procesu karnego działania zmierzają do ustalenia, czy doszło do popełnienia przestępstwa oraz kto jest jego ewentualnym sprawcą. Na tym też etapie zostaje zabezpieczany i zgromadzony materiał dowodowy, mający na celu przygotowanie aktu oskarżenia przeciwko podejrzanemu celem wniesienia go do sądu.

Jednostka samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, może stać się pokrzywdzonym w wyniku działań przestępczych, których sprawcami (podmiotami) mogą być zarówno zatrudnione w niej osoby jak i podmioty nie związane z nią. Przestępstwa godzące w jej dobra będą zróżnicowane, ograniczone w pewnym zakresie rodzajowo ze względu na jej status podmiotowy, gdyż nie jest ona osobą fizyczną, lecz prawną. Z tego też względu można mówić tu o przestępstwach godzących w mienie gminy takich jak:

1. Kradzież – art. 278 k.k.;
2. Kradzież z włamaniem – art. 279 k.k.;
3. Oszustwo na szkodę gminy – art. 286 k.k.;
4. Uszkodzenie mienia – art. 288 k.k.

Szereg przestępstw będzie jednak wiązał się z tymi, które odwołują się wprost do kwestii majątkowych gminy: gospodarowania jej mieniem i wydatkowania środków finansowych, do których należy zaliczyć:

1. Poświadczenia nieprawdy przez pracowników gminy – art. 271 k.k.;
2. Wyłudzenie przez sprawcę poświadczenia nieprawdy – art. 272 k.k.;
3. Posłużenie się przez sprawcę fałszywymi dokumentami i oświadczeniami w procesie starania się o dotację, subwencję lub zamówienie publiczne – art. 297 k.k.;
4. Fałszerstwo dokumentu jako jego podrobienie lub przerobienie przez sprawcę, w celu użycia zamiast autentycznego albo używanie takiego dokumentu jako autentycznego – art. 270 k.k.;

5. Wyrządzenie szkody przez sprawcę poprzez prowadzenie nierzetelnej dokumentacji działalności gospodarczej – art. 303 k.k.;
6. Zniszczenie dokumentu, uszkodzenie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie lub usuwanie dokumentów – art. 276 k.k.;
7. Przestępstwo nadużycia władzy – art. 231 § 1 k.k.

Oprócz tych przestępstw gmina jako jednostka organizacyjna narażona jest na działania korupcyjne rozumiane w sensie społeczno-ekonomicznym jako wykorzystywanie przez pracowników władzy publicznej dla celów prywatnych. W wyniku takich działań osoby takie wzbogacają się w sposób bezprawny i nieuzasadniony lub przyczyniają się do wzbogacenia osób sobie bliskich, poprzez niewłaściwe wykorzystanie powierzonej im władzy. Działaniami korupcyjnymi dopuszcza się ten, kto powodowany swoimi bezpośrednimi lub pośrednimi interesami narusza system reguł, za których realizację sam jest odpowiedzialny. Przepisy dotyczące przestępstw korupcyjnych w zasadniczym wymiarze zawarte zostały w rozdziale XXIX – Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (art. 228-231 k.k.). W tym miejscu kodeks karny wyróżnia pięć podstawowych form korupcji: sprzedajność urzędniczą, przekupstwo, płatną protekcję, handel wpływami, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków. Do popełnienia przestępstwa na szkodę gminy dojdzie również w sytuacji, gdy osoba pełniąca funkcję w jej organach posiada wiedzę w przedmiocie istniejącego stanu naruszenia prawa, ale celowo powstrzymuje się od jego usunięcia, ukrywa stan przestępstwa, celowo nie przeprowadza nakazanych kontroli albo w inny sposób umożliwia lub ułatwia popełnianie przestępstw.

W przypadku przestępstwa, które zostało popełnione na szkodę jednostki samorządu terytorialnego, najpowszechniejszym źródłem informacji o jego zaistnieniu jest zawiadomienie, stanowiące w swojej treści oświadczenie wiedzy podmiotu, który je składa o fakcie popełnienia przestępstwa. Zawiadomienie o przestępstwie, niezależnie od postaci obowiązku doniesienia, umiejscawia się wśród mechanizmów oraz instrumentów prawnych, służących ujawnianiu czynów zabronionych i wykrywaniu sprawców, a więc realizacji zadań objętych głównie zakresem postępowania przygotowawczego. Zawiadomienie o przestępstwie zawiera w sobie normatywny aspekt wyrażający się konieczną reakcją organów powołanych do ścigania karnego i przystąpienia do czynności wykrywczych. Takie działanie należy postrzegać i rozpatrywać przez pryzmat powinności pań-

stwa, które obejmuje określenie zasad odpowiedzialności karnej i takie zorganizowanie systemu ścigania, aby ten kto popełnił przestępstwo nie mógł uniknąć odpowiedzialności.

Na gruncie aktualnego stanu prawnego należy wskazać na cztery kategorie przepisów nakładających na określone podmioty obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa:

1. Przepis art. 304 § 1 k.p.k. – określający powszechny społeczny obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Jest to powszechny społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie¹⁹;
2. Przepis art. 240 § 1 k.k. – statuuje powszechny, a zarazem prawny, obowiązek zawiadomienia o przestępstwie (denuncjacji). Jest to obowiązek ograniczony przedmiotowo do taksatywnie wymienionej w tym przepisie grupy przestępstw jako powszechnego prawnego obowiązku denuncjacji²⁰;
3. Przepis art. 304 § 2 k.p.k. – nakładający na instytucje państwowe i samorządowe prawny obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jeżeli instytucje te dowiedziały się o jego popełnieniu w związku ze swą działalnością. Jest to indywidualny prawny obowiązek denuncjacji ciążyący na instytucjach państwowych i samorządowych;
4. Przepisy zamieszczone w ustawach szczególnych, które nakładają na określone kategorie podmiotów obowiązek zawiadomienia o popełnieniu pewnej kategorii przestępstw. Jest to indywidualny prawny obowiązek ciążyący na określonych podmiotach w zawężonym zakresie, przewidzianym w przepisach szczególnych²¹.

W przypadku przestępstwa popełnionego na szkodę jednostki samorządu terytorialnego mamy do czynienia z prawnym obowiązkiem

¹⁹ Jeżeli obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa jest obowiązkiem społecznym – w przypadku jego niedopełnienia nie ma mowy o żadnego rodzaju odpowiedzialności.

²⁰ Wyjątkiem od zasady społecznego obowiązku zawiadamiania o przestępstwie jest art. 240 § 1 k.k. sankcjonujący odpowiedzialność karną każdego, kto mając wiarygodną wiadomość, nie zawiadomi właściwych organów o karalnym przygotowaniu bądź usiłowaniu dokonania przestępstwa. Mowa tu wyłącznie o pewnego rodzaju przestępstwach, do których zalicza się niektóre przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości, RP, obronności, porządkowi publicznemu, wojenne, a także zabójstwo.

²¹ J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1 i 2 Kraków 2006, s. 720 i nn.; T. Dukiet-Nagórska, *Lekarski obowiązek współdziałania z organami ścigania a tajemnica lekarska*, „Prawo i Medycyna” 2002, nr 12, s. 4 i nn.

zawiadomienia o przestępstwie, o którym mowa w treści art. 304 § 2 k.p.k. Zgodnie z jego treścią instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Zakres obowiązku nałożonego na instytucję samorządową został rozciągnięty na konieczność przedsięwzięcia niezbędnych czynności, mających na celu zabezpieczenie śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą lub zniekształceniem aż do przybycia właściwego organu lub wydania przezeń stosownego zarządzenia. Wskazuje się, iż czynności te mogą polegać na niedopuszczeniu osób postronnych do miejsca zdarzenia, zabezpieczeniu dokumentów, uniemożliwieniu ujętemu sprawcy ucieczki lub niszczenia dowodów. Nie obejmują natomiast czynności procesowych, takich jak przeszukanie itp.²² Obowiązek zawiadomienia o przestępstwie nie dotyczy każdego czynu ściganego z urzędu, ale jedynie tych, o których organ dowiedział się w związku ze swoją działalnością. Obowiązek złożenia zawiadomienia powstaje z chwilą powzięcia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta informacji o popełnieniu przestępstwa na szkodę gminy. Do złożenia zawiadomienia nie jest wystarczające samo przypuszczenie jego popełnienia, muszą istnieć dowody uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstwa (np. sfałszowany dokument, informacje od osób będących świadkami zdarzenia, doniesienia prasowe).

Złożenie zawiadomienia o popełnionym przestępstwie, godzącym w działalność instytucji samorządowej, jest tu bezwzględnym obowiązkiem prawnym. W literaturze przedmiotu słusznie się zauważa, że skoro ustawa nakłada prawny obowiązek denuncjacji na instytucje państwowe i samorządowe, to niewątpliwie realizacja tego obowiązku spoczywa wyłącznie na organach instytucji upoważnionych do działania w ich imieniu, a więc na kierownictwie tych jednostek organizacyjnych²³. Niezrealizowanie powinności wskazanej w art. 304 § 2 k.p.k. rodzi odpowiedzialność

²² T. Grzegorzcyk, *Kodeks postępowania karnego wraz z komentarzem do ustawy o świadku koronnym*, Kraków 2003, s. 762.

²³ A. Ziębiński, *Sąd jako adresat prawnego obowiązku denuncjacji z art. 304 § 2 k.p.k.*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 4, s. 201.

funkcjonariusza samorządowego za przestępstwo określone w treści art. 231 k.k. Przepis ten penalizuje między innymi zachowanie polegające na działaniu funkcjonariusza publicznego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego wskutek niedopełnienia ciążącego na nim obowiązku. Pracownik samorządowy, nie dopełniając tego obowiązku, popełnia przestępstwo określone w art. 231 k.k. i niezależnie od tego podlega dodatkowej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Odwołując się do judykatury, to niewykonanie nakazu przewidzianego w art. 304 § 2 k.p.k. skutkuje przestępstwem o charakterze formalnym stypizowanym w art. 231 § 1 lub 2 k.k. wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny zobowiązany na podstawie tego przepisu do denuncjacji nie zawiadamia o przestępstwie ściganym z urzędu, pomimo świadomości tego, że je popełniono oraz gdy sam ma świadomość tego, iż przekracza uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków i przez to działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego²⁴. Obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu pojawia się zawsze, kiedy z dostępnych informacji, dokumentów lub czynności kontrolno-nadzorczych wynika, że doszło do działań niezgodnych z prawem wykazujących znamiona przestępstwa. Dlatego też niezbędnym staje się potwierdzenie wiarygodności możliwości popełnienia przestępstwa lub sprowadzenia określonego rodzaju zdarzenia lub powstałego zagrożenia. Nie potrzeba na tym etapie doprowadzać do stanu udowodnienia, ale jedynie do wskazania możliwości powiązania zachowania osoby ze zdarzeniem. W oczywisty sposób nie będzie także można rozpatrywać świadomości działania sprawcy czy też pewności niewypełnienia ciążącego na nim ustawowego obowiązku jako oceny społecznej szkodliwości czynu.

W doktrynie wykształcił się pogląd bazujący na orzecznictwie Sądu Najwyższego odwołującego się do problematyki osób odpowiedzialnych za realizację prawnego obowiązku denuncjacji i wskazuje się, że w imieniu instytucji działa organ tej jednostki organizacyjnej, czyli osoba uprawniona do jej reprezentowania na zewnątrz. Przyjmuje się, że obowiązek wynikający z art. 304 § 2 k.p.k. obciąża wyłącznie osobę pełniącą funkcję kierowniczą w tej instytucji państwowej lub ponoszącą z innego tytułu (np. na podstawie wewnętrznych przepisów) szczególną odpowiedzialność w tej instytucji. Pozostali pracownicy obowiązku takiego nie mają, aczkolwiek powinni (obowiązek służbowy) zawiadomić przełożonego

²⁴ Wyrok SN – Izba Wojskowa z 12 lutego 2008 r. WA 1/08, OSNKW 2008/4/71/31

o stwierdzeniu faktu popełnienia przestępstwa²⁵. W przypadku gminy taki obowiązek będzie ciążył na wójcie (burmistrzu, prezydencie) już w momencie, kiedy dowiedział się o popełnionym przestępstwie na szkodę kierowanej przez niego jednostki samorządowej. Inni pracownicy gminy pełniący funkcje kierownicze, prawa do reprezentacji tej instytucji nie posiadają i ich obowiązek złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ma charakter społeczny, wynikający z regulacji zawartej w art. 304 § 1 k.p.k. Jednakże wskazuje się na to, iż pracownicy ci mogą zostać szczególnie zobowiązani do poinformowania organów ścigania o przestępstwie na mocy wewnętrznej regulacji danej instytucji bądź polecenia przełożonego pod rygorem odpowiedzialności służbowej, a karnej tylko w stosunku do tych z nich, którym przysługuje status funkcjonariusza publicznego²⁶. Nałożenie obowiązku złożenia zawiadomienia o przestępstwie na osoby spoza kierownictwa instytucji nie znajduje, co do zasady, dostatecznego uzasadnienia. Za trafną należy uznać konstatację, że pojawiałyby się praktyczne trudności wiążące się podczas rozstrzygania w konkretnych przypadkach, czy dana osoba ponosi w danej instytucji szczególną odpowiedzialność. Z faktu ponoszenia takiej odpowiedzialności nie wynika ani obowiązek, ani prawo do występowania przed innymi organami (tu: organami ścigania) w imieniu instytucji, także poprzez składanie zawiadomienia o przestępstwie²⁷.

Należy zauważyć fakt, że stwierdzenie przez prokuratora faktu niedopełnienia obowiązku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przez wójta gminy skutkować może uruchomieniem procedury sygnalizacyjnej. Zgodnie z art. 19 § 1 k.p.k. w razie stwierdzenia w postępowaniu karnym poważnego uchybienia w działaniu instytucji państwowej sąd, prokurator mają obowiązek zawiadomienia o tym uchybieniu organ powołany do nadzoru nad daną jednostką organizacyjną. Nie jest to kwestia uznaniowa, lecz obowiązek tych organów. Nie ulega wątpliwości, że tego

²⁵ W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 373; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 36; T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1998, s. 596; Z. Gostyński (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 42-43; M. Bielski, *Odpowiedzialność karna sędziego za przestępstwo urzędnicze niedopełnienia prawnego obowiązku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6, s. 37 i nn.

²⁶ P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8, s. 28.

²⁷ Tamże.

rodzaju czynności procesowe podejmowane przez te organy służą realizacji jednej z fundamentalnych funkcji postępowania karnego, która ma na celu ujawnienie okoliczności sprzyjających popełnieniu przestępstwa i osiągnięcie zadań procesu karnego w zakresie zapobiegania, zwalczania przestępstw oraz umacniania poszanowania praw oraz zasad współżycia społecznego.

Reprezentowanie gminy w postępowaniu przygotowawczym

Przepisy kodeksu postępowania karnego wskazują na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty mogące zostać pokrzywdzone przestępstwem, a więc także na gminę. Wskazanie tych podmiotów nastąpiło w treści art. 49 § 2 pkt. 1 k.p.k. zgodnie, z którym pokrzywdzonym może być także niemająca osobowości prawnej instytucja państwowa lub samorządowa. W doktrynie przyjmuje się, że pojęcie instytucji określonej w treści art. 49 § 2 k.p.k. obejmuje także zakład o charakterze publicznym zajmujący się określoną kategorią spraw, stanowiący strukturę samodzielną, legalną i trwałą²⁸. Gmina na gruncie prawa polskiego wyposażona została w przymiot osobowości prawnej. W piśmiennictwie wyraża się pogląd, że zdolność prawna jest wprawdzie zasadniczą cechą podmiotów będących osobami prawnymi, jednakże wyposażone w nią zostały również inne jednostki organizacyjne wskazane w art. 33¹ § 1 k.c.²⁹ Z treści tego przepisu wynika, że posiadanie przez jednostkę organizacyjną inną niż osoba prawna zdolności prawnej jest uzależnione od przyznania jej takiego waloru przez ustawodawcę. Charakter osobowości prawnej gminy nie został dokładnie sprecyzowany w zapisie konstytucyjnym powołującym do życia ten podmiot administracji publicznej i żaden jej przepis nie posługuje się wprost tym sformułowaniem. Ustawodawca jednak w treści art. 2 ustawy o samorządzie gminnym³⁰ rozstrzyga o tej istotnej kwestii. Stwierdza, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Tym samym przypisał jej ten atrybuty i funkcjonuje

²⁸ P. Hofmański, *Właściwości i skład sądu* [w:] P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1-296 k.k.*, t. I, P. Hofmański (red.), wyd. 2, Warszawa 2004, s. 281.

²⁹ Z. Świdorski, *Miejsce zamieszkania* [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka (red.), Warszawa 2009, s. 355.

³⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 506.

ona nie tylko jako podmiot w sferze prawa publicznego. Z zapisu tego wynika jednoznacznie, że gmina, jak każda osoba prawna, wyposażona jest w zdolność prawną i posiada własne prawa i obowiązki. Słusznie się zauważa fakt, że biorąc pod uwagę podział administracyjny państwa, gmina stanowi odrębny podmiot prawa dysponujący władztwem publicznym. Dzięki odrębnej podmiotowości gmina, za pośrednictwem swych organów, może wstępować w stosunki prawne z innymi podmiotami, i – co się zauważa – wpływa to przede wszystkim z osobowości prawnej³¹. Wskazuje się tym samym na postać prawną wyrażającą się stwierdzeniem, iż do gmin jako jednostek samorządu terytorialnego odnosi się zarówno zagadnienie podmiotowości publicznoprawnej, jak i osobowości prawnej. Osobowość prawna gminy jest jednorodna, występuje tak w sferze prawa prywatnego i publicznego, jak i jawi się ona jako podmiot praw i obowiązków w obu sferach – prawa publicznego oraz prywatnego. W doktrynie uznaje się fakt, iż status ustrojowy samorządu bazuje na odrębnej od państwa podmiotowości w prawie publicznym, gwarantując mu przy tym samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, także tych ujętych w prawie pozytywnym pod postacią klauzuli generalnej³².

Gmina jako osoba prawna, stając się poszkodowanym, będzie uczestnikiem jako strona w postępowaniu przygotowawczym, a w tego typu stosunkach zewnętrznych będzie reprezentowana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Będzie on jako organ wnosił zawiadomienie o popełnionym na jej szkodę przestępstwie oraz uczestniczył w imieniu gminy w czynnościach prowadzonego postępowania przygotowawczego. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym odnoszące się do jej organu wykonawczego, jakim jest wójt wskazują i określają jego obowiązki i prawną pozycję. Pełni on szereg funkcji oraz posiada zróżnicowane uprawnienia i kompetencje w zależności od sfery działalności gminy. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają wprost zakresu prawa wójta do reprezentacji gminy w procesie karnym. Ustawodawca używa pojęcia wójt bez wyrazistego precyzowania jego praw i obowiązków, bowiem te wynikają z pełnionych przez niego czynności. Taka sytuacja może powodować wątpliwości natury prawnej przy podejmowaniu przez niego decyzji

³¹ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 191.

³² M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 7.

o złożeniu zawiadomienia o przestępstwie jako określonych działań. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że wójt reprezentuje gminę zarówno w sferze publicznoprawnej (ustrojowej), jak i cywilnoprawnej, obejmującej czynności sądowe i pozasądowe³³. Za zasadne należy uznać stwierdzenie, że w przypadku pokrzywdzenia gminy przestępstwem tylko wójt, jako uprawniony organ, może ją reprezentować w procesie karnym, podejmując w jej imieniu stosowne czynności procesowe, takie jak składanie w jej imieniu oświadczeń woli i udzielanie pełnomocnictwa procesowego, a także składanie środków odwoławczych³⁴.

W świetle przepisów *Ustawy o samorządzie gminnym*, popartych zarówno poglądami doktryny, jak również orzecznictwa, za podmiot reprezentujący gminę należy bez wątpliwości uznać wyłącznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Natomiast upoważnienie nadawane przez radę gminy do występowania wójta w jej imieniu w przypadku popełnienia na szkodę tej jednostki samorządu terytorialnego przestępstwa, należy uznać za działanie *contra legem* i niezasługujące na akceptację. Zgodnie z zapisem zawartym w treści art. 26 ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym* organem wykonawczym gminy jest wójt i stosownie do art. 31 tej ustawy kieruje on bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. W przypadku popełnienia przestępstwa na szkodę gminy, co wynika z treści art. 51 § 1 k.p.k., za pokrzywdzonego, który nie jest osobą fizyczną, czynności procesowych dokonuje organ uprawniony do działania w jego imieniu. Organami gminy, co wynika z treści art. 11a ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*, są rada gminy oraz wójt. Rada gminy jest organem stanowiącym oraz kontrolującym (art. 15 ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*). Organem uprawnionym do reprezentacji gminy, zgodnie z treścią art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, jest wójt (burmistrz, prezydent). To w gestii tego organu leży działanie oraz przejawianie woli do reagowania na każdy przejaw popełnienia przestępstwa na jej szkodę. Zatem kwestia dokonywania czynności procesowych w imieniu poszkodowanej gminy w procesie karnym została w sposób jednoznaczny unormowana przepisami: art. 51 § 1 k.p.k., art. 11 a ust. 1 i art. 31 *Ustawy o samorządzie gminnym*. Przepisy te formułują uprawnienia, a za razem obowiązki

³³ A. Kiełtyka, Glosa do postanowienia SN z 23 września 2008 r., sygn. akt I KZP 16/08, LEX/el. 2010).

³⁴ Wyrok WSA w Lublinie z 21 maja 2009 r. – sygn. akt III SA/Lu 205/09 oraz postanowienie SN z 23 września 2008 r. I KZP 16/08 OSNKW 2008/10/78.

wójta do reakcji na przestępstwo oraz konieczności złożenia zawiadomienia o nim i nie powodują konieczności interpretacji. Oczywistym jest zatem, że nie ma potrzeby dokonywania ich zasadniczej wykładni.

Niewłaściwym postępowaniem w przypadku popełnionego przestępstwa na szkodę gminy byłoby przejmowanie inicjatywy w przedmiocie reprezentowania gminy w procesie karnym przez jej organ stanowiący, jakim jest rada gminy. Takie uprawnienie do reprezentowania następowałoby w drodze podejmowania uchwały zezwalającej na udzielenie pełnomocnictwa określonej osobie. Uchwałą rady gminy powoływana byłaby konkretna osoba, np. przewodniczący rady gminy, wójt jego zastępca jako uprawniona do reprezentowania gminy w postępowaniu przygotowawczym tak przed prokuraturą lub na etapie postępowania jurysdykcyjnego. Takie działanie stałoby w sprzeczności z samą ustawą i można byłoby je uznać za rażące naruszenie prawa. Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że rada posiada ściśle określone kompetencje i jest ona organem uchwałodawczym, mającym kompetencje stanowiące i kontrolne. Odwołując się do treści art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca wskazuje, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Ustanowione zostało tym samym domniemanie właściwości tego organu, przez które rozumie się, że rada gminy, jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym, może podejmować działania związane ze stanowaniem prawa lub kontrolą. Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem zasady podziału kompetencji organów gminy na stanowiące i wykonawcze. W treści art. 18 ust. 2 tej ustawy zostały enumeratywnie wymienione wyłączne właściwości rady gminy. Ustawodawca, tworząc zakres uprawnień dla tego organu, nie zastosował zwrotu – w szczególności, który tworzyłby otwartość charakteru tego katalogu. Jednak o braku jego zamkniętości przesądza treść art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy także stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W doktrynie uważa się, że w analizowanym przepisie ust. 2, ustawodawca nie posługuje się klasyczną klauzulą enumeracji pozytywnej, lecz klauzulą enumeracji zapisaną w sposób generalny. Zawarte w tym przepisie wyliczenie tylko z pozoru ma charakter wyczerpujący. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego i jest katalo-

giem otwartym³⁵. Wyłączone jest zatem stosowanie wykładni rozszerzającej, poprzez wywodzenie kompetencji rady gminy z aktów niższej rangi (rozporządzeń, czy też aktów prawa miejscowego). Przewodniczący rady gminy nie jest organem wykonawczym, lecz organizuje pracę rady oraz prowadzi jej obrady (art. 19 ust. 2 *Ustawy o samorządzie gminy*). Ustawodawca przewidział jedynie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy i nie jest dopuszczalna żadna zmiana w tym zakresie, włącznie z odwróceniem powyższej relacji w statucie gminy. Kompetencje przewodniczącego rady gminy nie mogą być zatem rozszerzane przez radę w ramach jej uprawnień uchwałodawczych z uwagi na brak ku temu podstaw prawnych. Sytuacji tej nie zmieniają wspomniane wcześniej względy celowościowe, nawet gdy wynikają one z potrzeby ochrony majątkowych interesów gminy jako osoby prawnej³⁶.

Reprezentowanie gminy w postępowaniu przygotowawczym jako podmiotu pokrzywdzonego przez wójta (burmistrza, prezydenta), może doznać znaczącego ograniczenia lub być wyłączone. Taka sytuacja zaistnieje w przypadkach, które zostały wskazane w treści art. 28g ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*. Są to sytuacje nazywane przemijającymi przeszkodami w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta i spowodowane są jedną z następujących okoliczności:

1. Tymczasowym aresztowaniem;
2. Odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne;
3. Odbywaniem kary aresztu;
4. Niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni;
5. Zawieszeniem w czynnościach służbowych.

W takich przypadkach wójt traci swe uprawnienia, a jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę pierwszy zastępca. Jeśli nie został powołany zastępca albo pierwszy zastępca, to w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej przez jedną

³⁵ K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Właźlak, P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 147 i nast.

³⁶ Wyrok WSA w Kielcach z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II SA/Ke 377/11, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt: II SA/Sz 665/07, CBOSA; wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt: II SA 1525/00, LEX nr 54148).

z wskazanych okoliczności, kompetencje wójta przejmuje osoba, powołana w trybie art. o której mowa w art. 28h ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi on o tym, że w przypadkach, o których mowa w art. 28g ust. 2, 3 i 3a, Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta.

Zakończenie

Konieczność założenia zawiadomienia o popełnionym przestępstwie na szkodę gminy jako instytucji samorządowej oraz uczestniczenia wójta w charakterze pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym w podstawowym wymiarze wynika z treści art. 49 § 2 k.p.k. Z oczywistych względów wójt (pokrzywdzony) wyposażony też został w ustawową możliwość występowania na dalszych etapach procesu karnego jako strona w charakterze oskarżyciela posiłkowego, jak również może on wykonywać uprawnienia niezależne od uzyskania statusu strony postępowania, takie jak: uczestniczenie w posiedzeniu w przedmiocie skazania oskarżonego bez przeprowadzania rozprawy, warunkowego umorzenia postępowania. Realizacja tych uprawnień procesowych nie jest zależna od posiadania przez ten podmiot zdolności prawnej. Niezależnie od powyższego, uznanie gminy za pokrzywdzonego uwarunkowane jest zawsze bezpośrednim naruszeniem przez czyn sprawcy jej dobra prawnego, pozostającego głównym lub ubocznym przedmiotem ochrony normy karnej. Definicja pokrzywdzonego zawarta w treści art. 49 § 1 k.p.k. posiada wymiar *stricto* materialny, a naruszone lub zagrożone przestępstwem dobro prawne gminy stanowi wartość prawnie chronioną przez przepisy prawa karnego materialnego, nie zaś podlegające wyłącznie ochronie cywilnoprawnej czy też administracyjnoprawnej. Ochronie prawnokarnej podlegają wszelkie interesy majątkowe gminy zarówno te związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, jak i wszelkie inne transakcje i działania dotyczące majątku mocodawcy, choćby dokonywane jednorazowo. Sam fakt wyrządzenia szkody przez sprawcę przestępstwa w majątku jednostki samorządu terytorialnego jest bezpośrednim skutkiem jego działania lub zaniechania. Majątek pozostający we władaniu tej jednostki samorządowej jest wystar-

czającym argumentem bez stwierdzenia występowania ogniwa pośredniego o fakcie powstania szkody i pokrzywdzenia przestępstwem.

Bibliografia

- Bielski M., *Odpowiedzialność karna sędziego za przestępstwo urzędnicze niedopełnienia prawnego obowiązku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Cieślak M., *O pojęciu przedmiotu procesu karnego i w sprawie tzw. podstawy procesu*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 8-9.
- Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, wyd. III, Warszawa 1984.
- Dukiet-Nagórska T., *Lekarski obowiązek współdziałania z organami ścigania a tajemnica lekarska*, „Prawo i Medycyna” 2002, nr 12.
- Falandysz L., *O koncepcji tzw. przestępstw bez ofiar*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 8-9.
- Filar M., *Pokrzywdzony (ofiara przestępstwa) w polskim prawie karnym materialnym*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2002, nr 2.
- Gostyński Z. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Grajewski J., L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2006.
- Grajewski J., Skrętowicz E., *Kodeks postępowania karnego z komentarzem*, Gdańsk 1995.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego wraz z komentarzem do ustawy o świadku koronnym*, Kraków 2003.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1998.
- Grzeszczyk W., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Grzeszczyk W., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Grzeszczyk W., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Grześkowiak W. (red.), *Prawo karne*, Warszawa 2009.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2007.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. komentarz do art. 1-296 k.k.*, P. Hofmański (red.), t. I, wyd. 2, Warszawa 2004.
- Kardas P., *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8.
- Kiełtyka A., *Glosa do postanowienia SN z 23 września 2008 r.*, sygn. akt I KZP 16/08, LEX/el. 2010.
- Kmiecik R., *Perspektywy depenalizacji przestępstw bez ofiar w USA*, „Palestra” 1980, nr 1.

- Kmiecik R., *Ustawowa definicja pokrzywdzonego (uwagi na tle art. 40 k.p.k.)*, „Annales UMCS”, Sectio G Ius, Vol. XXIV, Lublin 1977.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.
- Leszczyński J., *W sprawie koncepcji tzw. „przestępstw bez ofiar”*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 4.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu postępowania karnego i do przepisów wprowadzających tenże kodeks*, Kraków 1929.
- Posnow W., *Sytuacja pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym w polskim procesie karnym*, Wrocław 1991.
- Pyziak-Szafnicka M. (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Rybak-Starczak A., *Pokrzywdzony w postępowaniu karnym*, „Palestra” 2004, nr 7-8.
- Waltoś S., *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 1968.
- Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008.
- Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, wyd. VII, Warszawa 2003.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.
- Wyciszczak S., *Dochodzenie w niezbędnym zakresie jako integralna część postępowania przygotowawczego*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 12.
- Ziębiński A., *Sąd jako adresat prawnego obowiązku denuncjacji z art. 304 § 2 k.p.k.*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 4.
- Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. T. I. Część I. Komentarz do art. 1-52*, Warszawa 2016.

Michał Krawczyk

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0003-3923-3576

Personalne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym

Personnel supervision over local government

Streszczenie

Opierając się na regulacjach normatywnych, orzecznictwie sądów oraz poglądach doktryny, w opracowaniu przedstawiono problematykę personalnych środków nadzoru nad samorządem terytorialnym. Samorząd terytorialny, przy całej swej samodzielności, podlega nadzorowi ze strony organów administracji rządowej. Wśród środków nadzoru szczególne znaczenie mają te z nich, które nie dotyczą bezpośrednio aktów stanowienia prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, ale odnoszą się do całokształtu działalności tych organów. Do takich środków nadzoru zaliczyć należy rozwiązanie organu stanowiącego przez Sejm, odwołanie organu wykonawczego oraz zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, akt nadzoru, Sejm, wojewoda, Prezes Rady Ministrów

Summary

The study, based on normative regulations, court verdicts and doctrine views, presents the issue of a personnel supervision over local government. Local government, with all its independence, is a subject of supervision by government administration bodies. Among the supervision means, the so-called personnel supervision means play crucial role. These include: dissolution of the decision-making body by the Sejm, dismissal of an executive body and suspension of organs of a local government unit.

Keywords: local government unit, act of supervision, Sejm, voivode, Prime Minister

Wstęp

Samorząd terytorialny, jako istotny składnik systemu administracji publicznej, został wyposażony przez ustawodawcę w znaczną samodzielność: prawną, organizacyjną i finansową. Nie oznacza to jednak, iż samorząd terytorialny jest swego rodzaju „państwem w państwie”. Przy całej swej niezależności podlega on nadzorowi ze strony organów administracji państwo-

wej, w szczególności nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę, Prezesa Rady Ministrów, a w zakresie spraw finansowych – regionalnej izbie obrachunkowej. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 5 marca 2013 r., „samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną, jest to samodzielność określona jako ‘samodzielność w ramach prawa’ lub ‘samodzielność w ramach nadzoru’. Organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i, wykonując zadania publiczne, powinny kierować się prawem i interesem publicznym. Interes publiczny wyraża się m.in. w skutecznym wykonywaniu zadań publicznych¹”. Natomiast P. Chmielnicki postrzega nadzór nad samorządem terytorialnym „jako wyjątek od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – przede wszystkim jako środek ochrony wspólnych interesów społecznych, ale także indywidualnych interesów poszczególnych obywateli”².

Podstawowym środkiem nadzorczym jest możliwość stwierdzenia przez wojewodę nieważności aktów prawnych wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli są sprzeczne z prawem. Ustawodawca przewidział również środki nadzorcze, które nie dotyczą bezpośrednio stanowionych przepisów, ale stosowane są na podstawie ogólnej oceny działalności organów samorządu terytorialnego i mają swego rodzaju charakter personalny. Do takich środków zaliczyć należy rozwiązanie przez Sejm organu stanowiącego, odwołanie organu wykonawczego oraz zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie organu stanowiącego i odwołanie organu wykonawczego

Pierwszy z personalnych środków nadzoru został przewidziany w art. 96 ust. 1 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*³ (u.s.g.). Stanowi on, iż w razie powtarzającego się naruszenia konstytucji przez radę gminy lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Należy się zgodzić z poglądem K. Sikory, który stwierdza: „Takie rozwiązanie, oddające kompetencję „w ręce” Sejmu, ma swoje uzasadnienie. Rozwiązanie organu stanowiącego jest działaniem powodującym najdalej posunięte skutki. Radykalność polega

¹ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013, II OSK 135/13, LEX nr 1340168.

² P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis 2006, rozdział I.2.

³ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.

na tym, iż dochodzi do likwidacji demokratycznie wybranego organu samorządowego będącego reprezentacją mieszkańców danej jednostki samorządowej. Rada gminy, powiatu lub sejmik województwa są w praktyce odpowiednikami właśnie Sejmu RP⁴.

W przypadku rozwiązania rady gminy, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. Przesłanką rozwiązania rady gminy jest więc powtarzające się naruszenie przez radę gminy konstytucji lub ustaw. Literalne brzmienie przepisu sugeruje, iż przesłanka ta nie zachodzi w przypadku naruszenia innych kategorii źródeł prawa. Słusznie zwraca uwagę m.in. B. Dolnicki, iż trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla przyjętego ograniczenia, zwłaszcza jeśli chodzi o umowy międzynarodowe, stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego⁵. Należy także zauważyć, iż ustawodawca nie sprecyzował częstotliwości naruszania przez gminę konstytucji lub ustaw, ograniczając się tylko do sformułowania „powtarzające się”. Względy praktyczne przemawiają za poglądem, że powinno do niego dojść co najmniej kilkakrotnie. Nie jest jednak wykluczone zastosowanie tych sankcji także w razie dwukrotnego tylko naruszenia prawa, jeżeli waga przewinień organów gminy jest dostatecznie duża⁶. Pamiętać należy także o treści art. 171 ust. 3 *Konstytucji RP*⁷, który stanowi, iż Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy. Powtarzające się naruszenia nie muszą jednak wiązać się tylko z uchwałodawczą działalnością organów gminy. Mogą przybierać także postać działań faktycznych (np. bezprawna eksmisja lokatorów z mieszkań komunalnych), a nawet zaniechania realizacji ustawowych obowiązków (np. niepodjęcie wymaganych przez ustawy działań)⁸. Należy podkreślić, iż w świetle uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r.⁹ uchwała Sejmu

⁴ K. Sikora, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 14, s. 115.

⁵ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, teza 3 do art. 96.

⁶ A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 7-19, teza 7.

⁷ *Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z póź. zm.

⁸ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, teza 4 do art. 96.

⁹ Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1995/2, poz. 47.

o rozwiązaniu rady gminy nie jest traktowana jako akt nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 *Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*¹⁰ i w związku z tym nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu swojego stanowiska Trybunał przyjął, że uchwała Sejmu nie jest typowym rozstrzygnięciem nadzorczym, ponieważ Sejm nie jest organem nadzoru nad samorządem terytorialnym. Uchwała Sejmu stanowi środek represyjny i dyscyplinujący wobec organu gminy systematycznie naruszającego przepisy Konstytucji RP i ustaw. Zgodzić się należy z opinią P. Chmielnickiego, że wobec braku jasných przesłanek rozwiązania rady gminy i braku możliwości odwołania się przez gminę do sądu może pojawić się uzasadniona obawa, iż stosowanie tego środka będzie się odbywać z powodów politycznych¹¹.

Ponieważ uchwała Sejmu jest środkiem ostatecznym, należy uznać, że, jeśli sama uchwała nie stanowi inaczej, rozwiązanie organów samorządu następuje z datą podjęcia uchwały¹². Konsekwencją rozwiązania rady gminy jest utrata przez nią zdolności do wykonywania zadań z dniem podjęcia uchwały przez Sejm. W takim przypadku Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyborów nowej rady pełni funkcję rozwiązanego organu. Jak słusznie zauważa B. Dolnicki, komentowany przepis nie reguluje wielu istotnych kwestii, związanych w szczególności z charakterem wyznaczonej osoby, jej kwalifikacjami, zakresem uprawnień, możliwością podejmowania aktów prawa miejscowego oraz jej statusem pracowniczym. Nie określa też jej nazwy¹³. Nie jest też wiadome, kiedy mają się odbyć wybory do rady gminy po jej rozwiązaniu przez Sejm. Zgodnie z art. 389 § 1 *Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*¹⁴ wybory przedterminowe przeprowadza się w przypadkach określonych ustawami. Art. 96 ust. 1 u.s.g. nie stanowi o przeprowadzeniu wyborów przedterminowych. Zdaniem P. Chmielnickiego, należy więc przyjąć, że po rozwiązaniu rady gminy przez Sejm osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów pełni funkcję aż do wyboru organu stanowiącego w nowej kadencji.

¹⁰ Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 z póź. zm.

¹¹ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, teza 3 do art. 96.

¹² G. Węgrzyn, *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8, s. 55-69, teza 1.

¹³ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 5 do art. 96.

¹⁴ Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 z późn. zm.

Taka sama sytuacja zachodzi w przypadku odwołania wójta¹⁵. Stanowisko to wydaje się przekonujące.

Powtarzające się naruszanie Konstytucji RP lub ustaw stanowi także podstawę do odwołania wójta. Stosownie bowiem do art. 96 ust. 2, jeżeli wójt dopuszcza się powyższego uchybienia, wojewoda może wystąpić do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie wójta. Powtarzające się naruszenie prawa przez wójta nie stanowi jednak samoistnej podstawy do wystąpienia przez wojewodę z odpowiednim wnioskiem. Wojewoda ma bowiem, przed skierowaniem wniosku w sprawie odwołania, obowiązek wszczęcia swego rodzaju postępowanie sanacyjne i wezwać wójta do zaprzestania naruszeń. Ustawodawca w żaden sposób nie doprecyzował jednak procedury związanej z wystąpieniem wojewody do wójta. Jak zauważa A. Rzetecka-Gil, brak tutaj jest w szczególności wskazania jakichkolwiek terminów. Nie jest więc jasne, czy wojewoda może wskazać wójtowi taki termin na usunięcie naruszenia prawa¹⁶. Mimo że przepis jest nieprecyzyjny, nie ulega wątpliwości, że jeżeli wojewoda nie zastosował tego środka, zarówno wnioski, jak i ewentualne odwołanie wójta trzeba traktować jako wadliwe. W pierwszym wypadku Prezes Rady Ministrów nie powinien podejmować żadnych czynności zmierzających do odwołania, zaś w drugim – środek nadzoru musi zostać uznany za podjęty z istotnym naruszeniem normy zawartej w art. 96 ust. 2 zd. 1 u.s.g.¹⁷ Naruszenie, którego organ wykonawczy dopuszcza się po wezwaniu, powinno być tożsame bądź podobne do naruszeń, których wezwanie dotyczyło¹⁸.

Przesłanką wszczęcia procedury odwołania wójta może być np. odmowa złożenia ślubowania przez wybranego wójta albo naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem innych funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach¹⁹. Na marginesie należy wskazać na ciekawy przypadek dotyczący rozbieżności w orzecznictwie sądów, w zakresie tego, co uzasadnia zastosowanie środka nadzoru przewidzianego w art. 96 ust. 2 u.s.g.

¹⁵ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o...*, op. cit., teza 4 do art. 96.

¹⁶ A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, LEX/el., Warszawa 2015, teza 12 do art. 96.

¹⁷ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o...*, op. cit., teza 9 do art. 96.

¹⁸ R. Lewicka, *Odpowiedzialność niemajątkowa organów administracji publicznej za nieprawidłową realizację kompetencji prawotwórczych*, „Administracja” 2009, nr 1, s. 82-108, teza 1.

¹⁹ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2016 r., II SA/Ke 799/16, LEX nr 2121526.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r.²⁰, naruszenie przez wójta gminy przepisu art. 24h u.s.g., zgodnie z którym wójt jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, nie stanowi naruszenia prawa przez gminę, uzasadniającego skorzystanie przez organ nadzoru, w tym do odwołania wójta na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g. Inne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2006 r.²¹, w którym sąd uznał, iż takie uchybienie ze strony wójta, burmistrza czy prezydenta miasta może stanowić podstawę do sięgnięcia przez właściwy organ do środka nadzoru w postaci odwołania z funkcji w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g.

W przypadku odwołania wójta na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję. Podobnie jak w przypadku rozwiązania przez Sejm rady gminy zachodzi pytanie, czy w związku z odwołaniem wójta wybory powinny odbyć się wcześniej, czy też po upływie okresu kadencji odwołanego wójta. Wydaje się, iż nie ma podstaw do rozpisywania wcześniejszych wyborów i osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów może pełnić swoją funkcję aż do teoretycznego zakończenia kadencji odwołanego wójta.

Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego odwołany w jego wyniku wójt jest uprawniony do wniesienia skargi w imieniu gminy na podstawie art. 98 ust. 3 u.s.g. Jest to jednak zawsze skarga gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące gminy, a nie skarga wójta jako osoby fizycznej²². Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g. w przedmiocie odwołania z funkcji wójta, osoba pełniąca funkcję wójta nie jest uprawniona do wydania decyzji administracyjnych²³.

Należy zauważyć, że w świetle uregulowań zawartych w art. 96 u.s.g. nie jest do końca jasne, czy jeśli dojdzie w konkretnej gminie do rozwiązania rady gminy i równocześnie do odwołania wójta tej gminy, tę samą osobę może Prezes Rady Ministrów wyznaczyć do pełnienia funkcji obu tych organów, czy też nie. Zdaniem G. Jyż, nie ma ku temu przeszkód prawnych²⁴.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r., II SA/Wa 211/05, LEX nr 186623.

²¹ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., II OSK 1255/05, LEX nr 196485.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1260/06, LEX nr 214225.

²³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2007 r., I SA/Gd 24/07, LEX nr 297017.

²⁴ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o..., op. cit.*, teza 5 do art. 96.

Zawieszenie organów

Środek nadzoru o nieco innym charakterze został przewidziany w art. 97 u.s.g. Stosownie do regulacji zawartej w tym artykule, w razie nierokującego na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat nie dłużej jednak niż do wyboru rady i wójta na drugą kadencję. Istotą analizowanego środka nadzoru jest więc czasowe powierzenie określonej osobie, komisarzowi rządowemu, wykonywania zadań i kompetencji organów gminy. Mówiąc innymi słowy, „rolą środka nadzorczego w postaci zawieszenia organów samorządu jest w istocie zapewnienie wspólnocie samorządowej warunków bieżącego zaspokajania tych potrzeb z zakresu użyteczności publicznej, które z założenia zaspokajać ma gmina”²⁵. Jak z kolei zauważa M. Kruszewska-Gagoś: „instytucja zawieszenia organów (...) i wprowadzenia zarządu komisarycznego nie dotyczy sprawy naruszenia prawa, lecz pracy organów. Kryteria zastosowania tego środka mają charakter celowościowy, odwołują się do oceny skuteczności i operatywności realizowania zadań publicznych”²⁶.

