SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE I W EUROPIE. AKTUALNE PROBLEMY I WYZWANIA

redakcja
K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz

Włocławek 2017

REDAKCJA WYDAWNICTWA
PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ
WE WŁOCŁAWKU
Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania

RECENZENCI
prof. dr hab. Jacek Wojnicki, Instytut Europeistyki UW
dr hab. Grzegorz Radomski, UMK w Toruniu

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku
Włocławek 2017

ISBN 978-83-60607-73-2

Skład, druk i oprawa:
volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin
tel. 91 812 09 08
druk@volumina.pl, www.voluminamarket.pl
volumina.pl

Publikacja sfinansowana ze środków
Urzędu Marszałkowskiego
Województwa Kujawsko-Pomorskiego
i Starostwa Powiatowego w Toruniu

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie 7

Hubert Izdebski
Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania . 15

Ludwik Habuda
O subsydiarności raczej niekonwencjonalnie 31

Agnieszka Lipska-Sondecka
Polskiego samorządu terytorialnego droga do nowoczesności.
Dylematy okresu transformacji 53

Teresa Astramowicz-Leyk, Wiktor Marek Leyk
Dylematy funkcjonowania samorządu w Polsce ze szczególnym
uwaględnieniem samorządu województwa 61

Sebastian Kozłowski
Ewolucja ustroju m. st. Warszawy a perspektywa nowej reformy
organizacyjnej 71

Oleg Gorbachev
Political Tradition and Local Self-Government in Russia 85

Alevtina M. Safronova
The Establishment and Development of Local Self-Government in the
Russian Federation (1991–2016) 93

Lyudmila Mazur
‘The Role of Personnel is Crucial’: Municipal Government in Russia . . . 99

Николай Бучин
Реформа местного самоуправления в Украине в контексте децентрализации и демократизации 117

Anna Románová, Ivana Forraiová
Funding of Municipalities in Slovak Republic, Related Application Problems and Future Challenges 127

Lucyna Rajca
Dewolucja jako szczególny proces decentralizacji w Wielkiej Brytanii . 147

Robert Gawłowski
Ogólnokrajowe organizacje jednostek samorządu terytorialnego – między lobbingiem a doradztwem 165

Fabian Nalikowski
Związki metropolitalne – szansa na rozwój czy negacja zasady zrównoważonego rozwoju? 179

Mariusz Popławski
Municipalities and NGOs in Poland: A New Framework for Stable Cooperation? 195

Maciej Tokarski
Samorząd lokalny jako beneficjent środków europejskich 211

Malwina Rouba
Prorozwojowe oddziaływanie funduszy unijnych – perspektywa powiatu toruńskiego. 229

Daniel Jurewicz
Absorpcja środków pomocowych przez lokalne samorządy na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego (wybrane aspekty) . . 259

Paweł Adamczyk
Rola, znaczenie i wpływ partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie zadań własnych samorządów na interdyscyplinarne podejście w realizacji zadań publicznych 273

Monika Kamper-Kubańska, Karolina Kaszlińska
Lifelong learning jako wyzwanie dla samorządu terytorialnego 285

Andrzej Gross
Rola Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego w realizacji zadań samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego . 309

Krzysztof Czarnecki
Finansowe aspekty współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych 317

Marzanna Brylew
Scentralizowany model rozliczenia podatku od towarów i usług jako nowe wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego w 2017 roku . . 329

Mehmet Alpertunga Avci
A New Perspective on Fiscal Decentralization 349

Paweł Majka
Tax Exemptions on Real Estate Tax in Poland 371

Paweł Borszowski
Wykorzystanie elastyczności przepisów w konstrukcji podatku od nieruchomości poprzez określenia nieostre 385

Małgorzata Wiśniewska
Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym w Polsce – geneza, funkcjonowanie, koncepcje rozwoju 397

Klaudia Stelmaszczyk
Determinanty wprowadzania opłaty reklamowej 413

WPROWADZENIE

Przywrócenie samorządu terytorialnego to jedno z najistotniejszych osiągnięć polskiej transformacji ustrojowo-politycznej po 1989 r. Utworzenie, już marcu 1990 r., gmin jako jednostek samorządowych stanowiło początek procesu rozbudowy i umacniania tej, tak ważnej formy demokratycznej partycypacji obywateli w rozwiązywaniu problemów życia zbiorowego na najniższym, ale to wcale nie znaczy, że mniej znaczącym poziomie struktury społecznej. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie terytorialnym* nadawała samorządowi terytorialnemu rangę integralnego ogniwa systemu władzy publicznej. Współbrzmiało to najwyraźniej z przewodnimi ideami dokonujących się wówczas zmian ustrojowych: decentralizacji mechanizmów i zasad sprawowania władzy w państwie, upodmiotowienia społeczeństwa, w tym zwłaszcza społeczności terytorialnych, oraz szerokiego opierania całego systemu społecznego na zasadzie subsydiarności (pomocniczości). Samorządność, w tym samorząd terytorialny, to najskuteczniejszy mechanizm demokratyzacji stosunków społecznych i politycznych, oznaczający nie tylko nominalne upodmiotowienie obywateli, ale przede wszystkim przekazanie poważnej części zadań publicznych do samodzielnego (właśnie samorządnego) wykonywania przez społeczności terytorialne.

Doświadczenia wolnych, demokratycznych społeczeństw Europy i innych kontynentów w pełni potwierdzają trafność wyboru ustrojowych rozwiązań opartych na decentralizacji i dekoncentracji systemu władzy publicznej. Tędy, we współczesnym świecie, prowadzi droga do postępu cywilizacyjno-kulturowego, wymagająca aktywnego udziału szerokich kręgów obywateli w rozwiązywaniu problemów życia zbiorowego. Chodzi przy tym oczywiście o ich podmiotową partycypację w formułowaniu zadań publicznych, ale także na etapie praktycznej realizacji programu działania ustalonego w możliwie najbardziej demokratycznym trybie.

W Polsce po 1989 r. radykalna decentralizacyjna przebudowa struktury władzy była możliwa dzięki – między innymi – restytucji samorządu

terytorialnego. Gminy jako jednostki samorządu lokalnego uzyskały wkrótce tzw. sankcję konstytucyjną, czego wyrazem były postanowienia Małej Konstytucji (1992 r.) i Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej (1997 r.). Odtąd samorząd terytorialny stał się podmiotem uczestniczącym w sprawowaniu władzy, początkowo na poziomie lokalnym, a w wyniku jego rozbudowy (od 1999 r.) na poziomie ponadlokalnym (powiat) i regionalnym (województwo).

Twórcy i promotorzy polskiego modelu samorządu terytorialnego w szerokim zakresie odwoływali się do doświadczeń głównie zachodnioeuropejskich państw. Ważną rolę w procesie projektowania rozwiązań prawnych odegrał dorobek myśli samorządowej oraz praktyczne doświadczenia z okresu II Rzeczypospolitej Polskiej. Polscy uczeni, zajmujący się problematyką samorządową wnieśli znaczący wkład w rozwój europejskiej nauki o samorządzie terytorialnym. Konstytucja Marcowa z 1921 r. deklarowała, że ustrój odrodzonego państwa oparty będzie na zasadzie *szerokiego samorządu terytorialnego*. Zmiany polityczne po zamachu majowym w 1926 r. prowadziły do ograniczania jego roli i stopniowego podporządkowywania go aparatowi państwowemu oraz zaniechania rozbudowy jednostek samorządowych na szczeblu powiatu i województwa.

Wzorcem rozwiązań organizacyjnych i normatywnych restytuowanego samorządu terytorialnego były, w poważnym stopniu, europejskie standardy ujęte między innymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z 1985 r. Polska ratyfikowała ten dokument w 1993 r., ale wyrażone w nim idee i wartości były dobrze znane autorom ustawy marcowej z 1990 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stworzyła podstawę do powołania jednostek *samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego*. Z dniem 1 stycznia 1999 roku weszły w życie regulacje ustawowe, na mocy których utworzone zostały: samorząd powiatowy (w przywróconych powiatach jako jednostkach zasadniczego terytorialnego podziału państwa) oraz samorząd województwa (w powołanych – w miejsce 49 – nowych 16 województwach). Pozycja ustrojowa i funkcje samorządu terytorialnego określone zostały w Konstytucji z 1997 r. w sposób nie budzący wątpliwości. Znalazły się w niej bowiem stwierdzenia następujące: 1. *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej*, przy czym powierzoną mu *istotną część zadań publicznych /.../ wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność* (art. 16 ust. 2) oraz 2. *Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych* (art. 163).

Samorząd terytorialny, funkcjonujący od ponad ćwierćwiecza na poziomie gmin oraz od osiemnastu lat na szczeblu powiatu i województwa, jest niezwykle ważnym podmiotem kreującym procesy głębokich przeobrażeń społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych w naszym kraju. Jego działalności i osiągnięć w żadnym przypadku nie wolno rozpatrywać wyłącznie w perspektywie gminy, powiatu czy województwa. To, co dzieje się w poszczególnych jednostkach samorządowych, składa się na obraz sytuacji w skali całego kraju. Dotyczy to zwłaszcza poziomu i sposobu zaspokajania potrzeb mieszkańców tych jednostek, potrzeb indywidualnych i potrzeb zbiorowych poszczególnych społeczności terytorialnych. W ostatnim dziesięcioleciu samorządy wniosły niesłychanie ważący wkład w rozbudowę infrastruktury technicznej, ekonomicznej i społecznej polskich miast, wsi oraz przestrzeni wokół nich i między nimi.

Obchody (przed dwoma laty) jubileuszu dwudziestopięciolecia odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce były szczególną okazją do sporządzenia swoistego bilansu dotychczasowych osiągnięć władz lokalnych i regionalnych, ale także pewnych porażek i mankamentów działania organów i instytucji samorządowych. W trakcie rozmaitych wydarzeń związanych z obchodami jubileuszu sformułowano wiele wniosków, ocen i postulatów dotyczących spraw organizacyjnych oraz realizacji zadań publicznych spoczywających na organach i instytucjach samorządowych. Według opinii części uczestników jubileuszowej debaty nad kondycją polskiego samorządu terytorialnego, sytuacja dojrzała do przeprowadzenia kolejnych zmian, które można by określić jako trzeci etap reformy samorządowej. Dyskusja prowadzona w różnych środowiskach dowodziła, iż ogólny bilans dokonań samorządu terytorialnego jest pomyślny, co nie znaczy, że nie dostrzegano zjawisk dysfunkcyjnych, których przyczyny należy stopniowo eliminować poszukując nowych rozwiązań organizacyjnych i prawnych.

Naszym zdaniem ogólnokrajowa i międzynarodowa debata dotycząca samorządu terytorialnego nie może mieć charakteru akcyjnego i okazjonalnego. Należy nieustannie dyskutować o tym, jak umacniać i doskonalić samorząd będący nie tylko skuteczną, praktyczną szkołą demokracji ale także istotną siłą sprawczą postępu cywilizacyjno-kulturowego w naszym kraju, co potwierdzają osiągnięcia w zakresie rozwoju w wielu dziedzinach życia społecznego ostatnich kilkunastu lat. Dlatego zespół pracowników *Zakładu Administracji* Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku postanowił zorganizować

konferencję naukową poświęconą analizie oraz ocenie osiągnięć oraz wskazaniu problemów i wyzwań, wobec których stoi polski samorząd terytorialny. Jednocześnie postanowiliśmy zaprosić do udziału w konferencji nasze Koleżanki i Kolegów z zagranicy, prowadzących badania naukowe w tym zakresie. Pozwala to na poszerzenie naszej wiedzy o pozycji, roli i problemach funkcjonowania samorządu terytorialnego w innych państwach europejskich oraz państwach transkontynentalnych (Federacja Rosyjska i Turcja)[1].

Opracowania zawarte w przedkładanym Czytelnikowi zbiorze stanowią w większości przypadków rozszerzoną i dostosowaną do wymogów wydawniczych wersję wygłoszonych na Konferencji referatów lub wystąpień w ramach tzw. panelu praktyków-samorządowców. Znalazły się tu również (nieliczne) opracowania osób, które – mimo wcześniejszych deklaracji – z różnych powodów nie mogły wziąć udziału w obradach. Szczegółowa tematyka opracowań jest dość zróżnicowana, gdyż ukazują one normatywne i organizacyjne aspekty polskich i zagranicznych samorządów (Rosja, Ukraina, Słowacja) oraz różne dziedziny aktywności organów i instytucji samorządowych.

Zamieszczone w tej książce opracowania potwierdzają, naszym zdaniem, potrzebę poznawania samorządu terytorialnego ujmowanego w perspektywie różnych dyscyplin naukowych. Pozwala to pełniej uchwycić istotę, specyfikę i bogactwo społecznych treści procesów organizowania życia zbiorowego i kierowania nim na szczeblu lokalnym i regionalnym. Widoczna różnorodność przyjmowanych przez Autorów paradygmatów metodologicznych pomaga nie tylko w adekwatny sposób opisywać samorząd, ale przede wszystkim wyjaśniać jego ustrojowy charakter i pozycję w katalogu mechanizmów władzy publicznej demokratycznego państwa.

Włocławek, marzec 2017 r.

Krzysztof Czarnecki
Alfred Lutrzykowski
Robert Musiałkiewicz

[1] W dniach 2–4 czerwca 2016 r. w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej we Włocławku odbyła się I Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania.* Patronat nad Konferencją objęli: Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Prezydent Miasta Włocławka, Starosta Powiatu Włocławskiego oraz Starosta Powiatu Toruńskiego.

PREFACE

The restoration of local self-government is one of the most significant achievements of the transformation of the political system in Poland after 1989. The early establishment of communes in March 1990, as local self- government bodies constituted the beginning of the expansion and reinforcement process of this crucial form of democratic participation of citizens in solving the problems of their collective lives at the lowest social structure level, which by no means should be understood as being of lesser importance. The Act on Local Self-Government, dated as of 8 March 1990, made local self-government an integral part of the public authority system. Apparently, it coincided with the leading ideas of the changes to the political system already underway: decentralisation mechanisms and the principles of state government, empowering the society, especially including local communities, as well as basing the entirety of the social system on the principle of subsidiarity. Self-governance, including local self-government, is the most efficient mechanism of promoting democracy in social and political relations which not only stands for nominal empowerment of citizens, but, first and foremost, it means transferring a significant part of public service duties to local communities to be performed in an autonomous manner.

The experiences of free democratic societies of Europe and other continents testify to the shrewdness of their decisions regarding political solutions based on decentralization and deconcentration of the political system. This is the contemporary path to civilisational and cultural progress and it requires active participation on the part of a wide spectrum of citizens in solving the problems of their collective lives. This should be construed to mean subjective participation in formulating public tasks at the time of practical implementation of a plan of action, which is to be done in the most democratic manner possible.

In the post-1989 Poland a radical, decentralizational authority structure overhaul was made possible by – among other things – the restoration of local self-government. Communes, as local self-government bodies, were

constitutionally sanctioned, which was made evident by the resolutions of the Small Constitution of 1992 and the Constitution of the Republic of Poland of 1997. From this point onwards, local self-government has become a subject participating in exercising authority, initially at the local level, and as a consequence of its expansion (since 1999) at the district level (poviat) and regional level (province).

The creators and promoters of the Polish local self-government model were mainly inspired by the experiences of the countries of Western Europe. The local government legacy and practical experience dating back to the times of the Second Republic of Poland played an important part in designing these legal solutions. Polish scientists dealing with the issues of local self-government made a significant contribution to the development of the European science of local self-government. The Constitution of March 1921, stated that the political system of the restored state should be based on the principle of an extensive local self-government. Political changes after the coup of May 1926, led to diminishing its role and gradual subjugation to the state apparatus, as well as refraining from expanding local self-government bodies at the district and province levels.

The blueprint for organisational and normative legal solutions in the restored local self-government was, to a large extent, based on European standards as set forth in the European Charter of Local Self-Government of 1985. Poland ratified this document in 1993, but the ideas and values contained within it were well-known to the authors of the Act on Local Self-Government of March, 1990. The Constitution of the Republic of Poland, dated as of 2 April 1997, laid the foundations for establishing regional or local and regional self-government bodies. On 1 January 1999, statutory regulations came into force which brought the following into existence: district self-government (in restored districts as the basic bodies of the territorial division of the state) and province self-government (in 16 newly established provinces, in place of the 49 that existed previously).The position and function of local self-government were specified in the Constitution of 1997 in an indisputable manner. The following statements were placed in it: 1. *Local self-government participates in exercising public authority (...), performs a significant number of public duties on its own behalf and takes all responsibility for the aforementioned actions (*Art. 1, section 2); and 2. *Local self-government performs public duties not reserved by the Constitution or Acts for other public authority bodies* (Art.163).

Local self-government, which has been functioning for over 25 years at the level of communes and for over 18 years at the district and province levels, is a crucial subject creating the processes of deep social, political, economic and cultural transformation in our country. Its actions and achievements should under no circumstances be viewed solely through the prism of a single commune, district or province. What takes place in individual self-government bodies is indicative of the situation in the entire country. This particularily applies to the level and manner of satisfying the needs of its inhabitants, individual and collective needs of local communities. Throughout the last decade local self-governments have contributed immensely to the expansion of technological, economic and social infrastructure of Polish cities, towns, villages and the areas in their vicinity.

The celebration of the 25th anniversary of the restoration of local self-government in Poland, which took place 2 years ago, was a perfect occasion for reviewing the achievements of local and regional authorities, as well as failures and shortcomings in the performance of self-government bodies and institutions. In the course of a variety of events connected with this jubilee many conclusions were drawn, assessments made and motions put forward concerning organisational matters and public duty performance resting with self-government bodies and institutions. According to a number of participants of the jubilee debate on the condition of the Polish local self-government, it has reached a point where further changes should be made. These changes may be branded as the third stage of the local self-government reform. Discussions taking place in various environments have proven that the overall performance of local self-government has been positive, which does not mean that dysfunctional phenomena have been ignored. Their causes need to be gradually eliminated by seeking new organisational and legal solutions.

In our opinion, the national and international debate on local self-government cannot be conducted occasionally or as part of an event. Constant discussions should be held on the ways of empowering and improving self-government as it is not only an efficient, practical school of democracy, but also an important driving force behind civilisational and cultural progress in our country, which is confirmed by its achievements regarding development in numerous domains of social life thoughout the recent years.

Therefore, the Department of Administration at Higher Vocational State School in Włocławek decided to organise a scientific conference devoted to

analysing and assessing the achievements of self-government in Poland, as well as indicating the problems and challenges it still faces. Concurrently, we decided to invite our foreign counterparts, who conduct scientific research in this field, to take part in the conference. This enabled us to expand our knowledge of the position, role and problems that local self-governments face in other European and transcontinental countries (the Russian Federation and Turkey)[1].

The elaborations contaned within this collection are, in most cases, an extended version of papers presented at the conference or presentations delivered as part of the so-called panel of members of local self-government, adjusted for publishing. Moreover, this collection includes several elaborations of persons who – despite prior declarations – could not participate in the conderence for various reasons. The topics are quite varied as they present normative and organisational aspects of Polish and foreign self-governments (Russian, Ukrainian, Slovakian) as well as various fields of activity of self-government bodies and institutions.

The elaborations included herein confirm, in our view, the need of familiarising oneself with the local self-government as seen from the perspective of various scientific disciplines. It enables one to fully grasp the nature, specificity and wealth of social content of the process of organising collective lives and managing it at a local and regional level. The clearly visible diversity of methodological paradigms adopted by the authors facilitates not only appropriate self-government analysis, but, above all, explaining its systemic character and position in the catalogue of mechanisms of a democratic state.

Translated by Piotr Gołębiewski

Włocławek, March 2017.

Krzysztof Czarnecki
Alfred Lutrzykowski
Robert Musiałkiewicz

[1] The 1st International Scientific Conference entitled: *Local self-government in Poland and Europe. Contemporary problems and challenges* took place at Higher Vocational State School in Włocławek between 2-4 July 2016. The conference was under the auspices of the Kuiavia-Pomerania province marshal, mayor of Włocławek, staroste of Włocławek district and staroste of Toruń district.

Hubert Izdebski

POLSKI SAMORZĄD TERYTORIALNY W EUROPIE. AKTUALNE PROBLEMY I WYZWANIA

POLISH TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN EUROPE: CURRENT PROBLEMS AND CHALLENGES

Streszczenie

Artykuł, o tytule odpowiadającym tytułowi tomu, przedstawia ogólne problemy polskiego samorządu terytorialnego, związane z przemianami dokonującymi się w skali polskiej, europejskiej i globalnej. Wychodząc od zasad pomocniczości i decentralizacji, szczególną uwagę poświęcono pozycji samorządu w ramach konstrukcji podziału władz, tradycyjnym i nowym zagrożeniom dla pozycji samorządu, w tym w ramach współczesnych kierunków zarządzania publicznego, specyfice samorządu regionalnego oraz aspektom sieciowości w obecnym i perspektywicznym funkcjonowaniu jednostek samorządu.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; pomocniczość; podział władz; sieciowość; zarządzanie wielopoziomowe.

Abstract

The article, the title of which corresponds with the title of the whole volume, sketches general problems of the Polish territorial self-government, connected with changes occurring on a Polish, European, and global scale. Starting with the principles of subsidiarity and decentralization, particular attention is paid to the position of self-government within the theory of separation of powers, to traditional and present

threats to the self-government position, also within the framework of contemporary currents of public governance, to specifity of regional self-government, as well as to present and perspective functioning of the self-government entities within the general phenomenon of networking.

Keywords: territorial self-government; subsidiarity; separation of powers; networking; multi-level governance.

* * *

Rozważanie aktualnych problemów samorządu terytorialnego zacząć należy od ogólnego stwierdzenia, które ma charakter oczywisty, ale, jak często się zdarza stwierdzeniom oczywistym, nie zawsze jest przedmiotem wystarczającej refleksji – właśnie dlatego, że jest oczywiste. Bez takiej refleksji, wszelka analiza, jeżeli nawet możliwa, nie będzie wystarczająco produktywna.

Mianowicie, samorząd terytorialny stanowi istotny element konstrukcji władz publicznych, a przez to istotnego elementu konstrukcyjnego architektury państwa[1] – co jest wynikiem potrzeby realizacji zasady pomocniczości i ściśle związanej z nią zasady decentralizacji. O ile jednak pomocniczość stanowi zasadę wykraczającą poza granice poszczególnych państw, odnosi się bowiem także do, w różnych jej wymiarach, włącznie z globalnym, sfery transgranicznej, o tyle zasada decentralizacji wprost określa architekturę państwa.

Obie zasady mają wymiar konstytucyjny – zadeklarowane są, odpowiednio, w preambule Konstytucji RP oraz w art. 15 ust. 1. Stały się one, zwłaszcza zasada decentralizacji, przedmiotem bardzo bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyjaśniającego różne ich aspekty w kontekście konkretnych rozwiązań ustawowych[2].

---

1 Terminu „architektura państwa" użyłem, w ślad za powołaną literaturą anglosaską, w odniesieniu do podziału terytorialnego, tj. podziału na jednostki samorządu terytorialnego, w opracowaniu *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne,* „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 7–8.

2 Por. M. Chmielnicki i K. Lewandowski, *Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarzadzania UKW" 2015, t. 3, s. 101 i n.; W. Wytrążek, *Decentralizacja administracji publicznej,* „Roczniki Nauk Prawnych KUL" 2014, s. 7 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i funkcjonowania,* wyd. 3 [8], Warszawa 2014, s. 26 i n. oraz s. 98 i n.

Zasada pomocniczości, sformułowana w jej klasycznym kształcie (pomocniczość wertykalna, w odróżnieniu od znacznie bardziej niedawno zaproponowanej pomocniczości horyzontalnej) najpierw w społecznym nauczaniu Kościoła katolickiego (encyklika *Quadragesimo Anno* Piusa XI z 1931 r.)[3], stanowi zarazem jedną z podstawowych zasad zarówno konstytucjonalizmu europejskiego (jako zasada prawna praktycznie nie jest znana poza Europą), jak i (w odpowiednio ograniczonej wersji) prawa pierwotnego Unii Europejskiej[4]. Bez zastosowania terminu, zasada pomocniczości znajduje silny wyraz w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego[5] – mającej, w świetle art. 91 Konstytucji RP, rangę ponadustawową – oraz, już z zastosowaniem terminu, w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego – zawierającej standardy „miękkiego prawa" Rady Europy[6]. Europejska Karta Samorządu Lokalnego deklaruje zarazem w preambule kierowanie się zasadą – i wartością – decentralizacji. Dokumenty Rady Europy są o tyle istotne, że wyznaczają standardy, które powinny znajdować zastosowanie nie tylko w państwach członkowskich Unii Europejskiej (z których wszystkie są członkami Rady Europy), ale także w innych państwach członkowskich Rady Europy, w tym w Federacji Rosyjskiej, w Ukrainie i Turcji[7].

Już tylko tytułem przypomnienia, trzeba wskazać, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, do samorządu terytorialnego należy w ramach ustaw (rzecz godna zaznaczenia – w ramach, a nie tylko na podstawie ustaw) istotna część zadań publicznych wykonywanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Sformułowanie to podkreśla miejsce samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych – w skali naszego państwa.

*

---

3 Por. H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 225.

4 Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 3, Warszawa 2015, s. 170 i n.

5 Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

6 O Karcie – H. Izdebski, *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] H. Machińska (red.), *Polska i Rada Europy. 1990–2005*, Warszawa 2005, s. 197.

7 Warto mieć także na uwadze fakt, że członkami Rady Europy są postradzieckie państwa niezaliczane do Europy w ujęciu geograficznym: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja.

Przy tak silnym i obszernym umocowaniu samorządu terytorialnego, zastanawiać może pewna słabość doktryny konstytucyjnej, dotycząca właśnie miejsca samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych poszczególnych państw – przede wszystkim w systemie władz państwa unitarnego, jakim Rzeczpospolita Polska jest zgodnie z utrwaloną tradycją porozbiorową, potwierdzoną w art. 3 Konstytucji. W państwach opartych na autonomii regionalnej (Włochy, Hiszpania), a także w państwach federalnych, problematyka samorządu regionalnego jest bowiem o tyle szczególna, że ściśle wiąże się z autonomią bądź federalizmem, a zatem nie można jej traktować jako samoistnej i tym samym odrębnej. Samorząd regionalny państw unitarnych – w swoim zakresie, do czego trzeba będzie jeszcze powrócić, pośredni pomiędzy samorządem lokalnym a państwem *sensu stricto,* rozumianym jako zespół władz centralnych – jest jednak problemem, z jakim spotykają się państwa większe, podczas gdy samorząd lokalny występuje nawet w najmniejszych demokracjach konstytucyjnych; przykładem może być Księstwo Monaco, w skład którego tylko w latach 1911–1918 wchodziły trzy gminy, a które od tego czasu jest jedną gminą (podzieloną na jednostki pomocnicze), a jego władze komunalne funkcjonują w swoim zakresie działania odrębnie od władz państwowych.

Podstawową zasadą, na której opiera się system władz demokratycznego państwa prawnego – poza, co wynika z mocy szczególnych tradycji ustrojowych, ale i utrwalonego w inny sposób przywiązania do „rządów prawa" i wobec tego konstytucjonalizmu w ścisłym rozumieniu tego pojęcia[8], Wielką Brytanią i Szwajcarią – jest zasada podziału władz. Francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela – która nie stanowi tylko pomnika historii, ale jest uważana za obowiązującą także obecnie – wprost głosi, iż „społeczeństwo, w którym nie ma gwarancji poszanowania praw ani ustanowienia podziału władz, nie ma konstytucji"[9].

Tymczasem, wśród dość licznych, wysuwanych od prawie trzech stuleci, koncepcji podziału władz tylko w dwóch można odnaleźć bezpośrednią próbę uwzględnienia samorządu terytorialnego.

Pierwsza – to zaproponowana przez Beniamina Constanta kategoria „władzy municypalnej", funkcjonującej obok neutralnej i moderującej władzy królewskiej, dwóch władz reprezentacyjnych usytuowanych w izbach parlamentu,

---

[8] Por. H. Izdebski. *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji,* „Państwo i Prawo" 2016, nr 6, s. 5 i n.

[9] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 295.

władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej[10]. O ile konstrukcja „władzy moderującej" znajduje dziś pewne zastosowanie, w szczególności w pozycji głowy państwa w V Republice Francuskiej i próbach jej adaptacji do warunków innych państw (w tym próbie ograniczonej adaptacji w RP)[11], pozostałe władze Constanta mają charakter raczej archaiczny, dostosowany bardziej do stanu faktycznego i postulowanego w jego czasach (czyli 200 lat temu) niż do warunków i potrzeb naszych czasów. Godne uwagi jest jednak to, że Constant w istocie wyrażał w sposób opisowy istotę ważnego aspektu zasady pomocniczości, gdy głosił: „w każdej gminie każda osoba będzie miała interesy, które jej tylko dotyczą i które przeto nie powinny podlegać jurysdykcji gminy. Inne interesy będą dotyczyły innych mieszkańców gminy, a te należeć będą do kompetencji gminy. Te gminy będą znowu miały interesy wewnętrzne ich samych tyczące się i inne interesy, które się na cały powiat rozciągać będą, Pierwsze zależą prosto od gmin, drugie od powiatu i tak dalej, aż do interesów ogólnych, wspólnych wszystkim jednostkom, miliona składającego się na naród. […] Według zasad zatem zwierzchność narodowa, zwierzchność powiatowa, zwierzchność gminna mają, każda z osobna, swój własny zakres, w którym powinny zostać; i to nas prowadzi do ustanowienia prawdy, zdaniem naszym fundamentalnej: dotąd uważano władzę miejscową (lokalną) za odnogę zależną od władzy wykonawczej; nie jest jednak tak; nie powinna ona jej przeszkadzać, ale od niej zależeć"[12].

O ile ta teoria odrębnej „władzy municypalnej", nie znalazłszy, przynajmniej bezpośredniego, odzwierciedlenia w praktyce (na pewno nie w historycznej praktyce francuskiej), ma walor jedynie doktrynalno-historyczny, o tyle druga, do tego starsza od podjętej przez Constanta, próba usytuowania samorządu terytorialnego w konstrukcji podziału władz wykazuje żywotność, lecz tylko na terenie, na którym powstała, czyli w Stanach Zjednoczonych Ameryki (gdzie, trzeba pamiętać, termin *self-government* ma szczególnie szerokie

---

10 B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych*, red. A. Bosiacki, Warszawa 2016, s. 85 i n. Por. A. Bosiacki, *Władza municypalna w ujęciu Benjamina Constanta a teorie podziału władzy,* „Studia Iuridica" 2008, t. 48, s. 341 i n.

11 Por. np. M. Bożek, *Znaczenie koncepcji władzy neutralnej Benjamina Constanta we współczesnym konstytucjonalizmie*, [w:] R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a doktryny polityczno-prawne. Najnowsze kierunki badań*, Katowice 2008, s. 167 i n.

12 B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej*..., s. 86–87.

znaczenie, obejmując także instytucje polityczne, jak również samodzielną działalność każdego obywatela)[13].

Mowa o, przedstawionym przez Thomasa Jeffersona (a także, w węższym zakresie, Jamesa Madisona), rozróżnieniu podziału władz: poziomego (na trzy władze monteskiuszowskie, przy uwzględnieniu szczególnego sposobu ich adaptacji do ustroju USA) i pionowego[14]. Jefferson podkreślał, iż „sposobem na posiadanie dobrego i bezpiecznego rządu jest nie powierzenie jego całości jednej osobie, lecz podzielenie go pomiędzy wielu, poprzez przydzielenie każdemu tych zadań, w które jest on kompetentny"; dotyczyło to nie tylko rozdziału zadań i kompetencji między federacją i stanami, ale także zadań i kompetencji hrabstw i gmin (*wards*), wszystkich określanych, w nawiązaniu do Arystotelesa i Cycerona, jako republiki[15]. Także i ta wypowiedź może być potraktowana jako opisowe określenie tego, co w Europie nazywa się współcześnie zasadą pomocniczości – tyle że miała ona na celu zrealizowanie podstawowego celu podziału władz, jaką jest zapewnienie wolności jednostce, dzięki czemu wyrażała to, co w Ameryce wciąż określa się jako „pionowy podział władzy". Jefferson pisał bowiem: „poprzez rozdzielenie i podrozdzielenie tych republik, schodząc od wielkiej republiki narodowej poprzez to, co jej podlega (*its subordinations*), kończy się na tym, że własną farmą zarządza każdy sam. […] Co zniszczyło wolności i prawa człowieka w każdym rządzie, który kiedykolwiek istniał pod słońcem? Uogólnianie i skupianie wszelkiej pieczy i władzy w jednym ciele. […] Podstawowe republiki gmin, republiki hrabstw, republiki stanowe i republika Unii, tworzyłyby gradację władz, z których każda opiera się na prawie, posiada swój delegowany udział we władzy i rzeczywiście stanowi system fundamentalnych *balances and checks* dla rządu".

Konstrukcja pionowego podziału władz jest nie tylko nieprzyjęta, ale wprost kwestionowana w polskiej doktrynie konstytucyjnej. Nie ułatwia to

---

13 Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne…*, s. 263.

14 Por. Z. Lauc, *The Vertical Separation of Powers,* IX[th] World Congress of the IACL, Oslo 2015, https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws15/w15-lauc.pdf (dostęp: 01.06.2016 r.) oraz E. Taylor jr., *Vertical Separation of Powers – Key to Domestic Tranquility*, 2004, http.//www.xmission.com/nccs/newsletter/nov.04nl.html (dostęp: 23.05.2014 r.).

15 A.E. Bergh (red.), *Writings of Thomas Jefferson. Definitive Edition Containing His Autobiography, Notes on Virginia, Parliamentary Manuals, Official Papers, Messages and Addresses, and Other Writings, Official and Private*, t. 14, Washington D.C. 1907, s. 421 [List do J.C. Cabella z 2 lutego 1816 r.]. Fragment tej wypowiedzi cytuję w: *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 258.

określenia miejsca samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych, o czym świadczą również wahania Trybunału Konstytucyjnego w tej materii[16]. Najpierw, w orzeczeniu z 23 października 1995 r. uznał on, że samorząd terytorialny, choć nie stanowi odrębnej „władzy samorządowej", nie może być klasyfikowany wedle reguł trójpodziału władz[17], co mogło zbliżać do konstrukcji pionowego podziału władz. Następnie jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że samorząd terytorialny stanowi segment władzy wykonawczej – zajmując zresztą, jeżeli użyje się kategorii silnie obecnych w sporach z okresu II Rzeczypospolitej, stanowisko zbyt etatystyczne, a za mało naturalistyczne, mimo że stanowisko naturalistyczne, oczywiście w postaci umiarkowanej, ma silną konstytucyjną podbudowę w zasadzie pomocniczości. Etatystyczne podejście w jeszcze większym stopniu wydają się reprezentować sądy administracyjne, gdy sprowadzają w istocie do deklaracji politycznej konstytucyjne zasady domniemania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w ogóle, a w obrębie samorządu – zadań i kompetencji gmin[18].

Nie bez znaczenia może być jednak fakt, że umiarkowane stanowisko naturalistyczne znajduje obecnie doktrynalną podbudowę również w ważnej (i ogólniejszej, bowiem, jak będzie o tym mowa, wykraczającej poza wymiar poszczególnych państw) konstrukcji z zakresu zarządzania publicznego, mianowicie *multi-level governance*[19], która w istocie opiera się, choć niekoniecznie *explicite,* na założeniu istnienia pionowego podziału władz – i to w ujęciu Jeffersonowskim. Podział ten jest jednak nierozerwalnie związany z obowiązkiem współdziałania władz, sformułowanym także w Konstytucji RP (choć nie w art. 10 traktującym o zasadzie podziału władz, lecz w preambule). Bez uwzględnienia tego ostatniego aspektu, potraktowanie samorządu terytorialnego jako (jakiegoś) segmentu władzy wykonawczej nie jest w stanie służyć wyjaśnieniu roli samorządu w architekturze państwa ani w Polsce, ani w Europie – a rola ta zależy także od woli współdziałania samorządów pomiędzy sobą oraz z innymi elementami architektury państwa, jak też podmiotami nienależącymi do tej architektury.

*

16 Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*..., s. 257 i n. wraz z powołaną tam literaturą.

17 K 4/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" (OTK) 1995, nr 2, poz. 31.

18 Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*..., s. 266.

19 Por. tamże, s. 266 i n. wraz z powołaną literaturą.

Określona w powyższy sposób pozycja samorządu terytorialnego napotyka współcześnie na różnego rodzaju zagrożenia. Niektóre z nich mają, w pewnym przynajmniej zakresie, charakter tradycyjny. Inne są z kolei charakterystyczne dla naszych czasów.

Za zagrożenia tradycyjne trzeba uznać wszelkiego rodzaju tendencje etatystyczne i centralistyczne. Centralizm połączony z etatyzmem w ogóle stanowi istotny element francuskiej tradycji ustrojowej – i jest we Francji ograniczany dopiero stopniowo, i to nie bez zawirowań; szczególne znaczenie miały reformy sprzed dopiero trzech (z górą) dekad. W wielu państwach występuje – choćby okazywało się ono czasowe – zagrożenie powrotem do centralizmu, w pewnych sytuacjach zmieniające się w taki powrót, w różnych jego gradacjach: od całkowitego w państwach totalitarnych (w tym także w modelu radzieckim) i daleko posuniętego w państwach autorytarnych (czego przykładem może być prawna i faktyczna pozycja samorządu w II Rzeczypospolitej w latach trzydziestych) do mniej czy bardziej częściowego. Od takiej tendencji nie jest też wolna, w szczególności obecnie, III Rzeczpospolita.

Tradycyjny już charakter ma w różnych krajach – także tych tradycyjnie zdecentralizowanych – krytyka samorządu, do której powraca się w różnych kontekstach także współcześnie. Samorząd łączy się zatem z decentralizowaniem korupcji, co ma utrudniać i tak niełatwą walkę z tym zjawiskiem[20], jak też twierdzi się, że samorząd ułatwia działania nastawionej na prywatę biurokracji, niepodlegającej wystarczającej kontroli[21]. Za takimi krytykami stoi przeświadczenie – na ogół niepoparte badaniami rzeczywistości, a zatem bardziej polityczno-ideologiczne – że zadania publiczne lepiej wykonuje scentralizowany i odgórnie kontrolowany aparat państwa *sensu stricto,* a nie samodzielny i pluralistyczny, choć tez mogący alienować się od obywateli, samorząd. Zarazem nie można nie zauważać, że samorząd wymaga stałego dostosowywania do nowych potrzeb i wymagań, a jest on na tyle złożony i inercyjny, że dostosowywanie jest procesem skomplikowanym i trudnym, zwłaszcza, że przeciwstawiają się mu ci, którzy korzystają z wad i braków aktualnego stanu – w Polsce można ich zbiorczo określić jako „układy resortowo-korporacyjne"[22].

---

20 Por. P. v. Maravic, *Decentralized Corruption in Germany*, „Public Administration Quarterly" t. 30: 2006/7 nr 3–4, s. 440 i n.

21 Por. H. Izdebski, *Samorząd…*, s. 33–34.

22 J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 9.

Za tradycyjne, bo praktykowane już przed II wojną światową, zagrożenie funkcjonowania samorządu terytorialnego należy też uznać decentralizowanie deficytu finansów publicznych – poprzez obciążanie samorządu wieloma nowymi zadaniami publicznymi bez zapewnienia wystarczającego finansowania, a następnie krytykowanie samorządu za niską efektywność jego działania, przy rosnącym zadłużeniu.

Zagrożeniem dla dotychczasowej pozycji samorządu jednocześnie mogą być nowe zjawiska, powiązane ze współczesnymi kierunkami reprezentowanymi w teorii i w praktyce zarządzania publicznego, a występujące już w skali transgranicznej. Mowa, szczególnie, o technokratyczno-menedżerskim „nowym zarządzaniu publicznym", które z istoty swojej nie jest nastawione na sprzyjanie samorządności. Jego istotę stanowi bowiem potraktowanie obywateli jako zatomizowanych klientów usług publicznych, zadanie programowania i organizowania których, w jak najszerszej możliwej skali przedmiotowej i terytorialnej, powinno się powierzyć fachowcom od zarządzania. Oznaczać to musi ograniczenie roli politycznych w swym charakterze samorządów w procesie kształtowania polityk publicznych na rzecz technokratycznego kształtowania ich, do tego na poziomie centralnym[23].

Reakcja na dominację myślenia – i nierzadko działania – w kategoriach „nowego zarządzania publicznego", jaką stanowi kierunek określany jako *good public governance*, w którym obywatel jest traktowany jako interesariusz (*stakeholder*) mający prawo do uczestniczenia w procesie dotyczących go publicznych rozstrzygnięć indywidualnych i generalnych, zasadniczo powinna służyć zwiększeniu roli samorządów jako bliższych niż władza centralna interesariuszom. *Good public governance* wymaga jednak, z jednej strony, nowego modelu działania samorządu – praktykowania, zamiast tradycyjnej demokracji pośredniej najwyżej z pewnymi elementami demokracji bezpośredniej w postaci referendum, elastycznej, do tego uprawianej stale, a nie okazjonalnie, demokracji deliberatywnej czy partycypacyjnej[24]. Przejście do tego modelu okazuje się trudne, zwłaszcza w krajach, w których, jak w Polsce, nie

---

[23] Por. H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010, s. 20 i n.

[24] Por. np. M. Żardecka-Nowak, *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych OL PAN" 2008, s. 29 i n.

ukształtowało się wystarczająco (miejmy nadzieję, *jeszcze* nie ukształtowało się) społeczeństwo obywatelskie jako, jak zdefiniował je Trybunał Konstytucyjny, „społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli”[25].

Demokracja partycypacyjna może, co więcej, kształtować się w pewnym stopniu z pominięciem samorządu, jeżeli okazuje się on niechętny do odchodzenia od tradycji demokracji pośredniej. Wyraża się ona wówczas, poza bardziej wykorzystaniem tradycyjnego kanału organizacji pozarządowych, poprzez aktywność ruchów obywatelskich, w szczególności „ruchów miejskich”, jak również poprzez aktywność i mobilizację obywatelską w internecie. Z drugiej strony, *good public governance* zakłada *multi-level governance,* co zasadniczo jest korzystne dla samorządów, ale, nawet jeżeli nastawią się one na praktykowanie demokracji deliberatywnej, oznacza konieczność stałego współdziałania z różnymi szczeblami organizacji społeczeństwa, zarówno ze sfery władz publicznych, także na szczeblu ponadpaństwowym (w szczególności na szczeblu Unii Europejskiej), jak i spoza tej sfery, czyli z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Przy, panującej wciąż u nas, tradycji samodzielnego i często konkurencyjnego, a nie kooperatywnego, wykonywania zadań i kompetencji przez organy samorządu terytorialnego, współdziałanie może okazać się szczególnie trudne, a to może stanowić kolejne zagrożenie dla odgrywania przez samorząd terytorialny roli, jaka wynika dlań ze standardów konstytucyjnych i europejskich.

Odrębnym zagrożeniem dla samorządu terytorialnego – ale już w ogóle dla państwa w szerokim znaczeniu zespołu władz publicznych, a więc także samorządu – może być, widoczny w wielu krajach, w tym w naszym kraju, kryzys zaufania do instytucji demokracji liberalnej (obecnie, dla uniknięcia dodatkowych sporów ideowych, częściej nazywanej demokracją konstytucyjną), przejawiający się w przejawianiu się nastrojów i tendencji populistycznych. Mimo że demokracja i populizm mają w istocie ten sam źródłosłów – tyle, że w dwóch wielkich językach starożytności: *demos* i *populus* – różni je podejście do praw i obowiązków członków wspólnoty państwowej i samorządowej. Demokracja – chyba, że jest to demokracja w wypaczonym rozumieniu prostych rządów większości, a ściślej rządów większości tych, którzy wzięli udział w wyborach lub w referendum, a wtedy jest to albo populizm, albo po prostu ukrywanie nihilizmu instytucjonalnego i autorytaryzmu – zawiera w sobie odpowiednio silny element republikanizmu w postaci poczucia współodpowiedzialności każdego za sprawy

[25] Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

publiczne na każdym szczeblu funkcjonowania instytucji demokratycznych. Populizm skupia się natomiast na utrwalaniu przekonania o odgórnym zapewnieniu realizacji praw (a raczej nie tyle praw, co interesów obywateli) przez władzę, ale w istocie tylko przez władze państwa w ścisłym znaczeniu, i w tym sensie ma charakter silnie roszczeniowy, a mało wspólnotowy.

Oznaczając odwoływanie się do jednej, scentralizowanej władzy państwowej i kwestionując w istocie całą konstrukcję *multi-level governance*, obecny w tej chwili w Europie populizm przyczynia się do osłabiania pozycji samorządu terytorialnego w skali szerszej niż tylko jednego państwa – tak jak przyczynia się do pogłębiania zjawisk kryzysowych w Unii Europejskiej, którą, ze względu na jej historycznie złożony charakter, tradycyjnie cechuje do tego deficyt demokracji.

*

W świetle nie tylko standardów europejskich, ale i art. 164 ust. 2 Konstytucji RP, w obrębie samorządu terytorialnego należy wyróżnić samorząd lokalny i – oczywiście w odpowiednio dużych państwach – samorząd regionalny. Szczególną kategorię w ramach samorządu regionalnego (lub subregionalnego) stanowi, w Polsce niestety wciąż niewystępujący, samorząd metropolitalny[26]. Podstawą podziału jest terytorialna skala działania danego samorządu. Mowa o podstawie, którą, odwołując się do terminologii medycznej, można nazwać morfologiczną, ponieważ, w kategoriach fizjologicznych, w istocie idzie nie o różnej wielkości oznaczenia obszarów na mapie, lecz o różne kategorie zadań publicznych, odpowiadające szczeblom pionowego podziału władz realizującego zasadę pomocniczości – w tym o szczególne zadania metropolitalne, co do których nie ma w Polsce podmiotu systemowo odpowiadającego za ich realizację[27]. Kwestia

---

[26] Namiastką samorządu metropolitalnego miały być, zgodnie z ustawą z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U., poz. 1890), która została uchwalona w wyniku prac parlamentarnych nad poselskim projektem ustawy o powiecie metropolitalnym, związki metropolitalne, tworzone indywidualnymi rozporządzeniami Rady Ministrów. Zapowiedziano już jednak zastąpienie tej, niezastosowanej dotąd, ustawy ustawą dotyczącą jedynie obszaru metropolitalnego Górnego Śląska. Co do zagadnień ogólnych – R. Szmytkie, *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej" 2013, nr 2, s. 35 i n.

[27] Por. H. Izdebski, *Samorząd…,* s. 155 i n. oraz *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji,* „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 6.

metropolii jest przy tym o tyle fundamentalna, że – mimo prób kwestionowania tego faktu przez wielu polityków (na ogół opacznie rozumiejących zasadę zrównoważonego rozwoju) – to metropolie, tzn. odpowiednio duże i rozwijające się obszary miejskie, są w warunkach globalizacji centrami czy biegunami wzrostu, oddziałującymi, choć nie w sposób automatyczny, na rozwój otaczających regionów i całych państw[28]. Rozwój zaś jest hasłem, pod którym skłonni podpisać się politycy bardzo różnych opcji, choć i różnie go rozumieją, i przedstawiają wizje różnych instrumentów, które mają mu służyć.

Gmina jest, jak stwierdza art. 164 ust. 1 Konstytucji, zasadniczą jednostką samorządu – i jej przypada domniemanie zadań i kompetencji w obrębie samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji)[29], a ustawa o samorządzie powiatowym określa powiat jako lokalną wspólnotę samorządową, wykonująca określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym.

Zadania lokalne są ukierunkowane na zaspokajanie lokalnie czyli „na miejscu" potrzeb poszczególnych mieszkańców, przy czym zadaniami powiatowymi powinny być takie zadania lokalne, których nie są w stanie efektywnie wykonywać gminy. Odrębną kwestię stanowi to, że kryterium to niekoniecznie znajduje zastosowanie w praktyce, co stanowi jeden z aspektów toczącego się od 1998 r. sporu o przydatność powiatów w architekturze Rzeczypospolitej, który to aspekt można pominąć w niniejszym opracowaniu, mającym ogólniejszy charakter.

Postępujący obecnie proces informatyzacji administracji publicznej może ułatwiać wykonywanie przez samorząd lokalny takich zadań lokalnych, które nie łączą się z koniecznością fizycznego styku obywatela z odpowiednią agendą administracji reglamentacyjno-porządkowej (jak w sprawie zezwoleń), świadczącej (jak w usługach bibliotek) czy ewidencyjno-rejestracyjnej. Może jednak oznaczać także zagrożenie dla tradycyjnego załatwiania takich spraw „na miejscu", bowiem umożliwia delokalizację odpowiednich usług, tj. świadczenie ich z dowolnej agendy administracyjnej w kraju, a w perspektywie może

---

28 Por. W.M. Gaczek, *Metropolie jako źródło przewagi konkurencyjnej gospodarki regionu*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2010, nr 246, s. 6 i n.; U. Wich, *Metropolie – czynnik integracji czy dezintegracji regionów?*, „Annales UMCS. Sectio H", t. 48, 2014, nr 1, s. 193 i n.

29 Por. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu,* „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 1–2.

i spoza kraju, a agenda ta wcale nie musi być samorządowa. Nie wydaje się, by samorządy lokalne były na takie zagrożenie wystarczająco przygotowane.

Z kolei województwo stanowi wspólnotę regionalną, której zadania są ukierunkowane na rozwój (intra)regionalny[30] i organizację zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców w skali pośredniej między „miejscem" a państwem. Aktualne skupienie naszego samorządu województw na dystrybucji środków z funduszy strukturalnych UE (takie zadania i kompetencje samorządu regionalnego są zresztą w ramach całej Unii wyjątkowe) mieści się w ramach ogólnej kategorii działania na rzecz rozwoju regionalnego, lecz może okazać się czasowe. Niezależnie od możliwego rozwoju sytuacji UE w kierunku ograniczenia zakresu jej działania, środki te i tak będą w kolejnej perspektywie finansowej znacznie mniejsze, a to samo w sobie może stać się szczególnym zagrożeniem dla dotychczasowego sposobu funkcjonowania polskiego samorządu regionalnego.

Tym bardziej zatem samorząd regionalny powinien starać się wypracować sobie odpowiednie miejsce pomiędzy – szczególną – polityką lokalną a polityką krajową i, w pewnej mierze, europejską, stając się w ramach *multi-level governance* i koniecznego współdziałania z wszelkimi partnerami, w coraz większym stopniu także zagranicznymi, ważnym ogniwem kształtowania polityk publicznych odniesionych do warunków regionalnych.

*

Kilkakrotnie w niniejszym opracowaniu podkreślone zostało znaczenie współdziałania jednostek samorządu pomiędzy sobą oraz w stosunkach z innymi podmiotami – czyli organami administracji rządowej, organizacjami pozarządowymi, ruchami obywatelskimi i w ogóle interesariuszami i ich reprezentacjami.

W obecnych czasach, współdziałanie, przede wszystkim współdziałanie jednostek samorządu pomiędzy sobą, przekracza coraz częściej granice państwowe, a nawet granice Unii Europejskiej, stając się coraz bardziej transgraniczne. Prowadzi to do potrzeby rozważania miejsca samorządu terytorialnego w skali już nie tylko poszczególnych państw, ale i w wymiarze transgranicznym. Zauważać przy tym trzeba nie tylko funkcjonowanie mniej czy bardziej

[30] Por. K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej,* Warszawa 2010.

ustabilizowanych kontaktów osobistych (do tego wciąż w dużej mierze sprowadza się instytucja partnerskich i bliźniaczych gmin czy miast[31]) oraz kontaktów sąsiedzkich jednostek różnych państw[32], ale kształtowanie się, nie zawsze zinstytucjonalizowanych, sieci kontaktów jednostek samorządu terytorialnego mających zbliżony charakter (np. duże metropolie czy też miasta nadmorskie) i poszukujących rozwiązania konkretnych problemów.

Sieciowość jest jedną z cech współczesnego zarządzania w ogóle, a zarządzania publicznego w szczególności; szeroko używa się takich terminów jak *governance network* i *network governance*[33]. Z punktu widzenia sieciowości szczególne znaczenie posiadają metropolie, same z siebie stanowiące węzły różnych sieci: informacyjnych, transportowych, finansowych, naukowych czy kulturalnych. Amerykański politolog Benjamin R. Barber zwraca uwagę na stabilizowanie się w skali globalnej (można dodać, również europejskiej) sieci metropolii – i przypisuje metropoliom wiodącą rolę już nie tylko w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców ich rosnących obszarów i otoczenia, ale także w zdemokratyzowaniu globalizacji[34]. Zdaniem tego autora, w zglobalizowanym świecie prawdziwa władza nie znajduje się już w rękach państw, ale należy do miast, a tym samym historia zatacza koło: od państw-miast poprzez państwa narodowe po samorząd wielkich miast. Władze miast, zarządzając skomplikowanym mechanizmem zaspokajania potrzeb lokalnych i metropolitalnych dla wielkiej liczby osób skupionych na relatywnie niewielkim obszarze, muszą cechować się pragmatyzmem i operatywnością, a nie kierować się ideologią i racją stanu, co charakteryzuje władze państw. Władze miast mogą tworzyć sieci operatywnej współpracy, na jakie nie mogą sobie pozwolić rywalizujące ze sobą państwa – dodać można, po

[31] Por. *Miasta partnerskie. Co nam daje ta współpraca?*, „Wyborcza.pl Kraków" z 7 października 2013 r., http://krakow-wyborcza.pl/krakow/1,44425,14732542 (dostęp: 30.06.2016 r.).

[32] Mowa, w szczególności, o współpracy sąsiadujących miast granicznych (por. np. J. Jańczak, *Integracja i dezintegracja w Europe Środkowej. Graniczne miasta bliźniacze jako laboratoria współpracy zagranicznej,* „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, nr 7, s. 265 i n.), ale też i o współpracy w ramach euroregionów (por. np. M. Greta, *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przezwyciężaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Łódź 2013 oraz J.P. Gwizdała, *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" nr 855 – „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" nr 74: 2015, t. 2, s. 449 i n.; ogólnie o współpracy transgranicznej – H. Izdebski, *Samorząd…*, s. 456 i n.

[33] Por. S. Mazur, *Współzarządzanie a administracja publiczna*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015, s. 41 i n.

[34] B.R. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządzili światem: dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawa 2014.

części także jeżeli stworzyły instytucjonalny mechanizm współpracy, jakim jest Unia Europejska. Barber twierdzi również, że państwo okazuje się zbyt duże, aby zapewnić mieszkańcom realną partycypację, a zarazem zbyt małe, aby, poza wielkimi mocarstwami, mieć wpływ na sprawy globalne. Metropolie pojedynczo są zdolne do zapewnienia partycypacji, a kolektywnie, zdaniem tego autora, mogą mieć wpływ na sprawy globalne.

Choć ostateczny postulat: stworzenie światowego parlamentu burmistrzów największych miast jest – przynajmniej obecnie i w dającym się przewidzieć czasie – całkowicie utopijny, a przedstawione tezy uznać trzeba za ewidentnie nazbyt kategoryczne, w argumentacji Benjamina Barbera można doszukać się dostrzeżenia jednego z niezauważanych na ogół aspektów faktycznych i potencjalnych zmian pozycji określonych samorządów – i to nie tylko w ramach państwa, ale w skali globalnej. Umacnianie roli samorządów dużych miast, także poprzez ich współpracę w skali europejskiej i globalnej, stanowi bowiem jeden ze sposobów reakcji na wyzwania stojące współcześnie już nie tyle przed samorządami, ile przed społeczeństwami. Zapewne, będzie ono prowadzić do stopniowej rekonstrukcji wciąż nazbyt tradycyjnego systemu władz publicznych, który koncentruje się na miejscu samorządu w poszczególnych państwach, podczas gdy samorząd, także lokalny, działać już w niemałym stopniu musi w wymiarze transgranicznym. Aby było to możliwe, musi mieć zapewnione odpowiednie miejsce w architekturze każdego demokratycznego państwa.

Literatura

1. Barber B.R., *Gdyby burmistrzowie rządzili światem: dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawa 2014.
2. Bergh A.E., (red.), *Writings of Thomas Jefferson. Definitive Edition Containing His Autobiography, Notes on Virginia, Parliamentary Manuals, Official Papers, Messages and Addresses, and Other Writings, Official and Private*, t. 14, Washington D.C. 1907.
3. Bober J. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
4. Bosiacki A., *Władza municypalna w ujęciu Benjamina Constanta a teorie podziału władzy,* „Studia Iuridica" 2008, t. 48.
5. Bożek M., *Znaczenie koncepcji władzy neutralnej Benjamina Constanta we współczesnym konstytucjonalizmie*, [w:] R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a doktryny polityczno-prawne. Najnowsze kierunki badań*, Katowice 2008.
6. Chmielnicki M., Lewandowski K., *Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarzadzania UKW" 2015, t. 3.

7. Constant B., *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych*, red. A. Bosiacki, Warszawa 2016.
8. Greta M., *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przezwyciężaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Łódź 2013.
9. Gwizdała J.P., *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" nr 855 – „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" nr 74: 2015, t. 2.
10. Izdebski H., *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji,* „Państwo i Prawo" 2016, nr 6.
11. Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.
12. Izdebski H., *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] H. Machińska (red.), *Polska i Rada Europy. 1990–2005*, Warszawa 2005.
13. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i funkcjonowania,* wyd. 3 [8], Warszawa 2014.
14. Izdebski H., *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne,* „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 7–8.
15. Jańczak J., *Integracja i dezintegracja w Europe Środkowej. Graniczne miasta bliźniacze jako laboratoria współpracy zagranicznej,* „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, nr 7.
16. Lauc Z., *The Vertical Separation of Powers,* IXth World Congress of the IACL, Oslo 2015, https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl--cmdc/wccl/papers/ws15/w15-lauc.pdf (dostęp: 01.06.2016 r.).
17. Maravic P. v., *Decentralized Corruption in Germany*, „Public Administration Quarterly" t. 30: 2006/7, nr 3–4.
18. Mazur S., *Współzarządzanie a administracja publiczna*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.
19. *Miasta partnerskie. Co nam daje ta współpraca?*, „Wyborcza.pl Kraków" z 7 października 2013 r., http://krakow-wyborcza.pl/krakow/1,44425,14732542 (dostęp: 30.06.2016 r.).
20. Staśkiewicz W. (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
21. Szmytkie R., *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej" 2013, nr 2.
22. Taylor E. jr., *Vertical Separation of Powers – Key to Domestic Tranquility*, 2004, http://www.xmission.com/nccs/newsletter/nov.04nl.html (dostęp: 23.05.2014 r.).
23. Wytrążek W., *Decentralizacja administracji publicznej,* „Roczniki Nauk Prawnych KUL" 2014.
24. Żardecka-Nowak M., *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych OL PAN" 2008.

Hubert Izdebski
SWPS Uniwersytet Humanistycznopołeczny

Ludwik Habuda

O SUBSYDIARNOŚCI RACZEJ NIEKONWENCJONALNIE

SUBSIDIARITY. SOME RATHER NON-CONVENTIONAL REMARKS

Streszczenie

Znaczenie nadawane w literaturze przedmiotu pojęciu subsydiarności jest węższe niż dają ku temu podstawy papieskie encykliki, w szczególności Piusa XI *Quadragesimo Anno*. Jej pojemność uzasadnia traktowanie jej nie jako zasady, lecz jako idei scalającej sytuacje społeczne i organizacyjne rozwiązania przywiązujące szczególną wagę do zachowania autonomii i podmiotowości. Tak rozumiana łączy dotychczas dzielone. I w tym widzę jej poznawczą i praktyczną użyteczność.

Słowa kluczowe: autonomia; centralizacja vs decentralizacja zarządzania; demokracja; godność jednostki ludzkiej; subsydiarność; samorząd terytorialny.

Abstract

The importance given to the concept of subsidiarity in the scientific literature is narrower than bases given in papal encyclicals, in particular Pius XI *Quadragesimo Anno*. Its capacity justifies the treating of it not as a principle, but as an idea merging social situations and organizational solutions which attach particular importance to preserve the autonomy and subjectivity. Understood in this way, it combines what was previously shared. And in this I see her cognitive and practical usability.

Keywords: autonomy; centralization vs decentralization in management; democracy; human dignity; subsidiarity; territorial self-government.

Piszący o subsydiarności – zwłaszcza, gdy tymi piszącymi są prawnicy i politolodzy – zwykle uważają ją za zasadę. Nie sądzę, aby taka zawężająca to pojęcie kategoryzacja była trafna. I niczego pod tym względem nie zmienia mówienie o niej jako o zasadzie (pomocniczości) w preambule polskiej Konstytucji z 1997 roku czy innych oficjalnych, wysokiej rangi dokumentach. Nazwanie jej w Konstytucji zasadą nie przesądza o trafności czy nietrafności takiej jej kategoryzacji, ono przesądza o nadaniu jej normatywnego charakteru. Taki jej charakter nie wyklucza możliwości wykorzystywania jej przy opisie tego, co jest, opisie zastanego. A tutaj interesuje mnie taki właśnie opis, obce mi jest formułowanie zaleceń, formułowanie propozycji rozwiązań.

Czym jest zasada? Jest ogólnym wskazaniem zalecającym taki właśnie a nie inny wybór rozwiązania pojawiającego się w danych okolicznościach problemu. Świadomość, że w swoich zachowaniach kierują się nimi i inni ułatwia społeczne funkcjonowanie ułatwiając przewidywanie zachowania tych innych. Zasady pomagają w działaniu, wyznaczają kierunek lub sposób działania, ograniczają możliwości dokonywania poszczególnych, cząstkowych wyborów, których ewentualne nierespektowanie jeśli ma miejsce powinno być szczególnymi okolicznościami usprawiedliwione[1]. To instrumenty, których poszczególni z nas podobnie – w dobrej lub złej sprawie – powinniśmy użyć.

Bardziej ogólne od zasad są idee, nie tyle wskazujące przyszłe uznawane za pożądane do osiągnięcia cele, co eksponujące wagę problemów i możliwość sięgania do różnych możliwych podejść przy ich rozwiązywaniu[2]. I taką właśnie ideą jest subsydiarność. Taki epistemologiczny status przyznaje jej Chantal Millon-Delsol, choć o tyle różnie od tutaj przyjmowanego, bo nie teleologicznie, lecz w odniesieniu do tłumaczenia zaszłości[3]. Jej ogólność, złożoność i wieloznaczność znajduje wyraz w sięganiu do niej nie tyle w mniej co bardziej różniących się między sobą kontekstach i sprawia, że w teorii dobrze byłoby te różne interpretacje i odwołania się staranniej identyfikować i interpretować. Uchwycić różne wiązane z subsydiarnością treści w zależności od tego gdzie, w jakich warunkach[4] znajduje zastosowanie, a właściwiej byłoby

---

1 Por. L. Habuda, *Jednolitość kierowania w literaturze organizacji i zarządzania*, „Prakseologia" 1975, nr 1.

2 Zob. M. Ossowska, *O dwóch rodzajach ocen*, „Kwartalnik Filozoficzny" 1964, nr 2–4, s. 279 oraz J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 53 i n.

3 Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 5 i n.

4 Tamże, s. 6 i n.

chyba powiedzieć, gdzie odwoływanie się do niej jest wykorzystywane dla – mniej lub bardziej przekonującego – uzasadniania przyjmowanego ustrojowego (strukturalnego) rozwiązania.

Jest to idea, w której jako przewodni społeczny i polityczny motyw odnajduję – i to jest zasadniczy powód mojego nią zainteresowania – w postaci upodmiotowiania jednostek (osób), organizacji, mniejszych i większych społeczności, państw jako organizacji bardzo szczególnych, i nie tylko ze względu na aspirowanie zorganizowanych w nie zbiorowości do zachowania niezależności, wreszcie podmiotów działających w skali przekraczającej granice poszczególnych państw. Wszystkie przyjmowane w ich ramach rozwiązania mogą być traktowane jako jej istoty rozwinięcie, wyciągnięcie z niej wielorakich możliwych konsekwencji.

Upodmiotowienie egalitaryzując bardzo różne relacje społeczne i organizacyjne, w tym też z samej swej natury nieegalitarne relacje władzy – szczególnie gdy eksponowane w nim jest literalnie rozumiane pomaganie – raczej nie broni się aksjologicznie. Może być wykorzystane w złej sprawie, np. w imię wytłumaczenia i uzasadnienia władzy oligarchizacji. Jak choćby dzieje się to w Rosji Putina, w której relacje władzy opierają się na poparciu udzielanym sprawującym władzę przez niemających – jak to określa Garij Kasparow – gdzie pójść. „Określiłbym Putina mianem szefa szefów, *cappo di tutti cappi*. Świetnie gra rolę takiego, który równoważy interesy grup żyjących kosztem rosyjskiego budżetu. Te grupy ludzi niemające gdzie pójść po upadku Putina, będą ostro walczyć o zachowanie systemu. A co – dalej pyta G. Kasparow – utrzymuje Putina przy władzy w oczach opinii publicznej? To strach przed tym, co może się zdarzyć. To największy problem dla opozycji, gdyż obywatele mają w genach strach przed zmianami. Ludzie myślą, że władza może nie jest idealna, ale jeśli pchniemy rząd na skraj przepaści, to Bóg wie co może się zdarzyć”[5].

Bodajże najczęstszy ze spotykanych sposobów opisywania subsydiarności to sprowadzanie jej do udzielania pomocy słabszym i mniejszym, „Wyższe szczeble organizacji społecznej i administracji są po to, żeby pomagać niższym…”[6]. A. Piasecki artykuł mający za przedmiot subsydiarność rozpoczyna od zdania: „W świetle zasady pomocniczości władza publiczna wyższego szczebla

---

[5] *System Putina. Garri Kasparow w rozmowie z autorem „Tygodnika”, Jackiem Stawiskim*, „Tygodnik Powszechny” z dn. 21.10.2012 r.

[6] *Społeczeństwo obywatelskie bez obywateli. Z prof. Andrzejem Sicińskim, socjologiem kultury o obrazie Polski w Europie, elitach i klikach politykierów rozmawia Mariusz Urbanek*, „Odra” 2006, nr 1, s. 3.

powinna wspierać niższe struktury organizacyjne w wypełnianiu ich zadań W tym kontekście samorząd województwa jest adresatem pomocy ze strony państwa i Unii, ale i sam stanowi podmiot realizujący zasadę subsydiarności na rzecz powiatów i gmin”[7].

Takie też – eksponujące pomaganie mniejszym i słabszym – jej rozumienie odnajdujemy w kontekście, w jakim pisze o subsydiarności M. Kulesza, jeden z trzech głównych współtwórców ustroju polskiego terytorialnego samorządu[8]: „Mówimy (…), że zasada ta powinna być podstawą pomocy jednostkom, rodzinom, mniejszościom narodowym itp. Zastanawiałem się, słuchając tych słów, nad pewnym przypadkiem, jaki miał miejsce w Polsce pod koniec 1995 r. Istnieje mianowicie w województwie sieradzkim pewna gmina, która z przyczyn od siebie niezależnych po prostu zbankrutowała. I oto «wśród serdecznych przyjaciół psy zająca zjadły». Mimo konstytucji, mimo sejmików, mimo rządu, mimo Sejmu i Senatu okazało się, że zasada subsydiarności nie działa”[9].

Ze swej strony poważnie wątpię czy akurat w tym przypadku o subsydiarność naprawdę chodzi i czy o nią chodzić powinno. Choć nie zaprzeczam, że, jak się bardzo chce, to w takich przypadkach związków z nią doszukać się można. Ale tak rozumując odpowiedzialnością za nieudolność i opieszałość mniejszych, słabszych i biedniejszych zawsze można by przerzucić na większych, silniejszych i zasobniejszych.

Jeśli miałbym szukać uzasadnienia dla udzielenia pomocy takiej, jak przywołana przez M. Kuleszę, gminie to odwoływałbym się nie do subsydiarności, lecz do wzywającej do udziału w noszeniu ciężarów bliźnich społecznej solidarności[10] oraz chrześcijańskiej *caritas*[11]. I jeszcze do tego, zanim odwołałbym się do nich – pozostając pod tym względem w pełnej zgodzie z klasycznymi ich ujęciami – starałbym się rozważyć czy udzielana tak wspieranej gminie pomoc

---

7 A. Piasecki, *Pomocniczość samorządowego województwa. Teoria i praktyka*, [w:] A. Pawłowska, S. Gawłowska (red.), *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 210.

8 Por. L. Habuda, *Polska reforma terytorialnego samorządu. Osobisty ślad odciśnięty na niej przez jej trzech współautorów*, „Atheneaum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, nr 47, s. 133–146.

9 M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 119.

10 K. Frysztacki, *Solidarność*, [w:] M. Bogunia-Borowska (red.), *Fundamenty dobrego społeczeństwa. Wartości*, Kraków 2015, s. 212–231.

11 A. Jasińska-Kania, *Miłość*, [w:] *Fundamenty*…, s. 83–97.

naprawdę dobrze się jej przysłuży. Nie każda pomoc pomaga, pomoc źle adresowana, udzielana zbyt pochopnie korzystającym z niej beneficjentom może być przysłowiową niedźwiedzią przysługą. Komu służy sztuczne przedłużanie nędznego, niedającego się naprawić, obciążającego innych związanymi z tym kosztami, organizacyjnego trwania? Co to za pomoc, która, nijak nie służąc poprawie tylko przedłuża „organizacyjne męki”[12].

Ratowanie istnienia gminy czy jakiejkolwiek innej organizacji[13] to nie to samo co ratowanie życia ludzkiego czy ludzkiej godności. Szybsze zakończenie nieudanego organizacyjnego przedsięwzięcia to jednocześnie przyspieszenie momentu podjęcia przedsięwzięcia nowego, korygującego. Nie bez znaczenia są także koszty takiej pomocy. Dobrze by było, aby ich ponoszenie broniło się, aby dało się swą przewidywaną skutecznością przekonująco uzasadnić.

Sądzę, iż takie rozumowanie da się pogodzić ze społeczną wrażliwością. Skojarzenie z nią stąd, że w nauce społecznej Kościoła pojawiła się pomocniczość sprowadzana do pomagania w kontekście szczególnie nabrzmiałej kwestii robotniczej. To ona stała się przedmiotem encykliki *Rerum novarum* z 1891 roku. Encykliki wydanej w warunkach nasilającej się walki klasowej, przybierających na sile w środowiskach robotniczych ruchów socjalistycznych i postępującego przejmowania przez partie socjalistyczne, w tym marksistowskie kontroli nad nimi. W drugim zdaniu tej encykliki czytamy: „A nowe postępy w przemyśle i nowe metody produkcji, zmiana stosunków miedzy przedsiębiorcami a pracownikami najemnymi, napływ bogactw do rąk niewielu przy równoczesnym zubożeniu mas, wzrost zaufania samych pracowników we własne siły i łączności między nimi, nade wszystko zaś pogorszenie się obyczajów, sprawiły, że walka (społeczna) zawrzała”[14]. Z kolei sformułowane w niej zalecenia koncentrowały się na zadaniach państwa: „Państwo winno otoczyć swoją opieką różne interesy robotnika…”; „Stąd wynika konieczność spoczynku i wstrzymania pracy w dni świąteczne…”; „Jeśli zaś chodzi o dobra cielesne i zewnętrzne, to naprzód winno państwo wyzwolić pracowników z niewoli ludzi chciwych, którzy dla celów zysku bez miary nadużywają osób, jak rzeczy martwych…”; „Odnośnie zaś do młodzieży pilnie baczyć należy, by nie pierwej szła do fabryk, aż z upływem lat osiągnie wystarczający rozwój

---

12 Mówię o „mękach organizacyjnych” dla uniknięcia ewentualnego zaliczenia mnie do zwolenników eutanazji, pod którą trudniej byłoby mi się podpisać.

13 Może z wyjątkiem, mającego prawo do swego rodzaju nieśmiertelności, państwa.

14 Leon XIII, *O kwestii robotniczej (Rerum novarum)*, [w:] *Społeczne nauczanie Kościoła*, „Znaki” 1982, nr 332–334, s. 644.

cielesny, umysłowy i duchowy…"; „Chociaż więc pracownik i pracodawca wolną z sobą zawrą umowę, a w szczególności ugodzą się co do wysokości płacy, mimo to jednak ponad ich wolą zawsze pozostanie do spełnienia prawo sprawiedliwości naturalnej, ważniejsze i dawniejsze od wolnej woli układających się stron…"[15].

Dostrzeżone w niej zostały stowarzyszenia, a wśród nich przede wszystkim związki zawodowe. „Doświadczenie codzienne uczy człowieka, że siły ma słabe; ono go też skłania i wzywa do starania się o pomoc drugich"[16].

Octogessimo anno właściwej *Rerum novarum* ostrożności wobec pozostających państwu do spełnienia zadań już nie miało. Idzie w swej refleksji mającej za przedmiot pozostające państwu do spełnienia zadania na tyle daleko, że formułuje pod jego adresem ustrojową w swej naturze zasadę subsydiarności.

Czymże więc jest w tej encyklice interesująca nas tutaj subsydiarność? Świadomie powtarzam się: to upodmiotowienie jednostek, społeczności i społeczeństwa. Także poprzez uzupełnienie demokratycznych prawnych instytucji o to, co P. Rosanvallon nazywa kontrdemokracją. „Kontrdemokracja nie jest tu (…) – pisze cytowany autor – przeciwieństwem demokracji. To raczej forma demokracji, która przeciwstawia się innej formie, demokracja władz pośrednich, rozsianych po całym ciele społecznym, demokracja zorganizowanej nieufności, pod adresem demokracji legitymizowanej procesem wyborczym (podkr. L. H.). Ta kontrdemokracja współtworzy wraz z legalnymi instytucjami demokratycznymi pewien system"[17]. Jest demokracji, przybierającej postać sformalizowanych, strukturalnych rozwiązań, wzbogaceniem, uzupełnieniem o dodanie do rozwiązań formalnych wzmacniających je podstaw społecznych, ekonomicznych i kulturowych.

Zgodnie z Piusa XI encykliką *Quadragesimo anno* z 1931 roku, w której termin subsydiarność pojawił się po raz pierwszy[18], polega ona na tym, że to „co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym

---

15 Tamże, s. 666–669.

16 Tamże, s. 671.

17 P. Rosanvallon, *Kontrdemokracja. Polityka w dobie nieufności*, Wrocław 2011, s. 11.

18 Choć samej idei bez trudu można doszukać się w poprzedzającej tę encyklikę myśli społecznej, cofając się wstecz od *Rerum novarum* do G.W. Hegla, A. de Tocqueville'a, A.F. Modrzewskiego, Marsyliusza z Padwy, Tomasza z Akwinu, na samym Arystotelesie kończąc. Por. Ch. Mellon-Delsol, *Zasada pomocniczości*..., passim.

społecznościom tych zadań, które mogą spełnić i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym (podkr. L. H.). Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”[19]. I do tego fragmentu tego, co miał Pius XI do powiedzenia o subsydiarności najczęściej się nawiązuje. Generalnie wspierając nim prodecentralizacyjne orientacje.

Na tym encyklikowa subsydiarność się jednak nie kończy. Jej rozwinięciem są oczekiwania formułowane pod adresem większych, silniejszych bądź wyżej w hierarchii usytuowanych, włącznie z państwem i jego centralnymi władzami. „Z tego względu władza państwowa (centralne organy i centralny aparat władzy państwowej – dopisek L. H.) powinna niższym społecznościom zostawić do wypełnienia mniej ważne zadania i obowiązki, które by ją (chodzi oczywiście o władzę państwa jako politycznego i prawnego podmiotu – dopisek L. H.) zresztą zbyt rozpraszały. To zaś pozwoli jej na swobodniejsze, bardziej stanowcze i skuteczniejsze wykonywanie tych obowiązków, które do niej należą i które tylko ona może wykonać, mianowicie: kierownictwo, kontrola, nacisk, karanie nadużyć, w zależności od tego, co się wysuwa w danej chwili i czego żąda potrzeba (podkr. L. H.). Sprawujący władzę winni być przekonani, że im doskonalej na podstawie tej zasady «pomocniczości» przeprowadzony będzie stopniowy ustrój (raczej powiedziałbym: podział kompetencji (zadań i uprawnień) – dopisek L. H.) między poszczególnymi społecznościami, tym większy będzie autorytet społeczny i energia społeczna, tym też szczęśliwszym i pomyślniejszym będzie stan spraw państwa”[20], tym racjonalniej zbudowana jego struktura. W strukturach konstruowanych – a tak rzecz się ma w przypadku organów i aparatu władzy państwowej – pojawia się miejsce na racjonalne rozmieszczenie w nich kompetencji (zadań i uprawnień). Zawsze jednak z uwzględnieniem społecznych reakcji na nie. „Jakby mnie pan pytał – odpowiada D. Tusk na wynikające z kontekstu rozmowy (jednak) pytanie – czy nie byłoby fajnie, żeby Europa zjednoczyła się naprawdę i miała jeden wspólny interes i zarząd, żadnych granic miedzy krajami i ludźmi, to powiedziałbym, że to absolutnie piękne marzenie. Jednak nie ma większych kłopotów w polityce jak te, które rodzą się z pięknych marzeń. A praktyczny wymiar tego jest bardzo prosty: kto miałby rządzić taką Europą, w której stolice narodowe tracą władzę? No kto? Komisja? Wyobraża pan sobie ten

[19] Pius XI, *Quadragesimo anno*, [w:] *Nauka społeczna Kościoła*, „Znak” 1984, nr 7–9 (332–334), s. 708.

[20] Tamże, s. 708.

entuzjazm dzisiaj w Europie, gdyby ludzie się nagle dowiedzieli, że od jutra we wszystkim podlegają Komisji Europejskiej”[21]. Do takiego scentralizowanego rządzenia społeczeństwa Europy jeszcze nie dojrzały. Rozwiązania ustrojowe zawsze funkcjonują nie w pustce, lecz w jakimś społecznym kontekście.

Bez odniesień do subsydiarności wiele napisano na ten właśnie temat w nawiązującej do prakseologii polskiej nauce administracji (o administrowaniu)[22]. Zauważmy, że takich odniesień do subsydiarności nie było i w zachodniej nauce organizacji i zarządzania. I w zasadzie nie ma ich i dzisiaj. Tłumaczyłbym ten stan ich brakiem szczerego zainteresowania organizacyjną demokracją i organizacyjną stroną demokracji. Ale też ich związek z demokracją daje się sprowadzić przede wszystkim do zwiększania poprzez decentralizację władzy i rządzenia/zarządzania ilości wejść, poprzez które poddani państwowej władzy mogą na tę władzę oddziaływać i w ten sposób uczestniczyć w niej[23].

To samo – oczywiście jeśli chodzi o zainteresowanie nimi – da się powiedzieć o pozycji jednostki (prawach człowieka), stowarzyszeniach (organizacjach pozarządowych), sprawiedliwości społecznej (płace, dochody, zabezpieczenie społeczne) czy granicach ingerencji państwa (liberalizm vs etatyzm). To nie są problemy, których podjęcie jest następstwem wywodzenia ich z subsydiarności. One były i są podejmowane niezależnie od niej. Czy skojarzenie ich w bardziej zbiorczej kategorii subsydiarności wniosło wkład w refleksję i praktykę? Nie odpowiadam na to pytanie. Ograniczę się do zauważenia – co do tego nie mam wątpliwości – że ujawniło społeczną wrażliwość Kościoła, wyprowadziło ją poza tradycyjną dobroczynność i udzielanie pomocy najbiedniejszym i najbardziej bezradnym. To chyba bardziej zmiana w samym Kościele, w jego społecznym nauczaniu, niż w jego społecznym i politycznym otoczeniu.

Subsydiarność to konstrukcja bardzo pojemna. Mieści się w niej nie tylko postulat pozostawiania mniejszym, począwszy od – stanowiącej fundament całej konstrukcji – indywidualnej osoby ludzkiej, maksimum możliwej samodzielności, ale i oczekiwanie stosownej aktywności po stronie – bardzo

---

21 *Wszystkie winy Tuska. Rozmowa z Donaldem Tuskiem, przewodniczącym Rady Europejskiej o przyszłości Unii, polskiej polityki i swoim w niej udziale. Rozmawiał Jerzy Baczyński*, „Polityka” z dn. 13.07.2016 r.

22 Najwięcej miał w tej materii do powiedzenia S. Kowalewski w *Nauce o administrowaniu*, Warszawa 1976, s. 128–171.

23 S. Verba, N.H. Nie, Jae-on Kim, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, Chicago and London 1987, s. 46 i n.

różnie konstruowanych organizacji społecznych (*non-governmental organizations)* – oraz podmiotów większych, łącznie z największym w postaci państwa i sprawowanej w jego imieniu państwowej władzy. Tę wymaganą przez subsydiarność konieczność wyważania aktywności różnych podmiotów eksponuje również Ch. Millon-Delsol: „zasada subsydiarności zakłada istnienie organizacji społeczno-politycznej, w której kompetencje lub zdolność do działania przypisane są w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. W przypadku, gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa”[24].

W ujęciu tym odnajduję wyraźne uporządkowanie poziomów społecznej aktywności: pierwszego, indywidualnego (jednostkowego), liberalnego, bliskiego S. Ossowskiego kategorii pierwszego ładu społecznego, nijak niekoordynowanej aktywności osób chodzących własnymi ścieżkami[25]; drugiego, też naturalnego, wielopodmiotowego niekonstruowanego, społecznego, koordynującego swe poczynania poprzez zinternalizowane normy i wartości, po części przypominającego P. Rosanvallona kontrdemokrację; trzeciego, organizującego podmioty pierwszego i drugiego, złożonego z celowo zorganizowanych instytucji (*non-governmental organizations*); oraz czwartego, tworzonego przez w sensie weberowskim zhierarchizowane organy i aparat władzy państwowej, mniej lub bardziej (ale jednak) podporządkowującego sobie wcześniej wyróżnione i piątego (to już moje rozwinięcie koncepcji S. Ossowskiego), ponadpaństwowego, związku państw w rodzaju Unii Europejskiej. Obszary (poziomy) indywidualny i państwowy wyróżniają się spośród pozostałych.

Szczególną pozycję ładu pierwszego tłumaczy niezbywalna godność osoby ludzkiej. W nauce społecznej Kościoła znajduje ona swoje filozoficzne uzasadnienie w chrześcijańskim personalizmie. W uznaniu, że „Człowiek jest osobą, to znaczy między innymi naturą zindywidualizowaną jednocześnie kimś innym i żadna, będąc w najbardziej pierwotnym znaczeniu sobą, nie może stać się kimś innym. Pomiędzy moim Ja i twoim Ja nie ma drabiny, jest przerwa”[26].

---

[24] Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 31.

[25] S. Ossowski, *Koncepcje ładu społecznego i typy przewidywań*, [w:] tegoż, *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 1962, s. 114.

[26] J. Tischner, *Z problematyki wychowania chrześcijańskiego*, [w:] tegoż, *Świat ludzkiej nadziei*, Kraków 1992, s. 30.

Jako osoby w swej godności, przysługującej każdemu z nas z racji naszego człowieczeństwa, jesteśmy równi. Dzisiaj do tego uzasadnienia wyróżnionej pozycji jednostki ludzkiej można by dodać i zwykle dodaje się jej „prawo do posiadania praw", kreację jej upodmiotowienia[27], tegoż upodmiotowienia uspołecznienie, rozciągnięcie go na funkcje pełnione w zbiorowości. To szczególne usytuowanie, uprzywilejowujące pozycję jednostki ludzkiej w subsydiarności, uzasadnia wywodzenie z niej wszystkich praw i obowiązków społeczeństwa i państwa[28]. Ale też nie zdejmuje z jednostek ograniczeń wynikających z pełnienia różnych ról, przynależności do różnych organizacji, różnych społeczności, społeczeństwa i wreszcie państwa i tego co ponad państwem.

Z kolei szczególność pozycji zajmowanej przez państwo wynika co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, stąd że, gdy demokratyczne, jest organizacją zbiorowości będącej suwerenem. Dzisiaj, w warunkach globalizacji i pojawienia się związku państw, suwerenność ta mocno odbiega od tradycyjnych jej wyobrażeń. Jest, aby być w możliwie znaczącym zakresie zachowana, w pewnym sensie podzielona – zyskiwana w zespołowej grze, w dogadywaniu się. Po drugie, stąd że dla każdej politycznej – w państwo zorganizowanej – zbiorowości najbardziej fundamentalną wartością jest państwa trwanie i dziś, i w przyszłości. Nawiązując do tego, co o wartości państwa mieli do powiedzenia tacy autorzy jak Platon, św. Augustyn i Machiavelli, Ch. Mellon-Delsol bezpośrednio odwołując się do Cycerona stwierdza: „Wszelki (…) upadek całkowity państwa nie jest naturalny, tak jak naturalna jest śmierć człowieka, bo śmierć dla człowieka jest i zgładzone, to zdaje się wtedy (…) jak gdyby świat cały zapadł się i zginął"[29].

Państwo powinno być tak urządzone, aby było wieczne. A tę szansę traci, gdy za sprawą albo słabości władzy przestaje być faktycznie rządne, albo za sprawą jednostronnego uzależnienia od innych państw traci niezależność, zdolność do samostanowienia o sobie. Inaczej jak od poszczególnych śmiertelnych osób od poszczególnych państw oczekuje się nieśmiertelności. W każdym razie długiego, możliwie najdłuższego, trwania, tak jak je rozumiał Braudel i francuscy annaliści.

---

27 Por. A. Touraine, *Myśleć inaczej*, Warszawa 2011, s. 19.

28 E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 139.

29 Ch. Delsol, *Czym jest człowiek? Kurs antropologii dla niewtajemniczonych*, Kraków 2011, s. 62.

Aktywność oczekiwana w ramach encyklikowej subsydiarności szanując indywidualizm powinna wielorako upodmiotowiać, uspołeczniać i jednocześnie organizacyjnie integrować. Stwarzać warunki dla wielorakich identyfikacji. Jako taka jest ideologicznie użytecznym konceptem dla wywodzenia z niego aksjologicznego uzasadnienia dla demokratyzujących autokratyczne systemy polityczne reform. I tak też została w Polsce po 1989 roku wykorzystana. To swego rodzaju mit założycielski polskiej ustrojowej transformacji.

Chodzi w niej nie tylko – choć to szczególnie ważne – o stworzenie możliwości wykazania się samodzielną aktywnością mniejszym i słabszym, lecz o znacznie więcej, a mianowicie o taki podział zadań w strukturze społeczeństwa, społeczności, poszczególnych organizacji, wreszcie państwa, państwowego aparatu i systemu politycznego, w którym jest miejsce na aktywność zarówno mniejszych i słabszych jak i większych i silniejszych. W podziale tym jest miejsce nie tylko dla jednostek i mniej lub bardziej liczebnych społeczności, ale i dla celowych organizacji oraz państwa i jego aparatu władzy. Problemem pozostaje, jakie są to te miejsca, pozycje i jakie zadania. Jako że niestanowiące zasady, lecz ideę z konieczności różne.

Nie ze wszystkimi propozycjami ich definiowania jestem w stanie się zgodzić. Przykładowo, generalnie zgadzam się z J. Regulskim gdy pisze: „…gmina ma się zajmować tym, czego pojedynczy człowiek wraz z rodziną wykonać nie może. Z kolei powiat powinien być traktowany jako pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo do powiatu. Ta sama zasada odnosi się również do państwa i jego rządu. Państwo ma być pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji działających w jego ramach i służących obywatelom”[30]. Ale już zupełnie nie zgadzam z J. Regulskiego utożsamianiem pomocniczości z odrzucaniem wszelkich zależności hierarchicznych: „Zasada pomocniczości odrzuca zależność hierarchiczną[31]. Jak można bowiem wymagać, aby jednostka «niższa» była podporządkowana «wyższej», jeśli ta ostatnia ma być jedynie pomocnicza w stosunku do tej «niższej»”[32]. Zaprzeczanie istnieniu hierarchii to zamykanie oczu na oczywiste powszechnie występujące w przyrodzie i życiu społecznym fakty. Hierarchia była jest i będzie, jest wszędzie,

---

30 J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 21.

31 Jak z kontekstu wynika utożsamianą z weberowską hierarchią wertykalną, zależnościami charakterystycznymi dla relacji władzy. Co nie jest tym samym co PRL-owskie tzw. hierarchiczne (personalne i służbowe) podporządkowanie.

32 J. Regulski, *Samorządna Polska*..., s. 21.

w tym i w świecie zwierząt[33], a już zupełnie nie sposób wyobrazić sobie bez niej relacji władzy. Mylę, iż tymi, którzy najczęściej mówią o jej odejściu do lamusa historii są usytuowani na jej szczytach lub na ich usługach pozostający.

Nadto pojawia się problem języka, znaczenia przypisywanego użytym w cytowanej wypowiedzi dwu kluczowym w niej terminom: hierarchii i pomocniczości.

Akurat takiego, jak u J. Regulskiego, pojmowania subsydiarności absolutnie uznać za trafne nie mogę, ale jego szerszej krytyki tutaj nie podejmuję. Samą koncepcję odczytuję jako szczególnie skrajny wyraz, z jednej strony nieufności wobec państwa, państwowej władzy i władzy w ogóle, a z drugiej, skądinąd w wydaniu osoby tak bardzo zaangażowanej w rekonstrukcję polskiej terytorialnej samorządności zrozumiałego, nawet sympatycznego, ale jednak bezkrytycznego zauroczenia terytorialną samorządnością. A ona przecież nie jest wolna od słabości poszczególnych ludzi, orientacji całych zbiorowości, dysfunkcjonalności przyjmowanych organizacyjnych rozwiązań i ograniczeń budowanych, jako intencjonalnie demokratyczne, systemów politycznych.

Wyeksponowanie w subsydiarności szczególnej pozycji jednostek ludzkich, poszczególnych indywiduów znajdowało i znajduje swe filozoficzne uzasadnienie w chrześcijańskim personalizmie. Nie ma i nie może być dwóch identycznych jednostek ludzkich, każdą jest osobą, żadna nie jest sobą i personalizmie. W uznaniu, że „Człowiek jest osobą, to znaczy między innymi naturą zindywidualizowaną jednocześnie kimś innym i żadna, będąc w najbardziej pierwotnym znaczeniu sobą, nie może stać się kimś innym. Pomiędzy moim Ja i twoim Ja nie ma drabiny, jest przerwa”[34]. To szczególne usytuowanie, uprzywilejowujące pozycję jednostki ludzkiej w subsydiarności, uzasadnia wywodzenie z niej wszystkich praw i obowiązków społeczeństwa i państwa[35]. Ale też nie zdejmuje z jednostek ograniczeń i zależności wynikających z ich przynależności – w pełnionych przez nich organizacyjnych i społecznych rolach – do różnych organizacji, różnych społeczności, społeczeństwa i wreszcie państwa i tego co ponad państwem.

Sam zamysł ochrony jednostki przed bezpośrednią ingerencją w jej działania państwa i wszelkich ponadjednostkowych podmiotów znajdujemy u powoływanego już A. Touraine’a, gdy upodmiotowieniem nazywa „ochronę praw

---

33 Wskazuje na nią odkryta przez norweskiego zoologa Th. Schjelderup-Ebbe hierarchia dziobania.

34 J. Tischner, *Z problematyki wychowania chrześcijańskiego*..., s. 30.

35 E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności*..., s. 139.

każdego – praw, które są powszechne – przed wszelkimi formami ingerencji społecznej. Taki klasyczny słownik integracji, socjalizacji świadomości zbiorowej budzi we mnie silną nieufność, która narasta w miarę jak indywidualizm coraz częściej zmienia się w komunitaryzm…”[36]. Bo, jeśli żąda się ochrony kogoś lub czegoś przed kimś lub przed czymś to tym samym daje się do zrozumienia, że to coś czy ten ktoś może być zagrożeniem. Od społeczności większych i silniejszych żąda się i oczekuje ochrony mniejszych i słabszych, a od mniejszych i słabszych współpracy z większymi i silniejszymi. I, w domyśle, nawołuje się: nie ograniczajcie i nie przeszkadzajcie, lecz pomagajcie.

W o trzydzieści lat późniejszej od *Quadragesimo anno* encyklice Jana XXIII *Mater et magistra* odnośnie subsydiarności czytamy: „Władze państwowe mogą nakazywać tylko to, co, jak można przypuszczać, prowadzi do powszechnego użytku obywateli. Dbając więc o dobro całego kraju, władze państwowe powinny troszczyć się usilnie o równomierny w miarę możliwości rozwój rolnictwa, przemysłu i usług. Należy przy tym trzymać się zasady, że mieszkańcy terenów opóźnionych w rozwoju powinni sami czuć się głównymi twórcami postępu w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej (wszystkie – podkr. L. H.). Ci bowiem są godni miana obywateli, którzy sami wnoszą wkład w dzieło poprawy swego losu.

Trzeba, aby do równomiernej rozbudowy gospodarczej w skali krajowej przyczyniali się także w miarę możliwości właściciele kapitału i przedsiębiorstw. Dlatego też – w myśl zasady pomocniczości – władze państwowe powinny wspierać i pobudzać inicjatywę osób prywatnych, a to w ten sposób, że będą, jeśli się tylko okaże możliwe, pozwalać na wykonywanie zaplanowanych działań”[37]. To porządek społeczny, w którym mamy do czynienia z spiętrzeniem kolejnych nadbudowywanych nad sobą ładów.

Zwróćmy uwagę, że encyklika *Mater et magistra* zaleca państwu nie powstrzymywanie się od podejmowania działań, lecz podejmowanie takich działań, które samozaradność jednostek wyzwalają i pobudzają. Dostarcza więc ona uzasadnienia nie dla wyboru jednego, tylko ograniczającego państwo, kierunku rozwiązań, lecz także takiego aktywności państwa i w państwie poszerzania – w każdym razie na miarę potrzeby współistnienia rożnych rozwiązań i porządków – które do indywidualnej aktywności zachęcają. Daje się odnaleźć w niej – otwierający społeczną przestrzeń do (samo)organizowania

[36] A. Touraine, *Myśleć inaczej*..., s. 21.

[37] Jan XXIII, *Mater et magistra*, [w:] *Społeczne nauczanie Kościoła*, „Znak” 1982, nr 7–9 (332–334), s. 805–806.

się – postulat wspierania inicjatyw osób prywatnych, w szczególności też właścicieli kapitału i przedsiębiorstw. A to znaczy, że wspierania także podmiotów zbiorowych spoza struktury organów i aparatu państwa – podmiotów z sektora drugiego lub trzeciego – bez przesądzania o ich organizacyjnej czy prawnej postaci.

Takie upodmiotowianie może się nie podobać jako odgórnie wspierane i pobudzane. Wszakże w subsydiarności jest i dla niego miejsce; zarówno dlatego że Rosanvallowska kontrdemokracja to w końcu też demokracja, jak i dlatego że trwanie i funkcjonowanie demokratycznych instytucji zawsze wymaga ich ochrony ze strony państwowych organów i państwowego aparatu. To funkcja, w spełnianiu której nic nie jest w stanie zastąpić prawa i praworządności. Klucz do niej spoczywa w ręku władzę sprawujących. I takie tego klucza ulokowanie to zarazem słabość demokracji, ale również stworzenie miejsca na zabezpieczające ją prawno instytucjonalnych gwarancji.

W subsydiarności, na różnych poziomach jej rozpatrywania, jest miejsce i na, przez jednych, wytykanie państwu etatystycznego rozpychania się, i na, przez innych, kojarzone z liberalizmem i wycofywaniem się z aktywności, oddawaniem pola indywidualnej pazernej aktywności najbardziej przedsiębiorczych – w teorii przedstawianej w nowatorskiej postaci *New Public Management* – zastępujących niewydolne państwo w jego dotychczasowych aktywnościach[38]. Każdej z tych orientacji można bronić odwołując się do subsydiarności. To, o co w niej chodzi „jest doświadczenie życia jako takiego, tak by nasze realne przeżycia na płaszczyźnie czysto fizycznej wywoływały rezonans w głębi naszej najbardziej wewnętrznej istoty i rzeczywistości, byśmy naprawdę doznali upojenia faktem życia. Ostatecznie, o to właśnie chodzi w mitach i to właśnie owe klucze pomagają nam odnaleźć się w nas samych. (…) Mity są kluczami do duchowych możliwości ludzkiego życia”[39]. Wspólnie podzielane integrują ponad realnymi podziałami.

Podejście takie, jak mam nadzieję, chroni również przed zbyt łatwym przechodzeniem do porządku dziennego nad wielopostaciowością subsydiarności i traktowaniem różnych jej poszczególnych przypadków (typów) tak jakby były wobec siebie współmierne i można było całkiem nieskrępowanie przechodzić od jednej do któregokolwiek innej bez słów dodatkowego komentarza.

---

[38] Por. T. Judt, *Źle ma się kraj. Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach*, Wołowiec 2011, s. 134.

[39] J. Campbell, *Potęga mitu. Rozmowy Billa Moyersa z Josephem Campbellem*, Kraków 2013, s. 23.

Takie – metodologicznie mało staranne – podejście odnajduję – to przykład jeden z wielu możliwych do przywołania – u A. Wyki gdy pisze: „Najkrócej, z moim elementem interpretacji, który przenoszę z Europy i świata, zasada pomocniczości oznacza, że jeśli administracja publiczna może jakieś zadanie wykonać zlecając je organizacjom pozarządowym, albo niższym szczeblom administracji, to musi to zrobić. I teraz są tu dwa elementy. Po pierwsze jest ten kierunek, powiedzmy, że jeżeli – w ramach administracji – rząd może przenieść na poziom województwa, bądź na poziom samorządu, to należy ten kierunek *decentralizacji* przyjąć. (...) I jest drugi kierunek, bardziej generalny, że jeżeli w ogóle administracja rządowa czy samorządowa, może coś zlecić organizacjom pozarządowym, to musi zlecać organizacjom pozarządowym”[40].

Jednostronnie akcentujący jednostkowe prawo do chodzenia własnymi ścieżkami zdają się nie doceniać tego, że nie ma możliwości jego realnego zagwarantowania poszczególnym jednostkom takimi ścieżkami chodzącym bez przynajmniej ochrony wolności negatywnej tych jednostek, ochrony ich „wolności od”. Takie jej zagwarantowanie wydaje się możliwe tylko z zewnątrz, z zewnątrz w tym mianowicie znaczeniu, że poprzez działania podejmowane przez podmioty ponadjednostkowe. Najważniejszy z tych podmiotów – dotyczy to przynajmniej społeczeństw sprzed fazy globalizacji – to, ulokowane na przeciwnym krańcu w stosunku do jednostki, państwo. Jeśli tak jest to nie ma subsydiarności bez państwa, bez spełnianych przez niego funkcji i korzystania z właściwych mu narzędzi ich sprawowania. Nie ma subsydiarności bez rozpatrywania wzajemnych relacji mniejszych i większych, słabszych i silniejszych podmiotów. Nie ma jej w szczególności bez pojawienia się między podmiotami takimi jako osoby fizyczne i państwo podmiotów – społeczności, stowarzyszeń itp. – będących tak czy inaczej zorganizowanymi zespołami ludzi. Przez analogię do pozycji poszczególnych fizycznych osób, wsparte przyznaniem im podmiotowości prawnej, konstruowane w postaci zorganizowanych zespołów ludzkich jednostek.

Subsydiarność w społeczeństwie politycznie zorganizowanym to żądanie – jak to się często mało refleksyjnie powtarza nawet w poważnej literaturze przedmiotu – możliwie najdalej idącego zbliżenia – co zdaje się być równoznaczne z przekazaniem – zadań czy władzy do jednostki, obywatela,

---

40 A. Wyka, *Wokół zasady pomocniczości w Polsce*, [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański (red.), *Teorie wspólnotowe. Praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, Warszawa 2005, s. 166–167.

w ostateczności głównie wspólnotowo, a nie społecznościowo[41] postrzeganych indywidualnego człowieka, gminy czy jakiegokolwiek społecznego obiektu w danym układzie odniesienia uważanego za najmniejszy i najsłabszy. Problem w tym, że różne, nawet bardzo, bywa to, co w danym układzie odniesienia jest uważane za najmniejsze i najsłabsze. Ale także – ma się rozumieć, że nie w przypadku osób fizycznych – nie jest oczywiste czy podtrzymywania trwania najmniejszych i najsłabszych warto bronić, czy da się racjonalnie i społecznie usprawiedliwić. Czy w Polsce np. zwiększenie liczby gmin z około 2500 do 5000, a może nawet 10 000 byłoby krokiem w kierunku pełniejszej implementacji subsydiarności? Czy byłyby nim podział obecnego województwa mazowieckiego na dwa i utworzenie województwa środkowopomorskiego?

A gdy już zdecydujemy się czyjej samodzielności bronić, stajemy przed decyzją jak bronić. Pamiętania, że równość wilków i owiec w korzystaniu z wolności to pewność pożarcia drugich przez pierwszych. „Wszelkie współżycie ludzi, jeśli chcemy, aby było dobrze zorganizowane i rozwijało się pomyślnie, musi opierać się na podstawowej zasadzie, że każdy człowiek jest osobą, to znaczy istotą obdarzoną rozumem i wolną wolą, wskutek czego ma prawa i obowiązki wypływające bezpośrednio i równocześnie z własnej jego natury. A ponieważ są one powszechne i nienaruszalne, dlatego nie można się ich w żaden sposób wyrzec”[42].

