

KRZYSZTOF CZARNECKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

## **Sprawozdanie z I Międzynarodowej konferencji naukowej „Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania”**

**Włocławek, 2–4 czerwca 2016 r.**

Rok 2015 był rokiem jubileuszu 25-lecia odrodzonego samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Rocznicą ta stała się przyczynkiem do refleksji nad kondycją gmin, powiatów i województw, pozwoliła przyrzeć się dotychczasowym osiągnięciom oraz skierować wzrok ku wyzwaniom stojącym przed polską samorządnością. Z tej okazji Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku zorganizowała w dniu 7 maja 2015 r. ogólnopolską konferencję naukową. Ukazała się także rocznicowa monografia. Aby twórczo kontynuować zapoczątkowany przed rokiem dyskurs, należało pójść o krok dalej – przyrzeć się szansom i wyzwaniom jakie stoją współcześnie przed samorządem terytorialnym już nie tylko w wymiarze krajo-

wym, ale w ujęciu międzynarodowym. Zamierzenia te urzeczywistniły się w dniach 2–4 czerwca 2016 r. kiedy to mury wrocławskiej PWSZ gościły uczestników I Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania”. Wydarzenie to zgromadziło przedstawicieli środowiska naukowego z Litwy, Ukrainy, Rosji, Słowacji i Polski, samorządowców wszystkich szczebli, jak również pracowników organów kontroli i nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Konferencję honorowym patronatem objęli: Prezydent Miasta Wrocławka dr Marek Wojtkowski, JM Rektor PWSZ we Wrocławku dr Małgorzata Legiędź-Gałuszka, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego Piotr Całbecki, Starosta Toruński Mirosław Graczyk oraz Starosta Wrocławski Kazimierz Kaca. Na czele Rady Programowej stanął dr Robert Musiałkiewicz, Prorektor ds. Nauczania i Studentów PWSZ. Komitetowi Organizacyjnemu przewodził prof. dr hab. Alfred Lutrzykowski, zaś w jego skład wchodził: mgr Krzysztof Czarnecki – sekretarz naukowy oraz członkowie: dr Monika Kamper-Kubańska, dr Fabian Nalikowski, mgr Sylwia Okoniewska oraz mgr Jacek Wojciechowski.

Uroczystego otwarcia konferencji i powitania gości dokonali JM Rektor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Wrocławku dr Małgorzata Legiędź-Gałuszka wraz z przewodniczącym Komitetu Organizacyjnego prof. Alfredem Lutrzykowskim. Obrady zainaugurowało wystąpienie prof. dr. hab. Huberta Izdebskiego poświęcone prawnym regulacjom samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań funkcjonujących w innych krajach europejskich. H. Izdebski skonfrontował rodzimy model samorządności, kompetencje władz lokalnych i sposób ich powoływania z zasadami obowiązującymi w krajach Europy Zachodniej, wskazując ich największe zalety oraz punktując wady. Kontynuując te rozważania prof. dr hab. Lucyna Racja z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach omówiła pojęcie dewolucji, rozumianej jako szczególna forma decentralizacji.

W dalszej części panelu I, zatytułowanego „Samorząd – demokracja – dynamika zmian” wystąpili gości z zagranicy. Profesor Alevtina Safronowa (Uralski Uniwersytet Federalny w Jekaterynburgu) nakreśliła zebrany charakterystykę systemu władz lokalnych we współczesnej Rosji. Docent dr Mykola Buchyn (Narodowy Uniwersytet we Lwowie) omówił zaś zachodzące współcześnie na Ukrainie procesy reformatorskie w samorządzie terytorialnym, zmierzające do jego większej demokratyzacji i decentralizacji. Podsumowaniem panelu był zaś referat dr. Jaroslava Dvoraka z Uniwersytetu w Kłajpedzie. W swej prezentacji dokonał on oceny współpracy organów administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi, ilustrując ją wynikami badań przeprowadzonych w Kłajpedzie i Kretyndze. Praca ta pozwoliła przyjrzeć się doświadczeniom naszych sąsiadów w zakresie kooperacji samorządów z NGO. Ponieważ współpraca jednostek samorządu terytorialnego z tzw. trzecim sektorem (organizacjami pozarządowymi) także w Polsce odgrywa bardzo istotną rolę, analiza ta może stanowić punkt wyjścia dla dokonania analizy porównawczej.