Warto jednak zwrócić uwagę, iż komentowany przepis w swojej treści zawiera zwroty nieostre: „nierokujący nadziei na szybką poprawę”, „przedłużający się brak skuteczności”. Z jednej strony utrudniają one właściwe stosowanie tego środka nadzoru, a z drugiej w sposób mało precyzyjny zakreślają zakres dopuszczalnej ingerencji w działalność samorządu ze strony organów administracji rządowej. Wydaje się jednak, iż za Rzeteczką-Gil można przyjąć, iż „brak skuteczności w wykonywaniu zadań należy rozumieć w ten sposób, że wskazany przez ustawodawcę poziom realizacji zadania jest nieosiągany albo też potrzeby wspólnoty są w rzeczywistości wyraźnie niezaspokajane”²⁷.

W doktrynie podnosi się wątpliwości, czy art. 97 u.s.g. nie jest sprzeczny z konstytucją z uwagi na fakt, iż w swej treści nie odwołuje się on do kryterium legalności, które – na mocy art. 171 ust. 1 *Konstytucji* –

²⁵ G. Węgrzyn, *Nieuchwalanie planów miejscowych jako podstawa do zawieszenia organów gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 5, poz. 56, teza 1.

²⁶ M. Kruszewska-Gagoś, *Związki międzygminne i związki powiatów w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, „Administracja” 2014, nr 1(34), s. 78-111, teza 4.

²⁷ A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, op. cit., teza 7.

jest jedynym dopuszczalnym kryterium sprawowania nadzoru nad jednostką samorządu terytorialnego²⁸. Wydaje się jednak, iż jest to zarzut chyby. Potwierdzeniem tej tezy może być orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 24 listopada 2009 r. (II OSK 1786/09, LEX nr 589043) NSA odniósł się do sytuacji, w której instytucja nadzoru jest ustanawiana, gdy gmina nie wykonuje ustawowo ciążących na niej zadań bądź wykonuje je nieskutecznie, a taki stan się przedłuża, czym narusza konstytucję i ustawy. Podstawową przesłankę do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów gminy i ustanowieniu zarządu komisarycznego stanowi brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, który jest konsekwencją naruszania przez organy gminy prawa i płynących z niego obowiązków.

Warto zwrócić uwagę, iż akt nadzoru przewidziany w art. 97 u.s.g. zawiera w sobie dwa rozstrzygnięcia. Pierwszym z nich jest zawieszenie organów samorządu, drugim ustanowienie zarządu komisarycznego. Pozostają one z sobą w funkcjonalnym związku i wydaje się, iż nie ma przeszkód, by stanowiły jeden akt²⁹.

Stosowanie środka nadzorczego z art. 97 u.s.g. ma charakter etapowy. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu ustanowienie zarządu komisarycznego nie może nastąpić, jeśli uprzednio nie przedstawiono organom gminy zarzutów i nie wezwano ich do niezwłocznego przedstawienia planu naprawczego. Przepisy regulujące powyższą procedurę sanacyjną pozostawiają jednak bardzo wiele wątpliwości interpretacyjnych. Jak słusznie zauważa B. Dolnicki, nie określają one formy i trybu przedstawiania zarzutów oraz przedkładania programu poprawy sytuacji. Ponadto brak w nich terminów dokonania poszczególnych czynności. Jedyne termin, jakim posługuje się ustawodawca, został określony za pomocą zwrotu „niezwłocznie”. Co on jednak oznacza i do kogo należy ocena, czy on już upłynął, tego ustawodawca nie wyjaśnia³⁰.

Pewne wskazówki co do trybu i przebiegu postępowania sanacyjnego podsunął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 października 2012 r.³¹, w którym stwierdził, iż Prezes Rady Ministrów, podejmując rozstrzygnię-

²⁸ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 1 do art. 97.

²⁹ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 2 do art. 97.

³⁰ Tamże.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.

cie nadzorcze w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego jest związany regułami postępowania administracyjnego, które określają jego obowiązki w zakresie prowadzenia postępowania i orzekania. Stąd też musi on m.in. przestrzegać zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), jak również jest on zobowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw oraz obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 k.p.a.). Warto także zauważyć, iż art. 97 ust. 2 u.s.g. nie przewiduje, który organ jest zobowiązany do przeprowadzenia postępowania sanacyjnego. Wydaje się, iż skoro to Prezes Rady Ministrów stosuje środek nadzoru w postaci zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego to również on powinien przeprowadzić wcześniejsze postępowanie sanacyjne. Czy może jednak zlecić przeprowadzenie takiego postępowania wojewodzie? Wydaje się, że tak. Jak słusznie zauważa Chmielnicki, udzielenie przez Prezesa Rady Ministrów takiego upoważnienia wojewodzie jest z jednej strony wyrazem przypisanych ustawowo obu tym organom funkcji nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej – wyrazem prawnej pozycji tych organów i powiązań między nimi. Wojewoda jest organem nadzoru ogólnego nad działalnością samorządu terytorialnego, a zarazem jest terenowym organem administracji rządowej, którego zwierzchnikiem służbowym jest Prezes Rady Ministrów³².

Etap drugi postępowania nadzorczego, następujący po wyczerpaniu procedury sanacyjnej (jeśli nie przyniosła ona oczekiwanych rezultatów), polega na podjęciu rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego. Środek ten podejmowany jest na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Brak wniosku ministra w tym względzie, jak należy sądzić, uniemożliwia zastosowanie wskazanego środka. Z drugiej zaś strony zgłoszenie takiego wniosku nie przesądza o podjęciu rozstrzygnięcia nadzorczego³³. Niemniej jednak użycie w art. 97 ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym w liczbie mnogiej zwrotu „organy gminy” oraz koniunkcji „do czasu

³² P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 2 do art. 97.

³³ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 6 do art. 97.

wyboru rady gminy oraz wójta” jednoznacznie wskazuje, iż zawiesić można jedynie oba organy równocześnie³⁴.

Ostatnim etapem postępowania nadzorczego normowanego jest powołanie komisarza rządowego przez Prezesa Rady Ministrów. Powołanie komisarza następuje na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmując wykonywanie zadań i kompetencji z dniem powołania³⁵. Skoro komisarz rządowy, powołany przez Prezesa Rady Ministrów, wykonuje zadania i kompetencje rozwiązyanych (zawieszonych) organów, to tym samym przyjąć należy, że może on (np. własnym działaniem) ustanawiać prawo miejscowe w zakresie i na zasadach przysługujących tym organom³⁶.

Zawieszenie organów gminy następuje na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyborów rady gminy i wójta na kolejną kadencję. Środek nadzoru, wynikający z komentowanego przepisu, polega na „zawieszeniu” organów gminy. W szczególności nie mamy więc do czynienia z rozwiązaniem organów czy jakąś inną formą zakończenia ich bytu prawnego. Oznacza to, że organy gminy po zawieszeniu nadal istnieją, jednak nie mogą wykonywać swoich ustawowych kompetencji³⁷. Prezes Rady Ministrów, ustanawiając zarząd komisaryczny, może określić taki czas zawieszenia działalności tych organów, że po jego upływie, bez żadnych dodatkowych oświadczeń woli, podejmą w dotychczasowym składzie swoją działalność, aż do dnia wyboru nowych organów w nowej kadencji³⁸.

Rozstrzygnięcia nadzorcze przewidziane w art. 96 ust. 2 oraz art. 97 u.s.g. podlegają (na mocy art. 98 u.s.g.) zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Nie podlega zaskarżeniu, o czym była już mowa, jedynie rozwiązanie rady gminy przez Sejm. W przypadku zawieszenia organów gminy lub odwołania wójta gmina może w terminie 30 dni zaskarżyć rozstrzygnięcia nadzorcze do sądu administracyjnego z powodu jego niezgodności

³⁴ M. Jerominek, *Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji*, „Administracja” 2007, nr 2, s. 66-83, teza 1.

³⁵ J. Kastelik, *Organy nadzoru nad działalnością związku komunalnego*, „Administracja” 2008, nr 1, s. 48-81, teza 5.

³⁶ T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2, poz. 81, teza 1.

³⁷ A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, *op. cit.*, teza 13 do art. 97.

³⁸ M. Kasiński, *Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7-8, s. 20-34, teza 4.

z prawem. Do postępowania w tych sprawach stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

W niniejszym artykule dokonano analizy rozwiązań dotyczących samorządu gminnego, niemniej jednak analogiczne rozwiązania, stosownie do regulacji art. 83 i 84 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁹ oraz art. 84 i 85 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁰ zostały przyjęte przez ustawodawcę w stosunku do dwóch pozostałych szczebli samorządu.

Zakończenie

Samorząd terytorialny, chociaż wyposażony przez ustawodawcę w duży zakres samodzielności i niezależności, poddany został nadzorowi ze strony organów administracji rządowej. Ustawodawca wprowadził kilka instrumentów nadzoru, za których pomocą organy państwowe mogą czuwać na zgodnym z prawidłowym funkcjonowaniem organów samorządu terytorialnego. Wśród środków nadzoru szczególny charakter mają te, które określane są mianem personalnych środków nadzoru. Do takich środków zaliczyć można rozwiązanie przez Sejm organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, odwołanie organu wykonawczego oraz zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego. Instrumenty te mają charakter szczególny z uwagi na fakt, iż wkraczają w sferę funkcjonowania organów pochodzących z bezpośrednich wyborów – w przypadku gmin – rady i wójta, w przypadków powiatów i województw – rady i sejmiku. W przeciwieństwie do sytuacji, gdy wojewoda stwierdza nieważność aktu prawnego jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku personalnych środków nadzoru, akt nadzoru stosowany jest wobec organu jako takiego. Z wyżej wymienionych powodów stosowanie personalnych środków nadzoru powinno być dokonywane niezwykle rozważnie i skrupulatnie. Obowiązujące przepisy prawne w znacznym zakresie są niekompletne, nieprecyzyjne i pozostawiają organom nadzoru zbyt duży stopień samodzielności. O tyle niebezpieczny, że kryterium stosowania personalnych środków

³⁹ Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z póź. zm.

⁴⁰ Tamże.

nadzoru nie odwołuje się jedynie do zasady zgodności działań organów samorządu z prawem, ale niekiedy „zahacza” także o kryterium celowości, gospodarności, rzetelności. Stwarza to pokusę stosowania personalnych środków nadzoru nie tylko w przypadkach uzasadnionych merytorycznie, ale także w przypadkach uzasadnionych względami pozamerytorycznymi, np. politycznymi.

Bibliografia

- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.
- Jerominek M., *Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji*, „Administracja” 2007, nr 2, s. 66-83.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Kasiński M., *Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7-8, s. 20-34.
- Kastelik J., *Organy nadzoru nad działalnością związku komunalnego*, „Administracja” 2008, nr 1, s. 48-81.
- Kruszewska-Gagoś M., *Związki międzygminne i związki powiatów w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, „Administracja” 2014, nr 1, s. 78-111.
- Lewicka R., *Odpowiedzialność niemajątkowa organów administracji publicznej za nieprawidłową realizację kompetencji prawotwórczych*, „Administracja” 2009, nr 1, s. 82-108.
- Rzetecka-Gil A., *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, LEX/el., Warszawa 2015.
- Sikora K., *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 14, s. 111-124.
- Szewc A., *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 7-19.
- Szewc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2, s. 81.
- Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1995/2, poz. 47.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 z póź. zm.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z póź. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z póź. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeksu wyborczego*, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 z póź. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z póź. zm.
- Węgrzyn G., *Nieuchwalanie planów miejscowych jako podstawa do zawieszenia organów gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 5, poz. 56.
- Węgrzyn G., *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8, poz. 55-69.
- Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., II OSK 1255/05, LEX nr 196485.
- Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09, LEX nr 589043.
- Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013, II OSK 135/13, LEX nr 1340168.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2007 r., I SA/Gd 24/07, LEX nr 297017.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2016 r., II SA/Ke 799/16, LEX nr 2121526.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r., II SA/Wa 211/05, LEX nr 186623.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1260/06, LEX nr 214225.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.

Radosław Łapszyński

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
ORCID: 0000-0003-0042-0665

Gmina jako realizator społecznej polityki mieszkaniowej

Polish municipalities as entities responsible
for conducting social housing policy

Streszczenie

Prowadzenie społecznej polityki mieszkaniowej należy w Polsce do zadań własnych gmin. Realizują one swój obowiązek poprzez szereg działań, w tym budowę i zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym dla osób o najniższych dochodach (bezpośrednio) i średnich dochodach (poprzez Towarzystwa Budownictwa Społecznego), prowadzenie odpowiedniej polityki czynszowej oraz przeciwdziałanie zjawisku bezdomności. Niestety prawidłowa realizacja tych zadań napotyka na wiele trudności, które negatywnie wpływają na możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lokalnych społeczności.

Słowa kluczowe: gmina, samorząd terytorialny, administracja, społeczna polityka mieszkaniowa, towarzystwa budownictwa społecznego

Summary

Conducting a social housing policy in Poland is municipalities' own tasks. They fulfill their duties in that regard through a series of activities, including the construction and management of a municipal housing resource for people with the lowest incomes (directly) and medium incomes (through Social Housing Associations), conducting the appropriate rental policy and preventing homelessness. Unfortunately, the correct implementation of these tasks encounters many difficulties that negatively affect the ability to meet the housing needs of local communities.

Keywords: municipality, local government, administration, social housing policy, Social Housing Association

Wstęp

Mieszkanie jest miejscem kluczowym dla człowieka i pełni w jego życiu szereg funkcji. Chroni ono przed warunkami atmosferycznymi. Jest miejscem realizowania podstawowych czynności życiowych o charakterze indywidualnym, jak i tworzenia oraz podtrzymywania relacji międzyludz-

kich. Umożliwia ochronę prywatności i gromadzenie dóbr. Samo stanowi również wyznacznik statusu majątkowego. Jest w praktyce niezbędne do podejmowania aktywności obywatelskich, społecznych, kulturalnych i gospodarczych. Władanie mieszkaniem stanowi więc jedną z podstawowych potrzeb każdej osoby warunkującą lub co najmniej znacznie ułatwiającą zaspokojenie wielu innych. Możliwość jej realizacji została podniesiona do rangi prawa człowieka m.in. w art. 25 ust. 1 *Powszechnej deklaracji praw człowieka* z 1948 r.¹

Po 1989 r. mieszkanie traktowane jest w Polsce jako towar rynkowy. Oznacza to, że dążność do posiadania go realizowana jest głównie w ramach wolnej gry rynkowej. Możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych tą drogą jest jednak ograniczona w przypadku osób najgorzej sytuowanych i o średnich dochodach. Władze publiczne mogą jednak przeciwdziałać tym trudnościom, stosując instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej. Za A. Twardoch autor uznaje, że politykę mieszkaniową stanowi „zbiór działań podejmowanych przez władze (...), związanych z rozwiązywaniem problemu mieszkaniowego. Jej nadrzędnym celem, jako części polityki społecznej, jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, w tym polepszenie warunków bytowych ogółu społeczeństwa”².

W Polsce konieczność prowadzenia społecznej polityki mieszkaniowej znajduje oparcie w normie konstytucyjnej. Zgodnie z art. 75 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: *Konstytucja RP*)³, władze publiczne prowadzą ją w szczególności poprzez przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Obowiązek ten w stopniu zasadniczym ciąży na gminach. Podstawowym aktem prawnym regulującym ich zadania własne w zakresie polityki mieszkaniowej jest *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*)⁴. Jej art. 7 nakłada na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty w zakresie

¹ Tekst *Powszechnej deklaracji praw człowieka*: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 09.10.2018].

² A. Twardoch, *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223, s. 22.

³ Tekst ogłoszony: Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 994.

gospodarki nieruchomościami (ust. 1 pkt 1) oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego (ust. 1 pkt 7).

Komunalny zasób mieszkaniowy

Gminne władze samorządowe tradycyjnie prowadziły w Polsce politykę mieszkaniową poprzez budowę i zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym, z którego lokale przeznaczone były dla osób najuboższych. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów)⁵ gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Lokale te stanowią majątek gminy i tworzą jej zasób mieszkaniowy. Można je podzielić na pomieszczenia tymczasowe, mieszkania komunalne i socjalne.

Pomieszczenie tymczasowe stanowi należące do gminy mieszkanie lub pomieszczenie, do którego odbywa się eksmisja osoby nieposiadającej prawa do innego lokalu, w tym socjalnego (art. 25c ustawy o ochronie praw lokatorów). Gmina w tym przypadku zawiera z najemcą umowę najmu tymczasowego na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 25b).

Mieszkania komunalne przeznaczone są dla osób, które nie mają własnego mieszkania, a ich dochód nie jest wystarczający do zaciągnięcia kredytu albo nieposiadających zdolności kredytowej. Standard tych mieszkań nie odbiega od oferowanego na rynku. Zasady wynajmowania mieszkań komunalnych, w tym progi dochodowe dla gospodarstw domowych uzasadniające oddanie w najem, określa w uchwale rada gminy. Stawki czynszu wskazuje wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia⁶.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1234.

⁶ Podstawa prawna: art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 13 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1 *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 121., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami). Warto w tym kontekście wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 575/08), w którym wykluczył on możliwość podejmowania takiej decyzji w drodze uchwały rady gminy (miasta, miejskiej). Szerzej na ten temat: M. Nagórek, *Stawki czynszu dzierżawczego ustala wójt a nie rada*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/308299992-Stawki-czynszu-dzierżawczego-ustala-wojt-a-nie-rada.html> [dostęp: 19.11.2018]. Przeciwnie stanowisko zajął jednak Wojewódzki Sąd

Lokale socjalne są natomiast zajmowane przez osoby o najniższych dochodach lub pozbawione dochodu⁷. Przyznawane są wyłącznie osobom bez prawa do innego lokalu: spółdzielczego, własnościowego lub komunalnego. Cechuje je zwykle obniżony standard. Rada gminy (miejska, miasta) określa w formie uchwały zasady wynajmowania lokali socjalnych, w tym progi dochodowe dla gospodarstw domowych uzasadniające oddanie lokalu w najem (art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów). Stawka czynszu za lokal socjalny jest określana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w formie zarządzenia. Nie może ona jednak przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (art. 23 ust. 4). W praktyce czynsz w tym przypadku jest zazwyczaj kilkukrotnie niższy niż w odniesieniu do mieszkań komunalnych⁸.

Niestety, pomimo stałej podaży nowo wybudowanych lokali, zaobserwować można tendencję zmniejszania się zasobu komunalnego⁹. Wynika to m.in. ze złego stanu techniczno-użytkowego nieruchomości znajdujących się w zasobie gminnym, o czym świadczy wskaźnik luki remontowej dochodzący w tym przypadku do 70%¹⁰. Doprowadzenie stanu lokali komunalnych do poziomu umożliwiającego zatrzymanie jego degradacji wymagałoby podniesienia blisko trzykrotnie czynszów najmu lub nakładów ponoszonych przez gminę. W tej sytuacji gminy często decydują się na zastosowanie mechanizmu tzw. prywatyzacji rozproszonej w postaci sprzedaży lokali komunalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowych najemców.

Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Kr 1588/17), uznając właściwie radę gminy za właściwą w przedmiotowym zakresie. Zdaniem autora okoliczności te powodują konieczność precyzyjnego określenia przez ustawodawcę podmiotu, któremu przysługuje rzeczona kompetencja.

⁷ Lokale socjalne przysługują osobom, w przypadku których sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzekł o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego (art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów). Prawo do takiego mieszkania przysługuje w tym przypadku zawsze: osobie spełniającej przesłanki określone w uchwale rady gminy; kobiecie w ciąży; małoletniemu, niepełnosprawnemu lub ubezwłasnowolnionemu oraz sprawującemu nad taką osobą opiekę, który wspólnie z nim zamieszkuje; obłożnie choremu; emerytom i rencistom spełniającym kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej; osobie posiadającej status bezrobotnego (art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów).

⁸ Przykładowo we Wrocławiu od 1 lipca 2017 r. czynsz w przypadku mieszkań komunalnych wynosił 7,60 zł/m², a w przypadku mieszkań socjalnych 1,89 zł/m². <https://www.wroclaw.pl/czynsz-w-mieszkaniach-komunalnych-i-socjalnych> [dostęp: 19.11.2018].

⁹ M. Kamiński, *Polityka mieszkaniowa gmin – prawo i praktyka*, „Administrator” 2018, nr 3, s. 16.

¹⁰ Jest to różnica pomiędzy niezbędnymi nakładami na utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonym (bez podnoszenia wartości nieruchomości), a faktycznie ponoszonymi zaliczkami na utrzymanie nieruchomości. *Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2012 rok*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2013.

Udzielają przy tym bardzo wysokich bonifikat, sięgających nawet 90-95% wartości nieruchomości¹¹. Proces ten obrazują dane Głównego Urzędu Statystycznego. Wynika z nich, że liczba mieszkań będących własnością gmin zmniejszyła się z 1,69 mln w 1996 r. do 0,87 mln pod koniec 2016 r. Ma to wpływ na wydłużony okres oczekiwania na najem takiego mieszkania, co według danych z końca 2017 r. dotyczyło 154 000 wyczekujących gospodarstw domowych¹².

Polityka czynszowa

Określając wysokość czynszu, gmina prowadzi politykę czynszową. Powinna być ona uwzględniać czynniki wskazane w art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Jeśli jest ona prowadzona zgodnie z tymi zasadami, jak i uwzględnia inne lokalne uwarunkowania (takie jak średni dochód w gminie czy skalę niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych) może w sposób istotny wpływać na rozwiązywanie lokalnego problemu mieszkaniowego.

Wybór odpowiednich stawek ułatwiać mogą dane zebrane w ramach mechanizmu opisanego w art. 4a ustawy o ochronie praw lokatorów i art. 186a ustawy o gospodarce nieruchomościami, określanego w literaturze mianem „lustra czynszowego”¹³. Jest to zestawienie danych o czynszach najmu lokali w budynkach prywatnych. Tworzone jest ono na pod-

¹¹ M. Kamiński, *op. cit.*, s. 17. Podstawą prawną stosowania przez gminy bonifikat jest art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, natomiast obowiązek sprzedaży przez gminę lokalu na rzecz dotychczasowego najemcy wynika z art. 34 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy. Autor wskazuje w tekście również na problem polegający na tym, że gminy nie regulują zaliczek na fundusz remontowy tak jak pozostali współwłaściciele w comiesięcznych wpłatach, a dokonują jednorazowej wpłaty w sytuacji, gdy wspólnota mieszkaniowa przegłosuje uchwałę o konkretnym remoncie.

¹² <https://forsal.pl/nieruchomosci/mieszkania/artykuly/1287927,nie-tylko-polska-ma-zbyt-malo-komunalnych-m.html> [dostęp: 18.11.2018]. W artykule wskazano również na inne problemy mieszkalnictwa komunalnego w Polsce, jakimi są wysokie zadłużenie czynszowe lokatorów wobec gmin i użytkowanie komunalnych mieszkań przez osoby, którym poprawiła się sytuacja dochodowa. Drugiego z tych problemów nie rozwiązują nowe regulacje dotyczące mieszkań komunalnych (związane m.in. z cykliczną kontrolą dochodów najemcy), gdyż obejmować mają one tylko umowy najmu zawierane po 20 kwietnia 2019 r.

¹³ M. Surówka, *Pomoc finansowa państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 273, s. 256.

stawie informacji uzyskiwanych od zarządców nieruchomości położonych na terenie gminy. Zarządcy powinni wskazać wysokość czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej wynajmowanych lokali w powiązaniu z ich lokalizacją, wiekiem budynku, stanem technicznym, powierzchnią użytkową lokalu i jego standardem (art. 4a ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów). Konsekwencją deregulacji zawodu zarządcy nieruchomości¹⁴ było również uchylenie art. 188 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który statuował odpowiedzialność zawodową zarządcy za niewypełnianie tego obowiązku. W konsekwencji wyłączono jego egzekwowalność, uprzednio i tak już nikłą¹⁵, ograniczając tym samym możliwość wykorzystywania tych danych przez gminy w zakresie realizacji polityki czynszowej.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, gmina na wniosek najemcy, opierając się na postanowieniach uchwały rady gminy, może stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale. Udzielane są one na okres 12 miesięcy, a w przypadku utrzymywania się niskiego dochodu mogą być przedłużane o kolejne okresy dwunastomiesięczne (art. 7 ust. 3).

Ciekawe rozwiązanie w kontekście mieszkań komunalnych przewiduje nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów z 22 marca 2018 r.¹⁶ Na mocy wprowadzonego do ustawy art. 21c¹⁷ gmina będzie miała prawo do wypowiedzenia dotychczasowej wysokości czynszu i ustalenia nowej, wyższej wysokości zgodnie ze wzorem z ust. 5. Podwyższenie czynszu będzie możliwe względem gospodarstw domowych, których dochody, zgodnie z cyklicznie przedstawianą deklaracją, przekraczają ustalone przez radę gminy progi dochodowe.

¹⁴ Deregulację zawodu zarządcy nieruchomości przeprowadzono *Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 829), czyli tzw. ustawą deregulacyjną.

¹⁵ O wcześniejszych problemach z egzekwowalnością obowiązku: R. Krupa-Dąbrowska, *Lustro czynszowe: nikomu niepotrzebny obowiązek*, <https://www.rp.pl/artukul/504430-Lustro-czynszowe--nikomu-niepotrzebny-obowiazek.html> [dostęp: 12.05.2019].

¹⁶ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 756).

¹⁷ Artykuł wszedł w życie 21 kwietnia 2019 r.

Zdaniem autora zmianę tę należy uznać za pozytywną. *Ratio legis* tej regulacji może stanowić choćby fakt, iż umowy najmu zawiera się na czas nieokreślony, a rodzinie po śmierci najemcy przysługuje roszczenie o zawarcie umowy najmu. Tym samym, w przypadku gdy na przestrzeni lat sytuacja materialna najemcy zmieni się na jego korzyść względem tej występującej w momencie zawierania umowy, istnieje możliwość sprawiedliwego dostosowania wysokości czynszu do nowych okoliczności. To samo tyczy się rodziny zmarłego najemcy, która nie mogłaby w innych okolicznościach domagać się zawarcia takiej umowy ze względu na wysokie dochody. W konsekwencji perspektywa podwyższenia czynszu może dodatkowo skłonić taką osobę do wynajęcia lokalu z oferty towarzystwa budownictwa społecznego (dalej – TBS) lub rynkowej, co wpłynie na zwolnienie mieszkania dla oczekujących na nie osób¹⁸.

Towarzystwa budownictwa społecznego

Obecnie rozwiązywanie lokalnych problemów mieszkaniowych możliwe jest również za pośrednictwem utworzonych do tego celu podmiotów gospodarczych, w których gminy mogą mieć swoją reprezentację. Stanowią je towarzystwa budownictwa społecznego, których tworzenie reguluje *Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*. Ich celem jest budowa i najem mieszkań bez możliwości ich późniejszego wykupu. Są one przeznaczone dla osób średniozamożnych¹⁹, co odróżnia je od mieszkań komunalnych, które adresowane są do osób osiągających najniższy dochód.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 wspomnianej ustawy mieszkanie z zasobów TBS może zostać wynajęte osobie fizycznej, jeżeli ani ona, ani osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkania z nią nie posiadają tytułu prawnego

¹⁸ Rząd wycofał się ze śmiałego pomysłu zawierania umów najmu mieszkań komunalnych na okres 5 lat, z możliwością przedłużenia tego okresu do 10 lat. Gmina sprawdzałaby, w jakiej sytuacji materialnej znajduje się lokator i jego rodzina. Jeżeli w dobrej, mogłaby odmówić mu zawarcia umowy na kolejne lata. Uregulowania te miały dotyczyć także umów zawartych przed wejściem w życie nowelizacji. Dzięki temu rozwiązaniu gminy miały mieć pełną swobodę w dysponowaniu swoimi lokalami. Rząd wycofał się jednak z tych propozycji, gdyż naruszałaby one prawa nabyte najemców mieszkających w lokalach i mogłaby prowadzić do bezdomności wielu rodzin. R. Krupa-Dąbrowska, *Wysokość czynszu i umowa najmu od gminy uzależniona od dochodu*, <https://www.rp.pl/Zycie-Regionow/302149962-Wysokosc-czynszu-i-umowa-najmu-od-gminy-uzaleznioma-od-dochodu.html> [dostęp: 20.11.2018].

¹⁹ Dokładne warunki wynajmu mieszkania przez TBS zostały określone w art. 30 ustawy.

do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości. Natomiast najem w przypadku, gdy osoby te posiadają tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości jest możliwy, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania jest związana z podjęciem przez nie pracy w pobliżu miejsca położenia zasobów TBS, w których znajduje się lokal, o którego wynajem się ubiegają (art. 30 ust. 1a). Średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu nie może przekraczać o więcej niż określony procent wartości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal²⁰. Najemca jest obowiązany składać TBS raz na 2 lata deklarację o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim oraz informować towarzystwo niezwłocznie o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego (art. 30 ust. 3). Zarówno przyszły najemca (art. 29a ust. 1), jak i pracodawca przyszłego najemcy (art. 29 ust. 1) mogą zawrzeć z TBS umowę o partycypację w kosztach budowy lokali.

Głównym motywem działalności TBS nie jest osiąganie zysku, ale realizacja celów społecznych związanych z dostarczaniem mieszkań na warunkach, które nie opierają się na ściśle rynkowych mechanizmach²¹. Określa to art. 28 ust. 1 ustawy stanowiąc, że suma czynszów najmu wszystkich eksploatowanych przez towarzystwo mieszkań powinna pozwalać na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań związanych z budową. Stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego muszą zostać ustalone przez najwyższy organ TBS²² w wysokości uwzględniającej powyższą wartość. Uszczegółowieniem tej zasady jest ust. 2 wspomnianego artykułu określający maksymalną stawkę czynszu na poziomie 4% (w przypadku finansowania budowy TBS z kredytu udzielonego na ten cel przez BGK) lub 5% (jeśli wykorzystano finansowanie zwrotne) wartości odtworzeniowej, obliczonej na

²⁰ Procent ten różni się w zależności od ilości osób w gospodarstwie domowym, finansowania budowy danego mieszkania i ewentualnego wcześniejszego zawarcia przez najemcę z TBS umowy przewidującej jego udział w kosztach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego nie niższy niż 10%. Szczegółowe kryteria zostały opisane w art. 30 ust. 1 pkt 2-3 ustawy.

²¹ A. Polak, *Towarzystwa budownictwa społecznego jako instrument gminnej polityki mieszkaniowej*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2007, z. 80, s. 127.

²² Może to być w zależności od formy prawnej, w której działa TBS: zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie.

podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów. W praktyce, zgodnie z danymi Polskiej Izby Gospodarczej Towarzystw Budownictwa Społecznego, przeciętny czynsz waha się w granicach od 10 do 11 zł za m kw.²³

TBS mogą działać w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych i spółdzielni osób prawnych. Gmina lub gminy, na których obszarze działają, są uprawnione do wprowadzenia swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej towarzystwa, w liczbie określonej w jego statucie. Związek gmin z funkcjonowaniem TBS może przyjąć formułę ich bezpośredniego tworzenia, udziału w nich jako współwłaścicieli, oferowania gruntów, dotowania, przekazania TBS na własność lub w zarząd zasobu komunalnego, przekształcenia w TBS jednostek organizacyjnych dotychczas zarządzających tym zasobem i partycypowania w budowie mieszkań.

Wsparciem dla realizacji tego zadania jest możliwość uzyskania kredytu udzielanego przez BGK na okres do 30 lat, którym TBS może pokryć do 50% kosztów realizowanej inwestycji. Do 30 września 2009 r. możliwe było składanie wniosków o uzyskanie preferencyjnego kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, ulokowanego w BGK. Kredyt pokrywał do 70% wartości inwestycji, a okres jego spłaty wynosił 35 lat. Warunki spłaty były również korzystne (podwójne indeksowanie, bieżąca spłata jedynie części odsetek, do 2004 roku także częściowe umarzanie kredytów). Obecnie oprocentowanie kredytu jest oparte o stawki rynkowe²⁴. Na skutek likwidacji Funduszu znacznie zmalała liczba rocznie wybudowanych przez TBS mieszkań. O ile w połowie poprzedniej dekady TBS i spółdzielnie budowały 5-7 tys. mieszkań rocznie, o tyle w 2015 roku powstało ich już tylko niespełna 1,3 tys.²⁵

Budowa mieszkań przez TBS wydaje się być wygodnym rozwiązaniem dla gmin. Nie muszą angażować się organizacyjnie w sprawowanie funkcji inwestora wykonawczego oraz nie muszą dostarczać środków stanowiących 100% kosztu nowo budowanych mieszkań²⁶. Niestety jedynie

²³ M. Wielgo, *Mieszkania na wynajem z TBS. Sposób na tanie mieszkanie?*, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147760,20351991,mieszkania-na-wynajem-z-tbs-sposob-na-tanie-mieszkanie.html?disableRedirects=true> [dostęp: 10.04.2019].

²⁴ <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/kredyty-inwestycyjne/kredyty-budowlane-dla-tbs- oraz-spolek-komunalnych/> [dostęp: 20.10.2018].

²⁵ M. Wielgo, *Mieszkania na wynajem...*, *op. cit.*

²⁶ A. Polak, *Towarzystwa budownictwa społecznego...*, *op. cit.*, s. 134-135.

w 202 na 380 powiatów w Polsce oferowane są mieszkania społeczne²⁷. W kwietniu 2019 r. mieszkania na wynajem oferowało łącznie 374 TBS²⁸, co jest liczbą zdecydowanie niewystarczającą wobec 936 miast w Polsce²⁹. Jest to sytuacja niekorzystna dla osób, których wysokość dochodów z jednej strony nie pozwala na najem lokalu z zasobu komunalnego gminy, a z drugiej uniemożliwia skorzystanie z rynkowej oferty mieszkań na wynajem. Wpadają one tym samym w tzw. lukę czynszową³⁰.

Dodatek mieszkaniowy jako instrument lokalnej polityki mieszkaniowej

Za instrument gminnej polityki mieszkaniowej należy również uznać dodatki mieszkaniowe przyznawane na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych³¹. Stanowią go środki wypłacane przez gminę za pośrednictwem ośrodka pomocy społecznej jako swoistej dopłaty do czynionych wydatków na utrzymanie mieszkania. Przysługuje on określonym kategoriom osób³², których dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym (art. 3 ust. 1). Wysokość dodatku mieszkaniowego, łącznie z ryczałtem, o którym mowa w art. 6 ust. 7, nie może przekraczać m.in. 70%

²⁷ Dane z 2017 r. za: R. Cyran, *Luka podaźowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316, s. 36.

²⁸ Dane za katalogiem TBS: <https://tbs24.pl/katalog-tbs/> [dostęp: 10.04.2019].

²⁹ Dane za: M. Domagalski, *Prawa miejskie: nowe miasta na mapie Polski w 2019 roku*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/312189909-Prawa-miejskie-nowe-miasta-na-mapie-Polski-w-2019-roku.html> [dostęp: 10.04.2019].

³⁰ W szczególności złym położeniu na rynku mieszkaniowym znajdują się renciści. Jak zauważył R. Cyran, przeciętne miesięczne dochody rencisty uniemożliwiają najem mieszkania z zasobu komunalnego, a jednocześnie są zbyt niskie, by umożliwić najem mieszkań w ramach TBS lub oferty rynkowej. R. Cyran, *Luka podaźowa i czynszowa...*, s. 36.

³¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 180.

³² Zgodnie z art. 2 ust. 2 są to: najemcy oraz podnajemcy lokali mieszkalnych, osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego lub w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych, inne osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem oraz osoby zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekujące na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny.

wydatków przypadających na normatywną powierzchnię³³ zajmowanego lokalu mieszkalnego (art. 6 ust. 10). W formie uchwały rada gminy może podwyższyć lub obniżyć wskazane w tym przepisie wskaźniki, nie więcej jednak niż o 20 punktów procentowych (art. 6 ust. 11).

Przeciwdziałanie bezdomności jako zadanie gmin

Władze gmin podejmują również działania mające na celu przeciwdziałania bezdomności. Interwencje władz publicznych w tym zakresie powiązać można zarówno z polityką mieszkaniową, jak i szczegółowymi politykami socjalnymi (np. z zakresu zwalczania zjawisk patologii). Działania te traktowane były priorytetowo przez polskiego ustrojodawcę, o czym świadczy wymienienie przeciwdziałania bezdomności jako pierwszego spośród głównych środków prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 *Konstytucji RP*). Ogólną podstawę do prowadzenia polityki przeciwdziałania bezdomności znaleźć można również w ustawie o samorządzie gminnym, gdzie w art. 7 ust. 1 pkt 6 wskazano na pomoc społeczną jako jedno z zadań własnych gminy. Tym samym to właśnie na samorządzie lokalnym zasadniczo ciąży ten obowiązek.

Na gruncie art. 6 pkt 8 *Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (dalej: ustawa o pomocy społecznej)³⁴ przez osobę bezdomną rozumie się „osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”. Liczba takich osób, będących tym samym beneficjentami przedmiotowej polityki, jest trudna do precyzyjnego określenia. Posiłkować można się w tym zakresie danymi z ostatniego ogólnopolskiego badania koordy-

³³ Zgodnie z art. 5 ust. 1 jest to powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, która nie może przekraczać określonych w tym przepisie powierzchni przypadających na określoną liczbę osób.

³⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1508.

nowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którym w lutym 2019 r. było w Polsce 30,33 tys. osób bezdomnych³⁵.

Zadania własne gminy związane z przeciwdziałaniem bezdomności precyzuje ustawa. Obowiązki samorządu lokalnego w tym zakresie określa art. 17 ust. 1. Są to: udzielanie schronienia osobom go pozbawionym (pkt 3), prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych (pkt 12) oraz kierowanie do domu pomocy społecznej (dalej: DPS) i ponoszenie odpłatności za pobyt w nim mieszkańca gminy (pkt 16). Samo prowadzenie DPS i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym stanowi również zadanie własne gminy. Nie ma ono jednak charakteru obligatoryjnego (art. 17 ust. 2 pkt 3).

Gminy realizują obowiązek zapewnienia schronienia poprzez przyznanie go w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (art. 48a ust. 1). W ramach schroniska dla bezdomnych zapewnia się osobom, które podpisały kontrakt socjalny³⁶, całodobowe, tymczasowe schronienie oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej (ust. 2). Drugi rodzaj schroniska zapewnia tożsame usługi, wzbogacone o te o charakterze opiekuńczym. Pomoc w tym przypadku skierowana jest do osób bezdomnych, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych (ust. 2b). Gminy nie dysponują w zdecydowanej większości własnymi, komunalnymi schroniskami³⁷. Swoją obowiązek w zakresie prowadzenia schronisk wykonują poprzez zlecenie, na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, realizacji tego zadania organizacjom pozarządowym, udzielając jednocześnie odpowiedniej dotacji na ten cel³⁸.

³⁵ W stosunku do poprzedniej edycji badania z lutego 2017 r. liczba osób bezdomnych zmalała o ponad 9%: <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> [dostęp: 26.05.2019].

³⁶ Jest to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, w której określono uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny (art. 5 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej).

³⁷ A. Przyemeński, *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 179, s. 242.

³⁸ Pozytywnie należy ocenić określenie przez ministra odpowiedzialnego za sprawy polityki społecznej minimalnego standardu warunków bytowych w noclegowniach i schroniskach.

Gminy³⁹ prowadzą mieszkania chronione, które stanowią formę pomocy społecznej mającą na celu przygotowanie, pod opieką specjalistów, osoby tam przebywającej do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomaganie jej w codziennym funkcjonowaniu (art. 53 ust. 2). Zamieszkać może w nich osoba pełnoletnia, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki (ust. 1)⁴⁰. Decyzję o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydaje wójt. Wydawana jest ona co do zasady na czas określony (ust. 7)⁴¹.

W zależności od celu udzielania wsparcia mieszkania chronione prowadzone są jako mieszkania chronione treningowe lub mieszkania chronione wspierane (ust. 3). W pierwszym z nich zapewnia się usługi bytowe oraz naukę, rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia (ust. 4). Z kolei model drugich zaprojektowany jest z myślą o osobach niepełnosprawnych, w szczególności niepełnosprawnych fizycznie lub z zaburzeniami psychicznymi, osobach w podeszłym wieku i przewlekle chorych (ust. 5). W ich ramach zapewnia się usługi bytowe oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania samodzielności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości (ust. 6).

Obecnie reguluje to *Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni*. Brak takich norm, a przede wszystkim ich obligatoryjnego przestrzegania, był wcześniej przedmiotem krytyki w literaturze. Patrz np. A. Przymeński, *op. cit.*, s. 242.

³⁹ Uprawnienie to przysługuje każdej jednostce organizacyjnej pomocy społecznej lub organizacji pożytku publicznego, jednak jedynie w odniesieniu do gmin ustawa określa w tym zakresie obowiązek.

⁴⁰ Z pomocy w ramach mieszkań chronionych mogą skorzystać w szczególności osoby: z zaburzeniami psychicznymi, opuszczające pieczę zastępczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcy, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy.

⁴¹ Jednak w stosunku do osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w szczególnie uzasadnionych przypadkach w stosunku do innych osób, może być wydana decyzja o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wspieranym na czas nieokreślony (ust. 8).

Mieszkania chronione są tworzone przez gminy bardzo rzadko, na co wpływ ma m.in. brak precyzyjnej procedury przekazywania mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby tworzenia mieszkań chronionych⁴². W 2017 r. w Polsce funkcjonowało 2300 mieszkań chronionych, których pula była przeznaczona przede wszystkim na potrzeby beneficjentów ustawy o pomocy społecznej⁴³.

Jednostki samorządu terytorialnego są jedną z czterech kategorii podmiotów, które mogą prowadzić DPS⁴⁴. Placówki te w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone dzielą się na domy dla: osób w podeszłym wieku, osób przewlekle somatycznie chorych, osób przewlekle psychicznie chorych, dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, osób niepełnosprawnych fizycznie, osób uzależnionych od alkoholu (art. 56 ustawy o pomocy społecznej). W ramach DPS wskazanym kategoriom osób świadczone są usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (art. 55)⁴⁵. Władze samorządowe mogą zlecić zadanie prowadzenia DPS w sposób analogiczny, jak w opisanym powyżej przypadku schronisk. Decyzje o skierowaniu do DPS i ustalającą opłatę za pobyt w nim wydaje właściwy wójt gminy (art. 59 ust. 1). Natomiast decyzję o umieszczeniu w ośrodku

⁴² B. Audycka, M. Ruszkowska-Cieślak, *Dobry start: mieszkania treningowe jako przykład skutecznej profilaktyki wychodzenia z kryzysu bezdomności* [w:] *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, red. J. Wilczek, Warszawa 2017, s. 35.

⁴³ Tamże. Wskazany jest odnotować, że *Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 822) zniósł obowiązującą wcześniej konieczność przeznaczenia mieszkania chronionego dla nie mniej niż 3 osób (przewidywał to § 6 ust. 2 *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych*; tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 305). Zmianę tę można postrzegać jako pozytywną w kontekście celu mieszkania chronionego, jakim jest przygotowanie zamieszkującej go osoby do późniejszego w pełni samodzielnego życia, co ułatwia zamieszkanie w lokalu zajmowanym przez mniejszą liczbę beneficjentów.

⁴⁴ Art. 57 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Pozostałe to Kościoł Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia; inne osoby prawne; osoby fizyczne. Niezbędnym do prowadzenia tych placówek jest uzyskanie zezwolenia wojewody.

⁴⁵ Osoby zamieszkującej w DPS nie można uznać za bezdomną na gruncie art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, gdyż ośrodek ten spełnia kryteria lokalu mieszkalnego z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Patrz: Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 2012 r. (sygn. I OW 188/11, LEX nr 1113298).

prowadzonym przez gminę, powiat lub województwo wydaje odpowiednio wójt, starosta lub marszałek województwa (ust. 2)⁴⁶.