Następujące zmiany cywilizacyjne stopniowo upodobniające świat do globalnej wioski zwiększają przestrzeń, w ramach której owe pojedyncze atomy poruszają się. Bez względu na to, jakie to są te atomy i w jak rozległej przestrzeni ma miejsce ich ruch zawsze są elementem realnego świata społecznego, w najprostszej postaci tworzonego przez zbiorowość zatomizowanych indywiduów w swych zachowaniach niebaczących na zachowania innych jednostek, tworzących statystyczny zbiór ogółu ludzkich jednostek bez względu na stan ich świadomości[43]. W terminologii cybernetyki zbiór taki byłby opisywany jako układ niespójny, addytywny, czyli taki, w którym całość (właściwości całości) jest (są) sumą jego części (właściwości poszczególnych części)[44]. Tymczasem

---

41 Na czym to rozróżnienie polega piszemy w: A. Habuda, L. Habuda, *Nie wspólnota, lecz społeczność. W kwestii podmiotu terytorialnej samorządności*, [w:] A.W. Jabłoński, Z.M. Nowak (red.), *Demokracja – społeczeństwo – globalizacja*, Opole 2005.

42 Jan XXIII, *Pacem in terris*, [w:] *Społeczne nauczanie Kościoła*, „Znak” 1982, nr 7–9 (332–334), s. 832.

43 J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972, s. 243.

44 J.W. Gościński, *Projektowanie systemów zarządzania*, Warszawa 1971, s. 14–15.

to nie wszystko. W życiu mamy do czynienia jeszcze z czymś nadto – i chyba bardzo dobrze, że tak jest – a mianowicie ze współdziałaniem poszczególnych części, a więc z układami przynajmniej w pewnym stopniu spójnymi i w konsekwencji holistycznymi. O takie współdziałanie łatwiej i jego efekty są bardziej satysfakcjonujące gdy współdziałających łączą wspólne idee.

Dla jednych życie wartościowe nie może być życiem wymuszonym, narzucanym jednostkom, musi być życiem samokierowanym, prowadzonym autonomicznie. Jest życiem poszczególnych działających jednostek, przynajmniej w jakimś zakresie prowadzonym bez względu na warunki otoczenia, w których działania te jednostki podejmują. Jest więc życiem – jakby, ale i tylko jakby – od zbiorowości niezależnym. Ale, jako przynajmniej fizycznie mającym miejsce w zbiorowości, nie tylko zabiegającym o zabezpieczenie sobie pewnej sfery odrębności i odgraniczenia od innych, ale i w zbiorowość wkomponowującym się. I wszystko to – mimo że demokracja oczekuje równości – z zachowaniem towarzyszących wolności po trosze nierówności, ale przede wszystkim zróżnicowania form uczestnictwa. Zróżnicowania według indywidualnych oczekiwań, łącznie z taką jego skrajną postacią jak – na to zdaje się być miejsce w subsydiarności – w ogóle wyłączenie się ze zbiorowości. Jak długo takie wyłączenie takiej wyłączonej jednostce służyłoby?

Tę samą ideę dowartościowania jednostki odnajdujemy u B. Constanta, gdy na około 120 lat przed ukazaniem się *Quadragesimo anno* pisał: „Jednostki powinny cieszyć się całkowitą wolnością działania, dopóki jest ono nieszkodliwe lub obojętne. Jeśli, w szczególnych okolicznościach, działanie samo w sobie obojętne – na przykład noszenie stroju będącego znakiem rozpoznawczym – może zagrozić porządkowi publicznemu, społeczeństwo ma prawo tego zakazać”[45]. Wyprzedzająco zauważmy, że taki właśnie, konstrukcyjnie niekonsekwentny jest współczesny liberalizm; „to, kim jesteśmy, jak i co wybieramy, nie zależy tylko od nas, nie jest kwestią indywidualnego wyboru, jak twierdzą liberałowie, ale zależy też od jakości rozmowy, do której wkraczamy, w której bierzemy udział”[46]. Przez idących śladami tej niekonsekwencji zbiory fizycznych osób uzupełniane są o podmioty będące zorganizowanymi zespołami ludzkimi i traktowane na podobieństwo osób fizycznych. Oczywiście tylko

---

45 B. Constant, *Zasady polityki mające zastosowanie do wszystkich rządów*, Warszawa 2008, s. 119.

46 P. Śpiewak, *Poszukiwanie wspólnot*, [w:] P. Śpiewak (red.), *Komunitarianie. Wybór tekstów*, Warszawa 2006, s. 11.

do pewnego stopnia. To rozszerzenie grona podmiotów wyjściowego zbioru. Rozszerzenie wprowadzające w sferę obywatelskiego społeczeństwa.

Takie rozszerzenie zbioru jednostkowych działających podmiotów nasuwa skojarzenia z konstrukcją, wprowadzoną w XIII wieku do obrotu prawnego przez późniejszego papieża Innocentego III fikcyjnego bytu prawniczego, kategorii osoby prawnej[47]. To zabieg metodologiczny, narzędzie upraszczające i porządkujące opis i analizę realnej społecznej praktyki w konwencji przywołanych społecznych ładów i poprzez ich formalne upodmiotowienie uchwycenie ich związku z subsydiarnością, a w niej z rozróżnieniem podmiotów mniejszych i niższych oraz większych i wyższych.

Z kolei modyfikacja druga to potraktowanie praktykowanego przez tworzące zbiór jednostki „chodzenia własnymi ścieżkami" nie jako stanu atrofii, kompletnego bezładu, lecz ładu – pozostawiającego miejsce dla własnej podmiotowości tak zachowujących się – w porównaniu z innymi najmniej uporządkowanego, tylko wyjątkowo, a jeśli tak to tylko przez przypadek, prowadzącego do pojawienia się organizacyjnego (synergetycznego) efektu. Zbiorowość chodzących własnymi ścieżkami indywidualistów to istnienie obok siebie, to polifonia, w przypadku kolizji tak poruszających się mogąca przechodzić w kakofonię. Nawiązując do E. Durkheima można by powiedzieć, iż jest to ta część jednostkowej świadomości, która „reprezentuje wyłącznie naszą świadomość indywidualną i tę tworzy"[48].

Taki ład, potraktowany jako bezład, w ogóle nie znalazł się w S. Ossowskiego typologii społecznych ładów. Natomiast przez J. Karpińskiego, chyba zbyt pochopnie, został opisany i zarazem jednoznacznie negatywnie oceniony jako stan dezorganizacji, izolacji społecznej i anomii. Ma on niewątpliwie swoje słabe strony, ale ma też strony mocne. Ale przede wszystkim, niezależnie od tego jak go oceniamy, jest socjobiologicznym faktem. I dzieci i zwierzęta przestrzegają zachowania odległości dzielących ich od innych, „otaczają się niewidzialnymi przestrzennymi «kokonami», które zdecydowanie uznają za swoją wyłączność"[49]. Nadmierne stłoczenie zabija mimo obfitości pokarmu, zabija z przyczyn natury psychospołecznej, i dotyczy to także świata zwierząt[50].

---

47 J.S. Coleman, *Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa*, „Studia Socjologiczne" 1992, nr 1, s. 9.

48 E. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, Warszawa 1999, s. 136.

49 R. Pipes, *Własność a wolność*, Warszawa 2000, s. 121.

50 E.T. Hall, *Ukryty wymiar*, Warszawa 1976, s. 48–51

Nie powiedzielibyśmy też, iż jest zjawiskiem kurczącym się, bądź tracącym na znaczeniu. Powrót do natury, jeśli nawet miałby być przede wszystkim hasłem, jest hasłem mającym szansę spotykać się z większym niż kiedykolwiek w przeszłości pozytywnym odzewem i zrozumieniem. Takie odwoływanie się nawet wówczas gdy tylko pozorowane też nie jest bez znaczenia. Operacja jednakowego potraktowania poszczególnych fizycznych osób i działających na podobieństwo osób fizycznych zorganizowanych podmiotów zbiorowych – przybierających prawniczą konstrukcję osób prawnych – wydaje się poznawczo nośna, a jej podstawowa zaleta to możliwość wytłumaczenia i usprawiedliwienia (tutaj oczywiście tylko czasowego) braku zainteresowania wewnętrzną strukturą takich zbiorowych podmiotów.

Formalnych podstaw dla takiego metodologicznego zabiegu dostarczają art. 12 Konstytucji RP (Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji) oraz rozliczne ustawy zwykłe, w tym mające za przedmiot regulacji spółki prawa handlowego, przedsiębiorstwa państwowe, stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne, organizacje pożytku publicznego etc. Poprzez analogię usytuowania podmiotu zbiorowego do usytuowania powołującej się na swe naturalne prawa osoby ludzkiej może być i bywa wykorzystywana jako ideologiczny argument uzasadniający liberalizm w różnych jego postaciach i sferach, przede wszystkim jednak dla obrony wolnego, konkurencyjnego rynku w gospodarce. Inna sprawa, na ile – w całej swej rozciągłości – jest to obrona przekonująca. Mam co do tego poważne wątpliwości.

W społeczeństwie wszystkie je, po części idąc śladami papieskich encyklik, po części zaś rozróżnień przyjętych przez S. Ossowskiego, konstruujemy przyjmując dla relacji, w jakich pozostają ze sobą, poszczególne tworzące dane zbiorowości podmioty – osoby fizyczne i traktowane niczym osoby fizyczne organizacje zbiorowego współdziałania – pięciorakie typy poziomów stanowiących odniesienia dla subsydiarności. A te poziomy (odniesienia) to dwa skrajne: 1. poszczególne osoby, ich jednostkowy indywidualizm, wynikający ze społecznego podziału pracy, zróżnicowania ról pełnionych przez poszczególne jednostki, w ramach nie koordynowanego z zewnątrz mniej lub dalej sięgającego współdziałania w systemie stosunków policentrycznych oraz 2. państwo, jego organy i urzędy, od których oczekuje się wypełniania co najmniej luk, które pozostawiły po sobie, lub niespójności, których stały się

przyczyną dwa wcześniejsze wyróżnione przez S. Ossowskiego ładу, a nadto przez swą aktywność zapewniające wypełnianie nowych funkcji, które wynikają z potrzeby skoordynowania i zintegrowania w niezbędnym zakresie i zapewnienia współdziałania i uzupełniania się w społeczeństwie różnych – w tym i nie wyróżnionych tutaj – typów ładu. Ładu ulokowane między dwoma opisywanymi tutaj jako skrajne, to takie, w których mamy do czynienia ze współdziałaniem podmiotów zbiorowych po części naturalnych (np. społeczności terytorialnych), po części celowo skonstruowanych, zorganizowanych i kierowanych, czyli policentryczne współdziałanie generalnie głównie monocentrycznie kierowanych organizacji, umożliwiające poszczególnym z tak współdziałających podmiotów osiągnięcie synergetycznego efektu.

Takie ujęcie, oczywiście z odpowiednimi modyfikacjami, daje się odnieść do rzeczywistości konstruowanej – w tym państwa, jego ustroju i struktury jego poszczególnych instytucji. I wykorzystania go (ujęcia) do – zgodnego z ideą subsydiarności – rozmieszczenia kompetencji w strukturze jego organów i aparatu. Ale to nic nowego. To problem centralizacji vs decentralizacji zarządzania, decyzji i kompetencji rozważany w teorii organizacji i zarządzania oraz nauce o administrowaniu (nauce administracji). Pisali na ten temat najznakomitsi ich przedstawiciele jak, w literaturze światowej choćby H. A. Simon[51], a w polskiej J. Starościak[52] i S. Kowalewski[53].

Połączenie wszystkich tych rozważań pod hasłem subsydiarności[54] ma tę podstawową zaletę, że wszystkie one pozwala skoncentrować na podmiotowości – niezależności i samodzielności w ramach rozpatrywanych układów odniesienia. Aby jednak coś więcej dowiedzieć się o sposobach tej podmiotowości zapewnienia i ochrony konieczne jest „zejście" na niższe poziomy rozważań: praw i wolności człowieka, liberalizmu vs etatyzmu, ustroju politycznego etc. i bardziej szczegółowych dyscyplin naukowych jak np. teoria organizacji i zarządzania oraz nauka administracji (o administrowaniu).

---

51 H.A. Simon, *Działanie administracji. Podejmowanie decyzji w organizacjach administracyjnych*, Warszawa 1976.

52 J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.

53 S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*...,

54 Klasycznym tego przypadkiem praca zbiorowa pod red. A. Pawłowskiej i S. Grabowskiej, *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, Rzeszów 2011.

Literatura

1. Campbell J., *Potęga mitu. Rozmowy Billa Moyersa z Josephem Campbellem*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2013.
2. Coleman J.S., *Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa*, „Studia Socjologiczne" 1992, nr 1.
3. Constant B., *Zasady polityki mające zastosowanie do wszystkich rządów*, Fundacja Res Publica, Warszawa 2008.
4. Delsol Ch., *Czym jest człowiek? Kurs antropologii dla niewtajemniczonych*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2011.
5. Durkheim E., *O podziale pracy społecznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
6. Frysztacki K., *Solidarność*, [w:] M. Bogunia-Borowska (red.), *Fundamenty dobrego społeczeństwa. Wartości*, Znak, Kraków 2015.
7. Habuda A., Habuda L., *Nie wspólnota, lecz społeczność. W kwestii podmiotu terytorialnej samorządności*, [w:] A.W. Jabłoński, Z.M. Nowak (red.), *Demokracja – społeczeństwo – globalizacja*, Wydawnictwa Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2005.
8. Habuda L., *Jednolitość kierowania w literaturze organizacji i zarządzania*, „Prakseologia" 1975, nr 1.
9. Habuda L., *Polska reforma terytorialnego samorządu. Osobisty ślad odciśnięty na niej przez jej trzech współautorów*, „Atheneaum. Polskie Studia Politologiczne" 2015, nr 47.
10. Hall E.T., *Ukryty wymiar*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976.
11. Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1972.
12. Gościński J.W., *Projektowanie systemów zarządzania*, PWN, Warszawa 1971.
13. Jan XXIII, *Mater et magistra*, [w:] *Społeczne nauczanie Kościoła*, „Znak" 1982, nr 7–9 (332–334).
14. Jan XXIII, *Pacem in terris*, [w:] *Społeczne nauczanie Kościoła*, „Znak" 1982, nr 7–9 (332–334).
15. Jasińska-Kania A., *Miłość*, [w:] M. Bogunia-Borowska (red.), *Fundamenty dobrego społeczeństwa. Wartości*, Znak, Kraków 2015.
16. Judt T., *Źle ma się kraj. Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2011.
17. Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Książka i Wiedza, Warszawa 1976.
18. Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
19. Leon XIII, *O kwestii robotniczej (Rerum novarum)*, [w:] *Społeczne nauczanie Kościoła*, „Znak" 1982, nr 332–334.
20. Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Społeczny Instytut Wydawniczy, Kraków 1995.
21. Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
22. Ossowska M., *O dwóch rodzajach ocen*, „Kwartalnik Filozoficzny" 1964, nr 2–4.

23. Ossowski S., *Koncepcje ładu społecznego i typy przewidywań*, [w:] S. Ossowski, *O osobliwościach nauk społecznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962.
24. Pawłowskiej A., Grabowska S., *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
25. Piasecki A., *Pomocniczość samorządowego województwa. Teoria i praktyka*, [w:] A. Pawłowska, S. Gawłowska (red.), *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
26. Pipes R., *Własność a wolność*, Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2000.
27. Pius XI, *Quadragesimo anno*, [w:] *Nauka społeczna Kościoła*, „Znak" 1984, nr 7–9 (332–334).
28. Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
29. Regulski J., *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
30. Rosanvallon P., *Kontrdemokracja. Polityka w dobie nieufności*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2011.
31. Simon H.A., *Działanie administracji. Podejmowanie decyzji w organizacjach administracyjnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.
32. *Społeczeństwo obywatelskie bez obywateli. Z prof. Andrzejem Sicińskim, socjologiem kultury o obrazie Polski w Europie, elitach i klikach politykierów rozmawia Mariusz Urbanek*, „Odra" 2006, nr 1.
33. Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1971.
34. *System Putina. Garri Kasparow w rozmowie z autorem „Tygodnika", Jackiem Stawiskim*, „Tygodnik Powszechny" z dn. 12.10.2012 r.
35. Śpiewak P., *Poszukiwanie wspólnot*, [w:] P. Śpiewak (red.), *Komunitarianie. Wybór tekstów*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2006.
36. Tischner J., *Z problematyki wychowania chrześcijańskiego*, [w:] J. Tischner, *Świat ludzkiej nadziei*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1992.
37. Touraine A., *Myśleć inaczej*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2011.

Ludwik Habuda
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu

Agnieszka Lipska-Sondecka

POLSKIEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DROGA DO NOWOCZESNOŚCI. DYLEMATY OKRESU TRANSFORMACJI

POLISH LOCAL GOVERNMENT ROAD TO MODERNITY. DILEMMAS OF THE TRANSFORMATION PERIOD

Streszczenie

Polski samorząd terytorialny przebył długą drogę, by stać się integralną częścią systemu władz publicznych. Prawo do samorządu stało się podstawową zasadą towarzyszącą procesom ustrojowej demokratyzacji. Zgodnie z ideą decentralizacji i dekoncentracji powierzono samorządowi terytorialnemu do realizacji istotną część zadań publicznych. Dzięki tym działaniom polski samorząd terytorialny wkroczył na drogę nowoczesności rozumianej jako demokratyzacja ładu ustrojowego i stosowanie w procesie zarządzania państwem europejskich wzorców i standardów.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; transformacja; decentralizacja; recentralizacja.

Abstract

Polish local government has come a long way to become an integral part of the public authorities. The right to self-government has become a fundamental principle which accompanies processes of political democratization. According to the idea of decentralization and deconcentration, the local government had to carry out important part of the public tasks. Thanks to these actions Polish local government

stepped on the path of modernity which is understood as the democratization of the governance body and use of European patterns and standards in the process of state management.

Keywords: local government; transformation; decentralization; recentralization.

1. Uwagi wstępne

Droga polskiego samorządu terytorialnego do odzyskania swojej podmiotowości i suwerenności zajęła osiem długich lat, podczas których następowała głęboka i niezwykle złożona systemowa zmiana wszystkich sfer życia publicznego. Procesy przemian rozpoczęte w Polsce w 1989 roku ustaleniami Okrągłego Stołu, w wyniku których w czerwcu 1989 roku przeprowadzono wybory do Sejmu i Senatu, nakreśliły kierunek ustrojowych zmian[1]. W literaturze przedmiotu okres ten określany jest mianem transformacji. Również w kontekście moich rozważań transformacja oznaczać będzie złożony, wielopłaszczyznowy, pełen sprzeczności proces trudnych zmian, nowych konfliktów i społecznie odczuwalnych kosztów. Kształtował się nowy system polityczny, a w jego ramach nowe mechanizmy władzy określanej jako publiczna[2]. Zakładam także, że procesy zmian rozpoczęte w pierwszej połowie 1989 roku nie zostały domknięte i trwają nadal. Zmieniły się tylko zasady wyznaczające kierunek tych zmian. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku była to odbudowa samorządu terytorialnego jako integralnego ogniwa systemu władz publicznych. Następne lata to czas dostosowywania organizacji i działania administracji publicznej, w tym instytucji samorządu terytorialnego, do standardów wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. W kolejnym okresie, już jako członek ponadnarodowych europejskich struktur, podmioty władz publicznych poszukiwały nowych narzędzi realizacji zadań, także tych wynikających z członkostwa we Wspólnotach. Obecnie zaobserwować możemy powrót do działań i zachowań określanych przez jednoosobowy ośrodek politycznej dyspozycji i zastąpienie zasad decentralizacji i dekoncentracji – w oparciu

[1] W wyniku porozumień Okrągłego Stołu parlament miał być tylko częściowo powołany w wolnych wyborach. Ustalono, że tylko do Senatu wybory będą całkowicie wolne (Zob. A.L. Sowa, *Historia polityczna Polski 1944–1991*, Kraków 2011, s. 626–627).

[2] Zob. A. Lipska-Sondecka, *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 11.

o które budowano po 1989 roku nowy model administracji publicznej – recentralizacją rozumianą jako „współczesny powrót do przeszłości".

Drugie pojęcie zawarte w tytule artykułu to nowoczesność. Postrzegam ją jako proces demokratyzacji ładu ustrojowego z jednej strony i zorganizowanie aparatu administracji państwa w oparciu o europejskie standardy organizacji i działania, z drugiej strony. Podobnie jak dla pojęcia transformacji cezurą był rok 1989, również dla pojęcia nowoczesności są to wybory czerwcowe (1989), które nakreśliły kierunek przemian systemowych. W tym kontekście transformacja i nowoczesność występują równolegle, przy czym kierunek zmian dla zdefiniowania pojęcia nowoczesności, określam jako tworzenie optymalnych warunków rozwoju, w których wszystkie podmioty publiczne, w tym samorząd terytorialny, mają możliwość generowania zmian modernizacyjnych na miarę XXI wieku.

2. Prawo do samorządu jako demokratyczna zasada państwa prawa

W dniu 8 marca 1990 roku uchwalono pierwszą po 1989 roku ustawę samorządową, na mocy której gminy stały się podmiotem władzy publicznej, a wybrane w dniu 27 maja 1990 roku rady gmin podjęły się trudnego i odpowiedzialnego zadania organów stanowiących i kontrolnych[3]. Tym samym rozpoczął się nowy okres w historii polskiego samorządu terytorialnego[4]. Jednak batalia o prawo lokalnych i regionalnych społeczności do zarządzania swoimi sprawami trwała kilka lat i doprowadzić miała do zorganizowania samorządu terytorialnego w oparciu o europejskie wzorce i standardy działania oraz przyczynić się do realizacji zasad i wartości określających demokratyczne państwo prawa. Zmierzając ku europejskim standardom, zgodnie z przyświecającą procesom demokratyzacji ideą decentralizacji i dekoncentracji ustanowiono dwa kolejne szczeble samorządu tj. powiat oraz samorząd w województwie[5]. Z dniem 1 stycznia 1999 roku gmina, powiat oraz samorząd województwa stały

[3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym; z dniem 1 stycznia 1999 r. w wyniku wprowadzenia nowego trójszczeblowego podziału administracyjnego państwa oraz dwóch jednostek samorządu terytorialnego tj. powiatu i samorządu w województwie, ustawa ta otrzymała tytuł ustawy o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446).

[4] A. Lutrzykowski (red.), *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, Toruń 2014, s. 15.

[5] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 486).

się jednocześnie jednostkami nowego, zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa[6].

Ustawodawca wyodrębnił samorząd lokalny i regionalny spośród innych podmiotów społecznych, nadając mu osobowość publicznoprawną i powierzając do samodzielnej realizacji istotną część zadań publicznych[7]. Podmiotem samorządu terytorialnego została społeczność zamieszkująca na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Przynależność do takiego związku powstaje z mocy prawa, przez sam fakt zamieszkiwania na określonym terytorium i trwa tak długo, jak długo dana osoba stale tam zamieszkuje. Aktywne angażowanie się w życie wspólnoty samorządowej lub pozostawanie biernym w działalności związku nie ma wpływu na fakt naszego członkostwa lub wykluczenia ze wspólnoty. Powierzonych zadań związek samorządowy nie jest w stanie realizować *in pleno*, dlatego lokalne i regionalne społeczności powołują w drodze wyborów organy przedstawicielskie, za pośrednictwem których wykonują nałożone na związek zadania. Tak skonstruowany terytorialny związek samorządowy pozostaje pod nadzorem władzy państwowej, ponieważ jego byt uzależniony jest od woli ustawodawcy czyli państwa.

W wyniku procesów transformacyjnych władza w Polsce została podzielona pomiędzy organy państwowe i inne podmioty takie jak: samorząd terytorialny, zawodowy, samorząd gospodarczy, fundacje, stowarzyszenia, tworząc w ten sposób przestrzeń do zarządzania własnymi sprawami przez zainteresowane i uprawnione do tego instytucje. Samorząd terytorialny spośród wielu innych pozapaństwowych podmiotów okazał się najbardziej predysponowany do rozwiązywania wielu różnorodnych problemów społecznych dużych zbiorowości ludzkich, a prawo do samorządzenia stało się wartością wpisującą się w ogólnie pojmowane zasady wolności i praw obywatelskich. Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego jako integralnego ogniwa systemu władz publicznych potwierdziło tezę, że w państwach demokratycznych samorządność jest miernikiem stopnia demokratyzmu władzy politycznej i stanowi istotne źródło siły państwa[8]. Rolę i znaczenie lokalnej i regionalnej

---

6 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

7 A. Lipska-Sondecka, *Administracja publiczna w Polsce na szczeblu lokalnym i regionalnym. Ku europejskim standardom*, Bydgoszcz 2011, s. 71.

8 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. poświęca samorządowi terytorialnemu rozdział VII, art. od 163 do 172. Są jednak i takie państwa, w których ustawy zasadnicze nie posiadają przepisów odnoszących się do samorządu terytorialnego np. Norwegia oraz takie, które Konstytucji w rozumieniu

samorządności w zaspokajaniu i artykułowaniu potrzeb dużych zbiorowości ludzkich dostrzegły także ponadnarodowe podmioty i instytucje, takie jak Rada Europy czy Unia Europejska. Szczególnym dorobkiem w tym zakresie dysponuje Rada Europy, na forum której powstały dwa dokumenty mające ważne znaczenie dla organizacji i działania samorządów lokalnych i regionalnych[9]. Mam tu na myśli *Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (European Charter of Local Self-Government)* oraz *Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (European Charter of Regional Self-Government)*. Pierwszy dokument EKSL opisuje samorząd nie tylko w kategoriach rozwiązań prawnoustrojowych, ale wyraźnie wskazuje, że realny sens prawa do samorządu wyraża się w rzeczywistej zdolności lokalnych społeczności do zarządzania własnymi sprawami. W podobnym duchu, propagującym prawo do samorządu, sformułowany jest drugi dokument – EKSR, który od momentu podpisania go (1997 rok) nadal nie posiada mocy obowiązującej. Mimo, że pozostaje projektem, jego treść jest potwierdzeniem intencji ponadnarodowych podmiotów do aktywizowania regionalnych społeczności oraz ich władz na rzecz umacniania zasady samorządzenia[10]. Wspólnoty Europejskie także zwracają uwagę na niezmiernie ważną rolę terytorialnej samorządności, która wydaje się być kluczowa w promowanej przez Wspólnoty idei zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Działalność unijnego Komitetu Regionów, w skład którego wchodzą przedstawiciele organizacji reprezentujących środowiska samorządowe potwierdza założenie, że Unia Europejska szanuje prawa lokalnych i regionalnych społeczności do samorządzenia, a samorząd terytorialny wraz z innymi pozapaństwowymi podmiotami i instytucjami jest nieodłącznym elementem wspólnotowego ładu ustrojowego.

Prawo do samorządu jako ustrojowa zasada zadekretowana przepisami krajowymi i ponadnarodowymi nie jest jednak ostatecznym gwarantem rzeczywistej realizacji praw jednostki do samostanowienia. Miernikiem stopnia funkcjonalności instytucji samorządu terytorialnego jest praktyczna zdolność organów samorządowych i ich aparatu wykonawczego do wypełniania konstytucyjnych i ustawowych zadań. Wciąż bowiem pojawiają się nowe problemy związane z postępującymi procesami globalizacji oraz przybierającymi na

kontynentalnym nie mają np. Wielka Brytania. Nie oznacza to, że władze publiczne w tych państwach nie przestrzegają wartości i zasad utożsamianych z prawem do samorządu.

9 A. Lipska-Sondecka, *Prawo do samorządu jako podstawowa zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] D. Plecka, Z. Osmólska (red.), *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, Toruń 2015, s. 12.

10 Tamże.

sile zjawiskami kryzysowymi. Procesy transformacyjne polskiego samorządu terytorialnego, z tego punktu widzenia, nie zostały więc domknięte. Doświadczenia naszego państwa w zakresie prawnoorganizacyjnych rozwiązań poszczególnych jednostek samorządowych upoważniają do stwierdzenia, że administracja samorządowa będzie nadal musiała mierzyć się z aktualnymi problemami generowanymi nie tylko przez czynniki zewnętrzne, ale przede wszystkim kadencyjno-koalicyjnym charakterem zmian regulacji prawnych w zakresie rozwiązań ustrojowych naszego samorządu. Ujawniające się tendencje ostatnich kilku powyborczych miesięcy (od października 2015 roku) wyraźnie wskazują, że działania o charakterze recentralizacyjnym przybierają na sile i niestety nie widać żadnej szansy na odwrócenie lub przynajmniej zatrzymanie pewnego ciągu zdarzeń, które nieuchronnie zakończyć się mogą powrotem do centralnego modelu zarządzania państwem. Obecna władza konsekwentnie zdobywa i zawłaszcza wszystkie najważniejsze organy i instytucje zbudowane w okresie wielkich zmian ustrojowych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Sejm, Senat, Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, to tylko niektóre przykłady pokazujące podporządkowywanie konstytucyjnych organów państwa jednemu ośrodkowi politycznej dyspozycji. Działania o charakterze recentralizacyjnym zbliżają się także do obszaru, na którym prawo do samorządu utożsamiane było z demokratyczną legitymizacją władzy oraz naturalnym prawem jednostki do samostanowienia. Praktyczny wymiar tego prawa wyrażał się bowiem w tym, że lokalne i regionalne społeczności posiadały realną zdolność do realizacji powierzonych zadań. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat od uchwalenia pierwszej ustawy samorządowej po 1989 roku, praktyczny wymiar tego prawa przechodził swoje lepsze i gorsze chwile, obecnie mamy do czynienia z taką oto sytuacją, że samorządność wyraża się tylko poprzez literalną realizację przepisów ustaw przez samorządowe władze. Prawo określa nie tylko zadania, ale także sposób ich realizacji, nawet w odniesieniu do zadań własnych samorządów. Władze samorządowe zaś są zobowiązane do określonego w ustawach postępowania przy realizacji zadań, nawet jeśli takie działania mijają się z podstawowym i naturalnym prawem każdej wspólnoty samorządowej tj. realizacją dobra wspólnego określonej lokalnej/regionalnej społeczności. A przecież w większości współczesnych demokratycznych państw obywatele są istotnym czynnikiem/mechanizmem w sprawowaniu władzy, co wyraża się w praktycznej realizacji obywatelskich praw np. udziału w wyborach, działalności organizacji

pozarządowych czy instytucji samorządu terytorialnego, ale także zawodowego i gospodarczego. Stopień realizacji tych praw opisuje pojęcie nowoczesności na miarę XXI wieku. Przyjmując założenie, że współczesne definiowanie nowoczesności oznacza budowanie optymalnych warunków rozwoju, w których wszystkie podmioty i instytucje publiczne będą zdolne do generowania zmian cywilizacyjno-kulturowych możemy stwierdzić, że tylko przemyślane zachowania elit i odpowiedzialne decyzje klasy rządzącej są w stanie sprostać aktualnym problemom i wyzwaniom, przed którymi stanęła polska samorządność.

3. Uwagi końcowe

Odbudowa samorządności terytorialnej w Polsce po 1989 roku była niewątpliwie ogromnym sukcesem nie tylko ówczesnych, władz ale także całego społeczeństwa. Dała początek budowie struktur społeczeństwa obywatelskiego i państwa demokratycznego. Dzięki zaangażowaniu i determinacji wielu dziesiątków tysięcy osób udało się zbudować instytucję – najpierw na poziomie gminy, a następnie w powiecie i województwie – która stała się integralną częścią systemu władz publicznych naszego państwa. Na samorządzie terytorialnym spoczął nie tylko obowiązek realizacji zadań, ale także odpowiedzialność za artykułowanie potrzeb i aspiracji rozwojowych lokalnych i regionalnych społeczności. Model prawnoorganizacyjny polskiego samorządu zadekretowany w przepisach krajowych jest także zgodny – generalnie – z europejskimi standardami. Nie oznacza to jednak, że w praktycznym wymiarze spełnia on swoje ustrojowe funkcje. Miernikiem stopnia funkcjonalności samorządu terytorialnego jest realna zdolność samorządowych społeczności do wypełniania powierzonych mu zadań w oparciu o zasadę subsydiarności z wykorzystaniem nowoczesnych form i metod zarządzania publicznego[11]. Zatem samorząd terytorialny jako integralne ogniwo systemu politycznego naszego państwa będzie dokładnie taki, jakie jest nasze społeczeństwo, „ani lepszy ani gorszy"[12]. Najważniejszym zadaniem w kontekście drogi polskiego samorządu terytorialnego do nowoczesności jest obecnie zmiana świadomości, zachowań i postaw polskiego społeczeństwa, czego nie da sie uzyskać ustawami. Poszukiwanie

[11] A. Lipska-Sondecka, *Transformacja administracji publicznej*..., s. 248.

[12] J. Regulski, *Kilka uwag i refleksji na tle raportu: „Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy, konieczne działania"*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, luty 2013, s. 19, http://www. frdl.szczecin.pl/manager_pliki/18/Uwagi_o_raporcie_prof_Jerzego_Hausnera.pdf (dostęp: 25.06.2016 r.).

i wskazywanie najważniejszych wartości społecznych, kulturowych i cywilizacyjnych określających naszą drogę awansu na miarę wyzwań XXI wieku jest najważniejszym zadaniem, któremu muszą sprostać środowiska naukowe. Ich rola w tym zakresie wydaje się być kluczowa.

Literatura

1. Lipska-Sondecka A., *Administracja publiczna w Polsce na szczeblu lokalnym i regionalnym. Ku europejskim standardom,* Wydawnictwo MASS, Bydgoszcz 2011.
2. Lipska-Sondecka A., *Prawo do samorządu jako podstawowa zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] D. Plecka, Z. Osmólska (red.), *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
3. Lipska-Sondecka A., *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2015.
4. Lutrzykowski A. (red.), *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
5. Regulski J., *Kilka uwag i refleksji na tle raportu: „Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy, konieczne działania",* Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2013, http://www.frdl.szczecin.pl/manager_pliki/18/Uwagi_o_raporcie_prof_Jerzego_Hausnera.pdf (dostęp: 25.06.2016r.).
6. Sowa A.L., *Historia polityczna Polski 1944–1991*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011.

Agnieszka Lipska-Sondecka
Koszalińska Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych

Teresa Astramowicz-Leyk
Wiktor Marek Leyk

DYLEMATY FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU W POLSCE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH

DILEMMAS OF SELF-GOVERNMENT FUNCTIONING IN POLAND WITH PARTICULAR EMPHASIS ON SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES

Streszczenie

Utworzenie trzystopniowej struktury samorządu terytorialnego w Polsce i jej dwudziestopięcioletnie funkcjonowanie (samorządy powiatów i województw osiemnaście lat) pokazało, że jest to jedna z najlepszych reform w Polsce po 1989 r. Wymagały te działania woli politycznej kolejnych rządów RP polegającej na rezygnacji Centrum z części swojej władzy. Nadanie samorządom osobowości prawnej, źródeł finansowania oraz prawa dochodzenia swojej racji przed sądem pozwoliło jednostkom samorządu terytorialnego sprawnie funkcjonować. Dotychczasowe doświadczenia wskazują także na potrzeby korekt legislacyjnych, usprawniających działanie j.s.t. Zachodzi potrzeba większej partycypacji mieszkańców wspólnot samorządowych w procesie decyzyjnym, zobowiązania rządu do całkowitego finansowania zadań zlecanych samorządom oraz wzmocnienia pozycji organów stanowiących j.s.t. wobec organów wykonawczych.

Summary

The creation of three-stage structure of local government in Poland and its twenty-five years of functioning (self governments of districts and voivodeships for eighteen years) proved to be one of the best reforms in Poland after 1989. These actions required political will of following governments of Poland depending on the resignation of Centre from part of its power. Giving local governments the legal personality, financing sources and the right to claim their rights before the court made the local government units to function efficiently. Past experience also show the need for adjustments of legislative action to improve local government units There is a need for greater participation of the residents of local communities in decision-making process, the Government's commitment to complete financing of tasks commissioned to local governments and empower the position of decision-making bodies of local government units to executive bodies.

Keywords: reform of local government in Poland; decentralization of public authority; The Constitution of the Republic of Poland; administrative courts, the Constitutional Court.

Samorząd terytorialny jest lokalną wspólnotą społeczną uprawnioną do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, posiadającą własne organy przedstawicielskie i wykonawcze, które są uprawnione do stanowienia prawa miejscowego. Podmiotem tego samorządu są wszyscy mieszkańcy danej jednostki terytorialnej. W praktyce są oni reprezentowani w radach i sejmikach przez radnych wyłonionych w wyborach powszechnych i od tego, jak ci wybrani reprezentanci formułują i realizują potrzeby mieszkańców zależy poziom akceptacji władzy publicznej, czyli jednostek samorządu terytorialnego. Jest oczywiste, że byt samorządu jest uzależniony od roli państwa, a jego istnienie jest dowodem przyjęcia zasad ustroju demokratycznego.

W Polsce taka wola pojawiła się tuż po powstaniu wolnej, suwerennej i demokratycznej Rzeczypospolitej w postaci ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r.[1] Na mocy jej przepisów utworzone zostały samorządy gminne, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego.

Wola podzielenia się władzą znalazła gwarancje w Konstytucji RP z 1997 r.[2], gdzie artykuł 15 wskazuje, że ustrój terytorialny RP zapewnia de-

[1] Obecnie ustawa o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

[2] Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

centralizację władzy publicznej, a art. 16 podkreśla doniosłą rolę samorządu terytorialnego.

Status samorządu terytorialnego określa rozdział VII Konstytucji opisujący zakres zadań, źródła dochodów, osobowość prawną oraz gwarantuje rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej na drodze sądowej. Konstytucja wprowadza bardzo istotną zasadę domniemania właściwości samorządu, która stwarza mu szerokie możliwości działania i zapobiegania tendencjom do ograniczania jego zadań i roli ustawowej (art. 163–169). Przedstawione gwarancje konstytucyjne objęły powstałe w 1998 r. samorządy powiatów i województw. Na tym zakończono w Polsce budowę trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Rzeczywistą możliwość działania samorząd terytorialny uzyskał nie tylko poprzez określenie jego zakresu działania, ale przede wszystkim poprzez nadanie osobowości prawnej, a nade wszystko przez określenie źródła dochodów. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określiła udział samorządów w podziale dochodów podatkowych budżetu państwa. Ta regulacja oraz konieczność pełnego finansowania przez państwo zadań zleconych dało podstawy samodzielności i samorządności gmin, powiatów i województw w myśl zasady „tyle władzy ile pieniędzy".

Kardynalną kwestią funkcjonowania samorządów w Polsce jest prawo do sądu, a więc dochodzenie swoich racji wobec administracji rządowej na drodze sądowej. Należy podkreślić rozległą rolę sądów, zarówno administracyjnych (Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne), jak i Trybunału Konstytucyjnego w kwestiach ustrojowych samorządów, jak i spornych pomiędzy samorządami i innymi organami władzy publicznej. Dla przykładu Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 maja 1998 r. (K 38/97) podnosi kwestię kompetencji gminy i zasady decentralizacji władzy publicznej: „Konstytucja RP nie tylko potwierdza zawartą w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawcza i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184; Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488) gwarancję podstawowego charakteru gminy – pośród innych jednostek samorządu terytorialnego, lecz jeszcze ją rozbudowuje i precyzuje. Wzmacnia ją nadto, poprzez podniesienie do rangi generalnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wykonywania przez samorząd

terytorialny istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Należy podkreślić, iż zasady decentralizacji władzy publicznej, to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Odnieść to należy zwłaszcza do sytuacji, gdy wykonywanie przez ten samorząd zadania własnego w zakresie utrzymania porządku publicznego w terenie ma znaczenie uniwersalne, tzn. dla zachowania porządku publicznego w całym państwie. Po drugim etapie reform samorządowych w 1998 r. „wykonywanie istotnej części zadań publicznych..."[3] objęło także powiaty i województwa.

Niezwykle ważną zasadę domniemania właściwości samorządu Trybunał Konstytucyjny określił w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 marca 2007 r. (K 54/05) w sprawie zgodności przepisu art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[4] z Konstytucją z wniosku Rady Miejskiej w Łodzi. Stwierdzając zgodność skarżonego przepisu z Konstytucją, Trybunał wyraził pogląd, że „Konstytucja przyjmuje w preambule zasadę pomocniczości. W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli. Zgodnie z art. 166 Konstytucji zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Nie podlega dyskusji, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć rozległe kompetencje w dziedzinie zapewnienia ładu przestrzennego na swych terytoriach. Z drugiej strony utrzymanie ładu przestrzennego, oprócz wymiaru lokalnego ma również wymiar ogólnokrajowy i w tym zakresie należy do państwa. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej"[5].

Na tle rozważań o wzajemnych relacjach samorządów i organów administracji rządowej, interesujący jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2009 r. (I SA/Wa 624/09), gdzie po rozpoznaniu na rozprawie sprawy ze skarg Gminy N. i Gminy W. na decyzję Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie przekazania prawa nieruchomości przysługującego gminie na rzecz innej gminy, Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił

[3] „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1998, nr 3, poz. 31.

[4] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.

[5] Dz.U. z 2007 r. Nr 48, poz. 326.

zaskarżoną decyzję w części, stwierdził, że zaskarżona decyzja w części nie podlega wykonaniu i zasądził od Prezesa Rady Ministrów na rzecz Gminy N. kwotę 440 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sadowego. WSA podkreślił jednocześnie, że „Z przepisów konstytucyjnych wynika dla ustawodawcy obowiązek stworzenia odpowiednich gwarancji majątkowych dla realizacji zadań publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy konstytucyjne nie mogą jednak stanowić postawy do wysuwania przez jednostki samorządu terytorialnego roszczeń o przekazanie im określonych składników mienia państwowego. Dopiero gdyby całokształt mienia przekazanego danej jednostce samorządu terytorialnego pozostawał oczywiście nieadekwatny do wykonywania przez nią zadań można byłoby mówić o naruszeniu Konstytucji RP”[6]. W powyższej sprawie roszczenie finansowe miało charakter symboliczny, ale istotne jest, że administracja rządowa w swoich decyzjach musi uwzględniać koszty finansowe swojego postępowania.

Kontynuując wątek swobody działania samorządów należy przywołać tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 maja 2010 r. (II SA/Wr 70/10) w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego (która została przez Sąd oddalona) na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry: „Społeczności lokalne mają w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”[7].

Innym rodzajem narzędzia kontroli nad aktami prawnymi uchwalanymi przez samorząd województwa jest, przysługująca na podstawie art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[8], skarga powszechna. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”.

Przedstawione ramy prawne i wytworzone mechanizmy funkcjonowania pozwoliły w krótkim czasie w miarę sprawnie zbudować strukturę i zorganizować działalność samorządów województwa. W pierwszej kadencji (1998–2002) sejmiki liczyły co najmniej 45 radnych (w zależności od liczby mieszkańców), stworzono w miarę sprawne relacje między dwoma organami władzy

6 LEX nr 563942.

7 LEX nr 674616.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

(sejmiki i zarządy), zbudowane zostały struktury urzędów marszałkowskich, jednostek podległych, przejęto i uporządkowano gospodarkę mieniem samorządu. Fundamentalnym zadaniem było stworzenie strategii rozwoju wszystkich regionów kraju, w których określono walory i cele rozwoju. Pozwoliło to nie tylko zaangażować różnorodne środowiska społeczne, podmioty gospodarcze i samorządy w budowę strategii rozwoju, ale też skonsolidować społeczeństwo i wykorzystać jego efektywność i kreatywność. Uzyskano to mimo braku formalnych podległości pionowej samorządów, finansowej z gospodarką i strukturalnej z organizacjami społecznymi.

Poważne zmiany w funkcjonowaniu samorządów przyniosła II kadencja (2002–2006). Przede wszystkim zmniejszono o 1/3 liczbę radnych (we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego), co poważnie ograniczyło reprezentatywność i automatycznie zwiększyło pozycję zarządów wobec sejmików. Jednak najważniejszy był rok 2004 ze względu na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, a co za tym idzie dostęp samorządów do środków pomocowych. W konsekwencji zasadniczą rolę odegrała ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[9], która zachwiała dotychczasową równowagę między organem uchwałodawczym i wykonawczym w samorządzie województwa. Polegało to na tym, że podziały wszystkich środków unijnych, które trafiały do regionów były uzgadniane między zarządem województwa i Ministerstwem Rozwoju, a w przypadkach spornych rozstrzygała Rada Ministrów. Sejmiki utraciły jakikolwiek wpływ na dystrybucję środków unijnych, a trzeba przyznać, że stanowiły one relatywnie tyle samo pieniędzy co budżety województw. Mówiąc wprost zarządy decydowały o środkach równoważnych budżetom województw poza jakąkolwiek kontrolą Sejmików, ta sytuacja trwa do dzisiaj.

Kolejne dwie kadencje (2006–2010 i 2010–2014) to koncentracja całego wysiłku samorządów wojewódzkich na jak największej i skutecznej absorpcji środków unijnych w regionach, co z jednej strony przyniosło Polsce miano kraju o najwyższym stopniu wykorzystania środków unijnych, ale jednocześnie okazało się, że niektóre inwestycje unijne były nietrafione. W województwie warmińsko-mazurskim za taką nietrafioną uznano „zimne" Termy Warmińskie, które mimo to, w dwa lata od uruchomienia cieszą się dużym zainteresowaniem i przynoszą zyski. W województwach Polski Wschodniej ryzykowne okazały się inwestycje w budowę infrastruktury sieci szerokopasmowej – wybudowana

[9] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.

wielkim wysiłkiem organizacyjnym samorządów nie przynosi dotychczas zakładanych korzyści, gdyż brak chętnych do budowy tzw. ostatniej mili, wystąpiły trudności w rozliczeniu inwestycji i nikłe zainteresowanie operatorów. Jak wielki wysiłek poniosły samorządy wojewódzkie, aby w perspektywie 2007–2013 spożytkować pomoc unijną świadczy fakt, że środki na inwestycje np. w budżecie województwa warmińsko-mazurskiego w 2014 r. wyniosły 57% całości budżetu, a w 2015 r. aż 67% budżetu.

Opisane fakty ukazują, że cały wysiłek samorządy wojewódzkie od dziesięciu lat skupiają na wdrażaniu środków unijnych w oparciu o rozbudowany aparat urzędniczy. Dla przykładu Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie liczył w 2004 r. niecałe trzysta pracowników, a w roku 2016 już blisko dziewięćset osób. Wynika to także z tego, że obecnie jest jeszcze rozliczana i audytowana perspektywa 2007–2013 i już są wdrażane projekty z nowej perspektywy. Trzeba też jasno powiedzieć, że nowelizacja strategii rozwoju województwa w 2014 r. była też w dużej mierze implikowana kryteriami unijnymi do roku 2020.

Opisane powyżej uwagi krytyczne widziane oczami praktyka samorządowego były dostrzegane nie tylko przez twórców polskich reform samorządowych jak prof. Jerzy Regulski, czy prof. Jerzy Stępień, ale też przez dokumenty eksperckie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Fundacji GAP[10], czy wreszcie Kancelarię Prezydenta RP. Prezydent Bronisław Komorowski przejawił nawet inicjatywę ustawodawczą w 2012 r. „O wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego i współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw”[11]. Ostatecznie mimo kilkuletnich prac w Sejmie nie została ona uchwalona, ale warto zawartym tam propozycjom poświęcić kilka spostrzeżeń. Przede wszystkim prezydent uznał, że niedostateczna jest partycypacja wspólnoty mieszkańców w sprawowaniu władzy. Stąd szereg propozycji takich jak: konsultacje publiczne, wysłuchanie obywatelskie, interpelacja obywatelska, a nawet obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Mając w zamyśle wdrożenie tego rodzaju

---

[10] Fundacja GAP – Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej – funkcjonuje od 2005 r. Jej założycielami byli pracownicy Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. http://www.fundacja.e-gap.pl/o-nas (dostęp: 21.11.2016 r.).

[11] *Krotki przewodnik do projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012.

instrumentów w życie samorządów, przewidziano powołanie stowarzyszeń mieszkańców z funduszem inicjatyw lokalnych niezależnych od samorządów. W celu powiązania pionowego samorządów gmin, powiatów i województw przewidziano konwenty powiatowe i wojewódzkie jako obligatoryjne instytucje konsultacyjne. Rząd od początku krytycznie odnosił się do propozycji prezydenta uważając je za zbyt daleko idące, a marszałkowie województw uznali konstrukcję konwentów wojewódzkich jako płaszczyznę, na której musieliby stale tłumaczyć się ze swoich decyzji i korygować je w oparciu o wnioski i uchwały konwentu, gdy tymczasem ustawowym organem uchwałodawczym i kontrolnym Zarządu jest wyłącznie Sejmik.

Funkcjonowanie samorządów wojewódzkich zarówno wewnętrzne jak i w relacjach z rządem było stałym tematem dyskusji na forum Związku Województw; tak Konwentu Marszałków, jak i Konwentu Przewodniczących Sejmików. Mankamenty współpracy między samorządami a rządem wielokrotnie były przedmiotem dyskusji na posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Dotyczyły one przede wszystkich braku właściwych konsultacji nowych regulacji prawnych (kilkudniowe terminy i bardzo rzadkie przypadki uwzględnienia wniosku) oraz permanentne scedowywanie zadań na samorządy bez wystarczających środków finansowych. Szczególnym wyrazem zaistniałych problemów było Stanowisko XXXI Zgromadzenia ogólnego Związku Województw RP z dnia 11 września 2015 r. W dokumencie tym określono niezbędne przekształcenia w systemie funkcjonowania samorządu województwa w czterech obszarach[12]:

1. Zmiany ustrojowe i kompetencyjne samorządu województwa.
2. Formy realizacji zadań przez samorząd województwa.
3. Zmiany w systemie absorpcji środków europejskich,
4. Zmiany w systemie finansów samorządu terytorialnego.

W obszarze pierwszym postuluje się powołanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządu Terytorialnego, której zadaniem byłoby dokonanie kompleksowego przeglądu prawa regulującego ustrój, zadania i finanse samorządu terytorialnego, a następnie przygotowanie nowych regulacji prawnych i nadanie im formy legislacyjnej. Najlepszym rozwiązaniem byłoby stworzenie Kodeksu Samorządowego, który w jednym akcie prawnym regulowałby funkcjonowanie wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego, w tym kompetencji

[12] Stanowisko XXXI Zgromadzenia Ogólnego ZWRP, http://zwrp.pl/pl/o-zwrp/organy/zgromadzenie-ogolne/stanowiska-zgromadzeniazwrp/9914-szozwrp.html (dostęp: 19.11.2016 r.).

administracji rządowej w terenie, ograniczonej do nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez samorządy oraz realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa zbiorowego. W kategoriach planistycznych należy ustawowo zagwarantować zgodność strategii gminnych i powiatowych ze strategią województwa. Zwraca też uwagę wniosek, alby w Konstytucji w art. 165 wpisać, że „kadencja organów stanowiących j.s.t. trwa cztery lata. Sejm ani inny organ władzy publicznej nie mogą aktem generalnym skracać kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego"[13].

Szczególnie ważny dla sprawnego funkcjonowania samorządów jest obszar czwarty dotyczący finansów. Postuluje się w nim między innymi zmianę modelu zarządzania środkami publicznymi z rocznego na wieloletni, dywersyfikację źródeł dochodów poprzez ustanowienie *sensu stricte* dochodów własnych oraz partycypację w podatku VAT.

Na zakończenie warto wrócić jeszcze do relacji między organami wewnątrz samorządu województwa. Wspomniano już wcześniej, że pierwotna względna równowaga między organem stanowiącym i kontrolnym, czyli Sejmikiem, a organem wykonawczym w postaci Zarządu Województwa została zachwiana. Złożyło się na to:

1. Zmniejszenie liczby radnych o 1/3, a Zarząd pozostał pięcioosobowy.
2. Zniesienie wyboru Marszałka wyłącznie z radnych Sejmiku.
3. Wyłączenie Sejmików z decyzji o wydatkowaniu w województwie środków unijnych równoważnych dorocznym budżetom województw.
4. Traktowanie Marszałka jako organu odrębnego od Zarządu Województwa w wielu ustawach materialnych[14].

Do tego dochodzi niedookreślona rola Przewodniczącego Sejmiku, którego obowiązująca ustawa zobowiązuje jedynie do zwołania sesji i jej sprawnego przeprowadzenia. W rzeczywistości trudno sobie wyobrazić, aby

---

13 Tamże.

14 „Określenie statusu prawnego marszałka województwa; *de facto*, bowiem wiele ustaw materialnych traktuje marszałka jako organ odrębny od zarządu województwa, organ województwa posiadający własne zadania i kompetencje (np. art. 7 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych; art. 376 pkt. 2b ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 r. Prawo ochrony środowiska; art. 41 ust. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach). W praktyce województwo posiada więc trzy organy, co w przypadku marszałka oraz zarządu województwa skutkuje tworzeniem doraźnych i niespójnych rozwiązań prawnych. Wyjściem z tej sytuacji byłoby nadanie marszałkowi województwa statusu organu województwa w ustawie ustrojowej", tamże.

przewodniczący nie mógł reprezentować Sejmiku na zewnątrz (chociażby przed sądem, czy w uroczystościach i kontaktach zagranicznych).

Konwent Przewodniczących Sejmików Związku Województw RP wielokrotnie podnosił wyżej wymienioną kwestię wnioskując o lepsze umocowanie pozycji przewodniczącego, także w formie etatu lub stałego ryczałtu. Ale najważniejsze jest, aby Sejmiki miały prawo opiniowania planów, struktury i harmonogramów wydatkowania środków unijnych w województwie, pozostawiając wybór konkretnych projektów w gestii zarządów województw.

W podsumowaniu należy podkreślić, że dwuetapowa reforma samorządowa jest jedną z najbardziej udanych, jeśli nie najlepszą reformą minionego ćwierćwiecza w Polsce. Przede wszystkim przesunęła ona część władzy publicznej w dół do wspólnot mieszkańców. Uruchomiła wielkie pokłady obywatelskiej aktywności i kreatywności. Samorządy wyłoniły ogromną rzeszę lokalnych liderów, którzy zbudowali Polskę samorządową. Wykształciła się poważna grupa urzędników samorządowych o wysokich kompetencjach. O gospodarności samorządów świadczy najlepiej fakt, że większość z nich na koniec roku budżetowego dzieli nadwyżkę budżetową, a rząd co roku dzieli deficyt budżetowy na wszystkich obywateli. Natomiast na rolę i znaczenie samorządów wskazuje to, że wielu polityków różnych opcji wycofuje się z życia publicznego w parlamencie na rzecz aktywności w samorządach uzasadniając to tym, że w terenie mogą podejmować realne decyzje mające wpływ na rozwój.

Teresa Astramowicz-Leyk
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wiktor Marek Leyk
Szef Kancelarii Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego

Sebastian Kozłowski
Uniwersytet Warszawski

EWOLUCJA USTROJU M. ST. WARSZAWY A PERSPEKTYWA NOWEJ REFORMY ORGANIZACYJNEJ

SYSTEMIC EVOLUTION OF THE CAPITAL CITY OF WARSAW TOWARDS NEW ORGANIZATIONAL REFORM

Streszczenie

Warszawa często doświadcza zmian organizacyjnych. Utrudnieniem dla budowania wspólnoty lokalnej jest bliskość politycznego centrum decyzyjnego. Oddziaływanie interesów partyjnych nie sprzyja decentralizacji i rozwojowi. Nie wypracowano optymalnej konstrukcji organizacyjnej. Ostatnia zmiana ustrojowa z 2002 r. jest przykładem recentralizacji władzy publicznej. W perspektywie nowej reformy należy uwzględnić dotychczasowe doświadczenia i wyeliminować niebezpieczeństwo realizacji doraźnych interesów.

Słowa kluczowe: transformacja systemowa; samorząd lokalny; ustój Warszawy; decentralizacja; reforma.

Abstract

Warsaw is often experiencing the organizational changes. Obstacle for building a local community is the proximity to the center of political decision-making. The influence of interests of political parties is not conducive to decentralization and

development. Nor has been implemented the optimal organizational structure. The last change of local system, implemented in 2002 is an example of recentralisation of public authority. With a view to the new reform we must take into account past experience and eliminate the risk of implementing short-term interests.

Keywords: systemic transformation; local self-government; local system of Warsaw; decentralization; reform.

1. Wprowadzenie

Warszawa na tle polskich miast może być postrzegana z punktu widzenia funkcjonowania samorządu lokalnego jako specyficzny i wyjątkowy podmiot. Specyfika ta wiąże się w oczywisty sposób z funkcją stolicy, wyznaczoną na mocy artykułu 29 Konstytucji RP[1]. *De facto*, jest to jedyne prawnie wyróżnione miasto w Polsce, którego ustrój jest uregulowany na podstawie tzw. specustawy. Warszawa jest niewątpliwie centrum życia politycznego kraju, w którym splatają się ze sobą organy władzy państwowej, władzy samorządowej i interesy największych partii politycznych. Bliskość politycznego centrum decyzyjnego nie może być obojętna dla sposobu organizacji i działania lokalnego samorządu. Jednocześnie, trudno jest tu mówić o utrwalonej, specyficznej wspólnocie lokalnej, czy regionalnej w świetle licznych zmian demograficznych, zarówno wynikających z tragicznych doświadczeń II wojny światowej jak i z późniejszych ruchów migracyjnych (w szczególności o charakterze ekonomicznym).

Na poziomie krajowym, polityczno-decyzyjnym dostrzec można wyraźne zainteresowanie organizacją funkcjonowania miasta, co przejawia się w wyjątkowej częstotliwości wprowadzania szeroko zakrojonych reform organizacyjnych w całym okresie transformacji systemowej. Badania nad warszawskim samorządem lokalnym opieram w znacznej mierze na własnej obserwacji uczestniczącej w strukturach samorządu lokalnego. Od 1998 roku, przez 12 lat pełniłem funkcję radnego gminy Targówek m. st. Warszawy (później dzielnicy), wiceburmistrza, a także pracownika administracji samorządowej. Działalność ta była istotnym, praktycznym uzupełnieniem mojej pracy naukowej i dostarczyła sporo ciekawego materiału empirycznego.

Warto zwrócić uwagę na to, iż samorząd warszawski w nieznacznym stopniu znajduje się w obszarze zainteresowania naukowego. Wyjątkowe na tym

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

tle są jednak znane nazwiska zmarłych niedawno dwóch profesorów, Michała Kuleszy[2] i Jerzego Regulskiego[3], którzy wraz z Hubertem Izdebskim (autorem drugiej ustawy warszawskiej), jako eksperci wielokrotnie i z dużym zaangażowaniem wypowiadali się publicznie w sprawie zmian ustrojowych, oddziałujących na funkcjonowanie stolicy. W ostatnich latach warszawską problematyka ustrojową zajmuje się naukowo Magdalena Niziołek[4] oraz były, wieloletni burmistrz gminy Warszawa-Ursynów, Stanisław Faliński[5].

2. Inspiracje dla ukierunkowania modelowego ustroju Warszawy

Od 1990 roku wśród warszawskich samorządowców, polityków i naukowców trwa dyskusja nad optymalnym dla Warszawy modelowym rozwiązaniem organizacyjnym. Wśród inspiracji, z którymi zetknąłem się w ramach pracy naukowej i aktywności społecznej, na pierwszy plan wysuwają się stolice zachodnich demokracji. Jedna z propozycji, która początkowo wyraźniej się przewijała się w dyskusji to przykład Paryża. Sądzę, że nie popełnię wielkiego nadużycia łącząc tę inspirację, chociażby z nazwiskiem byłego senatora Andrzeja Wielowieyskiego, zaangażowanego od początku transformacji w budowę demokratycznego samorządu w Polsce. Koncepcja paryska jest mi w dużej mierze bliska, tym bardziej, że pierwsze 10 lat budowy samorządu w Polsce charakteryzowało się optymistycznym otwarciem na decentralizację i upodmiotowienie gminnych społeczności lokalnych. Paryż rzeczywiście jest inspiracją ciekawą, ale nie w pełni adekwatną. Miasto wraz z sąsiednimi, licznymi, samodzielnymi i zarazem niewielkimi gminami stanowi potężną aglomerację, silnie oddziałującą na całą gospodarkę kraju. Układ osadniczy Warszawy to mniejsza liczba potencjalnych gmin (dzielnic) składowych i miast sąsiadujących oraz mniej spójny, mniej zwarty układ aglomeracyjny. W dyskusjach nad zmianą ustroju Warszawy w latach 2000–2002 wyraźniej zaczął przewijać się model Berlina. Stworzenie jednolitej, centralnie zarządzanej gminy, podzielonej na dzielnice, wydawało się atrakcyjne

---

2 Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 243.

3 Zob. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja,* Warszawa 2000, s. 206–209.

4 M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008.

5 S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Warszawa 2013.

z punktu widzenia zapanowania nad chaosem organizacyjnym, wynikającym ze sprzeczności pomiędzy interesami samodzielnych gmin warszawskich, które nie zawsze wydawały się skłonne do kooperacji. Specyfika Berlina jednak, też nie pozwala na zastosowanie pełnej analogii. Berlin nie tylko pełni funkcję stolicy Niemiec jako państwa federacyjnego, ale dodatkowo sam jest jednym z krajów związkowych, gdzie władze krajowe oraz samorządowe są zintegrowane. W dyskusji nad przyszłością samorządu warszawskiego rzadziej sięgano do wzorców anglosaskich, do Londynu czy do konstrukcji amerykańskiego samorządu. Nie bez znaczenia przy tym pozostają kwestie gospodarki komunalnej i zarządzania zasobem własności miejskiej. Model europejski, wszakże generalnie bardziej ukierunkowany jest na odmienny stosunek do własności, inwestowanie w tworzenie substancji, stanowiącej własność komunalną i zarządzanie nią. W modelu anglosaskim wytworzyła się pragmatyka organizowania i zamawiania usług dla mieszkańców gminy z mniejszym niż w Europie kontynentalnej zaangażowaniem na rzecz rozszerzania majątku.

Na początku 2016 roku, kolejną zmianę ustrojową dla Warszawy zapowiedział marszałek Sejmu RP, Marek Kuchciński. Byłaby to już czwarta ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy po 1989 roku, a wliczając reformę administracyjną z 1998 roku, piąta poważna zmiana organizacyjna w funkcjonowaniu stolicy.

3. Problem stosowania pojęcia ewolucji w interpretacji zmian organizacyjnych

Przedstawiona w tytule „ewolucja" ustroju, w świetle analizy przyczyn dokonywanych modyfikacji systemowych, jest z semantycznego punktu widzenia sformułowaniem w pewnym sensie „przewrotnym", ponieważ staram się wykazać, że w istocie reformatorom systemu nie na ewolucji sensu stricte mogło tu zależeć. Nie mniej jednak, w tle podejmowanych rozważań, punktem odniesienia dla niniejszej analizy jest paradygmat postępu cywilizacyjno-kulturowego. Pojęcie ewolucji może być różnie rozpatrywane, w zależności od tego do jakiej dziedziny nauki ma zastosowanie. W naukach społecznych pojęcie ewolucji wiąże się raczej wyraźniej z rozwojem, zmianą progresywną, postępem i wielozadaniowością oraz złożonością coraz doskonalszych, usamodzielniających się form organizacyjnych. W takim ujęciu pojęcie ewolucji byłoby bliższe pojęciu decentralizacji.

Na podstawie obserwacji tła politycznego, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że częste zmiany w organizacji funkcjonowania stolicy Polski były uzasadniane z wykorzystaniem pretekstu „usprawnienia" i „udoskonalenia". W sensie deklaratywnym, ówczesnym decydentom chodziło zapewne o reformatorskie wzniesienie się na wyższy poziom organizacyjny. Tymczasem szeroko zakrojone, kosztowne działania reorganizacyjne mogły być w istocie inspirowane doraźną kalkulacją i bieżącą grą polityczną, partyjną, której bardziej przyświecało jednak zdobycie i utrzymanie atrakcyjnych taktycznie pozycji z punktu widzenia interesów partyjnych. Trudno jest zatem wskazać na wyraźną kierunkowość zmian, skoro w jednym momencie służyły decentralizacji i upodmiotowieniu mniejszych elementów składowych, a w innym miały bardziej recentralistyczny charakter.

Warszawa wydaje się być miastem, w którym działalność partii politycznych wyraźniej przeplata się z działalnością samorządową niż w mniejszych miejscowościach, gdzie – w większości przypadków – partie polityczne w radach gmin nie mają swoich przedstawicieli. W stolicy, niezależnie od zmian ustrojowych, na poziomie wykonawczym (organ kolegialny czy wieloosobowy) i uchwałodawczym (samodzielne gminy czy tylko dzielnice), dominowała i wciąż się utrzymuje identyfikacja partyjna funkcjonariuszy publicznych pochodzących z wyboru. Tego typu identyfikacja jest na ogół charakterystyczna dla szczebla centralnego, a w szczególności dotyczy parlamentarzystów. Zjawisko to oznaczać może w dużej mierze, że uprawnieni do głosowania w wyborach samorządowych mieszkańcy Warszawy w przedstawianej im ofercie wyborczej dostrzegają bardziej komitety wyborcze partii politycznych niż bezpartyjnych społeczników i aktywistów. Nie bez znaczenia przy tym jest zapewne brak wyraźnych cech wspólnotowych u mieszkańców stolicy, które bardziej typowe byłyby dla ludności autochtonicznej, zamieszkującej od wielu pokoleń na zwartym, niewielkim terytorium. Identyfikacja polityczna i partyjna wydaje się tu zatem paradoksalnie bardziej „naturalna".

4. Dynamika zmian ustrojowych w stolicy

Od początku transformacji systemowej w Warszawie, co kilka lat zmienia się ustrój. Najważniejsze zmiany w funkcjonowaniu miasta wyznaczyły: 1. ustawa z dnia 18 maja 1990 roku o ustroju samorządu miasta stołecznego

Warszawy[6], 2. ustawa z dnia 25 marca 1994 roku o ustroju m.st. Warszawy[7], 3. reforma terytorialna z 1998[8], 4. ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy[9].

Pierwsza ustawa warszawska z 1990 roku była znaczącym krokiem do decentralizacji i powołała do życia związek siedmiu wielkich dzielnic-gmin z własnymi radami i kolegialnymi zarządami, na czele z burmistrzami oraz radą miasta, która wybierała prezydenta i zarząd. Ustawa z 1994 roku pogłębiała tę decentralizację, zwiększono liczbę samodzielnych gmin do 11, z tym że był to układ specyficzny, z wielką, podzieloną na dzielnice gminą Warszawa-Centrum i mniejszymi, samodzielnymi gminami tzw. wianuszka. Sytuację organizacyjną miasta skomplikowała jeszcze bardziej wprowadzona przez rząd Jerzego Buzka (koalicji AWS i UW) reforma administracyjna państwa, która zaczęła obowiązywać od 1999 roku. Wprowadzono wówczas trójszczeblowy samorząd terytorialny, w ramach którego obok gmin pojawiły się powiat i województwo. W tym modelu paradoksalnie Warszawa nie stała się jednak miastem na prawach powiatu. W istocie przypominała bardziej byt organizacyjny, podobny do niegdysiejszego powiatu ziemskiego, z odrębną radą powiatu i kolegialnym zarządem ze starostą na czele. W tym okresie istotne znaczenie dla rozwoju miasta miały decyzje rządzącej koalicji Unii Wolności i Sojuszu Lewicy Demokratycznej (w okresie 2001–2002 znaczna część działaczy samorządowych UW zaangażowała się w tworzenie Platformy obywatelskiej RP, która niejako automatycznie kontynuowała koalicję z SLD). Koalicja ta określona została później przez przeciwników politycznych (i opisywana w licznych publikacjach) jako tzw. układ warszawski[10]. W tym czasie zauważalny był szybki rozwój stolicy, któremu, w czasie prezydentury Marcina Święcickiego i Pawła Piskorskiego, towarzyszyły nowe inwestycje, jak budo-

---

6 Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 200).

7 Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1994 r. Nr 48, poz. 195).

8 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814).

9 Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1438).

10 I. Szpala, *Układ warszawski: „Coś takiego nie występowało”*, „Gazeta Wyborcza”, Warszawa, 24.07.2008 r., http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,95190,5486104,Uklad_warszawski___Cos_takiego_nie_wystepowalo_.html (dostęp: 20.05.2016 r.)

wa mostów, dróg i tuneli, rozbudowa metra. Szczególnie, w drugiej połowie kadencji 1998–2002 nastąpił istotny przełom w wyniku przedterminowych wyborów do rady gminy Warszawa-Centrum. Wówczas, do współrządzenia miastem, po dwóch latach działalności w opozycji, powrócił SLD w miejsce AWS, a warszawski lider, zwycięskiej wówczas formacji, Jan Wieteska został wybrany przez radę na funkcję burmistrza najbogatszej wtedy gminy w kraju. W okresie tym, w samorządzie miejskim, coraz wyraźniej rozszerzała się dyskusja (w dużej mierze inspirowana przez liderów partyjnych) na temat zasad i poziomu finansowania inwestycji i zadań o charakterze ogólnomiejskim przez poszczególne gminy wchodzące w skład związku. Dobrowolność partycypowania gmin „wianuszka" w kosztach transportu miejskiego, czy budowy dróg i mostów miała okazać się swoistą „piętą achillesową" zdecentralizowanej Warszawy. Największym inwestorem i zarazem podmiotem szczególnie zadłużonym i obciążonym wskutek rozmachu inwestycyjnego stała się wówczas gmina Warszawa-Centrum. Likwidacja dotychczasowych gmin (i połączenie w jedną gminę) stwarzała szansę oddalenia ryzyka przekroczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia, stworzenia znacznie większego budżetu oraz poprawy zdolności kredytowej samorządu warszawskiego. Brak konieczności uzgadniania wielkich przedsięwzięć ogólnomiejskich z przedstawicielami poszczególnych części składowych miasta miał usprawnić proces podejmowania decyzji.

5. Zmiana ustrojowa a uwzględnianie europejskich standardów

Jeszcze w toku prac parlamentarnych nad ustawą zauważono także problem braku przeprowadzenia adekwatnych konsultacji z mieszkańcami, wymaganych na mocy Artykułu 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego[11]. Zadaniem tym w dość oryginalny sposób zajęła się kancelaria Sejmu na polecenie marszałka, zamawiając jedynie sondaż opinii publicznej, aby wypełnić wymóg konsultacji społecznych. W sondażu respondenci byli pytani, czy są za „poprawą" ustroju miasta poprzez połączenie gmin. Tę formę konsultacji ostro skrytykował burmistrz gminy Warszawa-Białołęka Jerzy Smoczyński we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2002 roku o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą

[11] Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Samorządu Lokalnego. Burmistrz podkreślił: „Należy stwierdzić, że likwidacja gmin warszawskich i także gminy Warszawa-Białołęka nastąpiła bez konsultacji z mieszkańcami i bez zasięgnięcia opinii społeczności lokalnych (gmin), co stanowiło obowiązek Ustawodawcy na gruncie art. 5 i art. 4 ust. 6 Karty. Tryb ten nie został dochowany, w szczególności nie można za taki uznać internetowego sondażu opinii publicznej przeprowadzonego przez Marszałka Sejmu”[12].

Zgodna z tym wnioskiem była dołączona opinia profesora Jacka Jagielskiego z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego a także jego wydziałowego kolegi profesora Michała Kuleszy. Podobne wnioski – bezowocnie – złożyły gminy tzw. wianuszka warszawskiego: Warszawa-Ursynów, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Targówek, Warszawa-Bielany, Warszawa-Włochy, Warszawa-Ursus. Nie ulega wątpliwości, że przy wprowadzaniu ostatniej reformy nie dopełniono wystarczająco wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami likwidowanych gmin w zgodzie w Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny), a wymóg konsultacji został ograniczony do przeprowadzenia sondażu na niewielkiej próbie mieszkańców. Jednak mimo licznych zastrzeżeń co do sposobu wprowadzania nowej ustawy Trybunał, rozpatrując wnioski likwidowanych gmin „wianuszka” warszawskiego o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy z 2002 roku, nie dostrzegł problemu w recentralizacji miasta, w istocie uznając „pragmatyczne” argumenty na rzecz skuteczności zarządzania za istotniejsze niż te, które wynikają z idei upodmiotowienia wspólnot lokalnych[13]. Ważny moment odwrotu od europejskich wartości decentralizacyjnych na przykładzie ostatniej reformy ustrojowej stolicy podkreśla Stanisław Faliński pisząc: „Ostatecznie państwo polskie wycofało się z formuły zdecentralizowania władzy publicznej w największym polskim mieście, wprowadzając Ustawę o ustroju miasta stołecznego Warszawy z dnia

---

[12] Wniosek Burmistrza Gminy Warszawa-Białołęka z dnia 5 czerwca 2002 r. wraz z uchwałą Nr LV/723/02 Rady Gminy Warszawa-Białołęka z dnia 24 maja 2002 r., w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, „Samorząd Terytorialny”, 2003, nr 7–8, s. 40–41.

[13] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie zgodności z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy, K 24/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2003, nr 2A, poz. 11; Dz.U. Nr 38, poz. 334 z dnia 6 marca 2003 r.

15 marca 2002 r. ustrój scentralizowany decyzyjnie i finansowo z częściowym rozproszeniem władzy w sensie wykonawczo-politycznym i wprowadzeniem systemu stwarzającego pozory podejmowania decyzji dotyczących wspólnot lokalnych na poziomie lokalnym, w dzielnicach”[14].

Konstatacja ta potwierdza, że w 2002 roku nastąpił przełom polityczny i organizacyjny w postrzeganiu systemowej roli samorządu lokalnego, którego jaskrawym przejawem była zmiana ustroju stolicy, stanowiąca swoisty odwrót od zainicjowanego w 1990 roku procesu decentralizacji władzy publicznej.

6. Trudności w funkcjonowaniu samorządu po wprowadzeniu reformy z 2002 roku

W 2002 roku doszło do najpoważniejszej zmiany ustrojowej, w wyniku której doprowadzono do recentralizacji miasta, jako jednolitej gminy na prawach powiatu (likwidacja odrębnego powiatu warszawskiego) oraz utworzenia dzielnic, jako jednostek pomocniczych, pozbawionych osobowości prawnej. Dzięki równoczesnemu wprowadzeniu w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w Warszawie również utworzony został jednoosobowy organ wykonawczy (prezydent miasta), w istocie usytuowany hierarchicznie ponad wybieranymi przez rady dzielnic, kolegialnymi zarządami z burmistrzami na czele. Są to dziś nominalnie jedyni w kraju burmistrzowie, niebędący jednoosobowym organem władzy wykonawczej. Dzielnice zostały po raz pierwszy od 1990 r. tak wyraźnie ograniczone w kompetencjach i pozbawione osobowości prawnej. Rady dzielnic mają dziś jedynie opiniodawcze umocowanie, a ich uchwały (włącznie z opinią do projektu załącznika budżetowego dla Dzielnicy) nie są wiążące dla prezydenta rady miasta (ostatecznie przyjmującej uchwałę budżetową). W istocie jedyna, faktyczna, rzeczywista, z punktu widzenia skutku, uchwała rady dzielnicy o charakterze kreatywnym to powołanie i odwołanie zarządu dzielnicy. Członkowie zarządów działają już, przede wszystkim, w zakresie pełnomocnictw udzielonych przez prezydenta miasta.

Swoisty dualizm organizacyjny wynikający, z jednej strony z ustawy o samorządzie gminnym, a z drugiej strony z ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 2002 roku powoduje, że funkcjonariusze publiczni działający na obszarze warszawskich dzielnic w pewnych kwestiach są traktowani jak

[14] S. Faliński, *Warszawskie warianty. Zrealizowane i niezrealizowane koncepcje ustroju Warszawy w latach 1990–2002*, Siedlce 2013, s. 282.

przedstawiciele organów gminnych, którym przypisano ciężar odpowiedzialności decyzyjnej, a w innych już jako niewiele znaczące (z punktu widzenia procesu decyzyjnego) ogniwo pomocnicze wspierające działalność prezydenta i rady miasta. Zgodnie z przywołaną ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy, rady dzielnic jedynie opiniują projekty uchwał rady miasta w zakresie, który ich dotyczy, a ich opinia wyrażona w formie uchwały ma charakter niewiążący. Podobnie zarządy dzielnic, poszczególni członkowie zarządów i burmistrzowie nie mogą podejmować wielu decyzji (w tym kadrowych w stosunku do pracowników urzędów dzielnic oraz majątkowych) bez stosownych upoważnień i pełnomocnictw o charakterze konstytutywnym, podpisanych przez prezydenta miasta. Chociażby sprawy kadrowe (zatrudnienia, zwolnienia, ustalanie wysokości wynagrodzenia pracowników, a nawet udzielanie urlopów wypoczynkowych) nie muszą być przekazane do realizacji burmistrzom dzielnic. Zarządy dzielnic w przypadku np. politycznej rywalizacji z prezydentem miasta mogą zatem zostać ograniczone jedynie do realizacji upoważnień o charakterze deklaratoryjnym, w ramach których prowadzą działalność, wynikającą jedynie z ustawowo i statutowo określonych kompetencji przypisanych organom dzielnic. Znaczna cześć możliwości działania zarządów jest uzależniona od uznaniowej i arbitralnej decyzji prezydenta miasta, co przy znacznym upolitycznieniu, upartyjnieniu warszawskiej sceny samorządowej budzi kontrowersje. W Warszawie, w każdej kadencji od 2002 roku, miały miejsce przypadki nieudzielania (lub ograniczonego udzielania) przez prezydenta upoważnień członkom zarządów dzielnic warszawskich, których skład polityczny miał charakter opozycyjny w stosunku do formacji reprezentowanej przez prezydenta. W nowym ustroju stolicy pojawił się problem nieuznawania lub ograniczania przez prezydenta (np. z przyczyn politycznych, ambicjonalnych, z braku zaufania) zarządu dzielnicy, wybranego przez daną radę. Przykładem może być chociażby nieudzielenie pełnomocnictw zarządowi dzielnicy Wawer w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego, ograniczenie upoważnień dla zarządu dzielnicy Ursynów w drugiej kadencji Hanny Gronkiewicz-Waltz, czy odmowa nieudzielenia pełnomocnictw zarządowi dzielnicy Bemowo w trzeciej kadencji prezydentury Hanny Gronkiewicz-Waltz. Prezydent miasta, w skrajnym przypadku, w istocie zarządzać mógł dzielnicą wyznaczając własnych pełnomocników, działających obok wybranego przez radę dzielnicy zarządu, którego członkowie bywali nawet pozbawiani możliwości wydawania poleceń pracownikom urzędu dzielnicy, gdyż ci w istocie podlegają prezydentowi.

Niektórzy badacze problematyki samorządowej mniej lub bardziej szczegółowo dostrzegają patologiczny wymiar funkcjonowania tego tworu ustrojowego. Henryk Gawroński i Izabela Seredocha w swojej analizie koncentrują się szczególnie na ustroju samorządowym Warszawy zaznaczając: „Poza typowym ustrojem: rada miasta – 60 radnych i prezydent miasta, każda z 18 dzielnic Warszawy posiada własną radę dzielnicy w składzie od 15 do 28 radnych. Pełnią one jedynie doradcze funkcje w zakresie zarządzania szkołami i własnością miejską na podległym im obszarze i uchwalają projekt części budżetu dotyczący dzielnicy. Władzę wykonawczą w dzielnicach sprawują burmistrzowie oraz od 2 do 4 wiceburmistrzów. Taki ustrój sprawia wrażenie, że mająca cechy powiatu dzielnica podporządkowana jest gminie”[15].

Jest sporo racji w cytowanej opinii, choć nie sposób akurat zgodzić się tu z autorami, uznającymi, że dzielnice warszawskie mają cechy powiatu, ponieważ są przecież wyłącznie jednostkami pomocniczymi, nie posiadają osobowości prawnej, a uchwały rad dzielnic mają na ogół status opiniodawczy. Wielu burmistrzów dzielnic niejednokrotnie wyraża na sesjach rad dzielnic bezsilność z powodu nieudanej konfrontacji interesu reprezentowanej przez nich jednostki z działaniami scentralizowanego miasta. Okazuje się bowiem, że w praktyce przegrywają w sporze z dyrektorami biur miejskich, nie mówiąc już o prezydencie, czy radzie miasta. Krótko mówiąc, funkcjonariusze publiczni pochodzący z wyboru mają w praktyce mniejsze znaczenie niż pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowisku dyrektora miejskiego biura. Na jednej z sesji rady dzielnicy Targówek w 2010 roku wdałem się w dyskusję z burmistrzem, który w swoistym akcie bezradności tłumaczył radnym, rozczarowanym jego nieskutecznością, że w mieście stołecznym ma on zaledwie taki zakres władzy, jaki posiada sołtys na wsi. Burmistrz ten jednak, w dyskusji uznał moją argumentację wskazującą na znacznie większe ograniczenie decyzyjne i przyznał, iż w rzeczywistości ma jeszcze mniejsze znaczenie, gdyż sołtys pełni swoją funkcję jednoosobowo, a burmistrz dzielnicy warszawskiej jest zaledwie członkiem kolegialnego zarządu dzielnicy będącej zaledwie jednostką pomocniczą. Opisane zdarzenie obrazuje problematyczność funkcjonowania samorządu warszawskiego w segmentach zarządzania, które co prawda potencjalnie zdają się być najbliżej mieszkańców, ale jednocześnie nie mają adekwatnych instrumentów

[15] H. Gawroński, I. Seredocha, *Patologie w relacjach między sferami władzy publicznej oraz między organami*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 532.

prawnych, organizacyjnych i finansowych, aby odpowiadać na ich potrzeby, tak jak ma to miejsce w samodzielnych, samorządnych i posiadających osobowość prawną gminach.

7. Zagrożenia dla stabilności organizacyjnej w perspektywie nowej reformy

Dodać należy, że w 2002 roku zmniejszono ustawową liczbę radnych w Polsce, co bardzo wyraźnie „spłaszczyło" normę przedstawicielską w Warszawie. Chociażby w znanej mi szczególnie gminie Warszawa-Targówek (mającej ponad 120 tys. mieszkańców) gdzie do 2002 roku było 45 radnych, wyraźnie można było odczuć dyskomfort pracy, gdy ich liczba została ograniczona zaledwie do 25. Po wyborach samorządowych w 2002 roku zaistniała tu konieczność likwidacji niektórych komisji merytorycznych ze względu na problem ze skompletowaniem minimalnego składu. Zmiana taka nie mogła być też obojętna dla częstotliwości kontaktów mieszkańców z radnymi oraz dla jakości wykonywanej działalności w okręgu wyborczym.

Wśród zagrożeń dla stabilności samorządowej Warszawy warto zwrócić uwagę na następujące problemy:

- zmiana ustroju może być wykorzystywana jako pretekst do obsady stanowisk (rozwiązanie umów z pracownikami zlikwidowanej struktury organizacyjnej, co miało już miejsce w 2002 roku)
- funkcja prezydenta m. st. Warszawy (silny, atrakcyjny politycznie) jednoosobowy organ wykonawczy, wyłoniony w wyniku wyborów bezpośrednich, może być wykorzystywana jako swoista „trampolina" dla dalszej kariery politycznej (przykład prezydentury Lecha Kaczyńskiego z 2005 roku).
- paradoks znacznego wzrostu liczby urzędników, nawet w urzędach dzielnic będących do 2002 roku urzędami samodzielnych gmin, których zadania wskutek ostatniej reformy zostały poważnie ograniczone na rzecz biur i delegatur urzędu miasta, co w istocie przypomina działanie prawa Parkinsona.
- biura urzędu miasta i ich delegatury tworzą w praktyce swoistą strukturę nadrzędną nad wydziałami urzędów dzielnic, co wydłużać może proces decyzyjny w ramach uzgodnień i konsultacji, szczególnie w przypadku braku nadania przez prezydenta miasta określonych upoważnień dla burmistrzów i członków zarządów dzielnic.

Wydaje się, że w ostatniej reformie ustroju stolicy poprzez likwidację samodzielnych, samorządnych gmin, jednak zaprzepaszczono szansę na budowę podmiotowej, gminnej wspólnoty lokalnej. Być może, lepszym rozwiązaniem byłoby obligatoryjne, ustawowe zobowiązanie gmin warszawskich do finansowania zadań ogólnomiejskich według czytelnych reguł dotyczących poszczególnych obciążeń, czy też odpowiednie wydzielenie części zadań poza układ zadań gminnych, niż całkowita likwidacja podmiotowości prawnej gmin.

Zapowiadana, nowa ustawa, jeśli nie będzie w istocie nastawiona na synekury polityczne, zwolnienia i zatrudnienie nowych pracowników, to być może stworzy szansę odbudowania samodzielnych, podmiotowych gmin z osobowością prawną i własnym budżetem oraz odbudowę (budowę) lokalnej identyfikacji wspólnotowej na poziomie zlikwidowanych w 2002 roku gmin, obecnych dzielnic. Jednocześnie jeżeli zadania o charakterze ogólnomiejskim (główne drogi, mosty, kanalizacja, wodociągi, komunikacja miejska itp.) znajdą się w zakresie przedmiotowym działalności nowego województwa warszawskiego, to nie będzie zagrożenia paraliżu decyzyjnego i organizacyjnego miasta złożonego z samodzielnych, samorządnych gmin. Dodatkowo, istnieje niepowtarzalna szansa budowy aglomeracji warszawskiej z ościennymi miastami (w ostatnich latach wciąż bardzo rozrastającymi się i rozbudowującymi), przyległymi coraz wyraźniej do Warszawy, co może wpłynąć na usprawnienie komunikacji drogowej i usług transportowych. Gminy sąsiednie, w naturalny sposób, stają się nie tylko częścią aglomeracji warszawskiej, co swoistym przedłużeniem samej Warszawy, w związku z tym podtrzymywanie ich przynależności do odrębnych powiatów może w przyszłości zakłócać tendencje rozwojowe tego obszaru kraju. Oczywiście każda nowa reforma niesie ze sobą pewne koszty, pojawiają się też pytania i wątpliwości, co do ewentualnych zagrożeń związanych z podziałem województwa mazowieckiego. Nie bez znaczenia jest tu konieczność zabezpieczenia realizacji inwestycji planowanych ze środków Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020. Zasadne wydają się też obawy wyrażane przez obecne władze województwa mazowieckiego o zagrożeniu dla stabilności finansowej Mazowsza po ewentualnym wydzieleniu organizacyjnym Warszawy. Reforma ustrojowa stolicy w połączeniu z podziałem województwa wydaje się bardzo ryzykowną operacją. Z pewnością zmiana nie może się sprowadzać wyłącznie do prostych rozwiązań o charakterze administracyjnym, na bazie istniejących schematów. Nowe zmiany ustawowe w mojej ocenie mają szansę powodzenia pod warunkiem przeprowadzenia

gruntownej analizy, szerokich konsultacji, zaangażowania ekspertów, głębszego namysłu i poświecenia dłuższego czasu pracom parlamentarnym, niż miało to miejsce w przypadku poprzednich regulacji.

Literatura

1. Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
2. Faliński S., *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Difin, Warszawa 2013.
3. Faliński S., *Warszawskie warianty. Zrealizowane i niezrealizowane koncepcje ustroju Warszawy w latach 1990–2002*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2013.
4. Gawroński H., Seredocha I., *Patologie w relacjach między sferami władzy publicznej oraz między organami*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 519–541.
5. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
6. Izdebski H., *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Tekst z komentarzem*, Omnia, Warszawa 1994.
7. Jagielski J., *„Ustawa warszawska" – prawo niedoskonałe (uwagi na marginesie wdrażania ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy)*, „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 12, s. 59–67.
8. Mazuryk M., *O ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990–2010*, [w:] M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Wydawnictwo Idealit, Warszawa-Siedlce 2011, s. 269–283.
9. Niezgódka-Medek M., *Jak nie należy pisać prawa (uwagi na temat formalnoprawnej strony ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy)*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 4, s. 38–43.
10. Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
11. Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
12. Szpala I., *Układ warszawski: „Coś takiego nie występowało"*, „Gazeta Wyborcza", Warszawa, 24.07.2008 r.
13. Zawadzka B., *Ustawa warszawska do poprawki!*, „Wspólnota" 1994, nr 52–53.

Sebastian Kozłowski
Uniwersytet Warszawski

Oleg Gorbachev
Ural Federal University

POLITICAL TRADITION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA[1]

Abstract

The article analyzes the most significant and persistent features of local self-government in Russia over the last three hundred years. It is emphasized that the first forms of *territorial* self-government developed only in the course of the reforms of the second half of the 19 century. The central government despite concerns of the country's disintegration had to tolerate self-government because government officials were unable to control the vast territories of the country. The lack of a clear division of powers between the state authorities and local government as well as unstable sources of funding for local representative bodies made them inevitably dependent of the central government. Therefore, the problem of achieving real autonomy of local government structures in the current municipal reform is still relevant.

Keywords: local territorial self-government; Russia; *zemstvos*; *Soviets*; municipalization.

1. Introduction

One of the most striking contradictions in the Russian civilization is the symbiosis of strong central power with a long-standing tradition of local self-government. This combination may be explained by the necessity to control vast and unevenly populated territories, which persisted through all the changes of central government's relation to local representative institutions.

Let us take a closer look at the core aspects of Russian local self-government to understand the patterns of its historical development.

[1] The research was supported by the Russian Science Foundation (project number 16-18-10106).

2. Evolution of the main forms of local self-government

The history of local self-government in Russia comprises four main stages:

1. The *institutions of communal (corporate) self-government* were the first to evolve. There is a popular view that they were related to social estates of the realm (*soslovie*), although it is still not quite clear when social estates actually appeared in Russia. Peasant communal self-organization, which relied on the same principles as urban communities, is particularly worthy of attention. The reforms of Peter I and Catherine II in the eighteenth century established representative institutions for the gentry and for merchants (merchant guilds), in addition to peasant and urban communities. According to V.V. Zhuravlev, between the eighteenth and the twentieth centuries all social groups in Russia had their self-government prerogatives[2]. A distinctive characteristic of these self-government bodies was that they served the interests of specific social groups rather than specific areas.

2. *Zemstva* appeared in 1864, when Russia was going through the crisis of its social hierarchy system. They were the first forms of *territorial classless self-government* and reflected the values of the developing bourgeois society. Although *zemstva* had to deal with some serious challenges and attracted a lot of criticism, this form of self-government deserves close attention.

3. Chronologically, the next to come were the *soviets*, which emerged after the Bolshevik seizure of power and existed until the collapse of the USSR. Despite the democratic principles that were declared at that time, this type of self-government definitely meant a retrograde step since the *soviets* were kept under close supervision of the central government. On the other hand, the *soviets* were organized according to the class model, which fitted well with the long-held concept of collective socially-orientated self-government of the communal type and legitimized the *soviets* in the eyes of the population[3]. Since *soviets* were supposed to be «workers' councils» and thus to represent the whole working population, this rendered irrelevant the question of local self-representation of different groups.

---

2 V.N. Zakharov (ed.), *Territory and Power in Modern and Recent History of the Russian State*, Moscow 2012, p. 390.

3 Until the consolidation of *selsoviets* (rural councils) in the first half of the 1920s, *selsoviets* and communities often coincided territorially (V.N. Zakharov, *Territory and Power in Modern and Recent History of the Russian State,* pp. 146, 190).

4. *Modern municipal self-government* began as an attempt to adjust the Europeanized democratic model to Russian conditions. It was introduced by the legislation of the 1980–1990s while its key parameters were determined by the 1993 Constitution and the Federal Law No. 131 of 6 October 2003 'On the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation'[4].

3. Local self-government and state government bodies

Another important question to discuss is the relations between local self-government and the structures of central and regional government. Most researchers believe that even autonomous local self-government cannot be considered as fully separated from the state and the state power[5].

In Russia, the government has traditionally been highly centralized and followed the trends that can be traced back throughout the country's history:

1. The central government had to tolerate developed self-government because it dealt with such difficult issues as poverty and road building. However hard they tried, government officials were unable to control the vast territories of the country and had to delegate authority to lower self-organized structures.

2. Such distribution of authority inevitably engendered concerns about the country's disintegration *(we can compare this situation to re-establishment of local self-government in Poland in the late 1980s*[6]). Eventually, the central government tried to use direct administrative control or representatives of loyal social groups (for example, the gentry in *zemstva* or Party members in local *soviets*). Sometimes the government engaged to this end civil servants who combined their positions in regional and municipal administrations.

3. Bodies of local self-government cannot avoid being included in the power vertical, which deprives them of their autonomy even though their independence is asserted by the current legislation.

---

4 Federal Law of 06.10.2003, 131-ФЗ (version of 15.02.2016) 'On the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation', *Consultant Plus,* http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (last accessed 23 May 2016).

5 See: R.F. Turovsky, *Political and Regional Studies*, Moscow 2006, p. 277.

6 J. Regulski, *Self-Government in Poland*, 'Novaya Polsha', http://archive.novpol.org/index.php?id=1795 (last accessed 23 May 2016).

4. Functions of local self-government

The early forms of local self-government, for example, peasant communities, performed a wide range of functions but *the increasing pressure of the state government gradually restricted the powers of communal democracy*. In the eighteenth – early twentieth centuries, local self-government tended to perform more or less the same functions: fiscal, judicial, and recruiting. It was also responsible for providing its area with public services and amenities[7]. The central government was keen to delegate the duties of building and maintaining roads to peasant and urban communities. With the introduction of universal military service, the recruiting function became no longer necessary but the fiscal function was preserved until the early 1930s (while some part of the population was still financially independent from the state). Throughout their history, institutions of self-government were responsible for *providing welfare services to the local population*.

Since local governments were chronically afflicted with deficit of power and many regions were remote from the centre, local officials (elected or appointed) were trying to broaden their powers, which made the state distrustful of grassroots public activity. Bodies of local self-government started to compete with state officials, which created a threat of disintegration and forced the central government to take countermeasures restricting the authority of elected bodies. Thus, Russian history offers us a tough choice: we can either have a strong state or strong local self-government, which makes the problem of administrative balance particularly important even to the present day.

Trying not to lose control, the state deliberately avoided delineating powers between the regional authorities and local self-government bodies. State agencies duplicated the powers of self-government: this trend was observed in statehouses of the Petrine era; in the nineteenth-century *zemstva* and urban self-government institutions; and in modern municipalities. As for the *soviets*, their functions were duplicated by the corresponding Party structures.

---

[7] For more detail see: B.N. Mironov, *Russian Empire: from Traditions to Modernity*, vol. 2, St. Petersburg 2015, pp. 152–156.

5. Levels of local representative democracy

Historically, the grassroots local representation (rural or urban communities) was the most stable because it satisfied the interests of specific social groups. In the eighteenth and nineteenth centuries the government used communal or guild representation to create structures of *volost* and urban self-government, which belonged to the state government system and thus were the agents of state power.

Higher levels of self-government were classless and therefore up until a certain point they were difficult to realize in Russia. The first classless institutions were *zemstva*, which emerged at the stage of industrial modernization and operated on the levels of *uezds* and *guberniyas.* The government had to eliminate the peasant community in order to make *zemstva* more powerful and to establish *volost zemstva*. In the early twentieth century Petr Stolypin made such an attempt but without much success.

Centralized classless representation could have strengthened the tradition of *zemstva* but the Imperial Duma convened in 1906 could not compete with the autocratic monarchical power.

Thus, the pre-Soviet system of local self-government had a pyramid-like structure: while the state dominated the top of this pyramid, its base provided the population with more opportunities for self-organization.

The *soviets* demonstrated a similar trend: the lower *soviets* (rural, urban and district), which regulated the life of specific areas, created pre-conditions for the process of modern municipalization while the *soviets* of higher levels did the same for federalization.

Municipalities are a modern form of self-government in Russian, traditionally existing on the regional and urban levels.

6. Economic autonomy of local self-government

Any form of power depends on funds and resources. Historically, peasant communities had limited powers not only because they faced administrative restrictions but also because they were short of resources. The same happened to most local gentry organizations in the second half of the nineteenth century, when their scarcity of funds resulted in the loss of power[8].

[8] V.N. Zakharov (ed.), *Territory and Power*..., p. 82.

After the *zemstva* were established as the first real *territorial* institutions of self-government, an attempt was made to demarcate the sources of tax revenues for different levels of power. Apart from the special *zemstvo* tax, *zemstva* also received revenues from property taxation in towns and *uezds*. *Zemstvo* funding, however, was far from being stable. According to N. G. Koroleva, the anarchy in taxation was always the scourge of *zemstva* funding. It also negatively affected the relations between *zemstva* of *uezds* and those of *guberniyas*[9].

The government took conscious efforts to maintain this kind of uncertainty: in the War Communism period, the government supported the authority of local *soviets* by delegating them administrative and distributive functions, at the same time ignoring *zemstva,* which still persisted. In the NEP years, the government returned to the archaic form of funding local *soviets* through 'self-taxation' of peasants[10]. Funding became more regular and centralized during the collectivization, after the *soviets* had been completely dissociated from rural communities.

According to the current law on local self-government, the main sources of municipal funding are the land tax and the personal property tax. According to D.V. Maslov, however, these taxes account only for 12% of the municipal budget revenues, which means that the central government continues to create the situation of financial uncertainty in order to preserve its control over municipal bodies[11].

7. Conclusion

Taking into consideration all the above-discussed characteristics, we can conclude that there is a specifically Russian model of local self-government, which is subject to tight governmental control and is embedded into the vertical structure of power. Nevertheless, there is a hope that this kind of local self-government will gradually obtain more autonomy, for example, through the development of small and medium business, which will mean the expansion of the local taxable base.

---

9 N.G. Koroleva, *Zemstvo in Transition (1905–1907)*, Moscow 1995, pp. 27–28.

10 This means that *selsoviets* were expected to conduct general meetings and take the decision to collect money from the population similar to the way as it had been done in the peasant community.

11 V.N. Zakharov (ed.), *Territory and Power*..., p. 277.

Another prerequisite for achieving the optimal balance between the state and the society is to alleviate the bureaucratic pressure on municipalities and make them more autonomous, which has been declared as one of the targets of the ongoing municipal reform. However, it is still hard to tell whether in these conditions Russian institutions of self-government will manage to gain any real independence.

Literature

1. Koroleva N.G., *Zemstvo in Transition (1905–1907)*, IRI RAN, Moscow 1995.
2. Mironov B.N., *Russian Empire: from Traditions to Modernit,.* vol. 2, Dmitry Bulanin, St. Petersburg 2015.
3. Regulski J., *Self-Government in Poland*, 'Novaya Polsha', http://archive.novpol.org/index.php?id=1795 (last accessed 23 May 2016).
4. Turovsky R.F., *Political and Regional Studies*, Higher School of Economics, Moscow 2006.
5. Zakharov V.N. (ed.), *Territory and Power in Modern and Recent History of the Russian State*, ROSSPEN, Moscow 2012.

Oleg Gorbachev
Ural Federal University

Alevtina M. Safronova
Ural Federal University

THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION (1991–2016)

Abstract

The article briefly describes organization and structure of local self-governments in the Russian Federation. It points the milestones of creating and reforming local self-governments between 1991 and 2016.

Keywords: local self-government in the Russian Federation; municipal territorial units; municipal services.

The October Revolution of 1917 resulted in the development of Soviets, the vertical power structure imposed by the Bolsheviks, while local governance implying certain autonomy to resolve local problems, did not fit into the system and was abolished. It was only in 1990 that the first law on local self-government in the Soviet Union proclaimed its restoration in cities, districts, villages and settlements. In Russia the law on local self-government was adopted in July of 1991. According to the law, local self-government was regarded as citizens' activities organisation for independent (assuming one's responsibility) resolution of locally important problems on the basis of residents' interests, their historical, national, ethnic background and other features.

Soviets, elected for five years on the alternative basis for the first time in 1990, retained the function of representative body. Administrative authorities acting as executive bodies replaced executive committees of Soviets. The post of the Head of Administrative Authority was introduced. He was to be elected by citizens for five years and exercise their power by means of undivided authority. However, after the putsch was suppressed in August 1991, the President

began to appoint Heads of regions by his decree, thus establishing their right to appoint heads of administrative authorities in districts and towns. In October 1993 President Boris N. Yeltsin dismissed local Soviets and in 1994 elections to new representative bodies of local governance were held. In most regions they were given new names – Municipal Assemblies, Municipal and District Dumas. In was only in 1996 that heads of administrative authorities in towns and districts started to be elected.

The Russian Federation Constitution adopted on 12 December 1993, declared that 'local self-government was acknowledged and guaranteed' in the country, it was autonomous within the boundaries of its powers and was exercised in urban and rural settlements and other territories. The change in their boundaries was only accepted with regard to people's opinion, which had not been considered under Soviet power. Local self-government bodies are not incorporated into the system of regional government and their structure is determined independently by citizens. Local self-government bodies autonomously manage municipal property; form, approve and adhere to the local budget, impose local taxes and duties, act as local law enforcers, and resolve other issues of local importance. The law grants them specific governmental powers backed by material and financial resources and they are accountable to the state for their execution. Local self-government has received the right to advocacy and reimbursement of the expenses inflicted by governmental authorities decisions and the restriction of local governance powers guaranteed by the Constitution and federal law.

In 1995 the federal law on general principles of local self-government in the Russian Federation was adopted. It introduced new terms: *Municipal territorial unit* defined as an urban, rural settlement or several settlements united by common territory, part of the area of federally important cities (Moscow, Petersburg) which exercise local self-government within their territory possess municipal property local budget and local governance elective bodies.

Municipal service is defined as full-time professional activity in local self-government bodies to exercise their powers.

Municipal territorial unit was to comprise the land of urban and rural settlements, adjoining lands of communal use, recreational zones, lands intended for settlement development and others irrespective of property types or designated purposes. All municipal territorial unit resolved a similar range of problems,

had executive powers and were allowed to introduce individual symbols, such as coats of arms, emblems, and other symbols.

In 2003 a new federal law on general principles of local self-government in the Russian Federation was adopted, which initiated a new stage of reforms in this sphere.

Most changes occurred in the territorial basis of local governance. Five types of municipal territorial unit were introduced: urban and rural settlements, municipal districts, city areas and intercity areas within federally important cities (Moscow and St. Petersburg). Urban and rural settlements being autonomous municipalities, also joined the territories of municipal districts. City areas existed along with districts.