Panel II „Samorząd terytorialny w działaniu czyli praktycy o modelu” zdominowała debata z udziałem zaproszonych gości. W roli panelistów wystąpili: Prezydent Miasta Włocławka dr Marek Wojtkowski, Starosta Toruński Mirosław Graczyk, Starosta Włocławski Kazimierz Kaca, Naczelnik Wydziału Rozwoju Projektów Europejskich Starostwa Powiatowego w Toruniu dr Malwina Rouba, Szef Kancelarii Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego Wiktor Marek Leyk oraz dr Daniel Jurewicz z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy. Interesująca dyskusja i wymiana poglądów dotyczących licznych aspektów działalności polskich gmin, powiatów i województw zachęcała do interakcji także słuchaczy, którzy prezentowali swoje poglądy poparte doświadczeniami zawodowymi oraz stawiali pytania problemowe. W trakcie debaty szczególnie wiele uwagi poświęcono czynnikom sprzyjającym rozwojowi samorządu terytorialnego w Polsce, zarówno w zakresie rozwiązań prawnych, jak i w aspekcie materialnym. Z drugiej strony wymieniano kluczowe

problemy ustrojowe, z jakimi na co dzień mierzą się samorządowcy, a także bariery ograniczające dynamikę modernizacyjną. Ożywioną wymianę zdań wywołała, co prawda czysto teoretyczna, koncepcja zniesienia powoływania organu wykonawczego w gminie (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w drodze wyborów powszechnych lub też – idąc w przeciwnym kierunku, wyłanianie starostów oraz marszałków województw głosami mieszkańców. Nie mniejsze emocje towarzyszyły kwestiom związanym z obecnymi i postulowanymi zasadami finansowania zadań realizowanych przez samorząd terytorialny – zarówno własnych, jak i zleconych. Nie od dzisiaj mówi się bowiem o pomysłe wprowadzenia samorządowego podatku dochodowego lub też zwiększeniu udziałów podatkowych w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych przekazywanych gminom, powiatom i województwom.

Ostatni panel pierwszego dnia konferencji poświęcony był dylematom i wyzwaniom, przed którymi stoi dziś samorząd terytorialny. Dr Agnieszka Lipska-Sondecka (Koszalińska Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych) przedstawiła ścieżkę rozwoju polskiego samorządu terytorialnego od chwili jego przywrócenia w roku 1990 aż do dnia dzisiejszego.

Poszukiwanie nowych form organizacyjno-prawnych, w ramach których samorzady mogłyby prowadzić współpracę prorozwojową, prezentować swoje stanowisko na forum krajowym oraz dążyć do pozyskiwania zagranicznych środków finansowych, przede wszystkim z Unii Europejskiej to bardzo aktualne zagadnienie, stale obecne w debacie publicznej. Przykładem takiego współdziałania są związki metropolitalne, określone ustawą z dnia 9 października 2015 r. (Dz.U., poz. 1890) obowiązującą od 1 stycznia 2016 r. Tej właśnie problematyce poświęcone było wystąpienie dr. Fabiana Nalikowskiego z Zakładu Administracji PWSZ we Włocławku. Prelegent wskazał pozytywne strony wprowadzonych regulacji, ale wskazał też szereg wątpliwości dotyczących konstrukcji związków metropolitalnych. Brak jest bowiem np. jednoznacznego rozgraniczenia kompetencji związku me-

tropolitalnego i jednostek samorządu terytorialnego go tworzących. Sprzyjać to może konfliktom oraz tworzeniu kosztownego, dublującego się systemu biurokratycznego. Rodzą się również obawy, iż związki takie mogłyby stać się nieformalnym, czwartym szczeblem samorządu terytorialnego.