Zakończenie

Prowadzenie społecznej polityki mieszkaniowej należy do zadań własnych gmin. Realizują one swój obowiązek poprzez szereg działań. Tradycyjnie wywiązują się z tego obowiązku poprzez budowę i zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym, w którego skład wchodzi mieszkania tymczasowe, komunalne i socjalne. Przeznaczone są one dla osób o najniższych dochodach. Z zasobem komunalnym związane jest również realizowanie polityki czynszowej, która powinna być prowadzona adekwatnie do lokalnych uwarunkowań. Pomoc najmniej zamożnym gospodarstwom domowym może być udzielana również poprzez dodatki mieszkaniowe, których wysokość, w zależności od lokalnych potrzeb i możliwości, może być przez gminę zwiększona lub zmniejszona o maksymalnie 20 punktów procentowych. Samorząd lokalny może również wpływać na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych poprzez budowę i najem mieszkań w formule towarzystw budownictwa społecznego, których oferta skierowana jest do osób osiągających średni dochód. Do zadań gmin należy również przeciwdziałanie zjawisku bezdomności. W tym celu prowadzą one noclegownie i schroniska dla osób bezdomnych, domy pomocy społecznej oraz mieszkania chronione. Rolą tych ostatnich jest przygotowanie, pod opieką specjalistów, osób tam przebywających do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomaganie ich w codziennym funkcjonowaniu.

Niestety prawidłowa realizacja powyższych zadań napotyka na wiele trudności. W zakresie komunalnego zasobu mieszkaniowego są one związane z jego stałym zmniejszaniem. Jest to rezultat sprzedaży lokali będących w złym stanie techniczno-użytkowym w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowych najemców. Bezpośrednim efektem tego procesu jest wydłużanie się okresu oczekiwania na najem mieszkania z oferty komunalnej przez gospodarstwa domowe o najniższych dochodach. W przypadku realizowania polityki mieszkaniowej poprzez TBS problemem jest niewystarczająca popularność tego rozwiązania wśród samorządów gminnych, na co wpływ ma m.in. brak odpowiednich zachęt finansowych

⁴⁶ Przepisy te odnoszą się również do DPS prowadzonych na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 59 ust. 4).

stosowanych przez władzę centralną. Jest to sytuacja niekorzystna dla osób wpadających w tzw. lukę czynszową, których dochody są zbyt wysokie, by ubiegać się o najem mieszkania z zasobu komunalnego, a jednocześnie zbyt niskie by zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe dzięki mieszkaniom z oferty rynkowej. Mieszkania chronione również tworzone są przez gminy bardzo rzadko. Ma na to wpływ brak precyzyjnej procedury przekazywania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby ich tworzenia.

Bibliografia

- Audycka B., Ruszkowska-Cieślak M., *Dobry start: mieszkania treningowe jako przykład skutecznej profilaktyki wychodzenia z kryzysu bezdomności* [w:] J. Wilczek (red.), *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, Warszawa 2017.
- Cyran R., *Luka podażowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316.
- Domagalski M., *Prawa miejskie: nowe miasta na mapie Polski w 2019 roku*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/312189909-Prawa-miejskie-nowe-miasta-na-mapie-Polski-w-2019-roku.html> [dostęp: 10.04.2019].
- Katalog TBS, <https://tbs24.pl/katalog-tbs/> [dostęp: 10.04.2019].
- Oferta kredytów budowlanych dla TBS, <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/kredyty-inwestycyjne/kredyty-budowlane-dla-tbs-oraz-spolek-komunalnych/> [dostęp: 20.10.2018].
- Wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – edycja 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> [dostęp: 26.05.2019].
- Od lipca będą podwyżki czynszów w mieszkaniach komunalnych i socjalnych*, <https://www.wroclaw.pl/czynsz-w-mieszkaniach-komunalnych-i-socjalnych> [dostęp: 19.11.2018].
- Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2012 rok*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2013.
- Kamiński M., *Polityka mieszkaniowa gmin – prawo i praktyka*, „Administrator” 2018, nr 3.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (tekst ogłoszony: Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

- Krupa-Dąbrowska R., *Lustro czynszowe: nikomu niepotrzebny obowiązek*, <https://www.rp.pl/arttykul/504430-Lustro-czynszowe--nikomu-niepotrzebny-obowiazek.html> [dostęp: 12.05.2019].
- Krupa-Dąbrowska R., *Wysokość czynszu i umowa najmu od gminy uzależniona od dochodu*, <https://www.rp.pl/Zycie-Regionow/302149962-Wysokosc-czynszu-i-umowa-najmu-od-gminy-uzalezniona-od-dochodu.html> [dostęp: 20.11.2018].
- Nagórek M., *Stawki czynszu dzierżawczego ustala wójt a nie rada*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/308299992-Stawki-czynszu-dzierzawczego-ustala-wojt-a-nie-rada.html> [dostęp: 19.11.2018].
- Nie tylko Polska ma zbyt mało komunalnych „M”?* <https://forsal.pl/nieruchomosci/mieszkania/arttykuly/1287927,nie-tylko-polska-ma-zbyt-malo-komunalnych-m.html> [dostęp: 18.11.2018].
- Polak A., *Towarzystwa budownictwa społecznego jako instrument gminnej polityki mieszkaniowej*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2007, z. 80.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 2012 r.* (sygn. I OW 188/11, LEX nr 1113298).
- Powszechna deklaracja praw człowieka z 10 grudnia 1948 r.* http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 09.10.2018].
- Przyemeński A., *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 179.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 305).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 822).
- Surówka M., *Pomoc finansowa państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 273.
- Twardoch A., *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1508).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 829).

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 180).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1234).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 121).
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 756).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1020).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 994).
- Wielgo M., *Mieszkania na wynajem z TBS. Sposób na tanie mieszkanie?*, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147760,20351991,mieszkania-na-wynajem-z-tbs-sposob-na-tanie-mieszkanie.html?disableRedirects=true>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008 r.* (sygn. akt II SA/GI 575/08).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2018 r.* (sygn. akt II SA/Kr 1588/17).

Dorota Strus

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0002-7608-930X

Wybrane problemy współpracy finansowej i pozafinansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

**Selected problems of financial and non-financial
cooperation of local government units
with non-governmental organizations**

Streszczenie

Podjęta w opracowaniu tematyka dotyczy wskazania najistotniejszych form współpracy finansowej i pozafinansowej pomiędzy sektorem publicznym i sektorem pozarządowym. Celem podjętego problemu badawczego jest zwrócenie uwagi na sposób wykorzystania przez przedstawicieli administracji samorządowej wszystkich szczebli prawnych form współdziałania w kontekście realizacji zadań publicznych w interesie wspólnoty lokalnej i regionalnej.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, współpraca, jednostki samorządu terytorialnego

Summary

The subject of the study concerns the identification of the most important forms of financial and non-financial cooperation between the public sector and the non-governmental sector. The aim of the research problem is to draw attention to the way local government administration uses all levels of legal cooperation in the context of implementing public tasks in the interest of the local and regional community.

Keywords: non-governmental organizations, cooperation, local government units

Wstęp

Obowiązek współpracy administracji publicznej na poziomie administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi znajduje prawne umocowanie w przepisach *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności*

*pożytku publicznego i o wolontariacie*¹. Powyższa regulacja stworzyła pewną płaszczyznę kształtowania się w Polsce modelu współdziałania opartego na partnerskich relacjach pomiędzy władzą publiczną (samorządem terytorialnym) a trzecim sektorem. Podkreślić należy również, że dostrzeżenie konieczności współdziałania międzysektorowego miało służyć skuteczniejszej realizacji zadań publicznych we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Szczegółowy katalog zadań publicznych wykonywanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi został określony przez prawodawcę we wskazanej wyżej ustawie². Włączenie organizacji pozarządowych w procesy związane z wykonywaniem zadań i kreowaniem polityk publicznych w wielu obszarach życia społecznego było wyrazem kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego opartego na zasadzie partycypacji i współodpowiedzialności w przedmiocie szeroko rozumianych spraw publicznych. Nie należy zapominać, że organizacje pozarządowe, jako pewne zaplecze partii politycznych, występują w charakterze weryfikatora i społecznego kontrolera ich działalności³.

Dynamiczny rozwój organizacji pozarządowych był implikowany wieloma czynnikami. Po pierwsze, wzrost społecznej aktywności był związany ze zmianami cywilizacyjnymi i dynamicznym rozwojem technologii. Po drugie, procesy demokratyzacji życia publicznego przyczyniły się do szybszego i efektywniejszego przepływu informacji poprzez instytucję dostępu do informacji publicznej. Wspomniany obowiązek współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi jest wyrazem przekształceń w obrębie samej administracji publicznej i ewoluowania w kierunku tzw. partycypacyjnego zarządzania publicznego. Jak zauważa H. Izdebski stanowi on jeden z czterech paradygmatów instytucjonalnych w ewolucyjnym podejściu do dobrej organizacji i działania sektora publicznego. Sektor publiczny pozostaje w interakcji z członkami, grupami społeczeństwa obywatelskiego poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne z interesariuszami. W opinii autora takiego ujęcia rządzenie jest oparte na zaangażowaniu interesariuszy, jawności, przejrzystości i równości w dostępie do służby publicznej⁴. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że wspo-

¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 688.

² Art. 4 ust. 1 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. z 2019 r. poz. 688.

³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 84.

⁴ Tamże, s. 23-24.

mniana współpraca międzysektorowa z podmiotami spoza sektora publicznego jest kluczowym elementem nowego zarządzania w ramach governance, szczególnie w obliczu zmieniającej się rzeczywistości społecznej⁵. Wskazać należy również, że zachodzące procesy decentralizacyjne dokonujące się w obrębie administracji publicznej oraz wzrost społecznego zapotrzebowania w przedmiocie usług publicznych, wpływają na podejmowanie współpracy międzysektorowej w przestrzeni publicznej. Podejmowanie współdziałania przez jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi pozwala na uzyskiwanie przez podmioty publiczne przewagi konkurencyjnej oraz wzrost skuteczności działania poprzez ograniczenie kosztów w zakresie świadczenia usług publicznych⁶. Kluczowe znaczenie w kontekście podejmowania i rozwijania współpracy międzysektorowej przy realizacji projektów dotyczących różnych obszarów życia społeczno-gospodarczego stanowi możliwość uzyskiwania wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej. W tym ujęciu absorpcja unijnych środków finansowych przez lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe stanowi skuteczny czynnik mobilizujący je do podejmowania wspólnych przedsięwzięć⁷.

Podjęty w opracowaniu problem badawczy koncentruje się wokół wybranych aspektów współpracy o charakterze finansowym i pozafinansowym jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Uprawnia on, w ocenie autora, do udzielenia odpowiedzi na kilka pytań. Po pierwsze: jakie formy współpracy finansowej i pozafinansowej są najczęściej wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie: jakie są najczęstsze bariery utrudniające współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi. Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania zostanie oparte na podstawie sprawozdania dotyczącego funkcjonowania *Ustawy o działalności pożytku*

⁵ J. Hausner, *W kierunku rządzenia interaktywnego* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 95-96.

⁶ E. Bogacz-Wojtanowska, *Współczesne problemy towarzyszące współdziałaniu organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego* [w:] J. Parachomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 652.

⁷ M. Słodowa-Hełpa, *Partnerstwo jako recepta na sukces wspólnot lokalnych w wykorzystywaniu atutów globalizacji – nowe możliwości w kleszczach starych barier, nie tylko biurokracji* [w:] A. Kołomycew, B. Katarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 52.

publicznego i o wolontariacie za lata 2014-2015, przygotowanego przez Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz czasopisma „Trzeci Sektor”.

Formy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Formy i mechanizmy współpracy finansowej znajdują swoje odzwierciedlenie w przepisach *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Współpraca z organizacjami pozarządowymi stała się obowiązkiem władz samorządowych szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Przepisy ustawy o samorządzie gminy, samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim wyraźnie wskazują, że realizacja zadań własnych jest oparta na współpracy z organizacjami pozarządowymi. Do podstawowych form współpracy o charakterze finansowym pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pożytku publicznego wskazanymi w przedmiotowej ustawie zalicza się:

- zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w formie powierzenia lub wspierania zadania w trybie otwartego konkursu ofert;
- zlecanie zadań publicznych w trybie pozakonkursowym;
- zlecanie zadań publicznych w trybie regrantingu;
- inicjatywę lokalną;
- pożyczki;
- poręczenia i gwarancje;
- dotację inwestycyjną;
- zamówienia publiczne.

Należy podkreślić, że kluczową formą współpracy finansowej uregulowaną przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jest zlecanie realizacji zadań publicznych wraz z przekazaniem dotacji przeznaczonej na ten cel. Wspomniane zlecanie zadań publicznych może przybierać dwie formy, a mianowicie powierzenia, polegającego na finansowaniu w całości zadania publicznego oraz wsparcia, które z kolei wiąże się z dofinansowaniem jego realizacji. Niezależnie od wyboru określonej formy zlecenia zadań publicznych, która leży w kompetencji podmiotu zlecającego zadanie, wszystkie środki pochodzące z budżetu danej

jednostki samorządu terytorialnego muszą mieścić się w katalogu zadań własnych i być przeznaczone na realizację działań, które mają charakter służebny względem jej mieszkańców. Działania jednostek samorządu terytorialnego związane z wydatkowaniem środków publicznych, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, muszą być podejmowane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z uwzględnieniem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Działania te powinny umożliwiać terminową realizację zadań z zachowaniem wysokości i terminów wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań⁸. Kluczowym elementem z perspektywy jednostki samorządu terytorialnego zlecającej wykonanie zadania publicznego przez organizację pozarządową są aspekty związane z terminowością, efektywnością i skutecznością po stronie podmiotu przyjmującego realizację zadania. Z tego względu rolą samorządu terytorialnego jest zachowanie stosownych proporcji pomiędzy spodziewanymi kosztami, a wspomnianą wyżej terminowością, skutecznością i efektywnością podjętego przez podmiot pozarządowy do realizacji zadania publicznego⁹.

Należy pamiętać, że każda forma współpracy o charakterze finansowym jest związana z prowadzeniem gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i musi być zgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności z przepisami, które dotyczą nadzoru wykonywanego w tym zakresie przez regionalne izby obrachunkowe. Podstawowym mechanizmem stosowanym przez samorząd terytorialny w przedmiocie zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym jest otwarty konkurs ofert, przewidziany przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Powyższy mechanizm, który w założeniu powinien zapewnić realizację w praktyce zasady uczciwej konkurencji, stanowiącej ustawowy fundament współdziałania pomiędzy sektorem publicznym a sektorem pozarządowym, ma zapewnić wybór najlepszych ofert. Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzenia konkursu, w tym wyboru oferty oraz zasad kontroli i rozliczania jej realizacji, określa rozporządzenie wykonawcze do *Ustawy o działalności*

⁸ Art. 44 ust.3 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 869.

⁹ T. Schimanek, *Materiały dotyczące finansowych instrumentów współpracy samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych*, Warszawa 2017, https://www.regranting.filantropia.org.pl/wp-content/uploads/2017/09/materiały_instrumenty_współpracy_-jst-ngo.pdf [dostęp: 5.06.2019].

pożytku publicznego i o wolontariacie. Organem wyposażonym w kompetencje do ogłaszania konkursu na podstawie rocznego programu współpracy ofert jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, co nie oznacza, że organizacja pozarządowa nie może z własnej inicjatywy wystąpić z wnioskiem o realizację zadania. W takiej sytuacji organ wykonawczy w ustawowym terminie jednego miesiąca może podjąć decyzję o celowości realizacji zadania publicznego i przystępuje do ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Publiczne ogłoszenie o jego przeprowadzeniu zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie powinno zawierać informacje o: 1) rodzaju zadania które ma być zlecone, 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, 3) zasadach przyznawania dotacji, 4) terminie i warunkach realizacji zadania, 5) terminie składania ofert, 6) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze oferty i terminie dokonania wyboru ofert, 7) zrealizowanych przez zlecającego w roku ogłoszenia konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych. Musi ona, składając ofertę, sporządzić ją na podstawie obowiązującego *Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań*¹⁰. W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu danej jednostki samorządu terytorialnego, a także osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, z wyłączeniem osób wskazanych przez nie, które biorą udział w konkursie oraz z wyłączeniem przedstawicieli organu danej JST, którzy są związani z taką organizacją.

Na podstawie nowelizacji przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w 2010 roku¹¹ został wprowadzony nowy mechanizm zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym, tj. tzw. tryb pozakonkursowy, określany też jako mały grant. Podkreślić należy, że dotyczy on realizacji niewielkich rzeczowo i finansowo zadań publicznych. Nowa formuła miała na celu wyeliminowanie kosztów związanych z organizowaniem otwartego konkursu ofert. Konsekwencją zmian było wprowadzenie w 2015 roku do *Ustawy o działalności pożytku pu-*

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1300.

¹¹ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r. nr 28 poz. 146.

blicznego i o wolontariacie przepisów dotyczących uproszczonego wzoru oferty i sprawozdania¹². Zastosowanie trybu pozakonkursowego jest możliwe po spełnieniu kilku kluczowych przesłanek, a mianowicie: 1) wysokość dofinansowania lub finansowania jednostkowego zadania publicznego w tym trybie nie przekracza kwoty 10 tys. zł, 2) jedna organizacja może w tym trybie otrzymać w danym roku kalendarzowym maksymalnie 20 tys. zł, 3) zadanie publiczne dofinansowane w tym trybie musi zostać zrealizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni, 4) wysokość środków przyznanych przez zlecającego w tym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań przez organizacje pozarządowe.

Tryb pozakonkursowy jest wykorzystywany na realizację drobnych przedsięwzięć, w tym przedsięwzięć promujących daną jednostkę samorządu terytorialnego, czy też w celu przeprowadzenia szkoleń lub warsztatów. Szybkość i prostota postępowania, a przede wszystkim niskie koszty związane z zastosowaniem tego trybu, to główne zalety nowego mechanizmu finansowania zadań publicznych przez podmioty reprezentujące sektor publiczny. Organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej¹³. Podstawą realizacji inicjatywy lokalnej jest umowa, która posiada status umowy cywilnoprawnej i jest zawierana na okres realizacji zadania.

Wspomniana wyżej nowelizacja przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku do przepisów przedmiotowej regulacji wprowadziła nowy mechanizm współdziałania o charakterze finansowym w postaci inicjatywy lokalnej. Instrument ten mógł być wykorzystany w stosunku do działalności obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Dalsza zmiana wprowadzona na skutek nowelizacji przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2015 roku zmodyfikowała zakres przedmiotowy inicjatywy lokalnej, poszerzając jej zakres o budynki i obiekty małej architektury, które nie muszą stanowić koniecznie własności jednostek samorządu terytorialne-

¹² Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach, Dz.U. z 2015, poz. 1339.

¹³ Art. 19 c. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

go. Warunkiem pozwalających na uruchomienie powyższego instrumentu jest złożenie wniosku do organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej, który powinien określać wkład własny w postaci pracy własnej czy też wkład rzeczowy lub finansowy. Z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczących inicjatywy lokalnej nie wynika obowiązek składania sprawozdań z jej realizacji, aczkolwiek organ danej jednostki samorządu terytorialnego może określić wzory wniosków czy też umów¹⁴. W grupie powołanych mechanizmów współpracy finansowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi na uwagę zasługuje dotacja inwestycyjna. Jest ona uregulowana przepisami ustawy o finansach publicznych. Jej istota sprowadza się do przyznania dodatkowej dotacji organizacji pozarządowej w sytuacji, kiedy dana jednostka samorządu terytorialnego zleciła realizację zadania publicznego. Dotacja inwestycyjna jest przyznawana w sytuacji, kiedy zadanie publiczne mieści się w sferze pożytku publicznego. W przeciwnym razie tryb jej udzielenia, sposób rozliczenia i kontroli musi być określony w uchwale podjętej przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że dotacja inwestycyjna jest wykorzystywana sporadycznie z uwagi na wątpliwości interpretacyjne zawarte w ustawach. Dotyczą one trybu postępowania w przedmiocie jej udzielania. Musi on być zgodny z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W tym zakresie wiele wątpliwości budzi możliwość zastosowania pozakonkursowego trybu, który jest ograniczony 90 dniowym terminem realizacji zadania publicznego oraz wysokością wsparcia finansowego do 10 tys. złotych, co w przypadku przedsięwzięć inwestycyjnych wydaje się mało realne. Konkludując, ten mechanizm współpracy finansowej może być stosowany jedynie w sytuacji, kiedy w trybie standardowego postępowania konkursowego, organizacja pozarządowa nie przewidziała wydatków inwestycyjnych związanych z wykonaniem zadania¹⁵.

Analizując ustawowe mechanizmy współpracy finansowej, należy zwrócić uwagę na specyficzną formułę, jaka może być stosowana w ramach otwartego konkursu ofert, tj. możliwość powtórnego przyznania

¹⁴ T. Schimanek, *op. cit.*

¹⁵ Tamże, s. 74.

dotacji (grantu), określanej w języku angielskim jako regranting. Istota tej formuły polega na tym, że operator projektu, którym jest organizacja pozarządowa może przekazać realizatorom projektów wyłonionych w konkursie środki pochodzące z dotacji, jaka została przekazana na realizację zadania publicznego przez podmiot zlecający. Podstawową różnicą w stosunku do trybu zlecania zadania publicznego jest obowiązek zastosowania odmiennego wzoru sprawozdania, który został określony w *Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań*. Przekazanie dotacji przez operatora projektu innej organizacji pozarządowej pozwala wykorzystać ich wiedzę, doświadczenie, a przez to pozwala efektywniej wypełniać zadania publiczne z uwagi na większą znajomość specyfiki działania innych organizacji pozarządowych.

Pozafinansowe mechanizmy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi

Przewidziany przez ustawodawcę obowiązek współpracy jest oparty na kilku kluczowych zasadach, tj. zasadzie subsydiarności, suwerenności i partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, jawności oraz legalności. Zasada subsydiarności, pomijając jej genezę, stanowi jedną z zasad ustrojowym państwa usytuowaną w przepisach Konstytucji RP. W tym ujęciu należy ją postrzegać jako dyrektywę dla ustawodawcy zwykłego w zakresie tworzenia warunków instytucjonalnych form organizacji pozarządowych oraz kreowania zakresu współpracy tych podmiotów z organami administracji publicznej, ich udziału w wykonywaniu zadań administracji publicznej¹⁶. W myśl zasady pomocniczości organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz wspierają ich działalność. Zdaniem H. Izdebskiego przy definiowaniu zasady pomocniczości należy zwrócić uwagę na autonomię i samodzielną działalność, a także na współdziałanie oraz komplementarność obywateli

¹⁶ J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex, 2012.

i instytucji publicznych w dążeniu do zaspokojenia interesu ogólnego¹⁷. Badania, jakie zostały przeprowadzone w ramach realizacji projektu badawczego *Radni, a współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną*¹⁸, pokazują zróżnicowanie stanowisk w zakresie rozumienia zasady pomocniczości. Począwszy od postrzegania jej w kategoriach jednostronnej pomocy (np. zapewnienie lokalu), udzielanej organizacjom pozarządowym przez przedstawicieli administracji publicznej poprzez zastępowanie administracji publicznej w realizacji zadań aż po pełne jej rozumienie jako płaszczyzny, która pozwala obydwu podmiotom na zasadzie wzajemności, realizować wyznaczone cele¹⁹. Analizowana współpraca międzysektorowa w kontekście zasady suwerenności doznaje pewnych ograniczeń. Należy pamiętać, że zasada suwerenności wiąże się z wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty sektora pozarządowego z poszanowaniem ich prawa do odrębności w przedmiocie samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów mieszczących się w obszarze spraw publicznych. Wskazanie na ograniczenie w stosowaniu i rozumieniu analizowanej zasady jest implikowane tym, że współdziałanie opiera się przede wszystkim na zlecaniu zadań publicznych przez podmioty administracji samorządowej.

Do najczęściej stosowanych form współpracy o charakterze pozafinansowym należą wzajemna wymiana informacji realizowana poprzez regularne spotkania przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowych oraz w drodze kontaktów z wykorzystaniem poczty elektronicznej. Ta forma współpracy pozwala kształtować trwałe relacje między władzami publicznymi i organizacjami pozarządowymi. Powoływanie przez jednostki samorządu terytorialnego ciała konsultacyjno-doradcze, w których skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych. Ich powoływanie jest fakultatywne, niemniej, jeśli chodzi o określenie zasad działania niektórych z nich, takich jak chociażby rady pożytku publicznego, przepisy

¹⁷ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, <http://www.pozytek.gov.pl/?document=406> [dostęp: 06.06.2019].

¹⁸ Instytut Spraw Publicznych: *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej*, Raport z realizacji projektu badawczego *Radni, a współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną*, przygotowany przez Instytut Spraw Publicznych dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt ten stanowi kontynuację badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2004 roku w ramach projektu: *Monitoring ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*.

¹⁹ Tamże, s. 15-16.

ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyraźnie te kwestie podejmują. Do opracowania strategii rozwoju gminy czy programu współpracy są powoływane zespoły robocze. W przedmiocie opiniowania projektów aktów prawa miejscowego dopuszczalną formą współdziałania są konsultacje. Co do zasady nie mają one obligatoryjnego charakteru, niemniej jeśli chodzi o konsultacje projektów programów współpracy z organizacjami pozarządowymi istnieje ustawowy obowiązek ich podjęcia. Konsultowanie projektów aktów prawnych, które dotyczą działalności statutowej organizacji pozarządowych należy postrzegać w kategoriach sprawowania przez podmioty sektora pozarządowego społecznej kontroli nad działalnością administracji samorządowej, wpływając na większą jej transparentność i skuteczność. Powoływanie pełnomocników ds. współpracy ma na celu monitorowanie przez jednostki samorządu terytorialnego bieżącej współpracy i kontaktów z organizacjami pozarządowymi zapewniając wzajemną komunikację i współpracę. Podkreślić należy, że istotną formą współdziałania jest wsparcie o charakterze lokalowym, rzeczowym i finansowym przez władze danej jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość zapraszania przedstawicieli organizacji pozarządowych na sesje rady gminy, powiatu czy sejmików województwa oraz włączanie ich w prace komisji funkcjonujących w ramach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego służy wymianie poglądów, wiedzy i doświadczeń, które mogą być skutecznie wykorzystane w celu zaspokajania potrzeb danej wspólnoty lokalnej czy regionalnej.

Kluczowym i jednocześnie najczęściej wykorzystywanym instrumentem współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi są tzw. programy współpracy. W aktualnym porządku prawnym mamy do czynienia z rocznymi i wieloletnimi programami współpracy. Dodać należy, że roczne programy współpracy mają charakter obligatoryjny i są przyjmowane w drodze uchwały podejmowanej przez organy stanowiące danej jednostki samorządu terytorialnego po wcześniejszych konsultacjach z organizacjami pozarządowymi. Wieloletnie programy współpracy mają natomiast charakter fakultatywny i są uchwalane na okres 5 lat²⁰.

²⁰ Wieloletnie programy współpracy zostały wprowadzone do *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* na skutek nowelizacji przedmiotowej ustawy w dniu 22 stycznia 2010 roku, Dz.U. 2010 r. nr 28 poz. 146.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi znajduje trwałe i wystarczające podstawy zawarte w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* jeśli chodzi o wskazanie zasad oraz form współpracy finansowej i pozafinansowej. Fakt ten z pewnością nie przesądza o jakości podejmowanej współpracy. W związku z tym uzyskanie pożądaných efektów współpracy jest uzależnione od właściwego wyznaczania celów, definiowania problemów i poszukiwania skutecznych sposobów ich rozwiązywania, a także od wzajemnego dzielenia się wiedzą w zakresie budowania trwałych relacji międzysektorowych²¹.

Wykonywanie zadań przez organizacje pozarządowe lokuje te podmioty w przestrzeni publicznej w charakterze zleceniobiorcy, uzależnionego finansowo od jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast administracja samorządowa występuje w roli zleceniodawcy. Prowadzi to do powstawania relacji o charakterze paternalistycznym²². Takie usytuowanie podmiotów sektora pozarządowego wpływa na ograniczenie ich autonomii i niezależności. Praktyka wskazuje jednak, że powyższa forma jest korzystna zarówno dla podmiotów sektora publicznego, jak i pozarządowego. Organizacje pozarządowe, podejmując współpracę z administracją samorządową, mają możliwość pozyskiwania środków finansowych. Natomiast organy administracji samorządowej, zlecając zadanie publiczne w drodze powierzenia, realizują w ten sposób ustawowo nałożony na nie obowiązek i tym samym uzyskują określone oszczędności finansowe. W związku z powyższym pojawia się pytanie, czy współpraca oparta na zleceniu, a następnie wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty sektora pozarządowego ma charakter partnerski pozwalający na rozwiązywanie ważnych z punktu widzenia społeczności lokalnej problemów²³. Należy w pełni zgodzić się z poglądem jaki prezentuje W. Łukowski, który wskazuje na konieczność

²¹ E. Bogacz-Wojtanowska, *Współczesne problemy towarzyszące współdziałaniu organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego* [w:] J. Parachomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 655.

²² M. Dutkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*. Ekspertyza przygotowana przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu: „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1. Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 8-9.

²³ Tamże, s. 9.

połączenia efektywności i responsywności w budowaniu modelu współdziałania o charakterze partnerskim. Te cechy powinny być traktowane nierozłącznie. Praktyka pokazuje jednak, że jest inaczej. Autor podkreśla, że efektywność to zdolność do wykorzystywania ograniczonych zasobów w odpowiedzi na wyzwania, natomiast responsywność to wrażliwość na istniejące potrzeby. O ile efektywność staje się priorytetem dla administracji samorządowej, o tyle responsywność pozostaje kluczowa w działalności organizacji pozarządowych²⁴. Powyższe przykłady wskazują z jednej strony na nierówność stron podmiotów współpracy, z drugiej zaś na odmienne postrzeganie celów współdziałania.

Analizując współdziałanie między obydwoma sektorami w kontekście i z poszanowaniem zasady konkurencyjności należy wskazać, że doznaje ono również pewnych ograniczeń. Świadczy o tym fakt, że władze samorządowe najczęściej podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi z terenu własnych gmin, eliminując tym samym podmioty sektora pozarządowego z innych obszarów. Pojawia się tutaj również niebezpieczeństwo wykorzystywania organizacji pozarządowych jako tzw. zaplecza politycznego lokalnych władz. Preferowanie organizacji pozarządowych ze względu na koneksje osobiste prowadzi do wyodrębnienia określonych grup interesów i tym samym do odrzucenia przez organizacje pozarządowe idei reprezentowania potrzeb społeczności lokalnej²⁵. Jak pokazują badania przeprowadzone przez Collegium Civitas, tego rodzaju patologie występują szczególnie w mniejszych społecznościach²⁶. Problemy wynikające ze współpracy sektora publicznego i sektora pozarządowego nie wynikają z braku stosownych regulacji prawnych. Wspomnieć należy, że przepisy *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* przewidują wiele instrumentów i możliwości podejmowania współdziałania. Problem tkwi w nieumiejętnym ich stosowaniu lub braku stosowania. Ustawa ta przewiduje możliwość konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów prawnych dotyczących ich działalności. Praktyka jednak pokazuje, że nie

²⁴ W. Łukowski, *W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny, s. 17.

²⁵ M. Dutkiewicz, *Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, nr specjalny, s. 20.

²⁶ Raport cząstkowy – analiza diagnostyczno-poznawcza dobrych praktyk współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi (z wykorzystaniem analizy jakościowej na małej próbie badawczej), Collegium Civitas, Warszawa czerwiec 2010, s. 30.

wszystkie programy współpracy są poddawane konsultacjom²⁷. Jeśli tak jest, wówczas konsultacje ograniczają się do podania przygotowanego projektu do publicznej wiadomości w sytuacji, kiedy realizacja zadań ujętych w programie współpracy została ujęta w budżecie. Zasadne wydaje się włączenie przedstawicieli trzeciego sektora na etapie przygotowywania założeń do projektowanego programu współpracy²⁸. Jednakże przyjęte ramy niniejszego opracowania nie uprawniają do szerszego omówienia tej formy współdziałania. Wydaje się, że poza prawnymi aspektami kluczowe znaczenie dla budowania partnerskich relacji między tymi sektorami posiada tzw. kultura współpracy.

Umiejętność dostrzegania odmiennych stanowisk i różnych perspektyw rozwiązania danego problemu przez przedstawicieli administracji samorządowej i organizacji pozarządowych może wpłynąć na poprawę jakości tej współpracy. Wypracowanie dobrych praktyk współpracy w postaci regularnych spotkań, szkoleń i podejmowanych działań edukacyjnych może w przyszłości zaowocować wytworzeniem właściwych obyczajów i kultury współdziałania²⁹. We wzajemnych stosunkach panuje atmosfera nieufności, brak wspólnego zrozumienia w zakresie podstawowych wartości czy zasad, które powinny łączyć obie strony. Powyższy problem jest warunkowany wzajemną nieznajomością realiów działania, posługiwanie się odmiennymi językami i brakiem regularnych spotkań. W badaniach jakościowych realizowanych w ramach projektu: *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*³⁰ ujawnił się niedobór właśnie w sferze obyczajów, czyli tzw. kultury współpracy. Przeprowadzone badania pozwoliły uzyskać wiedzę empiryczną w zakresie dotychczasowej współpracy międzysektorowej i przygotowania zasadniczego narzędzia badań, jakim był Indeks Jakości Współpracy. Instrument ten pozwolił na dokonanie oceny jakości współpracy międzysektorowej i w konsekwencji powinien wpłynąć na proces planowania polityki państwa w zakresie wspierania współpracy międzysektorowej. Indeks jakości

²⁷ Patrz szerzej: M. Dutkiewicz, G. Makowski, *op. cit.*, s. 13.

²⁸ Tamże, s. 14.

²⁹ G. Makowski, *Kompaktowa kultura współpracy*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, nr specjalny, s. 37.

³⁰ Model ten został wypracowany z udziałem przedstawicieli różnych środowisk, tj. Instytutu Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieci wspierania organizacji pozarządowych SŁOT, Związku Miast Polskich, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz Departament Pożytku Publicznego ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

współpracy obejmuje sześć obszarów, tj. istnienie podstawowej infrastruktury współpracy, publiczną dostępność elementów infrastruktury, współpracę finansową, współpracę pozafinansową, wiedzę i opinie organizacji pozarządowych na temat uwarunkowań współpracy ze współpracy z samorządem³¹, zadowolenie organizacji pozarządowych ze współpracy. Niezadawalający poziom współpracy sektora publicznego i społecznego reprezentowanego przez organizacje pozarządowe wynikał z dokonanego w ramach Indeksu Jakości Współpracy pomiaru z użyciem wskaźnika Dystans do Celu (DdC). Wskaźnik ten obrazuje maksymalny odsetek punktów wyrażający jakość współpracy możliwy do osiągnięcia przy aktualnej konstrukcji indeksu. Przy czym maksymalna wielkość wskaźnika nie jest równa wartości 100% i tym samym nie jest równoznaczna z osiągnięciem stanu współpracy idealnej, lecz z osiągnięciem tego, co w danej chwili mierzy indeks³².

Wydaje się, że bariery, które osłabiają tę współpracę występują zarówno po stronie administracji samorządowej, jak też po stronie organizacji pozarządowych. Przedstawiciele administracji samorządowej nie posiadają wystarczającej wiedzy o mechanizmach działania organizacji pozarządowych. Regułą jest zapraszanie przedstawicieli sektora pozarządowego do współpracy, która polega jedynie na zaopiniowaniu gotowego już dokumentu lub programu. Słabość sektora pozarządowego, jak wyżej wspomniano, wynika z braku specjalistycznej wiedzy³³ oraz braku współdziałania przedstawicieli organizacji pozarządowych w celu wypracowania wspólnego stanowiska. Wiele wątpliwości i tym samym niedoskonałości występuje w przypadku opracowywania programów współpracy. Powtarzalny charakter przyjmowanych programów polega na tym że organizacje pozarządowe przygotowują projekty w tych obszarach, które pozwalają uzyskać wsparcie finansowe władz samorządowych. Sytuacja ta powoduje, o czym już wspomniano, utratę podstawowego atrybutu działalności organizacji pozarządowych, jakim bez wątpienia jest identyfikacja lokalnych potrzeb i podejmowanie działań w celu ich rozwiązania.

³¹ M. Dutkiewicz, *Indeks Jakości Współpracy – praktyczne narzędzie zarządzania współpracą międzysektorową*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny, s. 77.

³² M. Dutkiewicz, G. Makowski, *op. cit.*, s. 3-4.

³³ Patrz szerzej: M. Dutkiewicz, *op. cit.*, s. 22.

Wnioski dotyczące współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Analiza jakości współpracy między sektorem publicznym reprezentowanym przez jednostki samorządu terytorialnego a sektorem pozarządowym została oparta na podstawie przygotowanego przez Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sprawozdania z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014-2015. Podkreślić należy, że monitorowanie powyższej współpracy jest prowadzone od 2005 roku. Zgodnie z art. 52 powołanej ustawy Rada Ministrów została zobowiązana przedstawić Sejmowi i Senatowi do dnia 31 czerwca 2005 roku sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za okres od dnia jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2004 roku. Od 2010 roku takie sprawozdanie jest przedstawiane Sejmowi i Senatowi co 2 lata. Zebrane dane stanowią ważny wkład do monitoringu wdrażania m.in. Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2014-2020 oraz budżetu zadaniowego, a także programowania dokumentów strategicznych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, w tym również Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020. Z danych uzyskanych przez Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy finansowej wynika, że wysokość środków przyznawanych organizacjom pozarządowym przez administrację publiczną jest uzależniona od intensywności pozyskiwania środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W przedmiocie natomiast wykorzystywanych mechanizmów zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym dominuje otwarty konkurs ofert. Bardzo rzadko stosuje się inne instrumenty zlecania zadań, takie jak chociażby regranting, pożyczki, poręczenia, inicjatywa lokalna, dotacja inwestycyjna.

Na podstawie podjętej w opracowaniu analizy form współpracy finansowej czynnikiem wpływającym na niewielkie wykorzystywanie instrumentów zlecania zadań publicznych ofert innych niż otwarty konkurs są bariery formalno-prawne i jak pokazuje powyższy monitoring niska świadomość organów jednostek samorządu terytorialnego o istnieniu takiej możliwości. Pozytywnie można natomiast ocenić zmiany dotyczące obszaru konsultowania w przedmiocie konsultowania projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych. Pomimo istnienia obowiązku

sporządzania rocznych programów współpracy nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego posiadały jedno lub wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Fakt ten uzasadniano wąskim zakresem współpracy z podmiotami sektora pozarządowego³⁴.

Poczynione w opracowaniu uwagi w zakresie obowiązującego modelu współpracy pomiędzy sektorem publicznym i społecznym wskazują, że jest on daleki od ideału i znajduje się w fazie rozwoju. Niezadawalający poziom współpracy, który polega na braku równowagi między istniejącymi procedurami, a elastycznością relacji personalnych jest związany z kondycją społeczeństwa obywatelskiego. Niedojrzałość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przejawia się w niskim poziomie społecznej aktywności oraz brakiem istniejących wzorców współpracy między sektorem publicznym i pozarządowym. Prezentowane w opracowaniu badania dotyczące jakości analizowanej współpracy przyczyniły się do stworzenia określonych standardów współdziałania. W związku z powyższym w literaturze przedmiotu podkreśla się, na ile owa standaryzacja może w przyszłości implikować zmiany w kierunku budowania trwałych, partnerskich, opartych na dialogu relacji pomiędzy sektorem publicznym i społecznym oraz na ile może ona doprowadzić do zabicia ducha współdziałania i obywatelski charakter zaangażowania w trzecim sektorze³⁵. W mojej ocenie opracowanie standardów współpracy powinno stanowić cenną wskazówkę do wypracowania przez poszczególne społeczności lokalne i ich przedstawicieli partnerskich relacji z poszanowaniem wzajemnych racji i z uwzględnieniem specyfiki działalności sektora publicznego i pozarządowego. Tym samym powinno przyczynić się do wzmacniania poczucia tożsamości i odpowiedzialności przedstawicieli trzeciego sektora w rozpoznawaniu i rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych i regionalnych. Wydaje się, że jest to dobre narzędzie, które może w przyszłości sprzyjać poprawie kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

³⁴ Rządowy dokument: „Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014-2015, druk nr 1171, s. 73.

³⁵ M. Dutkiewicz, *op. cit.*, s. 19.

Bibliografia

- Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex, Warszawa 2012.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Współczesne problemy towarzyszące współdziałaniu organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego* [w:] J. Parachomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Dutkiewicz M., *Indeks Jakości Współpracy – praktyczne narzędzie zarządzania współpracą międzysektorową*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny.
- Dutkiewicz M., *Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, nr specjalny.
- Dutkiewicz M., Makowski G., *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2011. Ekspertyza przygotowana przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu: *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*, realizowanego w ramach priorytetu V Dobre Rządzenie, działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- Hausner J., *W kierunku rządzenia interaktywnego* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, <http://www/pozytek.gov.pl/?document=406> [dostęp: 06.06.2019].
- Łukowski W., *W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny.
- Makowski G., *Kompaktowa kultura współpracy*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, nr specjalny.
- Raport cząstkowy – analiza diagnostyczno-poznawcza dobrych praktyk współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi (z wykorzystaniem analizy jakościowej na małej próbie badawczej), Collegium Civitas, Warszawa 2010.

- Schimanek T., Materiały dotyczące finansowych instrumentów współpracy samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych, Warszawa 2017, https://www.regranting.filantropia.org.pl/wp-content/uploads/2017/09/materiały_instrumenty_współpracy_-jst-ngo.pdf [dostęp: 5.06.2019].
- Słodowa-Hełpa M., *Partnerstwo jako recepta na sukces wspólnot lokalnych w wykorzystywaniu atutów globalizacji – nowe możliwości w kleszczach starych barier, nie tylko biurokracji* [w:] A. Kołomycew, B. Katarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz.U. z 2019 r. poz. 688.
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. z 2010 r. nr 28 poz. 146.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz 869.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach*, Dz.U. z 2015 poz. 1339.

Emilia Gulińska

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
ORCID: 0000-0002-1106-5067

Młodzieżowa rada gminy jako instytucja wspierania i upowszechniania idei samorządowej

Youth commune council as an institution supporting
and propagating the local government idea

Streszczenie

Młodzieżowa rada gminy to organizacja zrzeszająca młodych ludzi do działania na rzecz danej wspólnoty samorządowej. Misją tego gremium jest kształtowanie aktywnych postaw obywatelskich wśród młodzieży poprzez możliwość wypowiadania opinii, podejmowania decyzji w sprawach ich dotyczących. Młodzi obywatele nabywają także umiejętność konsultowania i oceniania działań organów samorządu terytorialnego. Celem rozdziału jest przedstawienie uwarunkowań organizacyjno-prawnych młodzieżowej rady gminy jako instytucji wspierania i upowszechniania idei samorządowej poprzez wskazanie celu powołania i podstaw prawnych jej działania, omówienie organizacji wewnętrznej i kompetencji tego gremium. W dalszych rozważaniach przedstawione zostaną fazy pracy młodzieżowej rady gminy oraz ich udział w procesach decyzyjnych.

Słowa kluczowe: gmina, samorząd terytorialny, administracja, młodzieżowa rada gminy, samorządność

Summary

A youth commune council is an organization associating young people to act for a given local self-government community. The mission of this body is to shape active civic attitudes among young people, through the opportunity to express opinions and make decisions in matters concerning them. Young citizens also acquire the ability to consult and evaluate the activities of local self-government bodies. The aim of the chapter is to present the organizational and legal conditions of the youth commune council as an institution supporting and disseminating the local government idea by indicating the purpose of establishing and legal basis of its operation, discussing the internal organization and competences of this body. In further considerations, the work phases of the youth commune council and their participation in decision-making processes will be presented.

Keywords: commune, local government, administration, youth commune council, self-government

Wstęp

Partycypacja społeczna to zaangażowanie obywateli w sposób sprawowania władzy oraz realizacji zadań publicznych realizowanych przez organy administracji publicznej w sposób dobrowolny i systematyczny. W znaczeniu *sensu largo* partycypacja społeczna rozumiana jest jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie biorą udział w publicznej działalności. Natomiast w znaczeniu *sensu stricte* pojęcie to oznacza partnerstwo publiczno-prawne samorządu gminnego i mieszkańców służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego¹.

Zwiększenie roli obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych oznacza większą wartość kompetencji obywatelskich w postaci edukacji obywatelskiej rozumianej jako nauki współdziałania, debatowania oraz wpływania na sprawy publiczne².

Celem rozdziału jest przedstawienie uwarunkowań organizacyjno-prawnych młodzieżowej rady gminy jako instytucji wspierania i upowszechniania idei samorządowej poprzez wskazanie celu powołania i podstaw prawnych jej działania. Następnie omówiona zostanie organizacja wewnętrzna i kompetencje tego gremium, a w dalszych rozważaniach – fazy pracy młodzieżowej rady gminy oraz ich udział w procesach decyzyjnych.