If a city with a million residents and a small settlement used to solve similar problems, the 2003 law first allocated a range of problems proper to settlements, districts and city areas. Thus, a settlement's authorities cater for central heating, water supply, gas, electricity, road network and transportation within the settlement, accommodation, street lights, garbage collection, settlement's archive funds, etc. A municipal district's authorities are responsible for electricity and gas provision to settlements, roads and transportation between settlements. They are in charge of kindergartens, schools, police, environmental protection, domestic and industrial waste disposal and recycling, municipal archives maintenance, etc. City areas authorities resolve all the problems that settlements and municipal districts authorities are entrusted with.

All types of municipal territorial unit form and approve to the budget, impose local taxes and duties, own, use and manage municipal property. They are empowered to adopt the Articles of Association, the official symbols, to establish municipal enterprises and institutions, impose tariffs for their services, hold municipal elections and referendums, initiate vote in order to recall a deputy or an elected mayor, or to change the boundaries or its structure. They also adopt plans and development programs, establish mass media, and promote international and foreign economic ties.

Organisational foundations of local self-government underwent considerable changes. The minimum number of deputies to representative bodies of local governance depending on the population (elected for a term of two to five years) was specified:

- 7 deputies if the population is less than 1 000 inhabitants;
- 10 deputies if the population is between 1 000 and 10 000 inhabitants;

- 15 deputies if the population is between 10 000 and 30 000 inhabitants;
- 20 deputies if the population is between 30 000 and 100 000 inhabitants;
- 25 deputies if the population is between 100 000 and 500 000 inhabitants;
- 35 deputies if the population is more than 500 000 inhabitants.

Only 10% of deputies can be employed full-time and receive a salary and not all of them, as was confirmed by the law of 1995. The head of administration may be elected by people or municipal Duma; or be employed under contract. In this case the municipal head is the chairperson of the representative body, either selected from its members or elected by citizens.

The new law expands the ways in which people can participate in local governance. For instance, public hearings were introduced. Local governance bodies have to hold them to discuss the project of Charter of a municipal unit and its amendment, to discuss the local budget and its fulfilment report, projects and development programs of municipal education, the issue of municipal education reform, etc.

The law of 2003 regulated the process of entrusting local self-governance bodies with certain governmental powers. Since 2003 only municipal districts and city areas can be entrusted with state powers by means of issuing a special law on this matter. Federal authorities, in order to entrust municipal territorial unit with its powers, issue a federal law, while state authority of constituent member entrusting municipal territorial unit with its specific powers issues a constituent member's law. The modes to control these powers to be realised and the boundaries of interference in this area were determined for the state.

The economic basis of local governance comprises municipal property, local budget funds and proprietary rights of municipal structures.

Proper revenues of local budgets include the following:

- citizens' self-assessment assets;
- local taxes (on land and individual property) and duties revenues;
- regional and federal taxes and duties revenues transferred to local budget funds according to fixed tax rates or rules of allocations;
- municipal property revenues;
- part of revenues from municipal enterprises and part of revenues collected by means of rendering fee-paying services by local governance bodies and municipal institutions;
- fines imposed by local governance bodies;

- gratuitous allocations from higher ranking budgets: allowances with no designated purpose that are granted in case of insufficient proper assets;
- subsidies that have an intended purpose and are granted by means of shared funding;
- charitable contributions.

Annual subventions are granted by federal authorities and constituent members in order to fulfil governmental powers.

According to data for 1 January 2015, Russia has 22 923 municipal territorial unit, comprising 535 city areas, 1823 municipal districts with 20 298 settlements (1644 urban and 18 654 rural ones). There are 267 municipal structures on the territory of federally important cities. Since May 2014 large cities with city districts are allowed to establish municipal structures within city districts but few cities (Chelyabinsk, Samara) have used the opportunity.

The primary problem of local governance is a lack of funds with the majority of municipal structures being dependent on governmental allowances, which means their autonomy is relative.

Alevtina M. Safronova
Ural Federal University

Lyudmila Mazur
Ural Federal University

'THE ROLE OF PERSONNEL IS CRUCIAL': MUNICIPAL GOVERNMENT IN RUSSIA[1]

Abstract

The article discusses the history of the development of local authorities in Russia. The focus is on contemporary situation, including the processes of formation and development of municipal service which provide human resources for municipal governments. The legal basis of municipal service, the socio-demographic profile of employees and their life strategies are disclosed. Considerable attention is given to the current problems of local authorities, and corruption in particular.

Keywords: local government in Russia; municipal authorities; municipal officials; life strategies; corruption.

1. Introduction

The history of local self-government in Russia goes back several hundred years. Its modern history began in 1864 through the *zemstvo* reform, which resulted in establishment of *zemstvos*, organs of rural self-government for administration of local affairs. Although *zemstvos* had limited powers, they were successful as a form of local self-government, which was the first experience of this kind in Russia. Nevertheless, this form did not develop in the Soviet period, when the soviets became the main government bodies. They were a part of the vertical power structure, which encompassed the central, regional and local governments. Although, according to the Constitution, local soviets were elected, they were not autonomous. Moreover, the power hierarchy had a dual

[1] The research was supported by the Russian Science Foundation (project number 16-18-10106).

character at all levels and included not only soviet but also Communist Party organs, which controlled and in fact substituted soviets.

Local self-government in Russia was restored by the liberal reforms of the 1990s, which, firstly, eliminated soviets and, secondly, created regional and local bodies which were independent from the centre.

The 1993 Constitution formalized the system of local self-government, which now relied on the principles of election, economic independence and autonomy. According to this Constitution, local government bodies were supposed to 'manage municipal property independently; plan and approve the local budget; spend budget funds; introduce local taxes and levies and collect them; maintain public order; and address other local issues' (Article 12).

The Federal Law No. 154 'On the General Principles of Organization of Local Government in the Russian Federation' of 28 August 1995 described the key principles but they neither contained any details of the regulation nor set any restrictions depending on the types of municipal institutions and the levels of self-government[2]. Therefore, different regions had different organizational models of local self-government with varying degrees of autonomy.

In the early 2000s, the central government decided to change its policy towards local self-government in order to make it more centralized. This transformation had been completed by 2015 and resulted in local government structures losing some of their systemically important characteristics. Like in the Soviet period, local authorities once again lost their autonomy and became a part of the vertical power structure. This was achieved through a number of measures. Firstly, the government established federal districts headed by presidential envoys as intermediate management links. Presidential envoys oversaw the work of federal agencies in the regions.[3] Secondly, the government changed the procedure for the formation of the Federation Council, which reduced the influence of regional governments on federal decision-making.[4] Thirdly, the President was empowered to remove from the office heads of

---

2 Federal Law No. 154-FZ of 28.08.1995 'On the General Principles of Organization of Local Government in the Russian Federation' (version of 21.07.2005), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (last accessed 30.06.2016).

3 Presidential Decree No. 849 of 13 May 2000 'On the Presidential Envoy in the Federal District', http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329/ (last accessed 30.06.2016).

4 Federal Law No. 113-FZ of 05.08.2000 'On the Order of Formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation', http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138549/ (last accessed 30.06.2016).

regional executive governments, elected by popular vote, and to dismiss regional authorities if the Court found that they had infringed federal laws[5]. The next step was to abolish direct elections of governors and to introduce a procedure of their appointment[6]. And, finally, regional and central authorities and governors became able to dismiss heads of municipalities on various grounds[7], especially due to unlawful diversion of budget funds[8].

The established system of inter-budget relations made municipal governments dependent from the regional authorities, which restricted autonomy at the local level. Municipalities receive most of their funding not as their own revenues but as financial assistance from the higher government structures in the form of special money transfers or subsidies (funding of priority expenditures) and subventions (funding for services delegated to local authorities from the central government).

Because of the above-described conservative turn, local governments lost their economic autonomy.

Local self-government in Russia is currently regulated by Federal Law No. 131-FZ 'On the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation' of 6 October 2003, which has been repeatedly revised and amended. In the period between 2003 and 2016, the original law was

---

5 Federal Law No.184-FZ of 6 October 1999 'On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Government in the Subjects of the Russian Federation' (amended and revised), *Garant*, http://base.garant.ru/12117177/#ixzz46eHl385y/ (last accessed 30.06.2016).

6 Federal Law No. 159-FZ of 11 December 2004 ,On the Introduction of Amendments to the Federal Law 'On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Government in the Subjects of the Russian Federation' and to the Federal Law 'On the Main Guarantees of the Subjects of the Russian Federation' and to the Federal Law 'On the Main Guarantees of Voting Rights and Rights to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation', *Garant*, http://base.garant.ru/12137945/#ixzz46ePPT6Rq (last accessed 30.06.2016).

7 Federal Law No. 365-FZ of 27.12.2009 'On the Introduction of Amendments to Certain Legal Acts of the Russian Federation due to the Improvements in the Work of Governmental Bodies of Subjects of the Russian Federation and Local Self-Government' (version of 29.12.2014; amended and revised, has been in effect since 01.03.2015), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95495/ (last accessed 30.06.2016).

8 Federal Law No. 17-FZ of 15.02.2016 'On the Introduction of an Amendment to Article 74 of the Federal Law 'On the General Principles of Organization of Local Government in the Russian Federation', http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_193968/#dst100008 (last accessed 30.06.2016).

amended sixty-four times, which significantly changed its key provisions[9]. The continuing municipal reform seeks to reinforce the conservative trend and to transform the local self-government into the Soviet-style local government.

2. Anthropology of local government

The key element of any form of government, including municipal, is its personnel, that is, those people who have the authority (deputies, heads of representative and executive bodies) and municipal servants. The efficiency of governing bodies depends on their personnel. On the other hand, a municipal servant acts as an embodiment of power and as a reflection of the existing government system.

In Russia, despite the numerous attempts to democratize the system of state government, the trend for strengthening the power vertical always prevails, which means reinforcement of the centralized (authoritarian) system. Both the Russian Empire and the later Soviet system had extremely centralized state governments, which engendered a special type of government servants. This type meant complete dependence of junior ranks from their seniors; prevalence of the personal loyalty principle; lack of initiative (since in the rigid vertical of power obedience and diligence are valued most highly); corruption; and a low level of professionalism. The government tried to address these issues but without much success because they were determined by the system itself. In general, bureaucratization makes the centralized government model vulnerable because it lacks democratic mechanisms of control and its mechanisms of administrative control are ineffective.

We should take into consideration one more important point: the Soviet nomenclature led and realized the democratic reforms of the 1990s, that is, it managed to preserve its status and influenced the processes of creating the new state of the Russian Federation on all government levels. The Constitution of 1993 became a great achievement of the liberal and democratic forces because it laid the foundation for the democratic system of government both in the centre and locally. However, the realization of these principles was threatened: one of the reasons for the counter-democratic turn was the anthropological factor or the personnel who performed government functions at all levels.

---

[9] Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 'On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation' (version of 15.02.2016), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (last accessed 30.06.2016).

Thus, in the post-Soviet period the state government (including local) passed through two stages of development: 1993–2000, democratization of power; 2000s-to present, counter-democratic reforms, contributing to centralization of regional and local self-government and making them a part of the power vertical, totally dependent from the centre. As a result, municipal government, which was intended to be a democratic institution, has evolved into its centralized form. This transition affected the personnel structure: the social and demographic characteristics of government servants and their legal status.

At the moment local government bodies include full-time municipal servants and those working on a contract basis. The former make the core of the local government. The prototype of modern municipal service was state service, which was established in 2003[10]. Municipal service is regulated by the Law of the Russian Federation No. 25-FZ of 2 March 2007 'On Municipal Service of the Russian Federation' (the version of the Federal Law No. 160-FZ of 17 July 2009)[11]. State and municipal service have a lot of similar characteristics, such as the legal status of state and municipal servants and the principles of staffing. The difference is that the system of municipal service is closer to the structure of local self-government and includes two categories of posts:

1. *municipal posts* (deputies of the representative body of local self-government; members of elected bodies of local self-government; elected officials of local self-government; members of election committees of municipalities with a casting vote);
2. *posts of municipal service* (posts in the local self-government; posts in the municipality's election committee, formed in accordance with this municipality's charter).

The ratio between these personnel categories is 1 to 30, that is, per each elected representative of local government there are over thirty servants working on a contract basis, which contributes to the bureaucratization of the system.

In municipal government, the law tightly regulates recruitment and promotion procedures and rules of conduct. Recruitment and promotion are done on a competitive basis in accordance with the prescribed set of competencies, the crucial requirements being loyalty and diligence. The Law of Municipal

---

[10] Federal Law No. 58-FZ of 27.05.2003 (version of 13.07.2015) 'On the System of State Service in the Russian Federation', http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (last accessed 30.06.2016).

[11] Federal Law No. 25-FZ of 02.03.2007 'On Municipal Service in the Russian Federation', http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (last accessed 30.06.2016).

Service, municipal charters and other legal acts determine the rights and obligations of municipal servants as well as the guarantees and restrictions relevant to their work.

The qualification criteria include the level of education; work experience in municipal service and in specific fields; professional competencies; Russian citizenship, and so on. A citizen cannot be employed as a municipal servant and a municipal servant is not allowed to continue performing his or her duties in the following cases:

a. if the court finds them incapacitated or partially incapacitated ;
b. if they have a conviction which prevents them from performing their duties;
c. if they refuse to go through the procedure of security clearance to access classified information;
d. if they are closely related to the head of the municipal administration (parents, spouses, children, siblings, close relatives of the spouse, children's spouses);
e. if they fail to provide information required by the law or if they deliberately provided false information when they applied for a job in municipal service.

According to Article 14 of the Law on Municipal Service, municipal servants are not allowed:

a. to be members of management bodies of commercial organizations or engage in entrepreneurial activities;
b. accept gratuities from physical and legal persons in the form of gifts, money, loans, services, payment of their travel and entertainment expenses and so on;
c. go on business trips at the expense of physical and legal persons;
d. use material, technical and financial resources of their municipalities for purposes other than performance of their professional duties;
e. disclose or use confidential information for purposes other than performance of their professional duties;
f. make public comments, including comments made through mass media, about the activities of municipal governments, election committees and their heads;
g. to use their official status to the advantage of political parties, religious and other non-governmental organizations and to publicly express their attitude towards them;

h. create political, religious and other structures within the bodies of local self-government and other municipal bodies (except for professional unions, groups of veterans and other similar forms of social organization) or to assist in creating such structures.

Therefore, the personal and political rights of municipal servants are strictly limited. These limitations are imposed on freedom of speech, freedom of worship, freedom of movement and travel, the right to engage in entrepreneurial activities, the right to have foreign citizenship, the right to privacy, the right to form and join groups, and so on.

These constraints have not always been in force: before 2007 the municipal apparatus was formed in accordance with standard procedures of the labour law and the legal acts regulating the work of municipal government. Russian municipal service as a special institution is not a unique phenomenon: almost all European countries shared a similar experience, which was quite successful since it was realized within the framework of the democratic system of local self-government. In Russia, however, the authoritarian system of power has affected this institution and made it exercise tight control over municipal servants and their loyalty.

It is interesting that despite these legal constraints, jobs in state and municipal services are in demand due to a number of attractive perks such as the system of benefits. The stability of such employment makes up for comparatively low salaries. It proves to be particularly attractive for young people who are willing to work as state and municipal servants and are orientated towards the corresponding career strategies. Another fact proving the popularity of state and municipal service is that enrolment competition at universities is really fierce for majors related to state and municipal management. According to the Federal State Statistics Service, the staffing level at local government bodies is consistently high: for example, in 2015 it was 96%[12].

Therefore, in the 2000s the trend for reinforcing the vertical structure of power involved creating the state and municipal service which would be under full control of the central government and loyal to it. Such bureaucratic apparatus fits in with the model of authoritarian power and strengthens it.

---

[12] On the number and salaries of state and municipal civil servants on the regional level in 2015, *Goskomstat*, http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/54.htm (last accessed 30.06.2016).

3. The social and demographic portrait of municipal government

Let us now take a closer look at who comprises the personnel of municipal government and the main staffing tendencies. One of such trends is the steady increase in the number of municipal servants; another is the distorted gender-age structure, which is a sign of personnel imbalance.

From 1995 to 2011 the number of local governmental servants grew annually: it rose from 2.5% to 8.0%. In 2000, the Russian government, local self-government bodies and election committees of municipalities comprised 1 161 500 people; in 2011, 1 603 700. These figures include 448 000 and 501 900 people in local self-government bodies and election committees of municipalities respectively. In the representative bodies there were 3100 and 15 300 deputies and in local administrative bodies (executive-administrative bodies of municipalities), 444 900 and 483 500[13].

Overall, in 2011, state and municipal government had 820,800 employees who had the status of state servants (70.9% of the total staff number) and 339 600 municipal servants (61.7%). In general, by 2011 there were 11.5 state and municipal servants per one thousand of people in Russia. According to 'Rossiyskaya Gazeta', in 2006 this indicator was ten state and municipal servants per one thousand people. It is interesting to compare these data with France, where it was 71.7; the USA, 70.4; Japan, 33.4; Norway, 24.7; and South Korea, 18.5[14]. The average monthly salary of civil servants in 2011 was 28.3 thousand roubles; for municipal servants it was 25.5 thousand roubles[15].

The growing number of state servants is a natural trend which is caused by the growing complexity of the government system, when, in addition to governance, it starts to perform other functions such as interaction with the population (the concept of the service state[16]). Another important factor is the

---

13 The number of the staff of state and self-government bodies according to branches of power and levels of management, *Goskomstat*, http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_11/IssWWW.exe/Stg/d1/02-04.htm (last accessed 30.06.2016).

14 E. Domcheva, O. Kiryanov, *Civil servant is the most desired position*, 'Rossiyskaya Gazeta', http://rg.ru/2006/04/13/chinovnika.html (last accessed 30.06.2016).

15 On the number and salary of state civilian and municipal servants on the regional level in the first half of the year of 2011, *Goskomstat*, http://www.gosbook.ru/node/33403 (last accessed 30.06.2016).

16 Y. Kozhenko, A. Mamychev, *Service State: Theoretical Problems and Practical Challenges*, 'Vlast' 2010, No. 3, pp. 44–46; A.G. Kravchenko, *Service State: Problems of Establishing Interactive Bureaucracy*, 'Territory of New Opportunities. Journal of Vladivostok

internal law which determines the development of the bureaucratic apparatus: it always seeks to expand while reproducing itself. There have been many attempts to change this trend but without much success. In 2011–2015 the policy of staff optimization in state and local government, which sought to cut budget spending, resulted in 6.5% reduction in the staff number. In the first six months of 2012 there were 336 000 employees working in local self-government with the average salary of 29.2 thousand roubles[17]. In 2015 municipal services employed 314 500 people, that is, 65.5% of the total number of employees of local self-government bodies and election committees of municipal units. In 2015 the average monthly salary of municipal servants grew by 12.7% and was 37.1 thousand roubles[18].

As for the age and gender structure of local government, the data as of 1 January 1999 show the dominance of women: they accounted for 75.9% and men, for 24.1%. By 2014 this figure had not changed much: as of 1 January 2013, there were 75.8% of women and 24.2% of men, which means that there must be systemic reasons for this imbalance[19]. The structure of local government has a clear division between the 'managerial' and 'supporting' positions, which are staffed independently of each other and which function separately and realize their own separate career schemes. 'Managerial' positions tend to be occupied by men and 'supporting' ones, by women. For example, in 2011 even though women dominated the structure of the whole local governmental apparatus, the high-level positions were mostly occupied by men (in 2011 they accounted for 62.8%) and mid-level, by women (83.3%)[20] Such situation

---

State University of Economics and Service', 2013, No. 5(23), http://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-problema-formirovaniya-interaktivnoy-byurokratii#ixzz46k5ceqpM (last accessed 30.06.2016).

17 The Russian Federal State Statistics Service reported on the number and salary of civil servants in regions in the first half of the year of 2012, *Garant*, http://m.garant.ru/news/418494/ (last accessed 30.06.2016).

18 On the number and salary of state civilian and municipal servants on the regional level in 2015, Goskomstat, http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/54.htm (last accessed 30.06.2016).

19 The number of workers filling the positions of state civil and municipal services of the Russian Federation, according to gender, branches of power and levels of management, *Goskomstat*, http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (last accessed 30.06.2016).

20 B.Y. Berzin, *Sociological Analysis of the Structure of the Government Apparatus: Modern Trends*, 'Voprosy upravlenia' 2012, No. 1(18), http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/01/12/ (last accessed 30.06.2016).

demonstrates that the authoritarian/centralized systems of power still follow traditional concepts of gender-related career models and that the lower and middle management levels in municipal borders are feminized.

In 1999–2013 the age structure of municipal servants also underwent certain changes. Firstly, there was a growth in the percentage of young people under 30: from 12.3% in 1999 it rose to 15.4% in 2013. Secondly, the percentage of people aged 30–49 fell from 67.6% to 53.2%. Thirdly, the percentage of those aged 50–59 increased from 17.3% to 27.3%[21]. The average age rose from 41 in 1999 to 43 in 2013, which means that the process of personnel renewal is quite slow and that the current age imbalance is likely to increase in the future. The rising number of young people is undoubtedly a positive trend but it is still insufficient for any significant changes since young employees normally occupy junior positions with low salaries.

As far as work experience is concerned, at the end of 2011, 7.6% of the state and municipal personnel had up to one year of work experience in government bodies; 26.1%, up to five years; 22.4%, from five to ten years; 14.5%, from ten to fifteen years; 29.4%, over fifteen years[22]. We should point out that many 'newcomers' started their service in 2005 and 2006, when they accounted for 10% of all employees. In the recent years the percentage of workers with experience over fifteen years has grown by 4%. In municipalities the percentage of workers with experience between five and ten years (5%) have dropped slightly while the percentage of workers with experience over fifteen years rose from 22% to 28%. Overall, the most significant quantitative growth in comparison to 1999 has been observed in the group with experience of less than one year (2.2 times) and with experience of over fifteen years (2.6 times). This happened because municipal service has become more attractive for younger people and also because the municipal apparatus was 'ageing'[23].

According to experts, municipal service faces shortages of qualified personnel. In general, from 1999 to 2013 there was a fall in the education level of state

---

21 The number of workers filling the positions of state civil and municipal services of the Russian Federation, according to gender, branches of power and levels of management, *Goskomstat*, http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (last accessed 30.06.2016).

22 B.Y. Berzin, *Sociological Analysis of the Structure*...

23 The number of workers filling the positions of state civil and municipal services of the Russian Federation, according to gender, branches of power and levels of management, *Goskomstat*, http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (last accessed 30.06.2016).

and municipal servants. In state service, the percentage of people with higher education increased by 26.3% to make 92.3% in 2013. The situation in local governmental bodies is markedly different: they have less workers with higher education (51.7% in 1999; 84.8%, in 2013) but the total number of workers with higher education has grown more than threefold. Their professional education is not always field-specific, which means that according to statistical data as of 1 January 2011, 10.3% of municipal servants had legal education; 31% were university graduates majoring in economics and management, which includes 18.6% specializing on state and municipal management; 11.7% had pedagogical education; 5.5%, agricultural; 41.5% majored in other fields such as international relations, physics and mathematics, social studies, culture and art, hospitality and so on[24].

Since over a half of municipal servants do not have field-specific education, additional professional training becomes particularly important. According to the law, a municipal servant has to take a course of continuing professional training once in three years. In 2003–2014 13.2% of municipal servants completed courses of continuing professional training every year. This figure reached its peak in 2014, when 18.6% underwent professional training in the form of one- or two-week courses (95.9%)[25].

The analysis of the statistical data has shown that municipal service faces the following personnel-related issues: despite the staff optimization reforms, the apparatus of municipal government continues growing: from 1999 to 2015 it almost doubled. The feminization trend also persists although men prevail in the leading positions. The personnel renewal of municipal service goes quite slowly, which increases the age-gender imbalance.

Since 1999, municipal servants have improved their professional competencies but the percentage of workers who do not have field-specific education is still quite high. Serious funding shortages caused by the economic recession impede the government's efforts to promote continuing professional training among municipal servants.

---

[24] V.I. Patrushev, G.Y. Uzilevsky, V.V. Zima, *Analysis of the Main Indicators of the Personnel Structure of Municipal Service*, 'Srednerussky Vestnik Obshestvennykh Nauk' 2015, Vol. 10, No. 6, p. 31.

[25] The number of workers filling the positions of state civil and municipal services of the Russian Federation, according to gender, branches of power and levels of management, *Goskomstat*, http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (last accessed 30.06.2016).

4. Life strategies of municipal servants

For our study it is important to focus on personal targets and priorities of state and municipal servants since they may affect the future of the whole social development. It is an essential anthropological aspect of power, which brings to light personal meanings inherent in its practices and the underlying system of values and goals.

Strategies play in important role in human activity and can serve as points of reference in people's professional work[26]. According to Erich Fromm's humanistic psychoanalysis, a person can occupy three different, although interconnected positions when relating to self and others: *have* (receptive orientation); *achieve* (exploiting and marketing orientation); and *be* (creative or productive orientation)[27]. The dominant form of the person's activity determines the types of life strategies the person prefers: receptive-hoarding, which is the basis of the strategy of welfare; motivational or exploiting/marketing, which underlies the strategy of success; and, finally, creative or productive, which corresponds to the strategy of self-fulfilment.

The strategy of welfare is one of the most widely spread types of personal strategies, which includes receptive and hoarding activity and orientation towards consumption and obtaining (but not creating) resources, seeking a comfortable, stable and relaxed life. *The strategy of success* is associated with a pro-active approach to life, orientation towards achieving high results; ability to live and work in the conditions of uncertainty and risk; original thinking, flexibility and realization of different cultural styles; striving for public recognition; and so on. *The strategy of self-fulfilment* implies applying a creative approach to life and its challenges, orientation towards self-development and self-improvement[28].

With regard to the management system these motivational aspects are particularly important since they determine the ways power is realized. For

---

26 K.A. Abulkhanova-Slavskaya, *Strategy of Life*. Moscow 1991; V.A. Goryanina, I.K. Masalkov, *Transformation of Life Situations. Efficient Psychosocial Technologies*. Moscow 1999; E.I. Golovakha, *Life Perspective and Personal Value Orientations*, [in:] L.V. Kulikov (ed.), *Psychology of Personality in Works of Russian Psychologists*, St. Petersburg 2000, pp. 212–267; Y.M. Reznik E.A. Smirnov, *Life Strategies (Comprehensive Analysis)*, Moscow 2002; N.F. Naumova, *Life Strategies in Transitional Societies*, 'Sotsiologichesky Zhurnal', 1995, No. 5, pp. 4–21; T.E. Reznik, Y.M. Reznik, *Life Strategies*, 'Socis' 1995, No. 2, pp. 98–104; and others.

27 E. Fromm, *Man for Himself: An Inquiry Into the Psychology of Ethics*, Moscow 2010.

28 Y.M. Reznik, *Social Dimension of Lifeworld (Introduction to Sociology of Life)*, Moscow 1995, pp. 78–84.

example, the strategy of welfare means that municipal servants seek stable and relaxed life, comfort and security. The strategy of success implies that people have a need for public recognition and approval, for high social status associated with power and money. People who follow the third, creative strategy, seek self-improvement and self-fulfilment.

According to the surveys conducted in 2001 and 2005[29], among Russian civil servants of all age groups, values associated with the strategy of welfare ranked highest: these included stable employment and social status (41% of respondents). Values of the strategy of success ranked second: realization of professional competencies (40%); opportunities for career growth (20%); and opportunities for occupying a prestigious position in the society (12%). These are followed by the values related to the self-fulfilment strategy, including the motivation to serve one's society and state (30%). In 2001 young state and municipal servants generally preferred the strategy of success (43%), which distinguished them from other age groups. They were looking for interesting jobs and professional development and wanted to earn good salaries and improve their housing conditions. About 30% of young respondents favoured the strategy of welfare: they were interested in good working conditions, job security, and the high level of income (see Table 1).

Table 1. Dynamics of changes in the life strategies of Russian and Ural state and municipal servants (2001–2005).

Life strategies	**Young state and municipal servants (2001)**	**Young state and municipal servants (2005)**	**State and municipal servants of all age groups (2001)**	**State and municipal servants of all age groups (2005)**
Strategy of welfare	30.8%	46.0%	41.0%	49.3%
Strategy of success	43.3%	21.8%	40.0%	20.3%
Strategy of self-fulfilment	37.3%	41.9%	20.0%	38.7%

Source: T.V. Primak, *Life Strategies of Civil Servants of the Ural Federal District During the Administrative Reform: Social Aspect*, 'Vestnik Upravlenia' 2008, No. 3, http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2008/03/06/ (last accessed 30.06.2016).

[29] T.V. Primak, *Life Strategies of Civil Servants of the Ural Federal District During the Administrative Reform: Social Aspect*, 'Vestnik upravlenia' 2008, No. 3, http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2008/03/06 (last accessed 30.06.2016).

By 2005 the situation had considerably changed: there was an increase in the number of respondents, including young ones, orientated towards the strategy of welfare. The values of family, children, and health were traditionally prioritized regardless of the age, gender and status characteristics of respondents. However, older civil servants (40–49 and over 50) were more orientated towards these values than those under 30.

The percentage of people following the strategy of success reduced almost by half. The on-going reforms and reorganization processes affected the stability and made it hard for people to plan their careers. Only a small group of career-orientated civil servants (about 20%) sought to improve their positions and to be promoted through personal achievement.

Among young civil servants, the percentage of people orientated towards self-fulfilment remained unchanged. Such position tends to be more characteristic of young people, who seek to fulfil their potential (see Table 1). At the same time there has been a growth in the number of people of all ages orientated towards the self-fulfilment strategy. Such dynamics to a great extent reflects the influx of young people to state and municipal service.

In 2010, according to E.I. Vasilieva, when choosing state or municipal service, people prioritized stability and security (38.2%), an opportunity of gaining professional experience (58.8%), and their interest in the job (41.2%). The respondents who pointed out that the job must be interesting also believed in the importance of high income and were mostly deputy directors and their assistants. The lower the position, the more pronounced are such motivations as gaining experience and job security. This means that state and municipal service is expected to provide stable employment, high income and welfare[30].

These strategies and motivations affect the behaviour of civil servants and their attitudes to their duties. According to the results of the joint research conducted in 2005 by the Institute of Social Studies (Russian Academy of Sciences) and Friedrich Ebert Foundation, Russian civil servants are typically characterized by indifference and formalism (63.7%); corruption (58.5%); and indifference to the interests of their own country (41.1%)[31].

---

30 E.I. Vasilieva, *Motivation of Professional Activity of State Civil Servants. Synopsis of Candidate's Thesis in Social Sciences*, Ekaterinburg 2010, pp. 17–18.

31 V.I. Oseichuk, *New Principles of Selection and Promotion of State Servants: Efficiency of the Staffing Policy*, 'Chinovnik' 2006, No. 6, http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1264229 (last accessed 30.06.2016).

5. Corruption and local self-government

Corruption is one of the most serious problems faced by local governments[32]. According to the survey conducted by the Russian Public Opinion Research Centre in November 2012, 75% of respondents thought that the level of corruption in the society is high or even very high. It was also pointed out that local governmental bodies are the most corrupt ones in Russia (36% of respondents in 2012 in contrast to 26% in 2007)[33].

It is hard to estimate the exact degree of corruption in local governmental bodies but there are certain trends which can be observed. Cases of corruption are most often found in large municipalities with complex structure of executive bodies. In regional and municipal government bodies corruption is mostly related to:

1. privatization of municipal property;
2. tenders for purchasing of goods and services;
3. leasing property and land;
4. allocation of benefits and privileges.

Municipal property operations offer a lot of opportunities for corruption. According to the Ministry of Internal Affairs, every tenth detected case of official misconduct was related to privatization of municipal property. At the early stages of privatization about 30% of all resolutions in one way or another contain violation of the existing laws[34]. The most frequent types of malfeasance are embezzlement and bribery. In almost a half of all Russian regions, there were criminal charges brought against officials from municipal administrations, territorial property management committees and property funds involved in privatization. There are also numerous cases which do not directly fall within the scope of criminal liability: for example, setting prices for privatized objects below their real value; manipulations with tender requirements and procedures; buying enterprises through 'straw men', and so on.

The diversity and complexity of crime in this sphere shows how corrupt local government bodies are. Experts distinguish between the three types of

---

32 V.I. Vasiliev, *Struggle with Corruption and Local Self-Government*, 'Zhurnal Rossiyskogo Prava' 2012, No. 4, pp. 5–17.

33 *Russian Public Opinion Research Centre: Russians Consider Local Government Bodies to be the Most Corrupt*, 'Vzglyad', 29 November 2015, http://www.vz.ru/news/2012/11/29/609425.html (last accessed 30.06.2016).

34 V.V. Moiseev, *Struggle with Corruption*, Moscow 2014, p. 47.

corruption schemes: 'black', 'gray', and 'white'. 'Black' schemes correspond to direct embezzlement of budget funds, which is detected quite easily by regulatory agencies. Examples of such schemes include payments for the work which has not been done; procurement at below-market prices; and so on. 'Gray' schemes are more complex and more difficult to detect. These include, for instance, selling municipal property at understated prices at auctions. Since each object is different, it is quite hard to detect such cases or to prove that the purchase price was understated. Another example of 'gray' schemes is adjusting tender requirements in such a way so that to exclude any real competition and ensure the winning of one specific offer. 'White' corruption schemes are even more sophisticated than 'gray' ones because they involve adjustments of regulatory documentation. It is almost impossible to reveal such schemes by using standard investigatory procedures. An example of such a case can be a corruption scheme to purchase de-icing agents which was realized in Moscow. It took a year to develop it[35].

Another sphere in which corruption thrives is government procurement. The scope of bribery crime, 'kickback' schemes and embezzlement in the sphere of government procurement is estimated as one trillion roubles per year and accounts for almost 20% of the annual government purchases. In 2011 prosecutors found and eradicated over 33 thousand law violations in government procurement procedures. As a result, 9.3 thousand people were subject to administrative or disciplinary action[36].

Some experts believe that the fact that bureaucracy has always been the only ruling class in Russia is at the core of the corruption issue[37]. The modern bureaucratic apparatus has become much more alienated and remote from the population than its predecessors. Therefore, it is the bureaucratic character of local self-government which makes it inefficient and prone to corruption and red tape.

---

35 Study *Corruption of Government Bodies as Presented by Russian Mass Media: Spheres, Schemes, and Sums*. *Top High-Profile Corruption Cases*, http://kprf-kchr.ru/?q=book/export/html/4423 (last accessed 30.06.2016).

36 M. Privalova, *The Russian Style of State Procurement: 400 Methods of Drawing Money out of the Population*. http://www.rbc.ru/economics/21/03/2012/642667.shtml (last accessed 30.06.2016).

37 A.N. Sokolov, *Corruption, Civil Society and Law-Bound State (Comparative Legal Analysis)*, 'Zhurnal Rossiyskogo Prava' 2008, No. 8, http://w.pc-forums.ru/m2627.html (last accessed 30.06.2016).

6. Conclusion

The current state of municipal service in Russia can be best described by using the words of Karl Jaspers: 'The apparatus, which is supposed to serve the interests of the population, serves itself. It demands stabilization and security of itself. This is possible because its very complexity removes it from public control. It becomes opaque and moves continually further out of reach of criticism. Finally, no one can see through it, save those who are within it, and even they can only see through their own special field. It becomes immune to attack either from the side of the populace or from the side of the supreme organs of government'[38].

Therefore, the transformations of municipal government affected certain characteristics of municipal personnel but these very characteristics have been then turned into a key tool to manage the ongoing transformation process. This problem can be addressed by restoring the democratic foundations of local self-government and creating a system of public control to supervise its activities.

Literature

1. Abulkhanova-Slavskaya K.A., *Strategy of Life*, Izdatel'stvo 'Mysl', Moscow 1991.
2. Berzin B.Y., *Sociological Analysis of the Structure of the Government Apparatus: Modern Trends*, 'Voprosy Upravlenia' 2012, No. 1(18), http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/01/12/ (last accessed 30.06.2016).
3. Domcheva E., Kiryanov O., *Civil servant is the most desired position*, 'Rossiyskaya Gazeta', http://rg.ru/2006/04/13/chinovnika.html (last accessed 30.06.2016).
4. Fromm, E., *Man for Himself: An Inquiry Into the Psychology of Ethics*. Ast, Moscow 2010.
5. Golovakha E.I., *Life Perspective and Personal Value Orientations*, [in:] L.V. Kulikov, *Psychology of Personality in Works of Russian Psychologists*, Piter, St. Petersburg 2000.
6. Goryanina V.A., Masalkov I.K., *Transformation of Life Situations. Efficient Psychosocial Technologies*, Sovershenstvo, Moscow 1999.
7. Jaspers K. *The Origin and Goal of History*, transl. from German, 2nd edition, Respublika, Moscow 1994.
8. KozhenkoY., Mamychev A., *Service State: Theoretical Problems and Practical Challenges*, 'Vlast' 2010, No. 3.
9. Kravchenko A.G., *Service State: Problems of Establishing Interactive Bureaucracy*, 'Territory of New Opportunities. Journal of Vladivostok State University of Economics and

[38] K. Jaspers, *The Origin and Goal of History,* transl. from German, 2nd ed., Moscow 1994, pp. 194–195.

Service' 2013, No. 5(23), http://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-problema-formirovaniya-interaktivnoy-byurokratii#ixzz46k5ceqpM (last accessed 30.06.2016).
10. Moiseev V.V., *Struggle with Corruption*. Direct-Media, Moscow 2014.
11. Naumova N.F., *Life Strategies in Transitional Societies*, 'Sotsiologichesky Zhurnal', 1995, No. 5.
12. Oseichuk V.I., *New Principles of Selection and Promotion of State Servants: Efficiency of the Staffing Policy*, 'Chinovnik' 2006, No. 6, http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1264229 (last accessed 30.06.2016).
13. Patrushev V.I., Uzilevsky G.Y., Zima V.V., *Analysis of the Main Indicators of the Personnel Structure of Municipal Service*, 'Srednerussky Vestnik Obshestvennykh Nauk', 2015, No. 6(10).
14. Primak T.V., *Life Strategies of Civil Servants of the Ural Federal District During the Administrative Reform: Social Aspect*, 'Vestnik upravlenia' 2008, No. 3, http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2008/03/06 (last accessed 30.06.2016).
15. Privalova M., *The Russian Style of State Procurement: 400 Methods of Drawing Money out of the Population*, http://www.rbc.ru/economics/21/03/2012/642667.shtml (last accessed 30.06.2016).
16. Reznik,T. E., Reznik Y.M., *Life Strategies*, 'Socis' 1995, No. 2.
17. Reznik Y.M., *Social Dimension of Lifeworld (Introduction to Sociology of Life)*, Soyuz, Moscow 1995.
18. Reznik Y.M., Smirnov E.A., *Life Strategies (Comprehensive Analysis)*, Nezavisimyj institut grazhdanskogo obshchestva, Moscow 2002.
19. *Russian Public Opinion Research Centre: Russians Consider Local Government Bodies to be the Most Corrupt*, 'Vzglyad' 29 November 2015, http://www.vz.ru/news/2012/11/29/609425.html (last accessed 30.06.2016).
20. Sokolov A.N., *Corruption, Civil Society and Law-Bound State (Comparative Legal Analysis)*, 'Zhurnal Rossiyskogo Prava' 2008 No. 8, http://w.pc-forums.ru/m2627.html (last accessed 30.06.2016).
21. Study *Corruption of Government Bodies as Presented by Russian Mass Media: Spheres, Schemes, and Sums. Top High-Profile Corruption Cases*, http://kprf-kchr.ru/?q=book/export/html/4423 (last accessed 30.06.2016).
22. Vasiliev V.I., *Struggle with Corruption and Local Self-Government*, 'Zhurnal Rossiyskogo Prav' 2012, No. 4.
23. Vasilieva, E.I., *Motivation of Professional Activity of State Civil Servants. Synopsis of Candidate's Thesis in Social Sciences*, Ekaterinburg, 2010.

Lyudmila Mazur
Ural Federal University

Николай Бучин
Национальный университет «Львовская политехника»

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ В КОНТЕКСТЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕМОКРАТИЗАЦИИ

REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION AND DEMOCRATIZATION

Аннотация

Рассмотрена суть и особенности реформы местного самоуправления в Украине в контексте децентрализации и демократизации. Проанализирована 5-шаговая стратегия децентрализации в Украине, особенности функционирования властных структур на местном уровне. Выяснены основные преимущества, недостатки и угрозы децентрализации в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: местное самоуправление; децентрализация; демократизация; общины; префект.

Abstract

Essence and features of reform of local self-government in Ukraine in the context of decentralization and democratization are considered. 5-step strategy of decentralization and features of functioning of power structures at local level in Ukraine are analyzed. Basic advantages, defects and threats of decentralization on the modern stage in Ukraine are found out.

Keywords: local self-government; decentralization; democratization; communities; prefect.

1. Вступление

После Евромайдана и Революции Достоинства, которые показали желание украинского общества жить в европейском демократическом государстве, одним из первоочередных заданий, которое возникло перед политической элитой нашего государства, являлась потребность реформирования системы местного самоуправления в направлении децентрализация и демократизации. Попытки узурпации власти со стороны экс-президента В. Януковича сделали актуальной проблему формирования эффективной и сбалансированной системы удерживаний и противовесов, демократизации общества и перераспределения властных полномочий из центра на местный уровень. Только в условиях, когда не местном уровне реальные полномочия будут в руках народа, возможно строительство демократического правового государства. Важность избранной проблематики усиливается тем фактором, что децентрализация в Украине – это то, чего ждет как украинское гражданское общество, так и международное сообщество. От эффективности реформы местного самоуправления в Украине зависит очень многое: уровень легитимности власти и политическая стабильность; международный имидж нашего государства на международной арене; успешность политических реформ в целом; уровень международной поддержки Украины в условиях войны на Востоке Украины и многое другое. Украинские аналитики по этому поводу отмечают: «Таким образом, вполне закономерно, что тема децентрализации и расширения влияния населения на работу власти стали топовыми темами Революции Достоинства. Реформа местного самоуправления исторически стала одним из наиболее ожидаемых и востребованных обществом изменений»[1].

[1] А. Ермолаев, Ю. Надтока, С. Денисенко, О. Маркеева, В. Романова, *Проблемы и перспективы децентрализации власти в Украине*, http://newukraineinstitute.org/new/560.

2. Понятие, стратегия и особенности децентрализации в Украине

Децентрализация – это передача значительных полномочий и бюджета от государственных органов местному самоуправления с целью увеличения полномочий тем органам, которые находятся ближе к людям, где такие полномочия можно реализовывать наиболее успешно[2].

Децентрализация в Украине предусматривает поэтапное воплощение 5-шаговой стратегии:

1. Создание трехуровневой системы административно-территориальног о деления в Украине. Этот шаг предусматривает создание 27 регионов, 120-150 районов и 1500-1800 общин.
2. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления разного уровня. В результате каждый уровень должен получить свои исключительные полномочия.
3. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти. В результате они должны стать вместо конкурентов партнерами.
4. Реформирование и оптимизация бюджетной системы. Децентрализация предусматривает наличие у общин собственных бюджетов, дает возможность объединять усилие и финансы для обеспечения благосостояния всех членов местного сообщества.
5. Обеспечение подотчетности органов местного самоуправления. Стратегия предусматривает, что местная власть в результате децентрализации будет подотчетная обществу относительно своей эффективности, а государству – относительно своей законности[3].

В контексте 5-шаговой стратегии децентрализации нужно более детально остановиться на особенностях построения и взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Согласно проекту внесения изменений в Конституцию Украины в отношении децентрализации предусмотрена существенная перестройка органов власти на местном уровне. В первую очередь изменения коснутся исполнительной власти на местах. Проект предусматривает упразднение районных и областных государственных администраций, вместо которых

---

2 *Децентралізація влади*, http://decentralization.gov.ua/.

3 Там само.

будут функционировать исполнительные комитеты, которые будут формироваться местными советами[4].

На нижнем уровне предусмотрено объединения местных общин, руководить которыми будут председатели. В то же время для упрощения процесса местного управления предусмотрено, что населенные пункты, которые войдут в состав объединенных общин, будут иметь возможность избирать старост. Старосты будут членами исполкомов объединенных общин и должны исполнять те же обязанности, какие имели председатели населенных пунктов до объединения общин[5].

Для осуществления государственного контроля над деятельностью органов местного самоуправления законодательством предусмотрена должность префекта, который воплощает исполнительную власть в районах и областях. Префект назначается на должность и увольняется с нее Президентом Украины за подачей правительства. В своей деятельности префект ответственный перед Президентом Украины, подотчетный и подконтрольный правительству.

Вместе с тем следует отметить, что полномочия префекта весьма ограничены. В его обязательства, в частности, входит: наблюдение за соблюдением органами местного самоуправления законодательства Украины; координация деятельности территориальных органов исполнительной власти, обеспечения их взаимодействия с органами местного самоуправления в условиях военного или чрезвычайного положения, чрезвычайной экологической ситуации; обеспечения реализации государственных программ и т.п.[6]

Как мы можем видеть, среди обязательств, которыми наделен префект, главным есть осуществление контролирующей функции за деятельностью органов местного самоуправления. В частности, в случае, если нормативный акт, принятый органом местного самоуправления, не соответствует, на думку префекта, законодательству Украины, он приостанавливает их действие с одновременным обращением к суду. Также следует отметить, что контролирующей функцией по отношению к органам местного самоуправления наделен и Президент Украины. Глава государства имеет право останавливать действие принятого местным органом или должностным

---

4 *Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади)*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

5 Там само.

6 Там само.

лицом нормативно-правового акта с одновременным обращением по этому поводу к Конституционному Суду Украины. Также Президент может временно приостановить полномочие органа местного самоуправления или его должностного лица и назначить временного государственного уполномоченного для организации деятельности соответственного местного органа. Условием для таких действий главы государства есть несоответствие принятого акта Конституции Украины, создания угрозы для государственного суверенитета и территориальной целостности Украины, угрозы национальной безопасности. В случаи, если Конституционный Суд Украины подтверждает несоответствие принятого акта Конституции, парламент Украины за подачей Президента досрочно прекращает полномочия местного органа власти или его должностного лица и назначает досрочные выборы[7].

Мы считаем, что в этих законодательных нормах спрятан двузначный смысл. С одной стороны, без осуществления контроля местные власти будут иметь возможность злоупотреблять своей властью. С другой стороны, возможность главы государства когда угодно приостанавливать действие актов органов местного самоуправления под предлогом их несоответствия Конституции также закладывает возможность злоупотребления властью, только уже со стороны Президента. Поэтому для эффективного местного самоуправления должна быть гарантия того, что префекты будут независимыми от президента и правительства. В законодательстве нужно четко и детализировано указать весь перечень условий и угроз функционированию государства, при наличии которых глава государства будет иметь возможность приостанавливать полномочия органов местного самоуправления. Также мы должны понимать, что эти нормы пока что еще в проекте, поэтому конечный вариант модели децентрализации в Украине еще может существенно изменится.

3. Текущее состояние процесса децентрализации в Украине

Децентрализация в Украине началась после формирования новой власти как результат Революции Достоинства. Этот процесс уже продолжается около двух лет. Такой строк, конечно, еще относительно небольшой для осуществления процесса реформирования политической системы

[7] Там само.

и децентрализации, в частности, но про какие-то промежуточные итоги уже можно говорить. За это время в направлении реформирования и децентрализации в Украине осуществлены такие шаги:

1. Принято или в процессе принятия ряд нормативных актов. Среди них, в первую очередь, следует отметить проект конституционных изменений относительно децентрализации, Закон Украины «О добровольном объединении территориальных громад», новое избирательное законодательство, которое регламентирует выборы в органы местного самоуправления, изменения в налоговом и бюджетном законодательстве, которое имеет отношение к финансированию местного самоуправления и др.
2. Увеличены финансовые поступления на местный уровень. Украинский исследователь С. Яцковский приводит данные о том, что у 2015 г. в нашей стране все областные центры и города местного значения сумели увеличить свои бюджеты почти на 40%[8].
3. Наполнен Государственный фонд регионального развития. Государство предусмотрело финансирования Фонда в объеме 3 млрд. грн. Станом на май 2016 г. правительством утверждено 219 проектов, которые будут финансироваться с этого Фонда в объеме больше 1 млрд. грн.[9]
4. Созданы Региональные офисы из внедрения реформ децентрализации. Как указывает юрисконсульт С. Мороз, главная цель этих консультационных центров – информационно и организационно помогать областным администрациям Их главные функции – контрольно-наблюдательная и координационная[10].
5. Начат процесс объединения общин. Станом на июнь 2016 г. было объединено 172 территориальные общины по всей территории Украины[11].

---

[8] С.В. Янковський, *Децентралізація влади – перспективи розвитку громад*, 28 вересня 2015 р., http://www.khmelnytsky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=27563:2015-09-28-07-34-20&catid=189:2010-02-15-10-41-41.

[9] *Децентралізація влади,* http://decentralization.gov.ua/.

[10] С. Мороз, *Децентралізація влади «знизу догори»: досягнення і перспективи*, http://uz.ligazakon.ua/ua/ magazine_article/EA008687.

[11] *Децентралізація влади,* http://decentralization.gov.ua/.

4. Качественная оценка децентрализации

Децентрализация, как уже было сказано, это жизненно важный для демократизации и реформирования политической системы Украины вопрос. Но этот процесс, учитывая общественно-политическое состояние в Украине, неоднозначен. Поэтому нужно сделать качественную оценку процессов децентрализации в Украине, определить ее преимущества и недостатки.

Преимущества децентрализации:

1. Демократизация общественно-политического строя в Украине.
2. Реальная передача значительных полномочий на местный уровень, возможности местной общине самостоятельно решать вопросы местного значения.
3. Более эффективная и сбалансированная система удерживаний и противовесов, создание условий, в которых намного сложнее узурпировать власть в государстве.
4. Рост уровня легитимности политической власти.
5. Укрепление политической стабильности в нашем государстве, что очень важно в контексте конфликта на Востоке Украины.
6. Повышение имиджа Украины на международной арене и, как следствие, увеличение международной помощи нашему государству.
7. Более эффективное распределение и использование общественных ресурсов.
8. Улучшение качества оказанных услуг на местном уровне.
9. Стимулирование активности граждан в условиях, когда от их собственных действий будет зависеть их благосостояние.
10. Учет интересов местных общин при осуществлении самоуправления.
11. Более ответственная деятельность местных органов власти поскольку они ответственны в первую очередь перед местной общиной, а также – перед государственной властью.

Недостатки и угрозы децентрализации:

1. Послабление центральной власти является сомнительным, учитывая наличие необъявленной войны с Российской Федерацией. В условиях военного конфликта власть, как правило, должна быть сильной и единой, чтоб иметь возможность мобилизовать ресурсы для борьбы с врагом. Децентрализация, наоборот, предусматривает ослабление

центральной власти, передача части своих полномочий на местный уровень.

2. Проблема готовности местных общин брать на себя ответственность за самостоятельное управление местными делами. Тоталитарное коммунистическое прошлое, одной с особенностей которого было патерналистское отношение граждан к власти, может негативно отразится на возможностях эффективного местного самоуправления.
3. Осуществление управления в собственных интересах местными элитами.
4. Содействие сепаратистским тенденциям в некоторых регионах Украины.
5. Превращение местных руководителей на так называемых «местных князьков».
6. Злоупотребление и коррупция на местном уровне.
7. Низкий уровень компетентности органов местного самоуправления.

Следует учесть тот факт, что препятствия и угрозы, которые стоят на пути децентрализации – это удобный повод для власти не спешить с реализацией реформы местного самоуправления. По этому поводу украинские аналитики утверждают: «Ощутимым подспорьем для властей, безусловно, является конфликт на востоке страны. Угрозу его распространения на другие территории неминуемо будут использовать как аргумент о несвоевременности и необходимости приостановки децентрализации, убеждающий общественность отказаться от этой цели. И если эта точка зрения в будущем станет одним из ключевых элементов политики центральной власти, можно будет говорить об угрозе новых разрушительных конфликтов в Украине между центром и регионами»[12].

5. Заключение

Подытоживая, стоит отметить, что децентрализация является жизненно необходимой для нашего государства, ведь только в условиях ее успешного проведения возможно эффективное демократическое управление в интересах общин. Это будет способствовать демократизации

[12] А. Ермолаев, Ю.Надтока, С. Денисенко, О. Маркеева, В. Романова, *Проблемы и перспективы децентрализации власти в Украине*, http://newukraineinstitute.org/new/560.

политической системы Украины и росту уровня доверия к ней со стороны международного содружества.

В то же время сложная общественно-политическая ситуация в стране, нехватка опыта демократического управления, остатки тоталитарного сознания и культуры не позволяют достоверно спрогнозировать эффективность и перспективы реформы органов местного самоуправления. Поэтому лишь время сможет показать, какие последствия будет иметь децентрализация относительно развития украинского государства. В этом плане нужно понимать, что нельзя ни чрезмерно форсировать процессы децентрализации, ни откладывать их реализацию. На наше убеждения, главной целью власти должно стать улучшения качества преобразований, что может стать залогом успешной децентрализации и демократизации в Украине.

Литература

1. *Децентралізація влади*, http://decentralization.gov.ua/.
2. Ермолаев А, Надтока Ю., Денисенко С., Маркеева О., Романова В., *Проблемы и перспективы децентрализации власти в Украине,* http://newukraineinstitute.org/new/560.
3. Мороз С. *Децентралізація влади «знизу догори»: досягнення і перспективи,* http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008687.
4. *Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади)*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
5. Янковський С.В., *Децентралізація влади – перспективи розвитку громад*, 28 вересня 2015 р., http://www.khmelnytsky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=27563:2015-09-28-07-34-20&catid=189:2010-02-15-10-41-41.

Николай Бучин
Национальный университет «Львовская политехника»

Anna Románová, Ivana Forraiová

FUNDING OF MUNICIPALITIES IN SLOVAK REPUBLIC, RELATED APPLICATION PROBLEMS AND FUTURE CHALLENGES[1]

Abstract

Authors to the chapter provide for the picture of revenue sources of municipalities in Slovakia with an emphasize on local taxes as one source of their revenues and subsequently deal with particular application problems thereto related. Due to the European Charter of Local Self-Government, local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own of which they may dispose freely within the framework of their powers. A relatively wide degree of autonomy of local taxes administrators in Slovak Republic, especially as regards the authority to decide on tax rates, represents a source of application problems. Authors will analyse the above mentioned issues in order to evaluate the overall situation and confirm or disprove the hypothesis that (a) current own revenue resources of local self-government are insufficient and systematic changes need to be made and (b) providing the local self-government with autonomy regarding determination of their revenue sources and/or some aspects of their legislation is necessary however capable of being misused and/or misconducted. Especially the methods of analysis, synthesis, comparison and historical methods will be applied.

Keywords: municipality; self-government; budget; revenue local taxes; real estate tax; autonomy; tax administration.

[1] The paper represents a partial output from the implementation of project VEGA No. 1/0375/15 "Tax evasion and tax frauds and possibilities of their prevention (by means of tax law, commercial law and criminal law)".

1. Introduction

The Constitutional Act no. 460/1992 Coll. the Constitution of Slovak Republic (hereinafter referred to as the "Constitution") stipulates in art. 64 that the basis of local self-government is a municipality; and that local self-government is created by municipalities and higher territorial units. For the purpose of this chapter, we will analyse the situation and legislation concerning municipalities only. Among the most important issues regarding the life of local self-government, it sets forth also the issue of their funding. The basic characteristic of local government includes the ability to fulfil its financial resources[2]. Slovak Republic ratified The European Charter of Local Self-Government (hereinafter referred to as the "Charter") to establish mechanisms which would ensure the financial stability of municipalities and higher territorial units. Complete ratification of the Charter was realized in 2007. The Charter defines local government as the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.[3] Budgetary issues of local self-government are regulated mainly by art. 9 of the Charter – Financial resources of local authorities. The main idea of that provision is expressed, within national economic policy, in the right on adequate own financial resources, of which they may dispose freely within the framework of their powers. Local authorities' financial resources shall be proportional to the responsibilities granted by the Constitution and the laws. The Charter assumes that at least a part of the financial resources of local authorities shall be derived from local taxes and charges and that the authority of determination of their rates will, within the statutory limits, belong to the municipalities.[4] Nevertheless, the art. 9 par. 4 of the Charter declares that the financial systems on which the resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them, as far as practically possible, to keep pace with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.

Following this, the Act no. 369/1990 Coll. on municipalities (hereinafter referred to as the "Act on Municipalities") confirms this "own revenue" principle in its art. 7 and sets further fort also other resources, such as repayable funding

---

2 Art. 65 par. 2 of the Constitution declares that municipalities shall fund their needs predominantly with the use of their own revenues, and subsequently from state grants.

3 The European Charter of Local Self-Government, art. 3 section 1.

4 Compare: art. 9 section 3 The European Charter of Self-Government.

sources, extra-budgetary cash funds or funds associated with other municipalities, higher territorial units, and natural or legal persons. The Act no. 583/2004 Coll. on fiscal rules of local self-government and on change and amendment of certain laws (hereinafter referred to as the "Act on Fiscal Rules") sets forth that revenues of municipalities´ budgets consist of own resources and other resources[5]. Own resources are created by revenues of local taxes and charges, non-tax revenues from the ownership and transfer of ownership of municipal property and activities of the municipality and its budgetary organizations, interest and other revenues from the funds of the municipality, sanctions for violations of financial discipline imposed by the municipality, donations and revenues from voluntary collections to the municipality, the share of the taxes administered by the state, other revenues on condition that a special law provides so expressly. The others are subsidies from the state budget covering the costs of transferred performance of state administration and subsidies from state funds, additional subsidies from the state budget, purpose-built subsidies from the higher territorial unit or from the budget of another municipality to carry out contracts under special laws (e.g. cooperation between municipalities), funds from the EU and other foreign funds granted for a specific purpose, and other revenues. The municipality is also allowed to use extra-budgetary monetary funds, funds obtained from own business activities, refundable sources of financing, and joint financial resources. The difference consists in the fact that own resources (except for donations for a designated purposes) may be used by a municipality according to its will and needs and the others have to be used only for specified purpose. This structure shows that local self-government has financial relationships to three main groups of persons, i.e. the state/EU and its budget (shared taxes, subsides), other municipalities and higher territorial units, (subsidies, joint resources) and the third one being other natural and legal persons (mainly taxpayers, banks and other financial institutions, business partners, tenants, buyers of municipal property, donators, etc.).

2. Current most relevant municipal resources

As we already mentioned, system of local revenues is quite comprehensive, yet, there are some groups of resources that might be pointed out as most relevant (from the budgetary point of view.).

[5] Art. 3 para. 1–3 of the Act on Fiscal Rules.

Act no. 564/2004 Coll. on budgetary determination of income tax revenue for local self-governments and amending certain laws is the basis of sharing the revenue of personal income tax (excluding withholding taxes) as a state tax among municipalities and higher territorial units. For current budgetary year, i.e. 2016, the revenue from the income tax to be transferred[6] to municipal budgets is in the amount of 70.0% (and to budgets of higher territorial units in the amount of 30.0%).[7] The sums are the distributed to particular municipalities pursuant to specific criteria defined by the Government regulation no. 668/2004 Coll. on distribution of personal income tax revenue to local self-government (comprising data on number and structure of residents, area, and other coefficients).

Subsidies granted to municipalities come from three sources: Firstly, there are subsidies from the state budget covering the costs of transferred performance of state administration and subsidies from state funds. Subsidies from the state budget are granted following the details of the state budget for particular budget year and are granted from budget chapters of particular ministry, e.g. ministry of the interior: regarding operating of the registry offices, reporting of residence of citizens and operating registry of inhabitants of the Slovak Republic, the elections, funding of regional education, etc.; ministry of transport, construction and regional development: tasks of specialised building office, etc.. Secondly, additional subsidies from the state budget (for specific purposes) may be granted. As regards these purpose-built subsidies, these cover usually issues of housing development, support of territorial development of cities and municipalities, funding individual needs of municipalities, protection and restoration of cultural heritage, regional development, or special tasks such as protection and maintenance of the war graves. Thirdly, purpose-built subsidies may be granted from the higher territorial unit or from the budget of another municipality to carry out contracts under special laws (e.g. cooperation between municipalities[8]). Municipalities may, under art. 7 para. 2 of the Act on Fiscal Rules, provide grants to another municipality or higher territorial unit

---

6 Which meant e.g. for the year 2014 EUR 1 727 060 000. Available at the Internet: file:///C:/Users/AK/Downloads/prevod_vynosu_dane_z_prijmov_FO_uzemnej_samosprave_za_rok_2014.pdf .

7 In comparison to the previous year, the amount has been raised from 68.5% for the municipalities and from 29.2% for the higher territorial units.

8 For details see: A. Kicová, M. Štrkolec, *Vzájomné finančno-právne vzťahy jednotiek územnej samosprávy*, [in:] *Finanse samorzadu terytorialnego*, Radom 2012, pp. 381–391.

if they secure certain tasks for the municipality or for assistance in liquidation of consequences of natural disasters, accidents or other similar events in their area. Likewise, higher territorial unit may, under art. 8 para. 4 of the Act on Fiscal Rules, provide grants to municipalities on its territory as for participation in the funding of common tasks in order to develop the area of higher territorial unit and also to other municipalities or higher territorial units, if it is to provide assistance in liquidation of consequences of natural disasters, accidents or other similar events in their area. The use of subsidies must comply with the purpose for which they were granted and is subject to settlement with the state budget. Unused funds or those used in breach of purpose or other conditions upon which the subsidy was granted must be returned to the provider of subsidy. The Act on Municipalities provides municipalities with a possibility to fund their tasks by the resources associated with other municipalities, higher territorial units or with other natural and legal persons. Municipalities may establish a joint extra-budgetary cash funds for funding of the tasks common to more municipalities or for any other reason. Most common reasons are joint exercise of responsibilities in the area of technical infrastructure, the environment, economic development, administration, applying for grants from the European funds for development projects, development of culture, tourism, sport, etc. Administration of such a fund is then performed by a board established by the founding municipalities according to mutually agreed rules.

As regards local taxes, these are regulated and were introduced by the act of 23 September 2004 no. 582/2004 Coll. on local taxes and local charge for municipal waste and minor construction waste (hereinafter only "Act on Local Taxes") abolishing the former regulation of act no. 317/1992 Coll. on real property tax, act no. 544/1990 Coll. on local charges and act no. 87/1994 Coll. on road tax. The Act on Local Taxes introduced as local taxes: real property tax, dog tax, tax on use of public areas, accommodation tax, vending machines tax, non-winning gaming machines tax, tax on use of public areas, tax on enter and stay of motor vehicles in historical parts of towns, nuclear facility tax (as taxes administered by municipalities), and motor vehicle tax (the only tax administered by higher territorial units). It actually adopted the former regulation of local charges, property tax, and road tax set by the mentioned statutes, naturally with certain adjustments and with one difference, which was change of character of the taxes. Formerly, the mentioned taxes used to be state taxes but their beneficiary was local self-government. The real property tax was

administered by municipalities. Actual imposition of tax was enacted by the mentioned statute and the municipalities were entitled to grant reliefs through their generally binding regulations, though. Regulation itself was significantly similar to the current one[9] comprising the tax on lands, tax on structures and tax on flats and non-residential premises. Currently, i.e. since 1 January 2015, the tax on motor vehicles is regulated in a separate statute – act no. 361/2014 Coll. on motor vehicles tax and on change and amendment of certain laws and again as a state tax. Local taxes are fully administered by local self-government – municipalities, who are also their beneficiaries. The taxes are imposed by municipalities themselves by means of generally binding regulations. Within these, municipalities are allowed to adjust tax rates, value of building lands, floor surcharge, additional reliefs, instalments, reporting duties & data to be reported to tax administrator, etc., which enables them to regulate the local taxation according to their local needs.

Among local taxes, the most important own tax resource is the real property tax. Property tax is three tier and is levied on (a) lands, (b) buildings, and (c) flats and non-residential premises. The division among these separate objects is necessary due to lack of application of principle of *superficies solo cedit* in Slovak legal order which results into situations that constructions built on particular plot of land and that plot may be owned by different persons. The tax is predominantly based on the area of property and the use of variety of tax rates relating to differences between types of properties, the purpose of their use and location, which actually serves as adjustment of predominantly area-based type of real property tax. Primary tax rates are stipulated by the Act on Local Taxes and these are: 0.25% per annum regarding the land tax, 0.033 EUR per each commenced square meter of the built-up area per annum regarding the tax on constructions, and 0.033 EUR per each commenced square meter of the flat area per annum regarding the flats/non-residential premises tax. Municipalities may set different tax rates in the generally binding regulation, application of which is a common practice. Moreover, they are allowed to determine different rates for different types of lands, constructions, flats, and non-residential premises and to take into consideration also the purpose of their use and the location – e.g. in relation to the city centre, cadastral areas, other zones, or

[9] With slight differences, though, e.g. the basic statutory tax rates were multiplied by coefficient (1.0 to 4.0) according to size of municipality based on the number of inhabitants and administrative importance of particular town (7 levels) and separately for the capital city of Bratislava (coefficient 4.5) (see more e.g. art. 6 par. 4 of the act no. 317/1992 Coll.).

otherwise[10]. This diversification of tax rates (together with establishment of a floor surcharge – for multi-storey buildings)[11] can be fully adjusted to local circumstances and used as a tool of local tax policy of each municipality since the Act on Local Taxes gives the municipalities full powers to determine "different tax rates within the area of municipality or parts of it". Since the adoption of the Act on Local Taxes, when municipalities had no limitation regarding the mentioned power of determination of tax rates, the legislator has adopted several amendments to the Act on Local Taxes to limit this power. Currently, the mentioned differently determined rates shall meet two tier limits: Firstly, the limit regarding determination of zones, i.e. individual parts of area of municipality where different tax rates are to be applicable, is stipulated by the Act on Local Taxes in art. 17a which states that individual part of municipality is a geographically compact part of municipality comprising minimum of 5% of property tax taxpayers of the municipality and is established within generally binding regulations of the municipality. Individual part of the municipality may be formed by a street, neighbouring streets or neighbouring plots of land. Secondly, the municipalities became limited as regards the height of tax rates as follows: (i) highest rates stated in the generally binding regulation must not exceed the basic statutory rate more than 5 times in case of arable land, hop gardens, vineyards, orchards, permanent grassland; (ii) highest rates stated in the generally binding regulation must not exceed the basic statutory rate more than 10 times in case of forest lands with economic woods, ponds with fish farming and other economic used water areas; (iii) the rate regarding the land tax on lands functionally connected to nuclear facility must not exceed the rate stated by the Act more than 100 times; (iv) highest rates stated in the generally binding regulation must not exceed the lowest rates stated in the same regulation more than 5 times as to the land tax on other types of lands and 10 times as to the constructions tax, tax on flats and non-residential premises. The rest of the local taxes are rather of less importance as regards the effect on budget of municipalities.

---

[10] In larger towns, it is standard to set 2–4 zones usually based on traditional division to city centre, wider centre and suburbs, but it depends on each municipality what kind of division, if any, chooses.

[11] N. Antošová, *Quantitative parameters and their concepts as a way of comparing technical and economical indicators of buildings*, [in:] "Nehnuteľnosti a bývanie", 2013, No. 1, pp. 26–38.

As regards local charges, Slovak legislation recognises two of them, being the first, the local charge for municipal waste and small construction waste (hereinafter only "charge for municipal waste") and the second, the local charge for development (hereinafter only "charge for development"). The charge for municipal waste is regulated by the Act on Local Taxes and until adoption of the charge for development, it used to be the only local charge applicable. The charge for development as a new tool of local funding is regulated by the act no. 447/2015 Coll. on local charge for development and on amendment of certain laws which was adopted on 20 November 2015 and will be effective from 1 November 2016. Currently, the charge for municipal waste is paid for municipal waste and minor construction waste arising in the territory of municipality, except for electronic equipment, batteries and accumulators formerly used by natural persons, and biodegradable kitchen and restaurant waste. With effect from 1 July 2016[12], this charged will be paid for management of unsorted municipal waste; management of biodegradable municipal waste; separate collection of municipal waste components not covered by the producer's extended responsibility; costs caused by inconsistent sorting of separately collected fractions of municipal waste covered by producer's extended responsibility; and costs exceeding the usual amount of costs pursuant to cause by disobedience of measures ordered to achieve a more efficient functioning of separate collection of waste[13], which means broadening of the scope of the charge. The rate is (a) from EUR 0.0033 to 0.0531 per one liter of municipal waste and minor construction waste, or from EUR 0.0066 to 0.1659 per one kilogram of municipal waste and minor construction waste; (b) from EUR 0.0066 to 0.1095 per person per calendar day; (c) from EUR 0.015 to 0.078 per kilogram of minor construction waste free of pollutants. The mechanism of computing the actual amount of the charge depends on whether the municipality uses the collection based on amount of waste or a flat collection – per person and length of the time that person is considered as the payer of the charge (residency in the municipality or usage of a property within municipality). The charge for development will be levied upon a construction on land[14] within the territory of municipality

---

12 Amendment was made by act no. 79/2015 Coll. on wastes and on change and amendment of certain laws.

13 Pursuant to art. 59 para. 7 and 8 of act no. 79/2015 Coll., on wastes and on change and amendment of certain laws.

14 Except for minor constructions, extensions and outbuildings up to 25 square meters of floor area, emergency construction works, family houses with a floor area up to 150 square

for which a valid building permission is issued. The rates can be stipulated by the municipality´s GBO within the range from EUR 10 to 35 and different categories of constructions can be charged with various rates. The base of the charge is the area of aboveground part of floor area of the construction which is, in this specific case, comprising the floor area of all aboveground rooms, not only one specific aboveground level of construction as such. The Revenue from the charge for development can only be used for specific purposes, i.e. to cover capital expenditures related to constructions (including the settlement of land) to be used as childcare facilities; facilities providing social, sporting and cultural services; social housing; school equipment and devices for the practical training; medical equipment; publicly accessible park or adjustment of public green; local roads, parking areas and technical infrastructure.

3. Application problems of local taxes – where is the line between authonomy and willfulness?

Autonomy of tax administrators of real property tax is undoubtedly their legitimate right and on the background of all the facts and assumptions we do believe that it is a necessary element of their existence and financial independence. Practical life can, however, bring situations where it is very difficult to draw a border and to recognise what is be considered as a manifestation of their autonomy and what rather the wilfulness of the tax authorities in determining the rate of real property tax. For rendered scenario, we decided to highlight one particular case on which the ultimate decision was delivered by the Supreme Court of the Slovak Republic (case no. 8Sžf/22/2010).

The taxpayer rented arable land with an area of 1 373 491 square meters and a permanent grassland in an area of 617 965 square meters. By generally binding regulation, the tax administrator, i.e. the municipality, determined the tax rate on these types of lands in the amount 12-times higher than the lowest annual rate on land tax set by the tax administrator. On such basis, he assessed the tax in total amount of EUR 17 486.31. A taxpayer disagreed with the tax assessment and appealed against the decision of tax administrator,

---

meters, constructions used for social housing or childcare, built-in garage and parking spaces within an existing building, medical facilities, serving to kindergartens or schools, social service facilities, practice of religion, protection of the state, museums, galleries, libraries and cultural centres.

subsequently with the Tax Directorate and finally with a District court. He argued that a twelve-fold increase of the tax on arable land and permanent grassland had solely purposeful character directed against him because the land tax is higher than the total value of the property and if he paid the tax, it would have meant the termination of his business resulting into job losses in the region. The taxpayer also argued that this type of tax is applied solely and only on his company in the cadastral territory of the municipality. The taxpayer further stated that manners and actions by the elected representatives of the municipality should be in accordance with good morals, hence, from the taxpayer´s point of view, such manners should be considered as abuse of law. The tax administrator, the Tax Directorate and then also the District court, non-dependent on each other, confirmed the challenged decision. The Slovak Supreme Court – as the appellate court – reviewed the contested judgment of the District court without a hearing and confirmed it as factually accurate. The appellate court disregarded the applicant's argument of the lack of fact-finding and violation of law, vexatious exercise of rights, contravention of the good morals and abuse of the authorities of the municipality.

In this context, we consider important to emphasize that the taxpayers of real estate tax who are legal persons are not entitled to be granted a reduction or a relief on tax, only on tax penalty, as opposed to those who are natural persons[15]. Similarly, it is not possible regarding the state taxes under the Slovak Tax Procedure Code[16], either. Taxpayers, legal persons mainly, appeal in similar cases against tax authorities or bring the actions to the court. Settled case-law in such cases speaks in favour of the tax authorities, though.

The Constitutional Court of Slovak Republic was due to cumulating of cases similar to one we indicated above required to deal with the question of the constitutionality of selected provisions of the Act on Local Taxes. A group of Parliament Members asked it to express its opinion on the regulation of the maximum rate of local taxes, especially in relation to the property tax. The Constitutional Court of Slovak Republic delivered a preliminary ruling under

---

15 Natural persons may be granted a relief from tax or tax penalty in case that enforcement of tax would lead to serious endangerment of nourishment of the taxpayer or persons dependant on him. Legal persons may be granted only a relief on tax penalty in case that they prove that its payment would lead to business closure and revenue from the liquidation would probably be lower than the levied penalty.

16 Act no. 563/2009 Coll., on administration of taxes (Tax Procedure Code) and on change and amendment of certain laws, as amended.

art. 125 of the Constitution in the matter of deciding on the conformity of three provisions of Act on Local Taxes. Imperfection of Act on Local Taxes and its unconstitutional character was asserted by the group of Parliament Members in relation to the following provisions of Act on Local Taxes concerning the real property tax:

- Art. 8 para. 2 second and third sentence: By a generally binding regulation, the tax administrator may, in view of the local circumstances in a municipality or part thereof, set different tax rates for individual types of land according to article 6 paragraph 1 or for individual cadastral areas. The land tax rate thus established shall not exceed 5 times the lowest annual land tax rate established by the tax administrator in a generally binding regulation. The annual tax rate for a land functionally connected to the structure of a nuclear facility shall not exceed 100 times the annual rate referred to in section 6 subsection 1.
- Art. 12 para. 2 second and the third sentence: By a generally binding regulation, the tax administrator may, in view of the local circumstances in a municipality or part thereof or in a particular cadastral area, set different tax rates for individual types of buildings according to article 10 paragraph 1. The thus established rate of the tax on buildings referred to in article 10 paragraph 1 shall not exceed 10 times the lowest annual rate of the tax on buildings established by the tax administrator in a generally binding regulation for buildings referred to in article 10 paragraph 1.
- Art. 17 para. 2 letter l): By a generally binding regulation issued in view of the local circumstances in a municipality or a specific part thereof, the tax administrator may provide for land tax reduction or exemption in respect of: land, except for land situated in the built-up areas of municipalities, used for agricultural production by self-employed farmers conducted as their main activity.

According to the group of Parliament Members, the imperfection and unconstitutional character of mentioned provisions consists in the fact that the provisions allow municipalities to set different tax rates for individual types of land and for individual types of buildings, and reduce or exempt from tax certain type of land. As one of the most problematic aspects seems to be the fact that at the same time no provision allows the municipality to reduce the tax or provide any relief on tax on land, other than land situated in the built-up areas of municipalities, used for agricultural production by self-employed farmers

conducted as their main activity. This formulation could be considered as discriminatory and disadvantaging. Members of the Parliament identified another imperfection in connection with the absence of definition of the maximum annual rate of those taxes. Complainants argued that unconstitutional character of the mentioned provisions of the Act on Local Taxes leads to serious practical problems, especially the distortions of legal environment, restrictions on freedom of establishment and the fundamental rights and freedoms (in particular legal and natural persons carrying on business in the field of agriculture and agricultural production) in such a strong way that, in the opinion of the complainants, it is absolutely unacceptable. The group of Parliament Members in its application further argued that the application level of the Act on local taxes which is reflected in the relevant generally binding regulations of municipalities, does not reflect the needs of taxpayers and causes conscious and/or unconscious competitive favouritism based on unilateral and often the ultimate act of the municipality which the taxpayers are obliged to respect without factual possibility to defend themselves against such practice of the tax authorities. The aim of adopted legislation was to make the tax administration on the municipal level more rationalised and thus create conditions for real progress of municipalities not to induce conditions for the municipalities as tax administrators to abuse their powers in order to fill their budgets. Such an activity leads to the reduction in the competitiveness of taxpayers[17] who use for their production and for their businesses real estates (buildings, land) – within both the micro-regions of Slovak Republic, and also the country as whole – in comparison with the neighbouring countries.

The Constitutional Court of the Slovak Republic dismissed the application[18]. It considered to be crucial that the whole proposal of the Group of Parliament Members was essentially based on generalized consideration that municipalities abuse their relatively generous law-making powers that are defined in the Act on Local Taxes within the framework of deciding on particular specifics of each local tax. The Court concluded that in case of abuse of law

---

17 K. Červená*, Podpora rozvoja podnikania malých a stredných podnikateľských subjektov v SR*, [in:] *Stretnutie finančných právnikov*, Bratislava 2007, pp. 31–40.

18 Finding of the Constitutional Court of Slovak Republic of 22 January 2013, case PL. ÚS 5/2012. For more details of the case see also: K. Prievozníková, I. Vojníková, *Autonómia vs. svojvôľa správcu dane pri stanovení sadzieb z nehnuteľnosti*, [in:] *Dny práva 2014 – Days of Law 2014: Zneužití práva a svévole při veřejné finanční činnosti, část VIII*, Brno 2015, pp. 359–374.

there are legal mechanisms providing for protection, such as the review of unconstitutionality or unlawfulness of generally binding regulations of municipalities and higher territorial units, which falls within the competence of the Constitutional Court, and there are also other legal tools to protect the rights and freedoms or the legitimate interests of individual groups of taxpayers, e.g. protest of prosecutor and jurisdiction of general courts. The Constitutional Court concluded that the contested provisions of the Act on Local Taxes are not in conflict with any of the provisions of the Constitution which was identified by the Group of Parliament Members. Under these circumstances, according to the opinion of the Constitutional Court, other conclusions would constitute a disproportionate interference with the autonomy of municipalities guaranteed by the Constitution and the constitutional right to exercise self-government.

Primarily, the issues of taxes and fees fall within the realm of so-called "political issues" in the assessment of which the Constitutional Court of Slovak Republic and other constitutional courts would generally be more hesitant and respect the high degree of autonomy of the Parliament. For this reason, the Constitutional Court should therefore in search of protection of the constitutionality intervene in the sphere of taxes and fees by its case law only in exceptional and duly justified cases. This might be particularly in case of breach of principle of legality during the process of adoption of generally binding regulation, the imposition of the tax would not pursue any legitimate aim and had no reasonable basis or when levying of the tax would mean a massive tax burden for taxpayers, or if the means of imposition of taxes would be an expression of apparent arbitrary violation of the constitutional principle of equality or other constitutional principles.[19] The second reason is that the Constitution itself supports the right of municipalities and higher territorial units to perform their self-government, meaning the guaranty of a high autonomy in

[19] In the case law of The European Court for Human Rights, the issue of taxes, or rather determining of tax liability, is perceived primarily in terms of the right to peaceful enjoyment of possessions guaranteed by Art. 1 of Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Generally, the interference with the right to peaceful enjoyment of possessions could be excused if it occurred legally (following the principle of legality) and if it pursues a legitimate objective in the form of public (general) interest and insofar as a fair balance between the interests of the protection of individual property and broader societal interests was achieved. This also means that an individual cannot – referring to the public or general interest – carry excessive or unreasonable (tax) burden (Wasa Liv Ömsesidigt, Försäkringsbolaget Valands Pensionsstiftelse and others against Sweden, Application No. 13013/87, Decision, 14. 12. 1998, DR 58, p. 186).

deciding on local issues, including decisions on local taxes and fees. In such circumstances, it is quite inconceivable for the legislator to limit the autonomy of municipalities and higher territorial units in the sphere which should, from the large part, secure this autonomy.

4. Challenges & conclusions

In the sphere of public finances in Slovak Republic, the year 2004 represents an important milestone since the model of so-called fiscal decentralization was implemented into our legal framework. The aim of fiscal decentralization was to establish legal and financial tools indented for municipalities to be capable of accomplishment of their tasks imposed by legal acts, including education, social, and culture tasks, as well.[20] As one of the most important tools of fiscal decentralization may be considered an Act on Local Taxes[21]. Under the mentioned Act, municipalities and higher territorial units[22] were allowed to impose local taxes[23] and local fees by their generally binding regulations (effective not earlier than on 1 January 2005) which actually represented the first truly

---

[20] Compare V. Babčák, *Fiskálna decentralizácia a reforma miestnych daní*, [in:] *Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v* Českej republike a *na Slovensku*, Danišovce 2004, p. 13.

[21] Compare M. Štrkolec, *Daň z nehnuteľnosti a jej vyrubovanie a platenie v rámci daňového konania*, [in:] *Stretnutie finančných právnikov*, Bratislava 2007, p. 163.

[22] The higher territorial units were entitled to impose the tax of motor vehicles. Act No. 361/2014 Coll., on Motor Vehicle Tax and on Amendment to and Supplementing of Certain Acts entered into force on 1 January 2015 and implemented many changes in this area. The Act was adopted due to changes in fiscal system, as the motor vehicle tax is no longer the revenue of higher territorial units, but of the state budget instead. The amendment introduces fixed tax rates for the whole territory of the Slovak Republic, although, the annual tax rate is to be adjusted, firstly, according to the number of months that have elapsed since the first month of registration of the vehicle in the SR, and eventually secondly, reduced by 50 percent depending on the type of vehicle drive. This additional reduction applies to hybrid engine and hybrid electric vehicles, vehicles running on compressed or liquefied natural gas, and hydrogen-powered vehicles. (See also: M. Bujňáková et al., *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice 2015, 408 p.)

[23] The act established a) real estate tax, b) dog tax, c) tax on the use of public areas, d) accommodation tax, e) tax on vending machines, f) tax on non-winning gaming machines, g) tax on the entry and stay of motor vehicles in historical parts of towns, h) nuclear facility tax.

own resource of their funding, even though such a scheme of own – local taxes was envisaged by the Constitution since 1992. Following the Constitution and the actual goal of fiscal decentralisation, i.e. to create an independent self-government that is capable of funding its needs and execute its policy by own resources, it is obvious that the funds obtained within the own resources should prevail. Even within the above defined group of own resources as set by the Act on Fiscal Rules, we can clearly identify that some of the above resource (e.g. shared taxes) should not be declared to be own resource, since this source depends on the personal income tax and is divided among municipalities and higher territorial units, in the amounts set by the law upon decision of the state, not the local self-government. This means that we have to distinguish the own resources in terms of the mentioned statute and actual own resources of local self-government as those acquired by local self-government itself and which may be called as genuine local resources of funding.

The ideal situation after ten years from the introduction of the model of fiscal decentralization would be that we could declare that all criteria mentioned under the Charter were met. The last point, however, even with a great deal of optimism in our opinion, cannot be regarded as fulfilled, and if at all, only with reservations. The phenomenon we have been observing since the creation of independent Slovak Republic is the lack of ability of municipalities to acquire true own resources for funding of their needs. Considering the exact "numbers" regarding the above mentioned revenues, in 2014, transfer of shared taxes – personal income tax to the municipalities represented EUR 1 301 088 000, grants and transfers (largely to cover performance of transferred state administration) of EUR 1 198 298 000, non-tax revenues amounted to EUR 634 656 000, local taxes revenues accounted for EUR 496 622 000 (from which EUR 320 453 000 stands for real property tax and the rest comprises the other local taxes and, mainly, local charge for municipal waste), and EUR 398 467 000 was created by other income (loans, transfer of funds from other monetary funds, transfer of funds from previous budgetary year, etc.)[24]. Looking at the ratio of particular municipality's budgetary revenues, it clearly shows that genuine own, i.e. local, sources of funding are definitely insufficient.[25] Beside search for better tax

[24] Data acquired from: Ministry of Finance of Slovak Republic: Budget of public administration for years 2016–2018. Available at the Internet: http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10249.

[25] A. Románová, *Miestne dane ako zdroj príjmov rozpočtov územnej samosprávy*, [in:] *Verejné financie Slovenskej republiky – vybrané aspekty a tendencie vývoja*, Košice 2011, p.

revenues, also the group of non-tax revenues should be considered as an issue to improve and develop. This group (comprising revenues from own business activities, use of municipal movable and immovable property and its disposal, administrative and other fees and charges for specific services) is definitely a sphere where abilities and creativity of particular municipality can be shown. As we see, the revenue from local taxes and charges is similar to that gained from non-tax revenue, which is a significant amount.

We mentioned above two major amendments to legislation that are already valid and will take effect within the current year, i.e. the new charge on development and amendment of charge on municipal waste. The background or the main reason of the change is obvious and it is nothing else than fiscal interest, nevertheless, it is the matter of future whether it meets the intended goal. Ever since the introduction of fiscal decentralisation, local self-government keeps fighting with the inadequate funding of their needs as regards covering the independent functioning and securing their own self-governing tasks. This struggle for balance in relation between competences and resources definitely needs a more efficient solution then a sole almost 20-years lasting debate on how to solve the problem. Beside the changes regarding the regulation of the local charges, a strong issue is a fundamental change of system of taxation of real property. In recent years, the Government of Slovak Republic (perhaps also due to pressure of the EU[26]) has been presenting an idea of fundamental reform of real property tax as regards the base of taxation. The eventual proposal should move from *area based* system to *ad valorem* system. An important signal is that this task has got to the Government Manifesto for years 2016–2020[27], nevertheless, it has been mentioned in National programmes of reforms in Slovak Republic for last few years without any legislative results. In our view, the crucial reason for the reform is the equity issue due continuous limitation of powers of municipalities to determine tax rates according to reduce the differences form from the statutory rates and differential rates within particular

63–68.

[26] See Council Recommendation of 8 July 2014 on Slovakia´s 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Slovakia, 2014 (2014/C 247/23).

[27] The government in cooperation with the Association of Towns and Municipalities of Slovakia will create the technical prerequisites for change of the system of taxation of real estate towards the determination of the tax base by the estate´s value in order to increase tax fairness and efficiency in the sphere of local taxation. Government Manifesto for years 2016–2020, p. 21.

municipality. In favour of this inconsistency speaks also unofficial information on only a slight increase of presumed revenue that should be achieved by the change of current system. Nevertheless, also the equity matter is questionable since too many practical problems are still visible (mainly due to in complexity of database and state of development of real estate market). Hence, the accurate data must be acquired at first place, to achieve the goal of tax fairness that should be brought by the new system of taxation. From the already published documents of the Government, it seems that the reform should firstly aim at residential properties which might be the easiest start, due to availability of transactions data, however, from the budgetary view, the commercial properties are those of higher value. The imbalance of real estate market within various regions of Slovakia is a problem that needs to be solved, as well. An important issue that should not be underestimated is tackling first the aspects of local administration as regards the problems with enforcement of local charges, but room is also visible regarding the overall debts on local taxes in case of some municipalities that still have not been collected. In our view, an improvement of state of the art, until time for a complex reform is adequate, might be achieved in an acceptable way by further adjustment of current regulation by other coefficients along with the existing ones (type of property, purpose of use, and location). The variability of tax rates, however, may be and should be used wisely, though. Even though the local taxes are ones that may be easily adjusted by municipalities, a direct consequence of the exclusive autonomy of municipalities as tax authorities can also be the creation of a huge disproportionality of the final tax liabilities of comparable subjects – not only between regions but also in different parts of the municipality, as be pointed out above. In such cases we can barely talk about the principle of fair taxation. Autonomous determination of tax rates may also bring situations where particular entities in an individual part of a municipality are burdened by a disproportionately high tax liability. If the assessed tax is disproportionately high, legal persons are (as compared to the natural persons) disadvantaged because there is no effective possibility to granted reduction of the assessed tax. We are of the opinion that described system should be denoted as imperfect. This is also the reason for permanent discussions about fairer adjustment of taxation of real estate, for example via mentioned ad valorem system of taxation of real estate[28]. We believe

[28] M. Bujňáková, A. Románová, *Zamyslenie sa nad ideou zavedenia zdaňovania nehnuteľnosti na princípe trhovej hodnoty*, [in:] *Právo-Obchod-Ekonomika*, Košice 2014, pp. 61–76.

that, as the Constitutional Court of the Slovak Republic declared, local tax authorities have a legitimate right to decide on such matters autonomously[29]. And yet, based on the experience with the potential practical problems and in the context of ensuring legal certainty of taxpayers, we believe that it would be worth considering the introduction of a mechanism that could correct the excessive interference in the sphere of property taxation, e.g. in cases when the amount of the levied tax is comparable with the total value of real estate. Such situations are not desirable and contravene not only the principle of fair taxation, but even the rules of logic. Remedies for alleviation of hardship of law in individual cases for legal entities such as those applicable to natural persons may be considered, as well.

To summarize, despite the existence of a complex legal framework that shall ensure sufficient powers together with financial coverage of local self-government's tasks, in Slovakia, the representatives of municipalities have to face to many serious financial, political, and legal problems. Some of the most significant problematic issues of present days such as insufficient funding with high dependency on state budget, discussion about fairer model of taxation (ad valorem taxation of real estates) and misconduct (bordering to misuse) of their self-governing powers calling for setting of optimal limits of local self-government's autonomy were analysed in this chapter, however, there is still a longer list of current problems, such as permanent strong interference of state power with the local self-government, high quotient of mandatory expenditures in local self-governments´ budgets, high quotient of expenditures on salaries of municipality representatives and expenditures on existence and functioning of municipal offices, consolidation of public finance and reducing of public debt, that should be comprehensively considered. Therefore, the envisaged reform of property taxation might also provide a room for improving of at least any of the above mentioned problems with which the municipalities (and their taxpayers) have been fighting for a long time.

Literature

1. Antošová N., *Quantitative parameters and their concepts as a way of comparing technical and economical indicators of buildings*, [in:] "*Nehnuteľnosti a bývanie*" 2013, no. 1, pp. 26–38.

[29] M. Vernarský, *Obec ako subjekt oprávnený ukladať miestne dane*, [in:] *Územná samospráva ako forma verejnej moci*, Košice 2012, pp. 155–164.

2. Babčák V. et al., *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*, Eurokódex, Bratislava 2012.
3. Babčák V., *Fiskálna decentralizácia a reforma miestnych daní*, [in:] *Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v* Českej republike a *na Slovensku*, Košice 2004.
4. Bujňáková M. et al., *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice 2015.
5. Bujňáková M., Románová A., *Zamyslenie sa nad ideou zavedenia zdaňovania nehnuteľností na princípe trhovej hodnoty*, [in:] *Právo, obchod, ekonomika IV: zborník vedeckých prác*, Košice 2014, pp. 61–75.
6. Červená K., *Podpora rozvoja podnikania malých a stredných podnikateľských subjektov v SR*, [in:] *Stretnutie finančných právnikov*, Bratislava 2007.
7. Kicová A., Štrkolec M., *Vzjomné finančno-právne vzťahy jednotiek územnej*, [in:] *Finanse samorzadu terytorialnego*, Random 2012.
8. Prievozníková K., Vojníková I., *Autonómia vs. svojvôľa správcu dane pri stanovení sadzieb z nehnuteľnosti.* [in:] *Dny práva 2014 – Days of Law 2014: Zneužití práva a svévole při veřejné finanční činnosti, část VIII*, Brno 2015, pp. 359–374.
9. Prievozníková K., Vojníková I., *Východiská a prognózy miestnych daní*, [in:] *Financie, účtovníctvo, dane 2014 so zameraním na súčasné problémy II*, Košice 2014, pp. 58–63.
10. Románová A., *Miestne dane ako zdroj príjmov rozpočtov územnej samosprávy*, [in:] *Verejné financie Slovenskej republiky – vybrané aspekty a tendencie vývoja*, Košice 2011, p. 63–68.
11. Štrkolec M., *Daň z nehnuteľnosti a jej vyrubovanie a platenie v rámci daňového konania*, [in:] *Stretnutie finančných právnikov*, Bratislava 2007.
12. Vernarský M., *Obec ako subjekt oprávnený ukladať miestne dane*, [in:] *Územná samospráva ako forma verejnej moci*, Košice 2012, pp. 155–164.

Anna Románová, Ivana Forraiová
Pavol Jozef Šafárik University in Košice

Lucyna Rajca

DEWOLUCJA JAKO SZCZEGÓLNY PROCES DECENTRALIZACJI W WIELKIEJ BRYTANII

DEVOLUTION AS A SPECIAL PROCESS OF DECENTRALIZATION IN THE UK

Streszczenie

Po objęciu władzy przez *New Labour* w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej został zapoczątkowany szczególny proces decentralizacji i politycznej regionalizacji określany pojęciem dewolucji. Dewolucja jest określeniem procesu specyficznego, wyjątkowego i charakterystycznego dla przemian zachodzących w Zjednoczonym Królestwie. Używanie go w odniesieniu do procesów decentralizacyjnych zachodzących w innych państwach, w tym Polsce nie wydaje się być właściwe. Dewolucja jako proces decyduje o obecnym i przyszłym kształcie Zjednoczonego Królestwa. Czyni proces wyjścia z UE skomplikowanym i ryzykownym politycznie.

Słowa kluczowe: dewolucja; decentralizacja władzy.

Abstract

Taking power by New Labour in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland marked the beginning of a special process of decentralization and political regionalization referred to as the concept of devolution. The term devolution enhances the specific, unique and characteristic process of changes that take place in the United Kingdom. Using it in relation to the decentralization processes occurring in other countries, including Poland, does not seem to be appropriate. Devolution as

a process determines the current and future shape of the United Kingdom. It makes the process of exit from the EU complicated and politically risky.

Key words: devolution; decentralization of power.

1. Wstęp

Zjednoczone Królestwo jest uważane za państwo unitarne, posiadające jedno źródło władzy konstytucyjnej: Parlament Westminsterski. Bywa też określane jako „unia"[1]. Odnosi się to do sposobu, w jakim historycznie powstało. Najpierw Anglia stała się monarchią zjednoczoną. W okresie od XIII wieku do Aktów Zjednoczenia w XVI wieku wchłonęła w swój system polityczny i administracyjny Walię tolerując istnienie odmiennego języka i kultury walijskiej. W latach sześćdziesiątych XX wieku w ramach pewnej dewolucji administracyjnej w Walii ustanowione zostało Biuro Walijskie i wyznaczono Sekretarza Stanu dla Walii. Szkocja była odrębnym państwem aż do Aktu Zjednoczenia z 1707 roku. Akt ten zniósł zarówno angielski, jak i szkocki parlament i utworzył nowy parlament Wielkiej Brytanii. Szkocji zezwolono na pozostawienie jej systemu prawnego (rzymskiego), systemu edukacyjnego, kościoła (kalwinistycznego raczej niż anglikańskiego). Pod koniec XIX wieku (1885) zostało ustanowione Biuro Szkockie pod przewodnictwem Sekretarza Szkocji, który w 1926 roku stał się Sekretarzem Stanu Szkocji. Biura Szkockie i Walijskie były odpowiedzialne za szeroki zakres usług (chociaż każde w innym zakresie) i stanowiły formę dewolucji administracyjnej. Zarówno w Szkocji jak i w Walii był to rodzaj władzy zdecentralizowanej, która nie była bezpośrednio odpowiedzialna przed ludnością. Irlandia od 1801 roku (Akt Zjednoczenia) była zarządzana z zamku w Dublinie i przez irlandzkich posłów w Westminsterze. Po podziale wyspy w 1920 roku – Północna Irlandia, pozostając w unii z Wielką Brytanią miała własny rząd i parlament. Z powodu licznych starć między ludnością protestancką a mniejszością katolicką w 1972 roku parlament Północnej Irlandii został zniesiony i wprowadzono bezpośrednie rządy brytyjskie za pośrednictwem Sekretarza Stanu do spraw Północnej Irlandii. Zasadniczy konflikt dotyczył „problemu konstytucyjnego" – czy Północna Irlandia

[1] J. Loughlin, *The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution*, [w:] J. Loughlin i in. (red.), *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford 2001, s. 38; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. II, Kraków 2005, s. 30.

powinna pozostać w Zjednoczonym Królestwie, czy powinna być przyłączona do Republiki Irlandii. Obecnie rządy Wielkiej Brytanii i Republiki Irlandii zaakceptowały odmienność Północnej Irlandii, co znalazło wyraz w układzie pokojowym z 1998 roku zwanym *Good Friday Agreement*[2].

Relacje czterech części państwa brytyjskiego wobec władzy centralnej nigdy nie były jednolite. Szkocja, Walia i Północna Irlandia przystąpiły do unii z Anglią w różnych okolicznościach i na podstawie odmiennych aktów prawnych. Większość centralnego ustawodawstwa obejmowało Anglię i Walię, natomiast dla Szkocji i Północnej Irlandii często konieczne były odrębne akty prawne. Istnienie różnych systemów prawnych w państwie brytyjskim jest zatem następstwem „historii politycznej, a w tym rozwiązań przyjmowanych w czasach godzenia się na unię oraz rozwiązań przyjmowanych później dla różnych części państwa"[3]. Zróżnicowanie poszczególnych części Zjednoczonego Królestwa zwiększyło się w wyniku dewolucji, tj. zapoczątkowanego przez *New Labour* szczególnego procesu decentralizacji[4].

Celem opracowania jest przedstawienie charakterystyki brytyjskiej dewolucji i próba wykazania, że dewolucja jest określeniem procesu specyficznego, wyjątkowego i charakterystycznego dla przemian zachodzących w Zjednoczonym Królestwie. Używanie go w odniesieniu do procesów decentralizacyjnych zachodzących w innych kontynentalnych państwach europejskich, w tym w Polsce nie jest właściwe. Opracowanie składa się z dwóch części oraz zakończenia. W pierwszej części omówione zostały trzy modele dewolucji brytyjskiej: szkocki, walijski i północnoirlandzki. W drugiej części wskazano na cechy brytyjskiej dewolucji. Zakończenie zawiera podsumowanie, konkluzje oraz krótkie odniesienie do sytuacji po referendum w sprawie Brexitu z czerwca 2016 roku.

---

2 J. Loughlin, *The United Kingdom: From...*, s. 38–39; *Encyklopedia Popularna PWN,* wyd. XXI, Warszawa 1991, s. 324–325. Zob. też: L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*, Toruń 2012, s. 62–63.

3 C. Munro, *Studies in Constitutional Law*, Londyn 1999, s. 16, cyt. za: J. Supernat, *Dewolucja w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 1–2, s. 135.

4 O dewolucji jako o rodzaju decentralizacji rządów i procesu stanowienia prawa pisze Hilaire Barnett: H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed., London 2003.

2. Trzy modele dewolucji[5]

W ramach brytyjskiej dewolucji największy zakres uprawnień uzyskał Parlament Szkocki. Szkocja to nie tylko region, któremu nadano autonomię, ale w istocie Królestwo Szkocji wcielone do Unii brytyjskiej w 1707 roku. Zasadniczą determinantą wdrożenia reformy dewolucyjnej w Szkocji było osłabienie i „ucywilizowanie" istniejących tam tendencji odśrodkowych[6]. Kompetencje Parlamentu Szkockiego obejmują ustawodawstwo we wszystkich materiach, z wyjątkiem tych, które zostały wyraźnie pozostawione regulacji parlamentu Zjednoczonego Królestwa. Ustawa z 1998 roku (*Scotland Act*) postanawia, iż w gestii Parlamentu Westminsterskiego pozostają konstytucyjne kwestie, takie jak ustrój, sprawy zagraniczne, obronność, służba cywilna, rejestracja partii politycznych. Można więc przyjąć, że ustawa o Szkocji z 1998 roku sformułowała domniemanie kompetencji Parlamentu Szkockiego w sprawach dotyczących Szkocji. Ustawa ta przewidywała szereg zastrzeżeń i ograniczeń materialnych dotyczących ustawodawstwa szkockiego, które jednak mogą być zmieniane aktami rządu brytyjskiego. Prawo stanowienia ustaw szkockich nie przekreśla prawa parlamentu Zjednoczonego Królestwa do stanowienia praw obowiązujących w Szkocji we wszystkich sprawach, zarówno podlegających dewolucji, jak i zastrzeżonych[7].

Najmniejszy zakres autonomii otrzymała Walia. Proces decentralizacji nie był tam stymulowany oddolną inicjatywą, gdyż społeczeństwo walijskie nie przejawiało tendencji separatystycznych, a nawet nie miało ukształtowanego

---

5 W tym fragmencie opracowania częściowo wykorzystuję mój artykuł: L. Rajca, *Kształtowanie się autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii i wybranych państwach europejskich*, [w:] J. Iwanek, R. Radek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. 2, Toruń 2014, s. 56–64.

6 B.H. Toszek, E. Kużelewska, *Od wizji do rzeczywistości. Dziesięć lat dewolucji w Walii*, Warszawa 2011, s. 7.

7 Należy tu jednak wskazać na konwenans Sewela (*Sewel Convention*), zgodnie z którym wydawanie ustaw przez parlament Zjednoczonego Królestwa dotyczących Szkocji, winno, co do zasady, być poprzedzone uzyskaniem zgody parlamentu szkockiego. Zob.: S. Kubas, *Parlament Szkocki. Dewolucja – wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*, Warszawa 2004, s. 106. W praktyce wnioski Sewela były często wykorzystywanym instrumentem, co oceniano jako podważanie sensu dewolucji. Z drugiej strony, sprawy których dotyczyły były w większości przypadków mało kontrowersyjne i spotykały się z jednogłośną akceptacją szkockich parlamentarzystów. T. Czapiewski, *Co dalej z dewolucją? Współczesne projekty zmian ustrojowej pozycji Szkocji*, [w:] F. Gołembski i in. (red.), *Polityka brytyjska po wyborach parlamentarnych 2010*, Warszawa 2011, s. 238.

poczucia świadomości narodowej na płaszczyźnie politycznej. Wprowadzenie reformy dewolucyjnej wynikało raczej z obawy przed rosnącym wpływem partii nacjonalistycznych, zwłaszcza *Plaid Cymru*, a także stanowiło element gry wyborczej ukierunkowanej na ugruntowanie popularności Partii Pracy wśród Walijczyków[8]. Na podstawie *Government of Wales Act 1998* zostało utworzone Zgromadzenie Narodowe Walii (*National Assembly for Wales*), posiadające wyłącznie pochodną władzę prawodawczą, a więc wykonawczą wobec ustaw brytyjskich i ogólną kompetencję do nadzorowania realizacji ustaw brytyjskich i wydawania w tym zakresie wytycznych. Inaczej niż w przypadku Szkocji, w ustawie o rządzie Walii z 1998 roku wyróżnione zostały sfery do uregulowania na poziomie walijskim[9]. Początkowo kompetencje Zgromadzenia Narodowego i powiązanego z nim (tworzącego z punktu prawnego jeden organ) Komitetu Wykonawczego ograniczały się do posiadanych pierwotnie przez Sekretarza Stanu do spraw Walii. Ich decyzje wymagały każdorazowo uzyskania zgody parlamentu brytyjskiego. W 2002 roku wyodrębniony został gabinet, ale „nie odpowiadał on pojęciu „rządu miejscowego", gdyż zasadniczo był ciałem zastępującym Zgromadzenie, kontynuującym jego działalność wykonawczą"[10].