Referat dr. Roberta Gawłowskiego (Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu) dotyczył roli, jaką odgrywają ogólnopolskie organizacje samorządowe i stanowił próbę odpowiedzi na pytanie, czy są one forum współpracy jednostek samorządu terytorialnego, czy też formą lobbingu ze strony określonych grup interesu.

W ostatnich latach instrumentem współdecydowania obywatelskiego o lawinowo rosnącej popularności stał się budżet partycypacyjny. Z roku na rok kolejne gminy postanawiają konsultować z mieszkańcami sposób wydatkowania części środków budżetowych. Podejście takie wzmacnia poczucie odpowiedzialności za losy wspólnoty lokalnej i sprzyja budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Bilans nadziei i obaw związanych z tworzeniem budżetów obywatelskich przedstawił dr Mariusz Popławski z Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jak zauważył prelegent, budżet partycypacyjny może rozbudzać nadmierne nadzieje w społeczności lokalnej, oczekującej realizacji zadań, które z różnych przyczyn nie będą mogły być finansowane przy zastosowaniu tej formuły. Pamiętać bowiem trzeba, że zdecydowana większość wydatków gmin ma charakter sztywny, prawnie zdeterminowany. Środki budżetu gminnego służą bowiem w zdecydowanej większości realizowaniu ustawowo określonych zadań, których samorząd nie może zaniechać. Budżet partycypacyjny może zatem obejmować tylko pewną, z reguły niewielką, część środków pozostających w danym roku do dyspozycji gminy. Co więcej, wydatki realizowane w ramach budżetu partycypacyjnego muszą mieścić się w katalogu zadań należących do kompetencji gminy, zakreślonych w sposób ogólny w ustawie o samorządzie gminnym. Może więc wystąpić taka sytuacja, że propozycja zgłoszona przez mieszkańców, choć

obiektywnie użyteczna i nie pozbawiona sensu, będzie niemożliwa do realizacji z uwagi na wskazaną powyżej barierę prawną. Pierwszy dzień konferencji zakończyło krótkie podsumowanie i dyskusja.

Drugiego dnia przedmiotem obrad stały się różnorodne szczegółowe zagadnienia i problemy samorządu terytorialnego w Polsce i innych krajach europejskich. Jako pierwsza głos zabrała prof. dr Ludmiła Mazur z Uralskiego Uniwersytetu Federalnego, która przedstawiła wielowymiarową charakterystykę samorządowej kadry urzędniczej w Federacji Rosyjskiej. Konkludując swe wystąpienie podkreśliła, że o sprawności funkcjonowania struktur lokalnej administracji i skuteczności wdrażania nowych rozwiązań w dużej mierze decyduje czynnik ludzki w postaci profesjonalnego aparatu urzędniczego. Choć stwierdzenie to wydaje się oczywiste, praktyczna realizacja postulatu fachowej i sprawnej administracji napotyka na liczne trudności. Problem ten, jak się wydaje, ma wymiar ponadczasowy i ponadnarodowy. Pozostając w kręgu rozważań o samorządzie terytorialnym we współczesnej Rosji, prof. dr Oleg Gorbaczew przedstawił jego historyczny rozwój i zmienne koleje losu jakie przechodził, zwłaszcza w XX stuleciu. Panel zakończyła prezentacja dr. Sebastiana Kozłowskiego (Uniwersytet Warszawski) dotycząca ewolucji ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz proponowanych reform w tym zakresie.

Tematem przewodnikiem kolejnej sesji były finansowe i materialne podstawy działania samorządu terytorialnego. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej przedstawiła dr Anna Románová z Wydziału Prawa Uniwersytetu Pavla Josefa Šafárika w Koszycach. Należy zauważyć, że wiele słowackich rozwiązań prawnych w tym zakresie jest bardzo podobnych lub niekiedy wręcz tożsamy z regulacjami polskimi. Przykładowo w art. 64 Konstytucji słowackiej wymienione zostały dwa zasadnicze źródła finansowania samorządu – dochody własne i dotacje z budżetu państwa. Przepis ten, w ogólnym zarysie, odpowiada postanowieniom art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Podobnie jak w Polsce, na Słowacji