Cel i podstawa prawna powołania młodzieżowej rady gminy

Młodzieżowa rada gminy³ to instytucja partycypacji społecznej mająca charakter fakultatywny, działająca na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród młodzieży⁴ oraz zwiększania aktywności młodych ludzi w danym środowisku⁵. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego czytamy, że prawidłowa realizacja obowiązku określonego

¹ R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, CeDeWu Sp. z o.o, Warszawa 2019, s. 343.

² O. Napiontek, K. Leśko, *Edukacja obywatelska młodzieży. Dobre praktyki*, Fundacja Civis Polonus, Warszawa 2009, s. 3.

³ MRG.

⁴ M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 55.

⁵ *Standardy funkcjonowania w Polsce młodzieżowych rad gmin, młodzieżowych rad powiatu*, <http://stop-klatka.org.pl/wp-content/uploads/2014/09/standardy.pdf> [dostęp: 25.04.2019 r.].

w art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może polegać na prowadzeniu kursów, spotkań informacyjnych, szkoleń, wydawaniu biuletynu gminnego, dystrybucji ulotek, organizowaniu konkursów i festynów. Wszystkie te działania mają na celu wspomaganie rozwoju wspólnoty samorządowej, tworzenie warunków wpływających na zwiększenie zaangażowania w życie gminnej społeczności lokalnej, popularyzację idei samorządowej oraz utożsamianie się członków wspólnoty samorządowej z gminą⁶. Po raz pierwszy MRG została powołana w 1990 roku w Częstochowie, a w 2001 roku do ustawy o samorządzie gminnym został wprowadzony przepis odnoszący się do tej instytucji⁷. W myśl którego „rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny”⁸. Z przedmiotowym wnioskiem mogą wystąpić stowarzyszenia, instytucje i inne formy wspierania i popularyzowania wśród młodzieży aktywnego udziału w życiu społeczności lokalnej, w tym organizacje młodzieżowe i instytucje oświatowe⁹. Zdaniem M. Stycha ustawodawca przyznał zbyt dużą swobodę radzie gminy, bowiem, jak podkreśla autor, pomimo wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na utworzenie młodzieżowej rady gminy, ma ona prawo odmówienia zgody w drodze uchwały. Elementem obligatoryjnym takiej uchwały jest uzasadnienie, które w sposób jasny powinno przedstawiać przesłanki, którymi kierowała się rada, nie wyrażając zgody¹⁰.

Natomiast art. 5 b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż „rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania”¹¹. Ten akt normatywny zawiera przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które są powszechnie obowiązujące na terenie danej gminy. Dotyczy on także praw i obowiązków mieszkańców podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz wywołuje skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi

⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 30 czerwca 2011, IV SA/GI 492/11, LEX nr 1088121.

⁷ A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 280-304.

⁸ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst jedn.: Dz.U. 2019 poz. 506.

⁹ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 403-405.

¹⁰ M. Stych, *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7-8, s. 180-190.

¹¹ Tekst jedn.: Dz.U. 2019 poz. 506.

gminy. W związku z powyższym akt ten podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest to element obligatoryjny, aby statut mógł wejść w życie¹². W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewoda lubuski stwierdził, iż jest to akt ogólny kierowany do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołujący skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy. Akt ten posiada cechy ogólności i abstrakcyjności, które pozwalają uznać go za akt normatywny. W konsekwencji uchwała ta spełnia cechy aktu prawa miejscowego, który dla wejścia w życie wymaga ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Natomiast wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia¹³. Przedmiotowa norma kompetencyjna pozwalająca na ustanowienie statutu młodzieżowej rady gminy zobowiązuje do określenia w nim zasad działania takiej rady. Niedopuszczalne jest wprowadzanie w statucie otwartego katalogu zadań organu wewnętrznego młodzieżowej rady. Powodowałoby to stan, w którym kto inny niż organ stanowiący gminy i w innej niż akt prawa miejscowego formie określałby, jakie zadania ma prezydium¹⁴.

Statuty młodzieżowych rad wykazują podobieństwo, w formie i treści, do statutów stowarzyszeń. Składają się one z takich rozdziałów jak: postanowienia ogólne, cele i środki działania, organy, radni młodzieżowej rady, zasady i tryb wyborów radnych oraz postanowienia końcowe. Większość statutów akcentuje apolityczny charakter tej instytucji oraz aspekt społecznej pracy radnych. Akty te zawierają także rozbudowane katalogi celów oraz środków ich realizacji, co może być sprzeczne z konsultacyjnym charakterem tego gremium. Przypuszczać można, że ustawowe sformułowanie o charakterze konsultacyjnym oznacza tyle, co brak kompetencji do podejmowania działań typowych dla organów administracji. W związku z powyższym postawienie sobie takich celów, jak np.: reprezentowanie interesów młodzieży wobec instytucji rządowych, samorządowych i pozarządowych nie jest w sprzeczności z konsultacyjnym charakterem MRG. Należy podkreślić, że nie można sprowadzać celów

¹² B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, LEX.

¹³ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 30 grudnia 2015 roku, nr NK-I.4131.191.2015.ABej, <https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/download/8070.html> [dostęp: 25.04.2019].

¹⁴ M. Augustyniak, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, "Przegląd Prawa Publicznego" 2018, nr 3, s. 81-92.

działania młodzieżowego samorządu jedynie do opiniowania podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego inicjatyw¹⁵.

Organizacja wewnętrzna i kompetencje

W skład młodzieżowej rady gminy wchodzi radni wybrani w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się w głosowaniu tajnym. Zgodnie z intencją ustawodawcy zasada powszechności zostaje ograniczona do młodzieży, co oznacza przyznanie biernego i czynnego prawa wyborczego uczniom szkół gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych zamieszkujących na terenie gminy. Słuszne wydaje się jednak ustalenie zarówno biernego, jak i czynnego prawa wyborczego do górnej granicy 18 lat, ponieważ osoby pełnoletnie uzyskują prawo wybierania oraz prawo wybieralności do rady gminy, na której obszarze działania zamieszkują¹⁶. Kwestie te mogą zostać odmiennie uregulowane, w zależności od materii statutowej¹⁷. Przykładem może być Statut Młodzieżowej Rady Gminy w Kołbaskowie, który w § 12 stanowi, że „radnym Młodzieżowej Rady Gminy Kołbaskowo może zostać każda osoba w wieku od 12 do 19 lat¹⁸”.

Wybory do młodzieżowej rady odbywają się zazwyczaj na wzór wyborów do rady gminy. Okręgiem wyborczym jest szkoła. Kandydatem na radnego może zostać uczeń szkoły, który mieszka na danym terenie i zbierze określoną liczbę podpisów poparcia od innych uczniów. Zarejestrowani kandydaci prowadzą kampanię wyborczą, w trakcie której przekonują wyborców do swojej osoby. Każdy uczeń może dobrowolnie wziąć udział w głosowaniu. Głosowanie odbywa się w lokalu wyborczym poprzez wrzucenie karty wyborczej do urny. Liczeniem głosów zajmuje się powołana specjalnie na tę okazję szkolna komisja wyborcza. Natomiast wyniki głosowania podaje gminna komisja wyborcza, w której skład wchodzi zarówno reprezentanci młodzieży, jak i pomagający im dorośli. Jeżeli wyborca uważa, że nie zostały dochowane procedury określone w ordynacji wyborczej do młodzieżowej rady, może zgłosić protest

¹⁵ K. Szczucki, *Młodzieżowa Rada Miasta*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/mlodziezowa-rada-miasta/> [dostęp: 28.04.2019].

¹⁶ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, *op. cit.*

¹⁷ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym...*, *op. cit.*, s. 403-405.

¹⁸ Uchwała nr XX/248/2012 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 17 września 2012 roku w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Kołbaskowo oraz nadania jej statutu (Dz.Urz. Woj. Zachod. 2012 r. poz. 2326).

wyborczy. Kadencja młodzieżowej rady trwa najczęściej 2 lata, przy czym często po pierwszym roku pracy część radnych traci mandat, gdyż kończą naukę w szkole, z której zostali wybrani¹⁹.

Według P. Świtała podstawowymi celami działalności młodzieżowej rady są²⁰:

1. Aktywizowanie młodzieży. Młodzieżowi radni, działają na rzecz swojego samorządu. Często udzielają się również w organizacjach pozarządowych. Ich zadaniem jest włączanie kolejnych młodych ludzi do tego typu aktywności;
2. Upowszechnianie wiedzy o samorządzie. Można tu wyróżnić dwa podstawowe rodzaje edukacji obywatelskiej, jaką prowadzi młodzieżowa rada gminy. Pierwszy to sposób jej funkcjonowania. Natomiast druga forma edukacji samorządowej to przeprowadzenie przez MRG kampanii informacyjnej o samorządzie.
3. Działalność konsultacyjna MRG. Młodzieżowa rada może wypowiedzieć się w każdej sprawie, która dotyczy ich wspólnoty samorządowej, reprezentuje wówczas opinię młodzieży z danego samorządu.

Ponadto do zadań tego gremium należy²¹:

- uchwalenie programu działania;
- wybór oraz odwoływanie przewodniczącego młodzieżowej rady i pozostałych członków prezydium;
- przedstawienie opinii w sprawach dotyczących młodzieży wobec władz samorządowych;
- reprezentowanie młodzieżowego samorządu na zewnątrz;
- inicjowanie, promowanie działań o charakterze społecznym, edukacyjnym, kulturalnym i sportowym;
- podejmowanie uchwał w sprawie wygaśnięcia mandatu członka młodzieżowej rady gminy;
- proponowanie zmian w statucie.

¹⁹ E. Gierach, *Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnych* [w:] G. Zielińska, *Polityka młodzieżowa*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009, s. 119.

²⁰ P. Świtał, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2019, s. 166-167.

²¹ Uchwała Nr XII/85/2015 Rady Gminy Jedlnia-Letnisko z dnia 17 października 2015 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Jedlnia-Letnisko (Dz. Urz. Woj. Maz. 2015 r. poz. 8693).

Statut MRG zawiera również unormowania dotyczące organów wewnętrznych tego gremium²². Przykładowo organami Młodzieżowej Rady Gminy Ostrów są:

- Prezydium rady;
- Komisja rewizyjna;
- Zespoły problemowe.

Prezydium rady składa się z przewodniczącego rady, wiceprzewodniczących oraz sekretarza. Do zadań prezydium należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał, określanie sposobu ich wykonywania oraz realizacja uchwał młodzieżowej rady. Komisja rewizyjna kontroluje działalność prezydium, w jej skład wchodzi 3 radnych niebędących członkami prezydium. Komisja wykonuje także inne zadania zlecone przez młodzieżową radę w zakresie kontroli i nadzoru. Młodzieżowa Rada Gminy Ostrów może powoływać także zespoły problemowe, których celem jest wykonywanie konkretnych zadań wynikających z jej uchwał²³.

Młodzieżowa rada gminy, będąc gremium ludzi młodych o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym, wymaga wsparcia i współpracy ze strony organów gminy. Młodzież, która uczestniczy w procesie konsultacji, powinna być informowana o działaniach podejmowanych przez organy gminy, by wzajemne relacje między radą a przedstawicielami władz przebiegały w sposób prawidłowy. Tym samym uznać należy za słuszne wyznaczenie przez radę lub wójta opiekuna młodzieżowej rady, który będzie służył jej pomocą²⁴. Zadaniem opiekuna powinno być zapewnienie warunków umożliwiających swobodny przepływ informacji pomiędzy młodzieżową radą a organami samorządowymi. Powinien on wspierać młodzieżową radę, pomagając jej w rozwiązywaniu trudności oraz ingerować w prace rady tylko w sytuacjach trudnych²⁵.

Fazy pracy młodzieżowej rady

W kadencji młodzieżowej rady wyróżnia się trzy etapy jej funkcjonowania: faza rozwoju, faza stabilizacji oraz faza podsumowania. Faza rozwoju to

²² M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym...*, op. cit., s. 403-405.

²³ Statut Młodzieżowej Rady Gminy w Ostrowie, http://ostrow.gmina.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=495&Itemid=163 [dostęp: 25.04.2019].

²⁴ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym...*, op. cit., s. 403-405.

²⁵ *Standardy funkcjonowania w Polsce młodzieżowych rad gmin...*, op. cit.

czas integracji radnych młodzieżowej rady oraz poznawanie możliwości działania. Powinna ona zakończyć się mniej więcej w chwili wyłonienia organów rady. Faza stabilizacji to czas, kiedy młodzieżowa rada jest zdolna do opracowania programu działania i konsekwentnie dąży do jego realizacji. Ostatnim etapem jest faza podsumowania. To czas, w którym młodzieżowa rada powinna zakończyć podjęte przez siebie inicjatywy, dokonać podsumowania oraz przygotować się do kolejnych wyborów²⁶.

Udział w procesach decyzyjnych

Konsultacje

Młodzieżowa rada gminy jest instytucją, która zapewnia młodzieży udział w procesie podejmowania decyzji na poziomie lokalnym. Powołanie tego gremium pozwala na dialog między młodzieżą a organami wykonawczymi gminy, co przyczynia się do zwiększenia skuteczności rozwiązań podejmowanych przez władze lokalne²⁷. Młodzieżowa rada może prowadzić działalność konsultacyjną, np. poprzez składanie interpelacji, przyjmowanie uchwał, opiniowanie projektów uchwał, formułowanie pism i petycji, publikowanie artykułów w lokalnej prasie, wyrażanie opinii w trakcie sesji rady oraz poprzez spotkania z organami samorządu terytorialnego²⁸. Jednak w praktyce większość działań tej instytucji koncentruje się wokół doradczych projektów charytatywnych, rozrywkowych, wymian międzynarodowych. Natomiast działania konsultacyjne są jedynie marginesem ich działalności. Wobec tego, aby zapewnić efekt edukacyjny polegający na przygotowaniu młodych ludzi do włączenia się w procesy decyzyjne oraz angażowania się w sprawy publiczne warto podjąć wysiłki, które wzmocnią funkcję konsultacyjną młodzieżowych rad, tak by były one faktycznie przestrzenią uczestnictwa młodych ludzi w podejmowaniu decyzji na temat ich wspólnoty. Wzmocnienie funkcji konsultacyjnej zależy przede wszystkim od zrozumienia przez władze lokalne roli dialogu z młodzieżą, przekonania o skuteczności i celowości tego typu działań oraz gotowości

²⁶ Tamże.

²⁷ M. Owczarek, J. Pietrasik, J. Radzewicz, *Partycypacja obywatelska młodzieży. Przykład młodzieżowych rad gmin*, Fundacja Civitas Polonus, Warszawa 2012, s. 27-28.

²⁸ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału...*, *op. cit.*, s. 166-167.

do prowadzenia go. Przykładowy katalog decyzji, które warto poddać opiniowaniu młodzieży przedstawia się następująco²⁹:

- konsultacje tworzonego, rocznego programu imprez kulturalnych;
- konsultacje już stworzonego programu imprez artystycznych, w którym urzędnicy jedynie pytają o konkretne kwestie, np. wykonawcę na koncercie w ramach festynu, wybór kabaretu;
- konsultacje dotyczące oferty konkretniej instytucji kultury na dany rok;
- aktualizacja (nowy regulamin) korzystania z obiektów sportowych gminy;
- aktualizacje dokumentów strategicznych samorządu terytorialnego, np. *Strategii rozwoju gminy*;
- zapisy gminnego programu profilaktyki, szczególnie dotyczące celów i zadań programów odnoszących się do młodzieży: organizowania zajęć pozalekcyjnych, treści zajęć edukacyjnych dotyczących zagrożeń, związanych z używkami;
- plan, forma imprez o charakterze ogólnogminnym, np. dożynek, festynów, święta rodziny, itp.

Debaty

Członkowie młodzieżowej rady gminy są zazwyczaj uczniami gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych. Ważne jest, by w czasie sprawowania swojego mandatu interesowali się sprawami miejsca, w którym mieszkają, dyskutowali o sprawach istotnych dla społeczności i włączali swoich rówieśników niezaangażowanych bezpośrednio w działalność młodzieżowej rady w debatę o gminie. Jednym ze sposobów temu służących jest regularne (najlepiej raz na semestr) organizowanie w szkołach debat na tematy ważne dla młodych obywateli i społeczności gminy. Przykładowy plan debaty³⁰:

1. Wprowadzenie do dyskusji w formie prezentacji zawierającej opis obecnego stanu realizacji danej polityki, np. liczba i trasy ścieżek rowerowych, charakterystyka imprez kulturalnych organizowanych bądź finansowanych przez Urząd Gminy.

²⁹ M. Owczarek, J. Pietrasik, J. Radzewicz, *Partycypacja obywatelska...*, op. cit., s. 27-28.

³⁰ *Model działania Młodzieżowej Rady Gminy*, http://mlodziezmawplyw.org.pl/files/mlodziezowa_rada_gminy_model_dzialania.pdf [dostęp: 29.04.2019].

2. Wystąpienie przedstawiciela urzędu gminy będącej odpowiedzią na tezy zawarte we wprowadzeniu do dyskusji.
3. Dyskusja uczestników – diagnoza stanu obecnego.
4. Dyskusja uczestników – rekomendacje dla zmian.
5. Wystąpienie przedstawiciela urzędu komentujące propozycje działań, zmian, postulaty młodzieży.
6. Podsumowanie debaty, powtórzenie rekomendacji wypracowanych przez młodzież.

Realizowanie projektów

Członkowie MRG, oprócz działań informacyjno-konsultacyjnych, realizują także projekty skierowane do młodzieży w gminie. Pomysły na projekty wynikają z obserwacji dotyczących potrzeb młodzieży, ale również ich pomysłów na rozwój gminy, wykorzystanie istniejących szans i zasobów społeczności. Młodzieżowi radni samodzielnie wybierają tematy projektów, a następnie we współpracy z urzędnikami, radnymi czy nauczycielami organizują przedsięwzięcia. Dzięki temu uczą się podejmowania działań na rzecz społeczności lokalnej³¹.

Nadawanie rozgłosu swoim działaniom

Niezwykle ważnym w działalności młodzieżowych rad jest dbanie o to, by jej działania były dostrzegane przez społeczność gminną i szkolną. Istotną rolę odgrywają tu trzy podstawowe instytucje: szkoła, urząd gminy i młodzieżowa rada. Dbanie o to sprowadza się do budowania dobrego wizerunku młodzieżowej rady oraz informowania o jej działalności. Do działań, które podejmują sami młodzieżowi radni w celu informowania społeczności lokalnej o swoich dokonaniach, można z pewnością zaliczyć plakaty, ulotki, biuletyny informacyjne skierowane do ogółu mieszkańców, jak również angażowanie lokalnej telewizji i prasy do promocji działań młodych. Za najskuteczniejszą formę dotarcia do młodych z informacją uznawane są różnego rodzaju społeczności internetowe, np. Facebook³².

³¹ O. Napiontek, J. Pietrasik, M. Szaniawska, *Młodzieżowa Rada Gminy. Aktywność obywatelska młodzieży w społeczności lokalnej*, Fundacja Civitas Polonus, Warszawa 2009, s. 9.

³² Tamże, s. 10.

Zakończenie

Młodzieżowa rada gminy to organizacja zrzeszająca młodych ludzi do działania na rzecz danej wspólnoty samorządowej. Misją tego gremium jest kształtowanie aktywnych postaw obywatelskich, wśród młodzieży, poprzez możliwość wypowiedzania opinii i podejmowania decyzji w sprawach jej dotyczących. Młodzi obywatele nabywają także umiejętność konsultowania i oceniania działań organów samorządu terytorialnego. Aktywne uczestnictwo młodych w decyzjach i przedsięwzięciach na szczeblu lokalnym i regionalnym jest niezbędne, jeżeli chcemy budować społeczeństwa bardziej demokratyczne, bardziej solidarne i bardziej dostatne³³.

Bibliografia

- Augustyniak M., *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3.
- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.
- Gawłowski R., Machalski P., Makowski K., *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2019.
- Gierach E., *Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnych* [w:] G. Zielińska (red.), *Polityka Młodzieżowa*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009.
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/mlodziezowa-rada-miasta/> [dostęp: 28.04.2019].

³³ *Preambuła Europejskiej karty uczestnictwa młodych w życiu lokalnym i regionalnym* uchwalona przez Kongres europejskich władz lokalnych i regionalnych (10 sesja – 21 maja 2003 – Aneks do Rekomendacji 128), <https://rm.coe.int/16807038eb> [dostęp: 03.05.2019].

- Model działania młodzieżowej rady gminy*, http://mlodziezmawplyw.org.pl/files/mlodziezowa_rada_gminy_model_dzialania.pdf [dostęp: 29.04.2019].
- Napiontek O., Leśko K., *Edukacja obywatelska młodzieży. Dobre praktyki*, Fundacja Civis Polonus, Warszawa 2009.
- Napiontek O., Pietrasik J., Szaniawska M., *Młodzieżowa rada gminy. Aktywność obywatelska młodzieży w społeczności lokalnej*, Fundacja Civitas Polonus, Warszawa 2009.
- Owczarek M., Pietrasik J., Radzewicz J., *Partycypacja obywatelska młodzieży. Przykład młodzieżowych rad gmin*, Fundacja Civitas Polonus, Warszawa 2012.
- Preambuła Europejskiej karty uczestnictwa młodych w życiu lokalnym i regionalnym* uchwalona przez Kongres europejskich władz lokalnych i regionalnych (10 sesja – 21 maja 2003 – Aneks do Rekomendacji 128), <https://rm.coe.int/16807038eb>, [dostęp: 03.05.2019].
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 30 grudnia 2015 roku, nr NK-I.4131.191.2015.ABej, <https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/download/8070.html> [dostęp: 25.04.2019].
- Standardy funkcjonowania w Polsce młodzieżowych rad gmin, młodzieżowych rad powiatu*, <http://stop-klatka.org.pl/wp-content/uploads/2014/09/standardy.pdf> [dostęp: 25.04.2019].
- Statut Młodzieżowej Rady Gminy w Ostrowie*, http://ostrow.gmina.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=495&Itemid=163 [dostęp: 25.04.2019].
- Stych M., *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7-8.
- Szczucki K., *Młodzieżowa Rada Miasta*,
- Śwital P., *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2019.
- Uchwała nr XII/85/2015 Rady Gminy Jedlnia-Letnisko z dnia 17 października 2015 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Jedlnia-Letnisko* (Dz.Urz. Woj. Maz. 2015 r. poz. 8693).
- Uchwała nr XX/248/2012 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 17 września 2012 roku w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Kołbaskowo oraz nadania jej statutu* (Dz. Urz. Woj. Zach. 2012 r. poz. 2326).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (t. jedn: Dz.U. 2019 poz. 506.).
- Wyrok WSA w Gliwicach z 30 czerwca 2011, IV SA/Gl 492/11, LEX nr 1088121.*

Bartłomiej Suchodolski

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0002-6033-4825

Znaczenie sektora samorządowego w świetle teorii rozwoju lokalnego

The importance of the local government sector in the meaning of local development theories

Streszczenie

Gminy i powiaty stanowią lokalny szczebel polskiej administracji samorządowej. Jednym z zadań spoczywających na nich jest dbanie o rozwój dokonujący się na ich terenie. Rozwój nie dokonuje się wszędzie w tym samym tempie i z taką samą intensywnością. W wyniku tego na mapie kraju bez trudu wskazać można tak jednostki wysoko rozwinięte, jak i zacofane. Tematyka zróżnicowania poziomu rozwoju różnych obszarów od lat zajmuje zasłużone miejsce w prowadzonych rozważaniach ekonomicznych, czego przejawem są liczne teorie próbujące problem ten wyjaśniać. Celem rozdziału jest przedstawienie roli sektora samorządowego w wybranych teoriach rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, administracja samorządowa, teorie rozwoju

Summary

Municipalities and counties constitute the local level of the Polish municipal-government administration. One of the tasks for them is to take care of the local development of their area. Unfortunately, development is not happening everywhere at the same pace and with the same intensity. As a result, both highly developed and backward units can be easily identified on the country map. The subject of diversity in the level of development of various areas has for years occupied a well-deserved place in economic considerations, as manifested by numerous theories trying to explain this problem. The aim of the chapter is to present the role of the municipal-government administration in selected theories of local development.

Keywords: local development, municipal-government administration, development theories

Wstęp

Administracja samorządowa w Polsce obejmuje szczebel lokalny reprezentowany przez powiaty i gminy oraz szczebel regionalny, który stanowią województwa. Podstawowym celem istnienia jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie przez nie zbiorowych i indywidualnych po-

trzeb swoich mieszkańców. Jedną z najważniejszych potrzeb, które muszą zaspokajać jest dbanie o ekonomiczno-społeczny rozwój dokonujący się na ich terenie. Pierwotnie za rozwój całego swojego obszaru odpowiadały państwa narodowe. Obecnie natomiast coraz więcej obowiązków związanych z nim, na poziomie lokalnym i regionalnym spoczywa na administracji samorządowej. Rozwój nie dokonuje się niestety wszędzie w tym samym tempie i z taką samą intensywnością. W wyniku tego na mapie kraju bez trudu wskazać można zarówno jednostki wysoko rozwinięte, jak i zacofane. Tematyka zróżnicowania poziomu rozwoju różnych obszarów od lat zajmuje zasłużone miejsce w prowadzonych rozważaniach ekonomicznych, czego przejawem są liczne teorie próbujące problem ten wyjaśnić.

Celem rozdziału jest przedstawienie roli sektora samorządowego w świetle wybranych teorii rozwoju lokalnego.

Pojęcie i cele rozwoju lokalnego

Rozważania na temat znaczenia sektora samorządowego w świetle teorii rozwoju lokalnego należy rozpocząć od wskazania różnicy pomiędzy rozwojem lokalnym a rozwojem regionalnym. Po wprowadzeniu w 1999 r. trójstopniowego podziału administracyjnego kraju, za rozwój lokalny uznaje się proces zmian dokonujący się na terytorium gmin, miast i powiatów. Rozwój na poziomie każdego województwa samorządowego rozpatrywany jest natomiast w kategoriach rozwoju regionalnego¹.

„Rozwój” jest pojęciem należącym do kategorii podstawowych. W nauce, praktyce, polityce, użyciu potocznym jest definiowany ogólnikowo i rozumiany niejednoznacznie². Pojęcie rozwoju lokalnego jest natomiast zazwyczaj kojarzone z pożądanymi, pozytywnymi przeobrażeniami ilościowymi, jakościowymi i strukturalnymi. Stanowi proces kierunkowych przemian, w trakcie których dochodzi do przejścia od form lub stanów prostszych, mniej doskonałych do stanów bardziej złożonych, doskonalszych³. R. Bról w zaproponowanej przez siebie definicji rozwoju lokalnego akcentuje wykonawców działań prowadzących do rozwoju. Traktuje on

¹ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 14.

² F. Piontek, B. Piontek, *Teoria rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016, s. 14.

³ *Nowa encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 616.

rozwój lokalny jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych jednostki samorządu terytorialnego, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁴. A. Wiatrak uważa natomiast, że rozwój lokalny może być z jednej strony postrzegany jako tworzenie nowych miejsc pracy, a z drugiej jako kształtowanie możliwie najlepszych warunków życia w lokalnym środowisku lub doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego systemu społecznego. Wszelkie działania o charakterze rozwojowym, jak też próby rozwiązywania problemów w tym obszarze wymagają zaangażowania się władz regionalnych i lokalnych oraz ich aktywności w poszukiwaniu orędowników zmian w danej społeczności poprzez przygotowane programy rozwojowe i narzędzia oddziaływania na mieszkańców danego obszaru, w tym na przedsiębiorców⁵.

W literaturze przedmiotu rozwój lokalny jest postrzegany jako proces, czyli logiczny ciąg następujących po sobie lub równoległych czynności, których realizacja prowadzi do spełnienia oczekiwań klienta poprzez dostarczenie mu wyrobu, usługi, dokumentacji zgodnych z jego wymaganiami⁶. Zdaniem E. Skrzypek proces może być również rozumiany w szerszy sposób jako współdziałanie ludzi, maszyn i urządzeń oraz metod działania skierowanych na wykonanie pewnego wyrobu lub usługi⁷. W odniesieniu do procesu rozwoju lokalnego za klientów uznani być mogą mieszkańcy danego terenu, a „wyrobem” będzie poziom szeroko rozumianego rozwoju spełniający ich pragnienia i oczekiwania. Podobnie jak w przypadku każdego innego procesu, realizacja procesu rozwoju lokalnego ukierunkowana jest na osiągnięcie postawionych przed nim celów. Jak pisze J. Zieleniewski, „cel działania to dotyczący przyszłości, przewidywany przez podmiot działający stan jakichś rzeczy, który jest dla podmiotu

⁴ R. Bról, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] R. Obrępański (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 785, Wrocław 1998, s. 11.

⁵ A. Wiatrak, *Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie*, „Problemy Zarządzania”, 3/2006 (13), s. 8.

⁶ E. Skrzypek, M. Hofman, *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikacja, pomiar, usprawnianie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 12.

⁷ E. Skrzypek, *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2002, s. 146.

działającego pod jakimś względem cenny, pożądany oraz wyznacza kierunek i strukturę jego działania, zmierzającego do spowodowania lub utrzymania tego stanu rzeczy”⁸. L. Wojtasiewicz uważa, że podstawowe cele rozwoju należy rozpatrywać w czterech wymiarach⁹:

1. Zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności;
2. Wykorzystanie posiadanych zasobów oraz istniejących możliwości do kreowania rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości;
3. Usprawnienie działań i zapewnienie integralnego, zrównoważonego rozwoju oraz sprawnego funkcjonowania wszystkich podmiotów i instytucji;
4. Zapewnienie niezawodności funkcjonowania systemów oraz ich właściwego zasilania w niezbędne zasoby wytwórcze.

Reasumując wartości kreowane przez rozwój lokalny za podstawową jego przesłankę uznać należy dążenie władz publicznych do podnoszenia poziomu jakości życia mieszkańców zarządzanych przez nich jednostek samorządu terytorialnego. R. Kolman jakość życia rozpatruje w dwóch aspektach: biologicznym, jako sprawność funkcjonowania żywego organizmu oraz ekonomicznym, jako stopień zaspokojenia potrzeb życiowych¹⁰. Zdaniem tego autora, z ekonomicznego punktu widzenia, jakość życia można określić jako stopień zaspokojenia duchowych i materialnych potrzeb człowieka, stopień spełnienia wymagań określających poziom materialnego oraz duchowego bytu człowieka i społeczeństwa, a także stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach i sytuacjach codziennego życia jednostek i społeczności¹¹. Władze samorządowe poprzez stymulowanie rozwoju lokalnego i umożliwianie swoim mieszkańcom zaspokajania ich szeroko rozumianych potrzeb przyczyniają się więc do podnoszenia poziomu jakości ich życia.

⁸ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1976, s. 206.

⁹ L. Wojtasiewicz, *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne* [w:] W. Maik (red.), *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Biuletyn KPZK, z. 177, s. 8-9.

¹⁰ R. Kolman, *Ewolucja uwarunkowań jakości życia* [w:] *Wpływ jakości życia na zarządzanie organizacjami*, Ministerstwo Gospodarki, Krajowa Izba Gospodarcza Warszawa, Wyższa Szkoła Morska w Gdyni, Warszawa 2000, s. 7-8.

¹¹ R. Kolman, *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości” 2000, nr 2.

Wybrane teorie rozwoju lokalnego

Do rozwoju nie dochodzi na terenie całego kraju w tym samym czasie i z taką samą intensywnością, dlatego więc poszczególne lokalne jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują się różnym poziomem rozwoju. Mechanizm rozwoju lokalnego określić można jako „sposób wiązania czynników (źródeł) tego rozwoju z obserwowalnymi efektami w sferze społeczno-gospodarczej, ekologicznej i przestrzennej”¹². Bogata literatura przedmiotu zawiera liczne teorie opisujące rozwój lokalny. Teorie te zasadniczo zajmują się wyjaśnianiem przyczyn nierównomierności i zróżnicowania rozwoju lokalnego w perspektywie przestrzeni, czasu i między podmiotami. W każdej z nich odnaleźć można elementy odnoszące się do mechanizmów i prawidłowości powstawania różnic w poziomie rozwoju. Poszczególne teorie wskazują jednak na odmienne przyczyny powstawania tych różnic oraz formułują inne wnioski prognostyczne, w związku z czym dostarczają polityce regionalnej odmiennych sugestii odnośnie sposobów ich niwelowania¹³. Różne proporcje elementów rynkowych i interwencyjnych w poszczególnych teoriach rozwoju pozwalają na wyróżnienie teorii neoliberalnych oraz teorii inspirowanych doktryną keynesowską. Doktryna neoliberalna opiera się na stanowisku, że w sytuacji różnic w poziomie rozwoju różnych obszarów lokalnych stan równowagi zostanie osiągnięty automatycznie poprzez samoczynny wpływ mechanizmu rynkowego. Interwencjonizm państwowy jest w tym przypadku uznawany za niepożądany. Teorie inspirowane doktryną keynesowską zakładają natomiast, że niedoskonałości mechanizmu rynkowego pogłębiają istniejące dysproporcje w poziomie rozwoju lokalnego. W konsekwencji osiągnięcie stanu równowagi wymaga interwencji ze strony władz publicznych¹⁴. Model keynesowski bazuje na przekonaniu o braku możliwości samoczynnego wyrównywania dysproporcji rozwojowych czy nawet pogłębianiu się ich w przestrzeni, uzasadniając tym samym interwencję państwa w gospodarkę.

Drugim powszechnie akceptowanym podziałem teorii rozwoju lokalnego jest funkcjonujący w literaturze dychotomiczny podział na teorie, w których różnice pomiędzy gminami lub powiatami są traktowane jako

¹² E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2014, s. 23-24.

¹³ G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój Regionalny. Rozwój Lokalny. Samorząd Terytorialny” 1989, nr 14, s. 57.

¹⁴ E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, *op. cit.*, s. 24.

zakłócenie procesu rozwoju oraz te, według których takie różnice rozwojowe są nieuniknione, gdyż wynikają z naturalnych cech samego rozwoju ekonomiczno-społecznego – teorie rozwoju zrównoważonego i teorie rozwoju niezrównoważonego. Teorie rozwoju zrównoważonego podkreślają, iż naturalnym stanem jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia. Zakładają, że obszary rozwijające się nie wykorzystują w pełni posiadanych przez siebie zasobów produkcyjnych, co dodatkowo wzmacniane jest przez brak dostatecznej ilości kapitału inwestycyjnego. Podkreśla się w nich, że naturalnym stanem gospodarki jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia. Niski poziom akumulacji kapitału prowadzi do braku nowoczesnego wyposażenia technicznego i w efekcie do niskiej wydajności pracy. Niepełne wykorzystywanie zasobów siły roboczej stanowi, według twórców teorii rozwoju zrównoważonego, podstawowe źródło niskiego poziomu rozwoju niektórych obszarów kraju. W celu pobudzenia rozwoju konieczna jest ingerencja czynnika zewnętrznego np. władz samorządowych¹⁵. Podstawą teorii wzrostu niezrównoważonego jest natomiast stwierdzenie, że rozwój zrównoważony jest niemożliwy do osiągnięcia, ponieważ to istnienie w gospodarce nierównowagi jest siłą sprawczą rozwoju. Pogląd ten wynika z założenia, iż wzrost zapoczątkowywany jest w kluczowych sektorach lub jednostkach terytorialnych, z których dopiero przenika do innych. Koncepcje wchodzące w skład nurtu teorii wzrostu niezrównoważonego określane są w literaturze przedmiotu mianem teorii polaryzacji rozwoju¹⁶.

Znaleźć można wiele szczegółowych teorii starających się wyjaśnić problemy rozwoju lokalnego. Ze względu na uwypuklenie roli władz samorządowych w rozwoju lokalnym, na szczególną uwagę zasługują:

- teoria lokalizacji;
- teoria proporcjonalności czynników produkcji;
- teoria bazy ekonomicznej;
- teoria produktu podstawowego;
- teoria ośrodków centralnych;
- teoria biegunów wzrostu.

¹⁵ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 64.

¹⁶ P. Lisowski, *Innowacyjność w teoriach rozwoju regionów* [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytet Łódzkiego, Łódź 2004, s. 308.

Teoria lokalizacji jest historycznie najstarszą koncepcją poruszającą problem przestrzeni w ujęciu ekonomicznym. Jej elementy pojawiły się już w pracach twórców klasycznej ekonomii – D. Ricardo i A. Smitha. Zdaniem jednego z autorów teorii lokalizacji – A. Webera, rozwój danego obszaru uzależniony jest od kierowanych do niego inwestycji¹⁷. Napływ inwestycji związany jest natomiast z decyzjami lokalizacyjnymi przedsiębiorców, którzy wybór miejsca pod budowę nowego zakładu uzależniają przede wszystkim od możliwości minimalizowania kosztów produkcji. Koszty transportu, koszty osobowe wynikające z płac oraz oddziaływanie tzw. korzyści aglomeracji mają więc zasadniczy wpływ na lokalizację przedsiębiorstwa¹⁸.

Z teorią lokalizacji związana jest teoria proporcjonalności czynników produkcji stworzona przez E.F. Heckschera i B. Ohlina. Teoria ta opiera się na założeniach korzyści komparatywnych i głosi, że obszary lokalne powinny specjalizować się w produkcji dóbr zależnie od znajdującego się w ich dyspozycji potencjału – zasobów siły roboczej lub kapitału. Produkcja dóbr innowacyjnych początkowo wymaga bowiem lokalizacji na obszarach bogatych w kapitał, ale wraz z ich starzeniem się i postępującą standaryzacją możliwe jest lokalizowanie produkcji tego typu dóbr na terenach mniej zasobnych w kapitał, ale o wysokim potencjale siły roboczej¹⁹. Zarówno teoria lokalizacji, jak i teoria proporcjonalności czynników produkcji nakładają na władze samorządowe obowiązek podejmowania działań ukierunkowanych na przyciągnięcie do zarządzanej przez nie jednostki samorządowej inwestorów, którzy najlepiej wykorzystają znajdujące się tam zasoby i dzięki temu przyczynią się do generowania rozwoju lokalnego.

Teoria bazy ekonomicznej przyjmuje, że wewnętrzny popyt i poprawa sytuacji gospodarczej a wraz z nią – społecznej zależy od eksportu i popytu zewnętrznego zgłaszanego na produkty wytwarzane na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Rozwój produkcji i usług nastawionych na zewnętrznych odbiorców skutkuje bowiem tworzeniem nowych miejsc pracy i wzrostem dochodów członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Wraz z nim może mieć miejsce rozwój funkcji ponadlokalnych gminy lub powiatu, co stanowić będzie źródło korzyści ogólnospołecznych. Nastąpi wzrost rangi ośrodka, powiększy się zasięg jego oddziaływania,

¹⁷ K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 1996, s. 8.

¹⁸ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania...*, op. cit., s. 5-6.

¹⁹ P. Lisowski, *Innowacyjność w teoriach...*, op. cit., s. 306.

podniesie się stopień atrakcyjności jako miejsca zaspokajania potrzeb wyższego rzędu i jako potencjalnego miejsca lokalizacji nowych inwestycji. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych może być przy tym uznany zarówno za konsekwencję, jak i przyczynę sytuacji ekonomicznej danej jednostki lokalnej²⁰. Władze samorządowe winny skupić uwagę na przyciąganiu inwestorów. Szczególnie pożądane są zwłaszcza przedsiębiorstwa opierające swoją aktywność na wysokich technologiach. Władze lokalne, chcąc zachęcić inwestora do prowadzenia działalności gospodarczej na swoim terenie, muszą stworzyć mu odpowiednie warunki. W tym celu władze powinny budować niezbędną infrastrukturę, współfinansować koszty działalności badawczej i innowacyjnej, wspierać działania szkoleniowe oraz rozwijać usługi otoczenia biznesu. Działania te wiążą się ze znacznymi wydatkami z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, więc jedynie jednostka osiągająca wysokie dochody może im podołać. Przyciąganie nowych inwestorów i tym samym rozwój bazy ekonomicznej generuje efekty mnożnikowe, powodując powstawanie i rozwijanie pokrewnych sektorów, podwykonawców, rynku usług lokalnych oraz przyczynia się do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej danego obszaru²¹.

Z koncepcją bazy ekonomicznej związana jest kolejna z teorii rozwoju – teoria produktu podstawowego. Zakłada ona, że wraz ze stopniową specjalizacją produkcyjną danej jednostki samorządu terytorialnego dochodzi do udoskonalenia procesu wytwarzania, jakości produktów oraz obniżenia kosztów transakcyjnych. Proces specjalizacji produkcyjnej powinien być wzmacniany poprzez działania władz publicznych, w tym również władz samorządowych. Wsparcie to może przybierać postać inwestycji infrastrukturalnych, partycypowania w kosztach działalności badawczej, wspierania rozwoju działalności szkoleniowej, wspomagania tworzenia usług otoczenia biznesu i instytucji finansowych oraz stymulowania działalności eksportowej. W następstwie tych działań wzmocniona zostaje pozycja konkurencyjna danego obszaru, co przyczynia się pozytywnie do wzrostu poziomu jego rozwoju²². Zauważyć należy jednak, że podejmowanie działań wzmacniających proces specjalizacji produkcji ponownie wymaga znacznych nakła-

²⁰ M. Zajdel, *Wybrane teorie rozwoju regionalnego oraz lokalnego a rynek pracy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. LXXXIII, s. 399.

²¹ T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 26.

²² E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, *op. cit.*, s. 30.

dów środków publicznych pochodzących z budżetu centralnego oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Następną spośród wyróżnionych teorii rozwoju lokalnego jest teoria ośrodków centralnych. Teoria ta opiera się na stwierdzeniu, że charakter produkowanych w danym miejscu dóbr i świadczonych usług określa pozycję tego miejsca w hierarchicznej strukturze ośrodków osadniczych²³. Rozmieszczenie jednostek osadniczych i poziom ich rozwoju wynika z pełnionych przez nie funkcji centralnych. A. Lösch twierdził, że w przestrzeni znajdują się miejsca centralne będące źródłem produktów i usług dla otaczającego je terenu²⁴. Ośrodki centralne są zazwyczaj miejscami, w których panują warunki sprzyjające powstawaniu innowacji.

Kolejną teorią starającą się wyjaśnić problem zróżnicowania rozwoju lokalnego, która równocześnie podkreśla rolę władz samorządowych w tym rozwoju jest teoria biegunów wzrostu. Zgodnie z tą koncepcją rozwój lokalny jest stymulowany przez tzw. „bieguny wzrostu”. Do uczynienia z danej jednostki samorządowej „bieguna wzrostu” przyczynić się może działanie na jego terenie dużych przedsiębiorstw oraz istniejąca tam infrastruktura. Bieguny wzrostu stają się centrami handlowymi, usługowymi, administracyjnymi komunikacyjnymi oraz głównymi miejscami wytwarzania i adaptacji innowacji. Jak już wcześniej wspomniano, dla przyciągania przedsiębiorstw konieczne jest tworzenie dla nich odpowiednich warunków, co podobnie jak budowa infrastruktury wymaga znacznych nakładów finansowych. W teorii tej władze lokalne mogą być uznane za inicjatorów impulsów rozwojowych. Twórca koncepcji biegunów wzrostu, F. Perroux, zalecał także, aby władze rozwijały sieć komunikacyjną między dominującymi metropoliami i ich otoczeniem w celu przyspieszenia procesu rozprzestrzeniania się wzrostu gospodarczego. Koncepcja ta przykładą dużą wagę do interwencjonizmu władz publicznych i stymulowania rozwoju lokalnego poprzez wzmacnianie istniejących już biegunów wzrostu oraz wspieranie tworzenia nowych. Jednostka terytorialna aspirująca do miana „bieguna wzrostu” musi uzyskiwać odpowiednio wysokie dochody, którymi będzie mogła sfinansować wydatki niezbędne dla wspierania rozwoju. Obszary stanowiące bieguny wzrostu rozwijają się znacznie szybciej od „pozostających w tyle” obszarów peryferyjnych. W celu uniknięcia pogłębiania się

²³ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny...*, op. cit., s. 39.

²⁴ E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 29.

zróznicowania rozwoju lokalnego konieczne jest więc podejmowanie przez władze publiczne działań interwencyjnych na terenach peryferyjnych²⁵.