Zarówno walijska, jak i szkocka dewolucja otrzymywały sygnały poparcia. Reforma dewolucyjna w Walii zapewniła lepsze warunki rozwoju kultury i języka narodowego Walii, co niewątpliwie przyczyniło się do zwiększenia poczucia tożsamości narodowej. Komisja pod przewodnictwem Lorda Richarda of Ammanford (tzw. *Richard Commission*) doprowadziła do rozszerzenia kompetencji legislacyjnych Zgromadzenia Walijskiego, co nastąpiło ustawą o rządzie Walii z 2006 roku (*Government of Wales Act 2006*). Ustawa weszła w życie w maju 2007 roku i odtąd zaczęła obowiązywać przewidziana w niej separacja władzy między Walijskim Zgromadzeniem Narodowym a Rządem Zgromadzenia Walijskiego. Ustawa ta zwiększyła kompetencje prawodawcze Zgromadzenia w trzech dziedzinach (art. 93–102)[11]. Po pierwsze, otrzymało ono szersze uprawnienia do uchwalania prawa wtórnego. Po drugie, przyzna-

---

8 B.H. Toszek, E. Kużelewska, *Od wizji do rzeczywistości*..., s. 77, 174.

9 *The Government of Wales Act 1998 Schedule 2*, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents, (dostęp: 10.02.2009 r.).

10 P. Sarnecki, *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2009, s. 47.

11 Szerzej: M. Kaczorowska, *Reformy dewolucyjne w Zjednoczonym Królestwie*, [w:] F. Gołembski, P. Biskup, M. Kaczorowska (red.), *Era Blaira i Browna. Wybrane problemy polityczne rządów Partii Pracy w Zjednoczonym Królestwie 1997–2010*, Warszawa 2010, s. 96.

no mu kompetencje do stanowienia tzw. „środków prawnych Zgromadzenia" (*Measures of the National Assembly for Wales*) o charakterze prawa pierwotnego, czyli swego rodzaju quasi-ustaw. Projekt aktu prawnego Zgromadzenia Walijskiego wymagał uzyskania zgody Sekretarza Stanu do spraw Walii w rządzie Zjednoczonego Królestwa. Uzyskanie zgody tego Sekretarza było niezbędne do zgłoszenia projektu aktu jednocześnie w Zgromadzeniu Walijskim oraz w parlamencie brytyjskim. To oznacza, że o stanowieniu prawa w Walii ostatecznie decydowała władza centralna Zjednoczonego Królestwa. Nowością na korzyść samodzielności był wymóg obligatoryjnej zgody Zgromadzenia na dokonywanie jakichkolwiek zmian w zakresie przyznanych kompetencji.

Trzeci sposób zwiększenia kompetencji prawodawczych Zgromadzenia został określony w artykułach 103–107 *Government of Wales Act* z 2006 roku. Przewidywały one możliwość nadania (po referendum) Walijskiemu Zgromadzeniu kompetencji do stanowienia prawa pierwotnego w formie ustaw, ale inaczej niż w Szkocji, nie w każdej sprawie niezastrzeżonej na rzecz Parlamentu Westminsterskiego a jedynie w zakresie spraw wymienionych w załączniku nr 7 do tej ustawy. W zakresie uprawnień ustawodawczych Zgromadzenia miały być też przepisy przewidujące wykonanie „środka prawnego Zgromadzenia". Wejście w życie ustawy *Government of Wales Act 2006* spowodowało przekształcenie „administracyjnego modelu dewolucji" w strukturę zbliżoną pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym do struktur regionalnych w Szkocji i Irlandii Północnej[12]. Należy dodać, że niewielkie formalne uprawnienia Zgromadzenia Walijskiego były w okresie rządów *Labour Party* uzupełniane o powiązania partyjne i kontakty indywidualne.

Na podstawie artykułu 103 *Government of Wales Act* z 2006 roku – w marcu 2011 w Walii odbyło się referendum w sprawie zwiększenia uprawnień legislacyjnych Zgromadzenia Walijskiego w zakresie przewidzianym w tej ustawie. Za zwiększeniem uprawnień opowiedziało się 63,49% Walijczyków przy frekwencji 35,4%. Wynik referendum oznacza zasadniczą zmianę charakteru dewolucji w Walii z quasi-ustawodawczej na ustawodawczą. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z artykułem 93 ustęp 5 *Government of Wales Act* z 2006 roku – stanowienie przez Zgromadzenie ustaw nie wpływa na uprawnienia Parlamentu Zjednoczonego Królestwa do stanowienia prawa w sprawach Walii. W rezultacie, parlament brytyjski nadal może unieważnić każdą ustawę *National Assembly* lub uchwalić ją samodzielnie, gdyby spotkał się z odmową

[12] B.H. Toszek, E. Kużelewska, *Od wizji do rzeczywistości*..., s. 112.

jej wydania. Wynik referendum zachęcił do otwarcia kolejnego etapu dewolucji walijskiej. Powołana w październiku 2011 roku Komisja ds. Dewolucji w Walii (tzw. *Silk Commission*) rekomendowała przekazanie Walii dalszych kompetencji. W 2014 roku na mocy *Wales Act 2014* Zgromadzenie Walijskie otrzymało więcej kompetencji finansowych, polegających na uprawnieniach do zaciągania pożyczek, możliwości zastąpienia niektórych należności podatkowych nowymi walijskimi podatkami oraz wprowadzenia walijskiego podatku dochodowego będącego przedmiotem referendum. Pomimo tego, że Walia ma obecnie spory zakres kompetencji, to najważniejsze z nich wciąż pozostają w gestii władz w Londynie.

Mimo niskiej frekwencji wynik referendum, jak się wydaje, można zinterpretować jako sukcesywny wzrost zainteresowania Walijczyków samostanowieniem o sprawach regionu. Jak piszą Bartłomiej H. Toszek i Elżbieta Kużelewska, „w ciągu zaledwie jednej dekady społeczność walijska określana przez swoich angielskich sąsiadów mianem „małych ludzi, o małym intelekcie i małych aspiracjach”[13], przebudziła się do życia politycznego (na płaszczyźnie regionalnej, narodowej i ponadnarodowej), jako w pełni ukształtowany naród, który posiada własną wolę i potrafi ją wyartykułować”[14]. Etapowy charakter procesu dewolucyjnego w Walii służył kształtowaniu się politycznej świadomości Walijczyków.

Inaczej niż w Walii, w Szkocji odstąpiono od przeprowadzania referendum w sprawie zwiększenia autonomii Szkocji. Nastąpiło to ustawą o Szkocji z 2012 roku, głównie w sprawach fiskalnych w związku z umożliwieniem pożyczania pieniędzy od brytyjskiego ministerstwa finansów i komercyjnych banków oraz przyznaniem Parlamentowi Szkockiemu rozszerzonego prawa nakładania podatków, które jednak nie wejdzie w pełni w życie przed 2016 rokiem. Rozszerzenie dewolucji było przejawem adaptacji systemu politycznego do pojawiających się żądań z otoczenia. Nie było ono jednak wystarczające dla zaspokojenia tych żądań. W październiku 2012 roku David Cameron podpisał porozumienie z premierem Szkocji a jednocześnie szefem nacjonalistycznej Szkockiej Partii Narodowej (SNP) Alexem Salmondem – w sprawie referendum niepodległościowego. W dokumencie opublikowanym w 2013 roku podkreślono, że uzyskanie przez Szkocję niepodległości oznacza koniec dewolucji, gdyż elastyczność dewolucji nie oznacza, że niepodległość będzie jej

[13] M. Parker, *Neighbours from Hell?*, Talybont 2007, s. 28.

[14] B.H. Toszek, E. Kużelewska, *Od wizji do rzeczywistości*..., s 177.

rozszerzeniem[15]. Jesienią 2014 roku Szkoci zdecydowali o pozostaniu w Zjednoczonym Królestwie. Przy bardzo wysokiej frekwencji (84,6%) większość (55,3%) Szkotów opowiedziała się przeciwko wystąpieniu z Wielkiej Brytanii. Referendum to miało charakter tylko konsultacyjny. Jedynym organem władnym do przyznania Szkocji niepodległości jest Parlament Westminsterski. Powołana nazajutrz po referendum niepodległościowym Komisja Smitha (*Smith Commission*) rekomendowała przekazanie Szkocji dalszych kompetencji, co nastąpiło ustawą o Szkocji z 2016 roku (*Scotland Act 2016*). Na jej podstawie Szkocja uzyskała uprawnienie do ustalania stawek podatku dochodowego i progów podatkowych, kontrolowania istotnej części systemu *welfare* oraz wiele innych kompetencji, które – jak powiedział David Cameron – „czynią Holyrood jednym z najsilniej zdecentralizowanych (*devolved*) parlamentów na świecie"[16].

Odmienny przypadek stanowi Irlandia Północna, gdzie przyjęcie rozwiązań dewolucyjnych komplikuje trudna sytuacja polityczna. Napięcia występują na tle dążeń separatystycznych, mniejszość irlandzka nie zaakceptowała podziału wyspy z 1920 roku i dąży do przyłączenia sześciu hrabstw północnej prowincji Ulsteru do Republiki Irlandii. Podstawą do dewolucji władzy centralnej w Północnej Irlandii była ustawa o Północnej Irlandii z 1998 roku (*Northern Ireland Act*). Ustawa ta powołała organ ustawodawczy o nazwie Zgromadzenie Północnej Irlandii (*The Northern Ireland Assembly*). Zgromadzenie jest organem, na rzecz którego dokonano dewolucji władzy ustawodawczej i wykonawczej – przekazane uprawnienia były tu nieco węższe niż w przypadku uprawnień Szkockiego Parlamentu. W odróżnieniu od Walii i Szkocji, w przypadku Irlandii Północnej wydzielono trzy kategorie spraw[17]: zastrzeżone (*reserved*), które z czasem będą mogły być przekazane do rozstrzygnięcia Irlandii Północnej za zgodą (brytyjskiego) Sekretarza Stanu dla Północnej Irlandii; wyłączone (*excepted*), które wyraźnie nie należą do Zgromadzenia; i przekazane (*transfered*), które zostały już przekazane w drodze dewolucji Zgromadzeniu Północnoirlandzkiemu. Także i tu, akty rządu brytyjskiego mogą zmieniać ów wykaz uprawnień.

---

15 *Scotland analysis. Devolution and the implication of Scottish independence*, https://www.gov.uk/government/publications/scotland-analysis-devolution-and-the-implications--ofscottish-independence, (dostęp: 1.02.2014 r.).

16 *Scotland Act receives Royal Assent and now becomes law*, https://www.gov.uk/government/news/scotland-bill-completes-its-passage-through-parliament, (dostęp: 20.06.2016 r.).

17 M. Kaczorowska, *Reformy dewolucyjne*... s. 89.

Irlandzka droga do autonomii nie rozwijała się bez przeszkód. Zgromadzenie Północnej Irlandii i Egzekutywa zostały zawieszone w październiku 2002 roku z powodu konfliktu między unionistami a republikanami. Porozumienie zawarte w maju 2007 roku, zakończyło blisko 5-letni okres rządów bezpośrednich z Londynu w Irlandii Północnej. W marcu 2009 roku, a potem w lutym 2010 roku okazało się jednak, że zagrożenie stanowią wciąż dysydenckie grupy zbrojne republikanów, odrzucające ustalenia procesu pokojowego z 2007 roku. Dewolucja dalszych kompetencji wydaje się zależeć od skonsolidowanego procesu pokojowego. W kwietniu 2010 roku nastąpił bardzo ważny etap dewolucji, polegający na przekazaniu władzy sądowniczej i policyjnej Zgromadzeniu Północnej Irlandii[18].

Dewolucja nie objęła w pełni całego Zjednoczonego Królestwa. Poza reformą decentralizacyjną z 1998 roku pozostała zasadniczo Anglia, z wyjątkiem metropolii londyńskiej, gdzie w 1999 roku został powołany wybieralny samorząd Londynu – *Greater London Authority*. Anglia jako jedyna część państwa brytyjskiego nigdy nie wykazywała dążeń do uzyskania autonomii czy tendencji separatystycznych[19]. A zatem, największy obszar, o największej aktywności gospodarczej i największej liczbie populacji (prawie 85%) pozostaje pod kontrolą rządu centralnego. Anglia nadal jest rządzona poprzez prawa dla Anglii, które są stanowione w parlamencie westminsterskim przez członków parlamentu pochodzących ze wszystkich części Zjednoczonego Królestwa. Zgłaszane były jednak postulaty pewnego rodzaju dewolucji na rzecz regionów lub subregionów. Koncepcja dewolucji w regionach angielskich poniosła jednak fiasko, gdyż ludność angielska nie wsparła inicjatywy władz centralnych dotyczącej przekazania uprawnień politycznych z centrum do wybieralnych władz regionalnych.

Dewolucja dokonała ogromnych przemian politycznych i ustrojowych w Zjednoczonym Królestwie. Walia, Szkocja i Północna Irlandia uzyskały daleko idącą niezależność. W Zjednoczonym Królestwie trudno mówić o dewolucji władzy sądowniczej. Od 2005 roku naczelnym organem sądowym dla całej Wielkiej Brytanii jest Sąd Najwyższy. Dla całej Wielkiej Brytanii wspólnymi sądami są również Sąd Wojskowy i Apelacyjny Sąd Wojskowy[20].

---

18 M. Anderson, *Devolution of Policing and Justice in Northern Ireland*, "The Ombudsman" 2010, nr 40, s. 1, 16.

19 Anglicy, w przeciwieństwie do Szkotów czy Walijczyków zdecydowanie częściej uważają się za Brytyjczyków niż za Anglików.

20 Szerzej: G. Libor, *Zjawisko dewolucji władzy i jego charakterystyka na przykładzie Walii: wymiar instytucjonalno-prawny*, „Wrocławskie Studia Politologiczne" 2014, t. 16, s. 166.

3. Specyfika brytyjskiej dewolucji

Dewolucja jest określeniem procesu szczególnego, wyjątkowego i charakterystycznego dla przemian zachodzących w Zjednoczonym Królestwie. W wymiarze politycznym i prawnym polega na przekazywaniu części kompetencji władzy centralnej, zarówno kompetencji ustawodawczych jak i wykonawczych w różnym zakresie, podporządkowanym, wybranym demokratycznie organom przedstawicielskim i rządom w Szkocji, Walii i Północnej Irlandii[21]. Istota dewolucji polega na tym, że władza zostaje w tym procesie przekazana (*devolved*), a nie oddana (*transferred*), gdyż suwerenny parlament Zjednoczonego Królestwa nie wyrzeka się ostatecznie swojej władzy[22]. W procesie dewolucji nie następuje podział suwerenności, a instytucje powstałe w wyniku dewolucji nie posiadają zinstytucjonalizowanej roli w procesie tworzenia polityki centralnej. Specyfika dewolucji jako szczególnego rodzaju decentralizacji polega na pozostawieniu organom centralnym możliwości podejmowania decyzji w sprawach przekazanych w drodze dewolucji. Parlament Westminsterski może uchylić każde prawo, w tym ustawy dewolucyjne, należące do najważniejszych obszarów brytyjskiego systemu konstytucyjnego i to w zwykłej procedurze legislacyjnej. Nierównowaga pozycji między organami regionalnymi a organami Zjednoczonego Królestwa w znacznym stopniu wynika z braku konstytucji w rozumieniu kontynentalnym, która stanowi formalną gwarancję pozycji regionów. Z dotychczasowego przebiegu dewolucji wynika, że kwestia pogodzenia samodzielności Szkocji, Walii i Irlandii Północnej z omnipotencją Parlamentu Westminsterskiego jest rozstrzygana bardziej na gruncie praktyki politycznej i przesądzana raz po stronie Londynu, to znów po stronie poszczególnych regionów[23]. Zjednoczone Królestwo znacznie częściej korzysta z nieformalnych praktyk i zwyczajów w miejsce spisanych procedur w porównaniu do państw Europy kontynentalnej[24]. Dewolucja dopuszczając cofanie kompetencji z powrotem na szczebel centralny (za zgodą regionalnego

---

21 M. Kaczorowska, *Reformy dewolucyjne*..., s. 83.

22 V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom,* Oxford 1999, s. 2–3. Ten proces przekazywania władzy Małgorzata Domagała proponuje określić „zwracaniem kompetencji władczych regionom, które w przeszłości były niepodległymi państwami". M. Domagała, *Rozwiązania autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii*, [w:] J. Iwanek, R. Radek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. 2, Toruń 2014, s. 36.

23 M. Domagała, *Rozwiązania autonomii terytorialnej*..., s. 25.

24 T. Czapiewski, *Kształtowanie się systemu politycznego Szkocji*, Szczecin 2011, s. 195, 299.

ciała ustawodawczego) przewiduje elastyczność uregulowań prawnych. Ta elastyczność jest cechą brytyjskiej dewolucji.

W związku ze sposobem tworzenia Zjednoczonego Królestwa poszczególne jego części – jak wspomniano we wstępie – były niejednolite pod względem posiadanych praw. Niejednolitość ta określana jest jako asymetryczność[25]. Dewolucja brytyjska ma również asymetryczny charakter, co stanowi istotny wyróżnik brytyjskiego modelu decentralizacji regionalnej. Asymetryczność ta przejawia się po pierwsze w tym, że nie objęła w pełni całego Zjednoczonego Królestwa, a jedynie terytorium zamieszkałe przez ok. 16% ludności całego państwa. Poza reformą decentralizacyjną z 1998 roku – jak wspomniano – pozostała zasadniczo Anglia, zdecydowanie największa terytorialnie i ludnościowo część państwa. Asymetryczny charakter dewolucji powoduje, że parlamentarzyści ze Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, zasiadający w Westminsterze, mają prawo decydować o wszelkich sprawach związanych z Anglią, a deputowani angielscy nie mogą się wypowiadać na temat spraw szkockich, walijskich czy północnoirlandzkich. Uzasadnieniem geograficznej asymetryczności jest utrzymująca się odrębność etniczna, kulturowa i językowa oraz administracyjno-prawna (nie licząc Walii) poszczególnych regionów „obrzeża celtyckiego" oraz brak dążeń Anglii do uzyskania autonomii. Po drugie, asymetryczność przejawia się w tym, że w poszczególnych regionach organy przedstawicielskie uzyskały różne kompetencje. Zakres autonomii przyznanej Szkocji, Walii i Północnej Irlandii został uzależniony od stopnia odrębności politycznej, prawnej i administracyjnej tych regionów oraz poczucia tożsamości narodowej[26]. W poszczególnych regionach inna była też pozycja egzekutywy. Na przykład, w Szkocji od początku istniała instytucja pierwszego ministra (premiera) i innych ministrów, odpowiedzialnych przed Parlamentem Szkockim. W Walii, początkowo Walijskie Zgromadzenie Narodowe wybierało ze swego grona Komitet Wykonawczy, który faktycznie stanowił jedną z komisji parlamentarnych (Walijskie Zgromadzenie Narodowe posiadało wówczas przede wszystkim kompetencje administracyjne). Ten rodzaj asymetryczności

---

25 Ch. Jeffrey, *Devolution in the UK*, [w:] M. Flinders, A. Gamble, C. Hay, M. Kenny (red.), *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford, New York 2009, s. 385, cyt. za: K. Wolniaczyk, *Szkockie dążenia niepodległościowe – płaszczyzna prawna i polityczna*, „Ius Novum" 2014, nr 3, s. 88.

26 B.H. Toszek, *Problem labilności przesłanek dewolucji w Walii*, [w:] B.H. Toszek i T. Czapiewski (red.), *Od Thatcher do Blaira. Wielka Brytania na przełomie XX i XXI wieku*, Szczecin 2010, s. 135.

dewolucji uniemożliwiał prowadzenie jednolitej i wspólnej polityki rządom szczebla regionalnego. Warto dodać, że zgromadzenia parlamentarne w poszczególnych regionach różnią się także rozmiarem i strukturą, a także systemem wyborczym[27]. Trzecim symptomem asymetryczności jest to, że proces rozszerzania (ewoluowania) dewolucji następuje nierównomiernie (w różnym stopniu) i niejednocześnie (w różnym czasie) w poszczególnych częściach Zjednoczonego Królestwa. Dynamika dewolucji uzależniona jest od społecznego poparcia dla rodzaju przekazywanych kompetencji od rządu centralnego. Proces ten opiera się raczej na pragmatycznych rozwiązaniach, a nie na jednej konstytucyjnej, formalnoprawnej formule[28]. Asymetryczny charakter dewolucji to efekt brytyjskiego pragmatyzmu, polegający na praktycznym rozwiązaniu problemów „bez uciekania się do abstrakcyjnych, konstruktywistycznych projektów ustrojowych"[29]. Pragmatyzm ten wydaje się wpisywać w filozofię, która argumentuje, że potrzebny jest otwarty zdecentralizowany proces prób i błędów, konkurencji i uczenia się by wykorzystać rozproszoną wiedzę[30]. Wyrażane są też opinie, że rozwiązania te są wyrazem braku spójnej wizji konstytucyjnych reform wprowadzanych przez *Labour Party.*

Zapoczątkowana przez laburzystów dewolucja ma charakter ewoluujący (nie zaś stan niezmienny). Otwarty charakter dewolucji oznacza możliwość kolejnych rozszerzeń uprawnień przysługujących regionalnym zgromadzeniom parlamentarnym i kontynuację procesu rozluźniania powiązań istniejących między regionami a centralnym ośrodkiem władzy, a w konsekwencji rozwijania aspiracji politycznych ludności „obrzeża celtyckiego". W pewnym sensie idea dewolucji była wpisana w ustrój Wielkiej Brytanii, która nigdy nie była klasycznym państwem unitarnym, ale unią państw, które mimo ścisłości politycznego związku i kulturowych podobieństw zachowywały odrębność

---

27 Wybory do Zgromadzenia Narodowego Walii i Parlamentu Szkockiego odbywają się w systemie dodatkowego mandatu (*additional member system*, AMS), do Zgromadzenia Północnej Irlandii w systemie pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote*, STV), natomiast wybory do parlamentu krajowego w systemie *first-past-the-post*.

28 M. Galent, *Asymetryczna dewolucja w Zjednoczonym Królestwie. Walijczyków droga do autonomii*, [w:] J. Iwanek, R. Radek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. 2, Toruń 2014, s. 54.

29 M. Galent, *Asymetryczna dewolucja*..., s. 38.

30 Szerzej: H.J. Hennecke, *Decentralizacja jako model dla Europy. Wymagania systemowo-teoretyczne i niemieckie doświadczenia z samorz*ądem regionalnym i gospodarczym, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012, s. 249–252.

państwowo-prawną i wiele zwyczajowych. W literaturze podkreśla się, że w wyniku dewolucji Wielka Brytania stała się faktycznie quasi-federalnym państwem[31]. Dewolucja w Wielkiej Brytanii, podobnie jak autonomia regionalna we Włoszech i w Hiszpanii są formami rozwoju rozwiązań pośrednich między klasycznym unitaryzmem a klasycznym federalizmem[32].

4. Zakończenie

Podsumowując, proces decentralizacji w formie dewolucji polega na: 1. przekazywaniu (lecz nie oddawaniu) kompetencji należących do władzy centralnej na rzecz regionalnych zgromadzeń parlamentarnych i rządów; 2. pozostawieniu organom centralnym możliwości podejmowania decyzji w sprawach przekazanych w drodze dewolucji; 3. zachowaniu suwerenności i supremacji parlamentu Zjednoczonego Królestwa; 4. asymetryczności polegającej na ograniczonym zasięgu geograficznym, zróżnicowaniu kompetencji przysługujących poszczególnym regionom oraz nierównomiernej dynamice dewolucji; 5. elastyczności procesu dewolucji; 6. otwartym charakterze. W rezultacie, dewolucja jest określeniem procesu (modelu) decentralizacji specyficznej, wyjątkowej – nieposiadającej odpowiednika na kontynencie europejskim i charakterystycznej dla przemian zachodzących w Zjednoczonym Królestwie. Wprowadzony w 1998 roku asymetryczny i skomplikowany system (każda część państwa jest rządzona według innych zasad) był wyraźnie odmienny od zarówno belgijskiego i niemieckiego federalizmu jak i decentralizacji na sposób francuski[33]. To, co wyraźnie odróżnia brytyjską dewolucję od procesów decentralizacyjnych w innych państwach to jej asymetryczność w różnych wymiarach. Niektórzy brytyjscy badacze twierdzili, że Szkocja uzyskała w 1998 roku prawdopodobnie tyle niezależności w Unii, co Bawaria w ramach niemieckiego federalizmu kooperacyjnego, Walia otrzymała mniej autonomii niż hiszpańskie wspólnoty autonomiczne, Irlandia Północna jest bliżej modelu walijskiego niż szkockiego.

---

31 D. Wilson, C. Game, *Local Government in the United Kingdom,* 4th edition*,* Basingstoke 2006, s. 82–86.

32 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3, Warszawa 2014, s. 14.

33 F. Faucher-King, P. Le Galès, *The New Labour Experiment. Change and Reform Under Blair and Brown*, Stanford 2010, s. 64–65.

Zastrzegają oni jednak, że porównania brytyjskiej dewolucji z procesami decentralizacji w innych państwach są uproszczone i wybiórcze[34].

We współczesnych państwach nie istnieje model czy wzorzec, według którego przebiega decentralizacja władzy. Występuje ona pod wieloma postaciami i może przybierać różne formy: w państwach unitarnych; w państwach federalnych; w państwach opartych na autonomii regionalnej[35]. Autonomię zyskują Szkocja, Walia i Irlandia Północna w wyniku dewolucji. Spotykane są opinie, że dewolucję trudno jest jednoznacznie zaliczyć do procesu autonomizacji na wzór hiszpański, czy włoski, przede wszystkim ze względu na jej asymetryczny charakter[36]. Dewolucja dopuszczając cofanie kompetencji z powrotem na szczebel centralny, ale jedynie za zgodą ciała ustawodawczego powstałego w wyniku reformy dewolucyjnej – jak pisze M. Kaczorowska „przewiduje elastyczność uregulowań prawnych, jakiej nie spotykamy w autonomii czy w państwie federalnym"[37]. Jak wspomniano, dewolucja jest szczególnym rodzajem decentralizacji, charakterystycznym dla Wielkiej Brytanii. W ujęciu Huberta Izdebskiego, dewolucja w Zjednoczonym Królestwie jest postacią decentralizacji i specyficznej politycznej regionalizacji[38].

Czy termin dewolucja jest właściwy dla określenia procesu decentralizacji w Polsce? Polskie rozumienie unitarności oznacza odrzucenie zarówno autonomii regionalnej, jak i dewolucji. O ile bowiem, jak podkreśla Hubert Izdebski, federalizm można – w znacznym uproszczeniu – definiować jako decentralizację wszystkich trzech władz, autonomię regionalną jako decentralizację władzy ustawodawczej i wykonawczej, zaś dewolucję jako zastąpienie w pewnym zakresie władz centralnych: ustawodawczej i wykonawczej przez zgromadzenia regionalne, unitaryzm w wydaniu polskim dopuszcza jedynie decentralizację władzy wykonawczej[39]. Nie jest zatem właściwe posługiwanie się terminem „dewolucja" w odniesieniu do procesów decentralizacyjnych w Polsce.

---

34 M. O'Neill, *Britishness and politics: towards a federal future*, [w:] M. O'Neill (red.), *Devolution and British Politics*, London 2004, s. 370.

35 Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny*..., s. 58.

36 M. Kaczorowska, *Dewolucja systemu politycznego: istota, wpływ i znaczenie – casus Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] J. Szymanek, M. Kaczorowska, A. Rothert (red.), *Ewolucja dewolucja emergencja*, Warszawa 2007, s. 117–118.

37 M. Kaczorowska, *Reformy dewolucyjne w Zjednoczonym*..., s. 104.

38 H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa 2006, s. 68.

39 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny*..., s. 14.

Dewolucja wprowadzana w sposób fragmentaryczny wraz z reformami skierowanymi na osiągnięcie różnych celów w odrębnych częściach Zjednoczonego Królestwa powodowała dalsze zróżnicowanie w strukturach instytucjonalnych *governance* (oraz kompetencjach legislacyjnych, finansowych i dotyczących zarządzania)[40]. Zdaniem niektórych brytyjskich badaczy, w wyniku dewolucji Zjednoczone Królestwo stało się „chwiejącym się, asymetrycznym systemem ewoluującym w kierunku quasi-federalnym na peryferiach [w różnym stopniu zdecentralizowanych – L.R.], ale wysoce scentralizowanym w Anglii"[41]. Polityki zarówno w Szkocji jak i Walii są coraz bardziej odmienne od tych w Londynie i w Anglii. W trzech regionach „peryferii celtyckich" wzmacniają się tendencje nacjonalistyczne. Mimo że Szkocji nie udało odłączyć się od Zjednoczonego Królestwa, prawdopodobnie nie jest to koniec dążeń do uzyskania przez ten region pełnej suwerenności. Jak trafnie ujął Bartłomiej H. Toszek, „Dewolucja okazała się swoistą puszką Pandory, której otwarcie wywołało skutki daleko wykraczające poza przewidywania zwolenników koncepcji wzmocnienia pozycji ustrojowej regionów"[42]. Spotykane są poglądy, częściej po referendum przeprowadzonym w czerwcu 2016 roku w sprawie Brexitu[43], że Wielka Brytania zmierza w kierunku rozpadu państwa.

Autonomia Szkocji, Walii i Północnej Irlandii nie ma charakteru niepodważalnego w sensie prawnym – w praktyce była dotychczas w pełni uznawana i respektowana w sensie politycznym. Podstawowe akty dewolucyjne nie mają żadnej szczególnej mocy i mogą być zmieniane lub znoszone każdą ustawą parlamentu brytyjskiego[44]. Obecnie między brytyjskimi prawnikami toczy się dyskusja, czy brak zgody parlamentarnych zgromadzeń regionalnych może zablokować decyzję o Brexicie – ewentualnie podjętą przez parlament w Londynie. Zdaniem niektórych prawników konwenans Sewela (*Sewel Convention*), zgodnie z którym wydawanie ustaw przez parlament Zjednoczonego Królestwa dotyczących Szkocji, winno, co do zasady, być poprzedzone uzyskaniem zgody parlamentu szkockiego – nie jest prawnym wymogiem a jedynie politycznym

---

40 C. Jeffrey, *The unfinished business of devolution: seven open question*, "Public Policy and Administration" 2007, vol. 22, nr 1, s. 92–108.

41 F. Faucher-King and P. Le Galès, *The New Labour Experiment*..., s. 68.

42 B.H. Toszek, *Puszka Pandory. Niezamierzone konsekwencje reformy dewolucyjnej w Wielkiej Brytanii*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, Poznań 2012, nr 102.

43 Artykuł został oddany do druku dwa tygodnie po wspomnianym referendum w Wielkiej Brytanii.

44 P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 72.

oczekiwaniem, że Parlament Zjednoczonego Królestwa będzie respektował konstytucyjną pozycję Szkockiego Parlamentu. A zatem, brak takiej zgody nie będzie prawną przeszkodą do wyjścia Wysp z unijnych struktur. Nie będzie również przeszkodą ustawa o Szkocji z 2016 roku, która jedynie uznaje konwenans, ale nie przekształca go w prawo[45].

Ustawy dewolucyne zawierają wymóg dostosowania do prawa unijnego. Ustawa o Szkocji z 1998 roku, na przykład, postanawia, że prawo uchwalone przez Szkocki Parlament, które jest niespójne z prawem UE jest nieważne. Zmiana ustawodawstwa dewolucyjnego w związku z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej nie będzie trudna technicznie, ale politycznie ryzykowna. Szkocja i Północna Irlandia, gdzie większość obywateli głosowała przeciw opuszczeniu UE mogą się sprzeciwiać usunięciu prawa unijnego z ich ustawodawstwa. Dewolucja uczyniła proces wyjścia z UE skomplikowanym i ryzykownym politycznie. Brexit prawdopodobnie przyczyni się do wzmocnienia żądań szkockich o niepodległość i doprowadzi do drugiego referendum niepodległościowego[46]. Będzie również zagrożeniem dla irlandzkich procesów pokojowych[47].

Literatura

1. Anderson M., *Devolution of Policing and Justice in Northern Ireland,* "The Ombudsman" 2010, nr 40.
2. Barnett H., *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed., Cavendish Publishing, London 2003.
3. Bogdanor V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 1999.
4. Czapiewski T., *Kształtowanie się systemu politycznego Szkocji*, Wydawnictwo Zapol, Szczecin 2011.
5. Czapiewski T., *Co dalej z dewolucją? Współczesne projekty zmian ustrojowej pozycji Szkocji*, [w:] F. Gołembski i in. (red.), *Polityka brytyjska po wyborach parlamentarnych 2010*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011.

---

45 M. Elliott, *Can Scotland Block Brexit?*, https://publiclawforeveryone.com/2016/06/26/brexit-can-scotland-block-brexit/, (dostęp: 2.07.2016 r.); R. Hazell and A. Renwick, *Brexit: Its Consequences for Devolution and the Union*, UCL Constitution Unit Briefing Paper, https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/europe/briefing-papers/briefing-paper-3, (dostęp: 3.07.2016 r.).

46 Premier Szkocji Nicola Sturgeon oznajmiła po referendum w sprawie Brexitu, że nie istnieje już Zjednoczone Królestwo, w którym Szkocja w 2014 roku zgodziła się pozostać.

47 J. Murkens, *Brexit: The Devolution Dimension*, U.K. Const. L. Blog (28th Jun 2016), https://ukconstitutionallaw.org/, (dostęp: 3.07.2016 r.).

6. Domagała M., *Rozwiązania autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii*, [w:] J. Iwanek, R. Radek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
7. *Encyklopedia Popularna PWN,* wyd. XXI, PWN, Warszawa 1991.
8. Faucher-King F., Le Galès P., *The New Labour Experiment. Change and Reform Under Blair and Brown*, Stanford University Press, Stanford 2010.
9. Galent M., *Asymetryczna dewolucja w Zjednoczonym Królestwie. Walijczyków droga do autonomii*, [w:] J. Iwanek, R. Radek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
10. Hennecke H.J., *Decentralizacja jako model dla Europy. Wymagania systemowo-teoretyczne i niemieckie doświadczenia z samorządem regionalnym i gospodarczym*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
11. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności,* wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2014.
12. Izdebski H., *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa 2006.
13. Jeffrey Ch., *Devolution in the UK*, [w:] M. Flinders, A. Gamble, C. Hay, M. Kenny (red.), *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford University Press, New York, 2009.
14. Jeffrey Ch., *The unfinished business of devolution: seven open question*, "Public Policy and Administration" 2007, vol. 22, nr 1, s. 92–108.
15. Kaczorowska M., *Reformy dewolucyjne w Zjednoczonym Królestwie*, [w:] F. Gołembski, P. Biskup, M. Kaczorowska (red.), *Era Blaira i Browna. Wybrane problemy polityczne rządów Partii Pracy w Zjednoczonym Królestwie 1997–2010*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010.
16. Kaczorowska M., *Dewolucja systemu politycznego: istota, wpływ i znaczenie – casus Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] J. Szymanek, M. Kaczorowska, A. Rothert (red.), *Ewolucja dewolucja emergencja*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.
17. Kubas S., *Parlament Szkocki*. *Dewolucja – wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
18. Libor G., *Zjawisko dewolucji władzy i jego charakterystyka na przykładzie Walii: wymiar instytucjonalno-prawny*, „Wrocławskie Studia Politologiczne" 2014, t. 16, s. 156–169.
19. Loughlin J., *The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution*, [w:] J. Loughlin i in. (red.), *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford 2001.
20. O'Neill M., *Britishness and politics: towards a federal future*, [w:] M. O'Neill (red.), *Devolution and British Politics*, Routledge, London 2004.
21. Rajca L., *Kształtowanie się autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii i wybranych państwach europejskich*, [w:] J. Iwanek, R. Radek, *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
22. Rajca L., *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2012.

23. Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
24. Sarnecki P., *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
25. Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych,* wyd. 2, Kraków: Zakamycze 2005.
26. *Scotland analysis. Devolution and the implication of Scottish independence*, https://www.gov.uk/government/publications/scotland-analysis-devolution-and-the- implications--ofscottish-independence, (dostęp:1.02.2014 r.).
27. *Scotland Act receives Royal Assent and now becomes law*, https://www.gov.uk/government/news/scotland-bill-completes-its-passage-through-parliament, (dostęp: 20.06.2016 r.).
28. Supernat J., *Dewolucja w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 1–2, s. 134–141.
29. *The Government of Wales Act 1998 Schedule 2*, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents, (dostęp: 10.02.2009).
30. Toszek B.H., *Puszka Pandory. Niezamierzone konsekwencje reformy dewolucyjnej w Wielkiej Brytanii*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, Poznań 2012, nr 102.
31. Toszek B.H., Kużelewska E., *Od wizji do rzeczywistości. Dziesięć lat dewolucji w Walii*, ASPRA-JR, Warszawa 2011.
32. Toszek B.H., *Problem labilności przesłanek dewolucji w Walii*, [w:] B.H. Toszek i T. Czapiewski (red.), *Od Thatcher do Blaira. Wielka Brytania na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
33. Wilson D., Game C., *Local Government in the United Kingdom,* 4th ed., Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006.
34. Wlaźlak K., *Współczesne problemy autonomii regionalnej w Europie*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 8, s. 31–46.
35. Wolniaczyk K., *Szkockie dążenia niepodległościowe – płaszczyzna prawna i polityczna*, „Ius Novum" 2014, nr 3, s. 86–100.

Lucyna Rajca
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Robert Gawłowski

OGÓLNOKRAJOWE ORGANIZACJE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – MIĘDZY LOBBINGIEM A DORADZTWEM

BETWEEN LOBBING AND ADVISORY – LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATIONS IN POLAND

Streszczenie

Kluczową rolę w relacja rządowo-samorządowych odgrywają ogólnopolskie organizacje samorządowe, które stanowią reprezentację strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Celem artykułu jest przedstawienie zasobów organizacyjnych organizacji samorządowych, przedmiotu i sposobu ich działań, a także możliwości kształtowania samorządowej agendy politycznej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; relacje rządowo-samorządowe; organizacje samorządowe; polityka publiczna.

Abstract

Central-local government relations are driven by local government associations, which represent local and regional entities in Central-Local Government Common Commission. The aim of this article is to examine what kind of resources local government associations have; how they are running and to answer the question whether they have possibility to create political agenda or not.

Keywords: local government; central-local government relations; local government associations; public policy.

1. Wprowadzenie

Obowiązującym obecnie paradygmatem zarządzania publicznego jest podejście sieciowe, nazywane w języku angielskim pojęciem *governance*. Jak zauważyła L. Rajca: „Jest to efekt w części w wyniku krytyki nowego zarządzania publicznego, a w części jako niemal globalny trend w kierunku ponownego skoncentrowania uwagi na rolę społeczeństwa obywatelskiego w realizowaniu celów publicznych”[1]. Cały czas trwa w nauce spór co do znaczenia samego terminu *governance.* Zdaniem niektórych badaczy wieloznaczność tego terminu zdaje się pogłębiać. Jak zauważa J. Sroka, w literaturze przedmiotu można znaleźć aż dziewięć odmiennych sposobów rozumienia pojęcia *governance*: (1) państwo minimum (*minimal state*); (2) kierowanie korporacyjne (*corporate governance*); (3) nowe zarządzanie publiczne (*New public management*); (4) dobre rządzenie (*good governance*); (5) systemy cybernetyczno-społeczne (*social-cybernetic systems*); (6) samoorganizujące się układy sieciowe (*self-organised networks*); (7) wielopoziomowe rządzenie wielopasmowe (*multilevel network governance*); (8) koordynacji w obrębie sieci powstających między podmiotami gospodarczymi (*inter-firm governance*); (9) zewnętrznej oraz wewnętrznej koordynacji układów sieciowych (*governance in and by networks*)[2]. W literaturze przedmiotu jest jednak zgodność co do tego, że paradygmat współzarządzania *governance* nie zwraca uwagi na kwestie funkcjonowania podmiotów państwowych i instytucji jako najważniejszych graczy politycznych. Podkreśla się z kolei znaczenie sieci, współzarządzania, międzyorganizacyjnej współpracy, a także zaufania i współzależności łączącej państwo i społeczeństwo[3]. Na potrzeby niniejszego artykułu będę posługiwał się pojęciem *governance* współzarządzanie w rozumieniu wielopoziomowego rządzenia, w którym zaangażowane w proces realizacji polityk publicznych są nie tylko podmioty administracji rządowej, ale także jednostki samorządu terytorialnego, które odpowiadają za praktyczną realizację przekazanych lub powierzonych im zadań. Współzarządzanie rozumiane w ten sposób wymaga zatem zaangażowania obu stron, zaufania oraz dobrowolności. Współrządzenie

---

1 L. Rajca, *Reformy inspirowane koncepcją współrządzenia (governance) w Anglii*, [w:] D. Plecka (red.), *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, Toruń 2013, s. 367.

2 J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009, s. 45–46.

3 A. Mette Kjær, *Governance*, Polity Press, Cambridge 2004, s. 4.

opiera się na negocjacjach dla osiągnięcia konsensu i wzajemnego zrozumienia. Wymaga wielu form partycypacji, jak również różnorodności uczestników procesu współrządzenia[4]. Osiągnięcie takich relacji możliwe jest do osiągnięcia za pomocą wykorzystania narzędzi prawnych oraz potencjału organizacyjnego, które buduje względną równowagę stron. Analizując obowiązujące narzędzia prawne, stwarzające przestrzeń do relacji rządowo-samorządowych należy wskazać w pierwszej kolejności funkcjonowanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która jest organem doradczym Rady Ministrów w zakresie koordynowania relacji rządowo-samorządowych oraz zgodnie z art. 2 ustawy jest forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego[5]. Na podstawie obowiązujących regulacji prawnych można stwierdzić, że zapewnia ona stały udział przedstawicielom jednostek samorządu terytorialnego w rządowy proces legislacyjny i monitorowania w ten sposób inicjatyw Rady Ministrów, które dotyczą funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego[6]. Przedmiotem niniejszego artykułu jest spojrzenie na relacje rządowo-samorządowe z perspektywy potencjału organizacyjnego organizacji samorządowych, które reprezentują stronę samorządową w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów jest to sześć organizacji reprezentujących gminy liczące powyżej 300 tys. mieszkańców, gminy posiadające status miast, gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin, organizacja reprezentująca jednostki samorządu powiatowego oraz jednostki samorządu województwa. Są to obecnie odpowiednio: Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich oraz Związek Województw RP[7]. Relacje rządowo-samorządowe na nowo powrócił do debaty publicznej, a przez to i do refleksji naukowej w związku z negatywnymi skutkami prywatyzacji

---

4 L. Rajca, *Reformy inspirowane*..., s. 368.

5 Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 90, poz. 759 ze zm.

6 Więcej na temat Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zob. R. Gawłowski, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współudziału w rządowym procesie legislacyjnym*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 12, s. 5–15.

7 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. Nr 15, poz. 97.

zadań publicznych. Jak zauważyła J. Morphet zrozumiano wówczas, że skuteczne zarządzanie publiczne i realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego musi być rozumiane wyłącznie w połączeniu z administracją rządową. Reforma administracji samorządowej ma tylko wówczas sens jeśli towarzyszy jej reforma administracji rządowej[8]. Problemem badawczym niniejszego artykułu będzie kwestia potencjału organizacyjnego organizacji samorządowych do kształtowania relacji rządowo-samorządowych. Jego rozwiązanie będzie możliwe dzięki odpowiedzi na pytania: ile jednostek samorządu terytorialnego należy do ogólnopolskich organizacji samorządowych? Jaki jest potencjał finansowy, kadrowy oraz merytorycznych tychże organizacji? Czy maja one potencjał do kształtowania agendy politycznej? Czy organizacje samorządowe są podmiotami, które samodzielnie formułują określone interesy polityczne i dlatego określa się je swoistym systemem interesów, czy starają się występować w formie pośredników interesów politycznych, ogniw, poprzez które „zewnętrzne" interesy sekcjonalne próbują uzyskać dojście do procesu decyzyjnego (wpływ na treść decyzji). Kategorią politologiczną za pomocą której będę starał się odpowiedzieć na powyżej postawione pytania jest kategoria grup interesu.

2. Ogólnopolskie organizacje samorządowe jako grupy interesu

Interes to świadome dążenie jednostki lub grupy do realizacji określonego celu[9]. Dzięki takiemu sposobowi rozumienia interesu grupy interesu można określić jako podmioty pośredniczące w procesie artykulacji i reprezentacji interesów politycznych mające statut dobrowolnych stowarzyszeń (organizacji), w więc takich, których przetrwanie oparte jest na tzw. dobrowolnej partycypacji. Oznacza to, iż oferują one w sposób mniej lub bardziej widoczny określone zachęty czy korzyści dla swych członków, a niekiedy i sympatyków[10].

Oczywiście wcale nie musi chodzić o „realne" korzyści i niekiedy wystarczy deklaracja czy też przyrzeczenie ich osiągnięcia w przyszłości. Te zachęty czy korzyści można określić mianem zasobów politycznych, których dystrybucja albo tylko przyrzeczenie dystrybucji wywołują efekt w postaci

[8] J. Morphet, *Modern Local Government*, California 2008, s. 5.

[9] R. Herbut, *Interes polityczny – proces instytucjonalizacji grup interesu oraz jej modele*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2007, s. 380.

[10] Tamże, s. 385.

dobrowolnej partycypacji. Mamy więc w tym momencie do czynienia z próbą wskazania na motywy działania jednostkowego, uzasadniające chęć przynależności do organizacji. Jakie korzyści są możliwe do osiągnięcia przez przynależność jednostek samorządu terytorialnego w ogólnopolskich organizacjach samorządowych? Po pierwsze, jest to możliwość dostępu do wiedzy na temat sposobów zarządzania usługami publicznymi przez pozostałych członków organizacji, bądź poprzez zamawiane ekspertyzy i opinie. Po drugie, jest to możliwość współuczestniczenia w rządowym procesie legislacyjnym, bądź procesie stanowienia prawa przez parlament w związku z aktywnym opiniowaniem projektów aktów prawnych. Po trzecie wreszcie, jest to możliwość rozwinięcia współpracy międzynarodowej z jednostkami samorządu terytorialnego z innych krajów, z którymi współpracuje dana organizacja samorządowa. Analiza potencjału wybranych ogólnopolskich organizacji samorządowych zostanie dokonana na podstawie klasyfikacji grup interesów zaproponowanej przez R. Herbuta, który wyróżnił w ramach swojej klasyfikacji takie zagadnienia jak: (1) poziom rozwoju struktur wewnętrznych; (2) metody działania; (3) zakres promowanych kwestii problemowych; (4) trwałość oraz (5) sposób powiązania z polityką publiczną państwa. Wskazane kryteria uwzględniają zarówno elementy wewnętrzne funkcjonowania organizacji, jak i realną możliwość oddziaływania na agendę polityczną państwa. W związku z powyższym dają możliwość wszechstronnej oceny działania organizacji samorządowych. W ramach badania zasobów organizacji, tj. ich siły przetargowej, a więc zdolność do efektywnego promowania i reprezentowania określonych interesów politycznych, można wskazać na takie elementy jak: (1) dojście do strategicznych ośrodków władzy, odpowiedzialnych za przebieg procesu legislacyjnego – układ osobistych i instytucjonalnych powiązań z partami politycznymi oraz instytucjami państwa; (2) zasoby finansowe i organizacyjne – które pozwalają wprost oddziaływać na ośrodki decyzyjne; (3) zasoby fachowego i profesjonalnego przygotowania – możliwość przygotowywania fachowych opracowań i ekspertyz, które służą następnie jako element debaty publicznej i na końcu (4) poparcie opinii publicznej dla grup interesu i promowanych przez nią celów – jako element legitymizacji podejmowanych działań, mobilizacji społecznej. To one w dużym stopniu determinują charakter podejmowanych działań taktycznych oraz wyznaczają możliwości budowania i stosowania strategii politycznych. To one także określają możliwości wpływania na podmioty administracji rządowej i rządowy proces legislacyjny. Do odpowiedzi na pytania

badawcze wykorzystałem regulaminy organizacyjne ogólnopolskich organizacji samorządowych[11], roczne sprawozdania z ich funkcjonowania, a także informacje zawarte na stronie internetowej organizacji[12]. Wskazane źródła były analizowane pod kątem metod działania organizacji, poziomu rozwoju struktur wewnętrznych, zakresu działania, sposobu powiązania z politykami publicznymi, a także trwałości organizacji. Uzyskane informacje przedstawione są w poniższej tabeli.

Tabela 1. Zestawienie zasobów ogólnopolskich organizacji samorządowych.

	Związek Miast Polskich	**Unia Metropolii Polskich**	**Unia Miasteczek Polskich**	**Związek Województw RP**	**Związek Powiatów Polskich**	**Związek Gmin Wiejskich RP**
Poziom rozwoju struktur wewnętrznych (poza ciałami statutowymi)	Dyrekcja (4 os.); Informacja i PR(4 os.); Samodzielne stanowisko (2 os.); Analityczno-badawczy (5 os.); Administracyjne (7 os.); Zagraniczne (6 os.) – 294 miast na kwiecień 2016 – 72% ludności miejskiej Polski; 16 komisji problemowych.	12 komisji problemowych; 5 zespołów doraźnych; 9 os.	Brak danych na temat liczby zatrudnionych osób; 17 miasteczek.	8 Komisji, 7 Zespołów, 10 os.	Brak danych na temat liczby zatrudnionych osób; 16 konwentów powiatowych (działania doradcze); 315 powiatów, komisje problemowe.	9 os./ na 29.05.2016 – 591 gmin wiejskich.

[11] Statut Unii Metropolii Polskich przyjęty na podstawie uchwały Rady Fundacji UMP z dnia 8 grudnia 2005 r.; Statut Związku Miast Polskich przyjęty 19 stycznia 1991 r. przez Kongres Restytucyjny w Poznaniu, Statut Unii Miasteczek Polskich przyjęty w dniu 2 kwietnia 2012 r.; Statut Związku Gmin Wiejskich RP uchwalony jako tekst jednolity podczas XXVI Zgromadzenia Ogólnego ZGW RP 10 maja 2012 r. w Poznaniu; Statut Związku Powiatów Polskich z dnia 27 lutego 1999 r.; Statut Związku Województw RP z dnia 13 lutego 2002 r.

[12] Strona internetowa Unii Metropolii Polskich www.metropolie.pl; strona internetowa Związku Miast Polskich www.zmp.poznan.pl; strona internetowa Unii Miasteczek Polskich www.ump.home.pl; strona internetowa Związku Gmin Wiejskich RP www.zgwrp.pl; strona internetowa Związku Powiatów Polskich www.zpp.pl; strona internetowa Związku Województw RP www.zwrp.pl.

Metody działania	System Analiz Samorządowych; Projekty Norweskie; Samorząd Miejski; lobbing legislacyjny; Stawka większa niż 8 mld.; wymiana doświadczeń w zarządzaniu miastami; współpraca międzynarodowa (polsko-norweska i polsko-francuska); MSZ pomoc Ukrainie; Ukraina, Mołdawia, Gruzja.	Stanowiska, wymiana praktyk zarządzania; sponsorowanie: banku informacji; badań, analiz, ekspertyz i consultingu dla swoich członków i ich regionów; wszelkich projektów ustawodawczych, uwzględniających szczególną rolę i skalę problemów metropolii w państwie; ogólnopolskich programów restrukturyzacyjnych przeznaczonych dla członków Fundacji i ich regionów, szkoleń i działalności wydawniczej, związanej z rolą miasta w kulturze i cywilizacji europejskiej. Organizowanie: konferencji prezydentów metropolii polskich i zagranicznych; spotkań członków władz miejskich; seminariów, konwersatoriów i paneli z udziałem polityków i ekspertów, poświęconych problematyce miejskiej i metropolitalnej; innych działań na rzecz metropolii polskich.	Unia realizuje swoje cele przede wszystkim poprzez: promocję i wdrażanie lokalnych inicjatyw kulturowych, gospodarczych i ekologicznych; prowadzenie działalności informacyjnej i wydawniczej; organizowanie działalności badawczej i szkoleniowej o tematyce związanej z realizacją celów Unii; współpraca z pokrewnymi organizacjami krajowymi i zagranicznymi.	Reprezentowanie interesów województw na forum krajowym i międzynarodo-wym; podejmowanie inicjatyw w celu decentralizacji uprawnień, w tym finansów na rzecz samorządów i ich efektywnego wykorzystania dla rozwoju regionów; inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących samorządu terytorialnego; wymiana doświadczeń w zakresie zadań własnych województw i zadań z zakresu administracji rządowej, inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw; nawiązywanie kontaktów zagranicznych; prowadzenie pracy informacyjnej, konsultacyjnej i programowej.	Reprezentowanie powiatów na forum międzynarodowym; inicjowanie i opiniowanie aktów prawnych, propagowanie wymiany doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań; inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw, praca informacyjna, konsultacyjna i programowa, działalność wydawnicza, współdziałania z organami administracji publicznej, delegowanie do instytucji, organizowanie imprez kulturalnych.	Realizacja projektów szkoleniowych, badania wewnątrz związku dotyczące działań inwestycyjnych, szkolenia dla urzędników gminnych, stanowiska wobec projektów ustaw.

Zakres promowanie kwestii problemowych	Reprezentowanie miast we wszystkich wspólnych sprawach na forum krajowym i międzynarodowym; inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących samorządów terytorialnych; propagowanie wymiany doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań własnych miast i zadań im zleconych przez administrację rządową; inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw gospodarczych, mających wpływ na rozwój i bogacenie się miast polskich; prowadzenie pracy informacyjnej, konsultacyjnej i programowej, mającej na celu wspólne rozwiązywanie problemów w zakresie poszczególnych dziedzin działalności samorządu miejskiego, prowadzenie działalności wydawniczej, szkoleniowej i promocyjnej, dotyczącej problematyki Związku i jego członków.	Wspieranie rozwoju samorządności terytorialnej i gospodarczej; tworzenie podstaw kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego; promocja inicjatyw i działań związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur regionalnych i lokalnych; wspólne rozwiązywanie specyficznych problemów wielkich miast; współpraca z organami państwa oraz organizacjami ogólnopolskimi, zagranicznymi i międzynarodowymi dla zwiększenia roli metropolii w państwie i integracji europejskiej.	Obrona wspólnych interesów jej członków; wspieranie idei samorządności lokalnej; współdziałanie gmin zmierzających do rewitalizacji historycznych miasteczek polskich i kreowania nowych; podejmowanie działań przyczyniających się do gospodarczego i kulturowego rozwoju gmin – miasteczek.	Problematyka decentralizacji władzy, efektywne wykorzystanie zasobów na rzecz rozwoju, prace legislacyjne, tworzenie tożsamości regionalnej, działalność naukowa i analityczna.	Celem związku jest wspieranie idei samorządu, integrowanie i obrona interesów powiatów, kształtowanie wspólnej polityki, wspieranie inicjatyw na rzecz rozwoju i promocji powiatów, wymiana doświadczeń oraz upowszechnienia modelowych rozwiązań w zakresie rozwoju i zarządzania w powiatach; prowadzenie działań naukowych.	Wspieranie idei samorządności terytorialnej, obrona interesów gmin wiejskich, dążenie do rozwoju i wspieranie działalności naukowej, sportowej, oświatowej, kulturalnej.
Trwałość (rok powstania)	1991	1990	1990	2002	1999	1993

Sposób powiązania z politykami publicznymi (czynny udział w pracach instytucji publicznych)	Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komitet Regionów, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, Projekty ministerialne, Współpraca zagraniczna	Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych CLRAE, Komitet Regionów, Komisja Trójstronna; Komisja Heraldyczna	Komisje Sejmowe i Senackie, Komisja Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Narodowa Rada Zatrudnienia, Rada Działalności Pożytku Publicznego Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) Komitet Regionów UE	Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego; Komitet Regionów; Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych; współpraca z biurami regionalnym samorządów polskich	Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego	Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komitet Regionów, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych RE, doraźnie Parlament
Składka	0,25 zł od mieszkańca (system ulg); 8 mln składek,	127 tys. od miasta członkowskiego	2 tys. złotych od członka	0,035 zł od mieszkańca regionu	Składka 0,14 zł od mieszkańca/ 4,7 mln na 2015 rok. 80% to składki	Składka 0,3101 zł od mieszkańca

Źródło: opracowanie własne.

3. Zasoby ogólnopolskich organizacji samorządowych

Przedstawione powyżej zestawienie dokumentów statutowych ogólnopolskich organizacji samorządowych ukazuje duże zróżnicowanie posiadanych zasobów oraz zakresu działach tychże organizacji. Najbardziej rozbudowaną organizacyjnie korporacją jest Związek Miast Polskich, w którym pracuje blisko 30 pracowników administracyjnych obsługujących członków organizacji pod kątem badań i analiz, dostępu do wiedzy na temat bieżących prac legislacyjnych, czy też możliwości udziału w projektach międzynarodowych finansowanych ze środków zewnętrznych. Kolejnymi organizacjami są Unia Metropolii Polskich, Związek Województw RP i Związek Powiatów Polskich. Z kolei organizacją, która ma najmniejsze zasoby jest Unia Miasteczek Polskich.

Najczęściej poruszanymi zagadnieniami, na których koncentrują się w swoich pracach ogólnopolskiej organizacje samorządowe są sprawy związane

z promowanie idei samorządu terytorialnego. Z praktyki ich funkcjonowania widać, że jest to kwestia towarzysząca w zasadzie wszystkim podejmowanym inicjatywom, w związku z tym należy je rozumieć jako wspólny mianownik wskazanych organizacji. Kolejnymi zagadnieniami jest z kolei wymiana dobrych praktyk oraz wspólne występowanie w obronie interesów samorządów zrzeszonych w określonych organizacjach. Można zatem stwierdzić, że wskazane zagadnienia stanowią w zasadzie sedno ich funkcjonowania i z pewnością najważniejszą zachętę dla samorządów przystępujących do organizacji samorządowych.

Tabela 2. Zakres promowanych kwestii przez ogólnopolskie organizacje samorządowe.

Zakres tematyczny	**Liczba korporacji samorządowych**
Promowanie idei samorządu terytorialnego	6
Propagowanie wymiany doświadczeń	4
Obrona wspólnych interesów	3
Współpraca z organami państwa i innymi organizacjami międzynarodowymi	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy dokumentów statutowych.

Analizując sposoby działania ogólnopolskich organizacji samorządowych można zauważyć wiele podobieństw w tej kwestii, co wynika z pewnością z bardzo zbliżonego obszaru aktywności tychże organizacji. Co istotne, we wszystkich organizacjach samorządowych powszechnym sposobem działania jest przygotowywanie stanowisk wobec projektów aktów prawnych, a także przeprowadzanie badań, analiz i ekspertyz związanych z problematyką funkcjonowania jednostek samorządowych. Oznacza to, że organizacje samorządowe główny nacisk w swojej działalności kładą na sprawy legislacyjne i przenoszenie stanowisk i opinii członków swoich organizacji na forum krajowym. Są one zatem pośrednikiem pomiędzy interesami jednostek samorządu terytorialnego, a podmiotami administracji rządowej.

Tabela 3. Sposoby działania ogólnopolskich organizacji samorządowych.

Zakres tematyczny	**Liczba korporacji samorządowych**
Stanowiska wobec projektów aktów prawnych	6
Badania, analizy, ekspertyzy	6
Szkolenia, działalność doradcza	4
Lobbing legislacyjny	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy dokumentów statutowych.

Analiza funkcjonowania ogólnopolskich organizacji samorządowych wskazuje również, że reprezentujące w relacjach rządowo-samorządowych ogólnopolskie organizacje samorządowe mają utrwaloną pozycję. W przypadku reprezentacji jednostek samorządu gminnego funkcjonują one bowiem nieprzerwalnie od początku lat 90., często odwołując się do dorobku organizacji z okresu międzywojennego, co można zauważyć w szczególności w przypadku Związku Miast Polskich oraz Związku Gmin Wiejskich RP. Jak zauważa J. Piasecki: „Tworzenie samorządowych reprezentacji było wynikiem dążeń lokalnych elit do wzmocnienia swej pozycji w polskich życiu publicznym. Rola tych struktur polegała nie tylko na reprezentacji i lobbingu na rzecz samorządu. Dzięki nim wielu działaczy lokalny mogło zaistnieć na krajowej scenie polityczne, natomiast we własnych środowiskach stowarzyszenia te stały się ważnym przewodnikiem na drodze do demokracji, samokształcenia i samorządności”[13].

Jednostki samorządowe stopnia powiatowego i wojewódzkiego posiadają z kolei swoją reprezentację od czasu utworzenia tegoż stopnia w strukturze samorządu terytorialnego w Polsce, tj. od czasu reformy z 1999 roku. Wskazany czynnik z pewnością sprzyja systematyczne instytucjonalizacji reprezentacji samorządowej w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także wypracowaniu zasad współpracy nieformalnej, która jest trudna do uchwycenia i zbadania w ramach badań dokumentów i regulacji prawnych, a z pewnością stanowi istotny element negocjacji obu stron i prowadzenia systematycznego dialogu.

Z całą pewnością zagadnieniem problematycznym w relacjach rządowo-samorządowych jest kwestia niewielkiej reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego przez ogólnopolskie organizacje samorządowe. Jedynie 50% jednostek samorządu terytorialnego nie jest członkami żadnej z ogólnokrajowych korporacji samorządowych. Należy zatem stwierdzić, że organizacje te nie stanowią ogólnopolskiej reprezentacji krajowej jednostek samorządu terytorialnego, a jedynie jest znaczącej części. Trudno jednoznacznie stwierdzić jakie są powody nie przystępowania do wskazanych zrzeszeń pozostałych samorządów. Czy przyczyną są bariery natury finansowej (składka członkowska), czy może niedostrzeganie potencjalnych korzyści z takiego członkostwa? Faktem jednak jest to, że blisko połowa jednostek samorządowych nie należy do żadnej organizacji tego typu, tym samym pozbawiona jest dostępu do wiedzy na temat

[13] A.J. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 221.

dobrych praktyk w realizacji zadań publicznych, bądź bieżącej informacji na temat planowanych zmian prawnych i wypowiadania się na ten temat. Problem stworzenia odpowiedniej reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu ogólnokrajowym znany jest niemalże od początku funkcjonowania odrodzonego samorządu. Pierwotny senacki projekt ustawy o samorządzie terytorialnym przewidywał bowiem utworzenie obligatoryjnej reprezentacji gmin w skali kraju. Jak zauważył J. Regulski potrzeba utworzenia ogólnopolskiego stowarzyszenia gmin jako podmiotu w relacjach rządowo-samorządowych zgłaszana była już w czasie prac studialnych w latach 80., kiedy opowiadano się za zestytucją Związku Miast Polskich. Propozycja ta została odrzucona w czasie prac sejmowych przez posłów z klubu PZPR, którzy przekonali część parlamentarzystów, że byłaby to „czapa" nad samorządami gminnymi. Kolejną taką próbę legislacyjną miał podjąć poseł W. Pańko w końcu lat 1990. Jego propozycje nie znalazły jednak wystarczającego poparcia w Sejmie[14]. Z perspektywy obecnie obowiązującej Konstytucji RP i przysługującego na jej mocy konstytucyjnego prawa swobody zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszeń ogólnopolskich oraz międzynarodowych, utworzenie obligatoryjnej reprezentacji samorządowej jest niemożliwe. Jak zauważa B. Dolnicki współdziałanie podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego ma charakter dobrowolny. Oznacza to swobodę w wyborze formy współdziałania, swobodę tworzenia i likwidacji form współdziałania[15]. Tym nie mniej cały czas trzeba jednak pamiętać o istotnym deficycie współpracy samorządowej, z którym mamy do czynienia na poziomie zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego w relacje rządowo-samorządowe.

Analizując potencjał organizacji samorządowych warto zwrócić uwagę na fakt, że zasoby organizacyjne oraz kadrowe do prowadzenie systematycznych działań posiada jedynie Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz częściowo w zakresie miast Unia Metropolii Polskich i Związek Województw RP. Wynika to z dwóch powodów. W przypadku pierwszej grupy organizacji (ZMP i ZPP) potencjał organizacji jest wynikiem sporej bazy członkowskiej, która w połączeniu z systematycznym wsparciem finansowym (składki członkowskie samorządów) umożliwia zbudowanie zaplecza organizacyjnego oraz kadrowego. Inaczej z kolei wygląda to w przypadku drugiej grupy organizacji (UMP i ZWRP). W tym przypadku liczba samorządów – członków

[14] Zob. szerzej: J. Regulski, *Samorząd III Rzeczpospolitej. Koncepcja i realizacja*, Warszawa 2000 r., s. 6.

[15] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 258.

organizacji samorządowych jest niewielka, jednak dzięki reprezentacji dużych i przez to zasobnych jednostek samorządu terytorialnego są duże składki członkowskie (szczegóły patrz w Tab. 1.). Dzięki temu organizacje te są w stanie powołać samodzielne zaplecze organizacyjne. W związku z brakiem obu ww. czynników w przypadku Unii Miasteczek Polskich oraz Związku Gmin Wiejskiej RP – organizacje te poza przenoszeniem stanowisk swoich członków na poziom krajowy i systematycznym uczestnictwie w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, nie gwarantują żadnej wartości dodanej.

4. Uwagi końcowe

Ogólnopolskie organizacje samorządowe stanowią reprezentację 50% jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w Polsce. Największą reprezentację mają samorządy stopnia wojewódzkiego (wszystkie regiony należą do Związku Województw RP), a następnie samorządy powiatowe. Jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego mają najmniejszą reprezentację, przy czym największy deficyt występuje w przypadku gmin wiejsko-miejskich, które zrzesza Unia Miasteczek Polskich. Tak zróżnicowana struktura reprezentacji wpływa na możliwości finansowe i kadrowe, które posiadają ww. organizacje. Na podstawie analizy ich działalności można stwierdzić, że są to organizacje, które w głównej mierze działają „do środka", tzn. na rzecz swoich członków. Trudno im bowiem znaleźć wspólne interesy i wprowadzić na agendę polityczną wspólny projekt zmian. Wyjątkiem jest obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który przedstawiony został jako „Stawka większa niż 8 mld"[16]. Jest to zapewne

[16] Projekt *Stawka większa niż 8 mld* to akcja korporacji samorządowych, które zmierzała do zebrania podpisów pod obywatelskim projektem ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który zakładał zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni w podatkach dochodowych PIT i CIT przekazywanych do budżetów lokalnych i regionalnych. Projekt ustawy jest obecnie po pierwszych czytaniu w Sejmie. Warto jednak zwrócić uwagę, że istnieją także inne poza finansowymi, motywy wspólnego działania ogólnopolskich organizacji samorządowych. Przykładem jest tutaj wspólny apel pięciu korporacji samorządowych przeciwko centralizacji państwa (Porozumienie Związku Województw RP, Związku Miast Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Powiatów Polskich przyjęte w trakcie Konwentu Marszałków RP w dniu 3 sierpnia 2016 r. w Szczecinie). Jak zauważają w nim samorządowcy budowana od 27 lat samorządność jest uznawana za jedno z największych osiągnięć polskiej transformacji. Ich zdaniem ostatnio obserwowane są tendencje

wynikiem dużego zróżnicowania demograficznego, gospodarczego, a przez to finansowego jednostek samorządu terytorialnego, które ma swoje konsekwencje w sposobie działania ogólnopolskich organizacji samorządowych. W konsekwencji organizacje samorządowe występują głównie w formie pośredników interesów politycznych swoich członków, którzy to za pomocą organizacji samorządowych próbują znaleźć dojście do procesu decyzyjnego i wywrzeć wpływ na treść decyzji politycznych podejmowanych zazwyczaj w formie procesu legislacyjnego. Korporacje samorządowe pełnią zatem ważną rolę integrującą, są swoistym zwornikiem interesów określonych grup jednostek samorządowych. Najważniejszym dojściem do strategicznych ośrodków władzy stanowi Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Literatura

1. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
2. Gawłowski R., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współudziału w rządowym procesie legislacyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 12, s. 5–15.
3. Herbut R., *Interes polityczny – proces instytucjonalizacji grup polityki grup interesu oraz jej modele*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
4. Mette Kjær A., *Governance*, Polity Press, Cambridge 2004.
5. Morphet J., *Modern Local Government*, Sage Publication, California 2008.
6. Piasecki A.J., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
7. Rajca L., *Reformy inspirowane koncepcją współrządzenia (governance) w Anglii*, [w:] D. Plecka (red.), *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
8. Regulski J., *Samorząd III Rzeczpospolitej. Koncepcja i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.
9. Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

Robert Gawłowski
Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy

do centralizacji państwa. Deklaracja ma na celu wzmocnienie głosu samorządów różnych szczebli w rozmowach z rządem, gdyż to właśnie samorząd powinien być najważniejszym ogniwem w procesie dialogu.

Fabian Nalikowski

ZWIĄZKI METROPOLITALNE. SZANSA NA ROZWÓJ CZY NEGACJA ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU?

METROPOLITAN ASSOCIATIONS. OPPORTUNITY FOR DEVELOPMENT OR NEGATION OF THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT?

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie zasad tworzenia, zakresu działania, zadań i reguł finansowania związków metropolitalnych, zawartych w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych oraz krytyczna ocena tych regulacji z punktu widzenia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Związki metropolitalne są bowiem zinstytucjonalizowanymi formami współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, powołanymi w celu wspólnego realizowania zadań publicznych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, publicznego transportu zbiorowego i infrastruktury drogowej, posiadają własne organy, dysponują odrębnym majątkiem i mają zapewnione stabilne źródła finansowania. Konsolidacja zarządzania na poziomie metropolitalnym ma przyczynić się do szybszego rozwoju obszarów metropolitalnych i zwiększyć efektywność wykonywania zadań publicznych.

Autor krytycznie, z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju, ocenia rozwiązania zawarte w niniejszej ustawie, wskazując na niedostateczny udział społeczeństwa w procesie tworzenia związków metropolitalnych, nierówność szans rozwojowych obszarów miejskich, zmniejszenie dochodów budżetu państwa czy nadmiernie rozbudowany aparat administracyjny związków metropolitalnych, które skutkują tym, iż rozwój obszarów metropolitalnych będzie odbywał się kosztem mniejszych

ośrodków miejskich o znaczeniu subregionalnym. Stanowi to zaprzeczenie zasady zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: związek metropolitalny; obszar metropolitalny; zrównoważony rozwój.

Abstract

The article presents the principles of establishment, scope of activities, tasks and rules of financing metropolitan associations, contained in the Act of 9 October 2015 on the metropolitan associations and critical evaluation of these regulations from the perspective of implementation of the principles of sustainable development. The metropolitan associations are institutionalized forms of cooperation between local governments, appointed to jointly carry out public tasks in the field of spatial planning and development, public transport and road infrastructure, which have their own bodies, have separate assets and are provided with a stable source of funding. Consolidation of management at the metropolitan level will contribute to faster development of metropolitan areas and increase the efficiency of public tasks.

The author critically, from the perspective of sustainable development, assess the solutions contained in this Act, pointing to insufficient public participation in the process of creating metropolitan associations, inequality of opportunities for development of urban areas, reducing the state budget revenues or excessively expanded administrative structure of metropolitan associations, which results in the that the development of metropolitan areas will be at the expense of smaller urban centers of sub-regional importance. This is a negation of the principles of sustainable development.

Keywords: metropolitan association; metropolitan area; sustainable development.

1. Uwagi wprowadzające

Prace ustawodawcze nad stworzeniem, w ramach obowiązującego trójszczeblowego modelu samorządu terytorialnego, rozwiązań prawnych, uwzględniających potrzeby rozwojowe i specyficzny charakter wielkich miast i terenów wokółmiejskich rozpoczęły się w 2001 r. Od tego czasu powstało co najmniej kilka projektów ustaw metropolitalnych o różnym zakresie regulacji, które charakteryzowały metropolie jako obligatoryjne związki komunalne, instytucje świadczące usługi publiczne na rzecz mieszkańców obszaru metropolitalnego (zakłady publiczne) albo też odrębną kategorię jednostek samorządu

terytorialnego (powiaty metropolitalne)[1]. Przy tym ostatecznie żaden z tych projektów nie wszedł w życie.

Zwieńczeniem prac nad wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego regulacji poświęconych metropoliom jest dopiero ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych[2]. Zwieńczeniem, niestety pozornym, gdyż Rada Ministrów nie wydała dotychczas rozporządzeń wykonawczych, ustalających granice obszarów metropolitalnych i tworzących związki metropolitalne na tych obszarach. Ustawa określa zasady tworzenia, zakres działania, zadania i reguły finansowania związków metropolitalnych. W świetle tych postanowień, związki metropolitalne są zrzeszeniami jednostek samorządu terytorialnego, położonych w danym obszarze metropolitalnym (art. 1 u.z.m.). Przy tym za obszar metropolitalny na gruncie ww. ustawy uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, która jest zamieszkiwana przez co najmniej 500 tys. mieszkańców (art. 5 u.z.m.)[3]. Powyższe rozumienie pojęcia obszaru metropolitalnego zasadniczo jest zgodne z innymi definicjami, wypracowanymi w doktrynie prawa administracyjnego[4] i zapisami zawartymi

---

1 Zob. E. Knosala, *Metropolie w świetle projektów ustaw*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej,* Toruń 2010, s. 28–44.

2 Dz.U. z 2015 r., poz. 1890. Ustawa weszła w życie dnia 1 stycznia 2016 r. Za pierwowzór ustawy o związkach metropolitalnych można uznać projekt ustawy o powiecie metropolitalnym, przygotowany przez Zarząd Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego. Zgodnie z tym projektem, obszarem metropolitalnym o stopniu integracji wymagającym zmiany ustroju administracyjnego i utworzenia powiatu metropolitalnego jest tylko Aglomeracja Śląska, składająca się z 14 miast na prawach powiatu, bez dominującego ośrodka centralnego. Ustawa o związkach metropolitalnych została uchylona ustawą z dnia 7 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730).

3 Należy w tym miejscu odnotować, że obecnie w Ministerstwie Rozwoju prowadzone są prace nad podwyższeniem kryterium dotyczącego liczby osób zamieszkujących obszar metropolitalny do 1 miliona mieszkańców. Wskazuje się bowiem na niespójność dotychczasowych przepisów z regulacjami unijnymi. Oznacza to, że w istocie będą mogły powstać tylko dwie metropolie: śląska i warszawska. Zgodnie z założeniami takie rozwiązanie ma w większym stopniu realizować zasadę zrównoważonego rozwoju. Zob. J. Zielazna, *Metropolia bydgoska odpływa w siną dal. PiS zmienia ustawę*, „Gazeta Pomorska" z dnia 22 kwietnia 2016 r., s. 5.

4 Zob. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 15. Wskazani autorzy definiują obszar metropolitalny jako wielkomiejski układ osadniczy, obejmujący strefę o znacznym bezpośrednim zasięgu codziennego oddziaływania oraz tereny potencjalnych możliwości

w dokumentach strategicznych, określających cele i priorytety polityki rozwoju kraju[5].

W literaturze przedmiotu, w ramach klasyfikacji publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, wyróżnia się porozumienia komunalne i związki komunalne[6]. Związki metropolitalne są związkami komunalnymi, które w odróżnieniu od porozumień komunalnych posiadają osobowość prawną, co oznacza, że wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej (art. 2 u.z.m.). Pod tym względem status prawny związków metropolitalnych jest zatem zbliżony do statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego. Związki metropolitalne nie stanowią jednak odrębnej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, gdyż te formy współpracy mają charakter wtórny.

W skład związku metropolitalnego wchodzą bowiem gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego i powiaty, w których skład wchodzi co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego (art. 1 ust. 2 u.z.m.). Przez gminę rozumie się także miasto na prawach powiatu.

Celem związków metropolitalnych jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju całego obszaru metropolitalnego, poprzez wspólne wykonywanie zadań publicznych należących do właściwości gmin i powiatów wchodzących w skład związku, związanych przede wszystkim z planowaniem przestrzennym i transportem publicznym, które ma przyczynić się do szybszego rozwoju obszarów metropolitalnych i podniesienia poziomu świadczonych usług

---

rozwojowych, gdzie zachodzą procesy metropolizacji i występuje wystarczające nagromadzenie działalności uzupełniających (substytucyjnych) metropolitalne funkcje ośrodka centralnego, o dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej i z dobrze rozwiniętą siecią transportową. Zob. także N.J. Nowak, *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 3, s. 18–28; J. Lewicki, *Obszary metropolitalne w obecnym stanie prawnym i projekcie ustawy o polityce miejskiej. Przykład Krakowa*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010, s. 188–193; R. Szmytkie, *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej" 2013, nr 2, s. 35–45.

[5] Zob. Strategia Rozwoju Kraju 2020 przyjęta przez Radę Ministrów dnia 25 września 2012 r., s. 157 https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf (dostęp: 28 maja 2016 r.) i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z 2012 r., s. 188-189.

[6] Zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 156 i 164; M. Grążawski, *Przedmiot porozumienia administracyjnego*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 224; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa 2006, s. 158 i n.

publicznych. Wskazuje się także, że konsolidacja zarządzania usługami publicznymi pozwoli na zmniejszenie kosztów wykonywania zadań publicznych przekazanych związkowi metropolitalnemu[7].

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zatem udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie: Czy związki metropolitalne pozwolą na unowocześnienie struktur i zasad zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym, czy też utrwalą i pogłębią istniejące różnice w poziomie życia w różnych regionach kraju? Innymi słowy, czy związki metropolitalne są szansą na rozwój obszarów miejskich, czy też stanowią normatywną negację zasady zrównoważonego rozwoju? W tym celu konieczne jest przedstawienie poszczególnych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o związkach metropolitalnych.

2. Zasady i tryb tworzenia związków metropolitalnych

Związki metropolitalne tworzone są przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń. Rada Ministrów, na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych, określa granice obszarów metropolitalnych, przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych, uwzględniając przy tym koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa, powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych, a także jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (art. 4 u.z.m.). Oznacza to, że decyzja w przedmiocie utworzenia związku metropolitalnego winna być poprzedzona szczegółową analizą uwarunkowań przestrzennych, gospodarczych, społecznych i kulturowych, występujących na danym obszarze metropolitalnym. Należy jednak zauważyć, że utworzenie przez Radę Ministrów związku metropolitalnego w tym trybie ma charakter arbitralny i może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą autonomii samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., która przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego pewną samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych[8].

---

[7] Zob. Uwagi do ustawy metropolitalnej zgłoszone przez Zarząd Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, http://www.gzm.org.pl/aktualnosci,688,uwagi-do-ustawy-metropolitalnej.htm (dostęp: 26 kwietnia 2016 r.).

[8] Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 28–30.

Rozporządzenie w sprawie utworzenia związku metropolitalnego może być wydane przez Radę Ministrów także na wniosek rady gminy wchodzącej w skład obszaru metropolitalnego. Wówczas zainteresowana gmina musi jednak przedstawić uzasadnienie i udokumentować spełnienie ustawowych przesłanek, pozwalających na utworzenie związku metropolitalnego. Ponadto wydanie rozporządzenia o utworzeniu związku metropolitalnego musi zostać poprzedzone zasięgnięciem opinii rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego, rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina wchodząca w skład związku, sejmiku województwa i wojewody. Wyrażenie opinii przez radę gminy winno być z kolei poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami. Przy tym znamienne jest to, że nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wezwania do przeprowadzenia takich konsultacji, oznacza, że obowiązek uznaje się za spełniony (art. 7 ust. 2 u.z.m.). Stanowi to istotne ograniczenie udziału społeczeństwa w procedurze tworzenia związków metropolitalnych. Wydanie rozporządzenie w sprawie utworzenia związku metropolitalnego jest możliwe w przypadku, gdy wymagana większość organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład obszaru metropolitalnego pozytywnie zaopiniuje wniosek o utworzenie związku metropolitalnego (zob. art. 7 ust. 4 u.z.m.).

Związki metropolitalne mogą zostać utworzone z dniem 1 lipca danego roku kalendarzowego, z tym zastrzeżeniem, że uzyskiwanie dochodów i realizację zadań związek rozpoczyna z dniem 1 stycznia roku następnego (art. 8 u.z.m.). W tym celu Rada Ministrów do dnia 30 kwietnia winna wydać rozporządzenia tworzące związki metropolitalne na obszarach metropolitalnych i ustalające ich nazwy. Dotychczas stosowne rozporządzenia nie zostały jednak wydane.

Ustawa zawiera także rozwiązania przejściowe. Przewiduje się bowiem, że do czasu wyborów organów związku ich funkcję pełni bowiem pełnomocnik powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej spośród pracowników podlegających wojewodzie. Obsługę pełnomocnika zapewnia właściwy urząd wojewódzki (art. 9 u.z.m.). Pełnomocnik przygotowuje projekt statutu związku i projekt budżetu. Może także zawierać porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej.

Organizację wewnętrzną związku metropolitalnego określa statut. Projekt statutu związku metropolitalnego podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, a uchwalony statut podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nadzór nad działalnością związku metropolitalnego, z wyjątkiem spraw finansowych, sprawuje Prezes Rady Ministrów.

3. Zadania związków metropolitalnych

Związki metropolitalne, w ramach przyznanych im kompetencji, realizują zadania publiczne z zakresu kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, promocji związku metropolitalnego (art. 12 ust. 1 u.z.m.). W celu realizacji tych zadań związki mogą tworzyć metropolitalne jednostki organizacyjne (art. 13 u.z.m.). Zadania związków koncentrują się zatem na zagadnieniach związanych z planowaniem przestrzennym i transportem publicznym, które są szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju obszarów metropolitalnych. Wskazane kategorie zadań publicznych odpowiadają bowiem aktualnym potrzebom zarządzania metropolitalnego[9].

W ramach realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego związek metropolitalny opracowuje plan transportu publicznego (plan transportowy), który ustala kształt sieci transportu publicznego na obszarze związku, wprowadza zintegrowany system taryfowo-biletowy, a także metropolitalne przewozy pasażerskie[10]. Plan transportowy jest uchwalany przez zgromadzenie związku metropolitalnego, a udział poszczególnych gmin i powiatów wchodzących w skład związku w tym systemie jest obowiązkowy. Dlatego też gminy i powiaty wchodzące w skład związku nie realizują samodzielnie zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego (zob. art. 50 u.z.m. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g. i art. 61 u.z.m. w zw. z art. 4 ust. pkt 6 u.s.p.). Stanowi to istotne ograniczenie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

---

9 Zob. D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 6, s. 5–14; T. Kaczmarek, *Proces integracji metropolitalnej – „od dołu" i „od góry"*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010, s. 45–46.

10 Zob. art. 13 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.)

W przypadku zadań dotyczących kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, związek metropolitalny będzie zobowiązany sporządzić ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru metropolitalnego, uwzględniające potrzeby i możliwości rozwojowe obszaru metropolitalnego, a także postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 64 pkt 7 u.z.m.). Przy tym postanowienia zawarte w tym studium, dotyczące m.in. lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym, będą musiały być uwzględnione w dokumentach planistycznych gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego. Wskazane rozwiązanie znacznie usprawni proces inwestycyjny.

Zarząd związku metropolitalnego będzie także opiniował ustalenie przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze metropolitalnym. Zarząd będzie mógł również pełnić funkcję zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich, na postawie porozumienia zawartego z zarządem województwa lub prezydentem miasta (art. 48 pkt 2–3 u.z.m.). Porozumienie to winno regulować w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe z tego tytułu[11]. Związek metropolitalny jako zarządca będzie odpowiedzialny za sprawy związane z planowaniem, budową, przebudową, remontami, utrzymaniem i ochroną dróg[12].

Wskazany ustawowy katalog zadań może być rozszerzany, gdyż związki metropolitalne, na podstawie porozumień zawartych z jednostkami samorządy terytorialnego lub też z organami administracji rządowej, mogą także realizować inne zadania publiczne należące do zakresu działania tych jednostek lub organów. Przy tym należy podkreślić, iż jednostki powierzające związkowi metropolitalnemu wykonywanie zadań publicznych mają obowiązek partycypacji w kosztach realizacji powierzonych zadań, określonych w porozumieniu. Wykonując zadania publiczne objęte porozumieniem, związek metropolitalny przejmuje bowiem prawa i obowiązki jednostki samorządu terytorialnego, z którą to porozumienie nawiązał, a dochody i wydatki związane z realizacją tych zadań są częścią budżetu związku metropolitalnego[13]. Spory majątkowe wynikające z tych porozumień rozstrzygają sądy powszechne. Porozumienia w sprawie powierzenia związkowi metropolitalnemu wykonywania zadań publicznych podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

---

[11] Zob. art. 19 ust. 5a i 5b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.), dalej: u.d.p.

[12] Zob. art. 19 ust. 1 u.d.p.

[13] Zob. art. 237 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Związki metropolitalne mogą także tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego i z innymi związkami metropolitalnymi i podejmować współpracę z podmiotami o charakterze metropolitalnym z innych państw (art. 14 u.z.m.). Związki metropolitalne w celu wykonywania zadań publicznych mogą także prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza sferę użyteczności publicznej.

4. Organy związku metropolitalnego

Związki metropolitalne posiadają własną strukturę organizacyjną. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku metropolitalnego, które składa się z delegatów gmin i powiatów wchodzących w skład związku – po dwóch z każdej jednostki. W przypadku gmin delegatami są: wójt, burmistrz lub prezydent miasta i przedstawiciel rady gminy, a w przypadku powiatów – starosta i przedstawiciel rady powiatu, wybrany z grona radnych. Ustawodawca nie przewidział w tym przypadku możliwości zróżnicowania liczby głosów przypadających na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, wchodzące w skład związku metropolitalnego, w zależności od liczby ludności czy potencjału ekonomicznego tych jednostek. Nie jest także wymagane, aby w głosowaniu uczestniczyli obaj delegaci. Warte podkreślenia jest to, że w przypadku, gdy w głosowaniu uczestniczą obaj delegaci danej jednostki i głosują oni odmiennie, to przyjmuje się, że dana jednostka wstrzymała się od głosu. W związku z powyższym jednostki samorządu terytorialnego, w których wójt, burmistrz lub prezydent miasta albo starosta i rada gminy lub rada powiatu nie będą w stanie osiągnąć porozumienia w zakresie spraw należących do kompetencji związku stanowiących przedmiot głosowania, będą w istocie pozbawione prawa głosu. Zgromadzenie związku metropolitalnego posiada wyłączne kompetencje w zakresie uchwalania strategii rozwoju związku, ramowego planu zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, uchwalania budżetu metropolitalnego i udzielania zarządowi absolutorium związku z jego wykonania. Zgromadzenie podejmuje również uchwały w sprawie gospodarowania mieniem związku, w szczególności wyraża zgodę na nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości należących do związku, a także przystępowania do spółek prawa handlowego (art. 21 u.z.m.). Zgromadzenie kontroluje także działalność zarządu i jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek. W tym celu obligatoryjnie powołuje się komisję

rewizyjną, która opiniuje wykonanie budżetu związku i wnioskuje o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi związku z tego tytułu.

Należy zauważyć, że uchwały zgromadzenia, co do zasady podejmowane są kwalifikowaną większością głosów, co oznacza, że za danym rozwiązaniem musi opowiedzieć się większość jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku, a także taka liczba gmin, że ich mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym (mechanizm podwójnej większości – art. 23 ust. 2 u.z.m.). Wskazane rozwiązanie skutecznie zatem zabezpiecza interesy mniejszych gmin, wchodzących w skład związku metropolitalnego, gdyż mogą one skutecznie zablokować niekorzystne dla nich decyzje, forsowane przez większych członków związku, jak również uniemożliwia zaistnienie sytuacji, w której mniejsze gminy mogłyby narzucić określone rozwiązanie miastu na prawach powiatu, zamieszkałemu przez większość mieszkańców związku metropolitalnego. Stanowi zatem mechanizm bezpieczeństwa zapewniający względną równowagę interesów poszczególnych członków związku.

Organem wykonawczym związku metropolitalnego jest trzyosobowy zarząd, powoływany przez zgromadzenie. Ustawa nie określa minimalnych wymogów dotyczących wykształcenia czy doświadczenia zawodowego, które winni spełniać członkowie zarządu. Na czele zarządu stoi przewodniczący, który wybierany jest bezwzględną większością głosów przez zgromadzenie (art. 27 u.z.m.). Przewodniczący zarządu nie posiada własnych kompetencji. Organizuje pracę zarządu i reprezentuje zarząd na zewnątrz. Członek zarządu nie może być radnym, pełnić funkcji burmistrza bądź jego zastępcy, wykonywać funkcji wojewody bądź wicewojewody. Zasada niepołączalności (incompabilitas) ma zapewnić względną formalną niezależność organu wykonawczego związku od administracji samorządowej i rządowej. Zarząd związku jest odwoływany przez zgromadzenie. Odwołanie zarządu może nastąpić na skutek nieudzielenia zarządowi absolutorium lub też z innej ważnej przyczyny, np. odwołania przewodniczącego zarządu, uchwałą podjętą większością 3/5 głosów ustawowego składu zgromadzenia.

Zarząd związku metropolitalnego wykonuje zadania niezastrzeżone dla zgromadzenia (domniemanie kompetencji). Kompetencje zarządu obejmują w szczególności wykonywanie uchwał zgromadzenia, gospodarowanie mieniem związku, wykonywanie budżetu oraz kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku, w tym wykonywanie

czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników związku, będących pracownikami samorządowymi (art. 31 ust. 2 u.z.m.). Obsługę zarządu zapewnia urząd metropolitalny. Zasady i tryb działania zarządu szczegółowo określa statu związku. W pracach zarządu z głosem doradczym mogą uczestniczyć skarbnik i sekretarz związku. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do funkcjonowania i działalności zarządu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządu województwa (art. 36 u.z.m.).

5. Mienie i finanse związku

Związek metropolitalny posiada własne mienie, które może nabyć w drodze porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, w wyniku przejęcia od Skarbu Państwa lub też na skutek innych czynności prawnych (art. 38 u.z.m.). Wojewoda jest zobowiązany przekazać nieodpłatnie związkowi metropolitalnemu mienie nieruchome Skarbu Państwa z przeznaczeniem na siedzibę organów związku metropolitalnego (art. 11 u.z.m.). Może także udzielić dotacji na działania związane z utworzeniem związku metropolitalnego. Przy tym do podejmowania czynności prawnych w imieniu związku uprawnieni są dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (art. 39 ust. 1 u.z.m.). Zarząd może również upoważnić do podejmowania czynności w sprawach związanych z bieżącą działalnością związku pracowników urzędu metropolitalnego lub jednostek organizacyjnych związku, z tym zastrzeżeniem, że dla czynności mogących spowodować powstanie zobowiązania finansowego niezbędna jest również kontrasygnata skarbnika (art. 39 ust. 3 u.z.m.).

Dochodami związku metropolitalnego są dochody z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) zamieszkałych na obszarze związku, składki od gmin wchodzących w skład związku, dochody uzyskiwane przez metropolitalne jednostki budżetowe oraz wpłaty od metropolitalnych zakładów budżetowych, dochody z majątku związku metropolitalnego, spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego oraz odsetki od pożyczek udzielanych przez związek, odsetki od środków posiadanych na rachunkach bankowych czy odsetki od nieterminowych wpłat należności. Związki metropolitalne mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa i budżetów

jednostek samorządu terytorialnego[14]. Wskazane źródła dochodów gwarantują związkom metropolitalnym niezależność finansową i umożliwiają samodzielne realizowanie powierzonych zadań publicznych.

Udział związków metropolitalnych w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 5% wpływów z tego podatku, należnych Skarbowi Państwa od podatników zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego[15]. Gminy wchodzące w skład związku metropolitalnego zobowiązane są także uiszczać na rzecz związku składkę członkowską. Wysokość składki wynosi 4% dochodów gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 51c ust. 2 u.d.j.s.t.). Gmina może także dobrowolnie wnosić wyższe składki. Powyższe rozwiązanie wychodzi naprzeciw postulatom zgłaszanym przez środowiska samorządowe, wskazującym na brak zapewnienia stabilnych źródeł finansowania działalności związków metropolitalnych[16].

Związki metropolitalne mogą także udzielać pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego i innym związkom metropolitalnym. Nadzór nad działalnością związków metropolitalnych w zakresie spraw finansowych sprawuje regionalna izba obrachunkowa.

6. Związki metropolitalne a zasada zrównoważonego rozwoju

Przyjęty w ustawie o związkach metropolitalnych model rozwoju obszarów miejskich zakłada zintensyfikowanie działań na rzecz szybszego rozwoju obszarów metropolitalnych, które mają się stać głównymi ośrodkami stymulującymi rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Związki metropolitalne mają więc być podmiotami, które poprzez skonsolidowaną realizację zadań publicznych z zakresu planowania przestrzennego i transportu publicznego przyczynią się do zwiększenia szans rozwojowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, położonych w granicach obszaru metropolitalnego. Wskazane

---

14 Zob. art. 51a pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.), dalej: u.d.j.s.t.

15 Zob. art. 51b u.d.j.s.t.

16 W pierwotnej wersji projektu ustawy o związkach metropolitalnych zaproponowano ustalenie wysokości składki członkowskiej na poziomie 2% od wpływów z podatków od osób fizycznych zamieszkujących na terenie poszczególnych gmin. Zob. Uwagi do ustawy metropolitalnej zgłoszone przez Zarząd Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, http://www.gzm.org.pl/aktualnosci,688,uwagi-do-ustawy-metropolitalnej.htm (dostęp: 26.04.2016 r.).

rozwiązanie wpisuje się w globalne zjawisko metropolizacji i aktualne tendencje rozwojowe w tym zakresie[17].

Zgodnie natomiast z zasadą zrównoważonego rozwoju, rozwój obszarów miejskich winien wyrażać się w integrowaniu wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego, w sposób niestwarzający dysproporcji rozwojowych[18]. Oznacza to, że rozwój jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związków metropolitalnych nie powinien negatywnie oddziaływać na rozwój mniejszych miast, położonych poza obszarem metropolitalnym. Ponadto zrównoważony rozwój nie powinien prowadzić do utrwalenia czy zwiększania się różnic w poziomie życia między metropoliami a mniejszymi miastami.

Ustawa o związkach metropolitalnych zawiera szereg rozwiązań, które są sprzeczne lub co najmniej wątpliwe z punktu widzenia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Przede wszystkim nie do pogodzenia z powyższą zasadą jest obligatoryjny tryb tworzenia związków metropolitalnych, który podważa zasadę autonomii jednostek samorządu terytorialnego. Trwały i stabilny rozwój jednostek samorządu terytorialnego winien bowiem opierać się na zasadzie dobrowolności, przy wykorzystaniu istniejących powiązań funkcjonalnych i przestrzennych. Można także wskazać na niedostateczny udział społeczeństwa w procesie tworzenia związków metropolitalnych. Konsultacje społeczne przewidziane na tym etapie nie mają bowiem charakteru wiążącego, a ich przeprowadzenie nie jest obligatoryjne. Realizacja zrównoważonego rozwoju bez udziału społeczeństwa jest skazana na niepowodzenie.

Należy również wskazać, że obowiązujące kryteria delimitacyjne, dotyczące w szczególności minimalnej liczby osób zamieszkujących obszar metropolitalny (kryterium demograficzno-osadnicze), umożliwiają powstanie nawet kilkunastu związków metropolitalnych. W związku z powyższym istnieje poważne niebezpieczeństwo, że rozwój ośrodków metropolitalnych będzie odbywał się kosztem mniejszych miast o znaczeniu subregionalnym, np.

---

17 Zob. A. Lutrzykowski, *Metropolizacja – żywiołowy proces czy przedmiot polityki miejskiej?*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej,* Toruń 2010, s. 5–14; M. Salik, *Współczesne procesy metropolizacyjne w Europie*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Ekonomicznej w Bydgoszczy" 2014, nr 7, s. 76–87 .

18 M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 83. Zob. art. 51a pkt 1 i 2 u.d.j.s.t.

Włocławka, Radomia, Koszalina, Słupska, Płocka itd., które utraciły status miast wojewódzkich, a które z obiektywnych przyczyn nie będą mogły wejść w skład związków metropolitalnych. Taki model stanowiłby negację idei zrównoważonego rozwoju.

Wreszcie, należy zwrócić uwagę, że utworzenie kilkunastu związków metropolitalnych będzie generowało znaczne koszty dla budżetu państwa, w postaci mniejszych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i konieczności wyposażenia tych związków metropolitalnych w mienie, niezbędne do realizowania zadań publicznych. W związku z powyższym istnieje duże prawdopodobieństwo, że niższe wpływy do budżetu państwa mogą w dalszej perspektywie spowodować zmniejszenie różnego rodzaju dotacji, udzielanych samorządom z budżetu państwa, np. dotacji wyrównawczej, dotacji celowych, co jeszcze powiększy istniejące dysproporcje rozwojowe.

Zapewnienie związkom metropolitalnym dodatkowych źródeł finansowania w postaci udziału w dochodach podatkowych stawia w uprzywilejowanej pozycji ekonomicznej jednostki wchodzące w skład tych związków, a dyskryminuje pozostałe jednostki, finansujące realizację zadań publicznych z zakresu planowania przestrzennego i transportu publicznego z dochodów własnych. Wprawdzie gminy wchodzące w skład związków metropolitalnych będą zobowiązane wnosić składki członkowskie, które będą stanowić dla nich dodatkowe obciążenie, niemniej bilans finansowy i tak będzie dla nich korzystny. Poza tym związki metropolitalne mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa.

Krytycznie, z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju, należy ocenić także rozbudowany aparat administracyjny związków metropolitalnych (urząd metropolitalny, zarząd, przewodniczący związku skarbnik, sekretarz), który pod względem wielkości będzie porównywalny z jednostkami samorządu terytorialnego. Należy jednak mieć na uwadze to, że zakres zadań realizowanych przez związki metropolitalne jest nieporównanie mniejszy, aniżeli w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, natomiast koszty funkcjonowania aparatu administracyjnego będą w tym przypadku zbliżone.

7. Podsumowanie

Resumując powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że związki metropolitalne są zrzeszeniami jednostek samorządu terytorialnego, położonymi na obszarze metropolitalnym, które realizują zadania publiczne, posiadają własne

organy i aparat pomocniczy (urząd metropolitalny, metropolitalne jednostki organizacyjne, metropolitalne zakłady budżetowe), dysponują odrębnym mieniem i mają zapewnione stabilne źródła finansowania. Podkreślenia wymaga także to, że związki metropolitalne nie stanowią nowej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, lecz są zinstytucjonalizowaną formą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, powołaną w celu realizacji określonych zadań publicznych.

Analiza unormowań prawnych zawartych w ustawie o związkach metropolitalnych wskazuje, że związki metropolitalne niewątpliwie są instytucjami które umożliwiają szybki rozwój obszarów metropolitalnych, niemniej rozwój ten będzie się odbywał kosztem mniejszych miast o znaczeniu subregionalnym, które nie wejdą w skład obszarów metropolitalnych i będzie prowadził do zwiększania się dysproporcji rozwojowych pomiędzy tymi ośrodkami a obszarami metropolitalnymi. Będzie zatem stanowił negację zasady zrównoważonego rozwoju. Oczywiście, należy zdawać sobie sprawę z tego, że rozwój obszarów miejskich nigdy nie będzie przebiegał w takim samym tempie, co powoduje że istnienie dysproporcji rozwojowych jest zjawiskiem nieuniknionym. Zadaniem ustawodawcy jest jednak wypracowanie takich rozwiązań, które te dysproporcje będą zmniejszać, a nie powiększać.

De lege ferenda należy zatem postulować ograniczenie możliwości tworzenia związków metropolitalnych, poprzez podwyższenie minimalnej liczby osób zamieszkujących obszar metropolitalny, a także zmniejszenie aparatu administracyjnego związków metropolitalnych i wykorzystanie w tym celu istniejących struktur jednostek samorządu terytorialnego. Można także rozważyć wprowadzenie obligatoryjnych konsultacji społecznych na etapie tworzenia związków metropolitalnych i nadanie tym konsultacjom wiążącego charakteru.

Literatura

1. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
2. Gawłowski R., *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
3. Grążawski M., *Przedmiot porozumienia administracyjnego*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku Białej, Bielsko-Biała 2003.
4. Kaczmarek T., *Proces integracji metropolitalnej – „od dołu" i „od góry"* [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010.

5. Knosala E., *Metropolie w świetle projektów ustaw*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
6. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
7. Lewicki J., *Obszary metropolitalne w obecnym stanie prawnym i projekcie ustawy o polityce miejskiej. Przykład Krakowa* [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
8. Lutrzykowski A., *Metropolizacja – żywiołowy proces czy przedmiot polityki miejskiej?*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
9. Mantey D., *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 6, s. 5–14.
10. Markowski T., Marszał T., *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe,* Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2006.
11. Nowak N.J., *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 3, s. 18–28.
12. Salik M., *Współczesne procesy metropolizacyjne w Europie*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Ekonomicznej w Bydgoszczy" 2014, nr 7, s. 76–87.
13. Szmytkie R., *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej" 2013, nr 2, s. 35–45.
14. Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
15. Zielazna J., *Metropolia bydgoska odpływa w siną dal. PiS zmienia ustawę*, „Gazeta Pomorska" z dnia 22 kwietnia 2016 r.
16. Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007.