funkcjonują odrębne ustawy poświęcone podatkom i opłatom lokalnym, ustanawiające daniny na rzecz wspólnot lokalnych, których rodzaje i zakres są w dużej mierze zbieżne z polskim katalogiem dochodów własnych gmin. Największe znaczenie u naszych południowych sąsiadów odgrywa podatek od nieruchomości, którego poszczególne elementy konstrukcyjne, w zakresie wyznaczonym ustawą, mogą być kształtowane przez samorząd zgodnie z miejscowymi potrzebami. Wybrane problemy związane z możliwością kształtowania podatków lokalnych na przykładzie podatku od nieruchomości przedstawiła dr Ivana Forraiová (UPJŠ w Koszycach). Omawiane kwestie autorka zilustrowała najciekawszymi przykładami z orzecznictwa Sądu Najwyższego Republiki Słowacji i Słowackiego Sądu Konstytucyjnego.

Marzanna Brylew, reprezentująca Urząd Skarbowy w Chełmnie, celem swych rozważań uczyniła pożądanym kierunek rozwoju polskiej administracji skarbowej w obliczu czekającej ją reformy (zastąpienie dotychczasowej struktury urzędów i izb skarbowych jednostkami Krajowej Administracji Skarbowej). Na tym tle przedstawiła też obecny, scentralizowany model rozliczania podatku od towarów i usług.

Prof. dr hab. Paweł Borszowski (Uniwersytet Wrocławski) wskazał na możliwości, jakie daje samorządom elastyczna budowa przepisów prawa podatkowego, zaś dr Klaudia Stelmaszczyk (PWSZ im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu) omówiła fiskalne i pozafiskalne determinanty wprowadzenia opłaty reklamowej w gminach. Opłata ta, jak dowodziła prelegentka, ma w istocie charakter daniny podatkowej. Brakuje tu bowiem wzajemności świadczenia ze strony gminy. Wypada jednak zauważyć, że w przypadku opłaty reklamowej zdecydowaną przewagę wykazują determinanty pozafiskalne, a więc chęć osiągnięcia innych celów, niż tylko zasilenie budżetu lokalnego w dodatkowe środki. Świadczenie to zostało bowiem pomyślane jako instrument wspomagający podnoszenie estetyki przestrzeni publicznej, zwłaszcza na terenie miast.

Edukacja całożyciowa (*lifelong learning*) jako wyzwanie dla samorządów lokalnych to zagadnienie przedstawione przez dr Monikę

Kamper-Kubańską i dr Karolinę Kaszlińską z Zakładu Pedagogiki PWSZ we Włocławku. Powszechny dostęp do szeroko rozumianej edukacji, nie kończącej się wraz z ustaniem obowiązku szkolnego, ma umożliwić obywatelom pełne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym. W urzeczywistnieniu tego celu samorząd terytorialny może odegrać istotną rolę, w szczególności poprzez działania na rzecz promocji kształcenia ustawicznego i jego wspieranie tak, aby możliwie przybliżyć naukę do miejsca zamieszkania jednostki.

Ostatnim wystąpieniem była prezentacja mgr Haliny Ihnatiuk z Narodowego Uniwersytetu we Lwowie dotycząca wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w systemie oświaty w związku z reformą samorządu terytorialnego na Ukrainie.

Trzeci dzień obrad był czasem podsumowań oraz swobodnej dyskusji w międzynarodowym gronie.

Tegoroczna konferencja z pewnością pomogła wzbogacić wiedzę o rozwiązaniach prawnych w zakresie działalności samorządu terytorialnego, jakie funkcjonują w innych krajach europejskich oraz może stanowić inspirację do przeprowadzenia pogłębionych badań i analiz w dyskutowanych obszarach. Organizatorzy pragną wyrazić przekonanie, że stanie się ona również zaczątkiem współpracy z zagranicznymi badaczami, którzy przybyli do Włocławka. Współpraca taka ma szansę zaowocować nowymi inicjatywami naukowymi oraz służyć na rzecz zbliżenia międzypaństwowego i międzykulturowego. Dorobek naukowy konferencji utrwalony zostanie w postaci okolicznościowej monografii, której wydanie jest planowane jesienią 2016 r.