Koncepcją podobną do koncepcji biegunów wzrostu jest koncepcja rdzenia i peryferii autorstwa J. Friedmanna. Zgodnie z nią działalność wytwórcza i usługowa najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw jest lokowana w najsilniej rozwiniętych regionach, głównie dużych ośrodkach metropolitalnych. Ośrodkami centralnymi w ujęciu geograficznym są obszary zurbanizowane, w których występują korzystne warunki do powstawania innowacji. Jednocześnie centra gospodarcze dominują nad swoimi peryferiami. Centra uzależniają od siebie obszary peryferyjne poprzez objęcie ich własnymi instytucjami i organizacjami. Najczęściej spotykaną rekomendacją dla władz publicznych, wynikającą z koncepcji autorstwa J. Friedmanna, jest stymulowanie rozwoju lokalnego opartego na lokalnych centrach wzrostu²⁶. Autor ten w swojej teorii zwraca szczególną uwagę na społeczny aspekt narastania różnic w poziomie rozwoju lokalnego. Według niego centra, stwarzając klimat inwestycyjny, stymulują rozwój nowoczesnych systemów innowacji i centrów badawczo-rozwojowych, dzięki którym możliwy jest wzrost dochodów per capita. W centrach można zaobserwować skumulowany proces wzrostu i rozwoju, za którym tereny peryferyjne nie są w stanie nadążyć²⁷. Pogłębianie różnic w poziomie rozwoju może być następstwem wpływu wielu czynników. Najważniejsze z nich prezentuje tabela 1.

Zgodnie z teorią rdzenia i peryferii, obszary peryferyjne nie są definitywnie skazane na regres. Konieczne jest jednak wsparcie ze strony władz publicznych różnych szczebli, które powinny pobudzać przedsiębiorczość, wspierać prorozwojową aktywność gospodarczą oraz powstawanie mniejszych, lokalnych biegunów wzrostu.

²⁵ T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji...*, op. cit., s. 29.

²⁶ *Tamże*, s. 29.

²⁷ A. Kłysik-Uryszek, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 29.

Tabela 1. Czynniki pogłębiające regionalne zróżnicowanie

Czynnik	Charakterystyka czynnika
Efekt dominacji	Słabość regionów peryferyjnych wynikająca z transferu netto potencjału rozwojowego od peryferii do centrum
Wpływ informacji	Dzięki rozwojowi i innowacjom następuje powiększanie potencjału informacyjnego i technologicznego centrum
Efekty psychologiczne	W centrum tworzy się klimat sprzyjający innowacjom przy równoczesnym pogłębieniu poczucia niższości i uzależnienia na peryferiach
Modernizacja	W centrum występuje rosnąca gotowość do podejmowania innowacji, wywołana przez kumulacje trendów rozwojowych i płynących z nich zysków
Efekt „sprzężenia”	Innowacje wprowadzane w jednych obszarach gospodarki stymulują ich powstawanie w innych
Wzrost wydajności	Dzięki oszczędnościom wewnętrznym i zewnętrznym następuje redukcja kosztów innowacji

Źródło: A. Kłysik-Uryszek, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 30.

Teorie tłumaczące zasady rozwoju terytorialnego skupiające się na identyfikacji i wyjaśnianiu zróżnicowań przestrzennych ekonomicznych procesów wzrostu i rozwoju oraz wynikających z nich konsekwencji ekonomicznych i społecznych mogą zostać podzielone na²⁸:

- teorie „od góry” – zakładają, że rozwój zapoczątkowywany jest w nielicznych branżach i miejscach, a następnie na zasadach dyfuzji obejmuje swoim zasięgiem pozostałą część przestrzeni. Proces rozwoju zawsze zaczyna się w centrach aglomeracyjnych i następnie rozprzestrzenia na centra regionalne i peryferyjne. Często władze krajowe, regionalne lub lokalne uznawane są za inicjatora impulsów rozwojowych;
- teorie „od dołu” – podkreślają możliwość samodzielnego rozwoju ośrodków peryferyjnych z wykorzystaniem ich własnych zasobów oraz wewnątrz regionalnych i lokalnych powiązań podmiotów gospodarczych. Zgodnie z nimi pomoc zewnętrzna powinna być ograniczona do funkcji inicjującej oraz do udzielania wsparcia kadrowego niezbędnego dla pozyskiwania nowych technik, technologii lub organizacji.

²⁸ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania...*, op. cit., s. 68; E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 30-31, 35.

Teorie rozwoju „od dołu” to teorie kładące nacisk na specyfikę regionu i cechy tworzące jego potencjał endogeniczny. Zgodnie z nimi głównym warunkiem rozwoju lokalnego jest efektywne wykorzystywanie cech oraz zasobów będących w dyspozycji danej jednostki terytorialnego podziału kraju. Teorie te podkreślają znaczenie inicjatyw oddolnych podejmowanych przez lokalne społeczności i przyczyniających się do wykorzystania zasobów endogenicznych, przy odpowiednim wsparciu ze strony ośrodków wyżej rozwiniętych²⁹. Przykładowymi koncepcjami rozwoju „od dołu” są m.in.³⁰:

- teoria potrzeb podstawowych – neguje klasyczną regułę dyfuzji rozwoju z centrum na peryferie. Przejawy rozwoju powinny być bowiem dostosowane do określonych warunków gospodarczych, społecznych oraz kulturowych obszarów słabiej rozwiniętych. Teoria ta zakłada, że poprzez rozwój należy własnymi siłami zaspokoić podstawowe potrzeby człowieka, likwidując biedę, bezrobocie i nierówności społeczne;
- teoria rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji – opiera się na stwierdzeniu, że rozwój terenów peryferyjnych jest hamowany przez ich udział w międzyregionalnej oraz międzynarodowej specjalizacji produkcji i podziale pracy. Zakłada więc czasowe odseparowanie się obszaru peryferyjnego od systemu światowego w celu przeprowadzenia koniecznej wewnętrznej restrukturyzacji. Rozwój obszarów peryferyjnych powinien opierać się na zasobach endogenicznych i rynkach wewnętrznych;
- teoria niezależnego rozwoju lokalnego – zakłada, że rozwój lokalny opiera się na wewnętrznych, lokalnych powiązaniach ekonomicznych i politycznych oraz wewnętrznym potencjale lokalnych społeczności przy uwzględnianiu aspektów środowiskowych i socjokulturowych;
- teoria wykorzystania potencjału endogenicznego – rozumie potencjał jako prawdopodobne, możliwe do ujawnienia dodatkowe szanse rozwojowe danego obszaru tkwiące w czynnikach produkcji, potencjale inwestycyjnym obszarów peryferyjnych, wewnątrz lokalnym obiegu oraz innowacyjności środowiska lokalnego.

²⁹ S. Korenik, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 86.

³⁰ E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 35; K. Dyjach, *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „ANNALES Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin. Sectio H” 2013, vol. XLVII, 1, s. 57.

Tabela 2. Wybrane różnice pomiędzy teoriami rozwoju „od góry” a teoriami rozwoju „od dołu”

Teorie rozwoju „od góry”	Teorie rozwoju „od dołu”
1. Założenia	
• przepływ czynników produkcji	• mała mobilność zasobów regionalnych i lokalnych
2. Główne czynniki rozwoju	
• przyciąganie inwestorów zewnętrznych; • zmniejszanie kosztów produkcji; • uprzemysłowienie regionu	• powstawanie nowych firm i inicjowanie nowych rodzajów działalności; • przedsiębiorczość i wdrażanie innowacji; • tworzenie miejsc pracy we wszystkich dziedzinach gospodarki
3. Cele	
• redystrybucja środków z terenów bardziej do mniej rozwiniętych jako sposób na zmniejszenie dysproporcji w rozwoju; • maksymalizacja efektywności poprzez przestrzenną koncentrację inwestycji	• stworzenie równych szans przedsiębiorstwom z terenów mniej i bardziej rozwiniętych; • zapewnienie konkurencyjności, na międzynarodowym rynku, przedsiębiorstwom z terenów słabo rozwiniętych
4. Instrumenty polityki gospodarczej	
• bodźce finansowe dla przedsiębiorstw inwestujących na obszarach słabo rozwiniętych; • rozwój infrastruktury; • umowy z wielkimi przedsiębiorstwami krajowymi i międzynarodowymi dotyczące inwestycji na terenach słabo rozwiniętych gospodarczo	• nakłady na badania i rozwój oraz wspieranie transferu technologii; • kształcenie zawodowe; • rozwój tzw. usług produkcyjnych (np. doradztwo, marketing, reklama); • wspieranie rozwoju kooperacji między firmami lokalnymi, współpracy z firmami zagranicznymi oraz między sektorem publicznym a prywatnym; • opracowanie zasad polityki regionalnej i ochrony środowiska, odpowiednich dla każdego obszaru

Źródło: J. Chmiel, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1997, s. 80.

Wymienione spośród koncepcji rozwoju, teorie rozwoju „od dołu”, charakteryzują się różnym rozłożeniem akcentów, w wielu miejscach są one jednak ze sobą zbieżne. Wszystkie zwracają bowiem szczególną uwagę na konieczność zwiększenia społecznej partycypacji, promowanie postępu technicznego, specjalizacji i elastyczności produkcji oraz wykorzystanie

wewnętrznych potencjałów rozwojowych³¹. Wskazują na możliwości rozwoju lokalnego w oparciu o siły własne danej jednostki terytorialnej, przede wszystkim wynikające z zasobów kulturowych i tradycji. Zgodnie z nimi głównym celem polityki lokalnej winno być dążenie do jak najefektywniejszego wykorzystania mało mobilnych zasobów pozostających w dyspozycji lokalnych społeczności (m.in. lokalnej infrastruktury i siły roboczej)³². Ich odwrotnością są teorie rozwoju „od góry”. Wybrane różnice pomiędzy nimi prezentuje tabela 2.

Na zakończenie przeglądu teorii rozwoju lokalnego zaprezentować można klasyfikację zaproponowaną przez K. Dyjach (tabela 3).

Tabela 3. Klasyfikacja wybranych teorii rozwoju lokalnego

Charakter rozwoju	Grupa teorii	Teorie	Autorzy
Rozwój zrównoważony	Neoklasyka	Neoklasyczny model podstawowy	A. Smith (1776)
		Teoria korzyści komparatywnych	D. Ricardo (1817)
		Teoria proporcjonalności czynników produkcji	E. Heckscher (1919) B. Ohlin (1930)
	Model keynesowski	Keynesowski model podstawowy	J.M. Keynes (1936)
		Teoria bazy ekonomicznej	D.C. North (1955)
	Modele fazowe	Model fazowy Rostowa	W.W. Rostow (1960)
		Cykle Kondratiewa	N.D. Kondratiew (1926)
		Teoria „cyklu życia” produktu	R. Vernon (1966)
Rozwój niezrównoważony	Rozwój „od góry”		
	Bieguny wzrostu	Polaryzacja sektorowa	F. Perroux (1964)
		Polaryzacja regionalna	G. Myrda (1957)
		Polaryzacja sektorowa i regionalna	A.O. Hirschman (1958)
	Teoria centrum i peryferii	Teoria centrum i peryferii	J. Friedman (1973)
	Rozwój „od dołu”		
	Teoria potrzeb podstawowych		
	Teoria rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji		
	Teoria niezależnego rozwoju regionalnego		
	Teoria wykorzystania potencjału endogenicznego		

Źródło: K. Dyjach, *Teorie rozwoju regionalnego wobec różnicowań międzyregionalnych*, „ANNALES Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin. Sectio H” 2013, vol. XLVII, 1, s. 50-51.

³¹ G. Gorzelak, *Rozwój regionalny...*, op. cit., s. 69.

³² E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 36.

Zakończenie

Przedstawiony przegląd najważniejszych, zdaniem autora, teorii rozwoju lokalnego pozwala na wyciągnięcie wniosku, że na poziom rozwoju bardzo duży wpływ mają działania podejmowane przez jednostki lokalnego samorządu terytorialnego. Zadanie władz lokalnych polega przede wszystkim na stymulowaniu rozwoju lokalnego i stwarzaniu korzystnych warunków dla rozwoju m.in. poprzez rozwój infrastruktury, przyciąganie inwestorów z zewnątrz lub wspieranie przedsiębiorstw lokalnych. Jak już jednak wielokrotnie podkreślano wszelka działalność władz samorządowych wiąże się z ponoszeniem znacznych wydatków z budżetu jednostki lokalnej. Niestety różnice w poziomie dochodów uzyskiwanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego przyczyniają się do pogłębiania zjawiska polaryzacji rozwoju. Jednostki „bogate” mogą pozwolić sobie na podejmowanie działań sprzyjających rozwojowi, które w dalszej perspektywie prowadzić będą do wzrostu osiąganych przez nie dochodów. Jednostki „biedne” natomiast nie dysponują środkami na tego typu działania, co prowadzi do ich dalszego ubożenia i zastoju, a nawet regresu ich poziomu rozwoju.

Bibliografia

- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] R. Obrępański (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wrocław 1998.
- Chmiel J., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1997.
- Dyjach K., *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „ANNALES Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin. Sectio H” 2013, vol. XLVII, 1.
- Gorzela G., *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój Regionalny. Rozwój Lokalny. Samorząd Terytorialny” 1989, nr 14.
- Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1.
- Kłysik-Uryszek A., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010.

- Kolman R., *Ewolucja uwarunkowań jakości życia* [w:] *Wpływ jakości życia na zarządzanie organizacjami*, Ministerstwo Gospodarki, Krajowa Izba Gospodarcza Warszawa, Wyższa Szkoła Morska w Gdyni, Warszawa 2000.
- Kolman R., *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości” 2000, nr 2.
- Korenik S., *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 1996.
- Lisowski P., *Innowacyjność w teoriach rozwoju regionów* [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Łyżwa E., *Innowacyjność przedsiębiorstw a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2014.
- Nowa encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Piontek F., Piontek B., *Teoria rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016.
- Skrzypek E., Hofman M., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikacja, pomiar, usprawnianie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2002.
- Stawasz D. (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Wiatrak A., *Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3(13).
- Wojtasiewicz L., *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne* [w:] W. Maik (red.), *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Biuletyn KPZK, z. 177.
- Zajdel M., *Wybrane teorie rozwoju regionalnego oraz lokalnego a rynek pracy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LXXXIII, 2011.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1976.

Ewelina Kurowicka

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Wydział Ekonomiczny
ORCID: 0000-0003-0090-765X

Nowe publiczne zarządzanie (*New Public Management*) w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane aspekty

**New Public Management in local government units
– selected aspects**

Streszczenie

Niniejszy rozdział porusza kwestie nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NPM) w jednostkach samorządu terytorialnego. Celem opracowania jest usystematyzowanie charakterystyki koncepcji NPM, a także identyfikacja czynników oddziałujących na system zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. W polskich jednostkach samorządu terytorialnego wprowadzanie rozwiązań nowego zarządzania publicznego trwa od ponad dziesięciu lat. Kluczowym celem NPM jest poprawa efektywności i skuteczności sektora publicznego, jego gospodarności, a także wzrost jakości świadczonych usług.

Słowa kluczowe: *New Public Management, nowe publiczne zarządzanie, samorząd terytorialny, administracja*

Summary

Following chapter addresses the issues of new public management in local government units. The aim of the study is to systematize the characteristics of the NPM concept, as well as to identify factors affecting the management system in territorial self-government units. In Polish local government units, the implementation of new public management solutions has been going on for over ten years. The NPM's key objective is to improve the efficiency and effectiveness of the public sector, its cost effectiveness and increase the quality of services provided.

Keywords: *New Public Management, local government, administration*

Wstęp

Ze względu na szeroki obszar zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, zarządzanie gminą, powiatem oraz województwem jest niezwykle złożonym procesem, mającym wielopłaszczyznowy

charakter. Zarządzanie w sektorze publicznym ma pewną specyfikę, która dotyczy sfery użyteczności publicznej. Jej kluczowym priorytetem jest uwzględnienie i zaspokojenie potrzeb oraz oczekiwań społeczności lokalnych. W tym kontekście zarządzanie w samorządzie terytorialnym rozpatrywać można jako proces dążący do spełnienia określonych celów zapewniających „bieżące i nieprzerwalne zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, przy wykorzystaniu dostępnych zasobów”¹.

Celem rozdziału jest ukazanie menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, a w szczególności spopularyzowanej w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku jego współczesnej wersji znanej pod nazwą New Public Management (NPM), czyli nowe publiczne zarządzanie. Ponadto przedstawiam teoretyczne aspekty NPM, a także wskazuję obszary w polskim samorządzie terytorialnym, w których – w celu zwiększenia gospodarności i skuteczności – stosowane są rozwiązania NPM.

Ze szczególną akceptacją nowe publiczne zarządzanie spotkało się w takich krajach jak Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone. Jednak jego recepcja ma również miejsce praktycznie w każdym kraju europejskim, w tym w Polsce, co oznacza, że ma ono charakter międzynarodowy. Do państw, które jako jedne z pierwszych wprowadziły założenia NPM, należą również Holandia, Francja, Irlandia, Singapur, Szwecja, Hongkong oraz Kanada. Problematyka NPM ma rangę międzynarodową i poruszana jest na konferencjach zarówno w Polsce, jak i za granicą. Podobnie jak tradycyjne menedżerskie podejście do administracji publicznej wyrosło ono z dążenia do poprawy funkcjonowania sektora publicznego. Przegląd literatury dokonany za pośrednictwem baz naukowych tj. Emerald, Elsevier, Google Scholar, Ebsco, wskazuje zainteresowanie tym zagadnieniem w wielu kręgach badawczych. Według K. Walsha i J. Stewarta kluczowym celem nowego zarządzania publicznego jest poprawa efektywności i skuteczności sektora publicznego, jego gospodarności, a także wzrost jakości świadczonych usług².

Koncepcja NPM ma kilka niewątpliwych zalet. Po pierwsze, wymusza zastosowanie mechanizmów rynkowych, co powinno prowadzić

¹ S. Figiel, W. Kozłowski, A. Rutkowska, *Kapitał intelektualny administracji samorządowej w świetle potrzeb szkoleniowych*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Olsztyn 2018, s. 8.

² J. Stewart, K. Walsh, *Change in the management of public services*, „Public Administration” 1992, t. 70, s. 510.

do zwiększenia efektywności sektora publicznego. Po drugie, zakłada zastosowanie nowoczesnych metod i narzędzi w procesie zarządzania, po trzecie, znalazła ona odzwierciedlenie w szeregu przeznaczonych dla administracji publicznej narzędzi i metod zarządzania, takich jak wspólna metoda oceny bądź metoda rozwoju instytucjonalnego. Do podstawowych założeń zaliczyć można między innymi: stosowanie mechanizmów rynkowych, nadrzędność kryteriów efektywnościowych, funkcjonowanie sektora publicznego opartego na regułach zbliżonych do funkcjonowania sektora prywatnego, obywatel konsumentem usług publicznych. W konsekwencji tych założeń organizacje publiczne funkcjonować powinny w oparciu o reguły zbliżone do funkcjonowania sektora prywatnego.

Główne założenia koncepcji nowego publicznego zarządzania

Koncepcja NPM pojawiła się w krajach anglosaskich w latach osiemdziesiątych XX wieku jako jedno z następstw kryzysu gospodarczego, a jednocześnie wzrostu znaczenia rynku usług oraz potrzeb konsumentów odnośnie ich jakości. W konsekwencji miało to bezpośredni wpływ na wzrost wymagań społeczeństwa wobec usług publicznych.

NPM jest określane jako model administrowania publicznego bazujący na zarządzaniu. Koncepcję tę można opisać również za pomocą następujących określeń: menedżeryzm publiczny, rynkowa administracja publiczna, zarządzanie publiczne na zasadach rynkowych. Innymi słowy jest to „doktryna zarządzania w administracji publicznej, wywodząca się z teorii ekonomii, jednak stosowana bezpośrednio w praktyce. Oznacza ona przejście od administrowania, bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych (tzw. model biurokratyczny), do zarządzania opartego na ekonomicznej ocenie efektywności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych (tzw. model menedżerski)”³. W tym kontekście należy wyjaśnić pojęcie administrowania i zarządzania.

Administrowaniem można określić „kierowanie przez państwo w określonych formach, z wyłączeniem działalności ustawodawczej oraz wymiaru sprawiedliwości”⁴. Z kolei zarządzanie publiczne jest przede

³ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos”, nr 18(178), 9 października 2014, Biuro Analiz Sejmowych, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2014.

⁴ A. Sempia, *Nowe zarządzanie publiczne – kierunki zmian w funkcjonowaniu sektora*

wszystkim jedną z subdyscyplin nauk o zarządzaniu, wyodrębnioną ze względu na specyfikę przedmiotową, gdzie przedmiot badań zarządzania publicznego stanowią procesy organizacji i zarządzania występujące w organizacjach publicznych oraz w tych organizacjach obywatelskich, których działania ukierunkowane są na realizację celów zbieżnych z celami organizacji publicznych⁵.

Zarządzanie publiczne wykorzystuje zarówno metody i techniki charakterystyczne dla nauk o zarządzaniu, jak i metody, takie jak publiczne zarządzanie strategiczne opierające się na więziach pozasłużbowych i specyficznych relacjach z odbiorcami dóbr i usług publicznych czy metodę mapy relacji, która bada procesy integracji środowisk lokalnych i społecznego aktywizowania obywateli. Do najważniejszych i tzw. rozwojowych metod i technik współczesnego zarządzania publicznego zaliczyć można⁶:

- zarządzanie projektami i programami publicznymi;
- zarządzanie partycypacyjne;
- zarządzanie sieciami organizacyjnymi;
- zarządzanie procesowe;
- zarządzanie zaufaniem publicznym;
- zarządzanie innowacjami publicznymi;
- kooperacyjne zarządzanie publiczne.

Podstawowe założenia NPM to m.in.: stosowanie mechanizmów rynkowych, nadrzędność kryteriów efektywnościowych, funkcjonowanie sektora publicznego na podstawie reguł zbliżonych do funkcjonowania sektora prywatnego, obywatel konsumentem usług publicznych. W konsekwencji tych założeń organizacje publiczne funkcjonować powinny w oparciu o reguły zbliżone do funkcjonowania sektora prywatnego (klasyczne hasło zwolenników NPM brzmi: „Zarządzanie jest zarządzaniem, niezależnie od tego, gdzie się odbywa”).

publicznego, „Prace Naukowe WSZiP” 2017, nr 41(2), s. 143.

⁵ B. Kożuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Kraków 2011, s. 17.

⁶ A. Kożuch i in., *Obszary zarządzania publicznego. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Wyd. Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016, s. 19.

Koncepcja nowego zarządzania publicznego powstała w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania współczesności, a także wzrastające oczekiwania mieszkańców dotyczące zapewnienia większej skuteczności działań organizacji publicznych oraz poprawy jakości usług publicznych. Nowe publiczne zarządzanie jest koncepcją, która wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. Istota tej koncepcji polega na zaadaptowaniu technik i metod zarządzania wykorzystywanych w prywatnym sektorze do warunków panujących w sektorze publicznym. Chodzi zwłaszcza o nastawienie na większy rozwój przy właściwym wykorzystaniu zasobów niematerialnych (przede wszystkim istotne znaczenie mają w tym kontekście pracownicy), ale również osiąganie lepszych rezultatów.

M. Smolarek oraz J. Dzieńdziora piszą, iż dla współczesnych przedsiębiorstw najważniejszym czynnikiem sukcesu są ludzie, a przede wszystkim ich wiedza, kwalifikacje, umiejętności, innowacje, zachowania oraz chęć wzajemnego współdziałania i wprowadzania zmian, które umożliwiają jego adaptację do zmieniającego się otoczenia⁷. Wspomnianą refleksję można odnieść także do procesu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Nowe koncepcje zarządzania kładą nacisk na przejście z zewnętrznych w kierunku wewnętrznych zasobów organizacji. Czynniki ludzkie jest uznawany za podstawowy składnik kapitału intelektualnego organizacji, a tym samym jest siłą napędową organizacji zorientowanej na sukces rynkowy⁸.

Pomimo niewątpliwych zalet jakie niesie za sobą koncepcja nowego zarządzania publicznego pojawiają się także głosy krytyki. Przedstawia je, wraz z propozycjami rozwiązania problemowych kwestii, tabela 1.

⁷ M. Smolarek, J. Dzieńdziora, *Role of knowledge and innovation in creating competitiveness of contemporary businesses* [w:] E. Sikorová, J. Dzieńdziora (red.), *Managing the organization. Chosen problems of theory and practice*, Bielsko-Biała 2011, s. 9.

⁸ J. Dzieńdziora, M. Smolarek, *Kapitał ludzki w kreowaniu kapitału intelektualnego organizacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2010, nr 2, s. 82-95.

Tabela 1. Krytyka podejścia nowego publicznego zarządzania

Rodzaje krytyki	Przyczyna	Rozwiązanie problemu
Fatalistyczna	NPM nie może zmienić podstawowych dylematów publicznych administracji	Nadmierna sprzedaż systemów zarządzania będzie prowadzić do zwiększonego ryzyka fatalistycznego ataku
Indywidualistyczna	NPM może stać się słabym substytutem w pełni zindywidualizowanych praw umownych	Bardziej „prawdziwe” kontrakty niż quasi-kontrakty, więcej prywatyzacji niż korporatyzacji
Hierarchiczna	Koncepcja nowego publicznego zarządzania powoduje erozję spójności całego systemu i pozbawienie sektora publicznego kontroli	Konieczność wzmocnienia centralnej zdolności kierowania, więcej prowadzonych konsultacji wśród jednostek samorządu terytorialnego
Egalitarna	NPM może wzmacniać osobiste interesy urzędników wysokiego szczebla, wpływa na osłabienie odpowiedzialności	Zwiększanie upodmiotowienia obywateli, zwiększenie liczby narzędzi antykorupcyjnych, wprowadzenie czarnych list kontrahentów

Źródło: P. Dunleavy, C. Hood, *From old public administration to new public management*, „Public Money & Management” 1994, nr 14(3), s. 9-16.

Nowe zarządzanie publiczne to podejście, w którym rola państwa przy świadczeniu usług publicznych powinna być zminimalizowana w celu skupienia się na efektywności realizowanych procesów⁹. Pod wpływem zmiany podejścia do zarządzania w administracji publicznej możliwe jest osiągnięcie efektów, takich jak np.¹⁰:

- zmniejszenie zakresu działalności publicznej w obszarze zatrudnienia;
- przekazanie dostarczania usług publicznych sektorowi prywatnemu;
- utrzymywanie wiodącej pozycji czynników konkurencyjnych w zakresie świadczenia usług;
- ograniczenie regulacji prawnej państwa, ograniczenie i kontrolę uprawnień w sektorach poprzez deregulację i liberalizację.

⁹ Z. Önez Çetin, *The Reflections of New Public Management on Local Government Laws in Turkey*, „Mediterranean Journal of Social Sciences” 2015, vol 6, nr 4, s. 37.

¹⁰ Tamże.

Nowe publiczne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego

Zwolennicy nowego zarządzania publicznego widzą w nim alternatywne rozwiązanie w obliczu tradycyjnego funkcjonowania systemu administracji publicznej. Zdaniem Hooda można wyodrębnić siedem głównych składników nowego zarządzania publicznego¹¹:

- 1) klarowne standardy oraz mierniki działalności;
- 2) zwiększone nastawienie na nadzór wyników działalności;
- 3) wprowadzenie menedżerskiego zarządzania w sektorze publicznym;
- 4) wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego;
- 5) nacisk na dezagregację jednostek sektora publicznego (podział na mniejsze jednostki organizacyjne, zgrupowane według rodzajów usług);
- 6) nacisk na większą dyscyplinę i oszczędność w wykorzystywaniu zasobów;
- 7) nastawienie na zastosowanie w publicznym sektorze metod oraz technik zarządzania wykorzystywanych w prywatnym sektorze.

Istota NPM polega w szczególności na zmianie orientacji zarządzania organizacjami publicznymi z nakładów i procedur na osiąganie wyników, a także przyjęcie strategicznej orientacji i wprowadzenie mechanizmów rynkowych¹². Menedżerskie podejście do administracji publicznej uwzględnia elementy, takie jak: wprowadzanie mechanizmów rynkowych, orientacja na konsumenta i na efekty, nastawienie na przedsiębiorczość i innowacyjność, większe skupienie się na kierowaniu niż na bezpośrednim świadczeniu usług, tworzenie warunków dla inicjatywy pracowników, zmniejszanie kosztów świadczenia usług, rozszerzenie ról kierowniczych zorientowanych na służbę publiczną¹³.

Zarządzanie publiczne obejmuje narzędzia, metody i procesy wdrażane przez instytucje publiczne w celu skutecznej realizacji i koordynacji przypisanych im zadań publicznych oraz przyjętych celów rozwojowych¹⁴.

¹¹ Ch. Hood, *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, t. 69(1), s. 4-5.

¹² A. Zalewski, *Teoria a praktyka nowego zarządzania publicznego* [w:] J. Ostaszewski, M. Zaleska (red.), *W stronę teorii i praktyki finansów*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 74.

¹³ L. Kowalczyk, *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 1.

¹⁴ A. Podgórnjak-Krzykacz, *Wpływ Governance i Good Governance na strukturę administracji samorządowej*, „Acta Universitatis Lodzensis.Folia Oeconomica” 2016, nr 3(321), s. 116.

Na układ instytucjonalny samorządu terytorialnego składa się struktura kierownicza, zwyczaje, normy, tradycje, na których podstawie działa samorząd oraz relacje panujące pomiędzy poszczególnymi jednostkami i interesariuszami zaangażowanymi w prowadzoną politykę lokalną i regionalną¹⁵. Koncepcja nowego publicznego zarządzania stosowana jest w różnych obszarach działalności samorządu terytorialnego. Prezentuje je tabela 2.

Tabela 2. Kluczowe obszary stosowania rozwiązań NPM w jednostkach samorządu terytorialnego

Nazwa obszaru	Opis
Zadaniowa i polityczna decentralizacja	• Delegowanie zadań niższym szczeblom administracji oraz poza sektor publiczny
Zorientowanie na klienta	• Wykorzystanie nowych rozwiązań ułatwiających dostęp do usług publicznych (np. biura obsługi klientów, e-urząd); • Uwzględnienie opinii klientów nt. usług publicznych i dostosowanie usług do ich potrzeb
Oddzielenie administracji od polityki	• Powoływanie agencji wykonawczych oraz przejście na kontrakty menedżerskie
Nastawienie na wyniki	• Ustalenie celów oraz planowanych rezultatów zadań publicznych; • Uzależnienie wynagrodzenia pracowników administracji od osiągniętych efektów; • Udoskonalanie procedur kontraktowych
Zmiana zasad finansowych	• Przejście z budżetu tradycyjnego na zadaniowy w układzie wieloletnim i ocena skuteczności gospodarowania środkami publicznymi; • Wprowadzenie reguł (limitów) budżetowych; • Rozwój kontroli i audytu efektywnościowego
Planowanie oraz zarządzanie strategiczne	• Wdrażanie metod planowania i zarządzania strategicznego w aspekcie długoterminowym; • Wybranie jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za opracowanie strategii
Menedżerski sposób zarządzania	• Wyznaczanie celów zadań wraz z oceną ich efektów; • Wzmocnienie pozycji kierownika i umożliwienie wyboru sposobu realizacji zadań; • Indywidualnie negocjowane kontrakty menedżerskie

¹⁵ Tamże, s. 117.

Elastyczne zarządzanie pracownikami	• Elastyczne formy zatrudnienia; • Wykorzystywanie narzędzi rekrutacyjnych i konkursów; • Różnicowanie wynagrodzeń pracowników ze względu na zakres realizacji zadań i osiągnięte wyniki
Propagowanie etycznych zachowań	• Wprowadzanie kodeksów etycznych oraz mechanizmów egzekwowania postaw etycznych w administracji
Mierzenie działalności i rozwój mechanizmów rozliczania	• Wprowadzenie metod oceny działalności i standardów działania; • Kreowanie oczekiwań względem działalności administracji publicznej; • Monitorowanie działań administracji przez społeczeństwo
Dokonanie zmian w strukturze oraz kulturze organizacji	• Wprowadzenie zarządzania przez jakość; • Zorientowanie na rozwój organizacji i uczenie się; • Formułowanie misji i strategii organizacji; • Realizacja strategii komunikacji społecznej
Zwiększenie jakości usług publicznych	• Zastosowanie mechanizmów rynkowych, w tym kontraktowanie usług publicznych

Źródło: M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 51-53; K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos”, nr 18(178), 9 października 2014, Biuro Analiz Sejmowych, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2014, s. 1-4.

Badania dotyczące nowego publicznego zarządzania w polskich samorządach pokazują, że obecne podejście do standardów i kontroli zarządzania nie pozwala na rozpoczęcie faktycznych i organizacyjnych zmian, których celem byłaby poprawa efektywności działań zgodnie z prezentowaną w tym rozdziale koncepcją¹⁶. Związane jest to z faktem, iż w gminach dominuje kultura sztywnego egzekwowania prawa nad kulturą osiągania rezultatów charakterystyczną dla podejścia NPM¹⁷.

Warto przyjrzeć się wdrożeniom omawianej koncepcji w Singapurze. Jest to państwo, które łączyło ekonomiczny rozwój z modernizacją administracji publicznej. Stąd wnioski zaczerpnięte z analiz wdrożenia podejścia NPM w singapurskiej administracji publicznej mogą stać się inspiracją dla polskich urzędników. Badania przeprowadzone przez N. Aoki w szkołach w Singapurze dowiodły potrzeb bardziej systematycznej oceny działań związanych z nowym zarządzaniem publicznym. Wynika to z faktu,

¹⁶ J. Ignacy, *The development of management control as a new public management tool – diagnosis of Polish municipalities in the light of empirical research*, „Humanities and Social Sciences” 2016, nr 23(4), s. 154.

¹⁷ Tamże, s. 154.

iż NPM ma przełożenie na bezpośrednie zachowanie urzędników miejskich, a tym samym na wydajność całego sektora publicznego¹⁸. Z tego względu warto prowadzić badania, które wyjaśnią różnice w wydajności sektora publicznego w różnych krajach. Efektywność prowadzonych działań można poprawić wykorzystując outsourcing, który polega na pozyskiwaniu produktów lub usług od firmy zewnętrznej w sytuacji, gdy te działania wcześniej były podejmowane wewnątrz organizacji¹⁹. Outsourcing w niektórych sytuacjach wpływa na redukcję kosztów, co przyczynia się do poprawy efektywności funkcjonowania jednostek publicznych²⁰. Wpływ outsourcingu na koszty działalności zależy jednak od charakteru świadczonych usług publicznych.

Zakończenie

Na tle powyższych rozważań można stwierdzić, że tematyka nowego zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym jest aktualna i poruszana w najnowszych publikacjach naukowych zarówno w Polsce, jak i za granicą. Niniejsze opracowanie porusza ważne społecznie wątki, może przyczynić się do popularyzacji koncepcji NPM w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, co może korzystnie oddziaływać na ich efektywność. Warto skłonić się do dyskusji nad tym zagadnieniem, a także podjąć refleksję nad potrzebą udoskonalenia metod zarządzania w jednostkach samorządu. W celu dokładniejszego poznania przedstawionego zagadnienia istotne jest przeprowadzenie badań w zakresie wykorzystania koncepcji NPM w jednostkach samorządu terytorialnego.

Analiza tej problematyki pokazuje, iż jest to wieloaspektowy i złożony proces. Oddziałuje na niego specyfika struktur samorządowych, ale również ustawowe obowiązki w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych.

Wprowadzenie koncepcji NPM w polskiej administracji publicznej jest procesem wymagającym szczegółowej analizy. Skupienie się na stosowaniu metod i technik zarządzania zaczerpniętych z biznesu może

¹⁸ N. Aoki, *Institutionalization of New Public Management: The case of Singapore's education system*, „Public Management Review” 2013, nr 17(2), s. 184.

¹⁹ T. Diefenbach, *New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic 'enlightenment'*, „Public Administration” 2009, nr 4, vol 87, s. 894.

²⁰ J.M. Alonso, J. Clifton, D. Díaz-Fuentes, *Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*, „Public Management Review” 2013, nr 17(5), s. 656.

doprowadzić do nadmiernej koncentracji na efektywności, a pominięcia istoty świadczenia usług publicznych²¹. Przykładem takich działań może być skupianie uwagi na zwiększaniu ilości dróg w mieście a nieuwzględnianiu aspektów środowiskowych, co w konsekwencji negatywnie może odbijać się na jakości życia mieszkańców. Z tego powodu ważne jest, aby określić i wyodrębnić elementy, które objęte zostaną podejściem nowego publicznego zarządzania oraz te obszary, które nie będą zarządzane w sposób biznesowy.

Bibliografia

- Alonso J.M., Clifton J., Díaz-Fuentes D., *Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*, „Public Management Review” 2013, nr 17(5).
- Aoki N., *Institutionalization of New Public Management: The case of Singapore's education system*, „Public Management Review” 2013, nr 17(2).
- Diefenbach T., *New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic 'enlightenment'*, „Public Administration” 2009, nr 4, vol 87.
- Dzieńdziora J., Smolarek M., *Kapitał ludzki w kreowaniu kapitału intelektualnego organizacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2010, nr 2.
- Figiel S., Kozłowski W., Rutkowska A., *Kapitał intelektualny administracji samorządowej w świetle potrzeb szkoleniowych*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Olsztyn 2018.
- Hood C., *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, t. 69(1).
- Ignacy J., *The development of management control as a new public management tool – diagnosis of Polish municipalities in the light of empirical research*, „Humanities and Social Sciences” 2016, nr 23(4).
- Kowalczyk L., *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 1.
- Kożuch A. i in., *Obszary zarządzania publicznego*. „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Wyd. Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016.
- Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ”, Kraków 2011.

²¹ L. Rajca, *The Concept of New Public Management and Local Government Reforms in Selected Western European Countries*, „Regional and Local Studies” 2010, nr specjalny, s. 136

- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos”, nr 18(178), 9 października 2014, Biuro Analiz Sejmowych, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2014.
- Önez Çetin Z., *The Reflections of New Public Management on Local Government Laws in Turkey*, „Mediterranean Journal of Social Sciences” 2015, vol 6, nr 4.
- Podgórnjak-Krzykacz A., *Wpływ Governance i Good Governance na strukturę administracji samorządowej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2016, nr 3(321).
- Rajca L., *The Concept of New Public Management and Local Government Reforms in Selected Western European Countries*, „Regional and Local Studies” 2010, nr specjalny.
- Sempiak A., *Nowe zarządzanie publiczne – kierunki zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego*, „Prace Naukowe WSZiP” 2017, nr 41(2).
- Smolarek M., Dzieńdziora J., *Role of knowledge and innovation in creating competitiveness of contemporary businesses* [w:] E. Sikorová, J. Dzieńdziora (red.), *Managing the organization. Chosen problems of theory and practice*, Bielsko-Biała 2011.
- Stewart J., Walsh K., *Change in the management of public services*, „Public Administration” 1992, t. 70.
- Zalewski A., *Teoria a praktyka nowego zarządzania publicznego* [w:] J. Ostaszewski, M. Zaleska (red.), *W stronę teorii i praktyki finansów*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.

Anna Owczarczyk

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0003-1363-2296

Budżet obywatelski – narzędzie partycypacji społecznej w kontekście zarządzania finansami gminy

**Civic budget – a tool for social participation
in the context of municipal financial management**

Streszczenie

Podstawowym narzędziem zarządzania finansami w gminie jest budżet, który stanowi zasadnicze źródło wiedzy o tym, ile pieniędzy jednostka samorządu terytorialnego zgromadziła, na co chce je wydać i w jakiej wielkości. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców, władze samorządowe od pewnego czasu stosują metodę partycypacji w planowaniu budżetu, która jednocześnie została usankcjonowana ustawowo. Narzędziami partycypacji są budżet obywatelski i fundusz sołecki. Opracowanie ma na celu przybliżenie istoty budżetu obywatelskiego jako procesu podejmowania decyzji, poprzez który obywatele prowadzą rozmowy i negocjują nad dystrybucją publicznych zasobów. Przedstawiono metodykę budżetu obywatelskiego, jego rodzaje oraz podano przykład implementacji budżetu obywatelskiego w wybranej gminie miejskiej.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, partycypacja, zarządzanie finansami w gminie

Summary

The budget is a basic tool of financial management of the municipality. It should be treated as a source of knowledge about how much money local government has accumulated, what it wants to spend it on and in what size. In order to meet the expectations of the citizens, local government authorities have been using the method of participation in budget planning for some time, which was also legally sanctioned. The tools for such kind of participation are the civic budget and the village fund. The study aims to describe the essence of the civic budget as a decision making process through which citizens talk and negotiate the distribution of public resources. The methodology of civic budget and its types were presented and an example of civic budget implementation in a selected municipality was given.

Keywords: civic budget, social participation, municipal financial management

Wstęp

Zarządzanie finansami gminy można zdefiniować jako złożony proces, który polega na podejmowaniu przez władze jednostki samorządu teryto-

rialnego (JST) wielu decyzji i działań wspólnie ze sobą powiązanych i mających odzwierciedlenie w zasobach finansowych JST. Takie poczynania mają na celu maksymalizację ekonomicznych i społecznych efektów związanych z funkcjonowaniem samorządu jako podstawowej jednostki administracji publicznej. Jest ono procesem decyzyjnym podporządkowanym realizacji głównego celu samorządu, jakim jest poprawa jakości życia mieszkańców, wykorzystującym zbiór konkretnych instrumentów i reguł. Nieodzownymi elementami procesu zarządzania finansami gminy są akumulacja i wydatkowanie środków finansowych pozostawionych do dyspozycji gminy, w możliwie najbardziej racjonalny sposób¹. Zasadniczym narzędziem zarządzania finansami w JST jest budżet, który stanowi podstawowe źródło wiedzy o tym, ile pieniędzy JST zgromadziła, na co chce je wydać i w jakiej wielkości.

W Polsce najczęściej stosowaną metodą planowania budżetowania jest metoda historyczna, która w głównej mierze polega na planowaniu poszczególnych elementów budżetu (dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów) na bazie danych z poprzedniego roku budżetowego. Budżet zaś przedstawiany jest w formie tabelarycznej, wykorzystującej klasyfikację budżetową (dział, rozdział i paragraf). To techniczne ujęcie planowania, choć sprzyjające kontroli procesów finansowych, zwłaszcza pod względem legalności, nie jest transparentne i przyjazne mieszkańcom. Metodą fakultatywną jest planowanie zadaniowe, które stroną wydatkową uzupełnia o konkretne zadania i koszty ich realizacji. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców władze samorządowe od pewnego czasu stosują też metodę partycypacji w tworzeniu budżetu. Ta metoda stanowi nowy trend w planowaniu budżetowym w sektorze samorządowym i jest coraz częściej wykorzystywana przez samorządy. Buduje zaufanie do władz samorządowych i wspiera zaangażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne związane z ich JST.

Budżet obywatelski – podstawowe założenia

Partycypacyjność jest pojęciem wieloznacznym, dlatego znajduje ono zastosowanie w wielu obszarach funkcjonowania gospodarki. Szeroko rozumiany termin partycypacja to współudział, współuczestniczenie, bezpo-

¹ M. Wakuła, *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej, Seria: Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 82(9), s. 110.

średnie uczestnictwo, współdziałanie². Do form partycypacji, a więc uczestniczenia, zalicza się³:

- komunikację (petycje, konsultacje, opinie),
- wspólne podejmowanie decyzji (demokracja uczestnicząca, budżet partycypacyjny),
- samorząd (terytorialny, zawodowy, pracowniczy).

Wyróżnia się również inne rodzaje partycypacji⁴:

- bierną – polegającą na opiniowaniu i doradzaniu;
- czynną – prowadzącą się do aktywnego udziału w procesie decydowania;
- obligatoryjną – wymaganą prawem (płacenie podatków, opłaty za korzystanie z urządzeń administracji publicznej, ławnicy sądowi);
- fakultatywną – niewymaganą przepisami prawa.

Partycypacja posiada trzy podstawowe znaczenia. Po pierwsze, wyróżnia się partycypację społeczną, którą określa się także jako partycypację horyzontalną (wspólnotową). W tym znaczeniu pojęcie partycypacji dotyczy udziału osób w działaniach zbiorowych podejmowanych w społeczności (społecznościach), do której one przynależą lub w której żyją na co dzień. Szczególnie chodzi tutaj o ich aktywną obecność w procesie powstawania i funkcjonowania (lokalnych) grup obywatelskich i organizacji pozarządowych. Dla tego rodzaju partycypacji właściwy punkt odniesienia stanowi idea społeczeństwa obywatelskiego. Można również odnieść wrażenie, że o tak rozumianą partycypację w istocie najczęściej chodzi w dyskusjach nad aktywnością obywatelską Polaków i polskiego społeczeństwa⁵.