Fabian Nalikowski
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Mariusz Popławski

MUNICIPALITIES AND NGOS IN POLAND: A NEW FRAMEWORK FOR STABLE COOPERATION?

Abstract

Public institutions need private for-profit sector to execute their strategies. There is also no doubt that it is a well organized symbiosis, but why it is so obvious. The answer is different nature of 1st and 2nd sector, its different strengths and weaknesses. Why not to use an analogy to prove that such cooperation is also obvious between 1st and 3rd sector? We can use the same rationality to explain bureaucrats why they must cooperate with 3rd sector actors.

Keywords: NGOs; municipalities; non-profit; governance.

1. Introduction[1]

History of modern local government in Poland begins in the 1920s, when the country got back its independence. The country had to struggle many difficulties then, including diversity of administrative solutions within local and regional self-government. Such situation lasted until 1933 when new act on unification of local government was introduced[2].

After World War II Poland got under strong influence of the Soviet Union. That meant also introduction of centralism vision of state organs system. When the Act of 20th of March, 1950, on Local Organs and Unitary State Authority

[1] The following text, in a much broader version, has been first presented at the 23rd World International Political Science Cooperation Congress in 2014 and is available at the events website at: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_35188.pdf. The concept is also presented in: M. Popławski, *Municipalities and Local Associations as Subjects of Public Power Decentralization*, Toruń 2014.

[2] See: A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, p. 130.

came into force local government ceased to exist[3]. In 1990, when transition has begun, one of first major system reforms was bringing that structure back to life. It has not been one of major issues debated at the Polish Round Table, but a group of scientists, including Jerzy Regulski and Michał Kulesza, convinced new Solidarity government to introduce it [4].

NGOs in Poland have a long and rich tradition. In the nineteenth and twentieth century a lot of charity and science organizations emerged [5]. Under communists regime after 1945 the third sector could not develop its activity. Thanks to determination of the Solidarity new Law on Associations has been introduced in April 1989, even before first free elections in held June the same year.

Legal regulations regarding non-governmental organizations in Poland are clear and simple. There are separate acts on associations and foundations and one must admit that it is relatively easy to establish any of these. A special category are public benefit organizations, which have been introduced in 2003. NGO may apply for such status after two years of its activity. In order to get one you must prove that you perform public benefit activity as defined in law. There is a detailed, broad list of what is qualified as such activity. The most beneficial right, that public benefit organization acquire, is the fact that it may get 1% of tax of any natural person, if it declares so in annual tax return completion[6].

According to Polish law there are seven forms of cooperation of municipalities with NGOs:

a. "contracting out to NGOs (...) implementation of public tasks (…);
b. mutual notification on planned activity directions;
c. consulting (...) projects of normative acts on issues relating to statutory activities of these organizations;
d. consulting draft legislation regarding the sphere of public tasks (…) with public benefit works councils, if such councils have been establishment by local authorities;

---

3 See: W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, p. 426–427.

4 J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009, p. 111–123.

5 Compare: M.H. Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, p. 25–35; Z. Tokarski, *Wolontariat w Polsce. Raport z badań w Polsce w latach 2000–2003*, Łódź 2008, p. 38–39.

6 See: M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonowania*, Warszawa 2009, p. 254.

e. creating joint teams of an advisory and initiative character, composed of representatives of NGOs (...) and authorities representing public administration;
f. contracting performance of local initiatives (…);
g. signing partnership agreements"[7].

Presented list contains possible forms of cooperation. It is obligatory for each municipality to cooperate, but the legislator has left selection of forms of cooperation to local authorities. The criteria that must be kept, can be summarized as follows:

a. cooperation has to refer to performance of public benefit activity as specified by law,
b. this activity coincides with public tasks of certain public administration unit,
c. territorial jurisdiction of public administration unit (in regard to this cooperation) has to be kept.[8]

2. Classical approach to cooperation benefits

Explaining why the two actors should interact is in most cases based on a assumption that it helps development of political culture. NGOs get a strong partner, which makes their own potential bigger and bigger. That in turn makes them more attractive as a place where people may want to work together in order to help others or just to spend their free time. In result of presence and activity of the third sector, culture of participation and taking voice is being spread among people. It helps building a better society of citizens, who are aware of their rights and duties.

If cooperation means transfer of implementation of public tasks to NGOs it is fruitful for public administration as it has less work and may concentrate on its other duties. We also shall remember that third sector is very diverse and usually this diversity is offered to citizens. Cooperation helps public administration meet expectations of people because each individual is different.

Another commonly recognized benefit comes from the concept of three sectors. The first one – public institutions, are public and non-profit. Second

---

[7] Act of 24th of April 2003 on Public Benefit Activity and Volunteerism, consolidated version Journal of Laws 2016, pos. 239 with amendments, art. 5 para. 2.

[8] Compare: P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2008, p. 63.

one is private and for-profit, and the third is also private but non-profit. Due to that its activity is aimed at meeting peoples needs that cannot be satisfied by market economy, as performance of some services or delivery of some products is not profitable, and governments cannot afford them or deliver effectively.

Activity within third sector is not aimed at bringing financial profit and it also is not under democratic mechanisms, which means that their goals do not have result from common agreement of the society. NGOs work within socially unpopular spheres, e.g. with drug addicts or with homeless men.

Benefits of cooperation listed above are quite obvious in well developed countries, where political culture is at a higher level. Because of its deficit in Poland it is hard for bureaucrats to accept these reasons, so in everyday living it is a matter of good will of authorities whether cooperation does or does not take place.

3. Decentralization as a reason

In the search for a simple reason why municipalities must cooperate with third sector one may take a closer look at decentralization. It is not easy explain this phenomenon as often it means what person using it wants it to mean[9]. There are different definitions around the world in various languages. Its common feature is transfer of tasks, resources and competences to lower bodies in the government and administrative structure. In Polish law studies it means "defined in statues, protected by courts, transfer of tasks, resources and competences from higher to lower bodies. Relationship between that bodies is defined as supervision"[10]. It means that some sphere of independence is created and the higher body may interfere only if a crisis situation takes place. When crisis is over central government should withdraw from taking over tasks of the lower body. On that assumptions whole local government system in Poland is created[11].

---

9 R.M. Bird, *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, "National Tax Journal" 1993, No. 46 (3), p. 208. See also: D. Conyers, *Decentralization and development: A review of the literature*, "Public Administration and Development" 1984, Vol. 4, No. 2, p. 187; J.M. Cohen, S.B. Peterson, *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*, "Development Discussion Papers", October 1996, p. 3.

10 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, p. 16.

11 See: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, p. 27.

Decentralization is a process as well a state after that process. It is a very popular mechanism used around the world in order to enhance quality and effectiveness of public tasks delivery[12]. Nevertheless, it is just one of solutions and as such it does not contain an explanation why it should be used. The same as in history of medicine bloodletting had been perceived as a cure for various illnesses. Sometimes it did help, but recently condition of the patient got even worse. Doctors did not know why. Also in public management it is crucial to know when we shall use decentralization as a proper tool.

The answer is in the principle of subsidiarity. This idea has been developed since ancient times and, among others, it has been well explained within catholic social teaching[13]. It is pope Pius XIth, who in his encyclical *Quadragessimo Anno* (1931) wrote that:

"It is gravely wrong to take from individuals what they can accomplish by their own initiative and industry and give it to the community, so also it is an injustice and at the same time a grave evil and disturbance of right order to assign to a greater and higher association what lesser and subordinate organizations can do"[14].

The principle is important when we want to answer the question regarding when we should decentralize, and when we must not. Also it is used to explain when a public task is created. If we look at the society as a vertical construct at the bottom we find an individual and above it other private subjects, which are respectively: its family, group of friends, neighborhood, local community, regional community. Above them located are public institutions: municipality, regional authority, central government and international organization. According to the principle if a task cannot be performed at the bottom it shall be moved to higher level, but not the highest one. It shall be performed at the lowest possible (optimal) level. When the selected level is public entity, then such task should be become a public task.

---

12 See: D.A. Rondinelli, J.R. Nellis, G.S. Cheema, *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*, "World Bank Working Papers", No. 581, p. 13; G.S. Cheema, D.A. Rondinelli, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Harvard 2007, p. 6–8; D.A. Rondinelli, *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, "International Review of Administrative Sciences" 1980, Vol. 47, p. 137–140; N. Furniss, *The Practical Significance of Decentralization*, "Journal of Politics" 1974, No. 36 (4), p. 62.

13 See: M. Kisilowski, *Prawo sektora*..., p. 53–56.

14 Pius XI, *Quadragesimo Anno*, http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html, (accessed 28.07.2016).

Why principle of subsidiarity is so important for decentralization? It is its ideological background. It points out circumstances that allow us decentralize. Still, it has some serious imperfections. It is more a guideline, than a ready solution. Principle of subsidiarity suggest seeking the most optimal solution, but it does not tell us what this "optimal" means, and if we ask even a small group of people, "optimal" will be refer to different solutions.

It is a serious problem because each decentralization process has to be precede with a proper diagnosis of what this "optimal" really is, meaning what are the goals that are to be achieved[15]. Public manager, who is willing to be as rational as possible, must strive to omit any mistakes when setting such goals. The problem is that the diagnosis before decentralization is *per definitionem* imperfect.

4. The problem with decentralization

Diagnosis, that precedes decentralization, is imperfect due to multiplicity of factors that has to be taken into account and their nature. These factors change – sometimes even rapidly. Socio-political sphere is never static. We cannot predict such events as natural disasters, international situation, market boom or slump, and many others.

All factors could be divided into groups, and further into subgroups. Then different priorities are given to certain elements. Some groups of factors might not be taken into account as we might not notice them or find them unimportant.

Each citizen, who has any political influence, takes part in that diagnosis. Not only by voting in a referendum, but through any other public activity that has influence on authorities that take final decisions. If we take a closer look at elections we will notice that with one vote people must express their opinion about whole vision of how the country should be governed and what decisions shall be taken. Additionally, we must remember that most of citizens are not experts and they have different rationale.

Everybody – experts, authorities and citizens may take into account different criteria of diagnosis:

a. emotional assessment: individual attitudes are shaped by individual perceptions about the state, administration, social and economic life,

[15] See: P. Olsen, *Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 2006, No. 16 (1), p. 7.

individual-state relations, functions of government and administration, and about possibilities of meeting his expectations through structures of social life;

b. ideological assessment: nature and content of evaluations depends on the type of doctrine, on its fundamental assumptions, which are related to valuation of reality;
c. political assessment: more instrumental than ideological, are a result of doctrinal attitudes, though discussion transforming it to specific aims, selection of means and strategies, used in programs with relations of goals and strategies;
d. praxiological assessment: allows defining certain systems, in terms of efficiency and in some areas of public administration the criterion will be profit and economy;
e. legal assessment: refer primarily to issues of legitimacy of public administration, and the legality of its actions[16].

Hardly any market mechanisms can be used in regard to local government and its tasks[17]. When we want to buy a car different manufacturers present us their offer. They compete to bring our attention by offering better equipment, higher maximum speed, more safety or comfort. Incredibly important is also price of the product. But when we want to get a new passport or social help we cannot choose between competing offers. Competition is the driving force of development of the private sector, that makes its services and products better and better. In case of public bodies we may express our opinion through elections and consultations, but such competition of political offers is always less effective as market mechanisms.

Furthermore the diagnosis is hampered by the difficulty to gather and process all necessary data. No citizen or sometimes even the government has to act in a state of risk. Of course it could be smaller or bigger, but we almost never can be sure that we know all what is necessary.

In unitary states, like Poland, another problem has to be taken into account. In federal states – Germany, USA, or Austria – different diagnoses are better suited for smaller parts of the country. In Poland it has to be the same system for the whole country, meaning – the same solutions apply to poorly developed east as to rich west and south. Additionally, if we would like to be as precise

[16] Compare: J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, p. 267–275.

[17] See: M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, p. 41.

as possible, we would have to introduce individual solutions for each municipality, which is impossible.

Other issue is the fact how difficult it is to apply any change that is a result of the diagnosis. Situation that occurred in Poland at the end of 1990s, when the government began amalgamation reforms, shows how big emotions accompany change of territorial division. People protested on streets, thousands of letters to MPs was written, even musicians composed special songs defending *status quo* of their towns, cities or regions.

Good conditions for any change in local government system are hard to achieve. Reforms shall be justified by serious obstacles, so that local and regional communities are more opened to accept them. Problems have to be noticeable for a long time, and one must be sure that they will not fade away itself. Imperfections of current system must influence delivery of many types of public tasks. These problems must be experienced by people, who are suppose to accept the reform, not just by authorities or private companies. If the will to reform is not supported by such circumstances, then authorities shall not undertake any action, as they will meet huge resistance.

5. Solution for imperfections of decentralization

Best solution for imperfections of decentralization should be as little harmful for the society as possible, so that it is widely accepted and elected representatives are not afraid to introduce it instead of keeping inefficient but approvable system. It is not always proper to just transfer bigger resources, because it is often not lack of money which caused the problem. Additionally, we may assume that it might be perceived as unfair and resources are always limited. About corrections of decentralization imperfections each municipal unit should have the right to decide itself, so that decision is more individual as proponents of principle of subsidiarity would suggest. Then the central government is clear from any accusations of interfering relative independence of communities and if anything goes wrong then local authorities and local community are the only to blame for bad decisions. Correction should also leave territorial division as it is, because it is a part of peoples local identity[18]

[18] See: A. Śliz, M. Szczepański, *Społeczności lokalne: od platońskiego polis do systemów lokalnych*, [in:] E. Ganowicz, L. Rubisz (eds.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008, p. 33.

and they will strongly defend it as described before on the example of Poland in late 1990s[19]. It is also beneficial if correction mechanism is applicable in case of short-term difficulties, as these are the most common ones.

6. Correction mechanism of decentralization imperfections

Correcting decentralization in a manner that will follow listed above requirements should be simple as it might then serve as an easy explanation to bureaucrats why they should cooperate with NGOs. First of all we have to take into consideration that problems with decentralization might have appeared due to inappropriate amount of potential, according to the principle of subsidiary, meaning – task is performed by a too weak or by a too strong unit.

If the unit is too big performance of tasks may be too far from the citizen. Always when we do things on a bigger scale we cannot have the same individual approach to a single citizen, and this 'being close to citizens' is especially demanded in local government. But on the opposite – when resources gathered in a unit are too small we will not be able to deliver services or products that need bigger scale. The solution here is to transfer performance of a task to a larger or a smaller body respectively. Municipality must preserve its responsibility and the right to decide on policy directions, but resources can be used then in a proper manner (according to the principle of subsidiarity).

Analysis of Polish legal system gives an answer that such qualitative change is possible within already adopted solutions. Municipalities have the right to cooperate with each other in two forms. First one is municipal association. Local authorities may transfer performance of group of tasks to such association. Separate executive body and a council of association is created. Second form is an agreement on single undertaking. No extra authorities are appointed here. Both forms are beneficial as such cooperation between municipalities brings benefits which are generated by a larger scale of production. On the opposite – when less potential is needed and tasks performance might be brought closer to citizens, municipalities may create auxiliary units in a form of neighborhood or village councils[20]. This councils have their own tasks and usually small resources, but the effect that is gained here is more individual approach to everyday

[19] A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny*..., p. 184.

[20] See: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*..., p. 93.

problems of citizens. In result of the two options we get a better suited system without any major reforms.

Another situation, that shall be considered, in context of decentralization correction, is when problems are caused not by inappropriate quantity of potential, but by features of character of a public institution, and one must admit that this is more serious. If one takes a closer look at public administration we may create a list of main features that make us consider its work as sometimes ineffective and uncreative. Following list contains problems grouped into categories.

a. General pathology:
   - bureaucratic nature,
   - nepotism,
   - corruption,
   - clientelizm.

b. Human resources:
   - difficulties in recruiting the most talented employees,
   - linking promotion with work experience – not necessarily with actual skills,
   - protection of work contract by more stringent rules than in other sectors,
   - less pressure to achieve results than in the private sector,
   - indifference of clerks to goal and client,
   - dispersion of power and responsibility,
   - meeting ambitions of leadership, through expansion of hierarchical structure,
   - problems of communication between different organizational units.

c. Adaptability:
   - general lack of ability skills to react to sudden changes,
   - resistance to new management strategies,
   - being chained to procedures and hierarchical structure.

d. Efficiency and competitiveness:
   - lack of consumer-oriented approach,
   - waste of resources,
   - lack of entrepreneurship,
   - no relationship of effectiveness with implementation of statutory objectives,
   - no relationship of efficiency with the system of salaries,

- hardly measureable performance,
- being sufficient with mediocrity.

e. innovation:
   - general lack of innovation,
   - avoiding risk,
   - innovation is hardly ever rewarded,
   - correct implementation of routine tasks[21].

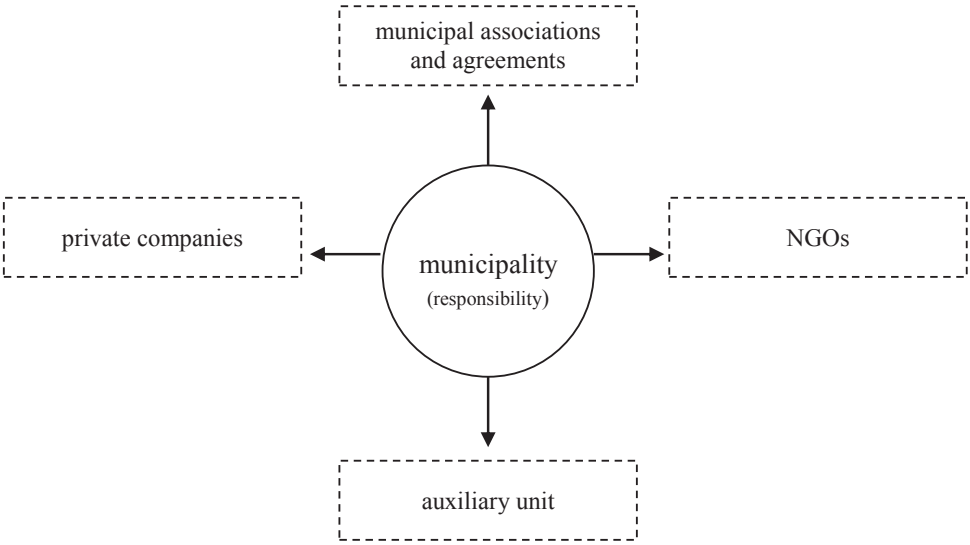
Considering listed above features we shall look for a solution outside that sector – in other words – change searched here has a qualitative character. If we want to make a correction because of negative features of the first sector we must take a look at the other two.

Full model of correction mechanism, including quantitative and qualitative change, is illustrated on Figure 1.

---

[21] See: O.E. Hughes, *Public Management & Administration. An Introduction*, Basingstoke 2003, p. 32–43; J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania* publicznego, [in:] K. Zuba (ed.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*., Toruń 2009, p. 45; B. Chroś, E. Skrabacza, *Biurokracja w Polsce: Piętno korupcji*, [in:] K. Zuba (ed.), *Biurokracja. Fenomen*..., p. 236–249; B. Pietras-Goc*, Cztery klucze. Pasywność w ocenie doradcy lokalnego*, [in:] W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz (eds.), *Gmina pasywna*, Warszawa 2007, p. 148–156; J.P. Tarno, *Polski model samorządu terytorialnego*, [in:] J.P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimirski, J. Wyporska (eds.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, p. 300–305; E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, p. 27–31; P. Modzelewski, *Świadczenie usług administracyjnych przez urzędy jako dobro publiczne*, [in:] J. Kleer (ed.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, Warszawa 2009, p. 149–156; R. Przybyszewski, *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Toruń 2009, p. 25–48; J. Osiński, *Administracja publiczna na tle zmian instytucji państwa w XXI wieku*, [in:] J. Czaputowicz (ed.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008, p. 54–55; P. Olsen, *Maybe It Is Time*..., p. 2–12; K.J. Meier, G.C. Hill, *Bureaucracy in the Twenty-First Century*, [in:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford 2007, p. 53–67; D.F. Kettl, *Public Bureacracies*, [in:] R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006, p. 366–382.

Figure 1. Model of correction mechanism of decentralization imperfections.



Source: own elaboration.

On the model presented on Figure 1 municipality is located in the center. It is responsible for conducting the diagnosis and any transfer that results from it. Above and below we find two options that shall be applied when inappropriate amount of potential to perform certain task has been located within municipality. When results of analyses show that different features are need local authorities may contract out its implementation or delivery to second or third sector partners.

Such model has strong merits. Municipality keeps its independence, because the government has to intervene only in critical situations. Private partners might be involved so tasks are performed more effectively. These forms of correction are available at nearly all time, and it is up to the public party when to use them.

What is crucial here is to notice that bureaucrats find it natural and obvious to contract out tasks to private enterprises. When a road is to be build rational authorities always launch a tender, and choose the best offer. It is a lot more effective than establishing own road building company. But the same is with many other much trivial products as computers or even paperclips.

So why not to remind bureaucrats that they can contract out not only to the second sector? They should remember that there is another partner available, which suits some public challenges better. Now we come to the argument that

I have searched for, and that should be used when explaining bureaucrats why they must cooperate with the third sector, which is an observation that NGOs are equally important partners the same as for-profit corporations. It is the language that they, I believe, will understand.

Private companies and enterprises are aimed at financial profit of owners. Thanks to free market mechanisms we may choose the best option from many offers. But second sector actors often fail when certain service or product does not bring any or very small profit. Just to give an example – all around the world many social problems remain unsolved as famine or AIDS, as governments are inefficient or just do not have enough resources at their disposal and the private sector will not take action for free. It is the when third sector which is the only option left.

7. Concluding remarks

Arguments presented here shall be analyzed in regard to reality of o a country in transition. As many examples around the world show it is never an easy task to shift from non-democratic to democratic form of government. For Poland this a still ongoing process.

Development of political culture demands involving ordinary people into decision-making processes. Non-governmental organizations are key actors in regard to gathering people and strengthening their belief that their voice will be heard. This is why it is important that the third sector must be getting stronger every day. In order to achieve that it has to perceived as a strong partner of any public undertakings, including performance of public tasks, but also formulating public policy priorities.

Presented explanation definitely is not the one that should be permanent. It is temporal as long as authorities and public administration does not learn that reasoning, which here I call classical approach to cooperation, is something much more than just a slogan without any significant value. It is a matter of political culture development that Poland has to through. After decades of centralism people have to learn that participation and taking responsibility are some sort of a shield protecting them from many social and political problems.

Explanation that I suggest to use is some sort of an element that we may put between two types of attitudes towards political organization of a society. First is the old one, originating in the former socialist system of government,

in which people where taught not take action as the government is responsible for them. The second one is a vision based on taking matters into own hands.

The model is not aimed against bureaucratic form of public administration, because despite all of expressed criticism one shall remember about huge responsibility that it has deal with all of its duties. NGOs and bureaucrats will never speak the same language, because they have different nature, but they cannot treat each other as rivals or enemies. It is a matter of being opened to each other and trying to understand your potential partner.

Finally, in my opinion, this model shall help to "break the ice". When serious will for interaction appears, then more natural cooperation is possible. Third sector organizations cannot just expect public administration to accept all of their ideas and want to involve them into decision-making just because they are NGOs. They need to be creative, innovative, bright, but also full of responsibility for resources and chances they are willing to get. Then presented here reasoning, why public administration should treat them more serious, will make sense. Cooperation with NGOs will be perceived as highly beneficial.

Literature

1. Bird R.M., *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, "National Tax Journal" 1993, No. 46 (3), p. 207–227 .
2. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
3. Cheema G.S., Rondinelli D.A., *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Brookings Institution Press, Harvard 2007.
4. Chroś B., Skrabacza E., *Biurokracja w Polsce: Piętno korupcji*, [in:] K. Zuba (ed.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
5. Cohen J.M., Peterson S.B., *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*, "Development Discussion Papers", October 1996, p. 1–25.
6. Conyers D., *Decentralization and development: A review of the literature*, "Public Administration and Development" 1984, Vol. 4, No. 2, 187–197.
7. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
8. Furniss N., *The Practical Significance of Decentralization*, "Journal of Politics" 1974, 36 (4), pp. 958–982.
9. Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania* publicznego, [in:] K. Zuba (ed.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
10. Hughes O.E., *Public Management & Administration. An Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003.

11. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008.
12. Kettl D.F., *Public Bureacracies*, [in:] R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford Handbook, Oxford 2006.
13. Kisilowski M., *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonowania*, LexisNexis, Warszawa 2009.
14. Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
15. Kurleto M.H., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2008
16. Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa 2004.
17. Meier K.J., Hill G.C., *Bureaucracy in the Twenty-First Century*, [in:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management,* Oxford Handbook, Oxford 2007.
18. Modzelewski P., *Świadczenie usług administracyjnych przez urzędy jako dobro publiczne*, [in:] J. Kleer (ed.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, CeDeWu, Warszawa 2009.
19. Olsen P., *Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 2006, No. 16 (1), p. 1–24.
20. Osiński J., *Administracja publiczna na tle zmian instytucji państwa w XXI wieku*, [in:] J. Czaputowicz (ed.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
21. Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
22. Pietras-Goc B*., Cztery klucze. Pasywność w ocenie doradcy lokalnego*, [in:] W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz (eds.), *Gmina pasywna*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2007.
23. Pius XI, *Quadragesimo Anno*, http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html, (accessed 28.07.2016).
24. Popławski M., *Municipalities and Local Associations as Subjects of Public Power Decentralization*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
25. Przybyszewski R., *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
26. Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
27. Rondinelli A., Nellis J.R., Cheema G.S., *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*, "World Bank Working Papers" 1983, No. 581.
28. Rondinelli D.A., *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, "International Review of Administrative Sciences" 1980, Vol. 47, 133–145.
29. Śliz A., Szczepański M., *Społeczności lokalne: od platońskiego polis do systemów lokalnych*, [in:] E. Ganowicz, L, Rubisz (eds.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

30. Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, LexisNexis, Warszawa 2008.
31. Tarno J.P., *Polski model samorządu terytorialnego*, [in:] J.P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimirski, J. Wyporska (eds.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2004.
32. Tokarski Z., *Wolontariat w Polsce. Raport z badań w Polsce w latach 2000–2003*, Wydawnictwo WSHE, Łódź 2008.
33. Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Mariusz Popławski
Nicolaus Copernicus University in Torun

Maciej Tokarski

SAMORZĄD LOKALNY JAKO BENEFICJENT ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

LOCAL GOVERNMENT AS A BENEFICIARY OF EU FUNDS

Streszczenie

Przystąpienie Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej stworzyło szanse dla jednostek samorządu terytorialnego na pozyskanie środków finansowych. Są one obok przedsiębiorców, głównymi beneficjentami środków unijnych alokowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W latach 2007–2013 samorządy miały do dyspozycji ok. 25% wszystkich środków przeznaczonych dla Polski – 16,6 mld zł, w nowej perspektywie 2014–2020 będzie to niemal 40% funduszy polityki spójności – 31,28 mld euro**.** Celem opracowania jest próba dokonania oceny efektywności wykorzystania pozyskiwanych środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie środki z budżetu UE są jednym z ważniejszych źródeł finansowania zadań i inwestycji, przyczyniając się do poprawy poziomu życia mieszkańców, kształtując rozwój poszczególnych części kraju. Ich wykorzystanie w praktyce przez jednostki samorządu terytorialnego jest w Polsce różne, przy czym powinno szczególną uwagę zwracać się na efektywność wydawanych funduszy tak, aby ograniczyć do minimum liczbę absurdów i projektów, które nie będą miały wpływu na dalszy rozwój Polski. Tym bardziej, że kolejny budżet w perspektywie finansowej 2021–2027 będzie z pewnością dla Polski dużo skromniejszy.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny; fundusze Unii Europejskiej; rozwój społeczno-gospodarczy; absorpcja środków europejskich.

Abstract

Polish accession to the European Union in 2004 created opportunities for local self-government units to raise additional funds. Entrepreneurs and local self-government units are main beneficiaries of the EU funds allocated under the national and regional operational programs. In 2007–2013 Polish local governments disposed approximately 25% of all funds earmarked for Poland – 16.6 billion Polish zlotys. According to the new financial perspective 2014–2020 it will be almost 40% of cohesion policy funds – 31.28 billion Polish zlotys. The aim of the study is to assess the effectiveness of using the EU funds obtained by local self-government units. Currently the EU budget is one of the most important sources of financing jobs and investments, so it contributes to the improvement of living standards, shaping the development of the various parts of the country. Special attention should be paid to the effectiveness of the funds in order to minimize number of absurdities and projects that will have no impact on the further development of Poland as the next budget in the financial perspective 2021–2027 certainly will be much more modest for our country.

Keywords: local development; EU funds; local government; socio-economic development; absorption of EU funds.

1. Wprowadzenie

Przystąpienie Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej stworzyło szanse dla jednostek samorządu terytorialnego na pozyskanie środków finansowych. Są one obok przedsiębiorców, głównymi beneficjentami środków unijnych alokowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W okresie 2007–2015[1] na dofinansowanie projektów realizowanych przez te podmioty zarezerwowano ok. 1/4 przyznanych Polsce pieniędzy unijnych[2]. Jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów unijnych realizują

[1] W perspektywie finansowej 2007–2013 dla pierwszych trzech lat wdrażania programów operacyjnych wprowadzono zasadę n+3**.** Oznaczało to, że środki, które przyznano Polsce na rok 2007 (rok n) można było wydatkować do roku 2010 (n+3), środki na rok 2009 – do roku 2012, a środki na rok 2010 – do roku 2013. W kolejnych latach (czyli 2011–2013) obowiązywała zasada n+2 co oznacza, że ostateczny okres wydatkowania środków zakończył się w 2015 (stąd większość konkursów o dotacje z nowej perspektywy 2014–2020 zostanie ogłoszona w 2016 roku).

[2] Jastrzębska M., 2011, *Znaczenie bezzwrotnych środków zagranicznych jako źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2010*, „Finanse Komunalne", nr 10, s. 18–31.

działania związane z infrastrukturą transportową, kwestiami społecznymi, edukacją, ochroną środowiska a także e-usługami dążąc do poprawy jakości życia mieszkańców, a tym samym zapewniając rozwój gminie.

Celem opracowania jest dokonanie oceny efektywności wykorzystania pozyskiwanych środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie środki z budżetu UE są jednym z ważniejszych źródeł finansowania zadań i inwestycji, przyczyniając się do poprawy poziomu życia mieszkańców, kształtując rozwój poszczególnych części kraju.

Analiza literatury przedmiotu oraz obserwacja praktyki gospodarczej pozwoliły sformułować tezę, iż wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków europejskich w Polsce jest na zróżnicowanym poziomie w zależności od regionu co wynika przede wszystkim z faktu, zapewnienia wymaganego wkładu własnego (właściwego zarządzania finansami)[3] oraz posiadania odpowiedniej kadry posiadającej umiejętność przygotowania wniosków.

2. Perspektywa finansowa 2007–2013 podsumowanie – perspektywa 2014–2020 podstawowe założenia

W kończącym programowaniu funduszy unijnych na lata 2007–2013 dla Polski przewidziano środki w wysokości 67,3 mld euro, z czego około 25% rozdzielono pomiędzy 16 Regionalnych Programów Operacyjnych[4]. Przekazanie części środków pomocowych na poziom regionalny miało zagwarantować najlepsze ich wykorzystanie, zgodnie z planami rozwojowymi i rzeczywistymi potrzebami każdego regionu[5].

---

[3] Właściwe planowanie finansowe i inwestycyjne w jednostkach samorządowych umożliwia wykorzystanie środków z Unii Europejskiej wspomagając ograniczone własne możliwości finansowania zadań inwestycyjnych.

[4] Cele NSS były realizowane za pomocą programów (tzw. programów operacyjnych), zarządzanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, programów regionalnych (tzw. regionalnych programów operacyjnych), zarządzanych przez zarządy poszczególnych województw i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych, tj.: Program Infrastruktura i Środowisko – EFRR i FS; Program Innowacyjna Gospodarka – EFRR; Program Kapitał Ludzki – EFS; 16 programów regionalnych – EFRR; Program Rozwój Polski Wschodniej – EFRR; Program Pomoc Techniczna – EFRR; Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej – EFRR.

[5] W artykule zrezygnowano ze szczegółowych opisów poszczególnych programów, które zostały opisane w dokładny sposób przez M. Mosionek-Schweda, *Wykorzystanie funduszy*

Polska gospodarka umiejętnie wykorzystując przyznane środki w okresie 2007–2013[6] odniosła wiele korzyści (w ciągu ostatnich 11 lat zrealizowano w Polsce ponad 185 tys. projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej)[7]. Pozwoliło to z pewnością na uniknięcie recesji w gospodarce związanej ze skutkami kryzysu finansowego, który w tym okresie dotknął większość państw UE.

Najważniejsze rzeczowe efekty wykorzystanych funduszy w perspektywie 2007–2013, według danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela1. Efekty rzeczowe Funduszy Europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013 w Polsce (dane na 31 marca 2015 r.).

POPRAWA DOSTĘPNOŚCI TERYTORIALNEJ
11 393 tys. km dróg, w tym:
- Długość wybudowanych/ przebudowanych autostrad i dróg ekspresowych: 1 413 km,
- Długość wybudowanych/ przebudowanych dróg krajowych i wojewódzkich: 3 170 km,
- Długość wybudowanych/ przebudowanych dróg powiatowych i gminnych: 6 868 km,
- Długość wybudowanych/ przebudowanych linii kolejowych: 1 663 km,
- Liczba zakupionych/zmodernizowanych jednostek taboru komunikacji miejskiej: 2 633 szt.
ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ, EKOLOGIA
- Długość wybudowanej/ zmodernizowanej sieci kanalizacyjnej: 24 187 km,
- Długość wybudowanej/ zmodernizowanej sieci wodociągowej: 6 883 km,
- Liczba wybudowanych/przebudowanych oczyszczalni ścieków: 499,
- 715 inwestycji w zakresie OZE oraz 1756 inwestycji związane z podnoszeniem efektywności energetycznej i kogeneracji.
INWESTYCJE W KAPITAŁ LUDZKI
- liczba utworzonych nowych miejsc pracy w ramach EFRR i FS: 157 959 etatów, w tym 4 000 etatów badawczych,
- liczba utworzonych nowych miejsc pracy w ramach EFS: 255 248 etatów (dane pozyskane z wniosków o płatność).

unijnych przez polskie regiony w programowaniu 2007–2013, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio H, Oeconomia, Vol. 46, 2012, 1, s. 95–106.

6 W perspektywie 2007–2013 według danych KSI SIMIK na dzień 7 czerwca 2015 r. podpisano z beneficjentami 106 130 umów o dofinansowanie na kwotę 410,5 mld zł wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowanie w części UE 288,4 mld zł**,** co stanowi 102,7 proc. alokacji na lata 2007–2013, zob. http://www.funduszeeuropejskie.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Strony/realizacja_programow_100515.aspx

7 *10 lat w UE – 10 lat z funduszami unijnymi*, „Fundusze Europejskie w Polsce. Biuletyn informacyjny" 2014, nr 34, s. 4–5 i s. 35.

ICT
- Długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego: 55 806 km,
- Liczba gospodarstw domowych, które otrzymały dofinansowanie dostępu do Internetu: 214 088,
- Liczba nowych e-usług: 5 834.
B+R+I
- Liczba objętych wsparciem ośrodków badawczych: 642,
- Liczba pomysłów innowacyjnych inkubowanych dzięki wsparciu: 2 955,
- Liczba projektów badawczych i rozwojowych w ośrodkach badawczych: 231,
- Liczba utworzonych/ zmodernizowanych laboratoriów: 1 878,
- Liczba wdrożonych technologii: 3 722.
ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
- Liczba przedsiębiorstw objętych systemem B2B: 28 384,
- Liczba wspartych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych: 144,
- Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu: 258,
- Powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych: 15 783 ha.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013*, informacja miesięczna za kwiecień 2015, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, maj 2015, s. 5.

Rada Europejska w dniach 7–8 lutego 2013 roku podjęła kluczowe decyzje w sprawie budżetu unijnego na lata 2014–2020. Po zatwierdzeniu ich przez Parlament Europejski Polsce przyznano 72,9 mld euro (w cenach stałych 2011 r.) na realizację polityki spójności. W wyniku przeliczenia cen stałych na bieżące wynegocjowana kwota wzrosła o ok. 13 proc. i wynosi 82,5 mld euro. Dodatkowo, otrzymamy ponad 252 mln euro na wsparcie bezrobotnej młodzieży. Oznacza to, że w najbliższych latach Polska pozostanie największym beneficjentem polityki spójności UE spośród wszystkich państw członkowskich[8]. To więcej niż w poprzedniej perspektywie – 2007–2013. Wówczas było to ok. 68 mld euro.

23 maja 2014 r. Komisja Europejska zatwierdziła Umowę Partnerstwa – najważniejszy dokument określający strategię inwestowania nowej puli środków europejskich w naszym kraju. Z budżetu polityki spójności na lata 2014–2020 Polska otrzyma 82,5 mld euro. Na tę kwotę składają się[9]:

- ok. 76,9 mld euro dostępnych w programach operacyjnych, w tym ponad 252 mln euro na wsparcie bezrobotnej i nie uczącej się młodzieży,

[8] Polska jest największym beneficjentem funduszy unijnych. Jednak kwota wsparcia dla Polski per capita nie jest najwyższa w porównaniu do innych państw członkowskich (wyższa jest m.in. w Czechach, Słowacji, Litwie, Łotwie, Estonii i na Węgrzech).

[9] Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – umowa partnerstwa.

- ok. 700 mln euro dostępnych w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej,
- 4,1 mld euro na projekty infrastrukturalne o znaczeniu europejskim w obszarze transportu w ramach instrumentu „Łącząc Europę",
- ok. 473 mln euro z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) na programy, które zapewnią żywność dla osób najbardziej potrzebujących oraz odzież i inne podstawowe artykuły osobom bezdomnym oraz dzieciom w trudnej sytuacji materialnej,
- ok. 287 mln z zarządzanej przez KE, ogólnej puli przeznaczonej na pomoc techniczną,
- ok. 100 mln euro na działania innowacyjne związane z rozwojem obszarów miejskich.

Fundusze europejskie na lata 2014–2020 Polska traktuje jako główne, choć nie jedyne źródło finansowania inwestycji zapewniających dynamiczny, trwały i zrównoważony rozwój. Logika programowania opiera się więc na powiązaniu oczekiwań europejskich odnośnie koncentracji na celach Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – Europa 2020 (dalej Strategia Europa 2020) z celami krajowymi wskazanymi w Strategii Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (SRK 2020), przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. oraz zoperacjonalizowanymi w strategiach zintegrowanych. Każe to patrzeć na rozwój Polski szerzej niż tylko w kontekście wykorzystywania funduszy unijnych.

W latach 2014–2020 w Polsce realizowanych będzie na poziomie krajowym 6 programów finansowanych odpowiednio z EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFRM oraz programy EWT[10]. Na poziomie regionalnym, podobnie jak w latach 2007–2013, będzie realizowanych 16 RPO. Przyjęta struktura programów opiera się na pozytywnych doświadczeniach z okresu programowania 2007–2013 i jest optymalnie dostosowana do realizacji przyjętych celów przez

[10] W latach 2014–2020 fundusze polityki spójności zainwestowane zostaną poprzez 6 krajowych programów operacyjnych (Infrastruktura i Środowisko 27 513,9 mld euro, Inteligentny Rozwój 8 614,1 mld euro, Wiedza Edukacja Rozwój 4 419,3 mld euro, Polska Wschodnia 2 117,2 mld euro, Polska Cyfrowa 2 255,6 mld euro, Pomoc Techniczna 0,7 mld euro oraz programy regionalne województw), w tym jeden ponadregionalny dla województw Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). Umowa Partnerstwa jest dla nich punktem odniesienia. Programami krajowymi zarządzać będzie minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

Umowę Partnerstwa. Bierze ona również pod uwagę zintegrowane podejście tematyczne i terytorialne oraz funkcjonujące zgodnie z polskim porządkiem prawnym mechanizmy wieloszczeblowego zarządzania polityką rozwoju[11].

Nowa perspektywa 2014–2020 zakłada że, projekty podlegające wsparciu będą musiały odpowiadać dziedzinom najbardziej istotnym w kontekście rozwoju kraju. Zatem dotacje unijne będzie można pozyskać na:

- badania naukowe i ich komercjalizację;
- innowacje i powiązania pomiędzy sferą B+R a przedsiębiorstwami;
- kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe) oraz transport przyjazny środowisku (kolej, komunikacja publiczna);
- cyfryzację kraju (e-usługi administracji, szerokopasmowy dostęp do Internetu);
- zieloną energię (odnawialne źródła energii, efektywność energetyczna);
- aktywizację zawodową i rozwój kapitału społecznego.

Zasadniczym czynnikiem decydującym o wyborze danego projektu do dofinansowania będzie jego wpływ na jak najlepsze wykorzystanie potencjału regionów. Promowane będą także przedsięwzięcia wprowadzające innowacyjne rozwiązania na rynek, z których efektów można korzystać długofalowo. Za rozdysponowanie unijnych środków w większym stopniu odpowiedzialne będą województwa. Znacznie więcej funduszy będzie zarządzanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, skoncentrowanych na inwestycjach o zasięgu lokalnym i regionalnym. W latach 2007–2013 samorządy miały do dyspozycji ok. 25% wszystkich środków przeznaczonych dla Polski – 16,6 mld zł, w nowej perspektywie będzie to niemal 40% funduszy polityki spójności – 31,28 mld euro**.** Samorządy terytorialne będą miały zatem większą samodzielność w realizacji założonych przez siebie celów rozwojowych. Warto podkreślić, że Mazowsze, jako pierwsze polskie województwo opuściło kategorię najsłabiej rozwiniętych regionów według klasyfikacji unijnej (został przekroczony poziom 75% unijnego PKB per capita). W związku z tym budżet dla Mazowsza został skonstruowany nieco odmiennie niż w odniesieniu do pozostałych województw. Jednak z uwagi na fakt, że województwo mazowieckie jest równocześnie regionem bardzo zróżnicowanym pod względem poziomu rozwoju, sposób rozdysponowania funduszy dostosowany będzie do

[11] W artykule zrezygnowano ze szczegółowych opisów poszczególnych programów perspektywy 2014–2020, które opisano w sposób dokładny na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju https://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx.

istniejących dysproporcji w obrębie Mazowsza i uwzględniać będzie specyficzne potrzeby poszczególnych jego subregionów. Niektóre działania dla województwa mazowieckiego będą więc realizowane w ramach programów krajowych lub odrębnych priorytetów inwestycyjnych. Nowością będzie możliwość wdrażania dwufunduszowych Programów Regionalnych, które pozwolą na realizację zarówno „projektów miękkich" takich jak np. szkolenia, seminaria (wsparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz „twardych inwestycji" w infrastrukturę (wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego). Połączenie finansowania z tych dwóch źródeł umożliwi podejmowanie bardziej kompleksowych i elastycznych działań.

3. Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej[12]

W latach 2004–2012 samorządy lokalne (gminy i miasta na prawach powiatu) na realizację projektów europejskich otrzymały łącznie 45 651 913 tys. zł. Na pulę tę złożyły się zarówno fundusze unijne, jak i dofinansowanie wkładu własnego z budżetu państwa i innych źródeł. Tak znacząca kwota nie pozostała bez wpływu na strukturę budżetu analizowanych jednostek. Na przestrzeni badanego okresu udział środków europejskich w dochodach ogółem wzrósł z 0,6% w 2004 r. do 7,5% w 2012 r. (w przypadku gmin), natomiast w budżetach miast na prawach powiatów przyrost wyniósł 7,9 p.p.[13] Jednocześnie systematycznie malała liczba samorządów unikających tej formy wsparcia. Dane zestawione w bazie Moja Polis wykazały istnienie 757 takich jednostek w 2006 r. i jedynie 15 w 2012 r. Co więcej, na przestrzeni lat 2006–2012 spośród 2479 gmin w Polsce tylko jedna ani razu nie skorzystała z omawianego źródła finansowania – była to wieś Kaczory w województwie wielkopolskim. Jednostki samorządu lokalnego charakteryzowały się bardzo zróżnicowaną aktywnością w zakresie wykorzystania analizowanego źródła

[12] Szczegółowa ocena została zaprezentowana w raporcie: J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów 2013, s. 41–53.

[13] M. Wojarska., I. Zabielska, *Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego)*, [w:] E. Pancer-Cybulska, E. Szostak (red.), *Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 380, Wrocław 2015, s. 267.

finansowania. Różnica pomiędzy maksymalną i minimalną wartością wskaźnika środków z UE i innych programów zagranicznych w przeliczeniu na mieszkańca (średnio za lata 2006–2012) wyniosła 18 836,74 zł. Do rekordzistów, którzy w analizowanym okresie pozyskali najwięcej, należały gminy: Uniejów w województwie łódzkim (18 844,72 zł na mieszkańca) oraz Krynica Morska (18 215,52 zł) i Jastarnia w województwie pomorskim (11 630 zł). Z kolei na drugim końcu szeregu – z najniższymi wartościami wskaźników – znalazły się gminy wiejskie: Sochaczew (16,39 zł) i Trojanów w województwie mazowieckim (13,12 zł) oraz Komorniki w województwie wielkopolskim (7,98 zł)[14].

W zakresie absorpcji środków unijnych w dotychczasowych perspektywach oprócz licznych korzyści uwidoczniły się następujące słabości, które powinny być wyeliminowane, aby w perspektywie finansowej 2014–2020 efektywnie wykorzystać przyznane środki:

1. System absorpcji środków europejskich należy pozbawić charakteru ekstensywnego i mechanicystycznego[15]. Jego funkcją powinno być nie szybkie i efektowne ich wydatkowanie, ale ich mądre wykorzystywanie (efektywne). Mechanizm jest wadliwy z powodu jego zbiurokratyzowania i myślenia o nim jako o narzędziu władzy, a nie rozwoju. Prowadzi to do tego, że inwestuje się w przedsięwzięcia doraźne i przypadkowe i często zbędne, przy czym nikt nie myśli czy w przyszłości stać go będzie na utrzymanie wybudowanych obiektów[16].

---

14 Tamże, s. 267.

15 Wykształciliśmy w sobie jako społeczeństwo przeświadczenie, że najważniejsze jest to, żeby wydać te pieniądze. Ministerstwo nakazuje, aby je wydawać mądrze, ale kluczowe jest to, że pierwszym priorytetem jest je po prostu wydać. Natomiast kolejność powinna być odwrotna tzn. nas powinna obchodzić perspektywa rozwojowa, a nie perspektywa finansowa.

16 Powyższy problem nie dotyczy tylko Polski. W każdym kraju UE można znaleźć projekty absurdalne, które nie powinny uzyskać dofinansowania np.: Stok narciarski na duńskiej wyspie Bornholm został wybrany do współfinansowania z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przez władze Danii. Farmer Ole uwielbia jeździć na nartach. Za pieniądze z Unii Europejskiej zbudował dwa stoki narciarskie, a że na Bornholmie śnieg pada bardzo rzadko, kupił też armatkę śnieżną. Trasa jest otwarta tylko kilka tygodni w roku. Korzysta z niej nie więcej niż 10 osób dziennie. Jak to możliwe, że Unia podarowała duńskiemu farmerowi 100 tysięcy euro? „Der Spiegel" umieścił lidzbarski projekt na liście „euroabsurdów, bo wody termalne, które będą zasilać baseny mają zbyt niską temperaturę. Trzeba będzie ją podgrzewać. W efekcie gmina ma wydawać rocznie 800 tys. zł na jej podgrzewanie. Budowa zespołu basenów wraz obiektami towarzyszącymi pochłonie 96 mln zł, z tego 64 mln zł to fundusze unijne", zob. *„Euroabsurd",*

2. Patrząc na mapę Polski z perspektywy rozwojowej, łatwo dostrzec, że mamy do czynienia z postępującą dywergencją. Jej dynamika jest w pewnym stopniu osłabiana przez dostępność środków unijnych. Trzeba jednak pamiętać, że w przyszłości ich skala będzie stopniowo ograniczana. Ponadto fakt, że jakieś terytorium teraz korzysta z napływu publicznych pieniędzy zewnętrznych nie musi wcale prowadzić do zwiększenia jego potencjału rozwojowego i podniesienia instytucjonalnej zdolności jego efektywnego wykorzystania. Przeciwnie, należy przyjąć, że znaczący napływ środków europejskich przykrywa rzeczywiste słabości wielu gmin i powiatów, a zarazem nie zachęca do wysiłku na rzecz ich przełamania. I w tym sensie pieniądze europejskie pomagają doraźnie, koniunkturalnie (np. zmniejszają bezrobocie), ale szkodzą długofalowo, strukturalnie[17]. Wiele samorządów zdecydowało się, na wykorzystanie maksymalnej puli środków unijnych stając się ich zakładnikami. Można postawić pytanie: kto będzie utrzymywał deficytowe stadiony, lotniska czy inne inwestycje, które nigdy by nie powstały, gdyby były finansowane pieniędzmi „zarobionymi", a nie darowanymi?. Czy będą możliwości zapewnienia środków w budżecie na utrzymanie funkcjonowania przedsięwzięcia w przyszłości po zakończeniu projektu?. Łatwe pieniądze rozleniwiają i uzależniają. To największy problem z wykorzystaniem unijnych dotacji. Gminnych urzędników – jak zauważają autorzy raportu „Kurs na innowacje" przygotowanego przez zespół pod kierownictwem prof. Jerzego Hausnera – nadal rozlicza się często nie z jakości projektów dofinansowywanych z unijnej kasy, lecz z ich liczby.
3. Przefinansowanie województw Polski Wschodniej[18].Znacząca część środków przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne została skierowana do województw słabiej rozwiniętych, charakteryzujących się względnie niskim poziomem rozwoju. Preferowane przy podziale środków strukturalnych były więc województwa słabsze, z niskim poziomem PKB na jednego

---

czyli „zimne termy". Ministerstwo żąda wyjaśnień – Lidzbark Warmiński, http://lidzbarkwarminski.wm.pl/148170,Euroabsurd-czyli-zimne-termy-Ministerstwo-zada-wyjasnien.html. Podobnych projektów z wykorzystaniem unijnych dotacji, które niewiele przyniosły w Polsce zrealizowano wiele – patrz S. Krawiec, *Mapa euroabsurdów*, „Wprost", 2013, nr 9 (1566), s. 68.

17 J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje*, *zasadnicze dylematy*, *konieczne działania*. *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 75.

18 J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej*..., s. 49–50.

mieszkańca, wysokim bezrobociem i na ogół słabą infrastrukturą. Wydaje się, że w województwach tych środki unijne zostały w dużej części skierowane na uzupełnienie katastrofalnych luk w podstawowej infrastrukturze komunalnej i transportowej – budowano wodociągi i kanalizację, oczyszczalnie ścieków, budowano i modernizowano drogi lokalne, wzmocniono infrastrukturę telekomunikacyjną (telefonia, Internet), budowano i modernizowano budynki użyteczności publicznej. Były to inwestycje niewątpliwie potrzebne i poprawiające zarówno poziom życia mieszkańców, jak i warunki dla działalności gospodarczej. Te lepsze warunki nie przełożyły się jednak na przyspieszenie wzrostu gospodarczego[19]. Podstawowej przyczyny tego faktu upatrywać należy w zbytniej koncentracji działań na problemach infrastruktury, przy zaniedbaniu innych czynników zwiększających atrakcyjność regionu jako miejsca lokowania nowych inwestycji produkcyjnych i miejsca podejmowania działalności produkcyjnej i usługowej. Tak więc działania na rzecz infrastruktury nie przyniosły zakładanych efektów ze względu na brak niezbędnych działań uzupełniających. Ważnym czynnikiem powodującym niską ocenę efektywności inwestycji infrastrukturalnych jest też na pewno zawyżanie kosztów niektórych inwestycji . Dotyczy to zwłaszcza inwestycji drogowych, i kolejowych. Tak więc znaczące preferencje, przyznane przy podziale środków unijnych województwom Polski Wschodniej nie dały zakładanego przyspieszenia wzrostu gospodarczego.

4. Środki unijne, zgodnie z zasadą dodatkowości, stanowić mają dopełnienie środków finansowych, którymi dysponują władze publiczne, przedsiębiorcy i organizacje. Budowanie wizji rozwojowych ignorujących tę kwestię to kosztowna iluzja prowadząca do osłabienia endogenicznych czynników i mechanizmów rozwojowych oraz uzależnienia od zewnętrznych środków finansowych. Oczywiście, środki z funduszy stanowią bezzwrotną pomoc, ale ich przyznanie uwarunkowane jest spełnianiem przez beneficjenta wielu kryteriów określonych przez Unię Europejską. Powinno pamiętać się, że działa tu zasada dodatkowości (uzupełnienia) i efekt dźwigni, bowiem zadaniem środków z programów pomocowych nie jest zastępowanie krajowych funduszy i środków własnych, lecz dofinansowanie tych działań, które zwiększą konkurencyjność oraz dobrobyt ekonomiczny i rozwój

[19] Województwa, np: śląskie i małopolskie, które – mimo relatywnie małego zasilania środkami unijnymi – osiągnęły tempo wzrostu gospodarczego wyższe od tempa wzrostu całej gospodarki.

społeczny zarówno w skali regionu, jak i państwa członkowskiego, a w rezultacie przyczynią się do umocnienia Wspólnoty Europejskiej.

5. Należy znacząco ograniczyć liczbę oraz uprościć treści regulacji biurokratycznych warunkujących wykorzystanie środków europejskich. Ich liczba czynią pozyskiwanie tych środków przedsięwzięciem kosztownym oraz potencjalnie ryzykownym dla ich beneficjentów. Po wejściu do Unii pojawiła się strategia: „Zwal wszystko na Brukselę" – zwiększając biurokrację. Tworzy się niepotrzebnie skomplikowane przepisy, które zabezpieczają urzędników przed podejmowaniem decyzji i odpowiedzialnością. „Bo Unia tego wymaga" – tłumaczy urzędnik konieczność wypełniania tabelki czy dodatkowych dokumentów, która jest czysto polskim innowacyjnym wkładem.
6. Przez dostępność środków z Brukseli zabrakło zachęt do reform i zwiększenia efektywności polskiej administracji publicznej. Przez to polskie urzędy działają uznaniowo, nieefektywnie. Gdyby nie środki unijne, pogarszająca się sytuacja ekonomiczna wymusiłaby głębokie reformy administracji państwowej już kilka lat temu. Napływ funduszy z UE pozwolił jednak zamaskować rosnącą nieefektywność polskiego systemu politycznego i mimo jego wad osiągać wzrost gospodarczy. Od 2004 roku zatrudnienie w administracji publicznej wzrosło o 100 tysięcy osób, to też wpływ środków unijnych.
7. Formalizm i złożoność procedur aplikacyjnych. Należy tu przede wszystkim wymienić zbyt krótkie terminy składania wniosków oraz trudności z wypełnieniem aplikacji o wsparcie i wymaganej do niego dokumentacji. Przedsiębiorstwa miały dużą trudność z poprawnym złożeniem dokumentów. Wnioski aplikacyjne są zbytnio rozbudowane, dodatkowo wymagana jest ogromna liczba załączników, których pozyskanie jest często kwestią kilku a nawet kilkunastu miesięcy. Dodatkową trudność sprawia również fakt częstych zmian dokumentacji konkursowej, w tym zmian ogłaszanych terminów konkursów, wytycznych dla wnioskodawców, instrukcji wypełniania wniosków itp., niezrozumiały, trudny i nieprzystępny język pisania dokumentów, co często utrudnia interpretację zawartych zapisów[20]. Rodzi to konieczność korzystania na etapie aplikowania z usług

[20] W 2011 roku Urząd Marszałkowski w Toruniu pięć razy przesuwał konkurs na unijne dotacje dla firm w ramach poddziałania 5.2.1. Wsparcie inwestycji mikroprzedsiębiorstw (Nr RPOWKP 75/V/5.2.1/2011). Pierwotnie miał zostać ogłoszony w lutym 2011 r. natomiast ostatecznie nabór wniosków został przeprowadzony w dniach 09.01.2012 r.

firm konsultingowych, które są drogie i nie dają gwarancji otrzymania pieniędzy stąd wielu podmiotów nie stać na skorzystanie z takiej możliwości. Należy także zaznaczyć, iż na etapie oceny, zwłaszcza formalnej wniosku, występuje znaczny formalizm i biurokracja ze strony urzędników, która powoduje, iż poprawki dotyczą często nieistotnych kwestii, co wpływa na wydłużenie samej procedury oceny i generuje dodatkowe koszty, bądź skutkuje wręcz odrzuceniem wniosku (kryteria formalne na poziomie regionalnym są zbyt rozbudowane, skoncentrowane wokół wymogów o charakterze biurokratycznym, dodatkowo podlegają uszczegółowieniom na listach sprawdzających, co powoduje, że system oceny formalnej staje się nieprzejrzysty i skomplikowany np. kujawsko pomorskie – 31 stronnicowa tabela opisująca kryteria formalne). Należy także zaznaczyć, iż czas jaki upływa od złożenia dokumentacji konkursowej do uzyskania informacji o pozytywnej ocenie projektu jest dość długi (wynosi od kilku miesięcy do nawet 1 roku). Należy znacząco wzmocnić po stronie administracji publicznej, szczególnie tej określanej jako „funduszowa", przekonanie o jej służebności, a nie jej zwierzchności wobec obywateli, organizacji i podmiotów gospodarczych.

8. Należy odrzucić naganną praktykę „zmiany reguł gry w trakcie jej trwania". W szczególności odnosi się to do zaleceń instytucji zarządzających programami współfinansowanymi ze środków europejskich, zmieniających warunki formalno-finansowe realizowanych projektów. Dla przykładu w październiku 2009 r. Urząd Marszałkowski w Toruniu ogłosił konkurs, w którym przyznawał przedsiębiorcom milionowe dotacje na inwestycje z unijnego Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO). Zgłosiło się ponad 600 firm, ocena aplikacji ciągnęła się miesiącami, a pieniędzy nie starczyło dla wszystkich, którzy spełnili kryteria formalne i merytoryczne. Dopiero 7 kwietnia 2011 roku – a więc blisko półtora roku po ogłoszeniu konkursu – 19 przedsiębiorców dowiedziało się, że dostanie dofinansowanie. Na dodatek Instytucja Zarządzająca RPO czyli Urząd Marszałkowski przed podpisaniem ostatecznej umowy poinformowała ich, iż dopuszcza wniesienie zabezpieczenia wyłącznie w formie hipoteki bądź gwarancji bankowej czego wcześniej nie było w dokumentacji konkursowej. Zmiana sposobu przyznawania dotacji już po tym, jak wnioskodawcy przeszli

– 20.01.2012 r., J. Hołub, *Ciuciubabka z unijnymi dotacjami hamuje rozwój*, „Gazeta Wyborcza" z dnia 15.09.2011 r.

wielomiesięczną ocenę, jest zwyczajnie nieeleganckie, o braku przejrzystości procedur nie wspominając[21].

9. Zasady doboru ekspertów oceniających wnioski stanowiły często pole do nadużyć. Związane jest to z niewystarczającymi, jak się wydaje, zabezpieczeniami eliminującymi ewentualny konflikt interesów, jaki ma miejsce w przypadku występowania osób w podwójnej roli: jako wspierającego wnioskodawcę w procesie przygotowywania wniosku oraz eksperta właściwej komisji oceniającej. Brak mechanizmów wykluczających takie patologiczne sytuacje prowadziły do tego, że dotacje uzyskiwały niekoniecznie najlepsze projekty.
10. Unijne dotacje nie wpłynęły ożywczo na rozwój innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Uzyskiwane przez polskie firmy środki finansowe z dotacji w znakomitej większości zostały przeznaczane na zakup gotowych, zachodnich technologii. W praktyce więc tylko korzystają z najnowszych rozwiązań, stając się ich konsumentami. W ten sposób nie tylko uzależniają się od know-how wielkich koncernów, ale w istocie napędzają rozwój gospodarek krajów zamożnych. Tymczasem warunkiem rozwoju innowacyjności jest inwestowanie we własne wynalazki i wdrożenia nowych rozwiązań do produkcji. Tylko wówczas przedsiębiorstwa mogą zdobywać przewagę konkurencyjną, oferować swoje produkty drożej nie tylko we własnym kraju, ale i za granicą. Za nowatorskie, nieznane wcześniej rozwiązania klienci są w stanie więcej zapłacić, co powoduje, że bogaci się zarówno firma, jak i krajowa gospodarka. W istocie więc Polska nadal pozostaje wielkim rynkiem zbytu dla zamożnych państw Unii Europejskiej. Ponadto zabrakło determinacji, aby – przekazując środki beneficjentom – oczekiwać powiązania ich projektów z rozwojem gospodarczym. Nie udało się dotąd stworzyć skutecznego mechanizmu, dzięki któremu odbywałby się realny transfer badań naukowych do polskiej gospodarki. Brak innowacji w polskich przedsiębiorstwach ogranicza ich konkurencyjność i prowadzi do stagnacji gospodarki[22]. Firmy muszą być innowacyjne, aby liczyć się

---

[21] T. Ciechoński, *Straszny unijny konkurs dla firm. Marszałek zmienia zasady dotowania*, „Gazeta Wyborcza" z dnia 14.06.2011 r.

[22] Polska osiągając syntetyczny wskaźnik innowacyjności na poziomie 0,313 znalazła się wśród krajów o umiarkowanej innowacyjności, określanej jako moderate innovators wyprzedzając Rumunię (0,204), Bułgarię (0,229), Łotwę (0,272) i Litwę (0,283). W porównaniu z wynikiem z poprzedniego roku, Polska utrzymała się w grupie umiarkowanych innowatorów, a dodatkowo przesunęła się o jedno miejsce wyżej wyprzedzając Litwę.

w świecie, bo schemat niskie płace, niskie koszty i tani produkt przestaje działać. W związku z tym w nowej perspektywie na lata 2014–2020 bardzo ważne będą działania zmierzające do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki[23].

11. Należy zapewnić, aby udział własny samorządu w realizacji zadań dofinansowywanych ze środków UE był w większości finansowany z nadwyżek operacyjnych budżetu, a nie z komercyjnych kredytów, które doprowadzają do nadmiernego zadłużenia[24]. Jednostka samorządu terytorialnego, która nie generuje nadwyżki operacyjnej, a chce zapewnić wkład własny do projektów inwestycyjnych zmuszona jest sprzedać swój majątek, albo sięgać po instrumenty rynku dłużnego. Jeśli stan taki utrzymuje się w okresie kilku lat, może zostać zagrożona płynność finansowa JST.

Należy mieć nadzieję, że po wyciągnięciu stosownych wniosków i wyeliminowaniu powstałych niedociągnięć Polska odniesie również sukces w perspektywie 2014–2020.

4. Podsumowanie

1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej i od tego momentu polskie regiony otrzymały ogromną szansę modernizacji gospodarki oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Środki te mogą przyczynić się do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, poprawy standardu świadczenia usług publicznych oraz stanu środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a w konsekwencji do podwyższenia poziomu życia mieszkańców i stworzenia lepszych warunków do prowadzenia tam działalności gospodarczej.

Nie należy jednak popadać w zbyt wielki optymizm. Polska prezentuje wskaźniki poniżej średniej UE w większości kategorii. (Innovation Union Scoreboard 2015). Wprawdzie w latach 2006–2013 Polska zanotowała wzrost wskaźnika innowacyjności SII (średnio rocznie 0,9%), ale wzrost ten był wolniejszy niż wzrost tego wskaźnika dla całej UE (średnio rocznie 1,7%) więc luka innowacyjna między Polską a UE się powiększyła.

[23] Tokarski A., Tokarski M., *Barriers and Benefits of Financing projects with European Funds by micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs) in Poland*, „Journal of Management and Financial Sciences (JMFS)" Warsaw School of Economics, Collegium of Management and Finance, Volume VIII, Issue 21 (September 2015), s. 102.

[24] Powyższą problematykę omawia szerzej J. Ciak, *Nierównowaga fiskalna sektora samorządowego w Polsce w latach 2009–2013*, [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Włocławek 2015, s. 139–148.

Z możliwości tej gminy korzystały w różnym zakresie – od sporadycznej realizacji kilku projektów po sytuację, w której udział środków z UE i innych programów zagranicznych w dochodach budżetu ogółem stanowił znaczny odsetek. Fundusze unijne stanowią dla jednostek samorządu terytorialnego szansę na realizację zarówno przedsięwzięć infrastrukturalnych, jak i projektów związanych z rozwojem społeczności lokalnych.

W latach 2014–2020 duża część środków Unii Europejskiej jest przewidziana na wdrażanie krajowych i regionalnych programów operacyjnych z przeznaczeniem na finansowanie projektów inwestycyjnych. Znaczącym beneficjentem tych środków będą jednostki samorządu terytorialnego (JST), w największym stopniu gminy. Realizują one zadania, których zakres i wartość mają istotne znaczenie zarówno dla społeczeństwa, jak i dla gospodarki danego regionu. Warunkiem pozyskania funduszy unijnych będzie na pewno zdolność jednostek samorządu terytorialnego do generowania wkładu własnego.

Możliwość absorpcji środków z UE przy realizacji projektów unijnych zależy przede wszystkim od zdolności do wygenerowania korzystnej tendencji kształtowania się nadwyżki operacyjnej (w kolejnych latach realizacji projektu, a także jego fazy eksploatacyjnej), rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, oraz od zdolności JST do pozyskiwania w odpowiednim czasie i w odpowiedniej wysokości środków pożyczkowych.

Jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują w warunkach występowania ilościowej i jakościowej luki infrastrukturalnej. Jej niwelowanie wymagać będzie jeszcze przez długi czas alokacji wysokich nakładów inwestycyjnych. Mając na uwadze ograniczoność środków budżetowych i wysoki poziom zadłużenia wielu samorządów, a także zalecenia Komisji Europejskiej, można przypuszczać, że w nowej pespektywie zwiększy się rola Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP) jako formy finansowania kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych[25].

Podsumowując dotychczasowe wykorzystanie środków europejskich przez Polskę należy ocenić pozytywnie. Z dwóch dotychczasowych perspektyw

[25] Problematykę PPP omawiają J. Laskowska i R. Musiałkiewicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań gminy*, [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Uwagi de lege lata…*, s. 25–42 a także M. Tokarski, *Fundusze europejskie szansą rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [w:] E. Urbańczyk, M. Romanowska (red.), *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 686; Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia nr 47, Szczecin 2011, s. 561–574.

unijnych Polska otrzymała 82 mld euro – to ponad 185 tysięcy projektów, z czego 70 tys. zrealizowanych przez przedsiębiorstwa. Po dziesięciu latach członkostwa bilans finansowy między Polską a Unią Europejską jest dla Polski bardzo korzystny. Otrzymywane w tym czasie środki z roku na rok systematycznie rosły. Pieniądze, które Polska otrzymała, przewyższyły sumę wniesionych składek członkowskich ponad trzykrotnie (od 2004 r. do końca marca 2013 r. Polska wpłaciła do unijnego budżetu 28,321 mld euro (z tego 28,18 mld to nasza składka członkowska), a dostała 79,255 mld euro. W rezultacie Polska jest największym beneficjentem netto funduszy Unii Europejskiej[26].

Rozsądne wykorzystanie środków unijnych stanowi jedno z narzędzi, które może zdecydowanie poprawić sytuację gospodarczą, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, oraz przyspieszyć rozwój ekonomiczny.

Należy mieć nadzieję, że po wyciągnięciu stosownych wniosków i wyeliminowaniu powstałych niedociągnięć Polska odniesie również sukces w rozpoczętej perspektywie 2014–2020. Wykorzystując doświadczenia z poprzednich perspektyw powinno szczególną uwagę zwracać się na efektywność wydawanych funduszy tak, aby ograniczyć do minimum liczbę absurdów i projektów, które nie będą miały wpływu na dalszy rozwój Polski. Tym bardziej, że kolejny budżet w perspektywie finansowej 2021–2027 będzie z pewnością dla Polski dużo skromniejszy.

Literatura

1. *10 lat w UE – 10 lat z funduszami unijnymi*, „Fundusze Europejskie w Polsce. Biuletyn informacyjny" 2014, nr 34.
2. Ciechoński T., *Straszny unijny konkurs dla firm. Marszałek zmienia zasady dotowania*, „Gazeta Wyborcza" z dnia 14.06.2011 r.
3. Hausner J. i in., *Narastające dysfunkcje*, *zasadnicze dylematy*, *konieczne działania*. *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
4. Hołub J., *Ciuciubabka z unijnymi dotacjami hamuje rozwój*, „Gazeta Wyborcza" z dnia 15.09.2011 r.
5. Jastrzębska M., *Znaczenie bezzwrotnych środków zagranicznych jako źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2010*, „Finanse Komunalne" 2011, nr 10.
6. Krawiec S., *Mapa euroabsurdów*, „Wprost" 2013, nr 9 (1566).

[26] *10 lat w UE – 10 lat z funduszami unijnymi*..., s. 4–5, 35.

7. Laskowska J., Musiałkiewicz R., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań gminy* [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Wydawnictwo PWSZ we Włocławku, Włocławek 2015.
8. Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2013.
9. Mosionek-Schweda M., *Wykorzystanie funduszy unijnych przez polskie regiony w programowaniu 2007–2013*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio H, Oeconomia, Vol. 46 (2012).
10. Pancer-Cybulska E., Szostak E. (red.), *Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 380, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015.
11. Tokarski A., Tokarski M., *Barriers and Benefits of Financing projects with European Funds by micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs) in Poland*, „Journal of Management and Financial Sciences (JMFS)", Warsaw School of Economics, Collegium of Management and Finance, Volume VIII, Issue 21 (September 2015).
12. Tokarski M., *Fundusze europejskie szansą rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [w:] E. Urbańczyk, M. Romanowska (red.), *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", nr 686; Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia nr 47 Szczecin 2011.
13. Wantoch-Rekowski J. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Uwagi de lege lata i de lege ferenda,* Włocławek 2015.
14. *Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013*, informacja miesięczna za kwiecień 2015, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.

Maciej Tokarski
Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

Malwina Rouba

PROROZWOJOWE ODDZIAŁYWANIE FUNDUSZY UNIJNYCH. PERSPEKTYWA POWIATU TORUŃSKIEGO

PRO-DEVELOPMENT IMPACT OF EUROPEAN FUNDS FROM THE PERSPECTIVE OF TORUN DISTRICT

Streszczenie

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nasz kraj stał się beneficjentem zewnętrznej pomocy finansowej na dotychczas niewystępującą skalę. Powiat Toruński dzięki dużemu zaangażowaniu władz i pracowników pozyskał bardzo wysokie kwoty na projekty, dzięki realizacji których wsparty został rozwój infrastruktury, poprawie uległo bezpieczeństwo oraz opieka medyczna sprawowana nad mieszkańcami. Duże inwestycje objęły też tzw. kapitał ludzki – między innymi w postaci pieniędzy na edukację, aktywizację bezrobotnych i wykluczonych.

Słowa kluczowe: fundusze Unii Europejskiej; samorząd powiatowy; finanse samorządowe.

Summary

After Polish accession to the EU our country became a beneficiary of external financial help at the scale not witnessed earlier. The Torun District thanks to the involvement of its local government members as well as its employees managed to absorb grant share of available money. It supported the development of infrastructure

improving level of safety and health care. A lot of money was also invested into the development of so called human capital – among others into fields of education and helping unemployed and socially excluded.

Keywords: EU grants; poviat self-government; self-government finance.

1. Powiat toruński – skrócona charakterystyka

Powiat toruński położony jest na terenie województwa kujawsko-pomorskiego i stanowi jeden z 19 powiatów wchodzących w jego skład. To tak zwany „powiat obwarzankowy" – tworzony przez jedną gminę miejską oraz osiem gmin wiejskich, okalających centralnie położone miasto Toruń. Jedynym miastem powiatu jest 15-tysięczna Chełmża. W powiecie toruńskim jest 131 sołectw oraz 179 miejscowości wiejskich[1]. Pod względem powierzchni (1230 km²) powiat ten zajmuje 4. miejsce w województwie i 77. w kraju[2].

Obszar powiatu toruńskiego należy do trzech regionów Polski: Kujaw, ziemi dobrzyńskiej i ziemi chełmińskiej, co skutkuje jego dużym zróżnicowaniem pod względem historycznym, geograficznym i środowiskowym[3]. Blisko dwie trzecie powierzchni powiatu toruńskiego to bardzo dobre gleby rolnicze – III i IV klasy bonitacyjnej[4]. Zasoby te stwarzają szczególnie dogodne warunki dla rozwoju rolnictwa, osadnictwa oraz rekreacji i turystyki w wymiarze lokalnym i regionalnym.

Oprócz wymienionych czynników endogennych rozwój powiatu silnie determinują czynniki egzogenne. Jako pierwszy z nich i szczególnie istotny należy wymienić bliskość Torunia – miasta, które z liczbą ludności 203 158 mieszkańców zajmuje drugie miejsce w województwie kujawsko-pomorskim i szesnaste w kraju[5]. O sile jego oddziaływania decyduje m.in. to, że jest ważnym centrum edukacyjnym, siedzibą kilku uczelni wyższych z Uniwersytetem Mikołaja Kopernika na czele, ośrodkiem kulturalnym i turystycznym o ogólnoświatowej renomie, regionalnie bardzo istotnym centrum

---

1 *Powiaty i gminy w województwie kujawsko-pomorskim w 2014 r.*, GUS, Bydgoszcz 2016, s. 193.

2 *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.*, GUS, Warszawa 2015.

3 Zob. Miłoszewski H., *Powiat toruński – przewodnik*, Toruń 2007.

4 J. Małecki, A. Bystrzycki, *Środowisko przyrodnicze powiatu toruńskiego*, Toruń 2000, s. 81.

5 *Powiaty i gminy*..., s. 18.

gospodarczym[6], dostarczycielem wielu miejsc pracy oraz ważnym ośrodkiem usług medycznych.

Przy rosnącym zapotrzebowaniu Torunia na tereny inwestycyjne i mieszkaniowe dostępność w powiecie gruntów obu rodzajów przeznaczenia sprzyja dynamicznemu przyrostowi liczby ludności w podtoruńskich gminach. Od momentu utworzenia powiatu liczba jego mieszkańców, przy stałej tendencji wzrostowej wzrosła z poziomu 81 554 w 1998 r.[7] do 102 167 w 2014 r.[8]

Drugim czynnikiem zewnętrznym w znaczący sposób determinującym rozwój powiatu toruńskiego jest jego bardzo dogodne, centralne położenie. Województwo kujawsko-pomorskie leży w środkowej części Polski, powiat zaś znajduje się w samym jego centrum. Dzięki temu na jego terenie krzyżują się 4 linie kolejowe, w tym linia Piła-Kutno i Poznań-Olsztyn oraz autostrada A1, drogi krajowe nr 91 (Gdańsk-Katowice), nr 10 (Szczecin-Warszawa), nr 15 (Poznań-Olsztyn) i nr 80 (Bydgoszcz-Lubicz). Ponadto dobrze rozwinięta i utrzymana sieć dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych zapewnia dogodną komunikację na zewnątrz i wewnątrz powiatu.

Pomimo tego, iż województwo kujawsko-pomorskie należy do najsłabszych gospodarczo regionów kraju[9], pozycja powiatu toruńskiego na jego tle jest dobra. W roku 2014 dochody własne budżetu powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca umiejscowiły go na pierwszej lokacie wojewódzkiej[10], zaś pod względem produkcji sprzedanej przemysłu na 1 mieszkańca powiat zajmuje wysoką, czwartą pozycję[11]. W całym województwie sytuacja na rynku pracy nie jest dobra – w 2015 r. zajmowało ono czternaste miejsce na szesnaście województw. Ze stopą bezrobocia w 2014 r. wynoszącą 17,9% powiat plasuje się powyżej średniej wojewódzkiej (15,5%), oraz znacząco powyżej

---

6 W 2015 roku na liście 500 największych polskich przedsiębiorstw publikowanej przez dziennik Rzeczpospolita znalazło się 19 firm z województwa kujawsko-pomorskiego. Najwięcej, bo aż 7 pochodziło z Torunia, http://nowosci.com.pl/333830,500-najwiekszych--firm-Rzeczpospolitej-19-firm-z-regionu-w-tym-az-7-z-Torunia.htm (dostęp: 11.07.2016 r.).

7 *Województwo kujawsko-pomorskie w 1998 r. Ważniejsze dane o województwie, powiatach, gminach*, WUS, Bydgoszcz 1999.

8 *Statystyczne Vademecum Samorządowca. Powiat toruński*, GUS, Bydgoszcz 2015.

9 Zob. *Statystyczne Vademecum Samorządowca. Województwo kujawsko-pomorskie*, GUS, Bydgoszcz 2015.

10 *Statystyczne Vademecum Samorządowca. Powiat toruński*, GUS, Bydgoszcz 2015.

11 Tamże.

średniej krajowej (11,4%)[12]. Podkreślić jednak należy, że poziom średniej wojewódzkiej stopy bezrobocia jest znacząco zaniżany przez duże miasta, takie jak Bydgoszcz i Toruń. Dlatego pośród powiatów województwa kujawsko-pomorskiego powiat toruński zajmuje czwartą pozycję, relatywnie dobrą w porównaniu z powiatami położonymi w południowo-wschodniej części kujawsko-pomorskiego, gdzie bez pracy jest 22,3–25,5% mieszkańców. Na notowany w ostatnich latach systematyczny spadek wskaźników stopy bezrobocia[13] wpływ mają ożywienie gospodarcze, wchodzenie na rynek pracy roczników z okresu niżu demograficznego oraz duże saldo zewnętrznych migracji na stałe.

Podsumowując – korzystne, centralne położenie na mapie kraju, dogodne warunki komunikacyjne, bliskość Torunia oraz atrakcyjne tereny pod zabudowę i działalność gospodarczą stanowią istotne atuty powiatu toruńskiego. Dzięki nim obszar ten postrzegany jest jako bardzo dogodne miejsce zamieszkania i prowadzenia aktywności zawodowej, co skutkuje stałym przyrostem liczby jego ludności.

2. 2004 – przystąpienie Polski do UE – obawy i wątpliwości

Gdy w czerwcu 2003 r. Polacy udzielali odpowiedzi na pytanie „Czy wyraża Pani/Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?" do urn referendalnych udało się 58,85% uprawnionych do głosowania. Blisko jedna czwarta z nich (22,55% głosów ważnych)[14] takiej zgody nie wyraziła. Niska frekwencja oraz duży odsetek przeciwników integracji – pomimo intensywnej, kilkumiesięcznej kampanii przedreferendalnej – świadczyć mogły o braku przekonania do idei wspólnej Europy oraz uznaniu tej sprawy za nieszczególnie istotną. Tymczasem bilans dwunastoletniej obecności Polski w UE ukazuje doniosłość tego wydarzenia, które wprowadziło zasadnicze zmiany we wszystkich aspektach życia Polaków.

---

12 *Statystyczne Vademecum Samorządowca. Województwo kujawsko-pomorskie*, GUS, Bydgoszcz 2015.

13 Por. *Statystyczne Vademecum Samorządowca. Województwo kujawsko-pomorskie* z ubiegłych lat.

14 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 132, poz. 1223).

Pomimo wcześniej sygnalizowanych obaw[15] dzięki podjęciu licznych reform i działań o charakterze prawnym, gospodarczym czy infrastrukturalnym, które systematycznie zbliżają nasz kraj do unijnego poziomu, niedawny bilans dziesięciolecia funkcjonowania Polski w strukturach Unii Europejskiej wskazał na weryfikację wcześniej wyrażanych obaw[16] i znaczącą poprawę nastrojów. Mimo poniesionych kosztów społecznych i gospodarczych, akceptacja członkostwa w UE jest obecnie powszechna – w marcu 2014 r. 89% ankietowanych przez CBOS zadeklarowało się jako zwolennicy obecności Polski w UE, przy zaledwie 7% przeciwników i 4% niezdecydowanych[17]. Przekonanie o tym, że dzięki integracji Polska odniosła więcej korzyści niż strat jest dość powszechne – bilans integracji pozytywnie postrzega 62% badanych przez CBOS, *in minus* oceniło go 13% ankietowanych, zaś 20% respondentów uważało, że korzyści i straty związane z członkostwem Polski w Unii równoważą się[18].

Niewątpliwie bardzo duże znaczenie dla tej zmiany poglądów i przekonań Polaków ma szeroki strumień funduszy europejskich, skierowanych do naszego kraju głównie w celu realizacji polityki spójności i wspólnej polityki rolnej. Dzięki niemu nastąpiło bowiem bezprecedensowe przyspieszenie rozwoju i miało miejsce wiele pozytywnych zmian, takich jak poprawa stanu infrastruktury, wzrost bezpieczeństwa na drogach, dofinansowanie ochrony zdrowia, rozwój przedsiębiorstw i duże inwestycje w kapitał ludzki.

3. Samorząd – reprezentant społeczeństwa

Piętnaście lat przed przystąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej Polska doświadczyła procesu głębokiej transformacji ustrojowej. Szereg doniosłych przeobrażeń politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych

---

15 Zob. m.in.: J. Szymańczak, *Konferencja Od przeszłości do przyszłości samorządu powiatowego*, Warszawa, 18 lutego 2013 r., Kancelaria Sejmu, Warszawa 2013; J. Osiecka, *Opinia publiczna o integracji europejskiej – wyzwania dla polityki informacyjnej państwa*. Raport nr 156, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-156.htm (dostęp: 07.07.2014 r.), http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/090824_j.kucharczyk_polacy_5_lat_po_wejsciu_do_ue_pl.htm, (dostęp 07.07.2014).

16 Zob. rozdział Weryfikacja obaw Polaków zgłaszanych przed wejściem Polski do UE, [w:] *10 PL–UE. Polskie 10 lat w Unii. Raport*, praca zbiorowa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014, s. 223–233.

17 Komunikat z badań CBOS nr 52/2014 – *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 2014.

18 Tamże.

nadał krajowi nowy – organizacyjny i instytucjonalny – wymiar. Jednym z istotnych rozwiązań było przywrócenie samorządności terytorialnej, która poprzez budowanie postaw zaangażowania i samoorganizacji, służyć miała utworzeniu państwa obywatelskiego. Wprowadzony w dwóch etapach trójstopniowy podział terytorialny Polski (1990 – gminy, 1999 – samorządowe powiaty i województwa) zapoczątkował funkcjonowanie instytucji samorządowych. Miały one dzięki zaangażowaniu społeczności lokalnych i ich poczuciu odpowiedzialności za własny los umożliwiać jak najsprawniejsze diagnozowanie i zaspokajanie ich własnych potrzeb. Wydaje się, iż założenie to udało się zrealizować w należytym stopniu, gdyż poczucie indywidualnego wpływu na lokalną sytuację systematycznie wzrasta – od niskiego poziomu 16% w 1992 roku aż po 52% w roku 2010[19]. Stąd uprawnione jest stwierdzenie, że „samorząd terytorialny na trwałe wpisał się w administracyjny i obywatelski pejzaż kraju"[20], a samorządowe gminy, powiaty i województwa „stały się częścią demokratycznego państwa prawnego, pobudziły społeczny i gospodarczy rozwój Polski [oraz] przyczyniły się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych."[21] Ugruntowaną pozycję polskiego samorządu potwierdza również niezmiennie od lat pozytywna opinia przeważającej większości Polaków – aż 62% dobrze ocenia działalność władz lokalnych w swojej miejscowości, przeciwnego zdania jest natomiast 29%. Zaznaczyć należy, że pozytywne wypowiedzi częściej pochodzą od mieszkańców wsi, zaś negatywne – od osób zamieszkujących największe aglomeracje[22]. To pozwala postawić tezę, iż działalność samorządowa w mniejszych miejscowościach jest dla lokalnej społeczności bardziej „widoczna", gdyż związana z konkretnymi osobami i odpowiadająca na bardziej osobiste potrzeby mieszkańców. Może być dzięki temu oceniana lepiej, niż łatwiej rozmywająca się w mnogości załatwianych spraw i miejskiej przestrzeni aktywność władz w większych aglomeracjach. Potwierdzenie tej tezy stanowić może również schemat postrzegania wpływu jednostek samorządu terytorialnego na życie lokalnych społeczności – im niższy szczebel

[19] Komunikat z badań CBOS nr 69/2015 – *25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2015.

[20] *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, praca zbiorowa, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 9.

[21] Tamże.

[22] Komunikat z badań CBOS nr 36/2014 – *Oceny instytucji publicznych*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2014.

administracji samorządowej, czyli zarówno fizycznie, jak i mentalnie bliższy mieszkańcom danego terenu, tym rola przez niego pełniona uważana jest za istotniejszą. O tym, że rozwój miejscowości w której żyją, w znacznym stopniu zależy od samorządu gminnego przekonane jest trzy piąte badanych (58%), podczas gdy mniej niż połowa dostrzega dużą rolę samorządu szczebla powiatowego (45%), a już tylko ponad jedna trzecia – samorządu wojewódzkiego (37%)[23].

4. Samorząd terytorialny – ważnym gestorem i beneficjentem środków z UE

Należyte sprawowanie władzy przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, zyskujące społeczną akceptację i poparcie jawi się w świetle akcesji Polski do UE jako kluczowe. To bowiem polskim samorządom powierzono bardzo ważną i odpowiedzialną rolę – gestorów i beneficjentów bezprecedensowej w swej wielkości i zakresie zewnętrznej pomocy finansowej. „Z badań [Instytutu Spraw Publicznych] wyraźnie wynika [bowiem], że to właśnie fundusze unijne kojarzą się najbardziej z całym procesem integracji i członkostwa w Unii Europejskiej. Odpowiadając na pytania dotyczące korzyści i strat z akcesji, przedstawiciele samorządu terytorialnego często podkreślają kluczową rolę funduszy i często to właśnie przez pryzmat efektywności ich pozyskiwania i wykorzystania oceniają Polskę (...)”[24].

Dane prezentowane na oficjalnej stronie www.funduszeeuropejskie.gov.pl wskazują, iż to właśnie samorządy są największym beneficjentem europejskich pieniędzy. Zrealizowały one w latach 2007–2013 przedsięwzięcia o największej łącznej wartości unijnego dofinansowania – 73,6 mld złotych, co stanowi 31% wszystkich funduszy i daje samorządom prymat przed takimi grupami jak przedsiębiorstwa (30%), a nawet organy władzy i administracji rządowej (24%)[25]. Dane te dobitnie świadczą o tym, jak wielka odpowiedzialność za prawidłowe wykorzystanie przyznanego wsparcia spoczywa na polskim samorządzie terytorialnym.

---

23 Komunikat z badań CBOS nr 69/2015 – *25 lat państwa obywatelskiego…*

24 Ł. Wenerski, *Unia daje czy zabiera? Dekada członkostwa polski w UE w oczach przedstawicieli polskich samorządów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 28.

25 http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/2014_2020/Strony/Doskonala_decyzja_dla_inwestycji_samorzadowych_29082013.aspx (dostęp: 09.07.2014 r.).

To ważne ogniwo w absorpcji środków unijnych stanowiły i wciąż stanowią samorządy wszystkich trzech szczebli. Samorządowe województwa występują w wielorakiej roli – jako instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące czy beneficjenci lub liderzy i partnerzy w projektach, natomiast powiaty i gminy jako beneficjenci, liderzy lub partnerzy tych projektów. Samorządy odgrywają zatem bardzo odpowiedzialną rolę, ponieważ swymi działaniami i aktywnością wpływają bezpośrednio na sposób i poziom wykorzystania unijnych pieniędzy, m.in. poprzez decyzje na co środki z UE będą wydawane. Samorządy, działając w swoich lokalnych i regionalnych wspólnotach, dysponują wiedzą dotyczącą potrzeb oraz możliwości wykorzystania unijnych pieniędzy zaczerpniętą bezpośrednio od mieszkańców. Oparta jest ona o obserwację zachodzących na swoim terenie zmian społecznych, infrastrukturalnych oraz gospodarczych, dzięki czemu stanowi bardziej bezpośrednie i dokładne rozpoznanie, niż to, jakim dysponuje władza centralna z poziomu administracji państwowej w Warszawie.

Środki unijne pozwalają na realizację dwóch zasadniczych typów projektów. Pierwszą stanowią tzw. działania „miękkie" – tzn. szkolenia, warsztaty, imprezy, drugą projekty „twarde", czyli inwestycyjne, takie jak budowa i modernizacja infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, mieszkaniowej itp. Powstałe przez lata zaniedbań duże zapóźnienia cywilizacyjno-rozwojowe spowodowały, że polskie samorządy jako najważniejsze postrzegały projekty infrastrukturalne – 98% polskich samorządów ankietowanych przez Instytut Spraw Publicznych wskazało ten rodzaj działań jako priorytet w kwestii poszukiwania unijnych środków, a 96% przeprowadziło w tym obszarze realne inwestycje. Pomimo tak dużego zastrzyku gotówki, braki w infrastrukturze nadrabiane będą jeszcze przez lata. Kolejne trzy obszary wskazywane przez samorządy jako najistotniejsze i zarazem takie, na które przeznaczone zostało najwięcej unijnego wsparcia, to inwestycje z zakresu ochrony środowiska (odpowiednio 59% i 50%) inwestycje kulturalne (37% / 36%) oraz wspieranie zatrudnienia (34% / 25%)[26]. Warto zwrócić uwagę na to, że deklarowane w badaniu priorytety i kierunki realnych działań są z sobą w dużym stopniu zbieżne – co oznacza, że samorządy co do zasady angażują siły i środki zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami i w sposób racjonalny oraz efektywny. Sami samorządowcy zadowoleni są z podejmowanych w tym zakresie własnych działań i decyzji – uważając w większości, że fundusze europejskie

[26] Ł. Wenerski, *Unia daje czy zabiera?*..., s. 30.

wykorzystywane są w ich regionie zdecydowanie (59%) lub raczej dobrze (39%). Przeciwnego zdania jest zaledwie 3% respondentów[27].

Pomimo tak dużego napływu środków finansowych i przeważnie starannego i właściwego nimi dysponowania, ponad połowa ankietowanych samorządowców (52%) zauważyła, że na potrzeby ich jednostki samorządu terytorialnego ilość unijnych pieniędzy jest zbyt mała[28]. Zaznaczyć należy jednak, że często niedofinansowane polskie samorządy zapominają o jednej z podstawowych zasad polityki regionalnej UE, a mianowicie zasadzie dodatkowości, zwanej również zasadą współfinansowania lub uzupełnienia. Mówi ona o tym, że fundusze unijne powinny stanowić jedynie uzupełnienie środków finansowych państw członkowskich, a nie je całkowicie zastępować, a działania Unii nie mają za zadanie wypierać ani zastępować działań na szczeblu krajowym i regionalnym, lecz je wzbogacać i wzmacniać[29]. Jednak polskie samorządy, znajdujące się w przeważającej części w bardzo złej kondycji finansowej[30], postrzegają fundusze unijne jako często jedyne źródło dodatkowych pieniędzy, z których mogą sfinansować najpilniejsze potrzeby inwestycyjne. Nic zatem dziwnego, że niezależnie od ilości dostępnych środków, samorządy stale odczuwają ich niedosyt. Ponadto należy zaznaczyć, ze specyfika programowania powoduje, że nie zawsze środki są dostępne na taki rodzaj działań, które z punktu widzenia lokalnych społeczności są najbardziej potrzebne i pożądane.

Pozyskując i wdrażając projekty współfinansowane z funduszy europejskich, samorządy konfrontują się z licznymi barierami i problemami, gdyż aplikowanie o środki unijne, prowadzenie projektów, rozliczanie ich, a następnie poddawanie się kontroli nie jest zadaniem prostym, a ewentualne przeszkody i końcowe efekty bywają nie zawsze przewidywalne. Pośród najczęstszych niedogodności samorządowcy wskazują na nadmierną komplikację procedur (78%), barierę finansową, zbyt duży wkład własny (68%), brak czasu/zbytnie przeciążenie pracowników innymi obowiązkami (47%) czy trudności z prawidłowym przygotowaniem wniosków (51%)[31].

---

27 Tamże, s. 31.

28 Tamże, s. 30.

29 http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/organizacjafunduszyeuropejskich/Strony/czymsafundusze.aspx (dostęp:10.07.2014 r.).

30 Zob. *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, https://mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf (dostęp:10.07.2014 r.).

31 Ł. Wenerski, *Unia daje czy zabiera?*..., s. 31.

Niewątpliwie percepcja funduszy europejskich oraz ocena ich dostępności i łatwości wykorzystania może być różna dla różnych perspektyw finansowych. Możliwości aplikacji o fundusze europejskie ulegały bowiem różnego rodzaju zmianom w ramach wszystkich trzech kolejnych okresów programowania.

Pierwszy z nich, najkrótszy, który obejmował lata 2004–2006 umożliwiał absorpcję unijnego wsparcia poprzez następujące programy:

1. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego,
2. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich,
3. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL,
4. Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw,
5. Sektorowy Program Operacyjny Transport,
6. Sektorowy Program Operacyjny Pomoc Techniczna,
7. Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG,
8. Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich,
9. Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb.

Pierwszą pełną siedmioletnią perspektywą była ta realizowana w latach 2007–2013. Unijne fundusze dostępne były poprzez 5 krajowych programów operacyjnych zarządzanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 16 programów regionalnych, realizowanych w poszczególnych województwach i zarządzanych przez Urzędy Marszałkowskie oraz poprzez programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Były to następujące programy operacyjne:

1. Program Infrastruktura i Środowisko,
2. Program Innowacyjna Gospodarka,
3. Program Kapitał Ludzki,
4. Program Rozwój Polski Wschodniej,
5. Program Pomoc Techniczna,
6. Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej,
7. Regionalne Programy Operacyjne (po 1 dla każdego z województw).

Obecna perspektywa 2014–2020 oferuje beneficjentom 6 krajowych programów operacyjnych zarządzanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 16 wojewódzkich programów regionalnych zarządzanych przez odpowiednie Urzędy Marszałkowskie oraz programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Te programy to:

1. Program Infrastruktura i Środowisko,
2. Program Inteligentny Rozwój,

3. Program Wiedza Edukacja Rozwój,
4. Program Polska Cyfrowa,
5. Program Polska Wschodnia,
6. Program Pomoc Techniczna,
7. Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej,
8. Regionalne Programy Operacyjne (1 dla każdego z województw).

Tematyka niniejszego opracowania nie obejmuje analizy różnic pomiędzy poszczególnymi programami, tym niemniej zauważyć należy, że z perspektywy samorządowej zasadnicze obszary wsparcia (szczególnie w przypadku pierwszych dwóch okresów programowania) były zbliżone, natomiast dużemu zróżnicowaniu ulegała forma ich dostępności. Formalne wymagania stawiane beneficjentom zarówno na etapie pisania projektu, jak i na etapie jego realizacji oraz późniejszej kontroli ulegały coraz większej formalizacji i zaostrzeniu. O ile pierwszą perspektywę porównać można w pewnym stopniu do zasad rządzących wydatkowaniem i rozliczaniem środków przedakcesyjnych, to już trzecia perspektywa jest znacząco bardziej zbiurokratyzowana – przy niedużych nawet projektach wnioski liczyć potrafią kilkadziesiąt stron. Podobnie jest z ilością wymaganych załączników, zaś objętość wytycznych również wzrosła kilkunastokrotnie. Rosnące sformalizowanie idzie w parze z ograniczeniami dotyczącymi swobody wyboru form realizacji wsparcia, co w znaczącym stopniu obniża poziom dopasowania projektów do lokalnych potrzeb i pogarsza wskaźnik optymalizacji wykorzystania środków. Kolejnym problemem są narastające z każdą kolejną perspektywą finansową opóźnienia w opracowywaniu, a tym samym udostępnianiu beneficjentom dokumentacji umożliwiających start w konkursach. W efekcie w połowie roku 2016 ruszają pierwsze konkursy w ramach perspektywy, która rozpoczęła się w roku 2014.

Obecny okres programowania 2014–2020 oparty jest o tzw. Strategię Europa 2020 i określone przez nią priorytety. Obowiązujące obszary pomocowe to trzy rodzaje rozwoju: inteligentny (czyli oparty na wiedzy i innowacjach), zrównoważony (czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, konkurencyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów) oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (czyli tworzenie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną). Wzrasta zatem istotnie znaczenie działań o charakterze „miękkim", stawiających w ostatecznym rozliczeniu na człowieka oraz

projektów opartych o innowacyjność i rozwijające się technologie, co powoduje, że duża część unijnych pieniędzy, choć kwotowo dużych, jest niedostępna dla mniejszych samorządów.

Obchodzone w ubiegłym roku dwudziestopięciolecie restytucji samorządu wyzwoliło ogólnopolską debatę oceniającą kondycję polskiej samorządności[32]. Dyskusja ta miała charakter wielowątkowy, ukazując obszary siły i słabości funkcjonującego systemu[33]. W świetle tematyki niniejszego artykułu, z punktu widzenia powiatu toruńskiego jednym ze szczególnie dotkliwie odczuwanych problemów jest kryzys zaufania władzy centralnej do instytucji samorządowych, objawiający się poprzez systematyczne zawężanie obszaru samorządowej samodzielności. Za przykład może posłużyć tu obszar związanej z unijnymi funduszami polityki rozwoju. Samorządy, pomimo tego, że dobrze przygotowane i dysponujące coraz bardziej kompetentną i fachową kadrą są znacząco ograniczane w sprawowaniu swojej funkcji prorozwojowej, a ograniczenia mają charakter tak instytucjonalny, jak i finansowy. Dobrze sytuację tę ilustruje poniższa opinia: „Faktycznie j.s.t. w niewielkim stopniu wypełniają funkcję rozwojową. Województwa, powiaty i gminy są silnie uzależnione od transferów, dotacji i innych rodzajów wsparcia ze strony centrum. Centralizacja polityki rozwoju regionalnego została umocniona przez wprowadzone mechanizmy rozdzielania środków europejskich. Decentralizacja objęła przede wszystkim funkcje usługodawcze administracji publicznej, a nie rozwojowe. Te ze względu na brak zasobów kapitałowych, brak samodzielności finansowej oraz uzależnienie od subwencji i dotacji nie mogą być realizowane w sposób kompleksowy[34]".

Szansa pozyskiwania funduszy unijnych stanowiła dla samorządów tak bardzo oczekiwaną możliwość realizowania własnej polityki, będącej odpowiedzią na potrzeby wyrażane przez lokalne społeczności. Wyraźnie widać jednak tendencję do „usztywniania" zasad rządzących wydatkowaniem europejskich pieniędzy i coraz silniejsze uzależnienie sposobu ich pożytkowania od centralnie narzuconych reguł dotyczących, nie tylko już głównie kwestii formalnych, a szeroko rozumianej merytoryki realizowanych projektów.

---

32 Zob. A. Lutrzykowski (red.), *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, Toruń 2014.

33 Zob. m. in.: A. Dąmbska, S. Trzyna (red.), *Samorząd 3.0 Raport Forum Od-nowa*, Forum Od-nowa, Warszawa, listopad 2013; *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności…*

34 Tamże, s. 74.

5. Powiat toruński – beneficjent europejskiej integracji

Trójstopniowy podział administracji samorządowej oraz samodzielność gmin powodują, że choć powiat i wchodzące w jego skład gminy obejmują ten sam obszar, badając zmiany zachodzące na nim z perspektywy powiatu nie można zaliczyć w ich poczet wyników działań gmin wchodzących w jego skład. Dlatego też należy wyraźnie zaznaczyć, iż na potrzeby niniejszego opracowania przeanalizowane zostały jedynie działania powiatu toruńskiego, jego zarządu, rady oraz Starostwa Powiatowego w Toruniu. Działania gmin i pozostałych podmiotów są przedstawione jedynie w przypadku, gdy współdziałały one z powiatem w ramach partnerstwa, bądź też gdy obejmują je cytowane zagregowane dane. W związku z opóźnieniami we wdrażaniu perspektywy 2014–2020 przedstawione dane prezentują głównie działania przeprowadzone w latach 2004–2013, podczas obowiązywania dwóch pierwszych okresów programowania.

Od początku, kiedy tylko członkostwo Polski w Unii Europejskiej zaczęło stawać się realne, powiat toruński mocno angażował się w proeuropejskie działania. Od 2003 r. w Starostwie Powiatowym w Toruniu utworzone zostało stanowisko Pełnomocnika Starosty ds. integracji z UE, przekształcone w roku 2007 w Wydział Rozwoju i Projektów Europejskich, funkcjonujący od roku 2014 jako Wydział Promocji i Rozwoju.

Aktywność powiatu toruńskiego w działaniach promujących europejską integrację była dostrzegana i nagradzana na forum ogólnopolskim. Pierwszy raz udziałem uczniów, nauczycieli i władz w debacie parlamentarnej poświęconej integracji Polski z UE po podpisaniu przez Polskę Traktatu Akcesyjnego oraz w spotkaniu z Premierem, Marszałkiem Sejmu i ministrami. Drugim razem, jako wyraz uznania za zaangażowanie na rzecz akcesyjnego referendum powiat odwiedził Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski.

Już w czasie poprzedzającym przystąpienie Polski do UE powiat intensywnie korzystał ze środków przedakcesyjnych (np. SAPARD). Tym niemniej rok 2004 stanowił czas przełomu w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania. Od tej daty powiat toruński oraz jego jednostki organizacyjne przeprowadziły obsługę 60 projektów o łącznej wartości 148 mln zł, z czego 80% dofinansowane zostało przez UE[35]. Dzięki unijnym funduszom powiat realizuje z sukcesem projekty służące społecznościom lokalnym na całym

[35] Te i kolejne dane za: M. Rouba (opr.), *15 lat powiatu toruńskiego*..., s. 66.

jego terytorium, a głównymi obszarami działania i zaangażowania środków stały się edukacja, rynek pracy i poprawa infrastruktury. Działania te służą systematycznemu podnoszeniu komfortu mieszkańców we wszystkich dziedzinach życia.