Partycypacja w drugim ze znaczeń nazywana jest partycypacją publiczną. Dotyczy ona zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, czyli instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego. Inne terminy stosowane na jej określenie to: „partycypacja obywatelska”, „partycypacja wertykalna”, „zarządzanie partycypacyjne”. W polskiej lite-

² Hasło: *partycypować* [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/partycypowac;2570796.html> [dostęp: 28.12.2014].

³ B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 57.

⁴ Strona internetowa Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: <http://prawo-old.prawo.uni.wroc.pl/pliki/11455> [dostęp: 16.12.2014]

⁵ B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna...*, *op. cit.*, s. 58-59.

raturze pojęcie „partycypacja publiczna” rzadko występuje, zamiast niego używa się terminu „partycypacja obywatelska”⁶ albo „partycypacja społeczna”⁷. Partycypacja publiczna może się przejawiać na wiele sposobów. Mogą to być następujące przykłady: uczestnictwo w wyborach lub w konsultacjach prowadzonych przez organy władzy publicznej, przekazywanie organom władzy oczekiwań społeczności lokalnej⁸. Partycypacja publiczna obejmuje cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnot politycznych: aktywność publiczną, zaangażowanie obywateli, partycypację wyborczą i partycypację obowiązkową.

Partycypacja w trzecim znaczeniu – partycypacja indywidualna – obejmuje codzienne wybory i działania podejmowane przez jednostkę i wyrażające jej oczekiwania co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć. Ten typ partycypacji zawiera, np. stosowanie zasad społecznie odpowiedzialnej konsumpcji, finansowe wspieranie działań dobroczynnych czy uczestnictwo w ruchach społecznych⁹. W odniesieniu do zarządzania przedsiębiorstwem można wyróżnić partycypację organizacyjną – rozumianą jako uczestniczenie pracowników w życiu przedsiębiorstwa, a także udział w procesie decydowania.

Na szczeblu samorządowym partycypacja sprowadza się m.in. do planowania budżetowego ze świadomym udziałem społeczności lokalnej. Budżet partycypacyjny to proces podejmowania decyzji, poprzez który obywatele prowadzą rozmowy i negocjują dystrybucję publicznych środków. Jest to więc proces podejmowania decyzji przez mieszkańców oraz władze samorządowe, na co przeznaczyć środki finansowe lub ich wyznaczoną część. Społeczeństwo wówczas jest konsultowane i uczestniczy w serii zaplanowanych, corocznych zebrań z przedstawicielami władz miasta/gminy¹⁰. Budżet obywatelski jest narzędziem budującym zaufanie społeczne mieszkańców do władz samorządowych i – przede wszystkim – samych mieszkańców w stosunku do innych mieszkańców, co stanowi istotę

⁶ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 28.

⁷ J.J. Wygnański, D. Długosz, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 9.

⁸ T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] *Partycypacja publiczna – o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 84.

⁹ Tamże, s. 86.

¹⁰ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Wydawnictwo: Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, s. 4.

funkcjonowania wspólnoty samorządowej¹¹. Budżet partycypacyjny stanowi instrument włączenia mieszkańców w proces decyzyjny zaspokajania ich potrzeb, które mogą być sfinansowane z pieniędzy publicznych. Nie jest to stricte instrument finansowy, lecz pewnego rodzaju konsultacje z mieszkańcami, dotyczące tego, co jest im potrzebne. Niemniej jednak nie należy go utożsamiać z konsultacją społeczną *sensu stricte*. Można pokusić się na stwierdzenie, że oddany do dyspozycji mieszkańców budżet partycypacyjny stanowi formę nacisku na władzę samorządową, by wprowadziła w życie dany pomysł¹². Według Pytlika budżet obywatelski jest zbliżony do ostatniego szczebla tzw. drabiny partycypacji Arnsteina z 1969 r., czyli kontroli obywatelskiej¹³.

Budżet partycypacyjny, nazywany też obywatelskim, przeszedł znaczną ewolucję, a jego początki sięgają lat 90. w Brazylii. Od tego czasu jego idea dotarła na każdy kontynent, do wielu instytucji funkcjonujących w sferze administracji publicznej. Mechanizmy stosowania budżetu partycypacyjnego różnią się między sobą, dostosowując się do kontekstu lokalnego i funkcjonowania administracji publicznej w danym państwie. Zdarza się jednak, że zostaje on zniekształcony i pozorne procesy partycypacji w budżecie, sprowadzone do plebiscytu czy prostego odpowiednika konkursu grantowego, rozstrzyganego w głosowaniu mieszkańców, nie tylko nie wykorzystują potencjału tkwiącego w partycypacji, a mogą wręcz zniechęcić obywateli do angażowania się w jakiekolwiek działania wymagające większego zaangażowania czy wykraczające poza mechanizm wyborów powszechnych¹⁴. Początki budżetu partycypacyjnego w Polsce miały miejsce w Sopocie, od tego czasu idea ta zyskała popularność w innych JST w kraju¹⁵. Wyróżniamy trzy pary modeli budżetu partycypacyjnego, które przedstawiono na rysunku 1¹⁶:

¹¹ Tamże, s. 8.

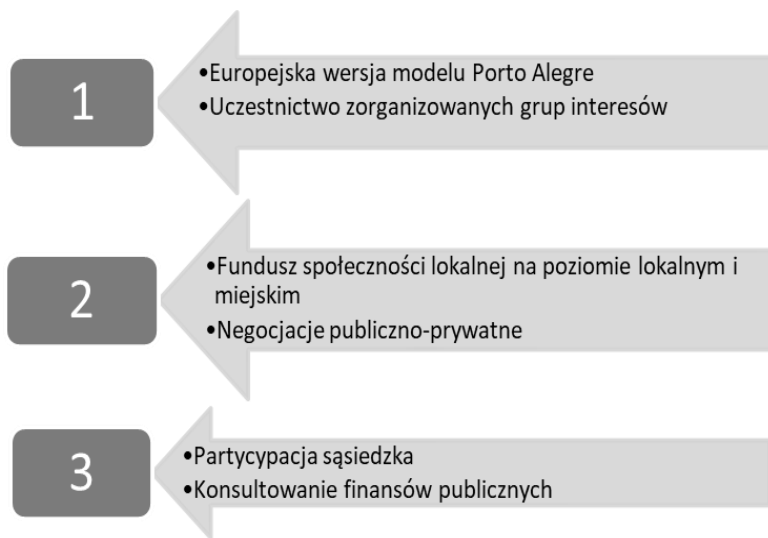
¹² M. Weber, *Budżet obywatelski czeka na prawo*: <http://prawo.rp.pl/artukul/1113252.html> [dostęp: 17.12.2014].

¹³ B. Pytlik, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, [http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik_szpp/Documents/1\(13\)%202017/SzPP%201_2017_06_Pytlik.pdf](http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik_szpp/Documents/1(13)%202017/SzPP%201_2017_06_Pytlik.pdf) [dostęp: 20.08.2019].

¹⁴ E. Serzysko, *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015, <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/06/broszura-budzety-partycypacyjne-wydanie2.pdf> [dostęp: 24.08.2019].

¹⁵ W. Keblowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*. Instytut obywatelski, Warszawa 2013, s. 6.

¹⁶ Strona internetowa Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji <https://mac.gov.pl/aktualnosci/modele-budzetowania-partycypacyjnego> [dostęp: 17.12.2014].



Źródło: <https://mac.gov.pl/aktualnosci/modele-budzetowania-partycypacyjnego> [dostęp: 17.12.2014]

Rysunek 1. Modele budżetu partycypacyjnego

Można wyróżnić następujące cechy europejskiego modelu Porto Alegre:

- skierowany jest do mieszkańców;
- koncentruje się głównie na konkretnych inwestycjach i projektach;
- mieszkańcy mają realną władzę, co oznacza, że władze lokalne podporządkowują się decyzjom obywateli i stosują proponowane przez nich rozwiązania.

Ten model został po raz pierwszy zastosowany w Brazylii i na jego przykładzie kształtowany był budżet w hiszpańskim mieście Cordoba. Dlatego to rozwiązanie, funkcjonujące od 2001 r., uznawane jest za europejską wersję modelu Porto Alegre¹⁷.

Drugi rodzaj partycypacji obywateli w planowaniu budżetowym, który jest powiązany z powyższymi, to model uczestnictwa zorganizowanych grup interesów, który charakteryzuje się tym, że¹⁸:

¹⁷ W. Kebłowski, *Budżet partycypacyjny...*, op. cit., s. 6-7.

¹⁸ Świrski A., *Participatory Budgeting – a new method of budget planning and the involvement of citizens in budgeting in Poland* [w:] A. Świrski (red.), *Current trends in management*, Wyd. UPH, Siedlce 2015, s. 202.

- jest skierowany do zorganizowanych grup mieszkańców (stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, związków zawodowych);
- celem jest sformułowanie ogólnych wytycznych dla polityk lokalnych, np. mieszkalnictwa, edukacji, ochrony środowiska lub transportu;
- procedura postępowania przypomina konsultacje społeczne (mniej restrykcyjne zasady postępowania z propozycjami mieszkańców niż w modelu Porto Alegre).

Ten model najczęściej rozwija się w miastach, w których pytanie społeczeństwa o głos przy tworzeniu polityk lokalnych jest tradycją. Zaletami obu rozwiązań jest stworzenie przestrzeni dla publicznej debaty, a także możliwość dyskusji mieszkańców (w trakcie dużych publicznych zgromadzeń, w grupach sąsiedzkich, komitetach lub na spotkaniach przedstawicieli grup sąsiedzkich), co pozwala na zaprezentowanie różnych punktów widzenia.

Modele funduszu społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim oraz negocjacji publiczno-prywatnych stosowane są w Bradford w Wielkiej Brytanii (fundusz społeczności lokalnej), a także w Polsce, w Płocku (negocjacje publiczno-prywatne).

Modele te charakteryzują się tym, że¹⁹:

- są skierowane do zorganizowanych grup (stowarzyszenia sąsiedzkie, lokalne organizacje pozarządowe);
- istnieje specjalny fundusz przeznaczany na publiczne inwestycje oraz projekty (społeczne, kulturalne itp.);
- miejski budżet cechuje względna niezależność;
- o przeznaczeniu środków na wybrany cel decyduje komitet, komisja lub zebranie delegatów.

Między tymi modelami istnieją pewne różnice, z których wynika ich podział. Negocjacje publiczno-prywatne zakładają szerokie zaangażowanie biznesu. Rola mieszkańców staje się drugorzędna. W istocie mieszkańcy (decydenci budżetowi) nie dysponują budżetem pochodzącym z płaconych przez nich podatków, ale darowanym przez prywatne przedsiębiorstwo. Rozwiązanie to daje inwestorom wpływ proporcjonalny do ich wkładu finansowego. Z kolei fundusz społeczności lokalnej całkowicie wyklucza zaangażowanie biznesu, oddaje natomiast do dyspozycji mieszkańców część bieżących programów gminnych, np. dotyczących remontów

¹⁹ Tamże.

infrastruktury transportowej. Model ten tworzy korzystne warunki do ograniczenia skutków rozwarstwienia społecznego. Ostatnimi modelami są: partycypacja sąsiedzka oraz konsultowanie finansów publicznych, a ich cechy charakterystyczne to²⁰:

- charakter konsultacji;
- ograniczony wpływ mieszkańców na podejmowane decyzje (rola konsultacyjna);
- propozycje uwzględniane w dużej mierze na zasadzie uznania;
- mało elastyczna procedura, brak otwartego głosowania;
- brak kryteriów, według których rozdzielane są środki;
- w przeciwieństwie do poprzednich modeli rozwiązywanie priorytetowych kwestii społecznych nie jest tutaj podstawowym celem.

Można wyróżnić kilka głównych i istotnych, bezpośrednio powiązanych kryteriów, które odróżniają budżet partycypacyjny od innych praktyk angażujących mieszkańców²¹:

- fundamentalną częścią budżetu partycypacyjnego jest publiczna dyskusja pomiędzy mieszkańcami. Spotykają się i dyskutują na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach i forach. W tym przypadku budżet partycypacyjny nie bazuje jedynie na funkcjonujących ciałach politycznych i stosuje instrumenty pozwalające mieszkańcom na wymianę poglądów. Rozmowy, dialog pomiędzy mieszkańcami jest istotny dla ich późniejszej kooperacji z urzędnikami;
- rozmowy, dyskusja w ramach budżetu partycypacyjnego dotyczą jasno ukazanych, ograniczonych środków finansowych;
- budżet partycypacyjny nie jest ograniczony do poziomu dzielnicy, osiedla lub instytucji (na co najmniej jednym z etapów dotyczy także poziomu samorządowego); projekty funkcjonujące na szczeblu zbyt lokalnym mogą szczególnie łatwo ulec dominacji partykularnych interesów pojedynczych grup społecznych lub opcji politycznych; w niewielu sytuacjach udaje się im przedstawić i zaspokoić wspólne potrzeby mieszkańców i ukazać racjonalne argumenty, zamiast skupiać się na generalnych żądaniach lub proteście;
- propozycje inwestycyjne wybrane przez mieszkańców są realizowane; mieszkańcy otrzymują wiadomość dotyczącą projektów wy-

²⁰ Tamże.

²¹ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny: krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

branych w ramach dyskusji oraz tych, które nie zostały zaakceptowane; proces wdrażania przedsięwzięć wynikających z budżetu partycypacyjnego jest monitorowany;

- budżet partycypacyjny nie jest procesem jednorazowym, ale długofalowym.

Według „*Unpacking the Values, Principles and Standards*” *The Participatory Budget Units* (2009) prawidłowo przeprowadzony budżet partycypacyjny wzmacnia wspólnoty, sprawia, że ludzie bardziej angażują się w demokrację i pozytywnie wpływa na jakość lokalnych usług publicznych²². Aby sprostać temu zadaniu w publikacji sformułowano szereg zaleceń (zasad) dotyczących budżetu partycypacyjnego:

1. Mieszkańcy powinni być zaangażowani w ustalanie priorytetów budżetowych i identyfikowanie projektów wydatków publicznych na ich obszarze, o ile to możliwe;
2. Należy promować, budować i rozwijać bezpośrednie zaangażowanie społeczności w procesy budżetowe, szczególnie w podejmowaniu decyzji;
3. Mechanizmy uczestnictwa, takie jak budżet partycypacyjny, należy postrzegać raczej jako wspieranie demokracji przedstawicielskiej niż jej podważanie. Radni zajmują wyjątkową pozycję jako rzecznicy i orędownicy społeczności. PB może zwiększyć zaufanie obywateli do radnych i zwiększyć ich rolę, a nie wyeliminować;
4. Procesy budżetowania partycypacyjnego powinny być transparentne i szeroko dostępne dla mieszkańców JST;
5. Procesy budżetu partycypacyjnego mają na celu zapewnienie obywatelom wiedzy na temat budżetu publicznego, nawet jeśli mieszkańcy nie mają bezpośredniego głosu w kwestii całokształtu budżetu;
6. Procesy budżetu partycypacyjnego powinny wyprowadzać obywateli poza osobisty wybór i obejmować rzeczywiste rozważania dotyczące decyzji budżetowych;
7. Budżet partycypacyjny powinien budować wspólny cel i zaangażowanie wszystkich interesariuszy.

²² Strona internetowa na temat budżetu partycypacyjnego w Wielkiej Brytanii: https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2014/04/PB-Values-document-two-colour_lowres-website-version.pdf [dostęp: 23.08.2019].

W Polsce oprócz budżetów partycypacyjnych w miastach stworzono ich wiejski odpowiednik, czyli fundusz sołecki. Od 2009 r. zgodnie z *Ustawą o funduszu sołeckim* (Dz.U. 2009 nr 52 poz. 420), znowelizowanej w lutym 2014 roku (Dz.U. 2014 poz. 301) w budżetach gmin wiejskich mogą być wydzielone środki finansowe, o których wydatkowaniu mogą decydować mieszkańcy. Ustawa określa też algorytm, według którego oblicza się wielkość środków przypadających na poszczególne sołectwa. Pieniądze przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które mieszczą się w zadaniach własnych gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne z lokalną strategią rozwoju. Warunkiem uzyskania dotacji przez sołectwo jest złożenie wniosku do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w okresie prac nad budżetem jednostki. Można stwierdzić, iż budżet, który zawiera fundusz sołecki jest budżetem partycypacyjnym, gdyż aktywizuje mieszkańców celem realizacji wydatków publicznych.

Fundusz sołecki ma jednak konkretny wymiar. Pozwala zaspokajać ważne, a często wcześniej niedostrzegane przez władze, potrzeby mieszkańców, jak wyremontowanie chodnika, wyposażenie wiejskiej świetlicy czy postawienie latarni. Gmina (wiejska) także czerpie z uchwalenia funduszu konkretne korzyści, otrzymując w zależności od poziomu zamożności 20, 30 lub 40 procent zwrotu z budżetu państwa wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego (do najwyższego zwrotu są uprawnione gminy najuboższe).

Formułowanie budżetu obywatelskiego

Wprowadzenie budżetu obywatelskiego jest zgodne z obowiązującym w Polsce prawem. Mieści się w jego ramach jako „umowa społeczna” zawierana między mieszkańcami i radnymi, może być więc legalnie wprowadzany w gminach, dzielnicach i innych jednostkach samorządu. Wykazując odrobinę dobrej woli, radni mogą określić kwotę wydzieloną z ogólnego budżetu takiej jednostki, która zostanie przeznaczona zgodnie z wolą mieszkańców wyrażoną w otwartym głosowaniu. Procedura podejmowania decyzji może być elastycznie dostosowana do lokalnych warunków tak, aby mogła wyłonić te propozycje mieszkańców, które mają największe poparcie społeczne i mogą zostać wpisane do budżetu²³.

²³ Strona internetowa Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny> [dostęp: 18.12.2014].

Budżety obywatelskie wprowadzane są w oparciu o artykuł 5a *Ustawy o samorządzie gminnym*, na mocy którego w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy na jej terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami. Zasady i tryb ich przeprowadzania określa stosowna uchwała rady gminy. Należy jednak ponownie podkreślić, że budżet obywatelski nie jest tożsamy z konsultacjami społecznymi, które z zasady nie mają charakteru wiążącego dla władz. W przypadku budżetu obywatelskiego mieszkańcy muszą mieć gwarancję, że ich wola zostanie uszanowana, a wybrane przez nich projekty – sfinansowane w kolejnym roku budżetowym. Przyjęło się więc, że w przypadku procesu budżetu partycypacyjnego władze gminy deklarują, iż decyzje mieszkańców zostaną przez nie uznane za wiążące. Takie rozwiązanie ma wyłącznie charakter umowy społecznej, zawartej pomiędzy władzami a mieszkańcami²⁴. Podejście takie krytycznie ocenia dr Kazimierz Bandarzewski, w opinii sporządzonej na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego – Programu Masz Głos Masz Wybór – „tak zawierane umowy są nieważne i nie wiążą żadnej ze stron. W szczególności nawet gdyby doszło do zawarcia takiej »umowy społecznej«, to radni nieprzestrzegający jej zapisów nie ponosiliby żadnych konsekwencji. Zawarcie takiej umowy tylko wówczas miałoby sens, gdyby radni za jej nieprzestrzeganie (np. za brak popierania wniosków mieszkańców co do wprowadzenia pod obrady rady gminy propozycji budżetowych zgodnych z taką umową) ponosiliby konsekwencje. Mandat radnego jest jednak mandatem wolnym i nie jest dopuszczalnym zawieranie umów dotyczących sposobu wykonywania mandatu przez radnego”²⁵. Tym samym mieszkańcy nie mają żadnych środków prawnych, aby dochodzić spełnienia obietnic złożonych przez władze, w przypadku gdy te nie zrealizują wybranych przez mieszkańców zadań. Jedyna sankcja, jaką dysponują mieszkańcy za niewykonanie przedsięwzięć wyznaczonych w budżecie obywatelskim, to niegłosowanie na dane władze w wyborach samorządowych lub zorganizowanie referendum odwoławczego.

W początkowych latach funkcjonowania budżetu obywatelskiego Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w Polsce (MAC) przedstawiło stan-

²⁴ Strona internetowa dotycząca budżetu obywatelskiego w Polsce, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/03/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.-Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf> [dostęp: 18.12.2014].

²⁵ Strona internetowa dotycząca budżetu obywatelskiego w Polsce, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/09/Ekspertyza-dotyczaca-budzetow-obywatelskich-dr-K.Bandarzewski-.pdf> [dostęp: 18.12.2014].

dardy, które powinny być zachowane podczas jego tworzenia²⁶. Sformułowano je w postaci następujących zaleceń:

- wybór inwestycji przygotowywanych do realizacji w ramach budżetu powinien dotyczyć poziomu maksymalnie bliskiego mieszkańcom (np. dzielnicy);
- proces przygotowania budżetu partycypacyjnego powinien być szczegółowo zaplanowany i rozpoczynać się z odpowiednim wyprzedzeniem, aby nie działać pod presją czasu;
- należy zadbać o reprezentatywną grupę lokalnej społeczności w procesie przygotowywania budżetu obywatelskiego;
- konieczne jest systematyczne monitorowanie reprezentatywności grup w ramach JST zaangażowanych w realizację budżetu obywatelskiego. Jeśli pojawi się nadreprezentacja jakiejś z grup bądź niedoreprezentowanie należy zadbać o jej przywrócenie;
- konieczne jest uwzględnienie części merytorycznej w ramach przygotowywania budżetu tak, aby dostarczyć osobom, które będą brały udział w podejmowaniu decyzji optymalnie dużo wiedzy na temat realiów finansowych JST;
- radni oraz urzędnicy powinni uczestniczyć od samego początku w procesie przygotowywania budżetu obywatelskiego rozpocząć od przygotowywania planu pracy;
- sukces projektu w dużej mierze zależy od zaangażowania radnych, dlatego ważne jest ich osobiste zaangażowanie jako moderatorów debaty w ramach dzielnic czy osiedli;
- każda decyzja dotycząca przygotowywania budżetu obywatelskiego zostaje upubliczniona razem z jej uzasadnieniem. W szczególności uzasadnienie jest konieczne, jeśli nastąpi zmiana wcześniej podjętych ustaleń. Przejrzystość decyzyjna jest podstawowym warunkiem zaufania i współpracy w ramach projektu;
- w przygotowywanych materiałach przeznaczonych dla mieszkańców należy zadbać o przystępny język i unikać sformułowań specjalistycznych, które mogą spowodować trudności w zrozumieniu problemu;

²⁶ A. Świrski, *Participatory Budgeting – a new method of budget planning and the involvement of citizens in budgeting in Poland* [w:] „Current trends in management”, (red.) A. Świrski, Wyd. UPH, Siedlce 2015, s. 2015, <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny> [dostęp: 19.12.2014].

- należy upublicznić skład zespołu, który zajmuje się przygotowaniem budżetu obywatelskiego, podział zadań oraz dane kontaktowe do tych osób, by zainteresowani mogli na bieżąco przekazywać swoje uwagi/sugestie na temat projektu;
- wszelkie spory bądź rozbieżności związane z ustaleniem realizowanych inwestycji/priorytetów powinny być upublicznione;
- należy od samego początku określić czas, jaki jest przewidziany na podjęcie decyzji oraz zasoby, jakie będą wykorzystane w celu przygotowania projektu budżetu;
- od samego początku pracy nad budżetem obywatelskim należy pracować nad ewaluacją projektu w celu dokonania podsumowania na zakończenie oraz wykorzystanie wniosku w kolejnych edycjach.

W roku 2017 prawie wszystkie miasta na prawach powiatu posiadały budżet obywatelski²⁷, jednak jego wprowadzenie zależało od dobrej woli władz samorządowych i chęci mieszkańców. Obecnie od 2019 r. budżet obywatelski jest obligatoryjny w miastach na prawach powiatu (zgodnie z *Ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, Dz.U 2018 poz. 130).

Aby budżet obywatelski okazał się skuteczny, a jego realizacja zakończyła się sukcesem, należy pamiętać o kilku ważnych kwestiach:²⁸

- zaangażowanie społeczności lokalnej – poświęcenie czasu, wymiana pomysłów, chęć współpracy są kluczowe dla sukcesu projektu;
- przywództwo – czyli podjęcie działań zarówno przez przedstawicieli JST, ale także radnych, których udział jako moderatorów oraz informatorów w procesie przygotowywania budżetu jest niezbędny;
- zaplanowanie działań przygotowawczych;
- komunikacja między wszystkimi podmiotami, które są zaangażowane w projekt. W związku z dużą ilością podmiotów, zróżnicowanym poziomem ich wiedzy oraz aspiracji jest to szczególnie istotny element, którego funkcjonowanie może mieć decydujące znaczenie dla osiągnięcia ostatecznego sukcesu;

²⁷ R. Radek, *Local governance na przykładzie budżetu obywatelskiego Miasta Katowice*, Atheaneum, UMCS, 58/2018, Lublin 2018, s. 139-157 <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/apsp/58/apsp5809.pdf> [dostęp. 22.08.2019].

²⁸ A. Świrska, *Participatory...*, op. cit., s. 206.

- powołanie zespołu, który będzie koordynował prace nad przygotowaniem budżetu obywatelskiego.

Wprowadzenie i realizacja budżetu obywatelskiego zostało podzielone na kilka etapów, które są pewnego rodzaju standardami podejmowanych działań, a ich charakter, intensywność oraz szczegółowy przebieg zależą od lokalnych warunków i możliwości. A. Bluj i E. Stokłuska formułują etapy, które przedstawiono na rysunku 2²⁹:



Źródło: A. Bluj, E. Stokłuska, *Budżet obywatelski (partycypacyjny) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.

Rysunek 2. Etapy realizacji budżetu obywatelskiego

Według Kębłowskiego najważniejszymi działaniami, które powinny być podjęte w celu skutecznego wprowadzenia budżetu partycypacyjnego są³⁰:

- 1) rozpoznanie środowiska, lokalnych zasobów, ustalenie, kto w określonym mieście, dzielnicy, osiedlu może być zainteresowany wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego;
- 2) mobilizacja mieszkańców i innych podmiotów oraz przekonanie ich o korzyściach ze współpracy;
- 3) powołanie zespołu koordynującego utworzenie i przeprowadzenie budżetu partycypacyjnego (w jego skład powinni wchodzić przed-

²⁹ A. Bluj, E. Stokłuska, *Budżet obywatelski (partycypacyjny) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015, s. 9.

³⁰ W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny: krótka instrukcja obsługi*, Wydawnictwo: Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 18-21.

stawiciele urzędu miasta, rady miasta, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, naukowcy, mieszkańcy);

- 4) wypracowanie precyzyjnej metodologii budżetu partycypacyjnego, stworzenie przestrzeni do dialogu w jego ramach; udział mieszkańców w tym procesie jest fundamentalny; na tym etapie zespół podejmuje decyzje w następujących kwestiach, na przykład:
 - a) podział terytorialny miasta w ramach budżetu obywatelskiego;
 - b) prawo do uczestniczenia w budżecie partycypacyjnym;
 - c) koordynacja budżetu partycypacyjnego;
 - d) priorytety inwestycyjne i selekcja propozycji inwestycyjnych;
 - e) zakres finansowy budżetu partycypacyjnego;
 - f) terminarz.
- 5) przeprowadzenie budżetu partycypacyjnego i jego monitoring;
- 6) ocena wad i zalet procesu, jego osiągnięć i porażek, która pozwala na zaproponowanie zmian w kolejnym roku.

Mimo różnic w podejściu do formułowania budżetu partycypacyjnego, powinien on bazować na doświadczeniach i tradycjach aktywizmu społecznego oraz wcześniejszych instrumentach partycypacyjnych (na przykład: konsultacjach społecznych). Optymalne wdrożenie budżetu partycypacyjnego wymaga odpowiednich warunków, w dojrzałym do tego kontekście politycznym i społecznym. Podkreślić należy, że budżet partycypacyjny powinien włączać mieszkańców do debaty, dialogu publicznego. Ważne jest też, aby wprowadzenie budżetu partycypacyjnego poprzedziła szeroka kampania informacyjna³¹.

Niestety budżet partycypacyjny nie jest narzędziem prostym do wykorzystania. Na podstawie doświadczeń międzynarodowych oraz kilku przykładów polskich miast można wskazać następujące bariery w realizacji projektu³²:

- konieczność zapewnienia powszechnego udziału społeczności lokalnej lub regionalnej – właściwa realizacja budżetu partycypacyjnego musi być oparta na uwzględnieniu głosu wszystkich grup społecznych zainteresowanych projektem. Nie można doprowadzić do wy-

³¹ P. Sadura, *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Wydawnictwo: Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2013, s. 9.

³² D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2014, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Budzet_obywatelski_w_Polsce_D_Kraszewski_K_Mojkowski.pdf [dostęp: 21.08.2019].

kluczenia jakiejś grupy społecznej bądź zdominowania debaty publicznej przez jedną lub kilka grup społecznych;

- realizacja budżetu partycypacyjnego wymaga zaangażowania lokalnych polityków, urzędników samorządowych oraz społeczności lokalnej/regionalnej. Różne perspektywy oceny, odmienny poziom wiedzy na temat możliwości finansowych JST wymagają umiejętności negocjacyjnego, a także dobrej woli po każdej ze stron;
- obawa polityków przed utratą wpływu na kształt budżetu – wynika ona z przekonania, że radni tracą monopol na podejmowanie decyzji na temat budżetu JST. Należy jednak pamiętać, że jednym z obowiązków radnego jest stałe utrzymywanie kontaktu ze społecznością lokalną/regionalną, którą reprezentuje. W związku z tym nie należy postrzegać roli radnego wyłącznie jako osoby podejmującej decyzję, ale także jako moderatora lokalnej debaty na temat priorytetów danej JST;
- konieczność przygotowania planu uchwalania budżetu JST z większym wyprzedzeniem niż robiono to w przypadku „tradycyjnego” budżetu. Konieczne jest zatem przygotowanie materiałów informacyjnych dla mieszkańców, przeprowadzenie konsultacji społecznych, a następnie wyborów, na których podstawie podejmowana jest decyzja odnośnie wydatków;
- rosnące oczekiwania społeczności lokalnej, które mogą być trudne do zrealizowania na poziomie władz lokalnych.

Budżet obywatelski w Siedlcach – analiza przypadku³³

Historia budżetu obywatelskiego w Polsce sięga, jak wcześniej wspomniano, roku 2011. W tym roku wprowadził go Sopot, w kolejnym Poznań (2012). W roku 2013 w Polsce łączna kwota budżetów obywatelskich, jakie zostały wyodrębnione w 2013 r. w 62 miastach, wyniosła ponad 150 milionów złotych (nie wliczając budżetu partycypacyjnego w Warszawie).

³³ Strona internetowa Urzędu Miasta Siedlce dot. Budżetu obywatelskiego: http://www.siedlce.pl/index.php?option=16&action=news_show&news_id=6875&menu_id=0 [dostęp: 20.08.2019].

Najwyższe budżety obywatelskie wyodrębniono w następujących miastach:

- 1) Łódź – 20 mln PLN;
- 2) Białystok – 10 mln PLN;
- 3) Poznań – 10 mln PLN;
- 4) Toruń – 6,4 mln PLN;
- 5) Zielona Góra – 6 mln PLN.

Siedlce po raz pierwszy wprowadziły budżet obywatelski w 2017 r. Został on zainicjowany w 2016 r. Uchwałą Rady Miasta Siedlce (XXVII/357/2016). Obecnie w 2019 roku jest realizowana III edycja budżetu partycypacyjnego (uchwała VI/56/2019 z dn. 27.02.2019), a zwycięskie projekty będą wykonywane w ramach budżetu w roku 2020. Kwota przeznaczona na realizację projektów wynosi 2 645 534,56 zł, jednak jeden projekt nie może przekroczyć wartości 200 000 zł. W dokumentach urzędowych przedstawiono harmonogram i etapy realizacji budżetu obywatelskiego. Nie są one identyczne, jak te wcześniej wskazane, jednak należy mieć na uwadze, że procedura realizacji budżetu obywatelskiego nie jest oznaczona przepisami prawa, zatem samorządy posiadają pewnego rodzaju swobodę w formułowaniu i realizacji poszczególnych etapów budżetu obywatelskiego. W Siedlcach procedurę budżetu obywatelskiego sformułowano w siedmiu punktach/etapach:

1. Akcja edukacyjno-informacyjna, która trwa cały rok i jest prowadzona przez miasta we współpracy z Radą Miasta oraz organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami;
2. Zgłaszanie przez mieszkańców propozycji projektów. Ten etap trwa od 1 do 30 kwietnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Każdy mieszkaniec ma prawo złożyć propozycję projektu, z tym, że aby projekt został przyjęty, musi być poparty pisemnie przez minimum 40 osób. Formularze dostępne są w wersji elektronicznej na stronie internetowej budżetu obywatelskiego lub BIP oraz w wersji papierowej w biurze obsługi interesanta, a złożyć je można drogą elektroniczną, pocztową lub osobiście;
3. Weryfikacja i opiniowanie propozycji projektów przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. Każda złożona propozycja projektu jest sprawdzana pod względem kompletności formularza zgłoszeniowego i zgodności z obowiązującymi przepisami. Poddawana jest również analizie merytorycznej. Ocena merytoryczna obejmuje:

- a) sprawdzenie, czy projekt należy do zakresu zadań własnych gminy lub powiatu;
- b) sprawdzenie, czy projekt jest zgodny z prawem;
- c) sprawdzenie, czy projekt jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku terenu, dla którego nie jest uchwalany plan, ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta;
- d) weryfikację kosztów realizacji i sprawdzenie, czy koszt nie przekracza kwoty 200.000 zł;
- e) sprawdzenie, czy jest możliwy do realizacji w trakcie jednego roku budżetowego;
- f) sprawdzenie, czy jest technicznie wykonalny, a w szczególności czy nie koliduje z istniejącą infrastrukturą.

Zespół opiniujący w ciągu 31 dni od zakończenia składania propozycji projektów sporządza informację o wynikach kontroli i analizie merytorycznej, którą udostępnia opinii publicznej na stronie www Urzędu Miasta. W tym czasie organizowane są spotkania z mieszkańcami, podczas których poddawana jest ta informacja pod dyskusję. Jeśli wniosek został odrzucony w wyniku weryfikacji, wnioskodawca ma 3 dni na złożenie protestu oraz uzasadnienia. Adresuje się je do Prezydenta Miasta, a jego decyzja jest ostateczna i skutkuje zakończeniem procedowania.

- 4. Dyskusja na temat złożonych propozycji projektów w celu uzgodnienia listy projektów pod głosowanie (spotkania z mieszkańcami). Ten etap służy prowadzeniu dialogu i dyskusji na temat propozycji projektów, które zostaną poddane głosowaniu. Informacja o spotkaniach zamieszczana jest na stronie internetowej Urzędu Miasta oraz w formie zaproszeń do autorów projektów;
- 5. Głosowanie mieszkańców na projekty, które spełniają wymogi formalne i zostały ocenione jako możliwe do realizacji. Głosowanie trwa 15 dni i odbywa się do 10 września poprzedzającego rok realizacji budżetu. Szczegółowa informacja o terminach podawana jest na stronie internetowej Urzędu Miasta. Mieszkańcy mogą głosować elektronicznie lub za pomocą formularzy papierowych. Każdy mieszkaniec ma do dyspozycji 10 punktów, które może w dowolny sposób rozdysponować (od 1 do 10) poszczególnym projektom. Do realizacji są przeznaczane projekty, które w wyniku głosowania uzyskały naj-

większą liczbę punktów, aż do wyczerpania przewidzianej na cele budżetu obywatelskiego puli środków finansowych. W przypadku, gdy nie wystarcza środków na realizację kolejnego projektu na liście, za rekomendowany uznaje się kolejny, który jest do zrealizowania w kwocie, jaka pozostała do dyspozycji. Z kolei, gdy kilka projektów uzyskało tyle samo głosów, a kwota nie jest wystarczająca do realizacji wszystkich – wybiera się ten z większą kwotą.

6. Ogłoszenie wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w następnym roku budżetowym podaje się do publicznej wiadomości na stronie internetowej Urzędu Miasta nie później niż 25 września roku poprzedzającego rok realizacji budżetu obywatelskiego;
7. Ewaluacja i monitoring.

Projekty, które przeszły pozytywnie weryfikację i na które mieszkańcy mogą oddać swoje głosy w 2019 roku to:

1. Wykonanie brakującej części chodnika przy ul. Sobieskiego pomiędzy ulicą Rynkową a ulicą Jagiełły;
2. Ogród marzeń;
3. Ulica Piaskowa od Ronda Pamięci Ofiar Katastrofy Smoleńskiej – dojazd na ROD Złote Piaski – I etap;
4. Planetarium Niebo Prusa;
5. Rozpoczęcie renowacji Parku Miejskiego „Aleksandria”. Etap I – wymiana i rozbudowa oświetlenia;
6. Budowa parkingów przy ulicy Żeglarskiej;
7. Budowa chodników u zbiegu ulic Romanówka i Unitów Podlaskich w Siedlcach;
8. Budowa chodnika na ulicy Rakowieckiej;
9. Budowa oświetlenia solarnego na grobli siedleckiego zalewu;
10. Sygnalizacja świetlna na żądanie przy przejściu dla pieszych ul. Kurpiowska 7 w Siedlcach;
11. Dokończenie budowy ścieżki rowerowej nad siedleckim zalewem;
12. Budowa chodnika dla pieszych ulica Okrężna.

W związku z faktem, iż budżet obywatelski jest częścią budżetu gminy, kwestie z nim związane znalazły się we właściwości nadzoru finan-

sowego, jakim są regionalne izby obrachunkowe³⁴ RIO, analizując budżet, opiniują również część poświęconą budżetowi obywatelskiemu.

W większości miast w Polsce udział budżetu partycypacyjnego w stosunku do wykonanego budżetu za dany rok nie przekraczał 1%. W Siedlcach przyjęto, że wartość budżetu obywatelskiego wyniesie 0,5% wydatków miasta zawartych w ostatnim sprawozdaniu budżetowym. Warto zauważyć, że decyzja o przeznaczeniu na budżet partycypacyjny większej kwoty z jednej strony może stanowić wyraz zaufania do mieszkańców, z drugiej – wymaga, aby był on szczególnie dobrze zaplanowany, a mieszkańcy należycie poinformowani. Cały proces powinien być transparentny i obliczony na wiele lat z możliwością korygowania przyjętych założeń³⁵.

Bibliografia

- Bluj A., Stokłuska E., *Budżet obywatelski (partycypacyjny) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.
- <http://sjp.pwn.pl/sjp/partycypowac;2570796.html> [dostęp: 28.12.2014].
- Każmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] *Partycypacja publiczna – o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Wydawnictwo: Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.
- Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2014. http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Budzet_obywatelski_w_Polsce_D._Kraszewski_K._Mojkowski.pdf [dostęp: 21.08.2019]
- Lewenstein B., Schindler I., Skrzypiec R. (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

³⁴ W poprzednim stanie prawnym podlegały one nadzorowi ogólnemu, sprawowanemu przez wojewodów.

³⁵ Strona internetowa dotycząca budżetu obywatelskiego w Polsce http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Budzet_obywatelski_w_Polsce_D._Kraszewski_K._Mojkowski.pdf [dostęp: 1.04.2015].

- Pytlik B., *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, [http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik_szpp/Documents/1\(13\)%202017/SzPP%201_2017_06_Pytlik.pdf](http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik_szpp/Documents/1(13)%202017/SzPP%201_2017_06_Pytlik.pdf) [dostęp: 20.08.2019].
- Radek R., *Local governance na przykładzie budżetu obywatelskiego Miasta Katowice*, Atheaneum, UMCS, 58/2018, Lublin 2018. <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/apsp/58/apsp5809.pdf> [dostęp: 22.08.2019].
- Sadura P., *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Wydawnictwo: Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2013.
- Serzysko E., *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015. <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/06/broszura-budzety-partycypacyjne-wydanie2.pdf> [dostęp: 24.08.2019].
- Strona internetowa dotycząca budżetu obywatelskiego w Polsce <http://prawo-old.prawo.uni.wroc.pl/pliki/11455> [dostęp: 16.12.2014].
- Strona internetowa dotycząca budżetu obywatelskiego, <http://www.maszglas.pl/wp-content/uploads/2013/09/Ekspertyza-dotyczaca-budzetow-obywatelskich-dr-K.Bandarzewski-.pdf> [dostęp: 18.12.2014].
- Strona internetowa o budżecie obywatelskim w Wielkiej Brytanii, https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2014/04/PB-Values-document-two-colour_lowres-website-version.pdf [dostęp: 23.08.2019].
- Strona internetowa Urzędu Miasta Siedlce dot. Budżetu obywatelskiego http://www.siedlce.pl/index.php?option=16&action=news_show&news_id=6875&menu_id=0 [dostęp: 20.08.2019].
- Strona Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl/aktualnosci/modele-budzetowania-partycypacyjnego> [dostęp: 17.12.2014].
- Strona Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny> [dostęp: 18.12.2014].
- Świrski A., *Participatory Budgeting – a new method of budget planning and the involvement of citizens in budgeting in Poland* [w:] A. Świrski (red.), *Current trends in management*, Wyd. UPH, Siedlce 2015.
- Wakuła M., *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej, Seria: Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 82(9).
- Weber M., *Budżet obywatelski czeka na prawo*, <http://prawo.rp.pl/artukul/1113252.html> [dostęp: 17.12.2014].
- Wygnański J.J., Długosz D., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

Ilona Radziwon-Kamińska

Uniwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa

ORCID: 0000-0003-2652-9781

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w miastach

Implementation of the principle of sustainable development in cities

Streszczenie

Rozwój i ochrona środowiska to nieodłączne elementy wielu dziedzin życia, analizowane z punktu widzenia różnych dyscyplin naukowych. W kontekście rozwoju miast szczególne znaczenie ma zasada zrównoważonego rozwoju. W rozdziale wyjaśniono pojęcie zrównoważonego rozwoju i ekorozwoju. Ponadto omówiono zadania miast w zakresie ochrony środowiska wynikające z obowiązujących przepisów prawnych. Zwrócono również uwagę na instrument sprzyjający zrównoważonemu rozwojowi, taki jak miejski plan adaptacyjny oraz koncepcję smart city. Zastosowano metodę dogmatycznoprawną. Analizie poddano aktualne stanowisko doktryny, orzecznictwa. Praca została wzbogacona o praktyczne przykłady z elementami case study. Rozważania podjęte w tym opracowaniu naukowym potwierdzają przyjętą hipotezę, że możliwy jest jednoczesny rozwój miast w myśl zasady zrównoważonego rozwoju przy zachowaniu równowagi przyrodniczej.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, ekorozwój, koncepcja smart city, miejski plan adaptacyjny

Summary

Development and environmental protection are inseparable elements of many areas of life, analyzed from the point of view of various scientific disciplines. In the context of urban development is particularly important principle of sustainable development. The chapter explains the concept of sustainable development and eco-development. In addition, the tasks of cities in the field of environmental protection resulting from the applicable legal provisions are discussed. Attention was also paid to an instrument conducive to sustainable development such as the urban adaptation plan and the smart city concept. The dogmatic method was applied. The current position of doctrine and case law was analyzed. The article has been enriched with practical examples with case study elements. The considerations undertaken in this study confirm the accepted hypothesis that it is possible to develop cities simultaneously in accordance with the principle of sustainable development while maintaining the natural balance.

Keywords: sustainable development, ecodevelopment, the concept of smart city, urban adaptation plan

Wstęp

Współcześnie w wielu sferach życia duży nacisk kładzie się na szeroko rozumianą ochronę środowiska. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem jest jednoczesny wieloaspektowy rozwój w zgodzie z przyrodą i środowiskiem. Możliwe jest to dzięki zastosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju. Realizacja założeń wynikających z tej zasady przyczynia się do zachowania naturalnych siedlisk czy też gatunków roślin i zwierząt cennych przyrodniczo zarówno dla współczesnych, jak i przyszłych pokoleń. Rozważania podjęte w niniejszym rozdziale oscylują wokół problematyki rozwoju miast polskich w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Celem rozdziału jest próba usystematyzowania instrumentów oraz instytucji prawnych sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi w miastach. W opracowaniu tym przedstawiono przykładowe działania podejmowane przez samorządy w kontekście jednoczesnego rozwoju miast oraz zachowania równowagi przyrodniczej. Podjęta została próba odpowiedzi na pytanie, czy podejmowane przez organy administracji działania wynikające z realizacji zadań związanych z rozwojem miasta przyczyniają się do zachowania równowagi przyrodniczej. Zastosowano metodę dogmatycznoprawną. Analizie poddano aktualne stanowisko doktryny, orzecznictwa. Rozdział został wzbogacony o praktyczne przykłady z elementami *case study*.