Dofinansowanie i poprawa jakości edukacji objęły szeroką grupę odbiorców – od najmłodszych, poprzez młodzież i dorosłych chcących uzupełnić wykształcenie po nauczycieli podnoszących zawodowe kwalifikacje. W latach 2004–2013, dzięki realizacji partnerskich projektów z gminami, w 41 366 godzinach zajęć dodatkowych wzięło udział 9 165 uczniów, a 194 nauczycieli odbyło szkolenia, za łączną kwotę 4,5 mln zł.

Powiat realizuje również projekty dla prowadzonych przez siebie zespołów szkół ze szczególnym uwzględnieniem realizowanego w nich kształcenia zawodowego. Dzięki działalności powiatu oraz projektom własnym szkół, wiedzę i umiejętności rozwijało 2 033 uczniów powiatowych techników i zawodówek oraz 833 nauczycieli, a ZS CKU w Gronowie otworzył 35 oddziałów szkół dla dorosłych.

Drugim w kolejności obszarem, na który powiat toruński pozyskał najwięcej środków z Unii Europejskiej, jest rynek pracy. Dzięki aktywności Powiatowego Urząd Pracy dla Powiatu Toruńskiego 43,84 mln zł trafiło do bezrobotnych w postaci staży i szkoleń, pośrednictwa i poradnictwa zawodowego, a także pomocy na założenie własnej firmy. Ze wsparcia skorzystał też sam PUP, zdobywając fundusze na zatrudnienie pośredników pracy i doradców zawodowych, a także szkolenia i upowszechnianie monitoringu zawodów.

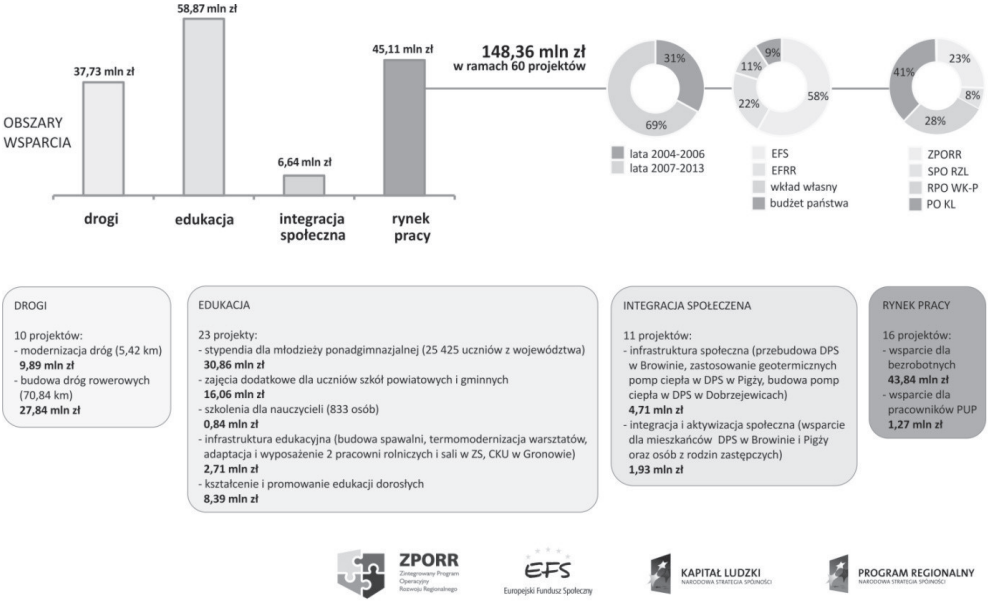
Infrastruktura i drogi, to trzeci istotny obszar powiatowej aktywności. Do roku 2016 oprócz środków pozyskiwanych na przebudowę i modernizację dróg z rezerwy subwencji ogólnej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (4,1 mln) oraz Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (14,2 mln), powiat pozyskał 3,3 mln złotych z Regionalnego Programu Operacyjnego oraz 1,6 mln ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego[36]. Odrębną inwestycją był realizowany w latach 2008–2015 projekt kluczowy – poprawa bezpieczeństwa na drogach publicznych poprzez budowę dróg rowerowych, o wartości blisko 30 mln złotych. Trzy nowo wybudowane drogi rowerowe umożliwiają wygodne przemieszczanie się po terenie powiatu do zakładów pracy, szkół, urzędów, sklepów, obiektów kulturalnych

[36] M. Rouba (opr.), *15 lat powiatu toruńskiego*…, s. 55.

czy kościołów oraz bezpieczny dojazd do głównych atrakcji turystycznych, w tym trzech najpopularniejszych wśród mieszkańców i turystów jezior.

Domy pomocy społecznej i Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie pozyskały w dwóch pierwszych okresach programowania ponad 1,93 mln zł na aktywizację i integrację społeczną dla swoich podopiecznych. Fundusze unijne pomogły także dostosować obiekty do wymaganych standardów i sfinansować inwestycje w nowoczesne rozwiązania techniczne, takie jak np. instalacja pomp ciepła.

Rys. 1. Powiat toruński – zestawienie obszarów i wartości projektów unijnych w latach 2004–2013.



Źródło: M. Rouba (opr.), *15 lat powiatu toruńskiego,* Starostwo Powiatowe w Toruniu, Toruń 2014.

Większość zadań powiatu związanych z ochroną zdrowia na terenie powiatu realizuje Szpital Powiatowy sp. z o.o. w Chełmży. Nie jest on jednostką organizacyjną powiatu, ale powiat jest jego głównym udziałowcem (86%). Jest to efekt pionierskiej na skalę kraju prywatyzacji, gdy w 2001 roku władze powiatu podjęły decyzję o przekształceniu podupadającego i zadłużonego szpitala w spółkę prawa handlowego. Wpłynęło to na znaczącą poprawę finansowej kondycji placówki i zagwarantowało prawidłowe wykonywanie świadczeń medycznych. Inwestując w szpital, powiat sięgnął nie tylko po fundusze

regionalne (RPO), ale także krajowe (PO Infrastruktura i Środowisko). Całkowity koszt zrealizowanych od 2002 r. inwestycji wyniósł ok. 26 mln zł. Pierwszy etap, w latach 2002–2005, to rozbudowa i doposażenie szpitala z dofinansowaniem UE za kwotę 6 mln zł. Kolejne dwa lata trwał wart 3 mln zł drugi etap inwestycji (PFRON, RPO). Ostatni etap, trzeci, zrealizowany w latach 2009–2011 to koszt 17 mln zł, z czego ponad 5,5 mln pochodziło z budżetu UE. W wyniku reorganizacji i rozbudowy powierzchnia szpitala wzrosła o blisko 50%, znacząco poprawiło się jego wyposażenie, zakupiono również dwie karetki, w istotnym stopniu skracając dojazd do chorego dla mieszkańców całej północnej części powiatu.

Jednym z największych sukcesów powiatu toruńskiego, stanowiącym pochodną realizacji projektów unijnych, jest wypracowana i udoskonalana przez lata umiejętność tworzenia i prowadzenia projektów partnerskich z przedstawicielami samorządów wszystkich szczebli oraz innymi podmiotami i organizacjami[37].

Pierwszym tego rodzaju działaniem była realizacja na terenie województwa kujawsko-pomorskiego w ciągu kolejnych lat szkolnych: 2004/5, 2005/6, 2006/7, trzech edycji projektu „Pomoc stypendialna dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych województwa kujawsko-pomorskiego”[38]. Powiat toruński był liderem projektu dla trzydziestu jednostek samorządu terytorialnego, czyli wszystkich j.s.t. będących organami prowadzącymi dla szkół ponadgimnazjalnych w województwie kujawsko-pomorskim. O skali projektu świadczyć może liczba beneficjentów kolejnych edycji programu stypendialnego: 9 868, 10 406 i 5 181 oraz rozdysponowane kwoty: 8 756 897,91 PLN, 12 498 604 PLN i 9 608 431,68 PLN[39]. Natomiast o jego szczególnym znaczeniu to, że województwo kujawsko-pomorskie było jednym z dwóch regionów w Polsce[40], w których udało się utworzyć partnerstwo samorządów w celu realizacji

---

37 Zob. *tamże*, s. 70.

38 Projekty realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Działanie 2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne, finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz budżetu państwa.

39 Spadek liczby uczniów w III edycji wynikał ze zmian w sposobie przyznawania stypendium, jak również ze znacznego podniesieniu jego wysokości. W okresie trzech lat maksymalna wypłata wzrosła bowiem z 1000, do 1500 i ostatecznie do 2500 zł w skali roku szkolnego.

40 Drugim było województwo świętokrzyskie, w którym rolę koordynatora dla 24 j.s.t. pełnił powiat kielecki, zob. Dz.Urz. Województwa Świętokrzyskiego z 2005 r. Nr 183.

projektów stypendialnych. Dzięki takiemu rozwiązaniu wykorzystanie środków osiągnęło bezprecedensowy w kraju, blisko stuprocentowy poziom. Na podkreślenie zasługuje również to, że część jednostek samorządu terytorialnego, z różnych względów, nie była w stanie w pierwszych latach po akcesji poradzić sobie z zadaniem aplikowania o unijne fundusze. Dla nich, znacznie ułatwiony dzięki obsłudze przez powiat toruński dostęp do dofinansowania, stanowił jedyną szansę na skorzystanie z unijnych pieniędzy[41].

Powiat toruński był również liderem pierwszego innowacyjnego projektu edukacyjnego w województwie kujawsko-pomorskim[42], realizowanego w latach 2010–2013, prowadzonego w partnerstwie z gminą miasta Włocławek oraz fińskim konsorcjum Keuda. Ideą projektów innowacyjnych było wypracowanie rozwiązań, które mogłyby być stosowane w wymiarze ogólnopolskim. Głównym celem „Szkoły innowacyjnej i konkurencyjnej – dostosowanie oferty szkolnictwa zawodowego do wymagań lokalnego rynku pracy" było zmniejszenie ryzyka bezrobocia wśród młodzieży poprzez dostosowanie oferty edukacyjnej szkół zawodowych do potrzeb lokalnego rynku pracy i wdrożenie innowacyjnej formy współpracy na linii szkoła-przedsiębiorca-uczeń. Projekt pozwolił na przetestowanie narzędzi pomagających skuteczniej powiązać szkolnictwo zawodowe z pracodawcami[43], a efekty które przyniósł, prezentowane były na licznych konferencjach branżowych.

Projekty w których powiat toruński brał udział w roli lidera lub partnera w syntetyczny sposób przedstawia poniższa infografika:

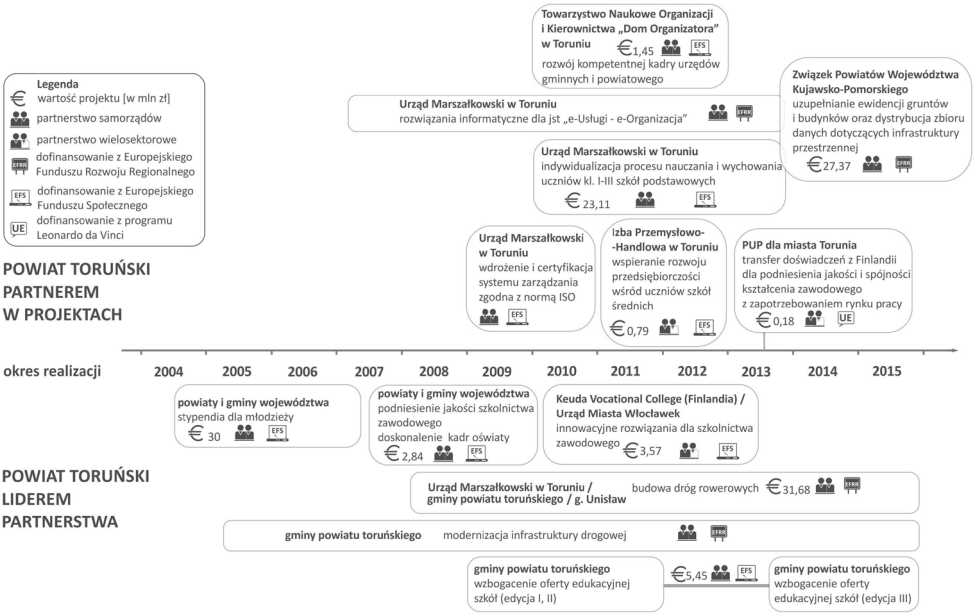
---

41 Zob. przykład powiatu rypińskiego [w:] J. Zając, A. Wojewódzka, M. Stawicki, *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych UE na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*, Warszawa 2009, s. 56.

42 Projekt realizowany był w ramach Działania: 9.6 Projekty innowacyjne Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, temat konkursu Modernizacja oferty kształcenia zawodowego w powiązaniu z potrzebami lokalnego/regionalnego rynku pracy.

43 Więcej o projekcie [w:] M. Rouba (red.), *Kształcenie zawodowe. Wszyscy tworzymy jakość. Publikacja główna*, Starostwo Powiatowe w Toruniu, Toruń 2013.

Rys. 2. Powiat toruński – lider i partner w unijnych projektach.



Źródło: M. Rouba (opr.), *15 lat powiatu toruńskiego...*

Liczbę i tematykę projektów dofinansowanych z funduszy unijnych prowadzonych przez powiat toruński i jego jednostki organizacyjne w latach 2004–2014 obrazuje zestawienie:[44]

Projekty powiatu toruńskiego:

- „Pomoc stypendialna dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych województwa kujawsko-pomorskiego – edycja 2004/2005", realizowany w latach 2004–2005, o wartości 8 756 897,91 zł;
- „Pomoc stypendialna dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych województwa kujawsko-pomorskiego – edycja 2005/2006", realizowany w latach 2005–2006, o wartości 12 498 604,00 zł;
- „Pomoc stypendialna dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych województwa kujawsko-pomorskiego – edycja 2006/2007", realizowany w latach 2006–2007, o wartości 9 608 431,68 zł;
- „Podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego w roku szkolnym 2008/2009", realizowany w latach 2008–2009, o wartości 2 000 000,00 zł;

44 W zestawieniu nie uwzględniono projektów, w których powiat toruński lub jego jednostki organizacyjne uczestniczyli jako partnerzy.

- „Nauczyciel uczący się – podniesienie kwalifikacji kadr systemu oświaty z terenu byłego województwa toruńskiego w latach 2008 i 2009", realizowany w latach 2008–2009, o wartości 839 300,00 zł;
- „Lepsza szkoła, lepszy zawód – wzmocnienie oferty edukacyjnej szkolnictwa zawodowego w powiecie toruńskim w roku szkolnym 2009/2010", realizowany w latach 2009–2010, o wartości 385 655,00 zł;
- „Czego Jaś się nie nauczy... – wzbogacenie oferty edukacyjnej szkół realizujących kształcenie ogólne z terenu powiatu toruńskiego w roku szkolnym 2009/2010", realizowany w latach 2009–2010, o wartości 1 514 459,00 zł;
- „Wszechstronny absolwent na rynku pracy – wzmocnienie oferty edukacyjnej szkolnictwa zawodowego w powiecie toruńskim w roku szkolnym 2010/2011", realizowany w latach 2010–2011, o wartości 334 164,00 zł;
- „Z Małgosią po naukę", realizowany w latach 2010–2011, o wartości 1 594 764,00 zł
- „Szkoła innowacyjna i konkurencyjna – dostosowanie oferty szkolnictwa zawodowego do wymagań lokalnego rynku pracy", realizowany w latach 2010–2013, o wartości 3 571 073,60 zł;
- „Dobry zawód, dobry start", realizowany w latach 2011–2012, o wartości 370 346,00 zł;
- „SZkOlna kuźnia Profesjonalistów", realizowany w latach 2012–2014, o wartości 749 100,00 zł;
- „Zawodowy paszport do kariery", realizowany w latach 2014–2015, o wartości 1 622 753,00 zł;
- „EU-geniusz i szkoła tajemnic", realizowany w latach 2014–2015, o wartości 3 038 456,00 zł;
- „Modernizacja drogi powiatowej nr 2016 Łubianka-Kończewice od km 5+050 do km 6+000 na długości 0,950 km w m. Warszewice", realizowany w latach 2005–2006, o wartości 946 245,15 zł;
- „Przebudowa drogi powiatowej nr 2010 Turzno-Rogówko-Lubicz dolny w km 3+247 do km 4+582 na długości 1,335 km", realizowany w roku 2006, o wartości 831 295,01 zł;
- „Przebudowa drogi powiatowej nr 2021 Świerczynki-Ostaszewo od km 4+281 do km 5+321 na dł. 1,040 km", realizowany w latach 2005–2007, o wartości 953 443,71 zł;

- „Poprawa bezpieczeństwa na drogach publicznych poprzez wybudowanie dróg rowerowych – droga rowerowa: Toruń-Łubianka-Wybcz-Unisław", realizowany w latach 2008–2013, o wartości 6 627 287,50 zł;
- „Poprawa bezpieczeństwa na drogach publicznych poprzez wybudowanie dróg rowerowych – droga rowerowa: Toruń-Złotoria-Osiek", realizowany w latach 2008–2014, o wartości 4 410 641,00 zł;
- „Poprawa bezpieczeństwa na drogach publicznych poprzez wybudowanie dróg rowerowych – droga rowerowa: Toruń-Chełmża z odgałęzieniem do m. Kamionki Małe", realizowany w latach 2008–2015, o wartości 16 800 602,75 zł;
- „Przebudowa drogi powiatowej nr 2019C Chełmża-Brąchnowo-Pigża w km 7+097÷9+197 na dł. 2,100 km", realizowany w roku 2009, o wartości 1 127 641,23 zł;
- „Przebudowa drogi powiatowej nr 2021 Świerczynki-Kowróz-Ostaszewo w km 5+321÷6+822 na dł. 1,501 km", realizowany w roku 2009, o wartości 982 882,28 zł;
- „Przebudowa drogi powiatowej nr 2023C Chełmża-Świętosław-Węgorzyn w km 1+236÷3+036 na dł. 1,800 km (roboty podstawowe i uzupełniające)", realizowany w roku 2009, o wartości 1 362 298,04 zł;
- „Przebudowa systemu ogrzewania budynku i przygotowania ciepłej wody użytkowej poprzez zastosowanie zespołu pomp ciepła wykorzystujących energię geotermiczną ziemi dla DPS w Pigży", realizowany w latach 2009–2010, o wartości 582 856,47 zł;
- „Przebudowa i dostosowanie do obowiązujących standardów dla Domów Pomocy Społecznej Budynku Zespołu nr 2 DPS w Browinie", realizowany w roku 2010, o wartości 2 536 451,83 zł;
- „Adaptacja pomieszczeń budynku warsztatowego na pracownie spawalnictwa z zapleczem szkoleniowym i socjalnym", realizowany w latach 2011–2012, o wartości 730 799,97 zł;
- „Przebudowa drogi powiatowej nr 2011C Turzno-Papowo Toruńskie w km 0+300 ÷ 7+533 na dł. 7+233 km (realizacja II etapu w km 1+425÷7+533 na dł. 6,108 km)", realizowany w roku 2012, o wartości 3 690 109,61 zł;
- „Termomodernizacja budynku warsztatów Zespołu Szkół, Centrum Kształcenia Ustawicznego w Gronowie", realizowany w latach 2012–2014, o wartości 1 159 916,23 zł;

- „Zmiana systemu ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej – budowa pomp ciepła – przygotowanie inwestycji w DPS w Dobrzejewicach", realizowany w roku 2014, o wartości 1 595 942,00 zł;
- „Przygotowanie infrastruktury pod szkolnictwo zawodowe – rolnicze. Adaptacja i dostosowanie oraz wyposażenie istniejących pomieszczeń na pracownię eksploatacji pojazdów rolniczych, pracownię diagnostyki obsługi i kontroli maszyn rolniczych oraz salę wykładową w budynku warsztatów szkolnych Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Ustawicznego w Gronowie", realizowany w roku 2014, o wartości 823 528,02 zł;

Projekty Domu Pomocy Społecznej w Browinie:
- „Aktywizacja społeczna mieszkańców DPS w Browinie", realizowany w roku 2010, o wartości 49 994,00 zł;
- „Integrujmy się poprzez teatr", realizowany w latach 2010–2011 (dla Środowiskowego Domu Samopomocy), o wartości 46 303,00 zł;
- „Przyroda wokół nas integruje najpiękniej", realizowany w roku 2011, o wartości 49 565,00 zł;
- „Ukryte talenty w ŚDS", realizowany w roku 2011 (dla Środowiskowego Domu Samopomocy), o wartości 49 242,00 zł;
- „Jutro My", realizowany w roku 2011, o wartości 407 128,00 zł;
- „Aktywizacja muzyczno-plastyczna mieszkańców DPS", realizowany w roku 2011, o wartości 46 957,00 zł;

Projekt Domu Pomocy Społecznej w Pigży:
- „Inni w postrzeganiu świata, równi w potrzebach – integracja poprzez sztukę", realizowany w roku 2012, o wartości 49 645,00 zł;

Projekt Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Toruniu:
- „Uwierzyć w siebie – aktywna integracja osób przebywających w rodzinach zastępczych i je opuszczających", realizowany w latach 2010–2014, o wartości 1 231 553,48 zł;

Projekty Powiatowego Urzędu Pracy dla Powiatu Toruńskiego:
- „Szansa dla młodych", realizowany w latach 2004–2005, o wartości 1 072 200,00 zł;
- „Powrót na rynek pracy", realizowany w latach 2004–2005, o wartości 246 600,00 zł;
- „Powrót na rynek pracy", realizowany w latach 2005–2006, o wartości 1 099 000,00 zł;

- „Młodzież na rynku pracy", realizowany w latach 2005–2006, o wartości 1 791 300,00 zł;
- „Kobiety na rynku pracy", realizowany w latach 2005–2006, o wartości 1 495 923,30 zł;
- „Szansa dla kobiet", realizowany w latach 2006–2007, o wartości 1 306 834,20 zł;
- „Startuj od nowa", realizowany w latach 2006–2007, o wartości 2 451 600,00 zł;
- „Moja kariera", realizowany w latach 2006–2008, o wartości 2 920 343,00 zł;
- „Profesjonalny Urząd", realizowany w latach 2008–2009, o wartości 200 240,00 zł;
- „Moja praca – moja przyszłość", realizowany w latach 2008–2014, o wartości 30 589 811,64 zł;
- „Przyjazny Urząd", realizowany w latach 2009–2010, o wartości 158 400,00 zł;
- „Skuteczny Urząd", realizowany w latach 2010–2011, o wartości 186 322,00 zł;
- „Kompetentny Urząd", realizowany w latach 2011–2012, o wartości 186 321,65 zł;
- „Efektywny Urząd", realizowany w latach 2012–2014, o wartości 372 631,16 zł;
- „Wsparcie na dobry początek", realizowany w latach 2012–2013, o wartości 865 087,10 zł;
- „Skuteczny Urząd 2014", realizowany w latach 2014–2015, o wartości 173 100,00 zł;

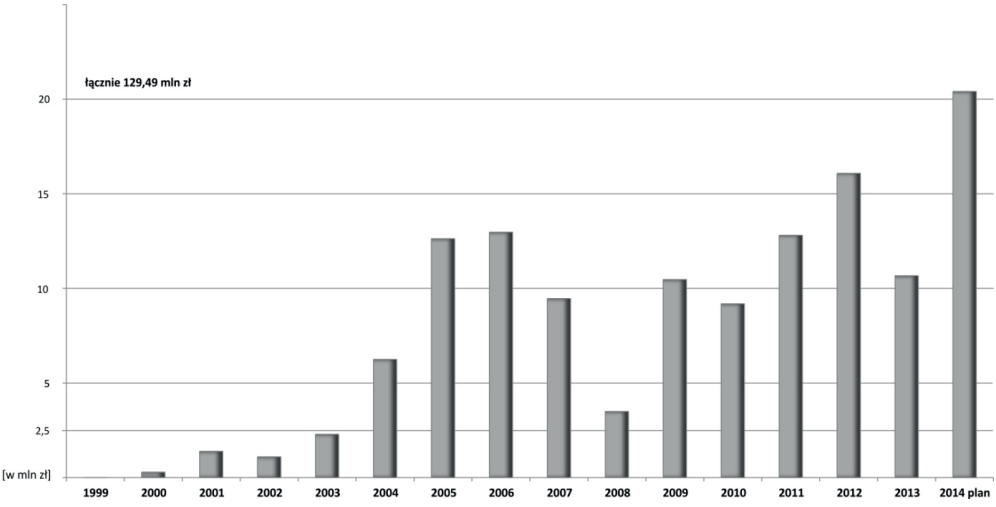
Projekty Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Ustawicznego w Gronowie:

- „Równe szanse w drodze do poszerzania kompetencji kluczowych", realizowany w latach 2008–2009, o wartości 229 602,97 zł;
- „Dobre doradztwo = dobre kształcenie = sukces zawodowy", realizowany w latach 2008–2010, o wartości 307 444,70 zł;
- „Dobre szkolenie w drodze do poszerzenia kompetencji", realizowany w roku 2009, o wartości 125 129,54 zł;
- „Atrakcyjna szkoła w trosce o pokolenia", realizowany w latach 2009–2010, o wartości 524 385,00 zł;
- „Nigdy nie jest za późno na naukę", realizowany w latach 2009–2010, o wartości 524 548,00 zł;

- „Szkoła przyszła do ciebie", realizowany w latach 2010–2014, o wartości 7 559 650,00 zł;
- „Szkoła przyszła do ciebie – wykorzystaj tę szansę", realizowany w latach 2014–2015, o wartości 1 865 075,00 zł.

Przez 15 lat funkcjonowania powiat toruński zrealizował inwestycje za ponad 131,41 mln złotych. 40% wykorzystanych środków stanowiły środki własne powiatu, 43% pochodziło z innych źródeł, natomiast 17% wyniosły pieniądze z UE, pozyskane w ramach środków przedakcesyjnych (PHARE, SAPARD) oraz funduszy strukturalnych. Gdyby nie skuteczne starania o europejskie wsparcie, jednej piątej wszystkich działań i inwestycji bez wątpienia nie udałoby się władzom powiatu przeprowadzić. Ilościowy i jakościowy awans, jaki nastąpił wraz z rokiem 2004 w pozyskiwaniu przez powiat dodatkowych środków, ilustruje poniższy wykres:

Rys. 3. Aktywność samorządu powiatowego w pozyskiwaniu dodatkowych środków na realizację zadań statutowych.



Źródło: M. Rouba (opr.), *15 lat powiatu toruńskiego...*

Działalność i aktywność powiatu toruńskiego poddawana jest systematycznej ocenie. Tę najistotniejszą z punktu widzenia władz i pracowników instytucji samorządowych wystawiają co cztery lata wyborcy. Nie jest to jednak jedyna forma weryfikacji osiągnięć samorządu. Od 11 lat pozycję powiatu toruńskiego na tle kraju odzwierciedla największy branżowy Ogólnopolski Ranking Powiatów, prowadzony przez Związek Powiatów Polskich. Jego osiągnięcia

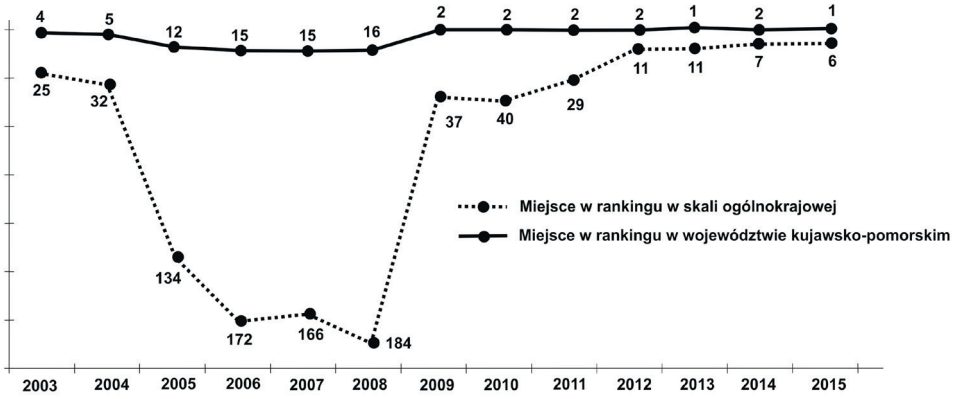
porównywane są tam ze 152 powiatami z całego kraju w kategorii „powiaty od 60 do 120 tys. mieszkańców". Ocena następuje wg kilkudziesięciu kryteriów zgrupowanych w kilku lub kilkunastu kategoriach, dostosowywanych corocznie do zmieniających się realiów działalności samorządu terytorialnego. W roku 2015 obowiązywały następujące kategorie, obejmujące praktycznie wszystkie obszary powiatowej aktywności:[45]

- działania proinwestycyjne i prorozwojowe,
- rozwiązania poprawiające jakość obsługi mieszkańca oraz funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego,
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego,
- umacnianie systemów zarządzania bezpieczeństwem urzędu,
- promocja rozwiązań z zakresu ochrony zdrowia i pomocy społecznej,
- promocja rozwiązań z zakresu edukacji, kultury i sportu,
- wspieranie działań na rzecz społecznej gospodarki rynkowej,
- promocja rozwiązań ekoenergetycznych i proekologicznych,
- współpraca krajowa i międzynarodowa,
- działania promocyjne.

Na przestrzeni minionych lat pozycja powiatu toruńskiego w rankingu była zmienna, jednak usystematyzowanie podejmowanych działań i konsekwencja w dążeniu do wyznaczonych celów wpłynęły na stanowczą poprawę lokaty i zaistnienie w krajowej czołówce. Przełom stanowił rok 2009, kiedy powiat toruński uplasował się na miejscu 37. w kraju i 2. w województwie. Kolejne lata to odpowiednio miejsca: 2010 (kraj – 40., województwo – 2.), 2011 (29./2.), 2012 (11./2.). W 2013, zachowując 11. pozycję w skali kraju, powiat toruński wysunął się na 1. lokatę w województwie. W 2014 poprawił pozycję krajową (7) lecz utracił prymat wojewódzki (2), by w 2015 dalej unieść się w ogólnopolskim rankingu (6), odzyskując miejsce kujawsko-pomorskiego lidera (1).

[45] Załącznik nr 3 do uchwały nr 20/15 Zarządu V kadencji z dnia 4 maja 2015 r. Regulamin Rankingu Powiatów o wielkości od 60 tys. do 120 tys. mieszkańców na rok 2015.

Rys. 4. Pozycja powiatu toruńskiego w Rankingu Powiatów Związku Powiatów Polskich na przestrzeni lat.



Źródło: opracowanie własne Wydziału Promocji i Rozwoju Starostwa Powiatowego w Toruniu.

Powiat toruński jest również wielokrotnym laureatem konkursu „Gospodarczo-Samorządowy HIT Kujaw i Pomorza", przeznaczonego dla samorządów i przedsiębiorców, którzy rywalizują w kategoriach najlepszych usług, produktów, przedsięwzięć ekologicznych, organizacyjnych i zarządczych. Pierwszy tytuł, HIT 2002, Starostwo Powiatowe w Toruniu otrzymało za restrukturyzację i prywatyzację SPZOZ w Chełmży w spółkę prawa handlowego pod nazwą Szpital Powiatowy w Chełmży, natomiast pozostałe trzy tytuły – przyznane już po wejściu Polski do UE – były dowodem uznania dla jakości realizowanych przez powiat unijnych projektów (własnych bądź w partnerstwie): w 2006 roku HIT za efektywną koordynację projektu „Pomoc stypendialna dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych województwa kujawsko-pomorskiego", w 2011 r. Kryształowy HIT za systemowe doskonalenie modelu organizacji pracy i obsługi klienta, a w 2014 roku Rubinowy HIT za promowanie atrakcji turystycznych regionu i poprawę bezpieczeństwa na drogach poprzez budowę sieci dróg rowerowych.

Rok 2006 przyniósł powiatowi toruńskiemu tytuł „Powiat otwarty na fundusze strukturalne", przyznany przez Związek Powiatów Polskich w ramach projektu „Powiaty i Gminy otwarte na fundusze strukturalne", natomiast w roku 2009 ZPP uhonorował Starostę Toruńskiego tytułem Samorządowca Dziesięciolecia. W 2010 Starosta otrzymał Medal Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego za wkład w rozwój samorządności na Kujawach i Pomorzu oraz pracę na rzecz mieszkańców regionu, kształtowanie jego

tożsamości i wzmacnianie integralności. Skuteczna promocja i sukcesywne budowanie przez lata marki powiatu toruńskiego zaowocowały zajęciem w 2013 roku przez powiat toruński drugiego miejsca w konkursie „Markowy Samorząd", organizowanym przez Wolters Kluwer Polska, gdzie do zmagań stanęło ponad 900 jednostek samorządowych różnego szczebla z całego kraju.

6. Podsumowanie

Po 25 latach od decentralizacji systemu władzy publicznej, samorząd terytorialny stał się integralną składową systemu władzy publicznej, a idea samorządności wydaje się mocno ugruntowana w polskim społeczeństwie. Podobnie rzecz się ma ze świadomością przynależności Polski do struktur europejskich. Pomimo początkowych obaw, obecnie zdecydowana większość Polaków (81%) popiera członkostwo naszego kraju w Unii Europejskiej. Sprzeciw wyraża już tylko co dziesiąty rodak (10%)[46].

Niewątpliwie jedną z najsilniejszych determinant takiego podejścia stanowi strumień funduszy europejskich, którymi nasz kraj został zasilony w ubiegłych dwunastu latach. Prorozwojowy wpływ funduszy widoczny jest w polskich miejscowościach na każdym kroku w postaci m.in. dróg, mostów, środków komunikacji, budynków użyteczności publicznej, zrewitalizowanych obszarów miejskich, placów zabaw i obiektów sportowych czy dokapitalizowanej polskiej wsi. Dzięki temu 41% Polaków uważa, że Unia Europejska wywarła duży wpływ na rozwój polskich miejscowości.[47] Nie powinien zatem budzić zdziwienia fakt, że poparcie dla naszej obecności w zjednoczonej Europie jest szczególnie wysokie wśród samorządowców – 85% przedstawicieli samorządu terytorialnego uważa, że członkostwo w UE jest korzystne dla mieszkańców i władz samorządu, a przeciwnego zdania jest zaledwie 2 do 6%[48]. Samorządowcy zawdzięczają bowiem europejskiej integracji: napływ inwestycji do samorządu (77%), polepszenie infrastruktury transportowej (76%), polepszenie infrastruktury sportowej (75%), polepszenie infrastruktury społecznej [budynki użyteczności publicznej] (73%), nowe możliwości edukacyjne (70%), rozwój rolnictwa i modernizację gospodarstw rolnych (65%), rozwój turystyki (65%),

---

46 Komunikat z badań CBOS nr 31/2016 – *Polska w Unii Europejskiej*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, luty 2016.

47 Komunikat z badań CBOS nr 69/2015 – *25 lat państwa obywatelskiego*...

48 Ł. Wenerski, *Unia daje czy zabiera?*..., s. 21.

rozwój współpracy międzynarodowej samorządu (54%), pozycję samorządu na arenie międzynarodowej (50%) czy powstanie nowych miejsc pracy (44%)[49].

Powiat toruński, wraz ze swoimi mieszkańcami, z pewnością jest dużym wygranym procesu integracji. Podczas lat intensywnej pracy udało się pozyskać wielomilionowe kwoty wsparcia z unijnych funduszy, zbudować liczne partnerstwa, wyznaczyć nowe kierunki myślenia i działania. Dzięki temu zrealizowane zostało kilkadziesiąt projektów zarówno z grupy „twardych" – inwestycyjnych, jak i „miękkich" – wspierających kapitał ludzki. Udało się spowodować znaczący skok jakościowy w zakresie wzrostu poziomu wiedzy i kompetencji dzieci, młodzieży i dorosłych, komfortu i bezpieczeństwa mieszkańców, poprawy dostępu do usług medycznych, jakości dróg, szkolnictwa, dostępu do infrastruktury sportowej, obsługi interesantów czy opieki w domach pomocy społecznej. Również wszystkie gminy wchodzące w skład powiatu oraz liczne firmy i organizacje działające na tym terenie odnotowały znaczne sukcesy w realizacji działań sfinansowanych z unijnych środków. Według danych z prowadzonego przez Ministerstwo Rozwoju systemu KS SIMIK wykorzystanie środków z budżetu UE w formie dofinansowania realizowanych projektów dało powiatowi toruńskiemu trzecie, po powiatach inowrocławskim i bydgoskim, miejsce w województwie kujawsko-pomorskim wśród powiatów tzw. ziemskich. Na dzień 31.12.2015 r. suma unijnych środków zainwestowanych na terenie powiatu toruńskiego wyniosła łącznie 468 617 259,43 złotych. W rozbiciu na poszczególne programy były to odpowiednio: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – 173 878 985,34; Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka – 18 745 349,65; Program Operacyjny Kapitał Ludzki (krajowy i regionalny) – 82 976 766,80; Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego – 193 016 157,64.

Perspektywa 2014–2020, choć konkursy realizowane w jej ramach ogłaszane są ze znacznym opóźnieniem, powinna zostać przez polskie samorządy wykorzystana w jak najwyższym stopniu. Jest już bowiem ostatnią, podczas której unijne pieniądze tak szerokim strumieniem zasilają nasz kraj. Dlatego powiat toruński z pewnością dołoży wszelkich starań, by jak najskuteczniej i jak najpełniej zaabsorbować dostępne środki, tak by tę jedyną w swoim rodzaju szansę możliwie najlepiej wykorzystać. Głównymi problemami z jakimi z pewnością przyjdzie mu się zmierzyć będą niedobór zaufania okazywanego samorządom przez władzę centralną i nadmierna w ich odczuciu ingerencja

[49] Tamże, s. 23.

w sprawy leżące w zakresie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, przerośnięta i ciągle zwiększająca się formalizacja postępowań konkursowych o dofinansowanie unijnych projektów, niski i wciąż zmniejszający się poziom wsparcia ze strony instytucji wdrażających, zarządzających i pośredniczących, brak lub niedostateczna współpraca pomiędzy samorządami poszczególnych szczebli. Tym niemniej powiat – jego władze i pracownicy – z pewnością nie ustaną w wysiłkach, by dalej odnosić jak największe korzyści z naszego członkostwa w Unii Europejskiej i by dzięki realizowanym projektom wspierającym rozwój i poprawę infrastruktury, bezpieczeństwa i komfortu życia mieszkańców oraz ciągłemu inwestowaniu w kapitał ludzki, poziom życia lokalnej społeczności mógł systematycznie wzrastać.

Literatura

1. *10 PL–UE. Polskie 10 lat w Unii.* Raport, praca zbiorowa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.
2. Dąmbska A., Trzyna S. (red.), *Samorząd 3.0 Raport Forum Od-nowa*, Forum Od-nowa, Warszawa, listopad 2013.
3. Lutrzykowski A. (red.), *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
4. Małecki J., Bystrzycki A., *Środowisko przyrodnicze powiatu toruńskiego*, Starostwo Powiatowe w Toruniu, Toruń 2000.
5. Miłoszewski H., *Powiat toruński – przewodnik*, Lokalna Organizacja Turystyczna Toruń, Toruń 2007.
6. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, praca zbiorowa, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
7. Osiecka J., *Opinia publiczna o integracji europejskiej – wyzwania dla polityki informacyjnej państwa*, Raport nr 156, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa 1999.
8. Rouba M. (opr.), *15 lat powiatu toruńskiego,* Starostwo Powiatowe w Toruniu, Toruń 2014.
9. Rouba M. (red.), *Kształcenie zawodowe. Wszyscy tworzymy jakość. Publikacja główna*, Starostwo Powiatowe w Toruniu, Toruń 2013.
10. *Statystyczne Vademecum Samorządowca. Powiat toruński*, GUS, Bydgoszcz 2015.
11. *Statystyczne Vademecum Samorządowca. Województwo kujawsko-pomorskie*, GUS, Bydgoszcz 2015.
12. Szymańczak J., *Konferencja Od przeszłości do przyszłości samorządu powiatowego*, Warszawa, 18 lutego 2013 r., Kancelaria Sejmu, Warszawa 2013.
13. Wenerski Ł., *Unia daje czy zabiera? Dekada członkostwa polski w UE w oczach przedstawicieli polskich samorządów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

14. *Województwo kujawsko-pomorskie w 1998 r., Ważniejsze dane o województwie, powiatach, gminach*, WUS, Bydgoszcz 1999.
15. Zając J., Wojewódzka A., Stawicki M., *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych UE na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*, SGGW, Warszawa 2009.

Malwina Rouba
Starostwo Powiatowe w Toruniu

Daniel Jurewicz

ABSORPCJA ŚRODKÓW POMOCOWYCH PRZEZ LOKALNE SAMORZĄDY NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO (WYBRANE ASPEKTY)

Streszczenie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) miało wymiar symboliczny, pojawiały się nawet określenia, że stanowiło zakończenie naszej transformacji ustrojowej. Spory w zakresie skutków akcesji Polski w struktury zjednoczonej Europy trwają dłużej, niż nasza w nich obecność. Wątpliwości, czy przyczyni się ona do gruntownej modernizacji Polski, czy też przysporzy przede wszystkim krótkookresowych korzyści, towarzyszą nie tylko licznym badaczom tych zagadnień, lecz również obywatelom, a więc największym beneficjentom wspólnotowych funduszy. Niniejsza praca stanowi przegląd wybranych poglądów w zakresie bilansu naszej obecności w UE ze szczególnym uwzględnieniem poglądów krytycznych.

Słowa kluczowe: absorpcja środków pomocowych; finanse samorządowe.

Abstract

Polish accession to the European Union (EU) had a symbolic dimension, appeared even determine that was the end of our transition. Disputes on the impact of Polish accession to the structure of a united Europe last longer than our presence in them. Doubts whether it will contribute to a thorough modernization of the Polish or will bring mostly short-term benefits, accompanied by not only numerous researchers of these issues, but also the citizens, and therefore the biggest beneficiaries of EU funds. This paper provides an overview of selected views on the balance of our presence in the EU with special emphasis on critical views.

Keywords: absorption of the EU funds; local governments funds.

1. Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) miało wymiar symboliczny, pojawiały się nawet określenia, że stanowiło swoiste zakończenie naszej transformacji ustrojowej[1]. Spory w zakresie skutków akcesji Polski w struktury zjednoczonej Europy trwają dłużej, niż nasza w nich obecność. Wątpliwości, czy przyczyni się ona do gruntownej modernizacji Polski, czy też przysporzy przede wszystkim krótkookresowych korzyści, towarzyszą nie tylko licznym badaczom tych zagadnień, lecz również obywatelom, a więc największym beneficjentom wspólnotowych funduszy.

Niniejsza praca stanowi przegląd wybranych poglądów w zakresie bilansu naszej obecności w UE ze szczególnym uwzględnieniem poglądów krytycznych jak też wybrane dane finansowe dotyczące gmin i powiatów z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Wybrany temat nie powinien w żadnym wypadku być odbierany jako wyraz sceptycyzmu autora, lecz bardziej troski o skuteczność gospodarowania wspólnymi dobrami oraz zintegrowany rozwój kraju jako całości, jak też poszczególnych regionów.

2. Krytyczne opinie o absorpcji środków pomocowych

Rozważania w zakresie skutków korzystania ze wspólnotowego wsparcia wymagają uwzględnienia wielu czynników. Niewątpliwie wielkość otrzymywanych transferów zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Niestety nie musi się to przełożyć na trwały rozwój.

Wątpliwości pojawiają się już przy ocenie sposobu wykorzystania analizowanych środków[2]. Zdecydowana ich większość przeznaczana jest bowiem na inwestycje infrastrukturalne lub służące wyłącznie poprawie warunków życia mieszkańców. W ocenie T.G. Grosse oraz Ł. Hardta w zbyt małym stopniu służą one wzmacnianiu konkurencyjności i innowacyjności[3]. Przyjęty model modernizacji kraju jest w efekcie zbyt mocno egzogeniczny. W połączeniu z „pasywnością krajowych elit" odczuwa się wyraźny niedosyt.

Jak wskazuje G. Gorzelak nasze członkowstwo w UE buduje niestety również negatywne postawy społeczne. Wśród nich wymienia zanik myślenia

---

1 J. Górniak, S. Mazur (red.) *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa 2012, s. 9.

2 http://www.sobieski.org.pl/unijna-pulapka (dostęp: 28.04.2016 r.).

3 Tamże.

strategicznego (o strategii myśli się jedynie pod kątem wydatkowania funduszy wspólnotowych) oraz przeświadczenie, że jedyną korzyścią z naszego członkowstwa w UE są te właśnie środki[4].

Dotychczasowe doświadczenia wskazują również, że biedniejsze regiony rozwijają się wyraźnie wolniej, niż regiony wysoko rozwinięte, nawet pomimo wspólnotowego wsparcia[5]. Polaryzacja regionów pod względem społeczno-gospodarczym wydaje się być nieunikniona. Przeprowadzane cyklicznie przez G. Gorzelaka badania ankietowe wskazują, że dystans między liderami rozwoju oraz jego maruderami nie zmienia się w wyraźny sposób. Ciągle wyraźne są „szwy rozbiorowe", szczególnie widoczne w przypadku gmin Kongresówki, w odniesieniu do których zapóźnienia rozwojowe są niestety zjawiskiem trwałym i stabilnym[6]. Wyniki tych badań potwierdzają spostrzeżenia poczynione przez innych badaczy analizowanych zjawisk oraz potwierdzają ich obawy dotyczące skuteczności funduszy UE w zakresie spójności polskich regionów. W UE obserwowana jest co prawda konwergencja do przeciętnego poziomu PKB *per capita*, jej źródła są jednak efektem zasilania finansowego ze wspólnotowego budżetu[7].

Wśród polskich samorządów widoczny jest swoisty kult inwestowania w infrastrukturę społeczną, ogromne zapóźnienia i potrzeby stanowią uzasadnienie takiego stanu rzeczy. Zauważyć jednak należy, że w związku z przechodzeniem do cywilizacji informacyjnej maleje jej ranga a wzrasta znaczenie czynników społeczno-kulturowych. Jak słusznie wskazuje M. Słodowa-Hełpa czas na zbudowanie infrastruktury gospodarczej jest stosunkowo krótki (szczególnie przy posiadaniu środków finansowych). Zaniedbania w zakresie budowania infrastruktury społecznej kładą się balastem na rozwój całego pokolenia natomiast kształtowanie kapitału społecznego jest jeszcze trudniejsze i jest wręcz procesem historycznym[8].

---

4 http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/grzegorz-gorzelak-peryferyjne--regiony-nigdy-nie-dogonia-metropolii (dostęp: 28.04.2016 r.).

5 Do takich samych wniosków dochodzą również inni badacze omawianych zagadnień – zob. http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/121010_fundusze_unijne_dla_polski_pl.htm (dostęp: 28.04.2016 r.).

6 G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Koniunktura w Polsce lokalnej 2013*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2014, nr 4(58), s. 23–24.

7 M.G. Woźniak, *Rozwój społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 3(39), s. 39.

8 M. Słodowa-Hełpa, *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, Warszawa 2013, s. 190–191.

Ekonomia jest nauką społeczną, niemniej wymaga się od niej, słusznie zresztą, większej precyzji i konkretności odpowiedzi, w tym w szczególności w zakresie predykcji. Stąd też uzasadnione byłyby krytyczne uwagi, iż przedstawione powyżej, krytyczne uwagi powinny być formułowane znacznie wcześniej. Okazuje się, że były - m. in. wspomniana już M. Słodowa-Hełpa już na początku polskiej obecności w UE formułowała pytania w zakresie skuteczności realizacji głównych celów pomocy ze środków UE, w tym wzrostu konkurencyjności polskich regionów. Prowadzone analizy wskazywały, że wiele planowanych inwestycji oczywiście poprawi warunki życia mieszkańców, niemniej ma niewiele wspólnego ze wzrostem konkurencyjności. Zarzuty formułowane były nie tylko pod adresem beneficjentów (w tym samorządów), ale przede wszystkim rządu i Komisji Europejskiej[9].

3. Co należy zmienić?

Problemem Polski po akcesji do UE jest szkodliwe mnożenie przez rząd i jego agendy odcinkowych strategii, będących przede wszystkim koncertem życzeń dostosowanym do europocentrycznej modernizacji zalecanej w dokumentach UE, zorientowanych na zagospodarowanie pochodzących ze wspólnotowych funduszy „niby darmowych finansów”[10]. Znajdują się wśród nich także racjonalne priorytety, niemniej często środki są nieefektywnie wykorzystywane na rozproszone, nieproduktywne działania. Powinny zaś być one zorientowane na zintegrowany rozwój, tj. taki, który umożliwia zharmonizowane podnoszenie jakości życia we wszystkich wymiarach bytu jednostkowego i społecznego oraz respektującego odpowiedzialność wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową.

Niewątpliwie fundusze UE pomagają rozwijać działalność inwestycyjną, pogłębiać współpracę oraz podnosić i promować lokalne umiejętności oraz innowacje, nie można jednak na strumieniach tych środków budować

---

9 M. Słodowa-Hełpa, *Możliwości absorpcji funduszy Unii Europejskiej przez polskie regiony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1, s. 183–184.

10 M.G. Woźniak, *O ćwierćwieczu polskiej transformacji. Refleksje inicjowane pytaniami dra hab. Marcina Wojtysiak-Kotlarskiego. Część II – lekcje na przyszłość*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 2(42), s. 21–23.

strategii rozwojowych[11]. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że kierunki jego planowania uzależnione są od tych właśnie funduszy. Poważnym zagrożeniem jest stawianie na ilość pozyskanych funduszy (określane czasem jako „wyciskanie brukselki" lub „opium absorpcji") oraz premiowanie liderów ich „przerobu", efekty takiego myślenia mogą okazać się wręcz antyrozwojowe. Pytania jak sprawnie i szybko wydać te środki należy pilnie przeformułować na jak wydać je najefektywniej. „Łatwe pieniądze" nie zawsze są czynnikiem rozwojowym, przestrogą niech będzie przykład największych beneficjentów polityki spójności, a więc Grecja, Irlandia i Portugalia[12].

Potrzebne jest również wielopoziomowe zarządzanie innowacyjnością w oparciu o model podmiotowy, który powinien być zasadniczo inny niż model europejski - zbiurokratyzowany, postrzegający innowacyjność poprzez nakłady i niedoceniający w należyty sposób oddolnych sprężyn innowacyjności[13]. Od czasu akcesji polityka konwergencyjna ewoluuje co prawda w kierunku polityki prorozwojowej i proinwestycyjnej; są one jednak ciągle zdeterminowane dystrybucją wspólnotowych funduszy. Konsekwencją konwergencji będzie zaś ich stopniowe zanikanie. Jeśli Polska nie zorientuje się na upowszechnianie innowacyjności to naszej gospodarce zagrozi pułapka średniego rozwoju oraz utrwalanie się jego niespójności w wymiarze ekonomicznym, społecznym oraz przestrzennym[14]. Mając na względzie te zagrożenia konieczne jest zintegrowanie oraz uruchomienie wewnętrznych mechanizmów innowacyjnych i prorozwojowych na poziomie regionalnym i lokalnym[15].

---

11 M. Słodowa-Hełpa, *Wyzwania stojące przed polskim samorządem lokalnym w perspektywie 2014–2020*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2013, nr 6, s. 54.

12 M. Słodowa-Hełpa, *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, Warszawa 2013, s. 202.

13 M.G. Woźniak, *Rozwój społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 3(39), s. 51.

14 Imperatyw spójności nieprzypadkowo tak bardzo jest akcentowany w strategii rozwojowej. Nierówności te mogą bowiem poważnie osłabić tendencje rozwojowe – zob. G.W. Kołodko, *Społeczne i przestrzenne aspekty zróżnicowania dochodów we współczesnym świecie*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 3(39), s. 32.

15 M.G. Woźniak, *O niektórych problemach współczesnego człowieka, ekonomii i systemów ekonomicznych w kontekście integracji procesów rozwojowych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2015, nr 1(41), s. 206.

Elementem wymagającym zmiany wydają się być również postawy znacznej części samorządowców. Problemem polskich samorządów jest niewielki stopień ich samodzielności finansowej. Nie dziwi więc, że prawie wszystkie ankietowane gminy wskazują na potrzebę zwiększenia budżetów samorządowych. Nie mniej dziwi jednak, że tylko co trzecia z nich źródeł zwiększonych dochodów upatruje w podatkach lokalnych[16]. W świetle wyników tych badań stwierdzić można, że fundusze UE są właśnie tym, czego pragną samorządy - pieniądzem, którego nie trzeba zdobywać poprzez niepopularne decyzje zwiększające obciążenia lokalnych przedsiębiorców oraz, co gorsza, mieszkańców (a więc również wyborców). Wyniki tych badań nie napawają optymizmem.

4. Absorpcja środków pomocowych przez gminy oraz powiaty województwa kujawsko-pomorskiego

W tabelach 1 i 2 oraz na wykresach 1 – 8 zaprezentowane zostały zbiorcze dane związane z absorpcją środków pochodzących z budżetu UE przez lokalne samorządy (tj. szczebla gminnego oraz powiatowego) z terenu województwa kujawsko-pomorskiego[17]. Dane prezentują wydatki wskazanych samorządów oraz ich zadłużenie w latach 2003–2015. Rok 2013 został uwzględniony jako swoisty bilans otwarcia do ponad dziesięcioletniego okresu członkostwa w strukturach zjednoczonej Europy. Wszystkie dane zostały zaprezentowane po wyeliminowaniu wpływu inflacji[18].

Tabela 1. Wydatki gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 po wyeliminowaniu wpływu inflacji (w tym wydatki z budżetu UE, wydatki majątkowe oraz wydatki ogółem) w milionach PLN.

Lata	Wydatki z UE	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem
2003	67,41	541,28	4401,74
2004	123,88	604,69	4733,36
2005	229,67	828,70	5327,59
2006	407,68	1201,72	6226,86

[16] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Koniunktura w Polsce lokalnej 2013*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2014, nr 4(58), s. 18–19.

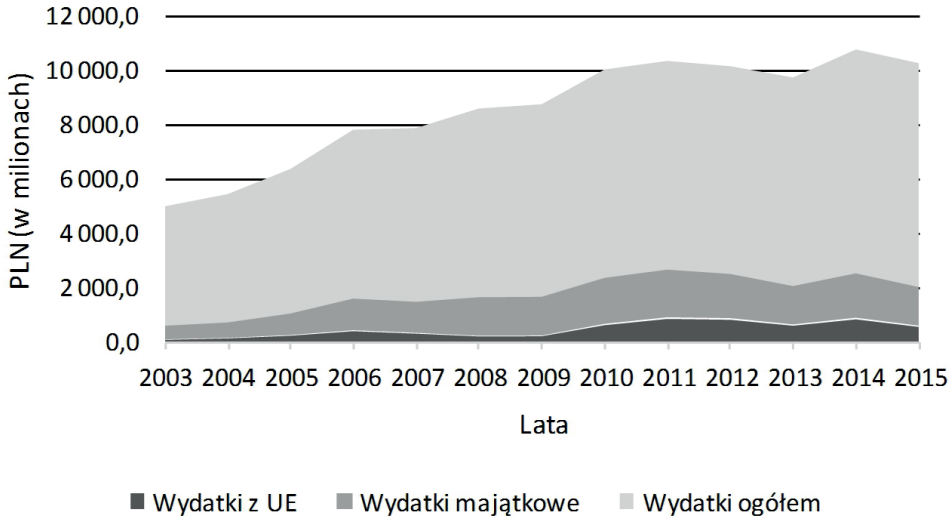
[17] 144 gminy (w tym 4 miasta na prawach powiatu) oraz 19 powiatów.

[18] Dane dotyczące wielkości inflacji w poszczególnych latach pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego.

2007	310,51	1180,24	6405,62
2008	201,33	1458,64	6958,18
2009	209,75	1465,67	7099,45
2010	642,81	1730,91	7683,26
2011	888,19	1789,52	7694,23
2012	856,03	1660,62	7663,42
2013	622,43	1450,08	7690,14
2014	871,74	1668,45	8255,95
2015	575,77	1459,68	8257,07

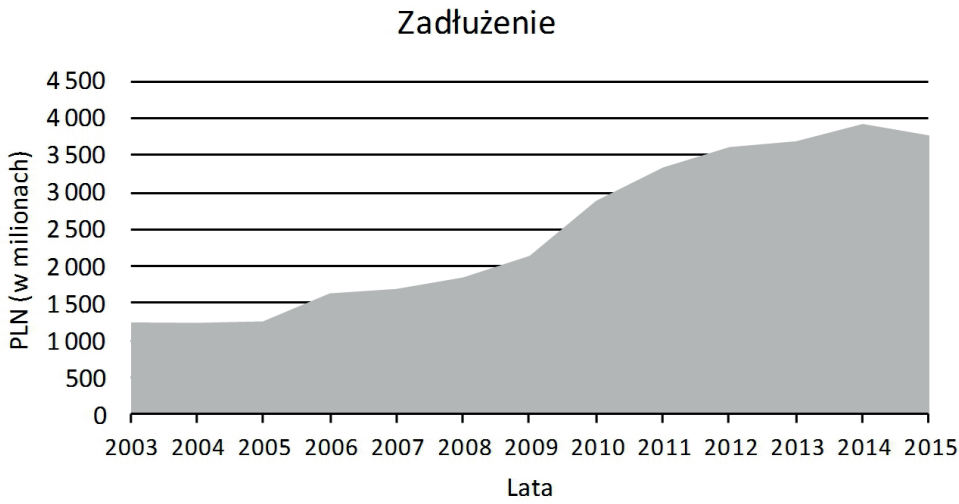
Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 1. Wydatki gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 po wyeliminowaniu wpływu inflacji (w tym wydatki z budżetu UE, wydatki majątkowe oraz wydatki ogółem) w milionach PLN.



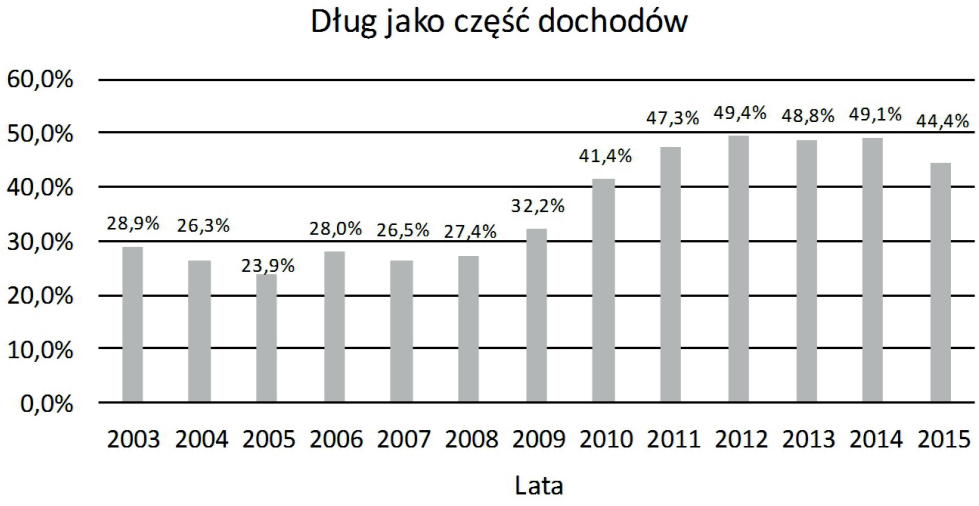
Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 2. Zadłużenie gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 po wyeliminowaniu wpływu inflacji w milionach PLN.



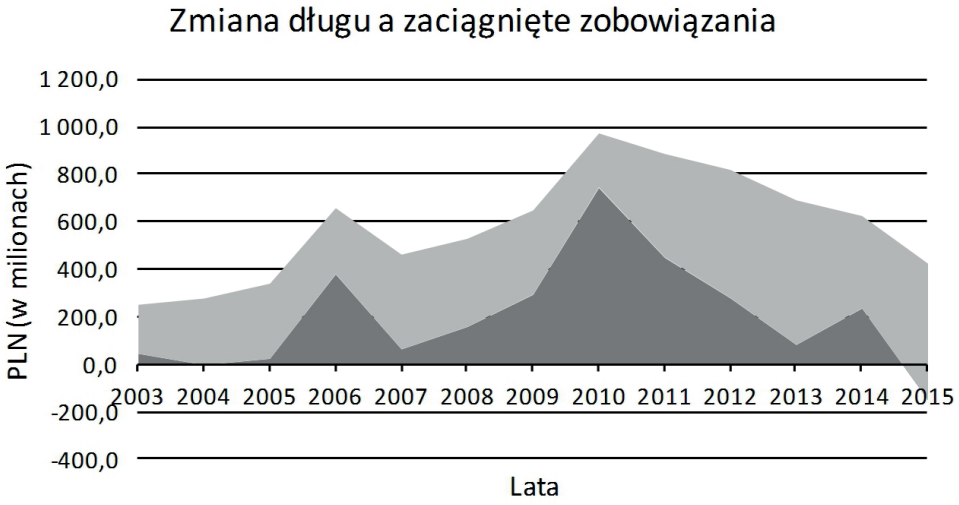
Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 3. Zadłużenie gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 jako część zrealizowanych dochodów.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 4. Zmiana poziomu zadłużenie a zaciągnięte zobowiązania zwrotne gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 po wyeliminowaniu wpływu inflacji w milionach PLN.



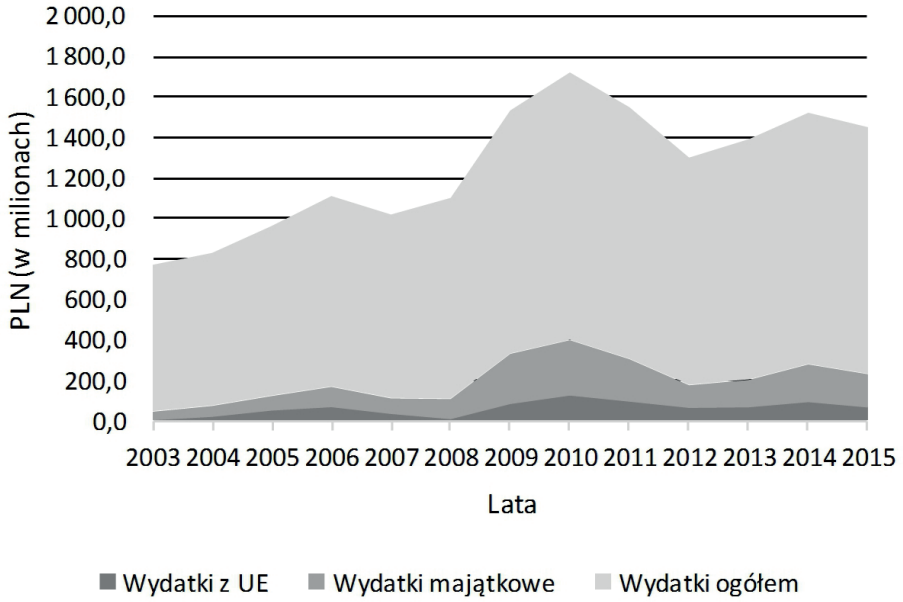
Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Tabela 2. Wydatki powiatów województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 po wyeliminowaniu wpływu inflacji (w tym wydatki z budżetu UE, wydatki majątkowe oraz wydatki ogółem) w milionach PLN.

Lata	Wydatki z UE	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem
2003	5,1	41,9	723,45
2004	21,5	54,1	753,75
2005	52,7	72,0	838,35
2006	69,5	100,0	941,30
2007	35,9	76,8	906,62
2008	10,2	99,5	991,92
2009	84,8	247,8	1201,61
2010	126,6	273,5	1322,03
2011	96,6	209,7	1243,47
2012	65,8	112,0	1123,11
2013	68,9	135,3	1187,71
2014	94,3	186,2	1242,12
2015	67,8	164,4	1219,10

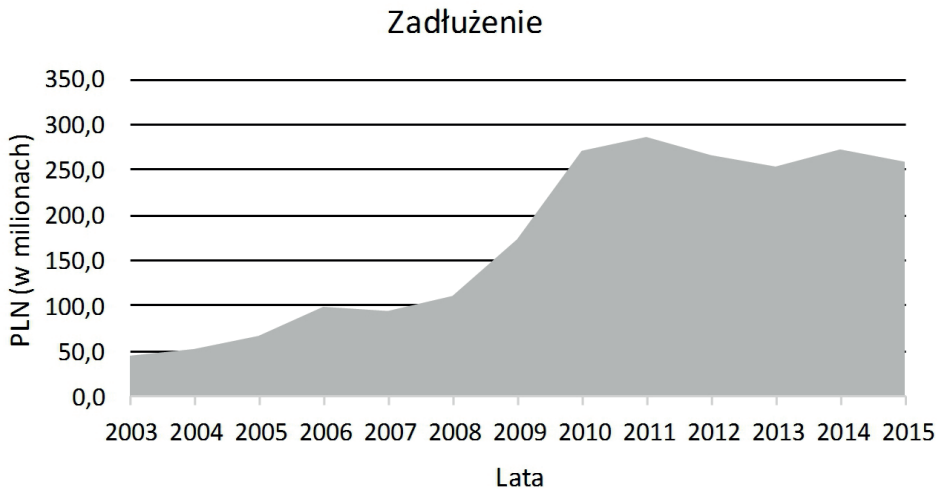
Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 5. Wydatki powiatów województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 po wyeliminowaniu wpływu inflacji (w tym wydatki z budżetu UE, wydatki majątkowe oraz wydatki ogółem) w milionach PLN.



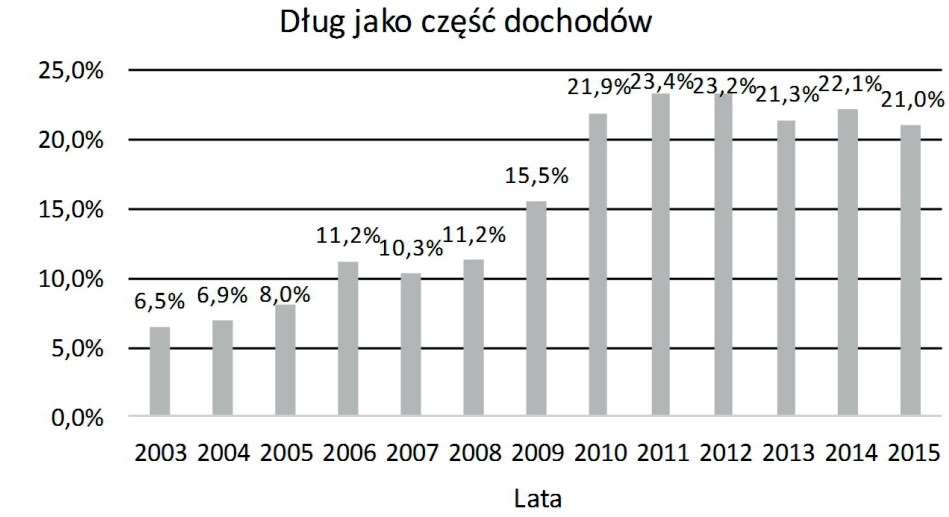
Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 6. Zadłużenie powiatów województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 po wyeliminowaniu wpływu inflacji w milionach PLN.



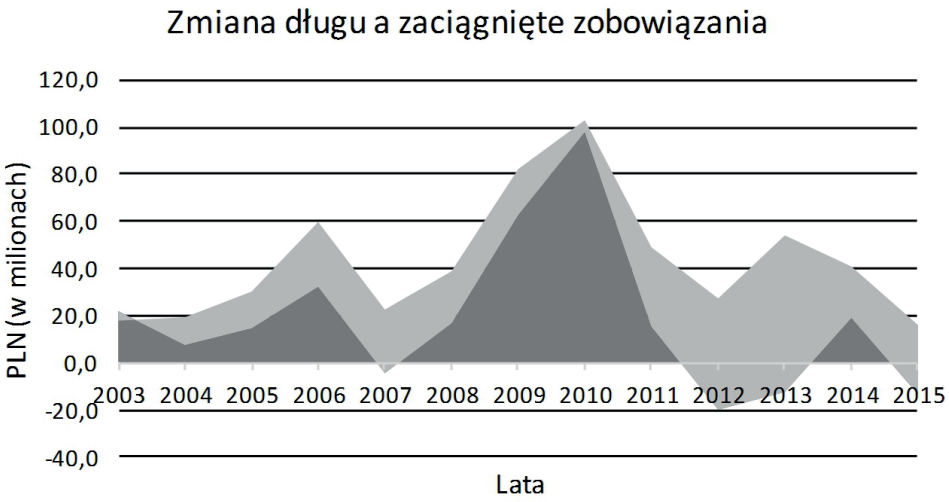
Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej powiatów województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 7. Zadłużenie powiatów województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 jako część zrealizowanych dochodów.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 8. Zmiana poziomu zadłużenie a zaciągnięte zobowiązania zwrotne powiatów województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2015 po wyeliminowaniu wpływu inflacji w milionach PLN.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości budżetowej gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdawczości analizowanych gmin wydatkowały one w okresie od 2003 do 2015 roku ponad 88 miliardów złotych, z tego 6 miliardów stanowiły wydatki ze środków pochodzących z funduszy pomocowych. W tym czasie powiaty wydatkowały 13,7 miliardów złotych, z tego blisko 800 milionów ze środków pochodzących z funduszy UE. Pokazuje to, jak znacznymi środkami publicznymi dysponują polskie samorządy lokalne a jednocześnie jak stosunkowo niewielka ich część przeznaczana jest bezpośrednio na zadania służące szeroko pojętemu rozwojowi. Zaprezentowane dane pokazują równocześnie, że znaczny wysiłek inwestycyjny samorządów wiązał się ze znacznym wzrostem ich zadłużenia. Najbardziej niepokojącym zjawiskiem jest lekceważone przez wielu badaczy zjawisko zaciągania długu na spłatę zobowiązań już istniejących – a więc tzw. rolowanie długu. Skala zjawiska przedstawiona została na wykresach 4 oraz 8. Rolowanie długu przez samorządy województwa kujawsko-pomorskiego nie ma charakteru incydentalnego, a jest raczej zjawiskiem masowym. Stwierdzić należy, że działanie takie jest zgodne z prawem, niemniej zadłużenie to musi zostać kiedyś spłacone, co bez wątpienia w pewnym momencie stanie się barierą dla dalszego kreowania rozwoju lokalnego.

5. Zakończenie

Efekt cywilizacyjny funduszy UE dla kraju jest bezsprzeczny – ludziom żyje się lepiej, wygodniej i bezpieczniej. Samorządy terytorialne stały się dzięki środkom UE największym inwestorem publicznym. Powstała w wyniku samorządowych inwestycji infrastruktura służy przede wszystkim wytwarzaniu dóbr oraz świadczeniu usług zaspokajających potrzeby społeczności lokalnych. Jak słusznie zauważa B. Filipiak inwestycje to także potencjalne nowe miejsca pracy powstałe dzięki realizacji przedsięwzięć[19]. Inwestycje samorządowe stanowią także bardzo ważną determinantę wzrostu gospodarczego kraju. Wydatki te w okresie 2007–2012 przekraczały w każdym roku 50% wydatków inwestycyjnych całego sektora publicznego[20]. Jeżeli jednak realizowane inwestycje nie

[19] B. Filipiak, *Przesłanki dokonania oceny samorządowego długu publicznego na tle podejścia badawczego*, [w:] E. Denek, M. Dylewski (red.), *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, Warszawa 2013, s. 190.

[20] K.S. Cichocki, *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Warszawa 2013, s. 15.

zostaną wykorzystane do kreowania dalszego rozwoju to, jak słusznie wskazuje J. Czempas, mogą stać się balastem i zamiast zysków dla społeczności lokalnych przyniosą przede wszystkim straty[21]. Znaczny wysiłek inwestycyjny polskich samorządów możliwy dzięki środkom ze wspólnotowego budżetu połączony był ze znacznym wzrostem zadłużenia. Problem jego spłaty jest jak dotąd skutecznie odraczany. Nie należy oczekiwać, aby ten stan rzeczy uległ zasadniczej zmianie w najbliższych latach. Priorytetem wielu samorządów jest bowiem absorpcja kolejnych środków ze wspólnotowego budżetu. Ważne jest, aby środki te zostały w sposób przemyślany wydatkowane.

Historia pokazuje, że instytucje sprawdzone w innych miejscu i czasie nie zawsze są najlepszym rozwiązaniem dla wszystkich regionów i krajów. Wzorowanie się Polski na rozwiązaniach Zachodnioeuropejskich, obarczonych wysokimi kosztami transakcyjnymi, nie musi być najlepszym wyborem. Ciągle zasadne i aktualne jest więc sformułowane przez J. Szomburg pytanie jak przegonić Zachód nie doganiając go?[22]

Literatura

1. Cichocki K.S., *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Polska Akademia Nauk Instytut Badań Naukowych, Warszawa 2013.
2. Czempas J., *Skłonność jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.
3. Filipiak B., *Przesłanki dokonania oceny samorządowego długu publicznego na tle podejścia badawczego*, [w:] E. Denek, M. Dylewski (red.), *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, Difin, Warszawa 2013.
4. Gorzelak G., Jałowiecki B., *Koniunktura w Polsce lokalnej 2013*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2014, nr 4(58), s. 5–24.
5. Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
6. Kołodko G.W., *Społeczne i przestrzenne aspekty zróżnicowania dochodów we współczesnym świecie*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 3(39) s. 26–37.
7. Słodowa-Hełpa M., *Możliwości absorpcji funduszy Unii Europejskiej przez polskie regiony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, nr 1, s. 167–185.

---

21 J. Czempas, *Skłonność jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, 2013, s. 11.

22 M. Słodowa-Hełpa, *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, Warszawa 2013, s. 195–196.

8. Słodowa-Hełpa M., *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, CeDeWu, Warszawa 2013.
9. Słodowa-Hełpa M., *Wyzwania stojące przed polskim samorządem lokalnym w perspektywie 2014-2020*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2013, nr 6, s. 32–57.
10. Woźniak M.G., *O ćwierćwieczu polskiej transformacji. Refleksje inicjowane pytaniami dra hab. Marcina Wojtysiak-Kotlarskiego. Część II – lekcje na przyszłość*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2015, nr 2(42), s. 7–25.
11. Woźniak M.G., *O niektórych problemach współczesnego człowieka, ekonomii i systemów ekonomicznych w kontekście integracji procesów rozwojowych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2015, nr 1(41) s. 195–213.
12. Woźniak M.G., Rozwój *społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 3(39), s. 38–54.

Daniel Jurewicz
Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy

Paweł Adamczyk

ROLA, ZNACZENIE I WPŁYW PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W ZAKRESIE ZADAŃ WŁASNYCH SAMORZĄDÓW NA INTERDYSCYPLINARNE PODEJŚCIE W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

THE ROLE, SIGNIFICANCE AND IMPACT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SCOPE OF OWN TASKS OF LOCAL GOVERNMENTS ON CROSS-DISCIPLINARY APPROACH IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC TASKS

Streszczenie

Wyzwaniem stojącym przed administracją publiczną jest zapewnienie realizacji zadań publicznych w sposób skuteczny i efektywny oraz racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. Dążenie do skuteczności i efektywności prowadzić powinno do szukania rozwiązań optymalnych w zakresie form organizacyjno-prawnych, jak i metod realizacji oraz finansowania zadań publicznych. Optymalizacja wymaga jednak podejścia kompleksowego do szeregu zagadnień związanych z realizacją zadań publicznych. W referacie podjęto próbę wskazania uwarunkowań optymalnej realizacji zadań publicznych. Ponadto przedstawiono modele realizacji zadań publicznych, które w różnym stopniu adoptują rozwiązania prowadzące do skuteczności i efektywności.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne; samorząd terytorialny; zadania publiczne; skuteczność; efektywność; optymalizacja.

Abstract

It is a challenge for public authorities to ensure the implementation of public tasks in an effective, efficient and rational management of public funds. The pursuance for efficiency and effectiveness should lead to a search for optimal solutions in terms of organizational and legal forms as well as methods of implementation and funding of public tasks. Such optimization requires a comprehensive approach to the range of issues related to the implementation of public tasks. The paper attempts to identify the optimal conditions for the implementation of public tasks. In addition, it presents models of public tasks, which in varying degrees adopt measures leading to the effectiveness and efficiency.

Keywords: public-private partnership; local government; public tasks; effectiveness; efficiency; optimization.

1. Wprowadzenie

Realizacja zadań publicznych, w tym proces zapewnienia dóbr publicznych, to system złożony. Zrozumienie mechanizmów składających się na ten system jest kluczem do optymalizacji realizacji zadań publicznych. Postawić można tezę, że istnieją prawidłowości, które mają wpływ na skuteczność i efektywność oraz racjonalne gospodarowanie w wydatkowaniu środków publicznych. Podstawę gospodarności, efektywności i skuteczności należy – według autora – w pierwszej kolejności upatrywać w mechanizmach i procesach występujących przy realizacji zadań publicznych, a następnie w formach organizacyjno-prawnych adoptujących w mniejszym lub większym stopniu określone mechanizmy i procesy. Z problemami tymi przychodzi zmierzyć się każdemu kto zajmuje się tymi zagadnieniami od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Motywem podjęcia tematu w zakresie kompleksowego i interdyscyplinarnego podejścia do realizacji zadań publicznych jest problem marnotrawstwa i złego gospodarowania zasobami publicznymi.

Zrozumienie istoty zarysowanego zagadnienia oraz występujących dysfunkcji w zarządzaniu i wydatkowaniu środków publicznych upatrywać należy w braku znajomości uwarunkowań optymalnej realizacji zadań publicznych lub oporu do kompleksowego rozpatrywania zagadnień związanych

z realizacją tych zadań. Próba znalezienia rozwiązania tego problemu wymaga: 1. przedstawienia metod realizacji i finansowania zadań publicznych oraz form organizacyjno-prawnych wykorzystywanych do tego celu; 2. omówienia uwarunkowań optymalnej realizacji zadań publicznych. Znajomość zasad funkcjonowania jednostek oraz podmiotów działających w określonych formach organizacyjno-prawnych, a także procesów zachodzących w realizacji zadań publicznych stanowi podstawę do wskazania takich rozwiązań, które zapewnią kompleksowe ujęcie wszystkich zagadnień z tym związanych.

2. Formy organizacyjno-prawne, tryby i modele wykorzystywane w realizacji zadań publicznych

Jednostki samorządu terytorialnego[1] mogą wykonywać zadania własne w systemie własnym lub zleconym. Wykorzystują w tym celu różne modele finansowania oraz realizacji zadań. Ponadto korzystają z różnych form organizacyjno-prawnych. Samorządy mogą wykonywać zadania własne w następujących formach:

1. w formie jednostki budżetowej,
2. w formie samorządowego zakładu budżetowego,
3. w formie samorządowej osoby prawnej,
4. w formie spółki prawa handlowego,
5. w formie spółdzielni,
6. w formie zlecenia zadań.

Realizacja zadań własnych JST odbywać się może poprzez własne jednostki organizacyjne oraz komunalne podmioty posiadające osobowość prawną. Zadania wykonywane przez jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej wykonują zadania samorządów zgodnie: a) z uchwałami organów stanowiących JST o utworzeniu danej jednostki, b) z uchwałami budżetowymi oraz wieloletnią prognozą finansową, w których to dokumentach są wskazane i przypisane im określone zadania budżetowe. Natomiast osoby prawne mogą realizować zadania publiczne w trybie powierzenia lub zlecenia.

Ponadto wykonywanie zadań własnych może być realizowane poprzez zawieranie umów z innymi podmiotami posiadającymi osobowość prawną. JST realizację zadań publicznych może zlecić w trybie:

---

[1] Jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty, województwa; w dalszej części artykułu dla ich określenia używany jest skrót JST.

a. Prawa zamówień publicznych[2],
b. pożytku publicznego[3],
c. partnerstwa publiczno-prywatnego[4],
d. koncesji na roboty budowlane lub usługi[5],
e. innym (ustaw szczególnych np. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym[6]).

W obecnym systemie prawnym wskazać można na trzy generalne modele rozwiązań organizacyjno-prawnych do realizacji zadań publicznych:

1. model realizacji zadań w formule budżetowej, poprzez jednostkę budżetową lub samorządowy zakład budżetowy,
2. model realizacji zadań poprzez spółkę komunalną lub inną samorządową osobę prawną,
3. model realizacji zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego lub koncesji.

Wybór określonego modelu wiąże się z przyjęciem określonej struktury realizacji zadań publicznych. Każdy z tych modeli charakteryzuje się określonym sposobem funkcjonowania. W zależności od przyjętego modelu zadania publiczne realizowane są w sposób kompleksowy lub fragmentaryczny (tj. podzielone są na etapy, fazy, części). Wynika to ze specyfiki przyjętego systemu zarządzania realizacją zadań publicznych w poszczególnych formach organizacyjno-prawnych. Inaczej wygląda on w jednostce budżetowej oraz samorządowym zakładzie budżetowym, a inaczej proces ten przebiega w spółce komunalnej lub innej publicznej osobie prawnej. Mankamentem tych jednostek jest dzielenie zadań publicznych na etapy i części. Ponadto koncentrowanie się na produktach, a nie generalnych celach, które powinny zostać osiągnięte poprzez realizację określonych zadań.

Negatywne doświadczenia z realizacji zadań publicznych w formule budżetowej (jednostki budżetowej, samorządowego zakładu budżetowego) oraz nie zawsze spełnione oczekiwania realizacji tych zadań poprzez spółkę

---

2 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164).

3 Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.).

4 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.).

5 Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 113).

6 Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.).

komunalną prowadzą do poszukiwania metod urynkowienia dostarczania usług publicznych. Ogólnie funkcjonuje bowiem pogląd, że dobra oraz usługi publiczne dostarczane i świadczone przez komunalne jednostki organizacyjne są relatywnie droższe oraz gorszej jakości, w porównaniu do sektora prywatnego[7]. Podstawową ideą jest przekonanie, że komercjalizacja sprzyja poprawie efektywności realizacji zadań publicznych, wprowadzeniu nowych rozwiązań technicznych oraz technologicznych, wprowadzeniu biznesowych metod zarządzania i organizacji w wykonywaniu zadań publicznych, wprowadzeniu nowych metod finansowania, poszukiwaniu optymalizacji podatkowej oraz zwróceniu szczególnej uwagi na kwestie prawne regulujące relacje pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym.

W przeciwieństwie do wskazanych form, w diametralnie inny sposób działają mechanizmy i procesy przy wykonywaniu zadań publicznych w podmiocie powołanym do realizacji zadań w formule PPP. Istota i konstrukcja prawna PPP determinuje konieczność zintegrowanego podejścia do określonego zadania publicznego.

3. Uwarunkowania optymalnej realizacji zadań publicznych

Prawidłowa realizacja zadań publicznych wymaga – według autora – uwzględnienia:

a. całego procesu realizacji zadania – podzielonego na etapy,
b. obszarów tematycznych – podzielonych na zagadnienia.

W procesie zapewnienia dobra publicznego uwzględnić należy etapy następujących po sobie zdarzeń oraz zestaw zagadnień przyporządkowanych do obszarów tematycznych. Podstawą kompleksowego podejścia do realizacji zadań publicznych jest struktura zintegrowana w ramach jednolitego systemu, w której wszystkie elementy są ze sobą powiązane i uwzględniają całość procesu zapewnienia dóbr publicznych. Zdefiniowanie takiej struktury wymaga przejścia od modelu funkcjonalnego (w którym funkcja odnosi się tylko do części a nie do całości) do centralizacji federacyjnej, czyli stworzenia organizacji wokół autonomicznego „biznesu" związanego z danym produktem.

---

[7] Z. Dolewska, *Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych gminy,* artykuł dostępny on-line na stronie: http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/3_Z.Dolewka__Zarzadzanie_w_jednostkach_organizacyjnych_gminy.pdf (dostęp: 30.06.2016 r.).

Przyjmując założenie, że realizację zadania publicznego traktować należy, jako projekt stanowiący element programu działania władzy publicznej w określonej sferze zadań publicznych – to w dostarczaniu dóbr publicznych wskazać należy na następujące etapy: a. diagnozę (identyfikacja stanu, kierunków rozwoju, potrzeb); b. określenie celu realizacji zadania publicznego (wskazanie celu generalnego i celów szczegółowych); c. koncepcje (wskazanie sposobów osiągnięcia celu); d. planowanie (wskazanie wariantu i wybór wariantu optymalnego); e. produkcja (budowa, przebudowa); f. utrzymanie (czynności obejmujące eksploatacje i konserwacje oraz prace odtworzeniowe); g. zamknięcie (zakończenie trwałości dobra publicznego lub odstąpienie od realizacji zadania publicznego); h. ewaluacja *ex post* (ocena zadania). Realizacja zadania publicznego to zatem proces określonych czynności. Procesy te wiążą się ze sobą poprzez przekazywanie wartości dodanej charakterystycznej dla kolejnych etapów. Stanowią zintegrowany łańcuch procesów, które się wzajemnie przenikają, a czynności wykonane w jednej fazie mają wpływ na czynności w kolejnych etapach. Według H. Hinterhubera, jak podaje R. Matwiejczuk, proces to całość zintegrowanych i przenikających funkcje czynności, za pomocą których jest kreowany produkt lub usługa (wartość), stosownie do wymogów wewnętrznych i zewnętrznych klientów[8].

Podmiot publiczny powinien odpowiadać przede wszystkim za określenie celów, które mają być osiągnięte z punktu widzenia interesu publicznego oraz za zagwarantowanie jakości świadczonych usług i politykę cenową. Natomiast zadania partnera prywatnego winny koncentrować się wokół procesu inwestycyjnego, jego planowania, realizacji i następnie zarządzania, świadczenia usług publicznych lub utrzymania składników majątkowych.

W procesie zapewnienia dobra publicznego, poza koniecznością uwzględnienia następujących po sobie etapów, wymagane jest również uwzględnienie szeregu zagadnień, które – według autora – przedstawić można w pięciu obszarach tematycznych: a. obszar merytoryczny; b. obszar ekonomiczny; c. obszar finansowy; d. obszar organizacyjny; e. obszar prawny. W ramach poszczególnych obszarów wyodrębnić można zagadnienia, o różnym stopniu ważności, ale mających wpływ na realizację zadania publicznego:

1. obszar merytoryczny dotyczy:
   a. charakterystyki zadania (opis przedsięwzięcia),

[8] Cyt. za: R. Matwiejczuk, *Zarządzanie marketingowo-logistyczne – wartość i efektywność*, Warszawa 2006, s. 66.

   b. kwestii technicznych,
   c. zagadnień technologicznych,
2. obszar ekonomiczny obejmuje zagadnienia:
   a. efektywności makroekonomicznej,
   b. efektywności mezoekonomicznej,
   c. efektywności mikroekonomicznej
3. obszar finansowy związany jest z kwestiami:
   a. metod finansowania,
   b. wyceny zadania,
   c. identyfikacji i wyceny ryzyk,
4. obszar organizacyjny dotyczy:
   a. formy organizacyjno-prawnej,
   b. modelu zarządzania oraz kontroli i nadzoru,
   c. harmonogramu realizacji,
5. obszar prawny obejmuje kwestie:
   a. kontraktów z wykonawcami i podwykonawcami,
   b. relacji prawnych z interesariuszami przedsięwzięcia,
   c. zagadnień podatkowych.

Scalenie w jedną strukturę rozproszonych obszarów oraz zagadnień stwarza większe możliwości zidentyfikowania problemów i zdarzeń mogących wystąpić w poszczególnych etapach procesu realizacji zadania, niż przy ich rozproszeniu. Łączne użycie pięciu obszarów zmienia zasadniczo sposób realizacji zadań publicznych. Daje możliwość sprawnego sterowania i zarządzania poszczególnymi fazami, etapami, łącząc wszystkie fazy i obszary w jedną spójną całość. Zaprezentowana struktura realizacji zadania publicznego stanowi funkcjonalny łańcuch wartości obejmujący procesy związane z zapewnieniem dobra publicznego. Stwarza to możliwość koordynacji w celu uzyskania optymalnego rozwiązania. Łańcuch powiazań faz i obszarów można traktować, jako zintegrowany proces składający się z procesów cząstkowych w ścisły sposób ze sobą powiązanych. Dzięki temu uzyskuje się zintegrowany system zarządzania w realizacji zadania publicznego. Wymaga to jednak zachowania i przestrzegania dwóch reguł:

1. traktowania zadania publicznego, jako całości, a nie zbioru osobnych segmentów,
2. zarządzanie takie wymaga nowego podejścia polegającego na integracji faz i obszarów, a nie wyłącznie ich połączenia.

Rozwiązanie takie jest wyrazem kompleksowego rozpatrywania realizacji zadań publicznych i zapewnienia dóbr publicznych. Cała struktura zorientowana jest na osiągnięcie założonego celu, a nie tylko wytworzenie produktów. Orientacja na rezultaty poprzez procesy i obszary powinna prowadzić do optymalizacji nakładów ponoszonych przy realizacji zadań publicznych i uzyskania zamierzonych celów. Przedstawiony zarys uwarunkowań optymalnej realizacji zadań publicznych najpełniej adoptowany jest przy realizacji zadań w formule PPP.

4. Wpływ konstrukcji PPP na kompleksowe podejścia do realizacji zadań publicznych

Z przeprowadzonej analizy realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu wskazanych form organizacyjno-prawnych wynika, że optymalnym rozwiązaniem jest realizacja zadań w formule PPP poprzez spółkę celową. Rozwiązanie to zapewnia całościowe uwzględnienie wszystkich etapów realizacji zadań publicznych oraz zagadnień z tym związanych. Stan taki jest konsekwencją konstrukcji PPP, dla której główną osią jest kontrakt między stroną publiczną a prywatną.

Wymagania prawne dotyczące umowy o PPP uregulowano w rozdziale 3 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W przeciwieństwie do ustawy o PPP z 2005 r.[9], na co zwracają uwagę m.in. K. Płonka-Bielenin i T. Moll, ustawodawca w art. 7 ustawy o PPP z 2008 nie wskazał *essentialia negotii*, czyli przedmiotowo istotnych elementów umowy o PPP[10].

Kontrakt PPP determinuje konieczność uwzględnienia kompleksowo w jednym dokumencie wszystkich zagadnień związanych z dostarczeniem dobra publicznego, a następnie jego utrzymania. Wdrożenie PPP wymaga solidnych ram prawnych oraz precyzyjnych kontraktów, które regulować będą zakres przedsięwzięcia, koszty i korzyści, ryzyka oraz wszystkie potencjalne zdarzenia, które mogą mieć wpływ na dany projekt.

Istota różnicy pomiędzy tradycyjnymi formami realizacji zadań publicznych, a realizacją zadań w formule PPP to zrozumienie różnicy między zwykłą

---

[9] W art. 18 ustawy o PPP z 2005 r. ustawodawca określił główne postanowienia umowy (*essentialia negotii*), które powinny znaleźć się w każdej umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym.

[10] K. Płonka-Bielenin, T. Moll, *Partnerstwo publiczno-prywatne – komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2012, s. 104.

umową na wykonawstwo a kontraktem PPP. Różnice te wymagają innego podejścia do zarządzania umową i samym przedsięwzięciem. W umowie o zamówienie publiczne – jak podaje K. Płonka-Bielenin – zamawiający zobowiązuje się do świadczenia pieniężnego, natomiast wykonawca do świadczenia niepieniężnego i w tym sensie umowa o zamówienie publiczne jest „jednostronna”[11]. W przypadku umowy o PPP nie można przypisać takiej prostej konstrukcji ponieważ współpraca nie ogranicza się wyłącznie do nabycia usługi w zamian za ustaloną zapłatę[12]. Ponadto zarządzanie umowami, zarówno po stronie publicznej jak i prywatnej, polega na monitorowaniu, ewaluacji zdarzeń zaplanowanych, przewidywaniu zdarzeń mogących wystąpić w przyszłości i reagowanie na zdarzenia mogące wystąpić w trakcie realizacji. Ważnym zagadnieniem, z punktu widzenia kontraktu PPP, jest kwestia zarządzania relacjami między stronami kontraktu. Powody złego zarządzania umowami to: niskiej jakości umowy, brak postawy partnerskiej, różnice pod względem umiejętności i doświadczeń zespołów po stronie publicznej i prywatnej, i jak zawsze starcia osobowości pomiędzy członkami zespołów. Ponadto brak monitorowania projektu i zarządzania ryzykiem. Wśród zalet poprawnie skonstruowanego partnerstwa publiczno-prywatnego B. Korbus i M. Strawiński wymieniają: przyspieszenie procesów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury, szybsze wdrożenie projektów, obniżenie całkowitych kosztów przedsięwzięcia, zachętę do sprawnej realizacji zadań, polepszenie jakości usług świadczonych w ramach PPP, generowanie dodatkowych przychodów, polepszenie jakości administracji publicznej oraz lepszą alokację ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia[13]. Natomiast M. Moszoro wymienia osiem potencjalnych korzyści z PPP:

1. partner prywatny zapewnia stronie publicznej do kapitału, a tym samym odciąża częściowo sektor publiczny od kosztów inwestycyjnych;
2. w fazie budowy stosuje się nowoczesne technologie na większą skalę niż w trakcie realizacji inwestycji przez podmiot publiczny, dzięki czemu można ograniczać całkowite koszty przedsięwzięcia, nawet jeżeli ważony koszt kapitału okazuje się wyższy niż w wypadku publicznego finansowania;

---

[11] Tamże, s. 105. Zob. szerzej: druk sejmowy (VI kadencja) nr 1180 z dnia 20.10.2008 r. – rządowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, s. 6, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf (dostęp: 30.06.2016 r.).

[12] K. Płonka-Bielenin, T. Moll, *Partnerstwo publiczno-prywatne*..., s. 105.

[13] Zob. szerzej: B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne – nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009, s. 101–104.

3. sprawne zarządzanie inwestycją i dostępnymi zasobami przyczynia się do skrócenia czasu rozwoju inwestycji;
4. w fazie operacyjnej doświadczenie podmiotów prywatnych przyczynia się do zmniejszenia kosztów operacyjnych;
5. efektywne zarządzanie marketingowo-logistyczne pozwala zwiększyć przychody operacyjne;
6. strona prywatna ma większe doświadczenie w negocjowaniu kontraktów z instytucjami finansowymi oraz stosowania różnego rodzaju instrumentów i konstrukcji finansowych;
7. sprywatyzowane przedsiębiorstwo użyteczności publicznej poddane jest większej presji opinii publicznej, żeby prowadzić działalność jawnie i na zrozumiałych zasadach opartych na rachunku ekonomicznym, niż przedsiębiorstwo publiczne;
8. następuje ograniczenie wpływów politycznych na decyzje gospodarcze, dzięki temu podmioty wykonujące zadania cieszą się większą samodzielnością i mają większą elastyczność[14].

5. Podsumowanie

Komplementarne i interdyscyplinarne podejścia do realizacji zadania publicznego nie jest oczywiście zastrzeżone wyłącznie dla formuły PPP. Jednak, jak zostało to przedstawione, to zawarcie długoterminowej umowy determinuje konieczność całościowego uwzględnienia wszystkich zagadnień. Dzięki temu zadania publiczne mogą być realizowane w sposób spójny. Stwarza to również możliwość uzyskania optymalnego rozwiązania w zapewnieniu dobra publicznego. Przede wszystkim jednak daje możliwość osiągnięcia założonego celu, a nie tylko wytworzenie i dostarczenie produktów. W PPP należy zatem upatrywać rozwiązań gwarantujących kompleksową realizację zadań publicznych. Z uwagi na fakt, że PPP nie zawsze znajdzie zastosowania we wszystkich sferach publicznych powinna zostać podjęta próba adoptowania wypracowanych wzorców do tradycyjnych, dotychczas wykorzystywanych form realizacji zadań publicznych. Zapewniając kompleksowe podejście do realizacji zadań publicznych osiągnąć można skuteczność i efektywność oraz gospodarność w wydatkowaniu środków publicznych.

[14] Zob. szerzej: M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2010, s. 62–66.

Literatura

1. Dolewska Z., *Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych gminy*, http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/3_Z.Dolewka__Zarzadzanie_w_jednostkach_organizacyjnych_gminy.pdf (dostęp: 30.06.2016 r.).
2. Korbus B., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne – nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2009.
3. Matwiejczuk R., *Zarządzanie marketingowo-logistyczne – wartość i efektywność,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
4. Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
5. Płonka-Bielenin K., Moll T., *Partnerstwo publiczno-prywatne – komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Difin, Warszawa 2012.

Paweł Adamczyk
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Monika Kamper-Kubańska
Karolina Kaszlińska

LIFELONG LEARNING JAKO WYZWANIE DLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

LIFELONG LEARNING AS A CHALLENGE FOR LOCAL GOVERNMENTS

Streszczenie

Lifelong learning, jako idea edukacji całożyciowej, to kluczowa kategoria współczesnego świata, świata dążącego do stworzenia społeczeństwa opartego na wiedzy. Edukacja, a wraz z nią jednostki samorządu terytorialnego oraz podlegające im instytucje stoją przed nowymi wyzwaniami związanymi z koniecznością wdrażania każdego człowieka w proces uczenia się przez całe życie w trzech wymiarach: formalnym, nieformalnym i okazjonalnym. Realizacja idei społeczeństwa opartego na wiedzy oznacza więc dla organów samorządowych konieczność nie tylko koordynowania pracy instytucji oświatowych, ale nade wszystko kreowania przestrzeni dla rozwoju szeroko rozumianej edukacji i wymiany doświadczeń międzypokoleniowych. Także dążenia agend edukacyjnych państw UE zmierzają do tworzenia takich warunków, aby każdy człowiek miał szansę na pełne zbudowanie swojego habitusu społecznego.

Myślą przewodnią naszego opracowania będą słowa „uczyć się aby być", zaczerpnięte z Raportu Jaquesa Delorsa, (jednego z najważniejszych propagatorów edukacji całożyciowej) przygotowanego dla UNESCO.

Słowa kluczowe: *lifelong learning*; edukacja; społeczeństwo oparte na wiedzy; samorząd lokalny.

Abstract

Lifelong learning, as the idea of lifelong education is the key category of the modern world, a world seeking to create a knowledge-based society. Education, and with it the local government units and subordinate institutions are facing, facing new challenges with the need of implementation of every human being in the process of learning throughout life in three dimensions: formal, informal and occasional. The idea of a knowledge society, then, is for the local government bodies need to not only coordinate the work of educational institutions , but above all, creating space for the development of broadly understood education and exchange of experience between generations. Also educational aspirations agencies of EU countries aim to create conditions so that every person has the chance to complete the construction of its social habitus.

The keynote of our article are words "learn to be" taken with Jaques Delors Report, (one of the most important proponents of lifelong education) prepared for UNESCO.

Keywords: lifelong learning, education, knowledge-based society, local government.

1. Wstęp

Idea *lifelong learningu*, idea edukacji całożyciowej, zyskuje na znaczeniu pojawiając się zarówno w rozważaniach teoretycznych, jak i w opartych o nie rozwiązaniach praktycznych w obszarze polityki społecznej i samej edukacji. Dzieje się tak przede wszystkim na skutek szybkich przemian cywilizacyjnych, w konsekwencji których wiedza i umiejętności nabyte w toku formalnej edukacji szybko się dezaktualizują lub/i pozostają niewystarczające dla realizacji zadań zawodowych i życiowych jednostki. Taki stan rzeczy powoduje, że ludzie muszą nauczyć się uczyć, podejmować trud samoedukacji, samorealizacji, aby w pełni uczestniczyć w życiu politycznym, gospodarczym, czy kulturowym kraju. W efekcie tych samych zmian dominującym staje się model społeczny, w którym kluczową rolę odgrywa wiedza – nauka i kapitał intelektualny, czyli społeczeństwo oparte na wiedzy, a miejsce celu kształcenia, jakim niegdyś było wyposażenie jednostki w zamknięty system informacji i sposobów działania, zajmuje wyposażenie jej w umiejętność uczenia się i operowania nabywaną wiedzą, która ma służyć przez całe życie. Dyspozycje konieczne do uczenia się przez całe życie: dziecięca ciekawość, aktywność i samodzielność, zaczynają więc być akcentowane i rozpoznawane jako wartościowe na

gruncie pedagogiki przedszkolnej (co znajduje swe odzwierciedlenie w podstawie programowej wychowania przedszkolnego[1]), z nadzieją na ich rozwijanie i wykorzystywanie przez całe życie jednostki.

Tym samym edukacja, a wraz z nią organizujące ją jednostki samorządu terytorialnego oraz podlegające im instytucje, stoją przed nowymi wyzwaniami związanymi z koniecznością wdrażania każdego człowieka w proces całożyciowego uczenia się oraz organizowania sprzyjających temu procesowi warunków. Ponieważ *lifelong learning* dokonuje się nie tylko w ramach edukacji formalnej, lecz także poza nimi – w edukacji nieformalnej – ucieleśnianie jego idei angażuje szeroki i „różnorodny obszar instytucji, stowarzyszeń, bodźców i impulsów informacyjnych oraz sytuacji edukacyjnych ogarniających dzieci i młodzież (a także dorosłych) w środowisku pozaszkolnym. (…) Dotyczy to (…) wszelkiego rodzaju uczenia się okazjonalnego, incydentalnego poprzez uczestnictwo w zabawie, pracy, w kontaktach z rówieśnikami, w spędzaniu czasu wolnego."[2] Bogactwo i struktura owych bodźców istotnie zależą od organizacji środowiska lokalnego.