Zasada zrównoważonego rozwoju i ekorozwój w świetle obowiązujących przepisów prawa polskiego

Zasada zrównoważonego rozwoju została wyrażona w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Z przepisu tego wynika, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak podkreśla M. Florczak-Wątor, użyte przez ustrojodawcę w tym przepisie pojęcie „zrównoważonego rozwoju”, które wcześniej funkcjonowało w dokumentach prawa międzynarodowego, oznacza wymóg, by ingerencja w środowisko następowała w sposób jak najmniej szkodliwy dla jego zasobów, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji przewyższały poten-

cialne szkody¹. W doktrynie twierdzi się, że zasada zrównoważonego rozwoju jest samodzielną zasadą ustrojową². Inne stanowisko reprezentuje R. Paczusi, którego zdaniem zasada zrównoważonego rozwoju jest jednocześnie podstawową regułą prawną oraz pierwszą zasadą polityki państwa³.

Definicję legalną zrównoważonego rozwoju ustawodawca zawarł w *Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*⁴. W myśl artykułu 3 pkt 50 zrównoważony rozwój oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Jak podkreśla WSA w Warszawie, w polskim systemie prawnym nie ustanowiono zasady prymatu ochrony środowiska nad innymi względami. Ramy uwzględniania kwestii ochrony środowiska wyznacza zasada zrównoważonego rozwoju⁵. Każda inwestycja, przykładowo budowa nowej drogi, negatywnie wpływa na środowisko oraz będzie budziła sprzeciw określonej grupy mieszkańców. Wobec tego rola organów powołanych do ochrony środowiska naturalnego sprowadza się do wypośrodkowania zysków i strat z nowej inwestycji⁶. Jak podkreśla B. Rakoczy, zasada zrównoważonego rozwoju nie jest zasadą procesową, lecz odgrywa istotną rolę w procesie stosowania prawa, zwłaszcza prawa ochrony środowiska. Zdaniem autora zasada ta wykracza poza obszar materii normatywnej definiowany jako prawo ochrony środowiska⁷. Zasadę zrównoważonego roz-

¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, tom I (art. 1-86), Legalis, Warszawa 2016.

² Cyt. za R. Paczusi, *Zrównoważony rozwój*, s. 39; M. Bar, J. Jendrońska, *Prawo ochrony środowiska*, s. 526; M. Florczak-Wątor, *op. cit.*

³ R. Paczusi, *Zrównoważony rozwój w prawie i polityce ochrony środowiska UE oraz jako zadanie państwa polskiego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Zeszyty Naukowe WSHE”, t. VI, Ochrona Środowiska, Włocławek 2000, s. 32.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 799, dalej jako: „p.o.ś.”

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010, IV SA/Wa 876/09, Legalis nr 619365.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2013 r., IV SA/Wa 2734/12, Legalis nr 781890.

⁷ B. Rakoczy, *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, Białystok, s. 43.

woju zalicza się do priorytetowych wartości w nowoczesnej polityce ochrony środowiska⁸.

Istota zrównoważonego rozwoju wiąże się ze znalezieniem optymalnych rozwiązań często wykluczających się o charakterze gospodarczym, ekologicznym, społecznym. Dąży do wypracowania harmonijnej relacji między człowiekiem a przyrodą⁹.

Zdaniem A. Piskorz-Ryń oraz J. Wyporskiej-Frankiewicz administracja publiczna dysponuje instrumentami prawnymi, które pozwalają zagwarantować zrównoważony rozwój w wielu aspektach życia. Potencjał zasady tej można wykorzystywać na gruncie prawa administracyjnego. Zdaniem tych autorek, zasadzie tej przypisuje się charakter porządkujący. Co więcej wartości, jakie niesie idea zrównoważonego rozwoju, powinny być realizowane w całym systemie prawa¹⁰.

W doktrynie podkreśla się interdyscyplinarny charakter zrównoważonego rozwoju. Zasada ta znajduje się w kręgu zainteresowań filozofów, socjologów, psychologów, polityków, inżynierów, prawników oraz urbanistów¹¹.

Pojęcie ekorozwoju

W żadnym z powszechnie obowiązujących aktów prawnych nie występuje definicja legalna ekorozwoju, tym bardziej brak jest regulacji prawnych *stricte* odnoszących się do tej materii. Zauważyć należy, iż pojęcie *ekorozwój* składa się z dwóch elementów – „eko” oraz „rozwój”. Eko w potocznym języku odnosi się do słowa ekologia, ekologiczny. Z kolei ekologia to działania propagujące ochronę środowiska¹². Natomiast rozwój to proces

⁸ P. Jać, K. Zapolska, *Wspomaganie zarządzania zrównoważonym rozwojem polskich metropolii przy wykorzystaniu narzędzi „miasta inteligentnego”*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 18, Białystok 2013, s. 243.

⁹ P. Jać, K. Zapolska, *Wspomaganie zarządzania...*, op. cit., s. 243.

¹⁰ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju z perspektywy nauki prawa administracyjnego. Zagadnienia wybrane* [w:] O. Kotowska-Wójcik, M. Luty-Michalak (red.), *Spółeczna odpowiedzialność jako podstawa osiągania zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2016, s. 79-80.

¹¹ A.M. Graczyk, *Gospodarowanie odnawialnymi źródłami energii w ekonomii rozwoju zrównoważonego. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 32.

¹² Hasło: *ekologia* [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ekologia.html> [dostęp: 09.05.2019].

zmian, przechodzenia od form złożonych do form doskonałych¹³. Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego* PWN ekorozwój oznacza rozwój gospodarczy i społeczny uwzględniający zasady ekologii¹⁴.

Jak podkreśla Z. Sadowski, pojęcie ekorozwoju rodziło się z rozpoznania narastających ekologicznych kosztów rozwoju, których wzrost w skali światowej zagraża warunkom życia następnych pokoleń. Ekorozwój oznacza zrównoważony typ rozwoju, w którym zagrożenia te ulegają eliminacji, dzięki świadomemu nakierowaniu działań gospodarczych ludzi na ochronę środowiska¹⁵.

Zadania miast w zakresie ochrony środowiska wynikające z obowiązujących przepisów prawnych

Zakres działań i zadań gminy określa *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*¹⁶. Ustawodawca w art. 7 u.s.g. zawarł otwarty katalog zadań własnych, jakie realizuje gmina w celu zaspokojenia potrzeb zbiorowych wspólnoty gminnej. W pierwszym punkcie katalogu oprócz spraw z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej, zawarto również sprawy dotyczące ochrony środowiska i przyrody. Stwierdzić należy, iż zadania gminy podejmowane w zakresie ochrony środowiska i ochrony przyrody są szczególnie istotne spośród wszystkich zadań, dlatego też ustawodawca wymienił je na początku katalogu. *Ustawa o samorządzie gminnym* nie precyzuje, jakie zadania mieszczą się w sferze ochrony środowiska i ochrony przyrody. Zatem należy przyjąć, że chodzi tu o wszelkie zadania określone w ustawach szczegółowych. Mowa tu o następujących aktach prawnych:

- *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*¹⁷;
- *Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*¹⁸;
- *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*¹⁹;

¹³ Hasło: *rozwój* [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/rozw%C3%B3j.html> [dostęp: 09.05.2019].

¹⁴ Hasło: *ekorozwój* [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ekorozw%C3%B3j.html> [dostęp: 09.05.2019].

¹⁵ Z. Sadowski, *Ekorozwój a wzrost gospodarczy* [w:] B. Poskrobko (red.), *Sterowanie ekorozwojem. Teoretyczne aspekty ekorozwoju Tom I*, Białystok 1998, s. 13.

¹⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 506.

¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 799, t.j., dalej jako: „p.o.s.”.

¹⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2268, dalej jako: „p.w.”.

¹⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1614, dalej jako: „u.o.p.”.

- *Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*²⁰;
- *Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*²¹;
- *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie; udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*²².

Tematyka zadań miast w zakresie ochrony środowiska jest niezwykle obszerna. Dlatego też problematyka ta została w niniejszym rozdziale zawężona do wymienienia przykładowych zadań wynikających z wyżej przytoczonych aktów prawnych. Do przykładowych zadań miast z zakresu ochrony środowiska należą:

- 1) realizacja założeń polityki ochrony środowiska poprzez gminne programy ochrony środowiska (art. 14-17 p.o.ś.);
- 2) wypełnianie obowiązków i zadań wynikających z Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (art. 88 p.w.);
- 3) wydawanie decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dotyczących przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom związanym ze stanem wody na gruncie (art. 234 ust. 3 p.w.);
- 4) udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie;
- 5) przeprowadzanie postępowań w przedmiocie ocen oddziaływania na środowisko (ocena oddziaływania na środowisko, ocena oddziaływania na obszar Natura 2000, ocena transgraniczna);
- 6) wydawanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta decyzji dotyczących podjęcia przez osobę fizyczną działań zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego (art. 363 p.o.ś.);
- 7) ustanawianie w drodze uchwały pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego oraz znoszenie ustanowionej formy ochrony przyrody (art. 44 u.o.p.);
- 8) odbieranie odpadów komunalnych (art. 6 c u.c.p.);

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1454, dalej jako: „u.c.p.”

²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1152.

²² Dz.U. z 2019 r. poz. 630.

- 9) wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie: opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (art. 7 ust. 1 u.c.p.).

Koncepcja zrównoważonego rozwoju miast a koncepcja *smart cities*

Brak jest jednoznacznej definicji wskazującej istotę zrównoważonego rozwoju miast. Tym bardziej w żadnym z obowiązujących aktów prawnych nie została zawarta definicja legalna owego pojęcia. W doktrynie zasada zrównoważonego rozwoju w kontekście miast utożsamiana jest z szeroko rozumianym ładem przestrzennym oraz ładem planistycznym. Jak twierdzi A. Drapella-Hermansdorfer miasto tworzy pewną strukturę, w której sfera społeczna, gospodarcza, kulturowa oraz przyrodnicza współistnieją i są od siebie zależne. W związku z tym zastosowanie założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju w mieście ma szczególne znaczenie²³. W polskim systemie prawnym nie funkcjonuje akt prawny regulujący problematykę zrównoważonego rozwoju miast. Jak podkreśla P. Jać oraz K. Zapolska, w systemie prawa europejskiego w odniesieniu do zasady zrównoważonego rozwoju miast szczególną rolę odgrywa Karta Lipska. Z dokumentu tego wynika konieczność zintegrowanego podejścia do rozwoju miast oraz opracowanie strategii i działań dla kryzysowych obszarów miast. Wszelkie podejmowane w tym zakresie działania powinny być ukierunkowane na podnoszenie jakości środowiska²⁴.

W związku z dynamicznym rozwojem współczesnych miast (urbanizacja, eksurbanizacja) oraz wzrastającą świadomością mieszkańców, organy administracji przybierają rolę stróża, a nawet regulatora stosunków społeczno-gospodarczych. Zdaniem P. Jacia oraz K. Zapolskiej największym wyzwaniem dla obecnych miast i działających w nich organów władz publicznych jest dostosowanie infrastruktury do potrzeb mieszkańców danej społeczności, walka z niedoborem zasobów, ograniczenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego, realizacja założeń polityki klima-

²³ A. Drapella-Hermansdorfer, *Wrocławskie Zielone wyspy – projekt zarządzenia zasobami środowiska miejskiego*, Wrocław 2003, s. 49.

²⁴ P. Jać, K. Zapolska, *Wspomaganie zarządzania...*, op. cit., s. 244 oraz *Leipzig Charter on Sustainable European Cities – Karta Lipska w sprawie zrównoważonych miast europejskich*, przyjęta przez Ministrów Państw Członkowskich UE w maju 2007 r. w Lipsku.

tycznej, wzmożona produkcja odpadów i ich utylizacja, wzrost zużycia energii, wysoki poziom hałasu, nadmierne zużycie wody, niska jakość powietrza. Dlatego też zdaniem wspomnianych autorów pożądanym rozwiązaniem jest koncepcja miasta inteligentnego, czyli *smart city*²⁵. Oznacza ona, strukturę inteligentną, szybko reagującą na zmiany i potrzeby lokalne, dostosowującą się²⁶. Koncepcja *smart city* zakłada tworzenie miasta zrównoważonego, co przedkłada się na wykreowanie przestrzeni przyjaznej mieszkańcom i prowadzi do efektywnego wykorzystywania posiadanych zasobów. W kontekście zasady zrównoważonego rozwoju dotyczy to m.in. współpracy władz lokalnych i mieszkańców w zakresie problematyki związanej z energią, bezpieczeństwem publicznym, transportem oraz ochroną środowiska²⁷. Zdaniem M. Wdowiarz-Bliskiej, by mówić o skutecznej realizacji idei *smart city* należy podjąć zintegrowane działania zmierzające do wykorzystywania nowych technologii, zwiększenia udziału obywateli oraz stworzenia procedur zarządzania miastem²⁸. Jak podkreśla M. Wdowiarz-Bliska współczesne *smart cities* powinny być budowane m.in. w oparciu o:

- zasadę zrównoważonego rozwoju;
- zapewnienie terenów zielonych;
- atrakcyjność środowiska miejskiego;
- inteligentną niskoenergetyczną zabudowę;
- rozwój zintegrowanych i ekologicznych form transportu miejskiego;
- nowoczesne systemy infrastruktury miejskie zajmujące się gospodarowaniem energią, zarządzaniem zasobami naturalnymi i odpadami;
- sektor zaawansowanych technologii i innowacyjny biznes;
- sieci inteligentne zbierające, analizujące i przetwarzające dane oraz samoczynnie reagujące na zmiany i rozwiązujące problemy funkcjonowania miasta dla podniesienia komfortu mieszkańców.

Zastosowanie założeń *smart cities* prowadzi do rozwoju miasta przyszłości opartego na zrównoważonym rozwoju, przyjaznego dla człowieka i środowiska, a jednocześnie kluczowego ośrodka kreatywnych my-

²⁵ P. Jać, K. Zapolska, *Wspomaganie zarządzania...* op. cit., s. 244-245.

²⁶ T. Parteka, *Inteligentny rozwój miast. Fantom czy trwały paradygmat?* [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków 2012, s. 178.

²⁷ P. Jać, K. Zapolska, *Wspomaganie zarządzania...*, op. cit., s. 239-240.

²⁸ M. Wdowiarz-Bliska, *Od miasta naukowego do smart city*, „Czasopismo Techniczne Architektura” 2012, z. 1, s. 307, <https://suw.biblos.pk.edu.pl/downloadResource&mId=449992> [dostęp: 10.05.2019].

śli i technologii²⁹. *Smart city* to miasto, które dysponuje kapitałem ludzkim, społecznym, tradycyjną i nowoczesną infrastrukturą. Ich rozwój jest zrównoważony, zaś dzięki odpowiedniemu systemowi rządzenia poprawia się jakość życia społeczności lokalnej. Koncepcja miasta inteligentnego jest głównie rozpatrywana z punktu widzenia oszczędności w gospodarce energetycznej³⁰.

W Polsce koncepcja *smart city* zyskuje na popularności. Aczkolwiek trudno wskazać miasto, które jest w jak największym stopniu skupione na realizacji założeń miasta inteligentnego. W skali europejskiej mianem *smart city* określa się Wiedeń. Przykładem innowacyjnych rozwiązań wprowadzonych w tym mieście są termiczne tunele nowych odcinków metra, które są pokryte materiałami gromadzącymi energię, rozprowadzaną następnie specjalnymi instalacjami do budynków znajdujących się w sąsiedztwie. Drugim najczęściej wspominanym miastem *smart* jest Amsterdam. Funkcjonują tam na dużą skalę punkty poboru energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii. Promuje się również systemy wypożyczania małych samochodów elektrycznych oraz punktów ich ładowania, co ma przyczynić się do zmniejszenia liczby samochodów w ruchu ulicznym oraz poprawy jakości powietrza³¹. Amsterdam, z uwagi na ruch rowerowy, uważany jest za najbardziej ekologiczne miasto europejskie.

Ekorozwój na przykładzie polskich miast

Współczesne polskie miasta, realizując zadania publiczne, starają się jednocześnie dbać o środowisko w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. W tej części rozdziału zostaną przedstawione przykładowe działania związane z ekorozwojem podejmowane przez władze polskich miast.

Ekologiczny transport publiczny

W wielu polskich miastach autobusy komunikacji miejskiej z silnikiem spalinowym są zastępowane pojazdami niskopodłogowymi o napędzie hybrydowym, tj. spalinowo-elektrycznym. Korzyści, jakie przynoszą te zmiany, są ogromne. Otóż jeden autobus hybrydowy zużywa ok. 30-40% mniej paliwa i emituje ok. 40-50% mniej spalin w porównaniu do autobusów

²⁹ M. Wdowiarz-Bliska, *Od miasta naukowego...*, op. cit., s. 309.

³⁰ D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, M. Turała, *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 721, „Studia Informatica”, nr 29, s. 100, 103.

³¹ K. Mazur-Belzyt, *Małe miasta w dobie zrównoważonego rozwoju*, Gliwice 2018, s. 62-63.

z silnikiem diesla³². Inne rozwiązanie dotyczące proekologicznych działań w zakresie transportu publicznego to zastępowanie autobusów trolejbusami lub tramwajami. Jako zalety tego rozwiązania podaje się również ograniczenie emisji spalin. Niemniej jednak, nie w każdym mieście realizacja tego pomysłu jest możliwa. Niekiedy przebudowa infrastruktury niezbędnej do uruchomienia kilku linii tramwajowych lub trolejbusów jest bardziej kosztowna niż zakup autobusów hybrydowych.

Stosowanie polityki klimatycznej w miastach

Z uwagi na ciągłe zmiany klimatu i pojawianie się ekstremalnych zjawisk pogodowych (np. wzrastająca temperatura powietrza, powodzie, podtopienia, susze), organy poszczególnych szczebli administracji publicznej zaczęły zastanawiać się, jak przeciwdziałać temu zjawisku. Jak podkreśla się w raporcie Ministra Środowiska, wyniki badań naukowych jednoznacznie wskazują, że zjawiska powodowane przez zmiany klimatu stanowią zagrożenie dla społecznego i gospodarczego rozwoju wielu krajów na świecie, w tym także dla Polski. Wysiłki na rzecz dostosowania się do skutków zmian klimatu powinny być zatem podejmowane jednocześnie z realizowanymi przez Polskę działaniami ograniczającymi emisję gazów cieplarnianych³³. W związku z tym podjęto prace nad stworzeniem dokumentu: „Strategiczny Plan Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030” (SPA 2020). Celem SPA 2020 jest zapewnienie zrównoważonego rozwój oraz efektywnego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w warunkach zmieniającego się klimatu poprzez działania legislacyjne, organizacyjne, informacyjne czy naukowe. To pierwszy tego typu dokument w Polsce, który bezpośrednio dedykowany jest kwestii adaptacji do zachodzących zmian klimatu. W dokumencie wskazano priorytetowe kierunki działań adaptacyjnych, które należy podjąć do 2020 roku w najbardziej wrażliwych na zmiany klimatu obszarach, takich jak: gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo, różnorodność biologiczna, zdrowie, energetyka, budownictwo i gospodarka przestrzenna, obszary zurbanizowane, transport, obszary

³² Artykuł: *Volvo Polska dostarczy 5 autobusów hybrydowych do Koszalina* [w:] *Serwis informacyjny Money.pl*, <https://www.money.pl/giela/volvo-polska-dostarczy-5-autobusow-hybrydowych-do-koszalina-6356452900092033a.html> [dostęp: 13.05.2019].

³³ Hasło: *Strategiczny plan adaptacji 2020* [w:] *Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Środowiska*, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Strategiczny_plan_adaptacji_2020.pdf [dostęp: 13.05.2019].

górskie i strefy wybrzeża³⁴. W odniesieniu do SPA 2020 w miastach tworzone są tzw. miejskie plany adaptacyjne (MPA). W chwili obecnej opracowywane są plany dla 44 największych miast polskich. Koordynatorzy projektu podkreślają, że miasta są obszarem szczególnie wrażliwym, w którym koncentrują się najpilniejsze współcześnie wyzwania, począwszy od niedoboru wody i złej jakości powietrza, do zakłóceń gospodarczych i braku stabilności społecznej. Obecnie ludność polskich miast ocenia się na około 23,3 mln osób, co stanowi ponad 60% populacji kraju – skala problemu jest więc olbrzymia. Projekt stanowi pierwszy krok na drodze do adaptacji terenów miejskich do zmian klimatu, przykład dla innych obszarów i punkt odniesienia dla dalszych prac w zakresie adaptacji w Polsce. Wdrożenie MPA realnie zmieni codzienność mieszkańców miast. Zakłada się, że MPA spowoduje modernizację systemów ochrony przeciwpowodziowej, efektywne schematy gospodarowania zasobami wodnymi czy rozwój systemów informowania i ostrzegania przed zagrożeniami. Niezbędne są również estetyczne zmiany w infrastrukturze miejskiej i na terenach zielonych, obniżenie ryzyka termicznego, poprawa warunków mieszkaniowych i inwestycyjnych za sprawą planów zagospodarowania przestrzeni³⁵.

Ekologiczne przystanki autobusowe

Władze miasta Białegostoku postanowiły zbudować ekologiczne przystanki autobusowe. Działanie to wpisuje się w realizację opracowanego w 2019 r. *Planu adaptacji Miasta Białystok do zmian klimatu do roku 2030*. Zielone przystanki łagodzą skutki zmian klimatu poprzez obniżanie temperatury i ograniczanie zjawiska tak zwanej miejskiej wyspy ciepła, poprawę mikroklimatu, retencję wód opadowych. Prognozuje się, że rośliny posadzone wokół przystanku będą produkować w ciągu roku nawet 10 kilogramów tlenu i tym samym poprawią jakość powietrza oraz zmniejszą ilość pyłów i innych zanieczyszczeń³⁶. Podobne rozwiązania pojawiły się m.in. w Krakowie, Radomiu, Bydgoszczy i Gdańsku.

³⁴ Hasło: *Strategiczny plan adaptacji 2020* [w:] Oficjalna strona internetowa poświęcona Miejskim Planom Adaptacji, <http://44mpa.pl/spa-2020/> [dostęp: 13.05.2019].

³⁵ Hasło: *Miejskie Plany Adaptacji* [w:] Oficjalna strona internetowa poświęcona Miejskim Planom Adaptacji, <http://44mpa.pl/miejskie-plany-adaptacji/> [dostęp: 13.05.2019].

³⁶ Oficjalna strona internetowa Portalu samorządowego, <https://www.portalsa-morzadowy.pl/ochrona-srodowiska/w-bialymstoku-pojawia-sie-ekologiczne-przystanki-autobusowe,124411.html> [dostęp: 10.05.2019].

Komunikacja rowerowa

Ograniczenie emisji spalin oraz nadmiernego hałasu spowodowanego poruszaniem się samochodami w mieście przyczyniło się do powstania samoobsługowych wypożyczalni rowerów miejskich. Liderem na rynku polskim w tym zakresie jest firma Nextbike, która działa w Polsce od 2011 r. oraz w Finlandii od 2017 r. Nextbike Polska współpracuje z samorządami i partnerami biznesowymi, tworząc i rozbudowując największe i najpopularniejsze systemy rowerowe w Polsce. Do rowerów Nextbike w kilkudziesięciu miastach w Polsce dostęp ma już ponad 8 milionów osób³⁷. System rowerów miejskich występuje w 39 miastach, m.in. w Białymstoku (BiKeR), w Warszawie (Verturilo), w Chorzowie (Kajteroz), w Szczecinie (Bike_S), we Wrocławiu, w Legnicy, w Lublinie, w Zielonej Górze, w Łodzi, w Płocku, w Radomiu, w Gliwicach, w Zabrzu oraz w Poznaniu.

Wyłączenie ulic ścisłego centrum z ruchu samochodowego

Niewątpliwie problemem współczesnych miast jest wzmożony ruch samochodowy. Wzrost poziomu spalin oraz brak miejsc parkingowych to najczęściej wymieniane przesłanki wyłączenia centrum miasta z ruchu samochodowego. Jeśli nie jest możliwe zamknięcie ulic centrum dla ruchu pojazdów, postuluje się wyłączenie z ruchu chociaż niektórych fragmentów ulic. Działania takie niewątpliwie pozytywnie wpływają na poprawę jakości powietrza. Takie rozwiązanie zastosowano m.in. we Wrocławiu, gdzie wyłączono część ulic centrum na rzecz deptaku wokół rynku miejskiego. Co więcej, aby ograniczyć ruch samochodowy w centrum miast, wiele władz miejskich wprowadza wysokie opłaty parkingowe. Najpierw tworzona jest strefa parkowania, następnie dzielona jest na podstrefy i ustalana jest stawka pieniężna za określony czas parkowania. Niekiedy opłata za postój w centrum miasta jest dwa razy wyższa niż na innej podstrefie. Przykładowo w Białymstoku wyznaczone są dwie podstrefy: A (strefa centrum) i B (wokół centrum). Podstawowa opłata w strefie A wynosi 2,40 zł za postój do 1 godziny (1,20 zł za 30 minut). Natomiast w strefie B koszt to 1,20 zł za postój do 1 godziny (0,60 zł za 30 minut)³⁸.

³⁷ Oficjalna strona internetowa System rowerów miejskich Nextbike Polska, <https://nextbike.pl/> [dostęp: 10.05.2019].

³⁸ Oficjalna strona internetowa portalu informacyjnego Białystok.pl https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/komunikacja_miejska/parkowanie_w_miescie/strefa-platnego-parkowania-1.html [dostęp: 13.05.2019].

Zakończenie

W polskim systemie prawnym nie istnieje akt prawny szczegółowo regulujący problematykę zrównoważonego rozwoju miast. Analizując owo zagadnienie stwierdzić należy, iż mało prawdopodobnym jest, że taki akt prawny powstanie. Równocześnie warto zauważyć jednak, iż zagadnienie zrównoważonego rozwoju i ekorozwoju, z uwagi na interdyscyplinarny charakter, znajduje się w kręgu zainteresowania wielu badaczy z różnych dziedzin.

Zadania miast związane z ochroną środowiska należą do priorytetowych zadań własnych. Pozytywnie ocenić należy działania miast związane z ekorozwojem, czego potwierdzeniem są omówione w artykule przykłady. Organy administracji samorządowej, realizując zadania wynikające z obowiązujących przepisów prawnych, przyczyniają się do ochrony środowiska i zachowania równowagi przyrodniczej, mając na względzie założenia wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju. Sprzyjającym instrumentem prawnym w tym zakresie są miejskie plany adaptacyjne, których ideą jest ochrona przed skutkami zmian klimatu przejawiająca się w podejmowaniu różnego rodzaju inicjatyw związanych z rozwojem miasta. Innym instrumentem z zakresu zrównoważonego rozwoju miast w zgodzie ze środowiskiem jest koncepcja *smart city*. Choć teoria ta jest mało popularna w Polsce, wiele miast realizuje jej założenia.

Mając na uwadze rozważania podjęte w niniejszym rozdziale można stwierdzić, że możliwy jest jednoczesny rozwój miast w zgodzie z zasadami ochrony środowiska. Dlatego też potwierdza się hipoteza, że działania organów administracji samorządowej związane z rozwojem miast przyczyniają się do zachowania równowagi przyrodniczej.

Bibliografia

- Artykuł: *Volvo Polska dostarczy 5 autobusów hybrydowych do Koszalina* [w:] *Serwis informacyjny Money.pl*, <https://www.money.pl/gielda/volvo-polska-dostarczy-5-autobusow-hybrydowych-do-koszalina-6356452900092033a.html> [dostęp: 13.05.2019].
- Drapella-Hermansdorfer A., *Wrocławskie Zielone wyspy – projekt zarządzenia zasobami środowiska miejskiego*, Wrocław 2003.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, tom I (art. 1-86), Warszawa 2016.

- Graczyk A.M., *Gospodarowanie odnawialnymi źródłami energii w ekonomii rozwoju zrównoważonego. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Hasło: *ekologia* [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ekologia.html> [dostęp: 09.05.2019].
- Hasło: *ekorozwój* [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ekorozw%C3%B3j.html> [dostęp: 09.05.2019].
- Hasło: *Miejskie Plany Adaptacji* [w:] Oficjalna strona internetowa poświęcona Miejskim Planom Adaptacji, <http://44mpa.pl/miejskie-plany-adaptacji/> [dostęp: 13.05.2019].
- Hasło: *rozwój* [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/rozw%C3%B3j.html> [dostęp: 09.05.2019].
- Hasło: *Strategiczny plan adaptacji 2020* [w:] Oficjalna strona internetowa poświęcona Miejskim Planom Adaptacji, <http://44mpa.pl/spa-2020/> [dostęp: 13.05.2019].
- Hasło: *Strategiczny plan adaptacji 2020* [w:] Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Środowiska, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Strategiczny_plan_adaptacji_2020.pdf [dostęp: 13.05.2019].
- Jać P., Zapolska K., *Wspomaganie zarządzania zrównoważonym rozwojem polskich metropolii przy wykorzystaniu narzędzi „miasta inteligentnego”*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 18, Białystok.
- Mazur-Belzyt K., *Małe miasta w dobie zrównoważonego rozwoju*, Gliwice 2018.
- Oficjalna strona internetowa portalu informacyjnego Białystok.pl https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/komunikacja_miejska/parkowanie_w_miescie/strefa-platnego-parkowania-1.html [dostęp: 13.05.2019].
- Oficjalna strona internetowa Portalu samorządowego, <https://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-srodowiska/w-bialymstoku-pojawia-sie-ekologiczne-przystanki-autobusowe,124411.html> [dostęp: 10.05.2019].
- Oficjalna strona internetowa System rowerów miejskich Nextbike Polska, <https://nextbike.pl/> [dostęp: 10.05.2019].
- Paczuski R., *Zrównoważony rozwój w prawie i polityce ochrony środowiska UE oraz jako zadanie państwa polskiego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Zeszyty Naukowe WSHE”, 2000, t. VI, Ochrona Środowiska, Włocławek.
- Parteka T., *Inteligentny rozwój miast. Fantom czy trwały paradygmat?* [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków 2012.
- Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Zasada zrównoważonego rozwoju z perspektywy nauki prawa administracyjnego. Zagadnienia wybrane* [w:] O. Kotowska-Wójcik, M. Luty-Michalak (red.), *Spółeczna odpowiedzialność jako podstawa osiągnięcia zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2016.

- Rakoczy B., *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, Białystok.
- Sadowski Z., *Ekorozwój a wzrost gospodarczy* [w:] Poskrobko B. (red.), *Sterowanie ekorozwojem. Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, tom I, Białystok 1998.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Turała M., *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 721, „Studia Informatica” nr 29.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1454.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1614.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2268.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. z 2018 r. poz. 799, t.j. ze zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Dz.U. z 2019 r. poz. 630.
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Dz.U. z 2018 r. poz. 1152, t.j.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 2019 r. poz. 506.
- Wdowiarz-Bliska M., *Od miasta naukowego do smart city*, „Czasopismo Techniczne Architektura” 2012, z. 1, Kraków, <https://suw.biblos.pk.edu.pl/download Resource&mId=449992> [dostęp: 10.05.2019].
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2013 r.*, IV SA/Wa 2734/12, Legalis nr 781890.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010 r.*, IV SA/Wa 876/09, Legalis nr 619365.

Michał Krawczyk

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0003-3923-3576

Organizacja miejskiego transportu publicznego na przykładzie Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Siedlcach Sp. z o.o.

**Organization of municipal public transport on the example
of Municipal Transport Company in Siedlce Ltd.**

Streszczenie

Stosownie do ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym sprawy lokalnego transportu zbiorowego. W niniejszym artykule omówiono zadania jednostek samorządu terytorialnego jako organizatora transportu zbiorowego, problematykę zawierania przez te jednostki umów na świadczenie usług transportu zbiorowego, a także kwestię finansowania miejskiego transportu publicznego. W opracowaniu analiza stosownych regulacji normatywnych została zobrazowana na przykładzie organizacji transportu miejskiego w mieście Siedlce.

Słowa kluczowe: *Miasto Siedlce, transport publiczny, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Siedlcach sp. z o.o.*

Summary

According to the legal act on municipal self-government, the municipality's own tasks include satisfying the community's needs, including the issues of local public transport. This article discusses the tasks of local government units as the organizers of public transport. It presents the issue of concluding contracts by the authorities for the provision of public transport services, as well as the issue of financing public urban transport. In the study, the analysis of relevant normative regulations was illustrated by the organization of urban transport in the City of Siedlce.

Keywords: *city Siedlce, public transport, Municipal Transport Company in Siedlce Ltd.*

Stosownie do *Ustawy o samorządzie gminnym*¹, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym sprawy lokalnego transportu zbiorowego (art. 7). Zgodnie zaś z *Ustawą o gospodarce*

¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 506.

komunalnej (uogk)² gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1). Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego m.in. w formach samorządowego zakładu budżetowego albo spółek prawa handlowego (art. 2 uogk). Dokonując wyboru ewentualnej formy prowadzenia działalności w sferze świadczenia usług lokalnego transportu zbiorowego, gmina powinna się kierować względami ekonomicznymi oraz efektywnym sposobem świadczenia tych usług³.

Jak słusznie zauważają Marian i Marta Masternak, zakwalifikowanie zadań z zakresu zbiorowego transportu publicznego do zadań publicznych rodzi szereg różnych konsekwencji, a w szczególności tą, że odpowiedzialność za prawidłową realizację tych zadań ponoszą organy administracji publicznej, odgrywające rolę organizatorów zbiorowego transportu publicznego. Na tych organach ciąży obowiązek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania zbiorowego transportu publicznego, niezależnie od tego, jakim podmiotom: publicznym czy prywatnym, powierzono świadczenie usług przewozowych. Organy te, działając w prawnie określonych ramach, przesądzają o tym, komu powierzone zostaną zadania z tego zakresu, a ponadto kontrolują realizację tych zadań. W przypadkach przewidzianych prawem mają możliwość pozbawienia danego podmiotu uprawnień do prowadzenia działalności w tej dziedzinie (np. w drodze wypowiedzenia umowy bądź cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia działalności)⁴.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (uoptz)⁵ nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego jako organizatora transportu lokalnego szereg obowiązków. Do obowiązków tych należy m.in.: 1) badanie i analiza potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; 2) podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejące-

² Dz.U. z 2019 r., poz. 712.

³ T. Turek, *Związek międzygminny jako organizator usług publicznego transportu zbiorowego – uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, Opublikowano: FK 2012/4/43-51.

⁴ M. Masternak, M.M. Masternak, *Charakter prawny działalności wykonywanej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego*, „St. Iur. Torun.” 2017, nr 2, s. 255.

⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 2016, 2435.

go planu transportowego albo do aktualizacji tego planu; 3) zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie: a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców, b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców, c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych, d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, e) systemu informacji dla pasażera; 4) określanie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej; 5) ustalanie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora; 6) określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów; 7) określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów; 8) przygotowanie i przeprowadzenie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 9) zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe⁶, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 11) ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 12) określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania (art. 15 uoptz). Rozstrzygnięcia w wyżej wymienionych kwestiach następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Organizator transportu, a więc właściwa jednostka samorządu terytorialnego dokonuje wyboru operatora w trybie *Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*⁷ albo *Ustawy z dnia 21 października*

⁶ Dz.U. z 2017r. poz.1983.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, 2215, z 2019 r. poz. 53.

2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi⁸. Organizator może realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego także w formie samorządowego zakładu budżetowego (art. 19 uoptz). Przy udzielaniu zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia można uwzględnić w szczególności normy jakości i powszechną dostępność świadczonych usług, w tym np.: 1) liczbę i rodzaj środków transportu, niezbędnych do realizacji usług wraz z odpowiednim personelem oraz zapleczem technicznym, zabezpieczającym ich obsługę, które przedsiębiorca posiada w chwili składania oferty lub w których posiadaniu będzie najpóźniej w chwili rozpoczęcia świadczenia usług; 2) rozwiązania techniczne zastosowane w środkach transportu służące zwłaszcza zapewnieniu ochrony środowiska oraz dogodnej obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; 3) standard wyposażenia środków transportu (art. 21 uoptz).

Warto jednak zauważyć, iż organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy: 1) średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie albo 2) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny⁹, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007¹⁰, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 22 uoptz). W przypadku, gdy przedmiotem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawartej w trybie, o którym mowa powyżej, ma być świadczenie usług przewozowych w komunikacji miejskiej, umowa powinna przyjąć formę koncesji na usługi. Wymóg ten nie ma zastosowania w przypadku bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym, w którym jednostka samorządu terytorialnego samo-

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1920, z 2018 r. poz. 1669 i 1693.

⁹ „podmiot wewnętrzny” oznacza odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów – przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami (art. 2 lit. j rozporządzenia).

¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 5.

dzielnie lub wspólnie z inną jednostką samorządu terytorialnego posiada 100% udziałów lub akcji tego podmiotu wewnętrznego (art. 22 uoptz).

Zadania jednostki samorządu terytorialnego w zakresie organizacji transportu miejskiego nie kończą się jednak na zawarciu umowy z wybranym podmiotem mającym świadczyć usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Do zadań jednostki samorządu terytorialnego jako organizatora należy także zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez co należy rozumieć m.in.: 1) negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem; 2) ocenianie i kontrolę realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 3) kontrolę nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, 4) współpracę przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej; 5) analizę realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 6) dokonywanie zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych (art. 42 uoptz). W przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z warunkami zawartej umowy, w szczególności w zakresie przebiegu linii komunikacyjnej lub sieci komunikacyjnej, organizator może wyrazić zgodę na ograniczenie świadczenia usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz określić warunki, na jakich może być ona wykonywana (art. 44 uoptz).

Finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na: 1) pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub 2) przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu: a) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, lub b) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione, lub c) poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub 3) udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 50 uoptz). Rekompensata z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez ope-

ratora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego powinna w swojej wielkości uwzględniać rozsądny zysk dla operatora. Pojęcie rozsądnego zysku wynika z charakteru usług publicznego transportu zbiorowego, które to usługi traktowane są w kategorii tzw. obowiązku świadczenia usług publicznych. Przyjmuje się, że operator (spółka komunalna lub przewoźnik – przedsiębiorca zewnętrzny) nie podjąłby dobrowolnie lub bez rekompensaty tych usług w takim samym zakresie lub na takich samych zasadach, biorąc pod uwagę swój interes gospodarczy, a podjęcie tychże usług jest konieczne z punktu widzenia organów władzy publicznej ze względu na interes publiczny¹¹.

Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Siedlcach Sp. z o.o. (MPK) rozpoczęło prowadzenie działalności gospodarczej z dniem 1 stycznia 1993 r. na podstawie Aktu założycielskiego Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Siedlcach Sp. z o.o. (azmpk)¹² z dnia 10 września 1992 r. będącego wykonaniem uchwały Rady Miejskiej w Siedlcach z dnia 27 sierpnia 1992 r. w sprawie utworzenia spółki. Spółka wpisana jest do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000036170¹³.

¹¹ T. Turek, *Związek międzygminny jako organizator usług publicznego transportu zbiorowego – uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, Opublikowano: FK 2012/4/43-51.

¹² Akt założycielski Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Siedlcach spółka z o.o. z dnia 10 września 2009 r. (tekst jednolity: akt notarialny Repertorium A nr 3134/2017).

¹³ Organami Spółki są: Zarząd, Rada Nadzorcza i Zgromadzenie Wspólników (par. 10 azmpk). Zarząd liczy od jednego do trzech członków powoływanych przez Radę Nadzorczą na czas nieoznaczony. Do składania oświadczeń i podpisywania w imieniu Spółki upoważniony jest samodzielnie Prezes Zarządu lub dwaj członkowie Zarządu albo jeden członek Zarządu łącznie z prokurentem. Zarząd winien uzyskać zezwolenie Rady Nadzorczej o ile czynność spowoduje powstanie zobowiązania pieniężnego przekraczającego 300 000 zł. Zezwolenia Rady Nadzorczej wymagają wszelkie darowizny (par. 11 i 12 azmpk). Rada Nadzorcza składa się z trzech do sześciu członków. Dwóch członków Rady Nadzorczej powołują i dowołują pracownicy Spółki, pozostałych członków Rady powołuje i odwołuje Zgromadzenie Wspólników. Kadencja Rady trwa trzy lata (par. 13 azmpk). Do kompetencji Rady Nadzorczej należy: 1) sprawowanie stałej kontroli nad działalnością Spółki we wszystkich gałęziach jej przedsiębiorstwa, 2) wybór podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych, 3) rozpatrywanie i opiniowanie wniosków Zarządu, co do podziału zysków oraz pokrycia strat, 4) składanie wobec Zgromadzenia Wspólników corocznego sprawozdania z wyników badania rachunków oraz przeprowadzonych kontroli, 5) stawianie wniosków na Zgromadzeniu Wspólników o udzielenie Zarządowi absolutorium, 6) reprezentowanie Spółki w umowach i sporach z członkami Zarządu, 7) powoływanie i odwoływanie członków Zarządu Spółki, 8) opiniowanie wszystkich spraw przedstawianych Zgromadzeniu Wspólników przez Zarząd (par. 14 azmpk). Do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia Wspólników należy: 1) rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrachunkowy, 2) podjęcie uchwały o podziale zysku lub sposobie pokrycia strat, 3) udzielanie członkom organów Spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków, 4) powoływanie i odwoływanie

Spółka została zawiązana w celu wykonywania powierzonych jej aktem założycielskim zadań o charakterze użyteczności publicznej, w szczególności zadań własnych gminy, służących bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Miasta Siedlce, dotyczących lokalnej komunikacji zbiorowej w zakresie przewozu osób i bagażu środkami komunikacji miejskiej. W celu pozyskiwania dodatkowych środków finansowych, poprawy rentowności i wykorzystania posiadanego potencjału, Spółka prowadzi działalność w także zakresie: wynajmu środków transportu lądowego, sprzedaży hurtowej i detalicznej paliw, obsługi i naprawy pojazdów mechanicznych, badań i analiz technicznych oraz usług parkingowych i reklamy (par. 1 i 7 azmpk). Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. właścicielem 100% udziałów Spółki jest Miasto Siedlce, które posiada 15 045 udziałów o wartości nominalnej 1 000 zł każdy.

Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Siedlcach, świadcząc na rzecz miasta usługi lokalnego transportu zbiorowego, realizuje także zadania wynikające z zawartych porozumień międzygminnych, których przedmiotem jest powierzenie miastu Siedlce przez gminy: Siedlce, Zbuczyn, Kotuń, Wiśniew, Skórzec, Mokobody, Suchożebry oraz Miasto i Gminę Mordy – na podstawie art. 74 ust. 1 i 2 *Ustawy o samorządzie gminnym* – prowadzenia lokalnego transportu zbiorowego na terenie tych gmin¹⁴. Spółka będąca w 100% własnością miasta Siedlce, posiada status tzw. podmiotu wewnętrznego, co zgodnie z prawem krajowym i wspólnotowym pozwoliło organizatorowi transportu, tj. miastu Siedlce, na bezprzetargowe powierzenie Spółce wykonywania lokalnego transportu zbiorowego. Realizowana przez Spółkę umowa zawarta z miastem Siedlce przewiduje wykonywanie corocznie tzw. planu eksploatacyjnego w zamian za zwrot kosztów z tytułu ulg miejskich i wypłatę tzw. rekompensaty. Organem uprawnionym do

członków Rady Nadzorczej, 5) decydowanie o przystąpieniu do innej spółki, organizacji gospodarczej lub organizacji społecznej oraz wystąpienia z niej, 6) zbycie lub nabycie nieruchomości, 7) ustalanie zasad wynagradzania członków Zarządu oraz przyznawanie wynagrodzenia członkom rady Nadzorczej, 8) zbycie lub wydzierżawienie przedsiębiorstwa lub ustanowienia na nim prawa użytkowania, 9) podwyższanie lub obniżanie kapitału zakładowego, 10) zmiana aktu założycielskiego, 11) połączenie lub rozwiązanie Spółki (par. 16 azmpk).