Dążenie do realizacji idei społeczeństwa opartego na wiedzy oznacza więc dla organów samorządowych konieczność nie tylko koordynowania prac instytucji oświatowych, ale nade wszystko kreowania przestrzeni dla rozwoju szeroko rozumianej edukacji i wymiany doświadczeń międzypokoleniowych. Tendencji do wydłużania się okresu edukacji, dzięki któremu Polska staje się krajem ludzi uczących się, towarzyszy konieczność budowania długofalowych strategii rozwoju sektora edukacyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego, dla których finansowanie zadań oświatowych jest jedną z głównych pozycji w budżetach[3]. Środowisko lokalne, a w nim zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, stanowią więc istotny kontekst całożyciowego uczenia się, który wpływa na jego jakość, intensywność i efektywność.

---

1 Por.: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U., poz. 803).

2 E. Trempała, *Edukacja formalna (szkolna) i edukacja nieformalna (równoległa, nieszkolna, pozaszkolna)*, „Przegląd Pedagogiczny" 2011, nr 1, s. 98.

3 M. Kędzierski, *Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań edukacyjnych*, http://witrynawiejska.org.pl/data/M Kedzierski - Edukacja w samorzadzie.pdf (dostęp: 26.06.2016 r.).

2. Od edukacji dorosłych do edukacji całożyciowej – wprowadzenie w problematykę

Człowieka nuży wszystko z wyjątkiem nauki
Wergiliusz (70–19 p.n.e.)

Pojęcie *lifelong learningu* kształtowało się powoli. Ewoluowała także jego treść: od edukacji dorosłych poprzez edukację ustawiczną aż po edukację całożyciową rozumianą nie jako wycinek rzeczywistości edukacyjnej, ale jako proces ciągły.

Już XVII-wieczny pedagog Jan Amos Komeński w „Wielkiej dydaktyce" pisał, że: „nie wolno procesu kształtowania człowieka zamykać po osiągnięciu pełnej dojrzałości, lecz należy kontynuować go przez całe jego życie, umiejętnie podsycając ludzkie aspiracje samokształceniowe i perfekcjonistyczne, to bowiem odróżnia człowieka od świata zwierząt, że nie poprzestaje na już osiągniętym etapie poznania i doskonałości, lecz dąży nieustannie do przekroczenia granic samego siebie i osiągnięcia nowego, wyższego szczebla rozwoju"[4].

Jego zdaniem edukacja nie jest przywilejem tylko i wyłącznie dzieci i młodzieży, w procesie tym mogą i powinni brać udział także dorośli. Potrzebę uczenia się ludzi dorosłych dostrzegał także Nikolai S.F. Grundtvig, który jest twórcą uniwersytetów ludowych. Idąc krok dalej zwracał uwagę nie tylko na konieczność udziału dorosłych w edukacji, ale też na kształtowanie w tej grupie aspiracji poznawczych, poczucia własnej wartości i korzystania ze wszystkich szans społecznych dla dobra narodu.

Zdaniem Floriana Znanieckiego mylne jest myślenie, że dorośli nie wymagają wychowania, ponieważ dają sobie radę w życiu. Dorośli dużo gorzej radzą sobie w swojej sferze działania niż dzieci[5], dlatego też za sprawą wychowania należy doprowadzić do tego, że osoba dorosła zacznie spełniać swoje funkcje społeczne w życiu i będzie wypełniać role społeczne wyznaczone jej przez zbiorowość. Warunkiem skutecznego oddziaływania na ludzi dorosłych jest głębokie i prawdziwe ich poznanie, przede wszystkim od strony reprezentowanych przez nich układów zamkniętych, przyzwyczajeń, norm i ideałów, określających poprzez ich styl myślenia i działania ich stosunek do wielu podstawowych wartości życia społecznego[6].

---

4 J.A. Komeński, cyt. za: L. Turos, *Andragogika ogólna*, Warszawa 1999, s. 11.

5 F. Znaniecki, cyt. za: L. Turos, *Andragogika*..., s. 38.

6 Tamże, s. 42.

Powyższe rozważania pokazują, że aby mówić o pełnym rozwoju jednostek – z myślą o pełnym rozwoju społecznym, winniśmy skupić się na wszystkich grupach wiekowych, nie rozdzielać przywileju uczenia się na wybrane grupy, ale nauczyć ludzi budowania społeczeństwa opartego na wiedzy – wiedzy zdobywanej w różnych przestrzeniach. W ten sposób bowiem, nie tylko spełnimy postulaty edukacji całożyciowej, ale nade wszystko obudzimy w ludziach potrzebę ciągłego samodoskonalenia – a tylko w ten sposób zapewnimy sobie stabilne społeczeństwo, gotowe do zmian. Z tego też powodu budując system edukacji winniśmy zapewnić wszystkim grupom możliwość pełnego do niej dostępu, a zatem bez wyłączania ludzi dorosłych, których w sposób aktywny należy włączyć w proces edukacji, pozyskując i wykorzystując ich potencjał. Jest to ważny obszar oddziaływań edukacyjnych, albowiem, jak podkreślał to Ignacy Solarz, „złoża bogate w duszach noszą ludzie, trzeba je tylko uruchomić, rozszerzyć horyzonty, wzmocnić chcenie. Siłę tego chcenia, aktywność ludzką wywołać trzeba przez dostarczenie silnych osobistych przeżyć, bo z nich rodzi się żywy protest i bunt przeciw odczutemu złu, albo też mocny poryw ku dobru”[7].

Edukacja ustawiczna jako koncepcja wychowawcza przełamuje tradycyjny podział życia człowieka na wiek szkolny, w którym młody człowiek zdobywa wykształcenie i kwalifikacje, i na długi wiek poszkolny, w którym człowiek w swej społecznej i profesjonalnej działalności wykorzystuje wykształcenie uzyskane w szkole. Edukacja ustawiczna odnosi się do całego życia człowieka, każdemu okresowi życia wyznaczając określone funkcje w ciągłym procesie edukacyjnym, wymagając przy tym ciągłej adaptacji do zmieniających się warunków. Jej realizacja skutkuje pojawieniem się w dyskursie społecznym i pedagogicznym następujących tendencji:

- cezura między drabiną szkolną i kształceniem poszkolnym ulega zaniżaniu lub likwidacji;
- następuje silne sprzężenie szkoły jako instytucji wychowawczej z ogólnym procesem rozwoju społeczno-ekonomicznego;
- szkoła zatraca charakter zamkniętego środowiska wychowawczego izolującego młodzież. Staje się instytucją otwartą, o różnych formach integracji ze środowiskiem pozaszkolnym, z instytucjami społecznymi i kulturowymi;

[7] I. Solarz, cyt. za: L. Turos, *Andragogika*..., s. 44.

- rozwój edukacji ustawicznej wymaga, by młody człowiek opuszczając szkołę odczuwał potrzebę dalszego kształcenia się i posiadał umiejętność zaspokojenia tej potrzeby;
- w edukacji ustawicznej preferuje się te metody nauczania, które prowadzą do rozwijania samodzielności rozumowania, umiejętności wykorzystania różnych źródeł informacji, stawiania problemów i ich rozwiązywania[8].

Istotę kształcenia ustawicznego najpełniej wyraża pogląd mówiący, iż obejmuje ono całe życie człowieka i służy jego rozwojowi. Stanowi naczelną zasadę określającą kierunek współczesnych reform oświatowych dotyczących szkolnictwa powszechnego, zawodowego i wyższego, a także doskonalenia zawodowego pracujących i oświaty dorosłych, kształcenia równoległego oraz wychowania w rodzinie i środowisku. Głównym zadaniem edukacji ustawicznej jest wychowanie nowego typu człowieka, charakteryzującego się twórczym i dynamicznym stosunkiem do życia i kultury, człowieka, który potrafi doskonalić siebie, zmienić warunki życia i ulepszyć je dla dobra społeczeństwa[9].

Paul Legrand przedstawiając koncepcję kształcenia ustawicznego zwrócił uwagę, że „kształcenie ustawiczne jest to cały zespół działań i zadań zmierzających do stworzenia nowego systemu edukacyjnego”[10]. Według niego należy zadbać o rozwój edukacji dorosłych, zwracając uwagę, że uczniów już od najmłodszych lat należy uczyć uczenia się i wyrobić w nich nawyk uczenia się przez całe życie.

Koncepcja kształcenia permanentnego zawiera w sobie odniesienia do różnych pozaedukacyjnych aspektów życia – jak chociażby „społeczno-kulturowego, historycznego i filozoficznego usytuowania jednostek i społeczeństw w strukturach lokalnych, narodowych i globalnych”. Koncepcja edukacji ustawicznej nie powinna zasklepiać się jedynie w stwierdzeniu, że odnosi się do całego życia człowieka, czy też podkreślać, że nie jest to proces ograniczający się tylko do okresu dzieciństwa i wczesnej młodości, czy też działań instytucji oświatowych. Idea kształcenia przez całe życie ma na

---

8 R. Wroczyński, *Edukacja ustawiczna*, [w:] W. Pomykało (red.), *Encyklopedia pedagogiczna*, Warszawa 1997, s. 175.

9 Z.P. Kruszewski, J. Półturzycki, E.A. Wesołowska (red.), *Kształcenie ustawiczne. Idee i doświadczenia*, Płock 2003, s. 8.

10 A. Matlakiewicz, *Koncepcja edukacji ustawicznej w ujęciu Międzynarodowej Encyklopedii Edukacji Dorosłych i Kształcenia Zawodowego*, [w:] Z.P. Kruszewski, J. Półturzycki, E.A. Wesołowska (red.), *Kształcenie ustawiczne*..., s. 20.

celu wypracowanie organizacyjnych i dydaktycznych struktur i strategii, które umożliwiają podjęcie nauki od dzieciństwa po okres starości[11].

Rozwój edukacji ustawicznej nadaje też nową rangę wychowaniu równoległemu. Wynika to przede wszystkim z tego, że szkoła nie daje zasobu wiedzy na całe dojrzałe życie człowieka, ale daje jedynie wyposażenie wyjściowe, które jest następnie stale poszerzane i pogłębiane. Terenem, na którym dokonuje się proces poszerzenia i rekonstrukcji wykształcenia wyjściowego, jest wychowanie równoległe, które obejmuje zarówno wpływy na świadomość i osobowość człowieka wynikające z bezpośredniego uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym, jak i oddziaływanie zorganizowane w instytucjach wychowania równoległego, przeznaczonych zarówno dla młodzieży, jak i dorosłych[12].

R.H. Dave wyodrębnił 25 cech charakteryzujących edukację ustawiczną. Z listy tej trzy czynniki są uznane za kluczowe dla realizacji koncepcji kształcenia ustawicznego:

- należy stworzyć obiektywne możliwości uczenia się dla wszystkich;
- odwoływać się do motywacji;
- wdrażać do „edukabilności", to znaczy doskonalić umiejętność uczenia się, przygotować i zachęcać uczniów do samodzielnego kształcenia[13].

Dostrzeżenie potrzeby zmian wynikających z wyzwań stało się jednym z powodów ogłoszenia roku 1996 Rokiem Edukacji Ustawicznej. Przyświecały temu następujące cele:

- uczynić społeczeństwo europejskie świadomym wagi całożyciowego kształcenia się jako kluczowego czynnika personalnego rozwoju jednostek i ich uczestnictwa w demokratycznych procesach podejmowania decyzji;
- wypracować zasady lepszej współpracy na wszystkich szczeblach pomiędzy strukturami edukacji i kształcenia zawodowego a światem biznesu;
- przyczynić się do europejskiej konkurencyjności i wzrostu gospodarczego poprzez uświadomienie partnerom społecznym, jak ważnym jest tworzenie możliwości uczenia się przez całe życie, aby odpowiedzieć na wyzwania zmiany społecznej i ekonomicznej;
- zaakcentować wagę oferowania dostępu do edukacji ustawicznej i odpowiedniego systemu akredytacyjnego dla wszystkich, bez względu na płeć, wiek, zdolności, korzenie etniczne, ekonomiczne i społeczne, z uwzględnieniem likwidowania marnotrawstwa talentów, dania dziewczętom

[11] A. Matlakiewicz, *Koncepcja edukacji...*, s. 22.

[12] R. Wroczyński, *Edukacja ustawiczna…*, s. 176.

[13] A. Matlakiewicz, *Koncepcja edukacji...*, s. 21.

i kobietom szansy wyboru z szerszego wachlarza zawodów; eliminacji różnic regionalnych;
- zachęcić rodziców i władze edukacyjne do wzięcia na swoje barki odpowiedzialności za edukację dzieci i młodych ludzi w kontekście edukacji ustawicznej[14].

Realizacja edukacji ustawicznej oznacza konieczność koncentracji uwagi na jej trzech, wyodrębnionych przez Roberta Kidda wymiarach: kształceniu w pionie obejmującym kolejne szczeble edukacji szkolnej – od przedszkola poprzez szkołę do studiów wyższych i podyplomowych; zasady drożności i dostępności gwarantują młodzieży i dorosłym spełnienie się w tym wymiarze, niezależnie od wieku, zawodu, miejsca zamieszkania i innych czynników utrudniających edukację, kształceniu w poziomie, które wiąże się z zapewnianiem poznawania różnych dziedzin życia, nauki i kultury niezależnie od studiów pionowych; likwidacja sztucznych barier między dziedzinami życia i kultury umożliwia pełne wykorzystanie tego wymiaru dzięki indywidualnej aktywności człowieka i dzięki działalności pozaszkolnych instytucji oświatowych, kształceniu w głąb, które jest ściśle związane z jakością edukacji i wyraża się w bogatej motywacji kształcenia, w umiejętnościach samokształceniowych, zainteresowaniach intelektualnych, w stylu życia zgodnym z ideą ustawicznego kształcenia i kulturalnym wykorzystaniem czasu wolnego[15].

Pojęcie edukacji ustawicznej bywa więc różnie interpretowane w zależności od przyjętej perspektywy. Można jednak za P.J. Suttonem wyodrębnić wspólne elementy ujmowania tej koncepcji. Należą do nich:
- pragnienie powszechnego dostępu do edukacji, obejmującej swoim zasięgiem dzieci i dorosłych, którzy aktualnie mają ograniczone możliwości kształcenia;
- uznanie wagi „usytuowania" edukacji poza instytucjami formalnymi;
- różnorodność materiałów do uczenia się;
- wspieranie i kształtowanie u uczniów cech osobowych przydatnych w procesie ciągłego uczenia się, motywacji i zdolności niezbędnych do podejmowania samokształcenia. Zawierające się w pojęciu edukacji ustawicznej uczenie się ma umożliwić każdej jednostce dalsze rozwijanie swojego fizycznego, psychicznego, emocjonalnego i intelektualnego potencjału[16].

---

14 Tamże, s. 24.

15 J. Półturzycki, *Kształcenie ustawiczne i jego konsekwencje dla edukacji*, [w:] Z.P. Kruszewski, J. Półturzycki, E.A. Wesołowska (red.), *Kształcenie ustawiczne…*, s. 49–50.

16 Tamże, s. 30.

Edukacja przez całe życie, będąca „ustawicznym kształtowaniem istoty ludzkiej, jej wiedzy i umiejętności, jej zdolności osądu i działania”[17] jest więc niezbędnym elementem koncepcji społeczeństwa uczącego się, społeczeństwa przyszłości. Aby mogła być ucieleśniana w pełnym zakresie winna odbywać się zarówno w instytucjach kształcenia formalnego, jak i w przestrzeni nieformalnej i okazjonalnej, co z kolei wymaga zaangażowania różnych, współpracujących sił społecznych oraz takich regulacji formalnych, które sprzyjają realizacji jej idei.

3. Od społeczeństwa wiedzy do społeczeństwa obywatelskiego: edukacja a rozwój

Idei *lifelong learningu* oraz jej roli w i dla społeczeństw lokalnych nie sposób oderwać od takich kategorii jak społeczeństwo uczące się, społeczeństwo wiedzy, a w końcu społeczeństwo obywatelskie. O żadnym z tych modeli nie może być bowiem mowy bez ustawicznego, wielowymiarowego uczenia się wszystkich obywateli, bez gotowości do przyjmowania zmian jako naturalnego motoru rozwoju, odpowiadania na nie własnym rozwojem i generowania ich – tak w wymiarze jednostkowym, jak i społecznym. Budowa społeczeństwa obywatelskiego oznacza więc ni mniej ni więcej tylko proces uczenia się: jednostek, społeczności i społeczeństwa dla rozwoju, czyli ku wyższej jakości. Relacja edukacji z jakością życia i rozwojem społeczeństwa, zwłaszcza w wymiarze lokalnym, ma przy tym charakter dwukierunkowy – z jednej strony konieczność jej organizacji jest obciążeniem dla budżetów samorządów terytorialnych, a więc i całych społeczności, a z drugiej – jej efekty nie tylko sprzyjają rozwojowi tejże społeczności, lecz wręcz go warunkują. Informacja, a za nią wiedza, którą jednostka jest w stanie efektywnie operować nabierają wymiernej wartości. Stają się kapitałem lub warunkują istnienie kapitału – w zależności od przyjętej perspektywy – ludzkiego, intelektualnego, społecznego.

W świetle współczesnych analiz ekonomicznych wiedza, jako niewyczerpywalny, niekończący się zasób, który przyczynia się do wytwarzania innych zasobów (także materialnych) stanowi główny czynnik rozwoju. Mechanizm ten stanowi istotę gospodarki opartej na wiedzy, definiowanej przez OECD

[17] T. Wujek, *Kształcenie ustawiczne w świetle Raportu Jaquesa Delorsa*, [w:] H. Bednarczyk (red.),*Wokół problemów kształcenia ustawicznego*, Warszawa–Ryki–Radom 1999, s. 38.

i Bank Światowy jako „gospodarka, w której wiedza jest tworzona, przekazywana, wykorzystywana efektywnie przez przedsiębiorstwa, organizacje, jednostki, społeczności, wspólnoty w celu zwiększania rozwoju społeczno-gospodarczego."[18] Z tego punktu widzenia wysiłek i koszty ponoszone na rzecz organizacji edukacji wszystkich szczebli, w tym także na rzecz tworzenia warunków dla rozwoju i funkcjonowania edukacji nieformalnej stają się opłacalną inwestycją.

Jeszcze większego znaczenia edukacja całożyciowa nabiera, gdy poza korzyściami ekonomicznymi uwzględni się dalece szersze korzyści społeczne, za centralną dla oglądu problemu uznając jakże współczesną kategorię społeczeństwa wiedzy. Najistotniejszą cechą tego społeczeństwa jest uznanie wiedzy za dobro najcenniejsze, najbardziej pożądane[19]. Co więcej, wiedza zarówno ma wartość (w wymiarze ekonomicznym), jak również sama w sobie jest wartością (w wymiarze społecznym). Szeroko rozumiana edukacja na każdym etapie życia nabiera więc w tym modelu specjalnego znaczenia.

Społeczeństwo wiedzy nie tylko tworzy wiedzę, lecz także inwestuje w zdolność do jej ponownego wykorzystania, a decyzje są w nim podejmowane w sieciach przez ludzi, którzy nią dysponują. Na bardzo istotną jego cechę zwrócił uwagę P. F. Drucker, któremu przypisuje się autorstwo pojęcia „społeczeństwo wiedzy", według którego polega ono na „organizacji, w której praktycznie każde zadanie społeczne jest wypełniane przez organizację"[20]. Takie jego cechy jak decentracja, samoregulacyjność, otwartość, odwaga intelektualna, kreatywność, przekonanie o swoich dużych możliwościach i umiejętność ich innowacyjnego wykorzystywania[21] wiążą jego istotę z istotą społeczeństwa obywatelskiego.

Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego według J. Szackiego jest jednym z najciekawszych zjawisk w zakresie ewolucji zainteresowań i aparatury pojęciowej nauk społecznych[22]. Ożywienie zainteresowania jego koncepcją w Europie Środkowo-Wschodniej, obserwowane już wcześniej, rozwinęło się

---

18 I. Stalończyk, *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania społeczeństwa wiedzy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 1 (37), s. 322.

19 A. Lipski, *Co wiemy o społeczeństwie wiedzy*?, „Studia Ekonomiczne" 2014, nr 167, s. 116.

20 P.F. Drucker, *Myśli przewodnie Druckera*, Warszawa 2002, s. 457.

21 I. Stalończyk, *Edukacja*…, s. 321.

22 J. Szacki, *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997, s. 5.

w latach 80. i 90. ubiegłego wieku. Renesans tej idei albo przybierał formę przypomnienia dawniej formułowanych zasad organizacji życia społecznego i pewnych idei, albo wiązał się z krytyką społeczeństwa realnego socjalizmu będąc mu przeciwstawianą wręcz utopistycznie[23]. Jej rozumienie wciąż w znaczny sposób zależy od narodowych tradycji i doświadczeń oraz szerzej – od uwarunkowań cywilizacyjnych.

W klasycznym rozumieniu społeczeństwo obywatelskie jest sumą aktywności obywateli, które nie wynikają z ich ewentualnej roli funkcjonariuszy państwowych, mają postać zorganizowaną, zaś skutkujące tą działalnością relacje społeczne wykraczają poza poziom mikrostruktur społecznych[24]. Jego konstytutywną cechą są wielowymiarowe więzi społeczne między jednostkami zorganizowane w stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, a wypadkową – określony poziom[25] kapitału społecznego[26]. Społeczeństwo obywatelskie tworzy więc przestrzeń niewymuszonego ludzkiego stowarzyszenia oraz sieci stosunków nawiązywanych w imię rodziny, wiary, interesu oraz ideologii, ażeby tę przestrzeń wypełnić[27]. Jest więc ono społeczeństwem obywateli świadomych i dążących do bycia świadomymi, kompetentnych obywatelsko, zawodowo, społecznie, kulturowo. Obywateli gotowych do podejmowania decyzji w oparciu o swą wciąż poszerzaną wiedzę. Obywateli uczących się.

Relacja między społeczeństwem obywatelskim, a obywatelami uczącymi się (rzec można – pozostającymi „w procesie *lifelong learningu*") ma charakter sprzężony. Obywatelskość społeczeństwa oznacza między innymi jego tendencję do budowania warunków sprzyjających uczeniu się przez całe życie (choćby w ramach pozarządowych organizacji realizujących cele edukacyjne). Z drugiej strony – ideę społeczeństwa obywatelskiego mogą wypełnić treścią tylko jednostki (obywatele) doceniający wartość edukacji oraz jej całożyciowy wymiar. Dzięki swej wiedzy mogą kompetentnie angażować się w życie

---

23 A Siciński, *Społeczeństwo obywatelskie a polskie transformacje ustrojowe*, [w:] A. Sułek, J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego*, Lublin 1995, s. 144.

24 E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996, s. 98–100.

25 Do czynników istotnie warunkujących poziom kapitału społecznego należą według A. Cybuli: system polityczny i prawny oraz od sposób sprawowania władzy.

26 A. Cybula, *Demokracja w działaniu... a sprawa polska (i śląska). Esej o stosowalności włoskich badań Roberta D. Putnama w warunkach polskich i śląskich*, [w:] W. Jachera (red.), *Eseje socjologiczne*, Katowice 2001, s. 177.

27 M. Walzer, *Spór o społeczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książę, ani kupiec*..., s. 84.

społeczne podnosząc jego jakość. Innymi słowy: *lifelong learning* jest jednocześnie budulcem i miarą kapitału społecznego.

Idea *lifelong learningu* pozostaje więc immanentnie zespolona z najważniejszymi kategoriami definiującymi współczesne społeczeństwo i społeczności zwłaszcza, gdy analizowany jest kontekst ich jakościowego wzrostu i rozwoju. Związek ten znajduje swoje odzwierciedlenie na wszystkich poziomach, w sposób szczególny uwidaczniając się na poziomie lokalnym w postaci wyzwań stojących przed samorządami terytorialnymi.

4. Postulaty i realizacja idei edukacji całożyciowej w świetle dokumentów europejskich

Odzwierciedleniem rozumienia znaczenia edukacji całożyciowej dla rozwoju społeczeństw jest szereg decyzji podejmowanych na poziomie instytucji europejskich na rzecz jej rozwoju i wspierania. Od momentu przyjęcia Strategii Lizbońskiej Rada Europy zwróciła się do państw członkowskich Unii Europejskiej o opracowanie i wdrożenie spójnych strategii promujących ideę uczenia się przez całe życie. Szczególnego znaczenia nabierają więc fundamentalne zasady przyjęte przez Międzynarodową Komisję ds. Edukacji i Oświaty dla XXI wieku (Komisja UNESCO):

- edukacja jest podstawowym prawem osoby ludzkiej i ma uniwersalną ludzką wartość: nauka i edukacja są celem samym w sobie, do którego powinna dążyć jednostka, jak i społeczeństwo; należy je rozwijać i udostępniać każdemu człowiekowi w ciągu całego życia;
- edukacja – formalna lub nieformalna powinna przynosić pożytek społeczeństwu, dawać mu narzędzia, które sprzyjają twórczości, postępowi, upowszechnianiu wiedzy i nauki, oraz udostępniać wszystkim naukę i oświatę;
- wszelka polityka edukacyjna powinna kierować się troską o sprawiedliwość, racjonalność i doskonałość. Dążenie do harmonijnego zespolenia tych trzech celów jest kardynalnym zadaniem tych wszystkich, którzy biorą udział w planowaniu edukacji i praktycznej działalności edukacyjnej;
- odnowa edukacji i każda wiązana z nią reforma powinny opierać się na przemyśleniach i pogłębionej analizie dostępnych informacji na temat teorii i praktyki, które zostały uwieńczone pozytywnymi rezultatami, jak też na solidnym rozpoznaniu specyficznych warunków i potrzeb. Decyzja

o podjęciu reform powinna zapadać w wyniku wspólnego porozumienia zainteresowanych stron jako proces średnioterminowy;
- chociaż ogromna różnorodność warunków gospodarczych, społecznych i kulturowych dyktuje oczywiście zróżnicowane podejście do rozwoju edukacji, jednak podejście to powinno uwzględniać fundamentalne wartości i troski, co do których istnieje zgoda w łonie społeczności międzynarodowej i systemu Narodów Zjednoczonych: prawa człowieka, tolerancja i wzajemne zrozumienie, demokracja, odpowiedzialność, uniwersalizm, tożsamość kulturowa, dążenie do pokoju, ochrona środowiska, dzielenie się wiedzą, walka z ubóstwem, regulacja demograficzna, zdrowie;
- odpowiedzialność za edukację spoczywa na całym społeczeństwie, wszystkie zainteresowane osoby i wszyscy partnerzy – oprócz instytucji, do których należy to zadanie – powinni znaleźć swoje miejsce w procesie edukacyjnym[28].

10 grudnia 1948 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych proklamowało Powszechną Deklarację Praw Człowieka. W artykule 26 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka znalazł się zapis:
- każdy człowiek ma prawo do nauki. Nauka będzie bezpłatna, przynajmniej na szczeblu podstawowym. Nauka podstawowa będzie obowiązkowa. Oświata techniczna i zawodowa będzie powszechnie dostępna, a studia wyższe będą dostępne dla wszystkich na równych zasadach w zależności od uzdolnień;
- nauczanie będzie ukierunkowane na pełen rozwój osobowości ludzkiej i umocnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Będzie ono krzewić wzajemne zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami, grupami rasowymi i religijnymi, a także wspierać działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych zmierzającą do utrzymania pokoju;
- rodzice mają prawo pierwszeństwa w wyborze rodzaju nauczania, którym objęte będą ich dzieci[29].

W artykule 28 przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1989 r. Konwencji o Prawach Dziecka czytamy: „uznaje prawo dziecka do nauki (...) na zasadzie równych szans". Równe szanse dostępu do edukacji, według zapisów zawartych w Konwencji o Prawach Dziecka, dotyczą wszystkich

[28] H. Bednarczyk, T. Gawlik, T. Kupidura (red.), *Europejskie idee i inspiracje edukacyjne (wybór dokumentów)*, Radom 2005, s. 11.

[29] Tamże, s. 16–17.

stopni kształcenia. Strony podpisujące Konwencję zobowiązane są także do popierania i rozwijania międzynarodowej współpracy w dziedzinie oświaty. Zachowane będzie także poszanowanie godności człowieka i jego prawo do pełnego rozwoju, co zawarte jest między innymi w Artykule 29 Konwencji. Prawo do edukacji gwarantują także zapisy art. 165 i 166 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (d. art. 149 i 150 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Rada Europy w grudniu 2000 roku w Nicei przyjęła Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Artykuł 14 Karty gwarantuje prawo do nauki. Dokumentem zapewniającym takie prawo jest także, w przypadku Polski, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[30] (art. 70) oraz ustawa o systemie oświaty. W preambule ustawy o systemie oświaty[31] czytamy: „oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniami zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.

Zagadnienie edukacji całożyciowej zostało podjęte w wielu dokumentach, albowiem jest ona rozpatrywana na wielu płaszczyznach. Za przykład posłużyć mogą: Raport Faure'a „Uczyć się, aby być", Raport Delorsa „Edukacja, jest w niej ukryty skarb", Biała Księga Komisji Europejskiej „Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa", Memorandum dotyczące kształcenia ustawicznego.

Jak już zasygnalizowałyśmy, pojęcie edukacji ustawicznej ewaluowało zanim ostatecznie zostało utrwalone. W 1960 roku podczas II Międzynarodowej Konferencji Edukacji Dorosłych w Montrealu dokonano rozszerzenia pojęcia „edukacji dorosłych" od uczenia się dalszego do kształcenia ustawicznego. Oznaczało to przejście od nauki uzupełniającej do tworzenia systemu edukacji

[30] Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[31] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.).

ustawicznej. W trakcie tej konferencji sformułowano hasło: *from continuing education to continuous education* („od kontynuowania kształcenia do kształcenia ciągłego") . Dwanaście lat później, w 1972 r., na konferencji w Tokio, uznano, że edukacja stanowi integralną część kształcenia ustawicznego, które należy rozumieć jako ideę obejmującą cały system edukacji szkolnej i pozaszkolnej, razem z wychowaniem w rodzinie i oświatą dorosłych. Takie ujęcie zostało przyjęte przez UNESCO i w 1974 r. podjęto uchwałę o kształceniu ustawicznym jako dominującej zasadzie reform oświatowych.

Raport „Uczyć się, aby być" (*Learning to be*, 1972), przygotowany pod kierunkiem Edgara Faure'a, ukazuje rolę edukacji w procesie kształtowania i rozwijania człowieka we wszystkich aspektach na przestrzeni całego życia. Człowiek, zdaniem ekspertów raportu, jest jednostką przeznaczoną do ciągłego wychowywania, zaś taki proces może zachodzić tylko na przestrzeni całego życia. Może to spełnić edukacja permanentna, która, zdaniem Komisji, nie stanowi ani systemu, ani dziedziny czy szczebla kształcenia, lecz jest zasadą, na której oparta powinna być oświata.

Edukacja permanentna jest dla autorów raportu podstawą społeczeństwa wychowującego. Podejmując działania należy pamiętać, aby każdemu zapewnić taką formę wychowania, która odpowiada zdolnościom i oczekiwaniom uczestników tego procesu. Autorzy raportu zwracają uwagę na ogólnoludzkie wartości, jakie wiążą się z edukacją całożyciową: humanizm naukowy, twórczość, zaangażowanie społeczne, odpowiedzialność społeczną, a także realizację ideału pełnego człowieka, charakteryzującego się harmonijnym rozwojem fizycznym, intelektualnym, uczuciowym i etycznym.

Edith Cresson, Parang Flynn i Martin Bangemann – autorzy Białej Księgi Komisji Europejskiej, zatytułowanej „Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa", zwrócili uwagę, że „społeczeństwo jutra będzie inwestować w wiedzę i stanie się społeczeństwem uczenia się i nauczania, w którym każdy będzie tworzył swoje kwalifikacje. Innymi słowy powstanie społeczeństwo uczące się". Księga ukazała się w 1995 r. i to na jej kartach zapisano zadania i cele nowej edukacji:

- przywrócenie dobroczynnych skutków szerokich podstaw wiedzy oraz rozwijanie „przydatności" do zatrudnienia;
- szeroko profilowana wiedza ma być czynnikiem dostosowującym jednostki do sytuacji gospodarczej, a także ma dawać pracownikom łatwość przekwalifikowania się;

- otwartość na uznawanie wiedzy jednostek oraz stworzenie systemu uznawania różnych składowych kwalifikacji;
- wprowadzenie „osobistej karty kwalifikacyjnej".

Tak sformułowane cele doprowadziły do opracowania konkretnych propozycji działań, obejmujących: zachęcanie do zdobywania i podnoszenia ogólnego poziomu wiedzy, zbliżanie szkoły i przedsiębiorstwa, walkę z marginalizacją, upowszechnienie znajomości trzech języków Unii Europejskiej, równouprawnienie inwestycji materialnych i nakładów na kształcenie – priorytetowe traktowanie edukacji w sytuacji niewystarczającej konkurencyjności Europy[32].

Autorzy skoncentrowali się na rozwoju społeczeństwa uczącego się gotowego do zmian, jednak podkreślali, że nie będzie to możliwe dopóki system kształcenia nie będzie pozwalał na przemiany tożsamości indywidualnej i zbiorowej, pozwalając jednocześnie na postęp w dziedzinie technologii i wiedzy. Następstwem publikacji Białej Księgi było wspomniane już ogłoszenie 1996 roku – Rokiem Edukacji Ustawicznej.

W odpowiedzi na rosnące bezrobocie oraz w przekonaniu o możliwości poprawy sytuacji przez edukację, w styczniu 1996 w Paryżu spotkali się ministrowie edukacji krajów członkowskich OECD. Tematem obrad było „Uczynienie edukacji ustawicznej rzeczywistością dla wszystkich". Dyskutowano nad kształtem edukacji ustawicznej, który odpowiadałby potrzebom globalnej i opartej na informacji ekonomii.

Osiągnięcie ustalonego celu nadrzędnego – „edukacja ustawiczna rzeczywistością dla wszystkich ludzi" – jest możliwe poprzez wdrożenie do edukacji całożyciowej począwszy od wczesnego dzieciństwa aż po kształcenie się na emeryturze. Warunkiem jest stworzenie szans edukacyjnych dla ludzi w każdym wieku, tj. demokratyczne uczestnictwo w kształceniu wszystkich grup społecznych, indywidualny rozwój i samorealizacja obywateli. Uczestnicy paryskiego spotkania wyodrębnili trzy aspekty systemu edukacji i kształcenia zawodowego, postulując:

- umożliwienie wszystkim uczącym się uzyskania akademickich i zawodowych kwalifikacji, które są im niezbędne do pracy i dalszej nauki;
- udoskonalenie (udrożnienie) przejścia pomiędzy edukacją a pracą: szkołą, pracą i szkolnictwem wyższym, a także zwiększenie możliwości kształcenia się dorosłych;

[32] A. Matlakiewicz, *Edukacja ustawiczna*..., s. 21–22.

- opracowanie na nowo koncepcji wyznaczającej role i odpowiedzialność wszystkich partnerów – włączając w to władze i samych uczących się – przy wdrażaniu i finansowaniu kształcenia ustawicznego[33].

W Roku Edukacji Ustawicznej, został opublikowany Raport „Edukacja, jest w niej ukryty skarb". Raport ten powstał na polecenie Federico Mayora, dyrektora generalnego UNESCO, na potrzeby Międzynarodowej Komisji ds. Edukacji XXI wieku. Pracom przewodniczył Jaques Delors. W pracach udział wzięli przedstawiciele 15 krajów, w tym także z Polski. Zadaniem tego zespołu było opracowanie koncepcji edukacji w XXI wieku. W przygotowaniu Raportu autorom przyświecała idea uczenia się przez całe życie jako podstawa w działaniach podejmowanych przez jednostkę. Według twórców tego Raportu „koncepcja edukacji przez całe życie jawi się jako klucz do bram XXI wieku. Wykracza poza tradycyjny podział na edukację wstępną i edukację ustawiczną. Jest odpowiedzią na wyzwania szybko zmieniającego się świata"[34]. Postrzegając edukację wszechstronnie i wielowymiarowo Komisja postulowała jej organizację wokół czterech aspektów (które są też filarami wiedzy każdej jednostki):

- nauczyć się, aby wiedzieć;
- uczyć się, aby działać;
- uczyć się, aby żyć wspólnie, uczyć się współżycia z innymi;
- uczyć się, aby być[35].

Dokumentem, który jak klamra spina treści i przesłania tych wcześniej wymienionych jest ogłoszone w 2000 r. Memorandum *Lifelong Learningu*. W jego wstępie zwrócono uwagę, że: „udanemu przejściu do gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy musi towarzyszyć zwiększony nacisk na kształcenie ustawiczne (...). Kształcenia ustawicznego nie należy już dłużej postrzegać jako tylko jednego z wielu aspektów edukacji i szkoleń. Powinno ono zyskać miano motywu przewodniego, który zapewni udział w szerokim zakresie różnorakich form kształcenia. Tę wizję należy urzeczywistnić w nadchodzącym dziesięcioleciu. Wszystkim mieszkańcom Europy, bez żadnego wyjątku, należy stwarzać takie same możliwości, by mogli sprostać wymaganiom stawianym

---

33 Tamże, s. 30.

34 J. Delors (red.), *Edukacja – jest w niej ukryty skarb*, Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji ds. Edukacji dla XXI wieku, Wydawnictwo UNESCO, Warszawa 1998, s. 17 i n.

35 A. Matlakiewicz, *Edukacja ustawiczna*..., s. 25–26.

przez zmiany społeczne i gospodarcze, a także aktywnie uczestniczyć w budowaniu przyszłości Europy"[36].

W dokumencie tym wyróżniono trzy podstawowe kategorie podejmowanego kształcenia: kształcenie formalne, kształcenie nieformalne i kształcenie okazjonalne[37]. Sformułowano również sześć złożeń, ogniskujących cele i działania na rzecz wspierania i rozwoju kształcenia ustawicznego:

- nowe podstawowe umiejętności dla wszystkich;
- zwiększenie inwestycji w zasoby ludzkie;
- innowacyjne metody nauczania i uczenia się;
- uznanie wartości kształcenia;
- zmiana charakteru poradnictwa i doradztwa;
- przybliżenie nauki do miejsca zamieszkania[38].

Memorandum stało się swoistym drogowskazem do planowanych reform, na drodze do społeczeństwa uczącego się – społeczeństwa opartego na wiedzy.

Zgromadzone doświadczenia i wypracowane strategie doprowadziły do wydania 14 lipca 2004 r. Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Zintegrowany Program w zakresie kształcenia ustawicznego, który obejmuje cztery programy sektorowe: Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig, dodatkowy program „międzysektorowy", obejmujący rozwój polityki edukacyjnej, uczenie się języków, ITC (*information and communication technologies*) oraz program Jean Monnet, wspierający działania związane z integracją europejską oraz instytucje i stowarzyszenia prowadzące działalność w dziedzinie edukacji i kształcenia.

Omówione dokumenty dowodzą rozumienia przez przedstawicieli instytucji europejskich znaczenia edukacji całożyciowej jako ciągłego i dynamicznie rozwijającego się procesu. Jest ona właściwie rozpoznawana jako skuteczne narzędzie wspierające rozwój społeczeństw, przeciwdziałający nieprawidłowościom i otwierający nowe możliwości rozwoju, dla kolejnych, wchodzących w ten proces pokoleń. Zjednoczona Europa dąży do tego, aby stać się społeczeństwem opartym na wiedzy i ta idea widoczna jest we wszystkich dokumentach. Z tego też powodu państwa członkowskie zabiegają o wypracowanie jak najlepszych strategii rozwoju, jednocześnie uwzględniając specyfikę

---

36 *Memorandum dotyczące kształcenia ustawicznego*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 30.10.2000 r., s. 3, http://www.sdsiz.com.pl/userfiles/memorandum_o_kształceniu_ustawicznym_2000r.doc (dostęp: 08.06.2016 r.).

37 Tamże, s. 8.

38 Por.: *Memorandum*..., ss. 8, 10, 12, 15, 16, 18.

każdego z narodów. Należy mieć jednak świadomość, że praktyka edukacyjna, choć formalnie kształtowana na poziomie europejskim i państwowym, faktycznie dokonuje się na poziomie lokalnym. Jej organizatorami, a niejednokrotnie i twórcami są zaś jednostki samorządów terytorialnych.

5. Tworzenie warunków do uczenia się przez całe życie jako zadanie własne gminy

Zmiana optyki w obszarze celów i zadań edukacji wynikająca z sukcesywnego podnoszenia znaczenia edukacji całożyciowej determinuje zmianę zadań i roli zawodowej edukatorów. Motywowanie ludzi pozostaje co prawda na barkach pedagogów i nauczycieli, ale wzrasta jednocześnie odpowiedzialność samorządów. Aby edukacja całożyciowa mogła być w pełni realizowana winna rozwijać się przede wszystkim w małych społecznościach, a więc niezbędna staje się działalność samorządowców, aby stworzyć jak najlepsze warunki do szeroko rozumianej edukacji. Zasadność oddziaływania w środowisku lokalnym dostrzegali już chociażby: Helena Radlińska, Aleksander Kamiński i Ryszard Wroczyński, którzy podkreślali, że należy przekształcać środowisko w bardziej przyjazne człowiekowi, na miarę potrzeb i dążeń społecznych. Podejmując działania w kierunku kształtowania się społeczeństwa kształcącego się ustawicznie należy pamiętać, że „społeczeństwo to więź międzyludzka, a zarazem kolebka aspiracji i wizji, które z pewnością są ponadjednostkowe”[39].

Także Ewa Przybylska zwraca uwagę na znaczenie inicjatyw obywatelskich, które niosą mieszkańcom nadzieję i szanse na lepsze jutro, na ciekawsze i pełniejsze życie. Koncepcja rozwoju społeczeństwa kształcącego się i budowy silnego państwa demokratycznego, koncentrująca się na ożywieniu „małych ojczyzn”.

„Na początku jest wyzwanie, coś, co jest trudne i dotyczy kogoś osobiście, np. podwórko na dużym osiedlu urządzone tak, że mieszkańcy nie wiedzą, co z nim począć (...). tutaj następuje pierwsze przełożenie zwrotnic: Nie kończy się na niezadowoleniu, na skardze albo rezygnacji. Przeciwnie, rozpoczynają się poszukiwania: „Co możemy zrobić?” i „Kto do nas dołączy?” Za tymi poszukiwaniami kryje się pragnienie zmiany w nadziei na poprawę sytuacji oraz życzenie, by znaleźć inne osoby, które mają ten sam problem. Dochodzi

[39] Tamże, s. 193.

do spotkania osób zainteresowanych. Tutaj przełożenie zwrotnic następuje po raz drugi: spotkania i rozmowy prowadzą do wspólnego działania"[40].

Postrzegane w ten sposób przez pedagogów społeczne wyzwania znajdują swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w przepisach regulujących powinności jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) wobec edukacji, w tym (mniej lub bardziej bezpośrednio) te dotyczące wspierania idei *lifelong learningu*. Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[41] zaspakajanie potrzeb edukacyjnych, jako należących do zbiorowych potrzeb wspólnoty, stało się zadaniem własnym gminy[42]. Uzupełnienie procesu przekazywania odpowiedzialności za prowadzenie oświaty władzom lokalnym dokonało się ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[43], któremu również powierzono pewne zadania oświatowe. W ten sposób praktycznie całość spraw związanych z edukacją, w tym z prowadzeniem oświaty, spoczęła na barkach władz lokalnych, stając się jednym z najbardziej kosztochłonnych zadań realizowanych przez j.s.t.[44]

Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym w punkcie 8 wskazuje wprost, że zadania własne gminy obejmują edukację publiczną. Analizując jednak zagadnienie przez pryzmat potrzeby tworzenia warunków do realizacji idei *lifelong learningu* warto zwrócić uwagę także na wymienioną w punkcie 9 tego samego artykułu kulturę, w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury oraz ochronę zabytków i opiekę nad nimi, które stanowią istotny element przestrzeni właściwej dla edukacji pozaformalnej. W kontekście wykazanych już wcześniej związków między procesami edukacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego nie bez znaczenia dla *lifelong learningu* pozostają też opisane punktami 17. i 18. zadania związane z tworzeniem warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej oraz promocji gminy[45].

---

40 E. Przybylska, *Animacja środowisk lokalnych warunkiem rozwoju społeczeństwa wiedzy* [w:] E. Przybylska (red.), *Andragogiczne wątki, poszukiwania, fascynacje. Studia ofiarowane profesor Eugenii Annie Wesołowskiej*, Toruń 2001, s. 191.

41 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446.

42 Przy czym chodzi tu o edukację publiczną.

43 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814.

44 J. Filas, *Proces budżetowy w oświacie*, Warszawa s. 4, https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/113-raporty?download=1089:proces-budetowy-w-owiacie (dostęp: 09.06.2016 r.).

45 Dz.U. z 2016 r. poz. 446.

Obowiązki j.s.t. wobec edukacji publicznej[46] precyzuje ustawa o systemie oświaty. Zgodnie z jej art. 5. do j.s.t. należy prowadzenie szkół i placówek publicznych. Punkty 5 i 5a konkretyzują kolejno zadania gmin i powiatów w tym zakresie:

„5. Zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a, szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin.

5a. Zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówek wymienionych w art. 2 pkt 3–5 i 7, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, należy do zadań własnych powiatu, z zastrzeżeniem ust. 3c."

Jako organy prowadzące dla poszczególnych typów szkół, przedszkoli i placówek oświatowych jednostki samorządu terytorialnego, na mocy ustawy, są więc odpowiedzialne za ich działalność. Odpowiedzialność ta obejmuje obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków do działania placówki (i do prowadzenia w niej nauki, opieki i wychowania), dokonywania remontów i inwestycji, obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną szkół i placówek oraz wyposażanie ich w niezbędne pomoce i sprzęt, a także przeprowadzanie sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywanie innych zadań statutowych. Poza tak rozumianym prowadzeniem oświaty publicznej ustawodawca zobowiązał j.s.t. do prowadzenia ewidencji szkół i placówek niepublicznych zakładanych przez osoby prawne i fizyczne oraz udzielania im dotacji z własnego budżetu[47].

Jakkolwiek regulacje prawne dotyczące obowiązków j.s.t. wobec edukacji (a dokładniej wobec konieczności zabezpieczania potrzeb edukacyjnych poszczególnych społeczności) najsilniej akcentują i precyzują zadania związane z edukacją formalną, to jednak znajdują się w nich odniesienia dotyczące wszystkich innych wymiarów i poziomów edukacji. Z całą pewnością

[46] Edukacja publiczna jest tu rozumiana jako jedno z ważniejszych ogniw w strukturze działań na rzecz tworzenia warunków wspierających ideę *lifelong learningu*.

[47] J. Filas, *Proces budżetowy*..., s. 4–5.

wykraczają one dalece poza umożliwianie obywatelom wypełniania obowiązku szkolnego. Kształtując wielorakie elementy społeczno-kulturowego pejzażu środowiska lokalnego j.s.t. tworzą jednocześnie warunki mniej lub bardziej sprzyjające realizacji idei *lifelong learningu*.

6. Podsumowanie

Idea edukacji ustawicznej, idea *lifelong learningu* zawiera w sobie wciąż nowe wyzwania we wszystkich obszarach życia, zarówno jednostkowego jak i społecznego, i zdecydowanie wychodzi poza obszar tylko i wyłącznie oddziaływań edukacyjnych. Jak napisał Jan Amos Komeński „całe życie jest szkołą" i to właśnie z tego powodu zadaniem rządów, samorządów, edukatorów jest budowanie przestrzeni sprzyjającej wymianie doświadczeń, budowaniu mostów międzypokoleniowych i docenianie wkładu jednostkowego w rozwój społeczności lokalnej aż po szeroko rozumiane społeczeństwo. Pojęcie społeczeństwa opartego na wiedzy musi zatem stać się hasłem nadrzędnym do kreowania społecznej rzeczywistości, bo tylko takie otwarcie się na Innych pozwoli nam podtrzymać ciągły rozwój, przy zachowaniu należytej troski o indywidualizację grup i ich tożsamości. Edukacja jest tym, co pozwala patrzeć w przód i nie zapominać o tym, co za nami. Takie idee przyświecały twórcom najważniejszych dokumentów międzynarodowych proklamujących idee *lifelong learningu* i przyświecają nadal. Każdy z krajów wspólnoty posiada Białą Księgę, w której na mapę wytycznych międzynarodowych, nakładane są punkty determinujące odrębność każdego z krajów. To daje szanse na zachowanie *status quo* oraz gwarantuje, że edukacja nie będzie oderwana od rzeczywistości – pozostanie osadzona w realiach społecznych, gospodarczych i politycznych danego kraju, stanowiąc w praktyce wciąż aktualne wyzwanie dla samorządów terytorialnych.

Literatura

1. Bednarczyk H., Gawlik T., Kupidura T., *Europejskie idee i inspiracje edukacyjne (wybór dokumentów)*, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Radom 2005.
2. Cybula A., *Demokracja w działaniu... a sprawa polska (i śląska). Esej o stosowalności włoskich badań Roberta D. Putnama w warunkach polskich i śląskich*, [w:] W. Jachera (red.), *Eseje socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001.

3. Delors J. (red.), *Edukacja – jest w niej ukryty skarb*, Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji ds. Edukacji dla XXI wieku, Wydawnictwo UNESCO, Warszawa 1998.
4. Drucker P.F., *Myśli przewodnie Druckera*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2002.
5. Filas J., *Proces budżetowy w oświacie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/113-raporty?download=1089:proces-budetowy-w-owiacie (dostęp: 09.06.2016).
6. Kędzierski M., *Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań edukacyjnych,* http://witrynawiejska.org.pl/data/M Kedzierski - Edukacja w samorzadzie.pdf (dostęp: 26.06.2016r.).
7. Kruszewski Z.P., Półturzycki J., Wesołowska E.A., *Kształcenie ustawiczne. Idee i doświadczenia*, NOVUM, Płock 2003.
8. Lipski A, *Co wiemy o społeczeństwie wiedzy*?, „Studia Ekonomiczne" 2014, nr 167, s. 116–126.
9. *Memorandum dotyczące kształcenia ustawicznego*, dokument roboczy, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 30.10.2000, s. 3, http://www.sdsiz.com.pl/userfiles/memorandum_o_kształceniu_ustawicznym_2000r.doc (dostęp: 08.06.2016 r.).
10. Przybylska E., *Animacja środowisk lokalnych warunkiem rozwoju społeczeństwa wiedzy*, [w:] E. Przybylska (red.), *Andragogiczne wątki, poszukiwania, fascynacje. Studia ofiarowane profesor Eugenii Annie Wesołowskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001.
11. Siciński A., *Społeczeństwo obywatelskie a polskie transformacje ustrojowe*, [w:] A. Sułek, J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego*, Lublin 1995.
12. Stalończyk I., *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania społeczeństwa wiedzy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 1 (37), s. 320–332.
13. Szacki J. (red.), *Ani książę, ani kupiec: obywatel*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1997.
14. Trempała E., *Edukacja formalna (szkolna) i edukacja nieformalna (równoległa, nieszkolna, pozaszkolna)*, „Przegląd Pedagogiczny", 2011, nr 1, s. 95–104.
15. Turos L., *Andragogika ogólna*, Wydawnictwo Żak, Warszawa 1999.
16. Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996.
17. Wroczyński R., *Edukacja ustawiczna*, [w:] W. Pomykało (red.), *Encyklopedia pedagogiczna*, Fundacja „Innowacja", Warszawa 1997.
18. Wujek T., *Kształcenie ustawiczne w świetle Raportu Jaquesa Delorsa*, [w:] H. Bednarczyk (red.),*Wokół problemów kształcenia ustawicznego*, Instytut Technologii Eksploatacji, Warszawa-Ryki-Radom 1999.

Monika Kamper-Kubańska, Karolina Kaszlińska
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Andrzej Gross

ROLA WOJEWÓDZKICH OŚRODKÓW RUCHU DROGOWEGO W REALIZACJI ZADAŃ SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO

1. Wprowadzenie

Bezpieczeństwo w ruchu drogowym należy do zagadnień, które w bezpośredni sposób dotykają człowieka. Nie ma dzisiaj na świecie miejsc, poza terenami niezurbanizowanymi, w których człowiek nie byłby uczestnikiem ruchu drogowego, zarówno jako kierujący, pasażer, rowerzysta czy pieszy. Każdy rodzaj uczestnictwa w ruchu drogowym, niesie ze sobą określone konsekwencje i wymaga spełnienia określonego minimum, by uczynić to uczestnictwo bezpiecznym.

Statystyki, będące jedynym miarodajnym i zobiektywizowanym kryterium oceny stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego są nieubłagane. Za każdą z cyfr policyjnych raportów z dróg kryje się dramat ofiar wypadków i ich rodzin, ale także, o czym często się zapomina, sprawców wypadków, którzy przyczynili się do tragedii. O ile koszty generowane przez wypadki da się policzyć w odniesieniu do procesu leczenia, rehabilitacji oraz świadczeń, o tyle śmierć, trwałe kalectwo czy wyrzuty sumienia, należą do kategorii niepoliczalnej, z którą ofiara lub sprawca wypadku zmagać się musi do końca życia sama.

W 2015 roku na polskich drogach doszło do 32 701 wypadków i zdarzeń drogowych. Odnotowano 2 904 ofiary śmiertelne i 39 457 osób rannych. W tym samym czasie, według danych Komisji Europejskiej, na drogach Unii Europejskiej zginęło 26 000 osób, 135 000 zostało poważnie rannych. Koszty społeczne (rehabilitacja, opieka zdrowotna, szkody materialne itp.) tych wypadków oszacowano na 100 000 000 000 euro (100 miliardów). Dużą część osób, które w wypadkach drogowych odniosły obrażenia, stanowili piesi i rowerzyści.

Średni współczynnik śmiertelności w wypadkach drogowych w UE w 2015 r. wyniósł 51,5 na 1 mln mieszkańców.

Najniższe wskaźniki, nieprzekraczające 30 ofiar śmiertelnych na milion mieszkańców, odnotowano na Malcie, w Holandii, Szwecji i w Wielkiej Brytanii. Najwyższy współczynnik śmiertelności na drogach (powyżej 90 na 1 milion mieszkańców) dotyczył Bułgarii, Łotwy, Litwy i Rumunii.

Zaznaczyć trzeba, że z dostępnych dziś danych Komisji Europejskiej wynika jednak, że łączna liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w UE spadła od 2010 r. o 18,2%. W niektórych krajach wskaźnik ten obniżył się w ostatnich latach jeszcze bardziej. Trend ten dotyczy Grecji, Portugalii i Hiszpanii. Również Dania, Chorwacja, Malta, Cypr, Rumunia, Włochy, Słowenia i Republika Czeska odnotowały spadek liczby ofiar na drogach przekraczający średnią dla UE w latach 2010–2014.

Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego odnotowano w 2015 r. 965 wypadków, w których zginęło 145 osób, a 1088 zostało rannych. Do kwietnia 2016 r. (styczeń–kwiecień) wydarzyło się 247 wypadków, w których zginęło 46 osób, a 287 zostało rannych. Za tymi liczbami kryją się konkretne dramaty mieszkańców naszego regionu. To najczęściej brawura, nadmierna prędkość, alkohol, środki psychoaktywne, zbytnia wiara we własne umiejętności, brak elementów odblaskowych, czy rozmowy przez telefon komórkowy w czasie jazdy, stały za większością z nich.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Bydgoszczy jest jednym z tych podmiotów, na których spoczywa obowiązek promowania bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

2. Podstawa prawna działalności WORD-ów

Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[1], ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[2] oraz Statutu. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego jest wojewódzką samorządową osobą prawną. Bydgoski WORD został powołany przez Wojewodę Bydgoskiego w 1998 r.

Do podstawowych zadań Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego należy organizowanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje

[1] Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 128.

[2] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 486.

osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami.

3. Kujawsko-Pomorska Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

Ciałem, które koordynuje prace Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego jest Wojewódzka Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Do jej zadań należy:

a. opracowywanie regionalnych programów poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego;
b. opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
c. zatwierdzanie planu wydatków wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego w części przeznaczonej na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego;
d. współpraca z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi;
e. inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej.

4. Kompetencje Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

Z dniem 1 stycznia 2006 r. dotychczasowe kompetencje wojewody dotyczące Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, w tym m.in. sprawowanie funkcji przewodniczącego, przekazane zostały marszałkowi województwa. Wojewoda w obecnej strukturze Rady pełni funkcję zastępcy przewodniczącego. Wojewódzka Rada koordynuje i określa kierunki działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do jej zadań należy w szczególności:

a. opracowywanie regionalnych programów poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego;
b. opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
c. zatwierdzanie planu wydatków wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego w części przeznaczonej na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego;

d. inicjowanie kształcenia kadr administracji publicznej i szkolenie w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
e. inicjowanie współpracy międzywojewódzkiej;
f. współpraca z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi;
g. inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej;
h. analizowanie i ocena podejmowanych działań.

5. Skład Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

W skład Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego wchodzą:
a. przewodniczący – marszałek,
b. zastępcy przewodniczącego:
   - wojewoda
   - komendant wojewódzki Policji
   - sekretarz – wskazany przez marszałka,
c. członkowie Wojewódzkiej Rady:
   - wojewódzki inspektor transportu drogowego,
   - dyrektor właściwego terenowo oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
   - przedstawiciel wojewody,
   - przedstawiciel wojewódzkiego sztabu wojskowego,
   - przedstawiciel kuratora oświaty,
   - przedstawiciel zarządu województwa,
   - przedstawiciel zarządów powiatu,
   - przedstawiciel wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast,
   - przedstawiciel komendanta wojewódzkiego Policji,
   - przedstawiciel komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej,
   - przedstawiciel zarządu dróg wojewódzkich,
   - przedstawiciel wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego,
   - przedstawiciel zarządów dróg powiatowych,
   - osoby wskazane przez marszałka województwa, w szczególności reprezentujące działające na terenie województwa organizacje pozarządowe, których celem statutowym jest problematyka bezpieczeństwa ruchu drogowego; marszałek województwa może wskazać nie więcej niż 12 osób.

6. Egzaminy, jako zadania WORD-ów na przykładzie WORD w Bydgoszczy

Do podstawowych zadań Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego należy organizowanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami. W największym w województwie kujawsko-pomorskim Ośrodku Ruchu Drogowego mieszczącym się w Bydgoszczy liczba i zdawalność, jeśli chodzi o egzamin teoretyczny w ubiegłych latach, przedstawiała się następująco:

1. w zakresie egzaminów teoretycznych:
   a. 2012 rok – 18 260 egzaminów (zdawalność 80,06%)
   b. 2013 rok – 7 823 egzaminów (zdawalność 41,17%)
   c. 2014 rok – 7 085 egzaminów (zdawalność 40,09%)
   d. 2015 rok – 10 844 egzaminów (zdawalność 45,34%)
   e. 2016 rok (styczeń–kwiecień) – 3 362 (zdawalność 49,24%)

Prognoza na 2016 rok – 10 086 egzaminów.

2. w zakresie egzaminów praktycznych:
   a. 2012 rok – 49 680 egzaminów (zdawalność 26,29%)
   b. 2013 rok – 38 637 egzaminów (zdawalność 25,28%)
   c. 2014 rok – 22 254 egzaminów (zdawalność 28,96%)
   d. 2015 rok – 33 549 egzaminów (zdawalność 30,16%)
   e. 2016 rok (styczeń–kwiecień) – 13 819 egzaminów (zdawalność 27,11%)

Prognoza na 2016 – 41 457 egzaminów.

7. Kursy i szkolenia organizowane przez WORD w Bydgoszczy

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Bydgoszczy organizuje następujące kursy i szkolenia. W 2015 roku były to:

a. kurs podstawowy na egzaminatora (wydano 4 zaświadczenia);
b. kurs dodatkowy dla egzaminatorów (wydano 4 zaświadczenia);
c. warsztaty doskonalenia egzaminatorów (wydano 34 zaświadczenia);
d. kwalifikacja wstępna kat. C, C+E (wydano 1 zaświadczenie);
e. szkolenie okresowe kat. C, C+E (wydano 34 zaświadczenia);
f. szkolenie okresowe kat. D, D+E (wydano 2 zaświadczenia);

g. kurs dla nauczycieli egzaminujących na kartę rowerową (wydano 15 zaświadczeń);
h. szkolenie kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego (wydano 661 zaświadczeń);
i. kurs kierowania ruchem drogowym (wydano 369 zaświadczeń);
j. kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (do lipca 2016 r. wydano 10 zaświadczeń).

Obok zadań związanych z organizowaniem egzaminów sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami, organizowania szeregu kursów i szkoleń podnoszących kwalifikacje kierowców, bydgoski WORD prowadzi akcje, których celem jest poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Skierowane są one zarówno do najmłodszych mieszkańców województwa, jak i osób dorosłych. Pracownicy WORD docierają do przedszkoli, szkół, uczestniczą w festynach i imprezach masowych, gdzie informują, instruują i pokazują, jak bezpiecznie poruszać się na drodze i w jej obrębie. WORD organizuje turnieje poświęcone bezpieczeństwu ruchu drogowego (BRD), jak również współuczestniczy w różnego rodzaju konkursach dotyczących bezpiecznej jazdy. Ważnym elementem jest tutaj współpraca z organizacjami pozarządowymi, realizującymi działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

WORD w Bydgoszczy prowadzi zajęcia lekcyjne w liceum ogólokształcącym w Sępólnie Krajeńskim w klasie o profilu BRD, której był inicjatorem. W 2016 roku organizował Finał Okręgowy XXXIX Ogólnopolskiego Turnieju Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym dla szkół podstawowych i gimnazjów oraz Finał Wojewódzki XX Ogólnopolskiego Młodzieżowego Turnieju Motoryzacyjnego dla szkół ponadgimnazjalnych. Prowadzi zajęcia edukacyjne dla grup przedszkolnych i wczesnoszkolnych z wykorzystaniem zestawu edukacyjnego „Autochodzik".

W latach ubiegłych bydgoski WORD zainicjował i wsparł finansowo budowę miasteczek ruchu drogowego, m.in. w Dąbrowie Biskupiej, Wojnowie, Nakle nad Notecią, Tucholi, Wtelnie, Kruszwicy, Inowrocławiu, Gniewkowie, Świekatowie, Śliwicach, Warlubiu, Serocku, Nowem, Witoldowie, Kozielcu, Szubinie, Wierzchucinie Królewskim, Mąkowarsku, Sławęcinku, Barcinie, Koronowie i Bydgoszczy (5 szkół). W pełni wyposażył także sale wychowania komunikacyjnego w Kruszynie i Solcu Kujawskim.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego jest tym obszarem, który wymaga nieustannych starań. Wymaga przede wszystkim wyobraźni od uczestników ruchu drogowego. Wystarczy chwila nieuwagi, by dotychczasowe szczęśliwe życie zamieniło się w udrękę. Dlatego każde działanie, nawet najmniejsze, służące poprawie bezpieczeństwa na drogach warte jest wsparcia. W 2016 roku bydgoski WORD zwiększył wydatnie budżet na promocję BRD, uczestnicząc w szeregu imprez masowych i sportowych. W spotach WORD udział biorą znani sportowcy z naszego regionu, promujący bezpieczną jazdę. Wszystko po to, by na drogach naszego regionu było jak najmniej dramatów.

Andrzej Gross
Dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Bydgoszczy

Krzysztof Czarnecki

FINANSOWE ASPEKTY WSPÓŁPRACY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI PRZY REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

THE FINANCIAL ASPECTS OF COOPERATION BETWEEN LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS AND NGOS IN PERFORMING PUBLIC SERVICES

Streszczenie

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do realizacji różnego rodzaju zadań wynikających z przepisów licznych ustaw. Zadania te wykonywane są w interesie ogólnospołecznym. Część z nich może zostać powierzona podmiotom nie należącym do sektora finansów publicznych – organizacjom pozarządowym. Organizacje pozarządowe, w tym ich szczególna forma, jaką są organizacje pożytku publicznego, niejednokrotnie są w stanie realizować zlecone im zadania publiczne efektywniej i taniej, niż czyniłby to samorząd za pomocą swoich własnych jednostek organizacyjnych. Współpraca j.s.t. i organizacji pozarządowych jest wielowymiarowa. Jednym z istotnych jej aspektów jest kwestia finansowania zadań zleconych NGOs. Aby organizacja pozarządowa mogła realizować zlecone jej zadania publiczne, samorząd musi zapewnić niezbędne środki finansowe. Celem artykułu jest ogólna charakterystyka dotacyjnego mechanizmu finansowania organizacji pozarządowych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe; organizacje pożytku publicznego; dotacje celowe; finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Abstract

Local self-government units are obliged to provide numerous public services that are imposed by the provisions of law. These tasks are performed in the interest of the society. Some of them may be transferred to entities known as non-governmental organizations (NGOs). Non-governmental organizations, a part of so-called non-profit sector, are usually able to perform assigned tasks more efficient and cheaper than local self-governments would do itself. Cooperation between local self-governments and non-governmental organizations is multidimensional. One of its most important aspects is the matter of financing NGOs. Non-governmental organization could carry out public tasks only if sufficient financial resources are provided. The aim of the article is to present the general characteristics of the grant funding mechanism for non-governmental organizations involving the local governments budgets.

Keywords: non-governmental organizations; public benefit organizations; budget grants; financial system of local self-government in Poland.

1. Wprowadzenie

Po wielu latach starań, 24 kwietnia 2003 r. uchwalona została ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[1]. Akt ten, wraz z przepisami wykonawczymi, stał się podstawowym źródłem prawa określającego zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce.

W świetle definicji legalnej zawartej w art. 3 ust. 1 u.d.p.p.w., działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych. Podmioty zaliczane do organizacji pozarządowych wymienione zostały natomiast w art. 3 ust. 2 ustawy. Są nimi osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, które spełniają kumulatywnie dwie przesłanki: nie należą do sektora finansów publicznych (w rozumieniu przepisów prawa finansowego[2]) ani nie działają w celu osiągnięcia zysku.

---

1 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 817 ze zm., dalej: ustawa o d.p.p.w. / u.d.p.p.w.

2 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), dalej: u.f.p. Zgodnie z art. 9 u.f.p. sektor finansów publicznych tworzą: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; związki metropolitalne; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe;

Katalog zadań publicznych, które mogą być wykonywane przez organizacje pozarządowe w ramach prowadzonej działalności pożytku publicznego, ustawodawca określił w art. 4 u.d.p.p.w. Rozbudowane wyliczenie obejmuje m.in. zadania z zakresu: pomocy społecznej, wspierania rodziny i macierzyństwa, działalności charytatywnej, ochrony i promocji zdrowia, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, nauki i edukacji, kultury i sztuki, sportu i turystyki, ekologii i ochrony przyrody, porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Zgodnie z ustawą o d.p.p.w. organy administracji publicznej współdziałają w realizacji określonych przez ustawę zadań publicznych z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami mogącymi prowadzić działalność pożytku publicznego[3]. Współpraca oparta jest na zasadach pomocniczości (subsydiarności), suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 3 u.d.p.p.w.). Prowadzona jest odpowiednio do terytorialnego zasięgu działania organów administracji publicznej oraz ich właściwości rzeczowej. Kooperacja ta odbywa się w różnych formach, których przykładowe wyliczenie zawarte jest w art. 5 ust. 2 pkt 1–7 u.d.p.p.w. Należy do nich m.in.: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań, konsultowanie projektów aktów normatywnych, tworzenie zespołów doradczych, czy wreszcie zlecanie organizacjom pozarządowym konkretnych zadań publicznych do realizacji.

Przekazywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym określane jest mianem prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. Podkreślić należy, że jednostka samorządu terytorialnego nadal ponosi odpowiedzialność za prawidłową realizację zadań wynikających z przepisów prawa materialnego,

---

Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

[3] Należą do nich w świetle ustawy osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów dotyczących stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych o uregulowanym statusie prawnym, spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością działające na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 176 ze zm.).

choć sama już ich bezpośrednio nie wykonuje[4]. Przekazanie zadania organizacji pozarządowej nie oznacza przeniesienia na inny podmiot obowiązku nałożonego na samorząd mocą ustawy[5]. Rozwiązanie to wydaje się w pełni uzasadnione, gdyż cele działalności władz publicznych i organizacji pozarządowych są w wielu punktach zbieżne, a nawet tożsame. Podmioty należące do sektora *non-profit* działają zaś efektywnie, generując często niższe koszty w porównaniu z jednostkami sektora publicznego[6]. Należy jednak pamiętać, że przekazaniu mogą podlegać tylko takie zadania, przy realizacji których organy administracji publicznej posługują się niewładczymi formami działania. Są to przede wszystkim zadania należące do sfery administracji świadczącej[7].

2. Dotacje celowe udzielane organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle ustawy o finansach publicznych

Określone w przepisach u.f.p. dotacje dla organizacji pozarządowych to dotacje celowe. Stanowi o tym wprost art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e) ustawy. Art. 221 ust. 1 u.f.p. mówi zaś, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu j.s.t. dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. W zakresie trybu zlecania zadań i udzielania dotacji u.f.p. odsyła jednak do przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego.

---

4 W literaturze sytuacja taka określana jest mianem odpowiedzialności podzielonej. Jednostka samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność publicznoprawną za wykonanie nałożonego na nią zadania, natomiast organizacja pozarządowa ponosi odpowiedzialność cywilnoprawną, K. Płonka-Bielenin, *Zasady współpracy organizacji pozarządowych z samorządem gminnym*, „Ius et Administratio" 2006, nr 1, s. 64.

5 M. Ofiarska, *Zasady zlecania organizacjom pozarządowym wykonania zadań gminy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2012, Sectio H, Vol. XLVI, 3, s. 374.

6 J. Małecki, *Rola zasobów publicznych w finansowaniu sektora non profit (uzasadnienie, źródła, metody i perspektywy)*, [w:] A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol (red.), *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, Lublin 2011, s. 269.

7 J. Blicharz, *Prawna możliwość powierzenia wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" No. 2770, Prawo CCXCV, Wrocław 2005, s. 64.

Art. 221 ust. 4 u.f.p. nakazuje, aby tryb postępowania o udzielenie dotacji na zadania inne niż określone we wspomnianym już art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. (wymieniającym blisko 40 ich rodzajów) uregulowany został w drodze uchwały organu stanowiącego j.s.t., mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia[8]. Uchwała taka powinna w szczególności określać: sposób informowania organizacji pozarządowych o zadaniach, których realizację j.s.t. zamierza powierzyć podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych; zasady wyboru najkorzystniejszej oferty (jest to zwykle procedura konkursowa), formę i termin składania wniosków, czas ich rozpatrywania, sposób powiadamiania wnioskodawców o wynikach postępowania, zasady kontroli realizacji zadania[9]. Uchwała podjęta na podstawie art. 224 u.f.p. jest aktem prawa miejscowego i podlega nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej pod kątem legalności[10]. Po dokonaniu wyboru, zgodnie z zasadami określonymi w uchwale organu stanowiącego j.s.t., z organizacją pozarządową zawierana jest umowa w przedmiocie udzielenia dotacji celowej na realizację konkretnego zadania. Elementy umowy określa art. 221 ust. 3 u.f.p. Należą do nich: szczegółowy opis zadania i termin jego realizacji; określenie celu, na który dotacja została przyznana; wysokość udzielonej dotacji i tryb jej płatności; termin wykorzystania środków (nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego); sposób i tryb kontroli wykonywania zadania; sposób i termin rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej kwoty.

W przypadku dotacji pobranych nienależnie (tj. bez podstawy prawnej) lub w nadmiernej wysokości albo wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, beneficjent zobowiązany jest do ich zwrotu na rachunek dotującej j.s.t. Jeżeli zwrot taki nie nastąpi we właściwym terminie, organ wydaje decyzję administracyjną określającą kwotę przypadającą do zwrotu oraz termin, od którego naliczane są odsetki jak dla zaległości podatkowych (art. 169 ust. 6 u.f.p.).

---

[8] Przepis art. 221 ust. 4 u.f.p. nie daje organowi stanowiącemu j.s.t. podstawy do określenia w uchwale warunków udzielania dotacji, gdyż te wynikają za art. 221 ust. 1 u.f.p. W drodze uchwały uregulowany może zostać jedynie tryb, czyli procedura udzielania dotacji, zob. uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 24 listopada 2010 r., nr 40/179/2010, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2011, nr 1, s. 99–100.

[9] K. Sawicka, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 581–582.

[10] Tamże, s. 582–583.

3. Dotacje celowe dla organizacji pozarządowych w świetle przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 5 ust. 4 przewiduje dwie formy zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych. Są nimi odpowiednio powierzenie lub wspieranie wykonywania zadania wraz z udzieleniem dotacji na jego finansowanie.

Powierzenie wykonywania zadania publicznego wiąże się z koniecznością poniesienia większych nakładów finansowych, gdyż dotacja służy w tym przypadku pokryciu wszelkich związanych z nim kosztów. Wspieranie wykonywania zadania oznacza zaś, że dotacja służy jego dofinansowaniu, czyli finansowaniu częściowemu. W tym przypadku oprócz dotacji istnieją inne źródła finansowania zadania, takie jak np. wpływy z ofiarności publicznej, darowizn, umów sponsoringu, środki własne organizacji pozarządowej.

Zlecenie realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową (w formie wsparcia lub powierzenia) możliwe jest tylko w przypadku, gdy dana organizacja prowadzi działalność statutową w dziedzinie objętej przedmiotem zlecenia (art. 11 ust. 1 u.d.p.p.w.). W tej sytuacji podmiot prowadzący działalność w zakresie kultury fizycznej nie będzie mógł otrzymać dotacji przeznaczonej na realizację zadania dotyczącego np. ekologii i ochrony zwierząt[11].

Wspieranie lub powierzanie realizacji zadań publicznych odbywa się co do zasady w formie otwartego konkursu ofert (art. 10 ust. 2 u.d.p.p.w.). Przyjęcie takiego rozwiązania koresponduje z wyrażoną w art. 43 u.f.p. zasadą mówiącą, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów oraz z treścią przepisu art. 47 u.f.p. zgodnie z którą ten, kto wnioskuje o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania, powinien przedstawić ofertę jego wykonania z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji, gwarantującą jego wykonanie w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Możliwość zaniechania przeprowadzenia konkursu przewidziana została w art. 11a–11c u.d.p.p.w. i dotyczy sytuacji o charakterze nadzwyczajnym, gdy konieczne jest podjęcie szybkich działań,

[11] R. Musiałkiewicz, *Problemy prawne udzielania dotacji na cele publiczne organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] A. Borodo (red.), *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Toruń 2008, s. 264.

nie skrępowanych koniecznością zachowania procedur konkursowych[12]. Pominięcie trybu konkursowego dopuszczalne jest także, zgodnie z art. 19a u.d.p.p.w. w przypadku zlecania zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym, pod warunkiem łącznego spełnienia dwóch przesłanek: wysokość dotacji nie może przekraczać kwoty 10 000 zł oraz zadanie musi być zrealizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

Inicjatywa w zakresie zlecenia realizacji zadania publicznego (powierzenia lub wsparcia) może wyjść zarówno ze strony organizacji pozarządowej, jak i organu administracji publicznej. W przypadku, gdy z wnioskiem występuje organizacja pozarządowa, przedstawia w nim opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz szacunkową kalkulację kosztów. Złożone wnioski organ powinien rozpatrzyć w ciągu miesiąca od daty wpływu. Dokonując oceny organ kieruje się kryterium celowości realizacji danego zadania przez organizację pozarządową, koniecznością zapewnienia wysokiej jakości wykonania, dostępnością środków publicznych oraz potencjalnymi korzyściami wynikającymi z realizacji zadania przez organizację pozarządową (art. 12 ust. 2). Organizacja pozarządowa, która wystąpiła z wnioskiem jest informowana o podjętym rozstrzygnięciu. Jeżeli organ administracji publicznej stwierdzi

[12] Wymienione przepisy zostały dodane do u.d.p.p.w. na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146). Art. 11a dopuszcza pominięcie procedur konkursowych w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst. jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.), art. 11b – w sytuacji, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, art. 11c przewiduje zaś możliwość bezkonkursowego zlecania zadań podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego (zgodnie z ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz.U. Nr 208, poz. 1241 ze zm.), ratownictwa wodnego (zgodnie z ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 656 ze zm.), jednostkom ochrony przeciwpożarowej (zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 191 ze zm.) oraz Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi. Zob. też art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1401 ze zm.), dotyczący przyspieszenia realizacji wypłaty zasiłku poprzez powierzenie tego zadania organizacji pozarządowej.

celowość realizacji danego zadania przez NGO, informuje o tym wnioskodawcę oraz wskazuje termin przeprowadzenia otwartego konkursu ofert[13].

Jeżeli zlecenie realizacji zadania publicznego nastąpić ma z inicjatywy organu administracji publicznej, organ ten ogłasza otwarty konkurs ofert i wyznacza termin do ich składania. W ogłoszeniu o konkursie powinny znaleźć się informacje dotyczące m.in. rodzaju zdania, wysokości środków publicznych zaplanowanych na jego realizację, zasad przyznawania dotacji, terminu i warunków realizacji zadania, terminu składania ofert, trybu i kryteriów stosowanych przy wyborze oferty.

Organizacje przystępujące do konkursu przedstawiają oferty o treści zgodnej z art. 14 ust. 1 u.d.p.p.w. Zawierają one w szczególności: dokładny zakres rzeczowy zadania; termin i miejsce jego realizacji; kalkulację przewidywanych kosztów; informację o wcześniejszej działalności podmiotu w obszarze, którego dotyczy zadanie publiczne; informację o posiadanych zasobach materialnych i kadrowych, zapewniających prawidłową realizację zadania oraz informację na temat innych niż dotacja możliwych źródeł finansowania zadania

Dokonując oceny złożonych ofert, organ administracji publicznej kieruje się kryteriami wyznaczonymi w art. 15 ust. 1 u.d.p.p.w. Ocenie podlegają: możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową, kalkulacja kosztów w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób zaangażowanych przy jego realizacji. Pod uwagę brany jest wkład rzeczowy i osobowy ze strony organizacji, a także świadczenia wolontariuszy i praca społeczna członków. Jeżeli zlecenie realizacji zadania publicznego ma przybrać formę wsparcia (art. 5 ust. 4 pkt 2 u.d.p.p.w.) pod uwagę brany jest udział własnych środków finansowych organizacji lub środków pozyskanych z innych źródeł.

Wyniki konkursu ofert ogłaszane są niezwłocznie po dokonaniu wyboru oferty w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu oraz na jego stronie internetowej. Rozstrzygnięcie konkursu nie ma charakteru decyzji administracyjnej, w związku z czym podmiotom, których oferty zostały odrzucone nie służą środki prawne określone w Kodeksie postępowania administracyjnego[14].

---

[13] Ponieważ postępowanie konkursowe ma charakter otwarty, możliwa jest sytuacja, w której organizacja pozarządowa inna niż pierwotny wnioskodawca złoży ofertę korzystniejszą i tym samym to jej zostanie powierzona realizacja zadania.

[14] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

W ustawie o działalności pożytku publicznego brak jest bowiem przepisu, który stanowiłby materialnoprawną podstawę do wydania takiej decyzji[15].

Kolejny etap stanowi zawarcie umowy (bądź umów, jako że w świetle art. 15 ust. 2 u.d.p.p.w. wybrana może zostać więcej niż jedna oferta) o wsparcie lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonioną organizacją pozarządową lub innym podmiotem.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o d.p.p.w. organizacja pozarządowa przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego zobowiązuje się wykonać je w zakresie i na zasadach określonych w umowie, a organ administracji publicznej – do przekazania dotacji na ten cel. Umowa, podobnie jak jej ewentualne zmiany, wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Umowa może zostać zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy jednak niż 5 lat. Zawarcie umowy na okres dłuższy niż 1 rok nie oznacza automatycznego zagwarantowania dotacji budżetowej w kolejnych latach, gdyż priorytetem jest zasada roczności budżetu[16]. Wysokość i zakres wydatków determinowane są zaś wielkością zasobów publicznych pozostających w dyspozycji organu w danym roku budżetowym.

W art. 19 ustawy o d.p.p.w. minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego upoważniony został do wydania rozporządzenia określającego wzór oferty składanej przez organizacje pozarządowe, ramowy wzór umowy oraz wzór sprawozdania z realizacji zadania publicznego. Wykonując dyspozycję z art. 19 u.d.p.p.w. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie z dnia 19 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań[17]. Użycie w nazwie wzorca umowy określenia „ramowy" wskazuje, że wzorzec ten może być modyfikowany i dostosowywany do potrzeb realizacji konkretnego zadania poprzez umieszczanie w umo-

---

15 W toku postępowania konkursowego nie są wydawane żadne akty podlegające kontroli sądu administracyjnego. Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., II GSK 2022/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA, http://orzeczenia.nsa.gov.pl) oraz postanowienie NSA z dnia 11 września 2014 r., I OSK 816/14, CBOSA. Negatywna ocena oferty, skutkująca odmową przyznania środków publicznych na dofinansowanie realizacji zadania nie jest czynnością podlegającą kontroli sądowoadministracyjnej, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 września 2015 r., VIII SA/Wa 475/15, CBOSA.

16 Z. Ofiarski, *Finansowanie zadań zleconych przez gminę organizacjom pozarządowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2012, Sectio H, Vol. XLVI, 3, s. 387.

17 Dz.U., poz. 1300.

wie postanowień fakultatywnych[18]. Nie mogą one jednak stać w sprzeczności z bezwzględnie wiążącymi elementami wzorca.

Ramowy wzór umowy dotyczącej realizacji zadania publicznego zawiera elementy takie jak m.in.:

- określenie rodzaju umowy;
- datę i miejsce zawarcia;
- oznaczenie stron (zwanych odpowiednio zleceniodawcą i zleceniobiorcą);
- określenie przedmiotu umowy;
- sposób wykonania zadania publicznego;
- zasady finansowania realizacji zadania za pomocą dotacji celowej;
- oświadczenie zleceniobiorcy o środkach finansowych przeznaczonych na realizację zadania, pozyskanych z innych źródeł, zarówno publicznych, jak i prywatnych;
- określenie procentowego udziału dotacji w kosztach całkowitych realizacji zadania;
- zasady prowadzenia dokumentacji;
- zakres obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych zleceniobiorcy;
- określenie uprawnień kontrolnych zleceniodawcy;
- zasady i termin zwrotu środków niewykorzystanych;
- przesłanki uzasadniające rozwiązanie umowy za porozumieniem stron, odstąpienie od umowy przez zleceniobiorcę lub rozwiązanie jej przez zleceniodawcę;
- ustanowienie zakazu zbywania rzeczy zakupionych ze środków pochodzących z dotacji;
- zasady odpowiedzialności wobec osób trzecich.

Umowa dotycząca realizacji zadania publicznego ma charakter cywilnoprawny. W sprawach w umowie nieuregulowanych zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu cywilnego[19]. Do umowy stosuje się również przepisy ustawy o finansach publicznych, ustawy o rachunkowości[20], Prawa zamówień publicznych[21] oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[22]. Oznacza to, że do umowy wprowadzone zostają *sui*

---

18 Przykładem postanowienia fakultatywnego jest uzależnienie przekazania kolejnych transz dotacji od wydatkowania określonego procenta przekazanych wcześniej środków.

19 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).

20 Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.).

21 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

22 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r., (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.).

generis elementy publicznoprawne[23]. Spory powstałe w związku z zawarciem i wykonywaniem umowy poddane są, zgodnie z § 19 wzorca, właściwości sądu powszechnego właściwego ze względu na siedzibę zleceniodawcy. Pierwszeństwo przyznano jednak polubownej formie rozstrzygnięcia sporu.

4. Podsumowanie

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych sprzyja podnoszeniu jakości ich wykonywania oraz redukowaniu kosztów. Finansowanie zadań przekazanych do realizacji przez NGO (w formie powierzenia lub wsparcia) dokonywane jest za pomocą dotacji budżetowych. Są to dotacje celowe, wymienione w przepisach u.f.p. Udzielane są na realizację konkretnie oznaczonych zadań, nie zaś w celu pokrycia bieżących kosztów funkcjonowania organizacji.

Jeżeli dane zadanie mieści się w sferze działalności pożytku publicznego, tryb jego zlecenia i finansowania odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego. Jeżeli zaś dotowane zadanie nie mieści się w katalogu określonym w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w., udzielenie dotacji i zawarcie umowy następuje w trybie przepisów u.f.p. Wymagane jest także podjęcie stosownej uchwały przez organ stanowiący j.s.t.

Dotacje udzielane zazwyczaj są po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, co ma zapewnić równe traktowanie podmiotów ubiegających się o realizację zadania finansowanego ze środków publicznych. W szczególnych przypadkach przepisy zezwalają jednak na odstąpienie od trybu konkursowego.

Dotacje udzielane są na podstawie umów zawieranych z beneficjentami. Określają one w szczególności prawa i obowiązki stron, wysokość udzielanej dotacji, tryb i terminy zwrotu środków. Umowy takie zawierane są na podstawie przepisów u.f.p. lub u.d.p.p.w. i przybierają wówczas postać

[23] W literaturze funkcjonuje pogląd, iż z uwagi na przeplatanie się w obrębie tej umowy kilku gałęzi prawa (cywilne, administracyjne, finansowe), umowa o wykonanie zadania publicznego posiada szczególny charakter. Przypomina umowę administracyjną, która *de lege lata* nie jest w polskim porządku prawnym unormowana. Nie jest to także typowa umowa wzajemna w świetle prawa cywilnego, gdyż dotacja nie może być traktowana jako forma wynagrodzenia z tytułu wykonania zadania. W tej sytuacji, z uwagi na brak odrębnej regulacji prawnej można przyjąć, że jest to umowa cywilnoprawna szczególnego rodzaju, H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 59–60.

ustandaryzowanych wzorców (umów ramowych). Umowy te łączą w sobie elementy charakterystyczne dla prawa cywilnego, jak i prawa publicznego (zwłaszcza administracyjnego, finansowego). Obecność elementów publicznoprawnych nadaje tym umowom specyficzny charakter, sytuujący je pomiędzy „klasycznymi" umowami cywilnoprawnymi a nieunormowanymi w polskim prawie umowami administracyjnymi. Z tego względu przyjąć należy, że stanowią szczególną kategorię umów prawa cywilnego.

Literatura

1. Blicharz J., *Prawna możliwość powierzenia wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" No. 2770, Prawo CCXCV, Wrocław 2005.
2. Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.
3. Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z, Sawicka K, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010.
4. Małecki J., *Rola zasobów publicznych w finansowaniu sektora non profit (uzasadnienie, źródła, metody i perspektywy)*, [w:] A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol (red.), *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, Lublin 2011.
5. Musiałkiewicz R., *Problemy prawne udzielania dotacji na cele publiczne organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] A. Borodo (red.), *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Toruń 2008.
6. Ofiarska M., *Zasady zlecania organizacjom pozarządowym wykonania zadań gminy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2012, Sectio H, Vol. XLVI, 3.
7. Ofiarski Z., *Finansowanie zadań zleconych przez gminę organizacjom pozarządowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2012, Sectio H, Vol. XLVI, 3.
8. Płonka-Bielenin K., *Zasady współpracy organizacji pozarządowych z samorządem gminnym*, „Ius et Administratio" 2006, nr 1.

Krzysztof Czarnecki
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Marzanna Brylew

SCENTRALIZOWANY MODEL ROZLICZENIA PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG JAKO NOWE WYZWANIE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2017 ROKU

THE CENTRALIZED MODEL OF SETTLEMENT OF TAX ON GOODS AND SERVICES AS A NEW CHALLENGE FOR LOCAL GOVERNMENT UNITS IN 2017

Streszczenie

Dnia 29 września 2015 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie C-276/14, EU:C:2015:635 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów uznając, że podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe nie mogą być uznane za podatników podatku od wartości dodanej, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności gospodarczej przewidzianej w art. 9 ust. 1 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r., w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L 347 z dnia 11 grudnia 2006 r.).

Oznacza to, iż zgodnie z publikowanym wyrokiem samorządowe jednostki budżetowe nie posiadają odrębności podatkowej w podatku od towarów i usług, zatem wszelkie czynności przez nie dokonywane na rzecz osób trzecich powinny być rozliczane przez jednostkę samorządu terytorialnego, która je utworzyła.

Artykuł jest prezentacją nowych zadań, systemowych rozwiązań oraz problemów wynikających z wdrożenia nowego scentralizowanego modelu rozliczania podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: scentralizowany model rozliczenia; podatek od towarów i usług; jednostki samorządu terytorialnego.

Abstract

On the 29th September 2015, the European Union's Court of Justice delivered its judgment in Case C-276/14, EU: C: 2015: 635 Municipality of Wroclaw against the Minister of Finance, recognizing that public bodies such as municipal budgetary units cannot be considered as taxpayers of value added tax, because they do not meet the criteria of economic independence as provided for in Article. 9 paragraph. 1 of Council's Directive 2006/112/EC from the 28th November 2006, on the common system of value added tax (Official Journal of the European Union L 347 of the 11th December 2006).

This means that, according to the published ruling, local government's budgetary units do not have a tax distinction on goods and services tax, so all activities performed by them in favour of third parties should be settled by the local government units that created them.

The article is a presentation of new tasks, system solutions and problems arising from the implementation of a new centralized model of goods and services tax settlement in local government units.

Keywords: centralized model of settlement; tax on goods and services; local government units.

1. Wprowadzenie

Dnia 29 września 2015 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie Gminy Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów[1] uznając, że podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe nie mogą być uznane za podatników podatku od wartości dodanej, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności gospodarczej przewidzianej w art.9 ust.1 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[2].

Z uwagi na to, iż samorządowe jednostki budżetowe nie posiadają odrębności podatkowej w podatku od towarów i usług, wszelkie czynności przez nie dokonywane na rzecz osób trzecich, zgodnie z opublikowanym wyrokiem, a także uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2013 r.

1 Sygnatura C-276/14, EU:C:2015:635 (dalej: Wyrok TSUE, C-276/14).

2 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 11 grudnia 2006 r. (dalej: Dyrektywa 2006/112/WE).

(I FPS 1/13), powinny być rozliczane przez jednostkę samorządu terytorialnego, która je utworzyła. Oznacza to, że przy scentralizowanym modelu rozliczeń, świadczenie jakichkolwiek czynności pomiędzy jednostkami budżetowymi tej samej gminy, stanie się świadczeniem wewnętrznym niepodlegającym w ogóle opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. W związku z czym podatnikami podatku od towarów i usług mogą być wyłącznie: gminy, powiaty lub województwa, obowiązane do wspólnego scentralizowanego rozliczenia podatku od towarów i usług od transakcji realizowanych we wszystkich podległych jednostkach organizacyjnych.

2. Dotychczasowy status podatkowy jednostek budżetowych

Przez wiele lat status jednostek budżetowych na gruncie podatku od towarów i usług budził poważne wątpliwości prawne. Zarówno Ministerstwo Finansów jak i sądy administracyjne[3] prezentowały pogląd, iż jednostki budżetowe mogą być samodzielnymi podatnikami podatku od towarów i usług. W praktyce, dla celów tego podatku istniały dwa tryby rejestracji, odrębnie dla jednostek samorządu terytorialnego oraz ich jednostek budżetowych. Podmioty tego podatku posiadały także odrębne numery identyfikacji podatkowej. Minister Finansów uzasadniał swoje stanowisko tym, że jeżeli wyodrębnione ze struktury gminy jednostki budżetowe prowadzą działalność gospodarczą w sposób samodzielny, oceniany w oparciu o obiektywne kryteria i wykonują czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, to podmioty te należy uznać za odrębnych od gminy podatników podatku od towarów i usług[4].

W związku z czym przez ponad 23 lata obowiązywania w Polsce podatku od towarów i usług[5] jednostki oraz zakłady budżetowe były traktowane jako odrębni od swoich jednostek macierzystych podatnicy, którzy w oparciu o zawarte umowy cywilnoprawne wykonywali czynności opodatkowane podatkiem od towarów i usług. Jednostki te mogły skorzystać ze zwolnienia podmiotowego w podatku od towarów i usług, jeśli wartość sprzedaży nie przekroczyła

[3] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2011 r., I SA/Wr 989/12, CBOSA oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 sierpnia 2009 r., I SA/Go 290/09.

[4] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2013 r., I FSK 311/12, CBOSA.

[5] Podatek ten został wprowadzony ustawą z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50 ze zm.).

u nich łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty: 150 000 zł[6]. Większość jednostek organizacyjnych, z uwagi na niskie obroty, korzystała z tego uprawnienia, natomiast niektóre jednostki organizacyjne gmin, powiatów, województw dokonywały rejestracji jako odrębni podatnicy podatku od towarów i usług. Podmioty te zobligowane były do samodzielnego rozliczania podatku od towarów i usług ze swojej działalności oraz do składania stosownych deklaracji i ponoszenia odpowiedzialności karnoskarbowej za ewentualne błędy w rozliczeniach.

3. Realizacja zadań publicznych w aspekcie opodatkowania podatkiem od towarów i usług

Dokonując rozważań na temat scentralizowanego modelu rozliczeń podatku od towarów i usług na przykładzie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego należy mieć na uwadze nie tylko specyfikę rozliczeń tego podatku ale przede wszystkim normy prawne regulujące tę problematykę i analizę prawną gminy w zestawieniu z konstytucyjną i ustawową pozycją gminy.

Zgodnie z art.164 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku[7], gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Podstawy prawne funkcjonowania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego zostały również unormowane w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego[8] oraz w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym[9], a także w licznych ustawach i aktach wykonawczych związanych z jednostkami samorządu terytorialnego. W myśl art. 16 ust. 2 oraz art. 163 Konstytucji RP oraz art. 2 ust.1 u.s.g., zarówno gmina jak i pozostałe wspólnoty samorządowe uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując w imieniu własnym

6 Art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 710 ze zm.).

7 Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

8 Akt ten został sporządzony w dniu 15 października 1985 roku w Strasburgu w ramach działalności Rady Europy. Karta weszła w życie 1 września 1988 roku i została ratyfikowana przez Polskę w 1993 roku. Karta, zgodnie z brzmieniem art. 241 ust. 1 Konstytucji RP ma rangę „uprzywilejowanej" umowy międzynarodowej, z której treścią powinny być zgodne wszystkie ustawy krajowe.

9 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm. Ustawa ta pierwotnie nosiła tytuł ustawy o samorządzie terytorialnym, zmieniony w ramach reformy administracji publicznej w 1998 roku wraz z powołaniem innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego (dalej: u.s.g.).

i na własną odpowiedzialność istotną część zadań publicznych nie zastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Natomiast na mocy art.164 ust.3 Konstytucji RP, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Gmina posiada osobowość prawną[10], przysługują jej prawo własności i inne prawa majątkowe, a gwarantem jej samodzielności jest ochrona sądowa (art. 165 Konstytucji RP). Antycypacja przepisów konstytucyjnych znajduje się w art. 2 u.s.g., gdzie sprecyzowano, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną a jej samodzielność podlega ochronie sądowej.

Zgodnie z art. 166 Konstytucji RP, gmina wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadania własne. Doprecyzowanie zakresu zadań publicznych gminy znajduje się w art. 6 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, pod warunkiem, że nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów. Uszczegółowienie tych zadań publicznych znajduje się w art. 7 ust.1 u.s.g., który zawiera definicję zadań własnych gminy rozumianą jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz przedmiotowy katalog zadań własnych gminy[11].

Ustawa zasadnicza w art. 166 ust.1 i 2 wyróżnia dwa rodzaje zadań publicznych wykonywanych przez samorządy terytorialne: zadania własne oraz zadania zlecone. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez gminę jako zadania własne, natomiast zadania zlecone, realizowane są na podstawie określonych ustaw, w przypadku uzasadnionych potrzeb państwa. Podział zadań gminy na własne i zlecone ma konsekwencje prawne w sposobie określania zadań, sposobie finansowania i nadzoru nad ich realizacją[12].

---

[10] Osobowość prawna gminy oznacza, że staje się ona nie tylko podmiotem prawa publicznego ale również prawa prywatnego. Dzięki temu jednostka ta może posiadać majątek, samodzielnie nim rozporządzać, zarządzać, zaciągać zobowiązania i występować jako pełnoprawny uczestnik obrotu cywilnoprawnego. W. Kisiel, *Komentarz do art. 2*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013. s. 63–64.

[11] Wykaz ten nie jest wyczerpujący o czym świadczy zwrot w „szczególności". K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 30.

[12] E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 79.

Zadania własne w myśl u.s.g., charakteryzują się tym, że są realizowane przez gminę samodzielnie, we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i są finansowane z budżetu gminy. Natomiast zadania zlecone należą do administracji rządowej i są przekazywane gminie do wykonania po zapewnieniu odpowiednich środków finansowych w postaci dotacji z budżetu państwa[13]. Zlecanie podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej może być realizowane na podstawie ustawy lub w drodze porozumienia[14]. Przy realizacji tego typu zadań nie obowiązuje zasada, że gminy wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przy pomocy własnych organów i jednostek organizacyjnych. Zadania zlecone różnią się od zadań własnych na kilku płaszczyznach. Są zazwyczaj ściśle sparametryzowane pod względem celów, rezultatów i sposobów ich realizacji[15]. Inny jest też organ odwoławczy w sprawach indywidualnych, szerszy zakres uprawnień nadzorczych i jak już wcześniej wzmiankowano, odmienne zasady finansowania[16].

Zadania własne gminy zamykają się w czterech podstawowych kategoriach związanych z infrastrukturą: techniczną, społeczną, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym oraz ładem przestrzennym i ekologicznym. Zamieszczony w art.7 u.s.g. katalog zadań własnych gminy nie ma charakteru zamkniętego i może być uzupełniany innymi dodatkowymi zadaniami nie naruszającymi właściwości innych podmiotów[17].

3.1. Jednostki budżetowe gminy

W celu wykonywania zadań, zarówno własnych, jak i zleconych, zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.g., podstawowa jednostka samorządu terytorialnego może

---

13 Na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.).

14 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 254.

15 J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania: raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 22.

16 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 195.

17 Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 75–76.

tworzyć, zarówno jednostki organizacyjne mające osobowość prawną, jak i pozbawione osobowości prawnej, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Utworzenie jednostek organizacyjnych ma charakter fakultatywny. Co do zasady jednostki organizacyjne powinny być tworzone jedynie w celu realizacji określonych zadań. W przypadku zrealizowania zadań bądź niemożności ich wykonania, należy daną jednostkę zlikwidować lub przeorganizować[18]. Niektóre rodzaje jednostek organizacyjnych wynikają bezpośrednio z przepisów prawa i tworzone są w gminach obowiązkowo, są to: biblioteki gminne[19] i gminne ośrodki pomocy społecznej[20]. W gminie występują też szczególne typy jednostek organizacyjnych do których zaliczyć należy: gminne zawodowe straże pożarne[21] oraz straże gminne, których celem jest ochrona spokoju i porządku publicznego na terenie gminy[22]. Ponadto szczególną kategorię samorządowych jednostek organizacyjnych stanowią samorządowe osoby prawne, do których zaliczyć można gminne ośrodki kultury[23].

Kategorią samorządowych osób prawnych są jednoosobowe spółki gmin, które powstały przede wszystkim w wyniku przekształcenia w nie przedsiębiorstw komunalnych na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[24]. Samorządowe osoby prawne stanowią odrębne od właściwych jednostek samorządu terytorialnego podmioty własności samorządowej, w związku z czym jednostka samorządu nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania jej osoby prawnej[25].

Pojęcie jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej nie zostało zdefiniowane w systemie prawa. Wobec czego należy w tym zakresie uwzględnić regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

---

18 K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym*..., s. 184.

19 Art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.).

20 Art. 110 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.).

21 Art. 15 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 191 ze zm.).

22 Art.6 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 706).

23 Art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.).

24 Tekst jedn. Dz.U z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

25 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 196–197

publicznych[26]. Na mocy art. 9 tej ustawy, sektor finansów publicznych tworzą m.in.: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe.

Zgodnie z art.11 ust. 1 i 2 u.f.p., jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, natomiast podstawę gospodarki finansowej, stanowi plan dochodów i wydatków, nazywany „planem finansowym jednostki budżetowej".

Jednostki budżetowe poddane są ostrym rygorom w zakresie wydatkowania środków budżetowych i mogą dokonywać wydatków tylko do wysokości zakreślonej dla nich w obowiązującym budżecie. Dokonywanie większych wydatków niż przewidziane w budżecie lub zaciąganie przez jednostkę budżetową zobowiązania nie znajdującego pokrycia w planie finansowym wydatków tej jednostki stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych[27].

Jak wynika z art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust.2 u.f.p. kompetencje do tworzenia, łączenia i likwidowania gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek budżetowych, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, posiadają organy stanowiące[28] jednostek samorządu terytorialnego. Tworząc jednostkę budżetową, organy te nadają jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określają mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.

3.2. Zakłady budżetowe

Wśród podmiotów, które tworzą sektor finansów publicznych między innymi, obok jednostek budżetowych, zostały wymienione także samorządowe

---

26 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm. (dalej: u.f.p.).

27 A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Bydgoszcz 2000, s. 201.

28 Zgodnie z art. 15 ust.1 u.s.g. organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy oraz odpowiednio w: powiecie – na mocy art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814) – rada powiatu oraz województwie – na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 486) – sejmik województwa.

zakłady budżetowe, które zgodnie z art. 14 u.f.p. mogą realizować zadania własne jednostki samorządu terytorialnego. Zakres tych zadań został jednak ograniczony jedynie do dziewięciu zadań w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi; dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych; utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania; cmentarzy.

Analogicznie, jak ma to miejsce w przypadku jednostek budżetowych, zakład budżetowy na mocy art. 16 ust. 1 i 2 u.f.p. jest tworzony, łączony, przekształcany w inną formę organizacyjno-prawną oraz likwidowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Organ ten tworząc samorządowy zakład budżetowy określa: nazwę i siedzibę zakładu; przedmiot jego działalności; źródła przychodów własnych zakładu; stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie; terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu.