¹⁴ Kwestią niezwykle ciekawą, ale wykraczającą poza ramy rozdziału, jest problematyka dopuszczalności organizowania przez jednostkę samorządu terytorialnego połączeń publicznego transportu zbiorowego, które wybiegają swoim zasięgiem poza teren jednostki samorządu terytorialnego.

Zob.: B. Mazur, *Połączenia komunikacyjne wybiegająca poza obszar organizatora transportu publicznego*, Opublikowano: ST 2018/7-8/131-144.

ustalania opłat za usługi przewozowe w komunikacji miejskiej jest Rada Miasta Siedlce. Aktualnie obowiązujące opłaty za usługi przewozu osób i bagażu w komunikacji miejskiej zostały ustanowione *Uchwałą Rady Miasta Siedlce Nr X/104/2015 z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe o charakterze użyteczności publicznej organizowane przez miasto Siedlce środkami lokalnego transportu zbiorowego oraz w sprawie ustalenia kategorii osób uprawnionych do przejazdów ulgowych*¹⁵. Uwzględniając dotychczasowe praktyki organizatora transportu w zakresie kształtowania opłat za usługi przewozowe, należy zakładać, iż w najbliższym okresie wysokość opłat za przejazdy pozostanie na dotychczasowym poziomie, pomimo, iż przychody ze sprzedaży biletów stanowią przychód Spółki i zarazem element wynagrodzenia za wykonywanie przez Spółkę usług lokalnego transportu zbiorowego oraz mają wpływ na wysokość rekompensaty wypłacanej przez Spółkę przez organizatora transportu.

Zgodnie z aktualnie obowiązującą umową o świadczenie usług transportowych zawartą pomiędzy miastem Siedlce a Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Siedlcach sp. z o.o.¹⁶ MPK jest zobowiązane zapewnić punktualne wykonywanie usług transportu lokalnego w zgodzie z obowiązującym planem operacyjnym i zawartym w nim rozkładem jazdy. Nie stanowi jednak naruszenia punktualności zdarzenie, które było wynikiem działania siły wyższej, osoby trzeciej lub powstało w wyniku udokumentowanych przez MPK utrudnień w ruchu, za które MPK nie ponosi odpowiedzialności (par. 7 pkt 3 i 4 umowy). MPK zobowiązane jest do ekspedowania na linie sprawnego technicznie taboru, właściwie oznakowanego i czystego, wyposażenia autobusów w niezbędną ilość kas fiskalnych i kasowników do kasowania biletów elektronicznych, bieżącego wywieszania na wszystkich przystankach rozkładów jazdy oraz zatrzymywania się autobusów na wszystkich przystankach obsługiwanych linii wymienionych w rozkładach jazdy (par. 7 pkt 5 umowy). MPK jest zobowiązane każdego

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Maz. Poz. 6120 z póź. zm.

¹⁶ Umowa z dnia 17 lutego 2010 r. zawarta pomiędzy Miastem Siedlce a Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Siedlcach sp. z o.o. o wykonywanie przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Siedlcach sp. z o.o. zadań o charakterze użyteczności publicznej na warunkach określonych przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, w szczególności zadań własnych gminy w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, służących bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Miasta Siedlce w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

roku, do dnia 15 września, do opracowania planu świadczenia usług w roku następnym, po przeprowadzeniu konsultacji z miastem, w którym w szczególności określone będą trasy autobusowe poszczególnych linii, na których MPK będzie świadczyć usługi transportu lokalnego wraz z ewentualnymi wariantami, oraz roczną pracę przewozową wyrażoną w wozokilometrach, jaką na danej linii będzie musiało zrealizować MPK, a także opcjonalnie inne parametry, tj. ilość wykonywanych taborem niskopodłogowym, rodzaj taboru, itp. MPK jest zobowiązane świadczyć usługi zbiorowego transportu lokalnego w oparciu o zatwierdzone przez miasto w terminie do końca października każdego roku, na rok następny, plan świadczenia usług (par. 3 pkt 1 i 2 umowy).

MPK na własny koszt i własne ryzyko jest odpowiedzialne za emisję biletów uprawniających do przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego, w szczególności zobowiązane jest zapewnić możliwość zakupu biletów pasażerom u dystrybutorów oraz u kierowców autobusów. Podstawowymi formami biletów obowiązujących na liniach obsługiwanych przez MPK są: bilet elektroniczny, czyli zapis na Siedleckiej Karcie Miejskiej (na określony miesiąc lub na okres 30 dni z określonymi datami obowiązywania), tzw. elektroniczna portmonetka, bilet zakupiony u kierowcy autobusu oraz bilet papierowy zakupiony u dystrybutora (par. 4 umowy). W 2018 r. wydano 2 429 Siedleckich Kart Miejskich. Od początku funkcjonowania biletu elektronicznego, wydano 36 038 kart, w tym 12 619 kart uprawniających do przejazdów ze zniżką 100%. Na koniec 2018 r., na terenie miasta Siedlce funkcjonowało 6 punktów doładowań karty miejskiej, w tym jeden punkt dwustanowiskowy w Spółce, będący jednocześnie miejscem, w którym dokonuje się personalizacji Siedleckiej Karty Miejskiej. W 2018 r. prowadzona była sprzedaż biletów jednorazowych w I, II i III strefy w formie papierowej (przez osoby fizyczne i prawne, które posiadają zawarte ze Spółką stosowne umowy) w 48 punktach sprzedaży. Usługę kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu oraz prowadzenia windykacji i egzekucji należności z tytułu jazdy bez ważnego dokumentu przewozu w autobusach Spółki w 2018 r. świadczyła firma TBW Sp. z o.o. z siedzibą w Janusznie¹⁷.

Poza wpływami ze sprzedaży biletów okresowych i jednorazowych za przejazdy środkami lokalnego transportu zbiorowego, dochód MPK sta-

¹⁷ Sprawozdanie Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Siedlcach sp. z o.o. z działalności w roku 2018, Siedlce luty 2019, s. 15.

nowią także wpływy z tytułu zwrotu przez miasto Siedlce na rzecz MPK kosztów przejazdów osób uprawnionych do korzystania z biletów ulgowych i bezpłatnych (par. 9 ust. 2 pkt 2 umowy)¹⁸.

Do przychodów Spółki należy także rekompensata wypłacana przez miasto Siedlce. Wysokość rekompensaty obliczana jest zgodnie z załącznikiem Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Rekompensata ta nie może jednak przekroczyć kwoty koniecznej do pokrycia wyniku finansowego netto uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów. Miasto Siedlce zobowiązane jest także do wypłaty na rzecz MPK „rozsądnego zysku”, o którym mowa w przytoczonym powyżej rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady, kalkulowanego jako średnioroczny zwrot kapitału własnego. Roczna stopa zwrotu z kapitału własnego została określona w umowie między miastem Siedlce a MPK (par. 9 ust. 2 pkt 4 i 5 umowy).

W 2018 r. Spółka przewiozła ogółem 4 944 644 osób, tj. o 84 955 więcej niż w 2017 r. Zauważalny jest wzrost w każdej grupie pasażerów, zwłaszcza wśród osób posługujących się biletami jednorazowymi. W 2018 r. przewieziono 21 904 pasażerów niepełnosprawnych¹⁹.

Do głównych zadań MPK na rok 2019 Zarząd Spółki zaliczył m.in. zrealizowanie w pełnym zakresie i w określonych standardach umowy za-

¹⁸ Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Siedlce Nr X/104/2015 z dnia 29.06.2015 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe o charakterze użyteczności publicznej organizowane przez Miasto Siedlce środkami lokalnego transportu zbiorowego oraz w sprawie ustalenia osób uprawnionych do przejazdów ulgowych, w 2018 r. ulgowymi przejazdami były objęte następujące grupy pasażerów: a) 100% zniżki: dzieci do czasu rozpoczęcia nauki szkolnej dzieci i młodzież dotknięta inwalidztwem lub niepełnosprawna nie dłużej jednak niż do ukończenia 24 roku życia oraz ich opiekunowie, osoby niewidome i ociemniałe oraz niezdolne do samodzielnej egzystencji wraz z towarzyszącym im w czasie podróży opiekunem, osoby, które ukończyły 70 rok życia, honorowi dawcy krwi, policjanci Komendy Miejskiej Policji oraz strażnicy Straży Miejskiej w Siedlcach w trakcie wykonywania czynności służbowych, pasażerowie w Dniu Bez Samochodu, osoby posiadające status: „działacza opozycji antykomunistycznej”, „osoby represjonowanej z powodów politycznych”, b) 50% zniżki: uczniowie, nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia, c) 25% zniżki: emeryci i renciści. Kategorie osób uprawnionych do przejazdów ulgowych środkami lokalnego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych w II i III strefie biletowej, przebiegających na obszarze gmin, objętych usługami przewozowymi o charakterze użyteczności publicznej organizowanymi przez Miasto Siedlce, w oparciu o zawarte porozumienie międzygminne: 1) do przejazdów na podstawie biletu ze zniżką 100%: dla dzieci do czasu rozpoczęcia nauki szkolnej oraz osoby, które ukończyły 70 rok życia, 2) do przejazdów na podstawie biletu ze zniżką 50%: uczniowie, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24 roku życia.

¹⁹ Sprawozdanie Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Siedlcach sp. z o.o. z działalności w roku 2018, Siedlce, luty 2019, s. 12.

wartej z miastem Siedlce dotyczącej wykonania przez Spółkę lokalnego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych miasta Siedlce oraz gmin, które zawarły z miastem Siedlce porozumienia międzygminne w tym zakresie. Za podstawowy cel uznano także prace optymalizacyjne dotyczące rozkładu jazdy autobusów oraz częściowe odnowienie taboru autobusowego poprzez zakup pięciu nowych autobusów niskopodłogowych klasy MIDI. W bieżącym roku Spółka zawrze kolejną umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na lata 2020-2029²⁰.

Bibliografia

- Akt założycielski Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Siedlcach spółka z o.o. z dnia 10.09.1992 r.* (tekst jednolity: akt notarialny Repertorium A nr 3134/2017).
- Masternak M., Masternak M.M., *Charakter prawny działalności wykonywanej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego*, „St.Iur.Torun.” 2017, nr 2, s. 239-258.
- Mazur B., *Połączenia komunikacyjne wybiegająca poza obszar organizatora transportu publicznego*, ST 2018/7-8/131-144.
- Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70* 5.
- Sprawozdanie Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Siedlcach sp. z o.o. z działalności w roku 2018*, Siedlce, luty 2019.
- Turek T., *Związek międzygminny jako organizator usług publicznego transportu zbiorowego – uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, FK 2012/4/43-51.
- Uchwała Rady Miasta Siedlce Nr X/104/2015 z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe o charakterze użyteczności publicznej organizowane przez Miasto Siedlce środkami lokalnego transportu zbiorowego oraz w sprawie ustalenia kategorii osób uprawnionych do przejazdów ulgowych*, Dz. Urz. Woj. Maz. Poz. 6120 z póź. zm.
- Umowa z dnia 17 lutego 2010 r. zawarta pomiędzy Miastem Siedlce a Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Siedlcach sp. z o.o. o wykonywanie przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Siedlcach sp. z o.o. zadań o charakterze użyteczności publicznej na warunkach określonych przepisami *Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, w szczególności

²⁰ Tamże, s. 17.

zadań własnych gminy w rozumieniu *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, służących bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Miasta Siedlce w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Ustawa z dnia 15 listopada 1984r. – Prawo przewozowe, Dz.U. z 2017 r. poz.1983.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2018 r., poz. 2016, 2435.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2019 r., poz. 712.

Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2016 r. poz. 1920, z 2018 r. poz. 1669 i 1693.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, 2215, z 2019 r. poz. 53.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506.

Kamil Roman

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Wydział Ekonomiczny
ORCID: 0000-0002-1543-1343

Eksurbanizacja jako wiodący problem w zarządzaniu polityką transportową polskich miast

Exurbanization as a leading problem in transport policy management of Polish cities

Streszczenie

Niniejszy rozdział koncentruje się na analizie zjawiska eksurbanizacji w kontekście rozwoju transportu publicznego i został stworzony w oparciu o studium literatury przedmiotu. W publikacji przybliżona została definicja i istota zjawiska „rozlewania się miast” oraz terminów pochodnych. W rozdziale przedstawione zostały także skutki rozlewania się miast w Polsce i na świecie oraz sposoby przeciwdziałania temu zjawisku. W rozdziale przedstawiono także szereg inicjatyw stosowanych w Polsce celem ograniczenia „rozlewania się miast” (ang. Urban sprawl). W szczególności skupiono się tu na inicjatywach podejmowanych przez polskie miasta służących ograniczeniu zjawiska urban sprawl.

Słowa kluczowe: eksurbanizacja, urban sprawl, transport miejski, transport publiczny, Polska

Summary

This chapter focuses on the analysis of the phenomenon of urban sprawl in the context of the development of public transport and was created based on a study of the subject literature. The publication presents the definition and the essence of the phenomenon of "city sprawl" and related terms. The chapter also presents the effects of the sprawl of cities in Poland and around the world, and ways to counteract this phenomenon. The chapter also presents a number of initiatives used in Poland to limit the "sprawl of cities". In particular, the focus here was on initiatives undertaken by Polish cities to reduce urban sprawl.

Keywords: urban sprawl, urban transport, public transport, Poland

Wstęp

Niekontrolowany rozwój miast, który wiąże się ze stopniowym rozprzestrzenianiem się urbanizacji na całym świecie, stał się zjawiskiem po-

wszechnym szczególnie w krajach rozwiniętych¹. Rosnący popyt na ziemię oraz rozbudowa sieci autostrad to czynniki, które zachęciły ludność do osiedlania się poza aglomeracją. Intensywne osiedlanie się ludności na terenach podmiejskich spowodowało, że tysiące osób codziennie przemieszcza się z miejsca zamieszkania (przedmieścia) do pracy (miasta). Konsekwencją tego procesu jest wzrost kosztów związanych z utrzymaniem infrastruktury transportowej, zwiększone natężenie ruchu powodujące zatory transportowe oraz większa emisja spalin przez pojazdy stojące „w korku”. Sytuacja ta jest także wyzwaniem dla osób zarządzających publicznym transportem drogowym. Wymaga ona zapewnienia mieszkańcom terenów objętych zjawiskiem *urban sprawl* dostępu do niezbędnej infrastruktury kulturalno-rozrywkowej, a także doprowadzenia infrastruktury transportu publicznego, w celu umożliwienia mieszkańcom dojazdu do centrum miasta.

Jak wynika z prognoz Głównego Urzędu Statystycznego, sytuacja związana z przemieszczaniem się ludności z biegiem lat będzie się stopniowo pogłębiać. Prognozy GUS wskazują na wysoki rozwój aglomeracji miejskich wraz z przyległymi jej obszarami. Równocześnie postępować będzie proces eksurbanizacji poprzez gwałtowne zwiększanie się liczby mieszkańców w przyległych do miasta gminach². W Polsce obecnie mamy do czynienia z niżem demograficznym, którego konsekwencją jest spadek liczby ludności. Zmniejszanie się liczby mieszkańców prowadzi także do wyludniania się w szczególności obszarów wiejskich, które są słabo skomunikowane z większymi aglomeracjami. W przypadku dużych miast i terenów przyległych, pomimo niżu demograficznego, zwiększa się liczba ich mieszkańców, co związane jest z postępującą eksurbanizacją³.

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie zjawiska eksurbanizacji w kontekście planowania i rozwoju transportu publicznego. Rozdział ma charakter przeglądowy i został przygotowany na podstawie studium literatury z uwzględnieniem baz Google Scholar, Ebsco, Elsevier i Emerald.

¹ B. Arellano, J. Roca, *The urban sprawl: a planetary growth process? An overview of USA, Mexico and Spain*, http://www-cpsv.upc.es/documents/01_Arellano_Roca.pdf [dostęp: 15.04.2019].

² J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, *Sytuacja demograficzna Polski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018, s. 12.

³ Parlament Europejski, *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI_ET\(2008\)408928\(SUM01\)_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI_ET(2008)408928(SUM01)_PL.pdf) [dostęp: 17.04.2019].

Istota eksurbanizacji

W celu przybliżenia istoty tego, czym jest zjawisko eksurbanizacji należy wyjść od terminu bardziej ogólnego, jakim jest urbanizacja. Urbanizacja to zarówno procesy związane ze wzrostem liczby ludności miejskiej, którym towarzyszą procesy związane z formowaniem nowych struktur osadnictwa w mieście, a także rozpowszechnianie się miejskiego stylu życia na cały obszar osadnictwa w aglomeracji⁴. Urbanizacja zawiera w sobie procesy związane zarówno z koncentracją, jak i dekoncentracją przestrzeni miejskiej⁵. Wśród autorów zajmujących się problematyką urbanizacji dominuje pogląd, iż współczesna urbanizacja przejawia się w postaci suburbanizacji i eksurbanizacji. Eksurbanizacja polega na rozlewaniu się dużych miast, poprzez rozwój rozległych przedmieść, które rozrastają się, tworząc rozbudowaną infrastrukturę mieszkaniową i usługową, wkraczając w typowe tereny wiejskie, dotychczas wykorzystywane rolniczo⁶. Eksurbanizacja to także proces, w którym zamożni mieszkańcy miast przenoszą się na wieś, utrzymując związek z miastem poprzez codzienne dojazdy do pracy⁷. Odległość ta determinuje konieczność dostarczania tym mieszkańcom niezbędnych usług, takich jak dostęp do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, sieci elektrycznej czy też komunikacji publicznej. Pojęcie eksurbanizacji jest także często zamiennie używane z takimi pojęciami jak: suburbanizacja (*suburbanization*), dezurbanizacja (*desurbanization*), reurbanizacja (*reurbanization*), kontrurbanizacja, rozlewanie się miast (*urban sprawl*), degromeracja (*deglomeration*), dekoncentracja (*decontration*).

Eksurbanizacja w literaturze światowej jest najczęściej definiowana jako rozlewanie się miast (*urban sprawl*). Rozlewanie się miast to zjawisko polegające na rozwoju miasta poza jego formalnymi granicami, gdzie powstaje obszar gęsto zaludniony, zamieszkały przez ludność odznaczającą się miejskim stylem życia i mentalnością⁸. Osoby te odznaczają się zazwyczaj dużą

⁴ D. Szymańska, *Niektóre zagadnienia urbanizacji w Polsce w drugiej połowie XX wieku* [w:] J. Słodczyk (red.), *Przemiany bazy ekonomicznej i struktury przestrzennej miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 53-54.

⁵ J. Pieriegud, *Agglomeracje przyszłości: koncepcje i wyzwania w erze cyfrowej* [w:] W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), *Mobilność w aglomeracjach przyszłości*, Centrum Myśli Strategicznych, Sopot 2018, s. 10-11.

⁶ D. Szymańska, J. Biegańska, *Fenomen urbanizacji i procesy z nim związane*, „Studia Miejskie” 2011, t. 4, s. 24-26.

⁷ Tamże, s. 33.

⁸ P. Szukalski, *Depopulacja dużych miast w Polsce*, „Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny” 2014, nr 7, s. 1-5.

mobilnością, przemieszczając się między miejscem zamieszkania (przedmieściami) a pracą (metropolią). Rozlewanie się miasta to także nieregularny i pozbawiony planu rozwój miasta, prowadzący do nieciągłego zagospodarowania terenów, dotąd nieobjętych inwestycjami infrastrukturalnymi⁹.

Tabela 1. Czynniki wpływające na występowanie eksurbanizacji

Czynniki makroekonomiczne	Wzrost gospodarczy Globalizacja Integracja europejska
Czynniki mikroekonomiczne	Rosnący standard życia Ceny gruntów Dostępność tanich gruntów rolnych Konkurencja pomiędzy miastami
Czynniki demograficzne	Wzrost populacji Zwiększenie liczby gospodarstw domowych
Preferencje mieszkaniowe	Preferencje mieszkaniowe Więcej miejsca na osobę
Transport	Ilość samochodów osobowych Dostępność infrastruktury drogowej Koszty paliw Dostępność do komunikacji publicznej
Regulacje prawne	Słabe planowanie przestrzenne Słabe egzekwowanie istniejących planów zagospodarowania przestrzennego Brak koordynacji poziomej i pionowej oraz współpracy
Inne problemy w mieście	Niska jakość powietrza Hałas Małe mieszkania Niskie bezpieczeństwo Problemy społeczne Brak terenów zielonych Niska jakość nauczania

Źródło: Z. Karakayaci, *The Concept Of Urban Sprawl And Its Causes*, „Journal of International Social Research” 2016, nr 9, s. 816.

⁹ D. Celińska-Janowicz, *Ocena wpływu polityki spójności 2004-2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, numer specjalny, s. 99.

Z danych umieszczonych w tabeli 1 wynika, że na proces eksurbanizacji wpływa wiele czynników. Możemy tu wyróżnić czynniki makroekonomiczne i mikroekonomiczne, które związane są z rozwojem gospodarki. Wzrost dochodów mieszkańca prowadzi bowiem do wzrostu wydatków, także na cele mieszkaniowe. Do przeprowadzki na tereny mniej zurbanizowane wpływać mogą także własne preferencje mieszkaniowe, chęć posiadania większego metrażu czy domku z własnym ogródkiem. Do przeniesienia się poza teren miasta skłaniać mogą także takie problemy jak hałas, niska jakość powietrza czy też brak terenów zielonych.

Eksurbanizacja w Polsce i na świecie

Następstwa eksurbanizacji widoczne są szczególnie w Stanach Zjednoczonych. W USA zjawisko *urban sprawl* charakteryzuje się długimi pasami zabudowy ciągnącymi się na odległość kilkudziesięciu kilometrów od centrum aglomeracji. W budownictwie przeważa zabudowa jednorodzinna na dużych działkach, a wszelkie punkty kulturowe, usługowe czy też szkoły położone są w znacznej odległości od zabudowy jednorodzinnej. Sytuacja taka występuje między innymi w Phoenix, które liczy 1,6 mln mieszkańców, a położone jest na powierzchni 1338 km kwadratowych, czyli prawie trzykrotnie większej niż podobna ludnościowo Warszawa (1,75 mln, 517,2 km kwadratowych). Według Baringtona i Millarda eksurbanizację w Stanach Zjednoczonych można uznać za trwałe zjawisko. Wynika ona z decyzji dotyczących strategii rozwoju danego miasta oraz jest ściśle skorelowana z jego historycznym rozwojem¹⁰. Oznacza to, iż aglomeracje, które od wielu lat rozwijały się w sposób niekontrolowany, będą dalej w ten sposób się rozwijać.

Eksurbanizacja przebiega szczególnie intensywnie w krajach rozwiniętych. W ostatnich latach układ zarówno europejskich, jak i amerykańskich miast zmierzał w stronę rozlewania się miast, gdzie ruch drogowy był zdominowany przez samochody¹¹. W przypadku rozszerzania się granic administracyjnych miasta własny samochód stawał się koniecznością, a człowiek niezmotoryzowany miał ograniczony dostęp do usług kulturalnych.

¹⁰ Ch. Barrington-Leigh, A. Millard-Ball, A century of sprawl in the United States, "Proceedings of the National Academy of Sciences" 2015, nr 112(27), s. 2.

¹¹ A. Fajczak-Kowalska, P. Ziemiński, P. Rudowska, *Zrównoważony transport publiczny jako podstawa logistyki miejskiej przyjaznej społeczeństwu*, „Gospodarka w praktyce i teorii” 2017, t. 1, z. 46, s. 28.

W Polsce zjawisko migracji ludności wewnątrz obszarów miejskich o ukształtowanej strukturze przebiega zazwyczaj z rdzenia obszaru funkcjonalnego (centrum miasta) do przedmieść. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w latach 2012-2016 ogólna liczba osób, które migrowały do przedmieść wyniosła 229,1 tys., a największe przepływy ludności zanotowała Warszawa (36,3 tys. osób), Poznań (25,3 tys.) oraz obszar Trójmiasta (20,7 tys.)¹². Z kolei najmniejszy był w przypadku Jeleniej Góry (1,9 tys.), Zielonej Góry (2,1 tys.) oraz Wałbrzycha (2,2 tys.)¹³.

Polskie miasta podejmują działania służące ograniczeniu zjawiska eksurbanizacji. W Żyrardowie w celu przeciwdziałania procesom *urban sprawl*, planuje się wdrożenie nowej polityki urbanistycznej ukierunkowanej na wielofunkcyjność zabudowy poprzez efektywne wykorzystanie przestrzeni gminy, wyznaczenie nowych funkcji wymagających rewitalizacji oraz obszarów całkowicie lub częściowo wyłączonych z ruchu¹⁴.

Konin, podobnie jak wiele innych polskich miast, boryka się ze spadkiem zagęszczenia ludności w mieście przy jednoczesnym rozwoju terenów przyległych do miasta, bez dostępu do niezbędnej infrastruktury i mediów. Konieczność doprowadzenia odpowiednich przyłączy i zbudowanie infrastruktury drogowej wiąże się z ogromnymi kosztami dla gminy i przyczynia się także do wzmożonego ruchu drogowego, gdyż wielu mieszkańców ościennych miejscowości podróżuje w relacji przedmieścia – centrum miasta¹⁵.

Zjawisko „rozlewania się miast” można ograniczyć poprzez zmniejszenie ruchu kołowego w centrum miasta. W przypadku polskich miast najczęściej stosuje się podział na 3 strefy komunikacyjne:

- 1) strefę wyłączoną z ruchu kołowego – w tym obszarze dozwolony jest jedynie ruch pieszych, czasem także dopuszczalny jest ruch rowerowy;
- 2) strefę wolną od pojazdów samochodowych – jest to strefa poruszania się pieszych oraz rowerzystów, a samochody wpuszczane są tam jako goście. W obszarze tym mogą poruszać się także pojazdy komunikacji miejskiej;

¹² Główny Urząd Statystyczny, *Opracowanie i wdrożenie metodologii pogłębionych badań ruchu budowlanego na poziomie gmin oraz na obszarach funkcjonalnych objętych ZIT – raport końcowy z pracy badawczej*, Warszawa 2018, s. 88.

¹³ Tamże, s. 88-89

¹⁴ *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żyrardowa*, Żyrardów 2015, s. 103.

¹⁵ *Plan zrównoważonej mobilności miejskiej dla miasta Konina*, Konin 2016, s. 36.

- 3) pozostałe strefy – miejsca, gdzie ruch drogowy nie jest w żaden sposób ograniczany¹⁶.

Tworzenie sfer wyłączonych z ruchu ma na celu zmniejszenie atrakcyjności komunikacji indywidualnej jako środka przemieszczania się w obrębie miasta. Działania te mogą się stać czynnikiem skłaniającym do mieszkania w centrum miasta. Obecnie ludzkość cechuje mobilność, czyli zdolność do przemieszczania się za określonymi potrzebami. Mobilność zawodowa związana jest z przemieszczaniem się w poszukiwaniu upragnionej i satysfakcjonującej pracy. Wpływa ona na postrzeganie miasta i ocenę jego atrakcyjności. Zapewnienie ludności dogodnych warunków do przemieszczania się pieszo oraz ograniczenie liczby samochodów to zadanie trudne i czasochłonne, lecz może stać się czynnikiem przyciągającym nowych mieszkańców¹⁷.

W Koninie planuje się podział miasta na trzy strefy komunikacyjne:

1. Strefę centralną (śródmiejską), w której dominuje ruch pieszych i ruch rowerzystów z dopuszczalnym udziałem transportu publicznego, a ruch samochodów osobowych ograniczony jest do minimum poprzez restrykcyjne narzędzia zniechęcające do korzystania z samochodów. Stworzenie tego typu obszaru wynika z ograniczonej pojemności ulic w śródmieściu oraz wagi aspektu estetycznych i atrakcyjnych miejsc reprezentacyjnych, co stymuluje także rozwój gospodarczy;
2. Obszar śródmieścia – to strefa przylegająca do centrum Konina, a także obszar leżący blisko innych dzielnic miasta. Dominującym środkiem transportu jest tu komunikacja zbiorowa. W strefie tej funkcjonuje duża liczba punktów przesiadkowych. Ważnym elementem infrastruktury transportowej jest sieć ścieżek rowerowych dostosowanych do potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Ruch samochodowy nie jest tak mocno ograniczany jak w strefie centralnej, natomiast głównym środkiem przemieszczania się jest komunikacja miejska;
3. Obrzeża miasta – strefa obejmująca dzielnice zlokalizowane przy granicach administracyjnych miasta. Zlokalizowane są tam osiedla mieszkaniowe, obiekty przemysłowe i tereny rekreacyjne. Koszty

¹⁶ J. Szoltysek, *Logistyka miasta*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016, s. 195.

¹⁷ Tamże, s. 196-197.

organizacji transportu zbiorowego na tych obszarach są wyższe niż w pierwszej i drugiej strefie¹⁸. Wynika to w dużej mierze z braku ograniczeń dla ruchu samochodów osobowych.

Wiodącym przykładem miasta, w którym występuje zjawisko *urban sprawl* jest Warszawa. Stolicę Polski można uznać za miasto, które szczególnie narażone jest na eksurbanizację. Jest to związane z pełnieniem funkcji stolicy oraz dużo wyższym potencjałem i możliwościami, jeśli chodzi o znalezienie dobrze płatnej pracy. Z tego powodu do Warszawy przybywają głównie osoby w wieku produkcyjnym, które osiedlają się w dzielnicach granicznych, takich jak Białołęka, Wilanów lub rzadziej Ursus czy Włochy¹⁹. Nowi mieszkańcy migrują do stolicy zarówno z województwa mazowieckiego, jak i ościennych województw czy też z innych krajów, takich jak Ukraina czy Białoruś.

Wśród osób przybywających do miasta przeważają osoby w wieku przedprodukcyjnym, co wskazuje na trend przenoszenia się rodzin z dziećmi poza granicę Warszawy²⁰.

Rozwój dzielnic peryferyjnych objętych procesem eksurbanizacji oddziałuje na rozwój terenów centralnych Warszawy. Duże rozproszenie zabudowy i odległości od centrum wpływa, że inwestycje prowadzone w Warszawie stają się coraz droższe i mniej efektywne²¹. Wpływa to na ciągle niedoinwestowanie centralnych obszarów Warszawy. W rejonach peryferyjnych nieposiadających odpowiedniej infrastruktury transportowej samochód osobowy staje się optymalnym środkiem umożliwiającym poruszanie się po mieście.

Metody przeciwdziałania eksurbanizacji

W literaturze możemy odnaleźć wiele sposobów na ograniczenie zjawiska eksurbanizacji. Jednym z nich jest inteligentny wzrost (*Smart Growth*), który jest metodą planowania przestrzennego oraz sieci transportowych w oparciu

¹⁸ Plan zrównoważonej mobilności miejskiej..., op. cit., s. 37.

¹⁹ Urząd m.st. Warszawy, *Demografia. Analiza na potrzeby opracowania diagnozy strategicznej*, sierpień 2016, s. 4, <http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2017/04/1.-Demografia.pdf> [dostęp: 15.05.2019].

²⁰ Tamże, s. 4-5.

²¹ J. Urbaniak, *Warszawa rozlana, czyli urban sprawl po polsku*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/warszawa-rozlana-czyli-urban-sprawl-po-polsku-905.html> [dostęp: 10.05.2019].

o redukcję kosztów²². Miasta, wykorzystując narzędzia z zakresu koncepcji *Smart City*, dążą do optymalnego wykorzystania posiadanych zasobów.

Szansą na zrównoważony rozwój miast i przeciwdziałanie zjawisku eksurbanizacji jest także koncepcja miasta zielonego (*Green City*). Celem koncepcji *Green City* jest zwiększenie stopnia zrównoważenia obszarów miejskich. Jest to koncepcja planowania urbanistycznego, która oparta jest na tworzeniu zielonej infrastruktury. Podejście to obejmuje działanie, takie jak²³:

- rozwój miasta w zgodzie z naturą;
- przywracanie wartości miejskiego ekosystemu;
- minimalizację zużycia zasobów i energii;
- korzystanie z usług ekosystemowych;
- niebiesko-zielone naturalne składniki.

Pojęcie miasta zielonego wiąże się także z poprawą jakości życia mieszkańców i przekształceniem miasta w przestrzeń bardziej zieloną, a zatem ekologiczną. W ramach tego podejścia, miasta mogą podejmować działania na rzecz większego wykorzystania energii odnawialnej, ograniczenia hałasu, inwestycji w zielone tereny wewnątrz aglomeracji czy też budowy oczyszczalni ścieków²⁴. *Green City* to także koncentracja na ograniczeniu zanieczyszczenia powietrza poprzez różne inicjatywy proekologiczne. W ramach tego podejścia premiuje się rozwój transportu w sposób zrównoważony, czyli taki, który uwzględni także aspekt środowiskowy. Koncepcja *Green City* w swoich założeniach nawiązuje do koncepcji miasta zwarteo, którego istotą jest optymalne gospodarowanie zasobami miejskimi, ograniczenie ruchu kołowego oraz procesu „rozlewania się” miasta²⁵.

Inne podejście zakłada obciążenie użytkowników infrastruktury drogowej kosztami jej budowy oraz eksploatacji²⁶. Rozwiązanie to miałoby, poprzez wzrost kosztów dla przeciętnego użytkownika samochodu osobo-

²² D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, M. Turała, *Koncepcja Smart City jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2012, nr 721, s. 98.

²³ G. Manea. *Green Cities – Urban Planning Models Of The Future*, https://www.researchgate.net/publication/271587798_green_cities_-_urban_planning_models_of_the_future [dostęp: 10.05.2019].

²⁴ A. Hulicka, *Miasto zielone – miasto zrównoważone. Sposoby kształtowania miejskich terenów zieleni w nawiązaniu do idei Green City*, „Prace Geograficzne” 2015, z. 141, s. 75.

²⁵ Tamże, s. 76.

²⁶ A. Fularz, *Rozwój podmiejskich centrów dystrybucji detalicznej w ujęciu ekonomiki transportu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 4(18), s. 153.

wego, zniechęcić go do podróżowania tym środkiem transportu na rzecz komunikacji zbiorowej.

Kolejnym sposobem na ograniczenie zjawiska rozlewania się miast jest wdrożenie koncepcji miasta zwartej. Promowanie idei miasta zwartej znajduje swoje uzasadnienie szczególnie w Polsce. Podejście to wydaje się odpowiednie w celu ukierunkowania wielu odbywających się w mieście procesów, takich jak rozlewanie się zabudowy w strefach podmiejskich, degradacja przestrzeni miejskiej, nieczytelność przestrzeni publicznych, zanikanie wyrazistych struktur miejskich więzi sąsiedzkich czy aktywności obywatelskich²⁷. Wszystkie powyższe metody ograniczenia eksurbanizacji są w pewnym stopniu z sobą powiązane. Można więc przyjąć że nie istnieje obecnie jedna właściwa metoda na ograniczenie zjawiska rozlewania się miast. Optymalne podejście powinno skupić się na rozsądnym i odpowiedzialnym planowaniu przestrzennym w celu optymalnego wykorzystania posiadanych zasobów oraz uwzględnieniu obecności miejsc zielonych.

Eksurbanizacja w kontekście rozwoju transportu publicznego

Procesy związane z niekontrolowanym rozwojem miast oraz przemieszczaniem się ludności z aglomeracji na jej przedmieścia doprowadziły do powstania terenów znacząco oddalonych od centrum miast, nieposiadających odpowiedniej infrastruktury transportowej. Brak atrakcyjnej alternatywy w postaci dobrze funkcjonującej komunikacji miejskiej zmusza mieszkańców peryferii do odbywania podróży własnym samochodem, co wpływa na powstawanie kongestii w centrum miasta.

Według danych Komisji Europejskiej zatory komunikacyjne w miastach wiążą się z następującymi konsekwencjami²⁸:

- generują koszty wynoszące około 100 miliardów euro każdego roku;
- są jedną z istotniejszych przyczyn wypadków, z których ponad 30% ma miejsce na obszarach zurbanizowanych;
- są odpowiedzialne za ponad 40% emisji CO₂ pochodzących z transportu drogowego;
- generują hałas ze względu na natężony ruch drogowy.

²⁷ K. Solarek, *Współczesne koncepcje rozwoju miasta*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki PAN” 2011, t. 56, z. 4, s. 61.

²⁸ Commission's Green Paper 'Towards a new culture for urban mobility', COM(2007) 551 final of 25 September 2007.

W wyniku procesów eksurbanizacji polskie miasta coraz częściej borykają się z problemem zatorów transportowych. Zjawisko to wynika z rosnącej liczby samochodów osobowych i zwiększonej mobilności mieszkańców. Niekontrolowany rozwój przedmieść zwiększa ilość samochodów osobowych poruszających się w obrębie miasta, co w dużym stopniu wpływa na poziom zatłoczenia na drogach²⁹. Istotnymi następstwami występowania kongestii jest dłuższy czas podróży oraz zwiększona emisja spalin samochodowych przez pojazdy stojące „w korku”. Sytuacja ta wynika częściowo z nieoptymalnego sposobu funkcjonowania systemów transportowych w miastach oraz niedostatecznej dostępności dla mieszkańców obszarów funkcjonalnych tych miast. Powodem występowania takiej sytuacji jest brak zintegrowanej przestrzennie oferty transportu publicznego, niskie wykorzystanie Inteligentnych Systemów Transportowych, niewystarczająco rozwinięta infrastruktura oraz brak nowoczesnych niskoemisyjnych środków transportowych³⁰. W przypadku oceny efektywności funkcjonowania komunikacji miejskiej poziom zjawiska kongestii można określić poprzez dokonanie pomiaru średniej prędkości pojazdów, która wpływa znacząco na czas trwania całej podróży³¹. Poziom i skalę zatłoczenia polskich miast dobrze obrazuje międzynarodowy ranking TomTom Traffic Index. W zestawieniu miast do 800 tysięcy mieszkańców z 2016 roku na pierwszym miejscu znalazła się Łódź, na szóstym Lublin, a na ósmej pozycji Kraków. Wyniki te świadczą o wysokim poziomie zatłoczenia polskich miast³². Obecnie na przedmieściach i w słabo skomunikowanych dzielnicach miast mamy do czynienia z błędnym kołem transportowym. Poprzez wzrost wykorzystania transportu indywidualnego spadła liczba podróży komunikacją miejską, co doprowadziło do zwiększenia się zatorów drogowych oraz spadku inwestycji w transport publiczny³³. Niedoinwestowany – stopniowo stawał się coraz mniej atrakcyjną alternatywą dla transportu indywidualnego.

²⁹ Rozlewanie się miast powoduje korki, <http://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/radoslaw-gajda-rozlewanie-sie-miast-powoduje-korki-53557.html> [dostęp: 15.05.2019].

³⁰ *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, s. 305.

³¹ K.B. Wydro, *Telematyka – znaczenie i definicje terminu*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2005, nr 1-2, s. 117-120.

³² *TomTom Traffic Index*: https://www.tomtom.com/pl_pl/trafficindex/list [dostęp: 12.05.2019].

³³ S. Kauf, *Logistyka miasta jako podstawa kształtowania zachowań komunikacyjnych*, „Studia Miejskie”, t. 10, 2013, s. 58-59.

Zakończenie

Powszechność zjawiska eksurbanizacji i związane z tym następstwa stanowią duże wyzwanie dla osób odpowiedzialnych za planowanie i organizację przestrzeni w mieście. Rozlewanie się miast wpływa także na efektywność i sposób funkcjonowania transportu miejskiego. W niniejszym artykule przybliżono istotę zjawiska eksurbanizacji oraz skutki jego występowania. Rozlewanie się miast prowadzi do wielu poważnych konsekwencji takich jak znaczne wydłużenie czasu podróży komunikacją miejską.

W celu ograniczenia negatywnych następstw związanych z eksurbanizacją konieczne wydają się inwestycje w transport zbiorowy, który będzie atrakcyjną alternatywą dla transportu indywidualnego. Zwiększenie roli transportu publicznego może pomóc ograniczyć zatory transportowe i inne następstwa procesu rozlewania się miast. Niniejszy rozdział nie wyczerpuje problematyki, jaką jest proces rozlewania się miast w Polsce. W celu głębszej analizy tej problematyki istotne wydaje się przeprowadzenia badań empirycznych, które pozwolą lepiej poznać uwarunkowania oraz powody występowania eksurbanizacji w Polsce.

Bibliografia

- Arellano B., Roca J., *The urban sprawl: a planetary growth process? An overview of USA, Mexico and Spain*, http://www-cpsv.upc.es/documents/01_Arellano_Roca.pdf [dostęp: 15.04.2019].
- Barrington-Leigh Ch., Millard-Ball A., A century of sprawl in the United States, "Proceedings of the National Academy of Sciences" 2015, nr 112(27).
- Celińska-Janowicz D., *Ocena wpływu polityki spójności 2004-2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, numer specjalny.
- Commission's Green Paper 'Towards a new culture for urban mobility', COM(2007) 551 final of 25 September 2007.
- Fajczak-Kowalska A., Ziemiński, P., Rudowska P., *Zrównoważony transport publiczny jako podstawa logistyki miejskiej przyjaznej społeczeństwu*, „Gospodarka w praktyce i teorii” 2017, t. 1, z. 46.
- Fularz A., *Rozwój podmiejskich centrów dystrybucji detalicznej w ujęciu ekonomiki transportu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 4(18).
- Gajda R., *Rozlewanie się miast powoduje korki*, <http://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/radoslaw-gajda-rozlewanie-sie-miast-powoduje-korki-53557.html> [dostęp: 15.05.2019].

- Główny Urząd Statystyczny, *Opracowanie i wdrożenie metodologii pogłębionych badań ruchu budowlanego na poziomie gmin oraz na obszarach funkcjonalnych objętych ZIT – raport końcowy z pracy badawczej*, Warszawa 2018.
- Hryniewicz J., Witkowski J., Potrykowska A., *Sytuacja demograficzna Polski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018.
- Hulicka A., *Miasto zielone – miasto zrównoważone. Sposoby kształtowania miejskich terenów zieleni w nawiązaniu do idei Green City*, „Prace Geograficzne” 2015, z. 141.
- Karakayac Z., *The Concept Of Urban Sprawl And Its Causes*, „Journal of International Social Research” 2016, nr 9.
- Kauf S., *Logistyka miasta jako podstawa kształtowania zachowań komunikacyjnych*, „Studia Miejskie” 2013, t. 10.
- Manea G., *Green Cities – Urban Planning Models Of The Future*, https://www.researchgate.net/publication/271587798_GREEN_CITIES_-_URBAN_PLANNING_MODELS_OF_THE_FUTURE [dostęp: 10.05.2019].
- Parlament Europejski, *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI_ET\(2008\)408928\(SUM01\)_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI_ET(2008)408928(SUM01)_PL.pdf) [dostęp: 17.04.2019].
- Pieriegud J., *Aglomeracje przyszłości: koncepcje i wyzwania w erze cyfrowej* [w:] W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), *Mobilność w aglomeracjach przyszłości*, Centrum Myśli Strategicznych, Sopot 2018.
- Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żyrardowa*, Żyrardów 2015.
- Plan zrównoważonej mobilności miejskiej dla miasta Konina*, Konin 2016.
- Solarek K., *Współczesne koncepcje rozwoju miasta*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki PAN”, t. 56, z. 4, 2011.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Turała M., *Koncepcja Smart City jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2012, nr 721.
- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017.
- Szołtysek J., *Logistyka miasta*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016.
- Szukalski P., *Depopulacja dużych miast w Polsce*, „Demografia i Gerontologia Społeczna-Biuletyn Informacyjny” 2014, nr 7.
- Szymańska D., Biegańska J., *Fenomen urbanizacji i procesy z nim związane*, „Studia Miejskie” 2011, t. 4.

- Szymańska D., *Niektóre zagadnienia urbanizacji w Polsce w drugiej połowie XX wieku*, [w:] J. Słodczyk (red.), *Przemiany bazy ekonomicznej i struktury przestrzennej miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- TomTom Traffic Index: https://www.tomtom.com/pl_pl/trafficindex/list [dostęp: 12.05.2019].
- Urbaniak J., *Warszawa rozlana, czyli urban sprawl po polsku*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/warszawa-rozlana-czyli-urban-sprawl-po-polsku-905.html> [dostęp: 10.05.2019].
- Urząd m.st. Warszawy, *Demografia. Analiza na potrzeby opracowania diagnozy strategicznej*, sierpień 2016, <http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2017/04/1.-Demografia.pdf> [dostęp: 15.05.2019].
- Wydro K.B., *Telematyka – znaczenie i definicje terminu*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2005, nr 1-2.