W literaturze przedmiotu stwierdza się, że samorządowy zakład budżetowy stanowi pod względem organizacyjnym i finansowym odrębną jednostkę sektora finansów publicznych niemającą osobowości prawnej[29]. Oznacza to, że w odróżnieniu od jednostki budżetowej, może pokrywać swoje wydatki z uzyskiwanych dochodów, a pewną część wygospodarowanych środków finansowych ma prawo zatrzymać na rok następny[30].

Na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9h u.s.g. uprawnienie do tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, przypada radzie gminy. Natomiast

---

29 Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 75.

30 S. Owsiak, *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, Warszawa 2001, s. 327.

wójt gminy, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. ma prawo zatrudniać i zwalniać kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta (art. 47 ust. 1 u.s.g.).

3.3. Specyfika rozliczenia podatku od towarów i usług w gminie

Rozpatrując funkcjonowanie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w aspekcie opodatkowania podatkiem od towarów i usług należy zaakcentować, że stosownie do przepisu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[31] podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą[32], bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Gmina podczas realizacji zadań własnych lub zleconych wykonuje zarówno czynności niespełniające definicji działalności gospodarczej, jak i czynności wypełniające te kryteria. W związku z czym ze wskazanej konstrukcji prawnej jednoznacznie wynika, że podstawowa jednostka samorządu terytorialnego wykonując we własnym imieniu i na własny rachunek czynności spełniające definicję działalności gospodarczej, działa w charakterze podatnika podatku od towarów i usług.

Jednakże, zgodnie z art. 15 ust. 6 u.p.t.u. nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

Oznacza to, że organ zostanie uznany za podatnika podatku od towarów i usług w dwóch przypadkach. W sytuacji gdy wykonuje czynności inne niż te, które mieszczą się w ramach jego zadań oraz gdy wykonuje czynności mieszczące się w ramach jego zadań, ale czyni to na podstawie umów cywilnoprawnych[33].

---

31 Dz.U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054, ze zm. (dalej: u.p.t.u.).

32 Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.t.u. działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych.

33 Umowy w polskim prawie cywilnym zostały uregulowane w księdze trzeciej nazwanej „Prawo zobowiązań" ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U.

Niemniej jednak, mając na uwadze treść przepisów § 13 ust. 1 pkt 12 i pkt 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[34], czynności związane z wykonywaniem zadań publicznych nałożonych odrębnymi przepisami, wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez jednostki samorządu terytorialnego podlegają zwolnieniu z tego podatku, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Zwolnieniu podlegają także usługi świadczone pomiędzy: jednostkami budżetowymi; samorządowymi zakładami budżetowymi; jednostkami budżetowymi i samorządowymi zakładami budżetowymi, z wyjątkiem usług wymienionych w poz. 140–153, 174 i 175 załącznika nr 3 do u.p.t.u. oraz usług komunikacji miejskiej.

Z przytoczonych przepisów jednoznacznie wynika, że jednostki samorządu terytorialnego są podatnikami podatku od towarów i usług w zakresie wszelkich czynności, które mają charakter cywilnoprawny, tzn. są przez nie wykonywane na podstawie umów cywilnoprawnych w związku z realizacją zadań publicznych. Będą to zatem wszystkie wykonywane przez te jednostki czynności mieszczące się w sferze ich aktywności cywilnoprawnej, np. czynności sprzedaży, zamiany, wynajmu, dzierżawy.

Powyższe uregulowania są zbieżne z przepisami prawa wspólnotowego. Zgodnie z art. 9 obowiązującej od dnia 1 stycznia 2007 r. Dyrektywy 2006/112/WE podatnikiem jest każda osoba prowadząca samodzielnie w dowolnym miejscu jakąkolwiek działalność gospodarczą, bez względu na cel czy też rezultaty takiej działalności. Za działalność gospodarczą uznaje się w szczególności wykorzystywanie, w sposób ciągły, majątku rzeczowego lub wartości niematerialnych w celu uzyskania z tego tytułu dochodu.

Na mocy art. 13 Dyrektywy 2006/112/WE krajowe, regionalne i lokalne organy władzy oraz inne podmioty prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, którą podejmują lub transakcjami, których dokonują jako organy władzy publicznej, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub płatności w związku z takimi działaniami lub transakcjami. Jednak w przypadku, gdy podejmują takie działania lub dokonują takich transakcji, są uważane za podatników w odniesieniu do tych działań lub transakcji,

---

z 2017 r., poz. 459 ze zm.).

[34] Dz.U. z 2013 r., poz. 247 ze zm.

gdyby wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziło do znaczących zakłóceń konkurencji.

Na przestrzeni wielu lat istniały także duże wątpliwości i spory interpretacyjne w odniesieniu do statusu urzędu gminy. Problemową kwestią było zaliczenie urzędu gminy do kategorii jednostki organizacyjnej gminy, a także przyznania mu rangi podatnika podatku od towarów i usług. Z treści art. 33 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (miasta), wynika, że urząd gminy stanowi wyłącznie aparat pomocniczy gminy. Jednostkę zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta. Jest to struktura, której jedynym celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań organu gminy. Skoro nie jest to jednostka organizacyjna gminy, gdyż urzędu gminy nie tworzy gmina, to nie ma podstaw, by przyjąć, że urząd gminy jest jednostką budżetową w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.f.p., która winna funkcjonować w oparciu o swój statut[35].

Obecnie zarówno w orzecznictwie oraz doktrynie dominuje pogląd, iż stosownie do treści art. 2 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 15 ust. 1 u.p.t.u., to właśnie gmina – jako osoba prawna wykonująca zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność z tytułu realizacji czynności określonych w art. 5 ust. 1 u.p.t.u. – jest podatnikiem podatku od towarów i usług, nie zaś jej urząd[36].

Swoistą cechą determinującą status podatnika podatku od towarów i usług jest pełna samodzielność w wykonywaniu działalności gospodarczej. Kryterium samodzielności gospodarczej to przede wszystkim brak jakiegokolwiek hierarchicznego podporządkowania, posiadanie własnego majątku oraz możliwość podejmowania decyzji we własnym imieniu i na własny rachunek, a zarazem posiadanie odpowiedniego stopnia odpowiedzialności za podjęte decyzje,

---

35 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 października 2009 r., I SA/Kr 1078/09, CBOSA.

36 Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1999 r., I SA/Wr 1697/99, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego" 2001, nr 2, poz. 68; wyrok WSA w Opolu z dnia 8 czerwca 2005 r., I SA/Op 79/05, CBOSA, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2007 r., I SA/Wr 852/06, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 lipca 2008 r., I SA/Lu 167/08, CBOSA oraz interpretacje indywidualne dyrektorów izb skarbowych: w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2008 r., IPPP1-443-157/08-2/IŻ oraz z dnia 28 maja 2008 r., IPPP1-443-549/08-4/AK; w Bydgoszczy z dnia 26 czerwca 2008 r., ITPP1/443-375/08/MS; w Katowicach z dnia 10 października 2007 r. oraz w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2008 r., ILPP1/443-277/08-2/HW; J. Zubrzycki, *Leksykon VAT 2014*, t. 1, Wrocław 2014, s. 881.

w tym za szkody poniesione wobec osób trzecich, jak również ponoszenie przez podmiot ryzyka gospodarczego[37].

4. Centralizacja rozliczeń podatku od towarów i usług gminy i jej jednostek budżetowych w świetle wyroku TSUE nr C-276/14

Gmina Wrocław miała w tym zakresie istotne wątpliwości i stała na stanowisku, że gminne jednostki organizacyjne nie spełniają kryterium samodzielności[38], w związku z czym nie mogą być uznane za odrębnych od gminy podatników podatku od towarów i usług. Pogląd ten podzielił również NSA. W uchwale z 24 czerwca 2013 r. sygn. akt I FPS 1/13 skład siedmiu sędziów uznał, że jednostki budżetowe nie prowadzą samodzielnej działalności gospodarczej i tym samym nie spełniają kryterium bycia podatnikiem, zgodnie z przepisami u.p.t.u. oraz Dyrektywy 2006/112/WE, gdyż tylko gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną i przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe, podczas gdy gminna jednostka budżetowa stanowi jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej. O utworzeniu, zakresie kompetencji, połączeniu lub likwidacji takiej jednostki decyduje gmina. Gminna jednostka budżetowa nie ma własnego mienia, natomiast zarządza pewną częścią majątku gminy, która została jej przez tę gminę powierzona. Wszelka działalność mogąca podlegać podatkowi od towarów i usług jest wykonywana w imieniu i na rachunek gminy w ramach limitu środków przyznanych jednostce przez gminę w uchwale budżetowej na dany rok. Ponadto wydatki takiej jednostki są pokrywane bezpośrednio z budżetu gminy, a dochody są wpłacane na rachunek gminy. W aspekcie finansowym nie ma zatem związku pomiędzy wynikiem finansowym wypracowanym w ramach działalności gospodarczej wykonywanej przez gminną jednostkę budżetową a poniesionymi przez nią wydatkami, ani w konsekwencji, ryzyka finansowego związanego z opodatkowanymi czynnościami. Wielkość wydatków gminnej jednostki budżetowej nie jest zatem związana z kwotą osiągniętych przez nią

[37] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 marca 2012 r., I SA/Po 791/11, CBOSA.

[38] Gminne jednostki budżetowe mają ograniczony zakres swobody w obrocie gospodarczym (zawierając umowy cywilnoprawne występują jako pełnomocnicy gminy); nie uzyskują przychodów (pobrane dochody odprowadzają do budżetu gminy) i nie ponoszą kosztów (wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu gminy). Nie posiadają własnego majątku (jednostki te dysponują jedynie mieniem przekazanym im w zarząd przez gminę); nie ponoszą ryzyka gospodarczego oraz odpowiedzialności wobec osób trzecich.

dochodów, którymi nie może ona zresztą dysponować. Co więcej, jednostka budżetowa nie odpowiada też za szkody wyrządzone swoją działalnością, odpowiedzialność tę ponosi wyłącznie gmina.

Niezależnie od rozstrzygnięcia podjętego w uchwale, zwykły skład NSA powziął wątpliwość i zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni przepisów prawa unijnego, czy w świetle art. 4 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej[39] jednostka organizacyjna gminy może być uznana za podatnika podatku od towarów i usług w sytuacji, gdy wykonuje czynności w charakterze innym niż organ władzy publicznej w rozumieniu art. 13 Dyrektywy 2006/112/WE, pomimo, że nie spełnia warunku samodzielności przewidzianego w art. 9 ust.1 tej dyrektywy[40].

TSUE udzielając odpowiedzi[41] stwierdził, że aby podmiot prawa publicznego mógł zostać uznany za podatnika w rozumieniu Dyrektywy 2006/112/WE, zgodnie z jej art. 9 ust. 1 powinien on samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą (pkt 30). Z orzecznictwa Trybunału wynika, że w celu ustalenia, czy taka jednostka prowadzi działalność gospodarczą samodzielnie, należy zbadać, czy w ramach prowadzenia tej działalności jest ona podporządkowana gminie, do której należy (pkt 33).

Jednostki budżetowe będące przedmiotem postępowania głównego wykonują działalność gospodarczą powierzoną im w imieniu i na rachunek gminy oraz nie odpowiadają one za szkody spowodowane tą działalnością, ponieważ odpowiedzialność tę ponosi wyłącznie gmina (pkt 37). Owe jednostki nie ponoszą ryzyka gospodarczego związanego z rzeczoną działalnością, ponieważ nie dysponują własnym majątkiem, nie osiągają własnych dochodów i nie ponoszą kosztów dotyczących takiej działalności, bowiem uzyskane dochody są wpłacane do budżetu gminy a wydatki są pokrywane bezpośrednio z tego budżetu (pkt 38).

A zatem podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe nie mogą być uznane za podatników podatku od wartości dodanej, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności gospodarczej przewidzianego w tym przepisie.

Zgodnie z uchwałą z dnia 26 października 2015 r. sygn. akt I FPS 4/15 Naczelnego Sądu Administracyjnego także samorządowy zakład budżetowy,

[39] Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326, s. 13 i n.

[40] Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., I FSK 311/12, CBOSA.

[41] Wyrok TSUE, C-276/14.

pomimo większego niż jednostki budżetowe stopnia samodzielności, nie może być traktowany jako odrębny podatnik podatku od towarów i usług, od jednostki samorządu terytorialnego, która go utworzyła, gdyż nie jest on wystarczająco samodzielny.

A zatem następstwem wyroku TSUE nr C-276/14 oraz uchwały NSA z dnia 24 czerwca 2013 r., sygn. akt I FPS 1/13 jest uznanie, że samorządowe jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe nie mają odrębności podatkowej w zakresie podatku od towarów i usług, więc wszelkie czynności przez nie dokonywane na rzecz osób trzecich powinny być rozliczone przez jednostkę samorządu terytorialnego, która je utworzyła, a czynności dokonywane w ramach samorządu, tj. pomiędzy jej jednostkami, mają charakter wewnętrzny, neutralny z punktu widzenia podatku od towarów i usług.

Postanowienia TSUE oraz NSA przyczyniły się do rewolucyjnych zmian w wypracowanym przez lata, zupełnie odmiennym systemie rozliczania podatku od towarów i usług przez jednostki samorządu terytorialnego, który polegał na tym, że zarówno samorządowe jednostki budżetowe, jak i zakłady budżetowe gdy wykonywały czynności opodatkowane podatkiem od towarów i usług, były zarejestrowane jako odrębni podatnicy tego podatku. Stanowisko takie prezentowane i akceptowane było zarówno w indywidualnych interpretacjach podatkowych, jak i orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Co jednak sprzeczne było z prawem UE w tym zakresie, w jakim zostało uniemożliwione jednostkom samorządu terytorialnego skorzystanie z prawa do odliczenia podatku od towarów i usług w takim stopniu, w jakim mogłoby to nastąpić, gdyby od początku przyjęto prawidłową interpretację przepisów[42].

Konsekwencją wyroku TSUE nr C-276/14 oraz uchwały NSA z dnia 24 czerwca 2013r., sygn. akt I FPS 1/13, jest konieczność wdrożenia przez Ministerstwo Finansów systemowych rozwiązań w zakresie scentralizowanego modelu rozliczeń podatku od towarów i usług w gminach, powiatach i województwach i zapewnienia jednostkom tym odpowiednich instrumentów prawnych wspomagających proces centralizacji w wymiarze formalno- prawnym, jak i minimalizujących uciążliwości z tym związane.

---

[42] *Opinia z 18 marca 2016 r. o projekcie ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych*, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, http://radalegislacyjna. gov.pl/dokumenty/opinia-z-18-marca-2016-r-o--projekcie-ustawy-o-zasadach-rozliczen-w-podatku-od-towarow-i (dostęp: 24.05.2016 r.).

W celu wykonania wyroku TSUE nr C-276/14 oraz uporządkowania stanu prawnego Ministerstwo Finansów w dniu 18 stycznia 2016 r. opublikowało projekt ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych, który został przekazany do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów[43]. W dniu 5 kwietnia 2016 r. wprowadzono zmiany do projektu ustawy i dokonano także zmiany jej nazwy w brzmieniu „ustawa o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich EFTA a także ze środków publicznych, przeznaczonych na realizację projektów przez jednostki samorządu terytorialnego"[44]. Regulacja ta ma nowelizować ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawę o finansach publicznych. Projektowana ustawa określa szczególne zasady dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego rozliczeń w podatku od towarów i usług w procesie przechodzenia na scentralizowany model rozliczenia tego podatku.

Zakres jej regulacji obejmuje ostateczny termin na dokonanie centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług, upływający w dniu 31 grudnia 2016 r.; zasady i terminy korekty rozliczeń podatku; zasady i terminy ewidencjonowania obrotu przy pomocy posiadanych kas rejestrujących oraz dokonywanie zwrotów środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich EFTA, a także ze środków publicznych, przeznaczonych na realizację projektów przez jednostki samorządu terytorialnego.

Początkowo planowano wprowadzić scentralizowany model rozliczenia podatku od towarów i usług w połowie 2016 r.,[45] jednak Minister Finansów, mając na uwadze liczne postulaty podnoszone przez przedstawicieli środowiska samorządowego dotyczące terminu obowiązkowej „centralizacji" rozliczeń w samorządach, przychylił się do zgłaszanych żądań i postanowił przesunąć ten termin z połowy 2016 r. na 1 stycznia 2017 r.[46] .

---

43 *Projekt*, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12281103 (dostęp: 24.05.2016 r.).

44 *Projekt*, http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12281103/katalog/12332879#12332879 (dostęp: 25.05.2016 r.).

45 *Wyrok TSUE – Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów – Komunikaty – Ministerstwo Finansów*, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty (dostęp: 25.05.2016 r.).

46 *Przesunięcie terminu „centralizacji" rozliczeń w samorządach – Komunikaty – Ministerstwo Finansów*, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty (dostęp: 25.05.2016 r.).

5. Implementacja scentralizowanego modelu rozliczenia podatku od towarów i usług - nowe zadania i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego

Przejście na nowy scentralizowany system rozliczania podatku od towarów i usług dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego związany będzie z bardzo skomplikowanymi wyliczeniami, dużym nakładem pracy, zmianami organizacyjnymi oraz zwiększonym zaangażowaniem osób odpowiedzialnych za rozliczenia finansowo-księgowe.

Przystępując do tego procesu w pierwszej kolejności należy ustalić moment przejścia na nowy system rozliczeń, z uwzględnieniem niezbędnego czasu potrzebnego do wykonania wszystkich niezbędnych czynności związanych z opracowaniem i wdrożeniem stosownych procedur wewnętrznych.

Analiza stanu faktycznego powinna polegać na zebraniu informacji dotyczących dotychczasowych rozliczeń poszczególnych jednostek organizacyjnych w zakresie podatku od towarów i usług oraz wykonywanych czynności, z którymi wiąże się uzyskiwanie przychodów zarówno w odniesieniu do jednostek organizacyjnych mających status podatnika podatku od towarów i usług, jak i tych korzystających ze zwolnienia podmiotowego z uwagi na wysokość osiąganych obrotów. Ponadto ustalić należy na gruncie podatku od towarów i usług, jakiego rodzaju czynności wykonywane były przez poszczególne jednostki organizacyjne (opodatkowane, zwolnione, niepodlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług) i jaka była ich wartość w ujęciu rocznym[47].

Konsolidowanie rozliczenia podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego powinno opierać się także na: opracowaniu zasad, procedur i regulaminów wewnętrznych dotyczących między innymi sposobów dokumentowania sprzedaży; zasad prowadzenia cząstkowej ewidencji zakupów i sprzedaży, sposobów ich oznaczania i numeracji; zasad i terminów przekazywania przez jednostki organizacyjne danych niezbędnych do sporządzenia łącznego rozliczenia podatku od towarów i usług; wyznaczeniu osób odpowiedzialnych za prawidłowość rozliczeń w zakresie podatku od towarów i usług w jednostkach organizacyjnych gmin, powiatów i województw; sporządzeniu aneksów umów cywilnoprawnych o zmianie strony umowy i ewentualnie

[47] *Jak przejść na nowy system rozliczeń w VAT* – Wspolnota.org.pl, http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/jak-przejsc-na-nowy-system-rozliczen-w-vat (dostęp: 26.05.2016 r.).

o doliczeniu do pobieranej ceny podatku od towarów i usług; dokonaniu jednolitej kwalifikacji w podatku od towarów i usług czynności wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki organizacyjne, a także przeprowadzeniu niezbędnych aktualizacji i zmian rejestracyjnych we właściwych urzędach skarbowych.

Z uwagi na skalę przedsięwzięcia i złożoną materię konieczne będzie zapewnienie odpowiedniego wsparcia merytorycznego i przeszkolenie pracowników jednostek organizacyjnych, a także dostosowanie systemów informatycznych dla potrzeb skonsolidowanego modelu rozliczania podatku od towarów i usług.

Projektowane regulacje gwarantują jednostkom samorządu terytorialnego brak konieczności zwrotu środków w przypadku korzystania przez nie z programów finansowanych ze środków europejskich w takim zakresie w jakim wskutek wyroku TSUE nr C-276/14 nastąpiła zmiana kwalifikowalności wydatku związanego z zakupem towarów i usług pod warunkiem, że nie dokonano obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego[48]. W następstwie czego nie wystąpi konieczność zwrotu kwot podatku naliczonego, objętego finansowaniem tymi środkami z budżetu państwa. Rozpatrując to uregulowanie przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[49], należy uznać, iż fakultatywność wyboru tego rozwiązania, w przypadku zaniechania, jest zagadnieniem dość kontrowersyjnym. Zgodnie bowiem z art. 5 ust.1pkt 2 naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

---

48 *Projekt ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych*. Poprzedni tytuł: *Projekt ustawy o szczególnych zasadach...* – Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, BIP Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2186, Projekt-ustawy-o-szczegolnych-zasadach-zwrotu-przez-jednostki-samorzadu-terytori.html (dostęp 29.06.2016 r.).

49 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 168.

6. Podsumowanie

W obecnej chwili trudno ocenić skutki finansowe wyroku TSUE nr C-276/14 oraz wpływu na bieżące dochody jednostek samorządu terytorialnego projektowanych przez Ministerstwo Finansów zmian z uwagi na specyfikę działań tych jednostek. Mogą wystąpić przypadki, w których część jednostek samorządu terytorialnego może odnotować dodatkowe dochody w postaci zwiększonych zwrotów podatku od towarów i usług, inne natomiast mogą ponieść dodatkowe koszty wynikające ze zwrotu części środków europejskich, skutkujące zwiększonymi wpłatami podatku od towarów i usług.

Literatura

1. Bober J. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania: raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
2. Borodo A., *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2000.
3. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2011.
4. Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
5. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.
6. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
7. Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008.
8. Kisiel W., *Komentarz do art. 2*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
9. Nowacka E., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, LexisNexis, Warszawa 2003.
10. Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
11. Owsiak S., *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001.
12. Zubrzycki J., *Leksykon VAT 2014*, t. 1, Unimex, Wrocław 2014.

Marzanna Brylew
Urząd Skarbowy w Chełmnie

Mehmet Alpertunga Avci

A NEW PERSPECTIVE ON FISCAL DECENTRALIZATION

Abstract

In today's world, fiscal decentralization is a multidimensional phenomenon, which has different effects on interregional relations and national economy, both developing and developed countries. Especially many developing and transition countries attribute a great meaning to fiscal decentralization in order to produce resolution for economic problems, to prevent of corruption and to provide efficiency in public services. In order to obtain expected utility from fiscal decentralization, there is also needed a multidimensional theoretical approach. This paper, which is prepared as a literature review, intends to describe the general framework of fiscal decentralization with a new theoretical perspective. The sub-goal of this paper is to review the casual relationship between fiscal decentralization and governance indicators.

Keywords: fiscal decentralization; fiscal federalism; local authority; economic growth; accountability.

1. Introduction

The last quarter of the 20th century –especially during the 1980s (Schneider, 2003) – a growing number of countries around the world have embarked on fiscal decentralization programs consisting of reallocating expenditure functions, devolving revenue sources, and serving local public services from local authorities and central governments (Mello, 2000). In connection with the worldwide growing interest in fiscal decentralization, the countries in transition of Eastern Europe –especially former Soviet States– and some of the developing countries experienced the different various of fiscal decentralization in order to reorganizing administrative systems, escaping from the traps of inefficiency, maintaining macroeconomic stabilization, and providing economic growth (Bird, 1993). Accordingly, fiscal decentralization problematic has also

been on the policy agendas of most OECD countries (Martinez-Vazquez and McNab, 1997).

In the context of fiscal decentralization practices, while some of the country experiences gave positive results, but some of them could not go beyond to being an application fail. In this respect, today, fiscal decentralization has worked well in some developed countries –such as Germany, Austria, United States, the Scandinavian Countries– and some developing countries –such as Indonesia, Malaysia and India. However it has not work desirably in some other undeveloped and developing countries –such as Argentina and Brazil (Tanzi, 1996). According to this information, it is possible to say that today developed countries are generally more decentralized and some of the Latin American countries decentralized over the period from 1980 to 1995 (Epple and Nechyba, 2004).

Fiscal decentralization is not a monotonic and static approach. As a result of its dynamic nature, the countries that have a different development level tended to fiscal decentralization in connection with their conditional expectations. If we take a glance at some of the specific country practices, as an example of good practice, the benefits to be derived from the fiscal decentralization will be more clearly understood. For instance, in Canadian practice the threat of national disintegration –Quebec issue– has led the fiscal decentralization movement. In Germany, fiscal decentralization became a necessity in connection with unification issue. In United States practice, which was known as new-federalism, has resulted from the meeting the fiscal competition and fiscal equalization (Bird, 1993; Gramlich, 1993).

In this theoretical study we begin with a brief conceptional overview regarding fiscal federalism and fiscal decentralization. In the sequel, this study proceeds with an evaluation on the nature, scope, benefits, dangers, and causing factors of the fiscal decentralization. In connection with this theoretical information, the importance of corruption and economic growth should be considered on a preferential basis. Accordingly, in the final section of this study, the relationship between fiscal decentralization and corruption and economic growth will be separately revealed in the light of the theoretical and empirical literature.

In this paper, the term "*local authority*" and/or "*subnational government*" include all levels of government below the national level. In this respect, these terms can be defined as states, provinces, cities, municipalities, cantons, and

communes depending on the governmental system and/or model such as federal state, unitary state, and regional state. The term "central government" will be used to describe national (federal, unitary, and regional state) tiers of government.

2. Concept of Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization

Fiscal decentralization, which is the one financial classification criteria of the local authorities, cognitively associates with different terms. In this context, the currently alternative terms can be indicated as "fiscal federalism", "fiscal autonomy", "financial localization", "financial sovereignty", and "decentralized fiscal system". As a subfield of public economics, *fiscal federalism* is the most important and well-known term that implies to the fiscal decentralization, which is often used by European and American writers (Davey, 2003).

There is no unique definition on the fiscal federalism, which is involve the relations of multilevel governments (Tiebout, 1961), due to the different forms of the federalism around the world. Additionally, the fiscal and economic usage of the term "federalism" is quite different from its standard usage in political science. In fact, Oates (1999) stated that the choice of the term "fiscal federalism" was an unfortunate. Even tough, this non-unique situation and term delinquency, it is possible to define fiscal federalism in the general manner for the definition of the fiscal federalism. According to Oates (1999) fiscal federalism "*(...) addresses to the vertical structure of public sector (...) and it explores both in normative and positive terms, the roles of the different levels of government and the ways in which they relate to one another through such instruments as intergovernmental grants*" (Oates, 1999, p. 1120).

Even if fiscal decentralization evaluated as the sub-element of the fiscal federalism, Tiebout (1961) considered these terms as the same manner. In connection with the fiscal federalism, fiscal decentralization can be defined and explained in the light of the prime authors definition.

Oates describes fiscal decentralization "*as a mechanism to make policy more responsive to local needs and to involve the local populace in processes of democratic governance*" (Oates, 1993, p. 238). According to Tanzi (1996); "*fiscal decentralization exists when subnational governments have the power, given to them by the constitution or by particular laws, to raise (some) taxes and carry out spending activities within clearly established legal criteria*" (Tanzi,

1996, p. 297). As noted by Mello (2000) "*fiscal decentralization consists primarily of devolving revenue sources and expenditure functions to lower tiers of government*" (Mello, 2000, p. 365). Mello and Barenstein (2001) describe fiscal decentralization as "*the assignment of expenditure and revenue mobilization functions to subnational levels of government*" (Mello and Barenstein, 2001, p. 1). One of the last studies Davey (2003) describes fiscal decentralization as "*the division of public expenditure and revenue between levels of government, and the discretion given to regional and local government to determine their budgets by levying taxes and fees and allocating resources*" (Davey, 2003, p. 8). According to Falleti (2005) "*fiscal decentralization refers to the set of policies designed to increase the revenues or fiscal autonomy of subnational governments. Fiscal decentralization policies can assume different institutional forms such as an increase of transfers from the central government, the creation of new subnational taxes, or the delegation of tax authority that was previously national*" (Falleti, 2005, p. 329). Roy (2008) defined fiscal decentralization as "*the process of transferring budgetary authority from central government to elected subnational governments in order to grant them power to make decisions regarding taxes and expenses*" (Roy, 2008, p. 3). As Bodman et al. (2009) explained, "*fiscal decentralization, the devolution of fiscal responsibilities and power from the national government to subnational governments*." (Bodman et al., 2009, p. 2).

In the light of these definitions, the main elements of the fiscal decentralization can be classified as follow:

- to address local needs and preferences;
- to predict a new macroeconomic mechanism and policy;
- to redistribute national, interregional, and subnational relations;
- to provide a multidimensional vision on public economics;
- to mention devolution or delegation of the revenue, expenditure, and budget authority.

3. Nature of Fiscal Decentralization

Nature of fiscal decentralization can be determined on the contextual, definitional, focal, legal, governmental, and theoretical manner.

As the contextual manner, fiscal decentralization refers to how much central governments renounce its power in favor of local authorities (Schneider, 2003).

The success of fiscal decentralization requires a clear and effective delegation of functions and resources between the local authorities and central governments (Rodríguez-Pose and Krøijer, 2009). In this context, fiscal decentralization covers the division of spending responsibilities, expenditure functions, and revenue sources between the local authorities and central governments and the power of discretion given to local authorities to determine their services and goods, expenditures, and revenues (Davey, 2003).

As the definitional manner, fiscal decentralization that increases the power of local authorities (Falleti, 2005) can be defined as a bureaucratic and judicial mechanism for constraining the interventionist tendencies of central governments (Porcelli, 2009). Fiscal decentralization requires decentralization of public expenditure functions such as power of the purse and revenue resources such as taxes, duties, fees, and the other financial obligations. As a result of the fiscal decentralization, fiscal policy-making power and authority transferred from central government to local authorities. The task of providing public goods and services and the other public sector functions are shared between central governments and local authorities (Mello, 2000).

As the focal manner, fiscal decentralization focuses on the maximizing and maintaining the social welfare, economic stability, economic efficiency, fiscal discipline, economic development and growth, distributive efficiency, administrative and financial accountability, fiscal transparency, and good governance (Schneider, 2003; Rodríguez-Pose and Krøijer, 2009).

As the legal manner, fiscal decentralization directly connected and strongly influenced by the legal system. In this context, in common law system fiscal decentralization could be integrated easily, due to the traditional practices. But however, in civil law system, which is based on hierarchy of norms, local authorities are merely local agents of the central government and fiscal decentralization could not easily integrated into administrative system as such in common law system (Tumennasan, 2005).

As the governmental manner, the nature of the fiscal decentralization can be expounded with the "*delegation*" and "*devolution*" terms. (1) First of all, delegation term presents a "top down" process in fiscal decentralization. In decentralization by delegation, expenditure function and tax collection power is given to local authorities by the central government according to the explicit norms and rules. These powers can be changed, limited and/or revoked by the central governments. It is possible to say that *fiscal decentralization by*

delegation is suit for the unitary states. (2) Devolution term presents a "bottom up" process in fiscal decentralization. In decentralization by devolution, local authorities have a wide and permanent power/right on the expenditure and tax basis. For instance, these authorities can revoke, impose, and amend taxes, govern their own affairs, and formulate their expenditures with a little intervention by the central government. In this respect, *fiscal decentralization by devolution* is suit for the federalist states (Martinez-Vazquez and McNab, 1997).

As the theoretical manner, the fiscal decentralization theory basically is a sub-branch of public economics (Martinez-Vazquez and McNab, 1997). In this respect, fiscal decentralization has also being examined as a subfield of economy theory and public economics. In fact, in connection with the economy theory, Musgrave (1959) categorizes the economic functions of government as the allocation branch, the distribution branch, and the stabilization branch. In this classification, *the allocation branch* is directly connected with the production of public goods and services and it is mentioned decentralized provisions providing for the satisfaction of public wants both local authorities and central government (Musgrave, 1959). In addition to what is mentioned above, fiscal decentralization is directly associated with public choice theories. Various public choice theories, in order to reach the best matching of citizen and local resident preferences, explore the possibility of the resource and expenditure jurisdiction mobility in fiscal decentralization (Rodden, 2004).

4. Scope of Fiscal Decentralization

Identification of the scope of fiscal decentralization is quite important for the efficient service providing at the local level. For the sake of prevention double taxation and presentation efficient public service, fiscal decentralization can be evaluated within the scope of revenue resources, budget and expenditure function, public services and goods, and intergovernmental transfers.

A. Revenue Resources

The various levels of government require specific fiscal instruments in order to carry out their main functions and finance public expenditures (Oates, 1999). In general, local authorities and central governments are providing funds, as the fiscal instruments, from the same revenue resources. In such a case, determination and composition of local and central revenues become compulsory

and necessary (Sakal et al., 2014) for the identification of the fiscal decentralizations revenue scope. First of all, today, revenue resources are composed of compulsory and non-compulsory resources.

(1) As a requirement and result of the principle of legality and the rule of law, *compulsory resources* are based on the sovereign right of a state. These resources are divided into two groups in their entirety. (a) In the first group, which can be named as *taxation resources*, composed of taxes, fees, duties and the other financial obligations. By the way, taxation resources comprise accessory obligations such as increases and tax penalties concerning national (central) and local obligations as well. (b) In the second group, parafiscal resources, public enterprises revenues, seignorage resources, and administrative and judicial fines generate *other compulsory resources* (Bilici & Bilici, 2013).

(2) In contrast with the compulsory resources, *non-compulsory resources* are not based on the sovereign right of a state. In non-obligatory resources, when appropriate, principle of volunteerism can also be taken into consideration. In this respect, these resources can be evaluated as the voluntary resources as well. These resources can be indicated as public debts, public estate incomes, fiscal monopolies, donations and aids, and fund revenues (Edizdoğan et.al, 2011; Bilici and Bilici, 2013; Aksoy, 2011).

In fiscal decentralization, these kinds of revenue sources and their management authority, which can be defined as debt management and tax administration, are shared across levels of government (Mello, 2000). However, taxation resources and especially local taxes and their administrations are well-known and common scope of fiscal decentralization (Davey, 2013).

Today, local authorities need their own revenue resources and their administration authority in order to handle local needs and preferences (Oates, 1993). According to fiscal decentralization, if some of the revenue resource collection power transferred to local authorities, central governments fiscal impact will decrease equally (Schneider, 2003). But this power transfer should not harm the national sovereignty and unity.

B. Budget and Expenditure Function

In fiscal decentralization, local authorities have discretion right to govern their local budgets without intervention from the central government (Golem, 2010). In this respect, local authorities should have some revenue and expenditure determination power and budget making authority for successful fiscal

decentralization. If these power and authority do not given to local authorities, they will not balance their budgets. As a result, local authorities need a budget authority in order to regulate both the expenditures and revenues (Roy, 2008).

In connection with the nature of the public services and goods, they are funded either by the central governments or by the local authorities budget (Davey, 2013). Expenditure function focuses on the amount of government activity (Schneider, 2003).

C. Public Services and Goods

Production of public goods and services are divided between local authorities and central governments. (1) According to this division, *national public services and goods* should be provided by the central governments to the entire population of the country. Additionally, national security, defense and justice services and connected other national goods and services are included within the responsibility of the central government (Oates, 1999). (2) However, some of the public services and goods are directly connected with the local needs and preferences, due to their regional or municipal benefit. In this respect, local authorities are especially responsible for rendering of *communal services and goods*. These services can be classified as regional transportation systems, local road lightening, street lightning, water supply, forestry services, public hygiene, waste management, parks and sports facilities, funerals and cemeteries services, and social responsibility projects (Davey, 2003; Tanzi, 1996). As it is seen, infrastructure investments are principally provided by the local authorities (Kappeler et al., 2012). (3) Finally, some of the public services are served together with local authorities and central governments. Basic health, social aid, fights against environmental pollution, public housing, and public education services can be considered within this scope (Öncel, 1998).

D. Intergovernmental Transfers

Intergovernmental transfers are so important for the local authorities in developing and/or transition countries, due to their limited taxing power. In these countries, local authorities' budget deficits are usually filled through the central government transfers. Additionally, based upon the wide disparities among the regions, central governments use transfers in order to equalize interregional differences. These transfers are useful tools that are encouraging local authorities to increase their spending functions with some of the external benefits.

Finally, central governments collect taxes more cheaply and they distribute taxes effectively. Therefore, collected taxes are transferred between the local authorities (Roy, 2008).

5. The Factors Causing the Emergence of Fiscal Decentralization

Fiscal decentralization has emerged in public finances for a number of reasons. In this context, there is a basic and reasonable question needs to be answered: "*What are the factors that led to the emergence of fiscal decentralization?*" This question can be answered depending on the historical, national, international, and supranational perspective.

Factors at the *historical perspective* directly connected with the growing role of the public sector and developments in specific countries. (a) First of all, during and after the Great Depression and Second World War, public sector growth expeditiously in many countries (Tanzi, 1996), due to the heavy demands on central government. As a result of these social and political events, central governments took on its predominant role in the public sector (Oates, 1993). However, when the 1980's comes, the size and power of the central government has come under question. In connection with this questioning, a general perception occurred that less power should remain in the hands of the central government in favor of local authorities. After this historical development, some of the functions of central government devolved local authorities in order to ensure efficiency in public sector. (b) Secondly, the breakup of the Soviet Union opened a new door to the fiscal decentralization. After the breakup, many former Soviet States as well as developed centralist countries started to create fiscal arrangements from scratch and they needed to transfer some of the national responsibilities to local authorities. This situation that have started political and fiscal decentralization reforms in these countries was the logical outcome of the break up (Tanzi, 1996; Golem, 2010). (c) Finally, during the 1980's some of the developing countries –such as Brazil, Argentine, India, and Nigeria– faced various macroeconomic problems and even crisis. These problems and crisis also forced these countries to cut expenditures, to find new revenue sources, to use resources efficiency manner, and to make the financial systems more accountable. These competing factors were constrained these countries to decentralized their policy choices among the different level of governments (Tanzi, 1996).

Factors at the *national perspective* directly connected with the proximity to local needs. Local authorities much closer to local people and geography and they possess knowledge of local preferences and cost conditions that central government is unlikely to have (Oates, 1999). Accordingly, local officials have more of the relevant local information than central government officials (Epple and Nechyba, 2004) because of the proximity. Therefore, they are the most important providers of local public goods and services due to their proximity to local needs. However, central governments are the main providers of the national public goods and services such as safety, justice, and defense services. Therefore, the local authorities should serve local public goods and services with their own revenue sources. As a result, if local authorities are considered as the most important providers of local public goods and services, it is necessary to give a remarkable share part of public revenues in order to bridge the gap between spending and revenues mobilized locally (Mello, 2000).

If we approach the factors causing the emergence of fiscal decentralization with a *supranational perspective*, European Union will be guide for us. Because of the European Integration Movement and its debate forced economists to look at the fiscal institutions of member countries with strong local authorities (Tanzi, 1996). But it is important to stress that; today EU is worry about fiscal decentralization due to the policy harmonization (Gramlich, 1993).

6. Benefits of Fiscal Decentralization

Although there is no full consensus on the benefits of fiscal decentralization (Lockwood, 2006), it is possible to establish the benefits through the conceptual approach. In this respect, efficiency, competition, governance, fiscal transparency and accountability, and economic welfare can help in order to identify the benefits of fiscal decentralization.

A. Efficiency Benefit

Local goods and services will be better matched the preferences of the residents of the localities (Lockwood, 2006). The *allocative efficiency* and *public sector efficiency* can be defined as the potential benefit and the sole objective of fiscal decentralization, due to the local needs and preferences are met in the best way by local level rather than national level. In other words, as a result of proximity and informational advantage, fiscal decentralization increases the

public sector efficiency in public service delivery both local and national level and promotes resource allocative efficiency in the name of macroeconomic governance (Bird, 1993; Mello, 2000; Rodríguez-Pose and Krøijer, 2009). In addition to these, fiscal decentralization may imply greater *consumer efficiency* in public expenditures. Based upon different demands and preferences, revenue resources can be saved by differentiating governmental services and goods through the fiscal decentralization (Rodríguez-Pose and Krøijer, 2009). Finally it is important to stress that, theoretically and empirically there is no consensus on fiscal decentralization's affect on the total size of government, even though it brings about efficiency gains in the provision of public goods and services (Golem, 2010).

B. Accountability, Fiscal Transparency and Governance Benefit

Fiscal decentralization, as the policy instrument, might improve accountability, fiscal transparency and good governance (Lockwood, 2006; Mello and Barenstein, 2001; Mello, 2000). In this respect, if expenditure and revenue authority transferred to the local authorities envisioned in fiscal federalism theory, fiscal decentralization will bring local authorities closer to the citizens (Rodden, 2004). This proximity consequently makes it easier for citizens to get information about governmental activities and decisions (Karlström, 2015). As a result, fiscal decentralization enhances accountability and fiscal transparency in public service delivery and policy-making process (Mello, 2000). But however, it is important to stress that, being proximity to local communities and residents may also make adverse effects on accountability. In fact, proximity at the local level might make it easier to social and political influences on the local authorities. These influences might improve corrupt behavior and reduce accountability (Karlström, 2015).

Secondly, in connection with the correlation between the governance quality indices and composition of government expenditures (Huther and Shah, 1998), fiscal decentralization is positively correlated with good governance. Fiscal decentralization can reduce and operate the aggregate government expenditures, if the responsibilities of local and central level decision-makers will be defined clearly (Porcelli, 2009). Finally there is a clear and direct linkage between fiscal decentralization and *democratic governance* (Martinez-Vazquez and McNab, 1997). In this relationship, especially fiscal decentralization has a significant effect on the democratic governance. Fiscal decentralization helps

to deepen and strengthen democracy in connection with the devolution of the power from central government to local authorities (Falleti, 2005). Therefore, fiscal decentralization promotes democratic governance through the local accountability (Martinez-Vazquez, 2011).

C. Competition Benefit

Fiscal decentralization introduces fiscal competition among the local authorities relating to the tax collection power in order to maximize social welfare and deliver efficient public service (Porcelli, 2009; Golem, 2010). In fact, competition across local authorities will ensure the right matching of preferences between residents, local communities and local authorities (Rodríguez-Pose and Krøijer, 2009). "From a political economy perspective, competition may help control government size and solve the common pool problem" (Martinez-Vazquez, 2011). But however, it is important to stress that, according to Rodden (2014) *"... neither .... decentralization nor federalism is a reasonable proxy for intergovernmental ... competition*." (Rodden, 2014, p. 495).

D. Economic Welfare Benefit

Fiscal decentralization increases economic welfare and government quality in connection with the local choices. However, economic welfare of the local public goods and services are varied as a result of differences in preferences and cost differentials (Oates, 1999; Martinez-Vazquez, 2011).

7. The Dangers of Fiscal Decentralization

It is important to stress that fiscal decentralization brings with it potential dangers, despite its remarkable benefits. In this respect, there are several uncertainties and difficulties that would be caused some of the dangers in practice. Identification of such dangers will allow preferring the realistic choices before the application of fiscal decentralization (Prud'homme, 1995). In this context, the dangers of fiscal decentralization can be listed as follow:

1. Fiscal decentralization requires greater complexity in intergovernmental fiscal relations. In connection with this complexity, it may cause some of the coordination failures in fiscal relations among the local and central authorities (Mello, 2000).

2. Fiscal decentralization is face with some of the structural challenges. Tanzi (1996) explained challenges of decentralization on the insufficient information, corruption, low quality of local bureaucracy, technological change and increased mobility, and public expenditure management system.
3. In fiscal decentralization, a special attention should be given to fiscal transparency and clarity. Otherwise, fiscal relations among the local and central authorities may suffer from coordination failures. These failures may cause local authorities to spend resources inefficiently. Consequently, inefficiency induces a budgetary deficit and higher costs of borrowing (Mello, 2000).
4. Theoretically, fiscal decentralization is seen as a modern distributor and democratic tool for the sake of increasing democratic participation in the decision-making process (Rodríguez-Pose and Krøijer, 2009). But however, if a country's population structure is heterogenic and if ethnic, religious, racial, or other relevant characteristics are regionally distributed in a country (Tanzi, 1996), fiscal decentralization might increase the share of votes received by both regionalist and separatist parties. As a result, fiscal decentralization might jeopardize national unity and territorial integrity of the state (Bird et al., 2010; Martinez-Vazquez, 2011).
5. Fiscal decentralization has a potential benefit to increase the local participation. But however, this potential also incorporates a significant risk in developing countries. In fact, if the decision-making power does not spread and open to local residents, management and decision-making power may pass into the hands of a small privileged elite group. And this group may pursue their own interests to the detriment of the majority of local residents. As a result, a decentralized tyrant may replace instead of central government and fiscal decentralization may become just a formal practice (Oates, 1993; Martinez-Vazquez and McNab, 1997).
6. In developing countries, poor people live in low-income regions that offer fewer economic and infrastructure opportunities. This situation has adverse potential causing regional disparities. In order to reduce these disparities, national budgets are being used as important tools (Prud'homme, 1995). First of all, if the developmental disparities between the administrative and local regions do not eliminate, fiscal competition might reduce social welfare throughout the country (Porcelli, 2009). Secondly, if the devolution power will be left to the discretion of subnational officials (governors,

mayors), fiscal decentralization might sharpen interregional and distributional conflicts and disparities (Falleti, 2005; Treisman, 1999).

7. Today, only the central governments use monetary policies and fiscal policies for stabilizing the economy, because local authorities have limited opportunities to undertake economic stabilization policies (Prud'homme, 1995). Thereby, local authorities cannot take an active part in stabilization of the national economy (Tanzi 1996) as such in central governments. "Local authorities will never provide enough economic stabilization; which must be conducted by central governments" (Prud'homme, 1995). Therefore, fiscal decentralization might have an adverse effect on the national macroeconomic health, because of its limitation on the central government's ability to use macroeconomic policy as a stabilization tool (Samuels, 2003). Especially in developing and transition economies, fiscal decentralization may have devastating consequences in terms of governance and economic stability. In this context, fiscal decentralization may increase public deficits, decrease government decision quality, stimulate interest groups' influences, and deepen interregional inequalities in developing and transition economies. In connection with governance indices, increasing subnational deficits lead to higher central governments expenditures and transfers. As a result of this rising in central government expenditures, fiscal decentralization may lead up higher inflation rates (Rodríguez-Pose and Krøijer, 2009).

8. Corruption and Fiscal Decentralization

Even if there is no complete consensus on the relationship between corruption and fiscal decentralization, various empirical research that are offer contradictory conclusions conducted in order to reveal this relationship (Treisman, 2000a). All of these research tries to find an answer on "*How do fiscal decentralization affect the corruption opportunities and trends?*" and "*Can fiscal decentralization be a useful and effective tool to fighting against corruption?*" In this respect, it will be useful to discuss these contradictory conclusions whether fiscal decentralization is associated with corruption.

According to Brueckner (1999), local corruption limits the benefits from fiscal decentralization in many developing countries. Goldsmith (1999) asserts that centralization associated with diminished corruption, anti-corruption

reforms work better in centralized systems and federal or decentralized systems make easier to hide corrupt practices. Consequently, Goldsmith (1999) finds that there is a positive relationship between decentralization and corruption and a negative relationship between centralization and corruption. In other words, he suggests that decentralization have a negative effect in reducing corruption, but however centralization have a positive effect in reducing corruption. In support of Goldsmith's findings, Treisman (2000a; 2000b), by using Transparency International in Constructing Corruption Perception Index, also finds that perceived corruption is higher in federal countries.

Mello and Baresntein (2001) suggest that fiscal decentralization is associated with corruption and governance as well. They find that corruption can be diminished through the fiscal decentralization. In support of Mello and Barenstein's findings, Fissman and Gatti (2002), by using International Country Risk Guide Index, find that fiscal decentralization in government expenditure is remarkably associated with lower corruption and therefore decentralization is more effective in combatting corruption.

In contrast to Treisman and Goldsmith, Fisman and Gatti claim that there is a strong negative association between decentralization and corruption. Despite the contradictory empirical evidences and conclusions, interaction between corruption and fiscal decentralization has almost become a stubborn fact. Arıkan (2004), by using a cross-country data set, find that fiscal decentralization negatively linked between fiscal decentralization, even if the empirical results are not particularly strong. In other words, she suggests that corruption is lower in the decentralized countries. In his dissertation Tumennasan (2005) find that fiscal decentralization can help to reduce and control corruption in public sector. But he indicated that not all of the aspects of fiscal decentralization have an equal effect on corruption.

Oto et al. (2013), by using International Country Risk Guide data for the 31 OECD member countries, find that decentralization may decrease the corruption by reducing fiscal deficits. They claimed that *"…. bringing the government closer to the people is more useful or necessary when public administration is not working properly…."* (Oto et al., 2013, p. 226). Albornoz and Cabrales (2013) empirically suggest that fiscal decentralization have a positive effect in reducing corruption under the influence of political competition conditions.

Freille et al. (2008) have reached an interesting result apart from the other research. In this context they, by using a dataset containing up to 174 developed

and developing countries, find that fiscal decentralization is associated with lower corruption, but fiscal decentralization is associated with higher corruption in federalism.

Different form the above research, Karlström (2015), by using different decentralization indicators, finds that the relationship between fiscal decentralization and corruption depends on the democratic conditions. In this context, he concludes that fiscal decentralization promotes lower corrupt activities in democratic countries. But however, fiscal decentralization associated with higher corruption levels in authoritarian countries.

Apart from the empirical researches, there is also no a theoretical consensus about the explanation of this relationship. For instance, Rodden (2004) suggests that different types of decentralization have different causes and effects on corruption, due to the complexity and diversity of fiscal decentralization. Bardhan and Mookherjee (2006), on their literature review, suggest that theoretically fiscal decentralization can reduce corruption, even if these relationship complex. According to Lambsdorff (2006), "*decentralization could be a means of reducing corruption by bringing government closer to the people*." (Lambsdorf, 2006, p. 15). However Prud'homme (1995) suggest that the corruption is a great problem and even a remarkable danger at the local level.

Finally, it is clear to understand that, the relationship between fiscal decentralization and corruption still uncertain. But in our opinion, this relationship is in a multidimensional nature. Therefore, development levels, democratic and economic structures, and legal systems of the countries directly connected with the explanation of this relationship.

9. Economic Growth and Fiscal Decentralization

In recent decades, there has been a growing empirical literature that explores the relationship between fiscal decentralization and economic growth (Stansel, 2005). This relationship, on the empirical consensus, shows similarity with the corruption-decentralization relationship. In other words, even if there is no monotonic linkage between fiscal decentralization and economic growth, a lot of empirical and theoretical studies have been conducted in order to explain the potential linkage between the two (Martinez-Vazqeuz and McNab, 1997). These studies seek an answer on "*What is the relationship between fiscal decentralization and economic growth?*", "*How does the fiscal decentralization*

affect the economic growth?", and "*Can fiscal decentralization be a useful instrument for economic growth?*" Even if there is no clear and definite answer to these questions, it is possible to handle different conclusions in a comparative perspective in the light of these questions.

First of all, Wallace Oates's arguments are very important for the explanation of this relationship. Oates (1993), with his theoretical study, supposes that there is strong connection between the decentralization and economic growth. According to Oates, fiscal decentralization improves the efficiency of government and encourages economic development and growth (Oates, 1993). Finally, Oates stress that; "*The basic economic case for fiscal decentralization is the enhancement of economic efficiency: the provision of local outputs that are differentiated according to local tastes and circumstances results in higher levels of social welfare than centrally determined and more uniform levels of outputs across all jurisdictions.*" (Oates, 1993, p. 240).

Many fiscal decentralization theorists have supported Oates arguments. For instance, Bird (1993) and Gramlich (1993) have been supported Oates's arguments, about the relationship between economic growth and fiscal decentralization. It is important to stress that; Oates's arguments not only supported by the theorists but also mustered up support empirically. For instance, Lin and Liu (2000), using panel data for the provinces of China, find that fiscal decentralization has made a significant affect on economic growth and it can increase economic efficiency. Similarly, Akai and Sakata (2002), in a study specific to United States, find that fiscal decentralization have an significant effect on the economic growth. It is important to stress that, Akai and Sakata indicate that this finding do not provide an evidence on how fiscal decentralization contributes to economic growth, even though the positive relation between fiscal decentralization and economic growth suggestion. Stansel (2005), by using a data set of 314 United States metropolitan areas, find that decentralization enhances and promotes economic growth and development. According to Stansel, there is positive relationship between two phenomenons. Brueckner (2006), in conjunction with Oates (1993) claim, find that faster economic growth may constitute an additional benefit of fiscal decentralization.

Davoodi and Zou (1998), by using a cross-country panel data (GFS and BESD) set for 46 developed and developing countries, find that there is a negative relationship between fiscal decentralization and economic growth in developing countries. However they stated that the same finding does not apply

to the developed countries. Similarly, Zhang and Zou (1998), by using a panel data for China, find that there is negative association between fiscal decentralization and economic growth. However, they found that fiscal decentralization makes a positive effect to local economic growth. Xie, Zou and Davoodi (1999), in a study specific to United States -by using various data sources such as ERP, HSUS, and HAUS etc, find that fiscal decentralization in public expenditures may be harmful for economic growth. Gemmell et al. (2009), by using dynamic panel dataset for 23 OECD member countries, find that fiscal decentralization negatively affect economic growth on the spending bases. However he indicate that revenue based fiscal decentralization positively affect economic growth. Rodriguez and Ezcurra (2010), by using GFC, AMECO and World Development Indicators for 21 OECD member countries, find that there is a significant negative association between fiscal decentralization and economic growth. Different from the Rodriguez and Ezcurra; Baskaran and Feld (2013), by using GFC for 23 OECD member countries, find that fiscal decentralization have an insignificant negative effect on economic growth.

Some of the researchers, different from the above, do not find a direct and homogenous relationship between fiscal decentralization and economic growth. Bodman et al. (2009), by using Bayesian Model Averaging (BMA) and times-series data for Australia, suggest that there is no straightforward relationship between fiscal decentralization and economic growth. Martinez and McNab (2006) find that decentralization may positively influence price stability in developing countries, but however it may negatively affect economic growth in developed countries. Similarly, Thornton (2007), from a crass section study of 19 OECD member countries, find that fiscal decentralization do not have significant and direct impact on economic growth. Hammond and Tosun (2009), by using times-series data for US counties, find that there is no homogenous impact of the fiscal decentralization on the economic growth.

9. Conclusion

Today, there is no unique and optimal fiscal decentralization practice because of its multidimensional nature. And still so many questions are waiting to be answered by the fiscal decentralization, even though there are a lot of theoretical and empirical studies. For instance, "*Why do governments need fiscal decentralization*?", "*What is the connection between fiscal decentralization*

and democratic governance?", "*Is fiscal decentralization a "cause" or a "result" of economic growth and corruption*?". "*Is fiscal decentralization increase local infrastructure investments?*" "*Is fiscal decentralization encouraged the strengthening of democratic institutions?*", and "*Is fiscal decentralization a matter of public choice or a product of supreme decision-making process?*". It is possible to increase the number of these questions. These questions are meaningful for developed countries, because fiscal decentralization is fundamentally suitable for them. But however, there is a strong belief that fiscal decentralization incorporates some administrative and political threats due to structural problems in terms of developing and transition countries. At this point, the protection of national unity is particularly more important than the other benefits of fiscal decentralization in these types of countries. Finally, fiscal decentralization is reality for developed countries, but it is a dream that expected comes true for developing countries.

Literature

1. Akai N., Sakata M. (2002), *Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States*, "Journal of Urban Economics", 52, pp. 93–108.
2. Aksoy Ş. (2011), *Kamu maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
3. Albornoz F., Cabrales A. (2013), *Decentralization, political competition and corruption*, "Journal of Development Economics", 105, pp. 103–111.
4. Arıkan G.G. (2004), *Fiscal decentralization: a remedy for corruption?*, "International Tax and Public Finance", 11, pp. 175–195.
5. Bardhan P., Mookherjee D. (2006). *Decentralization, corruption and government accountabilit*, [in:] S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar Publishing Ltd. Cheltenham, pp. 161–188.
6. Baskaran T., Feld L.P. (2013), *Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: is there a relationship?*, "Public Finance Review", 41(4), pp. 421–445.
7. Bilici N., Bilici A. (2013), *Kamu maliyesi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
8. Bird R.M., (1993), *Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization*, "National Tax Journal", 46 (2), pp. 207–227.
9. Bird R., Vaillancourt F., Roy-César É. (2010), *Is decentralization "glue" or "solvent" for national unity?*. International Studies Program Working Paper 10-03, Andrew Young School of Policy Studies – Georgia State University, Atlanta.
10. Bodman P., Heaton K., Hodge A. (2009), *Fiscal decentralization and economic growth: a Bayesian model averaging approach*, Macroeconomics Research Group. St. Lusia.
11. Brueckner J.K. (1999), *Fiscal decentralization in developing countries: the effects of local corruption and tax evasion*, CEMA Working Paper Series: Working Paper 1, pp. 1–18.

12. Brueckner J.K. (2006), *Fiscal federalism and economic growth*, "Journal of Public Economics", 90, pp. 2107–2120.
13. Davey K. (2003), *Fiscal decentralisation*, Available from: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017650.pdf. (Accessed: 2th April 2016).
14. Davoodi H, Zou H. (1998), *Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study*, "Journal of Urban Economics", 43, pp. 244–257.
15. Edizdoğan N., Çetinkaya Ö., Gümüş E. (2011), *Kamu maliyesi*. Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.
16. Epple D., Nechyba T. (2004), *Fiscal decentralization*, [in:] J.V. Henderson, J.F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics: Volume 4 Cities and Geography*. Elsevier B.V. Amsterdam, pp. 2423–2480.
17. Falleti T.G. (2005), *A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective*, "American Political Science Review", 99 (3), pp. 327–346.
18. Fissman R., Gatti. R. (2002), *Decentralization and corruption: Evidence across countries*, "Journal of Public Economics", 83 (3), pp. 325–345.
19. Frielle S., Haque M., Kneller, R. (2008), *Federalism, decentralisation and corruption*, The Centre for Economic Policy Research, Available from: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/Sebastian_Freille_Federalism_decentralisation_and_corruption.pdf. (Accessed: 14th April 2016).
20. Gemmell N., Kneller R., Sanz I. (2009), *Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD countries: matching spending with revenue decentralization*, Instituto de Estudios Fiscales. Available from: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2009_06.pdf. (Accessed: 13th January 2016).
21. Goldsmith A.A. (1999), *Slapping the grasping hand: Correlates of political corruption in emerging market*, "American Journal of Economics and Sociology", 58 (4), pp. 865–883.
22. Golem S. (2010), *Fiscal decentralisation and the size of government: a review of the empirical literature*, "Fiscal Theory and Practice", 34 (1), pp. 53–69.
23. Gramlich E.M. (1993), *A policymaker's guide to fiscal decentralization*, "National Tax Journal", 46 (2), pp. 229–235.
24. Hammond G.W., Tosun M.S. (2009), *The impact of local decentralization on economic growth: evidence from U.S. counties*, IZA Discussion Paper Series No: 4574, Bonn.
25. Huther J., Shah A. (1998). *Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization*, The World Bank Policy Research Working Paper: 1894.
26. Lambsdorff J.G. (2006) *Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries?*, [in:] S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar Publishing Ltd. Cheltenham, pp. 3–51.
27. Lin J.Y., Liu Z. (2000), *Fiscal decentralization and economic growth in China*, "Economic Development and Cultural Change", 49 (1), pp. 1–21.
28. Lockwood B. (2006), *The political economy of decentralization*, [in:] E. Ahmad, G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing Ltd. Cheltenham, pp. 33–60.
29. Kappeler A., Solé-Ollé A., Stephan A., Välilä T. (2012), *Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure?*, DIW Berlin Discussion Paper-1024. Berlin.

30. Karlström K. (2015), *Decentralization, corruption and the role of democracy*, Working Papers Series 2015: 14, QOG The Quality of Government Institute. Göteborg.
31. Martinez-Vazquez J., McNab R.M. (1997), *Fiscal decentralization, economic growth and democratic governance*, International Studies Program Working Paper 97–7, Andrew Young School of Policy Studies – Georgia State University, Atlanta.
32. Martinez-Vazquez J., McNab R.M. (2006), *Fiscal decentralization, macrostability, and growth*, "Hacienda Publica Española/Revista de Economía Publica", 179, pp. 25–49.
33. Martinez-Vazquez J. (2011), *The impact of fiscal decentralization. Issues in theory and challenges in practice*, Asian Development Bank. Manila.
34. Mello L.R.D. (2000), *Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A crass-country analysis*, "World Development", 28 (2), pp. 365–380.
35. Mello L., Barenstein M. (2001), *Fiscal decentralization and governance: a cross-country analysis*, IMF Working Paper 01/71.
36. Musgrave R.A. (1959), *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill Book Company, New York.
37. Oates W.E. (1993), *Fiscal decentralization and economic development*, "National Tax Journal", 46 (2), pp. 237–243.
38. Oates W.E. (1999), *An Essay of Fiscal Federalism*, "Journal of Economic Literature", 37 (3), pp. 1120–1149.
39. Oto-Peralias D., Romero-Ávila D., Usabiaga C. (2013), *Does fiscal decentralization mitigate the adverse effects of corruption on public deficit?*, "European Journal of Political Economy", 32, pp. 205–231.
40. Öncel Y. (1998), *Mahallî idareler maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
41. Porcelli F. (2009), *Fiscal decentralisation and efficiency of government: A brief literature review*, Department of Economics, University of Warwick (UK). Available from: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec_efficiency_gov.pdf. (Accessed: 12th April 2016).
42. Prud'homme R. (1995), *The dangers of decentralization*, "The World Bank Research Observer", 10 (2), pp. 201–220.
43. Rodden J. (2014), *Comparative federalism and decentralization on meaning and measurement*, "Comparative Politics", 36 (4), pp. 481–500.
44. Rodríguez-Pose A. and Krøijer A. (2009), *Fiscal decentralization and economic growth in central and Eastern Europe*, The London School of Economics and Political Science, LEQS Paper No. 12/2009. London.
45. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. (2010), *Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Edvidence from the OECD countries*. Spatial Economics Research Centre, SERC Discussion Paper: 51, London.
46. Roy B. (2008), *The pillars of fiscal decentralization*. CAF Working Papers, Caracas.
47. Sakal M., Meriç M., Demirhan H. (2014), *Mali Yerinden Yönetim Giriş ve Kavramsal Açıklamalar*, [in:] M. Sakal, A. Kesik, T. Akdemir (eds.) *Mali Yerinden Yönetim*. Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic.Ltd.Şti. Ankara, pp. 1–23.
48. Samuels D. (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*, Cambridge University Press, Cambridge.

49. Schneider A. (2003), *Decentralization: conceptualization and measurement*, "Studies in Comparative International Development", 38 (3), pp. 32–56.
50. Stainsel D. (2005), *Local decentralization and local economic growth: a cross-sectional examination of US metropolitan areas*, "Journal of Urban Economics", 57, pp. 55–72.
51. Tanzi V. (1996), *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*, [in:] M. Bruno, B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economic 1995*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington D.C., pp. 295–316.
52. Thornton J. (2007), *Fiscal decentralization and economic growth reconsidered*, "Journal of Urban Economics", 61, pp. 64–70.
53. Tiebout C.M. (1961), An economic theory of fiscal decentralization. In A Conference of the Universities-National Bureau Committee for Economic Research (ed.). *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton University Press, Princeton, pp. 79–96.
54. Treisman D.S. (1999), *After the deluge – regional crises and political consolidation in Russia*, The University of Michigan Press, Michigan.
55. Treisman D. (2000a), *Decentralization and the quality of government. Department of Political Science*, UCLA, Available from: https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf (accessed: 9 March 2016).
56. Treisman D. (2000b), *The causes of corruption: A cross-national study*, "Journal of Public Economics", 76 (3), pp. 399–457.
57. Tumennasan B. (2005), *Fiscal decentralization and corruption in the public sector*, Georgia State University Scholar Works, Lexington-Massachusetts.
58. Xie D., Zou H., Davoodi H. (1999), *Fiscal decentralization and economic growth in the United States*, "Journal of Urban Economics", 45, pp. 228–239.
59. Zhang T., Zou H. (1998), *Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China*, "Journal of Public Economics" 68, pp. 221–240.

Mehmet Alpertunga Avci
Atatürk University Faculty of Law,
Erzurum/TURKEY

Paweł Majka

TAX EXEMPTIONS ON REAL ESTATE TAX IN POLAND

Abstract

The subject of this study is normative analysis of the regulations concerning exemptions from real estate tax heading to assessment of this regulations and proposing solutions *de lege ferenda*. In the Author's opinion the analysis shows that despite the passage of 25 years since the establishment of municipalities and establishment real estate tax as a source of their incomes tax legal regulations concerning this tax still raise doubts in practice of their application and it's growing. In this study Author described six current problems related to application of the provisions on these exemptions confirm necessity of another amendments of the provisions which by clarifying the regulations will contribute to solve arisen problems. To avoid formation of subsequent problems in future require adopting well-thought-out and stable assumptions about the purposes of which the legislator intends to reach and to take into account the policy of creating law.

Keywords: real estate tax; taxation of buildings; structures and lands; tax exemptions; tax reliefs; interpretations of tax law.

1. Introduction

The passage of more than 25 years since the establishment of the local government is the right moment for summaries of the functioning of legal regulations concerning tax revenue of municipalities, including local taxes. Despite of the passage of time and subsequent amendments, further problems relating to the application of provisions appear, and one of more current issues of local government in Poland remains the quality of tax regulation. There is also no doubt that since 1990 not only legal regulations concerning local taxes have been changed, but also frequency of verification of correctness of

the provisions application by the local tax authorities has increased, mainly concerning real estate tax and phenomenon of tax optimization including tax appears on a larger scale.

This increase the number of disputes between taxpayers with local tax authorities, resulting in a growing number of decision challenged to the administrative courts. In the light of the foregoing, it is appropriate to analyse the provisions of real estate tax to the extent that cause doubts, both in practice and doctrine. The subject of this study is normative analysis of the regulations concerning exemptions from real estate tax heading to assessment of this regulations and proposing solutions *de lege ferenda*.

2. Characteristics of exemptions in real estate tax

Analyzed issue requires to describe tax exemptions as legal institutions for the background of ongoing consideration. In theory tax exemptions are defined as an incidental element of tax construction, being a form of reduction of subject or object of the tax[1].

The definition of 'tax exemption' is also included in regulations of general tax law and associated with the term 'tax relief' concerning in fact another institution. Pursuant to Art. 3 point 6 of the Tax Ordinance Act, by tax relief should be understood provided in the provisions of tax law exemptions, deductions, reductions or diminutions, which implementation cause reduction of taxation base or tax rate. It should be noted that the mentioned provision binds tax reliefs, so also tax exemptions, with the provisions of tax law. By the latter, pursuant to the Article 3 point 2 of the Tax Ordinance Act, we should understand acts regarding taxes, fees and non – tax budgetary receivables, and also issued on their basis executive acts.

When characterizing tax exemptions, we must point out that they are not homogeneous. Different divisions of exemptions are indicated in doctrine[2], but for the consideration of this study the most important is division on the

---

1 W. Nykiel, *Norma prawa podatkowego a elementy konstrukcji podatku*, [in:] J. Małecki, A. Gomułowicz (ed.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci prof. W. Łączkowskiego*, Poznań 2003, p. 235.

2 See ia. W. Nykiel, *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Warsaw 2002, p. 42 and next. In respect of taxonomy of tax exemptions from real estate tax in other countries see K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Lublin 2007, p. 28–31.

purpose criterion, which the legislator assumes[3]. Classification of exemption into one of the following types influences in fact on, i.a.: the way of interpretation provisions providing tax exemptions by the administrative courts. First group are the exemptions of 'technical' character, not connected with leaving from the principle of universality and justice in taxation, because their goal is not to 'privilege' any group of taxpayers, but taxation according to the rational model (e.g. income tax exemption of received compensations, which, in fact are the income of the taxpayer, but in terms of economic only compensate loss suffered as a result of the injury). Another distinguished in theory group of exemptions are those whose purpose is to vary the tax burden in order to actually equalizing taxpayers with other entities in other than tax burden areas (e.g. tax exemptions of sheltered workshops, whose main purpose is to enable the trader employing disable people to compete with other entrepreneurs on the market). Third group includes 'typical' tax exemption, i.e.: differentiating situation of taxpayers who are in similar conditions, which aim is to encourage specific behaviours, usually in the area of economic activity.

Relatively large number of exemptions in real estate tax[4] causes that their presentation, even in synthetic form does not seem to be sesible. We only need to indicate, that the statutory exemption from real estate tax are varied in nature, and are dominated by the subjective – objective exemptions. About preferential treatment of real estate decide mostly social conditions, including, e.g., use of real estate for purposes related to science and education, nature protection etc. The principle is also that occupation for business purposes real property which is exempt from tax, results in losing this exemption. The provisions of Article 7 of the Local Taxes and Fees Act contain regulations on exemptions from real estate tax. The legislator has made at the same time division of the statutory exemptions by placing objective exemptions An Article 7 section 1 of the Act, while in section 2 – subjective exemptions. In addition to the statutory exemptions from real estate tax, the exemption may also result from resolutions of municipal councils issued pursuant to Article 7 section 3 of the Act (these are only objective exemptions), as well as the regulation of other acts. Currently the statutory exemption from the real estate tax are provided in the Article 10 section 1 of the Act of 2 October 2003 of amending the act of special economic zones and certain acts[5].

---

[3] See B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, p. 145–146.

[4] See art. 7 u.p.o.l.

[5] Journal of Laws (Dz.U.) No. 188, item 1840 as amended.

3. Problem of interpretation of the provisions concerning exemptions from real estate tax in the judicature

First current problem regarding application of regulations concerning exemptions from real estate tax is the problem of rules of interpretation of these provisions. In particular, the analysis of the judicature allows us to distinguish two major problems related to the interpretation of the rules governing the exemption from real estate tax, which require characteristics.

In the first place, the problem which we should take into consideration is the position of administrative courts presented consistently to the end of the last decade on the methods of interpretation of the provisions which, in the opinion of the courts should be used in connection with the interpretation of the provisions concerning tax exemptions. In doctrine the attention has been drawn into mistaken way of understanding in judicature of the argument about the need for strict interpretation of tax law in respect of the provisions implementing reliefs and tax exemptions[6]. In theory it is indicated that courts often perceive above-mentioned principle as a directive for interpretation of II degree provisions, which requires in a situation of several possible results of interpretation of provisions governing exemptions to choose the one, which has the narrowest range, due to the fact that is 'strict', and in a result, usually the least beneficial for the taxpayer. In doctrine at the same time lack of grounds for formulation of such assumption of the way of interpretation of tax regulations has been demonstrated[7]. It seems that the correctness of thesis concerning requirement to 'strict interpretation' is especially questionable in the situation of technical nature exemptions and those which aim is to level the situation of taxpayers exempted from tax with other entities. The analysis of judgments confirms acknowledged also in doctrine tendency of the courts, that when they have the ability to select the range of exemption, in case of choosing its narrower meaning, the courts not only settle for granting, that the narrower meaning is the correct one, i.e. relevant to the given case, but also indicate that the choice of this justifies derived from i.a. regulations of the Constitution need for strict interpretation of the provisions concerning exemptions[8]. At the same time, this

---

6 B. Brzeziński, *Podstawy wykładni...*, p. 142–147.

7 *Ibidem*.

8 B. Brzeziński, *Podstawy wykładni...*, p. 143. See Judgments of Voivodship Administrative Court (WSA) in Lublin of 21 November 2007 , Ref. no. I SA/Lu 438/07, CBOSA (Central Database of Administrative Courts Judgments, http://orzeczenia.nsa.gov.pl) and

position seems to lose in significance, what should be taken with approval. Despite the fact that some courts continue to accept them, contemporary judgments on exemptions from real estate tax increasingly not duplicate the formula of exemption as an exception from the principle of the rule of universality, equality and justice of taxation, but through the application of different methods of interpretation the meaning of the provision is settled, often with direct indication on the need to reject strict result of literal interpretation[9]. It is also noted that in current judgements in the area of tax exemptions, it is assumed that in case of interpretation of the concepts there is need to take into account aspects of practical application of the provisions so as to take into account contemporary realities of the economic[10]. Noteworthy is the fact that in some judgments the courts, interpreting the rules, indicate that we cannot abstract from the practical application of the standards, i.e. in the course of teleological interpretation we should particularly take into account social and economic consequences, into which specific understanding of the provision will lead and choose such interpretation, that leads to the most favourable consequences[11].

Another problem related to the interpretation of the provisions, which requires to be separated for analysis of the judicature, concerns the importance of undefined concepts in the provisions of tax law. In doctrine in relation of using definitions from other branches of law it is claimed that, in principle, they are not binding in the interpretation of tax law. If tax law uses terms, but does not explain them, it is considered that the 'foreign' definitions have the supporting meaning, allowing to find and clarify the general meaning[12]. Definitions from the other branches of law bind always in the situations when they are definitions occurring only in conventional languages (i.e. legal language)[13]. The main problem in the judicature, which was created on the grounds of the aforementioned opinions, is the meaning of the terms which have not been

---

Voivodship Administrative Court (WSA) in Gdansk of 13 February 2013, Ref. no. I SA/Gd 1323/12, CBOSA.

9 See judgment of Voivodship Administrative Court (WSA) in Cracov of 8 September 2009, Ref. no. I SA/Kr 1103/09, CBOSA; Judgment of Voivodship Administrative Court (WSA) in Gdansk of 5 February 2013, Ref. no. I SA/Gd 1275/12, CBOSA.

10 Judgment of Supreme Administrative Court (NSA) of 30 October 2009, Ref. no. II FSK 843/08, LEX No. 573490.

11 Judgment of Supreme Administrative Court (NSA) of 29 July 2010, Ref. no. II FSK 729/09.

12 B. Brzeziński, *Podstawy wykładni...*, p. 74–76.

13 *Ibidem*, p. 77.

defined in the Act of Local Taxes and Fees, but in the other acts, including acts not included into tax law. The analysis shows tendency to reach by the courts in the course of interpretation of provisions providing exemptions from real estate tax to definitions from other acts, including other branches of law, despite the fact that there are justified reasons for adopting general meaning[14].

Assessing the way of interpretation of the rules governing the exemption from real estate tax, it should be stressed that it does not seem that there are reasons for their interpretation using different methods of interpretation from applicable to other provisions or correction of these methods with particular emphasis on one of them. Similarly, as unauthorized should be evaluated modifications in respect of established in doctrine rules of using undefined concepts in tax law.

4. Taxation of buildings, structures and lands at the airports area

Pursuant to Article 7 section 1 point 3 of the Act of Local Taxes and Fees, buildings, structures as well as lands occupied for this structures and building at the airside of an airports for the public use shall be exempt from taxation. This Act does not provide tax exemption from real estate tax for lands located at the airside of airport, which were not occupied for the buildings and structures. The interpretation of commented provision may cause doubts as to the meaning of the concept of 'airside of an airport for public use'. The doubts may arise regarding the interpretation of the term 'public use airport'. Because this term in its exact meaning does not occur in everyday language (in common language the concept 'private airport' occurs, which is used to refer these, whose owner is the 'private' entity – in 'non-public' sense – and whose ability to use by other entities is limited by the owner), also in this case it is appropriate to refer to the external systemic interpretation, i.e. to the content of the Article 54 section 1 of the Aviation Law Act, according to which, due to availability for users airports for public use and airports for exclusive use are distinguished. The airport for public use is airport open to all aircrafts within the time and hours limits established by the airport administrator and provided to public information.

[14] See B. Brzeziński, *Domniemanie języka prawniczego wobec języka powszechnego przy wykładni prawa podatkowego*, 'Kwartalnik Prawa Podatkowego', 2011, No. 2, p. 14–16.

Due to the fact that characterized exemption applies to buildings, structures as well as lands occupied for this structures and buildings at the airside of airport for public use, a doubt arises about whether this objects should be actually used for the activities of the public airport, or whether the function itself is sufficient. In accordance with the judgment of the WSA (Voivodship Administrative Court) in Olsztyn, of 4 September 2008[15], characterized exemption refers to specific subject - airside of airport for public use. In the assessment of the Court it cannot be inferred from this legal regulation that airport, which that area is part of must be in public use in sense of actual functioning and public accessibility, to talk about the exemption from real estate tax. Tax exemption should be made then, when exists such object, as defined in the aviation law airside of airport for the public use, regardless of whether it is actually used for the purposes for which it has been designated and approved. Real estate will therefore benefit from the exemption, although the owner of the airport will not have authorization from the President of the Civil Aviation Office for operating airline business. Notwithstanding the abovementioned thesis we should stress at the same time, that according to the article 2 point 4 of the Act – Aviation Law, the requirement for the existence of airport is entry to register of airports, which is constitutive in nature[16], buildings and structures exemption will be able to apply from next day after the entry.

5. Exemption from tax farm buildings or their parts

Pursuant to the Article 7 section 1 point 4 of the Local Taxes and Fees Act, farm buildings or their parts serving for forestry or fishing activities, located at the farm lands, for exclusively agricultural activities and engaged for running special departments of agricultural production shall be exempt from real estate tax.

The glossary of the Act defines the concept of the building, but analyzed exemption was limited to 'farm buildings', which is the term that the Act does not define. Therefore, the importance of meaning of this concept arises at this point, including in particular, possibility of using definition from the other branches of law, including construction law, geodesic and cartographic law.

---

15 I SA/Ol 164/08, CBOSA.

16 R. Dowgier, L. Etel, B. Pahl, M. Popławski, *Leksykon podatków i opłat lokalnych*, Warsaw 2010, p. 288.

We should also stress that the term 'farm building' is a term used commonly in everyday language and according to the meaning assigned to him, this is the type of building separated from others, in terms of function it holds[17].

The buildings or parts of buildings situated on farm lands, for exclusively agricultural activities are subject of exemption from real estate tax. In the event of applying of the provision for taxation exemption of buildings or parts of them which are situated on farm lands, for exclusively agricultural activities, administrative courts uniformly assume, usually not justifying this view in a wider way that the farm buildings which take advantage of the exemption must be located on agricultural land which are agricultural holding in the meaning of the Article 2 section 1 of the Agricultural Tax Act. In accordance with that provision, as an agricultural holding shall be considered an area of agricultural land with a total area exceeding 1 hectare or 1 conversion hectare, owned or held by the taxpayer[18]. It should be noted that the definition of the agricultural holding referring to standard scheme 1 hectare contains also the Article 2 section 2 of the law of 11 April 2003 Act on the Agricultural System[19]. As long as, however, the interpretation that indicates the need to adopt in the course of interpreting the meaning of term 'agricultural holding' on the basis of the definition of the Agricultural Tax Act was clearly justified before 1 January 2003, so at the time, when the applicable provisions of commented Act contained references to other applicable provisions, in current legal circumstances lack of such reference causes that in the light of the principles of interpretation of tax law we should use definitions from common language. It should be pointed that except of aforementioned definition of the agricultural holding from the Agricultural Tax Act, the definition of the agricultural holding includes also article 55^3 of the Civil Code, but it does not anticipate the requirement of territorial norms existence, but stresses need for existence of components related to the agricultural economy constituting unity. It also appears that this civil law definition is closer to the meaning, which is suitable for the term 'agricultural holding' in everyday language i.e. without taking into account the requirement of the area of land and stressing its necessary function[20].

---

17 M. Szymczak, (ed.), *Słownik Języka Polskiego. Tom I*, Warsaw 1978, p. 213 and 613.

18 Judgment of Supreme Administrative Court (NSA) of 20 September 2013, Ref. no. II FSK 2564/11, CBOSA.

19 Consolidated text, Journal of Laws (Dz.U.) 2012, item 803.

20 See also B. Brzeziński, *Podstawy wykładni...*, p. 71–72.

6. Buildings and structures occupied by a group of agricultural producers

Pursuant to Article 7 section 1 point 13 of the Act on Local Taxes and Fees, exempt from real estate tax are buildings and structures occupied by a group of agricultural producers entered in the register of these groups, used solely to conduct business in sale of products or groups of products produced in the agricultural holdings of the members of the group or in the extent specified in Article 4 section 2 of the Act of 15 September 2000 on the groups of agricultural producers and their associations and on amendments to other acts[21], in accordance with its founding act. The condition of exemption from tax of buildings and structures is to occupy them by a group of agricultural producers entered in the register of these groups. Pursuant to Article 2 section 1 of the Act on agricultural producer groups and their associations and on amendments to other acts, natural persons, organizational entities without legal personality and legal entities, which, in the framework of their agricultural activity run:

1. agricultural holding in the meaning of agriculture tax provisions,
2. special department of agricultural holding.

– can organize themselves in the groups of agricultural producers in order to adapt agricultural products and the production process to the market requirements, jointly launching goods into the market, including preparation for sale, centralization of sales and supply to wholesalers, establishing common rules concerning information about production with particular regard to harvesting and availability of agricultural products, developing business skills, marketing and organizing and facilitating innovation processes implementation as well as protection of the environment. The entry in the register of producer groups shall be done by Marshal of the province who is competent for the registered office of the Group.

In accordance with the judicature, characterized exemption does not apply to every producing group entered into any register of these groups (including e.g. register kept under the Act of 19 December 2003 on the organization of the markets of fruit and vegetables and the market of hops[22]). Since the legislator indicates the 'groups of agricultural producers' and record of these groups, then there is no reason to extend the exemption to other producer groups, including

[21] Journal of Laws (Dz.U.) No. 88, item. 983 as amended.

[22] Consolidated text, Journal of Laws (Dz.U.) 2011, No. 145, item 868 as amended.

recognized groups of fruit and vegetable producers (judgment of the Voivodship Administrative Court (WSA) in Poznan 10 September 2015.[23]).

The abovementioned regulation excluding possibility of use the exemption of other production groups than entered into the register referred to in the Act is incomprehensible and violating discrimination ban.

7. Sheltered workshops

Pursuant to Article 7 section 2 point 4 of the Act of Local Taxes and Fees, exempt from real estate tax are administrators of sheltered workshops that meet the condition referred in Article 28 section 1 point 1 letter b of the Act of 27 August 1997 on the vocational and social rehabilitation and employment of disable persons Act[24], or vocational rehabilitation centers in respect of objects of taxation reported to marshal, if report has been confirmed by decision on granting sheltered workshop or vocational rehabilitation center status or certificate – occupied to run this workshop, except objects of taxation held by dependent entities not being administrators of sheltered workshops that meet the condition referred in Article 28 section 1 point 1 letter b of the Act of 27 August 1997 on the vocational and social rehabilitation and employment of disable persons Act, or vocational rehabilitation centers.

Problem appears in the situation concerning exempt of the taxpayer administrating sheltered workshop from real estate tax occupied for the sheltered workshops' needs in situation, when except taxpayer there are other co-owners of the real estate not administrating sheltered workshop, but the entire property is occupied for the purposes of the sheltered workshop. In a situation where there at least two co-owners of real estate, Article 3 section 4 on the Local Taxes and Fees Act is applied, according to which if the real estate or construction is joint ownership or is in the possession of two or more entities, this is a separate object of taxation, and real estate or construction tax obligation encumber jointly and severally all co-owners or possessors. Pursuant to Article 91 of the Tax Ordinance Act, to joint and several liability for tax obligation, the provisions of the civil code on civil law obligations are applied. Pursuant to Article 366 of the Civil Code, several debtors may be obliged in such a manner that the creditor may demand the whole or part of a performance from all the

[23] I SA/Po 100/15, CBOSA, pronouncement delay.

[24] Journal of Laws (Dz.U.) 2011, No. 127, item 721, as amended.

debtors jointly, from several of them, or from each of them individually and satisfaction of the creditor by any of the debtors releases the other debtors. Seemingly interpretation of the provisions leads to the conclusion that the exempted from real estate tax is sheltered workshop but the same tax will pay jointly and severally obliged co-owner.

At this point it is worth to draw attention to the judgment of the Supreme Administrative Court (NSA) of 3 April 2014 (II FSK 968/12, CBOSA), in which it is rightly acknowledged that aforementioned interpretation is faulty due to the fact that it is not only contrary to the purpose of the provision, but does not take into account the fact of the solidarity of tax liability. Properly interpreted provision should be as resulting in described situation with exempt from real estate tax of the whole area occupied by entities employing disable people.

8. Objective exemptions arising from the resolutions of municipal councils

Pursuant to Article 7 section 3 of Local Taxes and Fees Act, municipal council, by resolution, may implement other objective exemptions than those specified in section 1 and in Article 10 section 1 of the Act of 2 October 2003 amending the Act on special economic zones and certain acts.

Content of that provision indicates the possibility of implementing by resolutions subjective exemptions only. Inconsistent with the statutory mandate will be therefore implementation both subjective and mixed: subjective – objective exemptions. This opinion, regarding subjective exemptions in a narrow way, shall be regarded as settled in the administrative courts judicature. The exemption resulting from resolution cannot therefore relate to the subject, or the nature of the business, but only to the object of taxation, that is, the property held by the taxpayer. This is justified by the fact that Article 217 of the Constitution of Poland stipulates that subjective exemptions can be determined solely by acts. Meanwhile, the exemption referred in Article 7 section 3 of Local Taxes and Fees Act, are determined by the resolutions of municipal council on the grounds of Article 18 section 2 point 8 of the

Municipal Government Act[25]. For the same reasons, there will not be also possible to exclude in the resolution possibility of using implemented exemption specified in it group of entities.

The doubt arises concerning determination of the object of exemption in a way that actually results in its application to specific entities. In the opinion of the courts it is necessary to specify in the resolution exempted object in such a way that it is not possible to identify specific taxpayer. The features of the object must be defined so as to apply to potentially (hypothetically) unmarked individual taxpayer. The courts recognize that in any case, whenever directly from established standards can be inferred, who shall be exempted, and not only the object which shall be exempted, exemption can be subjectively – objectively by nature, and this consequently means exceeding the statutory delegation from Article 7 section 3 of Local Taxes and Fees Act[26]. Therefore, municipal council by exempting, for example, municipal assets *de facto* releases from real estate tax against the law specific assets of the entities listed in that provision, which held rights in the extent referred there to pointed in that provision object of the taxation[27]. Similarly in judicature are treated regulations of the resolutions, in which as exempted real property object (building, land and construction) is pointed, and then narrows the exemption to those that are i.a. property of companies and local government legal person or are held by the government and self-government organizational units. Administrative courts emphasize that range of exemptions, cannot be modified i.a. by subjective criteria relating to the sources of income of persons covered by the exemption[28].

Lack of possibility for introducing exemptions of subjective – objective nature and restrictive way of understanding by the courts 'subjective – objective' exemption are criticized by representatives of the municipalities due to impediments in conducting effective tax policy.

---

25 Judgment of Supreme Administrative Court (NSA) of 3 December 2014, Ref. no. II FSK 2833/12, CBOSA.

26 Judgment of Supreme Administrative Court (NSA) of 23 October 2014, Ref. no. II FSK 2592/12, CBOSA.

27 Judgment of Supreme Administrative Court (NSA) of 14 August 2007, Ref. no. II FSK 909/06, CBOSA.

28 Judgment of Voivodship Administrative Court (WSA) in Wroclaw of 18 November 2005, Ref. no. I SA/Wr 881/05, CBOSA.

9. Summary

The analysis shows that despite the passage of 25 years since the establishment of municipalities and establishment real estate tax as a source of their incomes tax legal regulations concerning this tax still raise doubts in practice of their application. It seems that, despite the subsequent amendments to the Local Taxes and Fees Act range of those doubts is still growing. This is particularly evident in case of real estate tax exemptions. Described in this study current problems related to application of the provisions on these exemptions confirm necessity of another amendments of the provisions which by clarifying the regulations will contribute to solve arisen problems. To avoid formation of subsequent problems in future require adopting well-thought-out and stable assumptions about the purposes of which the legislator intends to reach and to take into account the policy of creating law.

Literature

1. Brzeziński B., *Domniemanie języka prawniczego wobec języka powszechnego przy wykładni prawa podatkowego*, 'Kwartalnik Prawa Podatkowego'. 2011, No. 2, p. 14–16.
2. Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008.
3. Dowgier R., Etel L., Pahl B., Popławski M., *Leksykon podatków i opłat lokalnych*, Warsaw 2010.
4. Nykiel W., *Norma prawa podatkowego a elementy konstrukcji podatku*, [in:] J. Małecki, A. Gomułowicz (ed.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci prof. W. Łączkowskiego*, Poznań 2003.
5. Nykiel W., *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Warsaw 2002.
6. Szymczak M., (ed.), *Słownik Języka Polskiego. Tom I*, Warsaw 1978.
7. Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Lublin 2007.

Paweł Majka
University of Rzeszow

Paweł Borszowski

WYKORZYSTANIE ELASTYCZNOŚCI PRZEPISÓW W KONSTRUKCJI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI POPRZEZ OKREŚLENIA NIEOSTRE

THE USE OF FLEXIBILITY PROVISIONS IN THE CONSTRUCTION OF REAL ESTATE TAX BY DETERMINING THE FOCUS

Streszczenie

W artykule podjęto tematykę wykorzystania elastyczności przepisów w podatku od nieruchomości na podstawie określeń nieostrych. Autor wskazuje dwie płaszczyzny, w ramach których można rozważać zastosowanie określeń nieostrych. Pierwsza płaszczyzna została wyznaczona przez samego ustawodawcę podatkowego, który wykorzystuje określenia nieostre w różnych elementach konstrukcji tego podatku. Druga płaszczyzna dotyczy kompetencji rady gminy, która może korzystać z określeń nieostrych w ramach różnicowania stawek podatkowych, czy też wprowadzania zwolnień przedmiotowych. Autor podkreśla, iż ustawodawca nie zawsze w sposób właściwy posługuje się określeniami nieostrymi, a ponadto postuluje ich szersze wykorzystanie przez organy stanowiące gmin.

Słowa kluczowe: elastyczność przepisów; podatek od nieruchomości; określenia nieostre.

Abstract

The article deals with the subject of the use of flexibility provisions in the property tax on the basis of vague terms. The author identifies two planes, where you can contemplate the use of vague terms. The first plane has been designated by the legislature of the tax, which is used to determine focus of this tax. The second layer concerns the competence of the municipal council, which may use vague terms in the context of differentiation in tax rates or introducing exemptions concerned. The author emphasizes that the legislature did not always properly uses vague terms, and also advocates their wider use by regulatory authorities of municipalities.

Keywords: flexibility regulations; property tax; determine the focus.

1. Uwagi ogólne

Sformułowanie wskazujące na elastyczność przepisów prawa podatkowego jest pewnym skrótem. Do posługiwania się jednak takim uproszczeniem uprawnia przepis § 155 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[1]. Przepis ten wskazuje na możliwość wykorzystania typowych środków techniki prawodawczej w przypadku potrzeby zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego. Skoro zatem w „Zasadach techniki prawodawczej" zakłada się taką potrzebę, to należy przyjąć możliwość rozpatrywania elastyczności przepisów jako „elementów" tego tekstu aktu normatywnego. Nie ulega wątpliwości, iż mówienie w ogóle o elastyczności tekstu aktu normatywnego jest pewnym uproszczeniem, gdyż de facto chodzi raczej o elastyczność zakresu odnoszącego się do tego przepisu.

Wydaje się, iż nie jest problemem posługiwanie się tym założonym uproszczeniem. Chodzi bowiem o poszukiwanie takich rozwiązań normatywnych, które dałyby możliwość lepszego odwzorowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej w konkretnych regulacjach prawnych. A zatem takie odwzorowanie, które przedstawiałoby najmniejszy moment przejścia pomiędzy „stanem rzeczywistym" a „stanem normatywnym".

Problem ten dotyka nie tylko badanej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[2], ale szerzej całego prawa podatkowego, a nawet sytemu prawa w kontek-

[1] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

[2] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.).

ście znanych już poglądów na temat relacji pomiędzy rozwojem prawa a rozwojem rzeczywistości społeczno-gospodarczej[3]. Tempo zmian rzeczywistości społeczno-gospodarczej jest coraz większe. Nie oznacza to jednakże konieczności tworzenia takich regulacji prawnych, które w sposób ilościowy podążałyby za tą rzeczywistością. Chodzi zatem o poszukiwanie właściwych mechanizmów dla odpowiedniej relacji pomiędzy prawem a rozwojem rzeczywistości społeczno-gospodarczej, której niewątpliwie fragment można zaobserwować w obszarze opodatkowania podatkami i opłatami lokalnymi.

W przypadku tego fragmentu regulacji systemu prawa podatkowego dochodzi jeszcze jedno uzasadnienie dla poszukiwania takich środków techniki prawodawczej, które wyrażają potrzebę zapewnienia elastyczności przepisów, a mianowicie dostosowanie tych danin publicznych do warunków i potrzeb lokalnych, co zresztą zapowiada sam ustawodawca w przepisach ustawy tytułując ją jako ustawę o podatkach i opłatach lokalnych. Dlatego też można podjąć próbę analizy zakresu pojęcia potrzeb zapewnienia elastyczności przepisów prawa podatkowego do zakresu pojęcia potrzeb lokalnych.

Badanie wskazanej ustawy pozwala wskazać dwa obszary regulacji, w których ustawodawca zdaje się realizować potrzebę zapewnienia elastyczności przepisów prawa podatkowego. Pierwszy obszar to regulacje w poszczególnych podatkach lokalnych i opłatach lokalnych, które tworzą elementy konstrukcji tych danin bez możliwości ich kształtowania przez organ stanowiący. Z kolei drugi obszar to unormowania, w których ustawodawca przyznaje radzie gminy kompetencje do stosowania takich środków techniki prawodawczej, które zapewnią potrzebę elastyczności tekstu konkretnej uchwały podatkowej. W tym zatem przypadku ocena kryterium potrzeby zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego spoczywa na organie stanowiącym gminy. Do analizy w niniejszym opracowaniu wybrano podatek od nieruchomości z dwóch względów. Po pierwsze, z uwagi na jego znaczenie dla budżetu gmin, a po drugie ze względu na stosunkowo najbardziej rozbudowaną konstrukcję normatywną w porównaniu do innych danin uregulowanych przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Oba wskazane obszary regulacji pełnią niezwykle ważną rolę. Wydaje się, iż roli tej nie docenia jednak sam ustawodawca podatkowy, gdy idzie o założone niejako z góry zwroty uelastyczniające, jak również organ stanowiący

[3] Warto zatem zauważyć, iż w teorii prawa podkreśla się, iż rzeczywistość jest szybsza niż zmiany prawa, M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 169.

gminy. Hipoteza dotyczy zatem tego, czy ustawodawca właściwe konstruuje zwroty normatywne wykorzystując środki techniki prawodawczej zapewniające elastyczność, a także czy rada gminy powinna korzystać z tych środków w ramach przyznanych jej kompetencji do kształtowania niektórych elementów konstrukcji podatku od nieruchomości.

2. Wykorzystanie elastyczności przepisów w podatku od nieruchomości przez ustawodawcę podatkowego – określenia nieostre

Trudno rozstrzygnąć, czym kierował się ustawodawca podatkowy korzystając ze środków techniki prawodawczej zapewniających elastyczność przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Niewątpliwie nie było to działanie o charakterze systemowym. Przemawia za tym dość swobodny dobór rozwiązań normatywnych w tym zakresie oraz brak analizy skutków jakie wywoła to w odpowiednich regulacjach. Najczęstszym środkiem techniki prawodawczej zapewniającym elastyczność są określenia nieostre[4].

W pierwszej kolejności należy zauważyć dość śmiałą tendencje do ich używania w ramach definicji legalnych. Najlepszym przykładem może stać się obowiązujące do końca 2015r. określenie nieostre wskazujące na względy techniczne. Okazało się w praktyce, iż użycie tego środka techniki prawodawczej de facto zniwelowało w znacznym stopniu sens definicji legalnej gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Liczne orzecznictwo podatkowe[5], w ramach którego sądy wyjaśniały zakres tego określenia nieostrego doprowadziło do tego, iż zakres nieostrości wykreowany w obszarze tej definicji legalnej powodował rozszerzanie zakresu definicji legalnej, co było niezgodne z podstawą jej wprowadzenia. Dość długi okres funkcjonowania tego określenia nieostrego w ramach definicji legalnej upłynął, by stwierdzić brak potrzeby elastyczności w tym zakresie. Niestety

[4] Wymienione na pierwszym miejscu w przepisie § 155 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej".

[5] Warto jedynie tytułem przykładu wskazać na wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 września 2016 r., II FSK 2085/14, LEX nr 2118983, gdzie przy odniesieniu względów technicznych do budynków posłużono się pojęciem stanu technicznego. Z kolei przy badaniu pojęcia względów technicznych dla gruntów WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 17 sierpnia 2016 r., I SA/Po 116/16, LEX nr 2109933, przyjął, iż chodzi nie tylko o skażenie gruntu, ale także inne przyczyny.

dopiero poglądy formułowane w licznym orzecznictwie podatkowym uzasadniły konieczność wyeliminowania tego określenia nieostrego, czego można było uniknąć badając stopień elastyczności przepisów prawa podatkowego na etapie wprowadzania tej definicji legalnej.

Przy wprowadzaniu określeń nieostrych do definicji legalnych wskazane kryterium potrzeby zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego nabiera znaczenia kwalifikowanego. Jednym z powodów wprowadzenia definicji legalnej jest pożądane ograniczenie nieostrości danego określenia, które jest nieostre[6]. Niewątpliwie takim nieostrym określeniem jest zwrot wskazujący na grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ustalając jednak zakres definicyjny należy wystrzegać się takich zabiegów, które zamiast ograniczyć ten obszar nieostrości powodowałyby jego rozszerzanie. A zatem kryterium potrzeby zapewnienia elastyczności, które jest odniesione w pewnym sensie do definicji legalnej z uwagi na użyte określenie nieostre, powinno być rozumiana jako konieczność zapewnienia tej elastyczności z uwagi na brak możliwości całościowego określenia definicji bez danego określenia nieostrego. Pomimo wyeliminowania określenia nieostrego względów technicznych nadal powstaje problem z użyciem tego środka techniki prawodawczej w ramach tej definicji. Chodzi bowiem o niezaliczanie do zakresu tej definicji gruntów związanych z budynkami mieszkalnymi. Ustawodawca zastosował tu bowiem manewr polegający na tym, iż definicję legalną, która w założeniu miała ,,wyjaśnić" określenie nieostre kształtuje poprzez użycie wyrażeń wyłączających, wśród których zastosował podobne ,,rodzajowo"[7] określenie nieostre opierające się na relacji związania. Powstaje zatem zasadniczy problem oceny sposobu rozumienia tego określenia nieostrego biorąc pod uwagę wyjściowa niejako relację związania opartą na kryterium posiadania.

---

[6] Zgodnie z § 146 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ,,Zasad techniki prawodawczej". Skoro zatem wskazuje się na ograniczenie nieostrości jako powód wprowadzenia definicji legalnej, to owo kryterium potrzeby zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego jako konsekwencja użytych określeń nieostrych ,,wewnątrz" definicji legalnych powinno ulec zaostrzeniu. Należy bowiem zauważyć, iż sformowanie potrzeba jest również określeniem nieostrym.

[7] Mianem określenia nieostrego podobnego rodzajowo można nazwać użycie takiego wyrażenia, które niejako opiera się na ,,relacji związania". W przypadku definicji legalnej - zwrotu definiowanego chodzi bowiem o grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, podczas gdy w ramach użytych wyrażeń doprecyzowujących zakres tej definicji ustawodawca wskazuje także na grunty związane z budynkami mieszkalnymi.

Wyjściowa relacja nie może być zastosowana z uwagi na inny kontekst znaczeniowy użytych wyrazów[8]. Stąd też powstaje dość szeroki zakres wyłączeń od tej definicji legalnej. Wydaje się, iż w tym przypadku kryterium konieczności zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego (elastyczności przepisów prawa podatkowego) nie zostało spełnione. Kryterium to jest bowiem determinowane zasadnością wprowadzenia definicji legalnej, gdzie chodzi de facto o ograniczenie nieostrości.

Kryterium konieczności zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego (elastyczności przepisów prawa podatkowego) powinien także realizować ustawodawca podatkowy w pozostałych regulacjach podatku od nieruchomości, tj. tam, gdzie nie używa definicji legalnych. Przy czym nie ma tutaj wymogu ograniczenia nieostrości. Gdyż w pozostałych unormowaniach chodzi de facto o wykreowanie pewnego stopnia elastyczności, a wraz z tym pewnego pasa nieostrości znaczeniowej. Niemniej jednak kryterium to musi być odniesione do danego elementu konstrukcji podatku od nieruchomości, w ramach którego ustawodawca używa tego określenia nieostrego. Inaczej mówiąc zakres wykorzystania elastyczności w przepisach dotyczących podatku od nieruchomości powinien być odniesiony do danego elementu jego konstrukcji normatywnej. Można zatem sformułować uwagę o charakterze ogólnym, sprowadzającą się do tego, iż wykorzystanie tych środków techniki prawodawczej powinno być ukierunkowane w taki sposób, aby zapewnić właściwy stopień elastyczności dla danego elementu konstrukcji prawnej podatku.

Należy zatem rozważyć sposób wykorzystania określeń nieostrych w ramach przedmiotu opodatkowania podatku od nieruchomości. W pierwszej kolejności chodzi zatem o odpowiedź na pytanie o stopień elastyczności, który ustawodawca powinien zapewnić dla tego przedmiotu opodatkowania. Jest to jeden z podstawowych - wyjściowych elementów konstrukcji każdego podatku, który służy zakreśleniu obszaru, który ma podlegać opodatkowaniu. Skoro zatem jest to podstawowy element konstrukcji podatku, wykorzystanie określeń nieostrych powinno nastąpić z dużą ostrożnością, by nie dopuścić do zbytniego rozszerzenia przedmiotu opodatkowania. Nie oznacza to postulatu unikania tych środków techniki. Chodzi o ich właściwe wykorzystanie,

[8] Przy zwrocie grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej używa normodawca związku wyrazów wskazującego na „będące w posiadaniu", natomiast w przypadku gruntów związanych z budynkami mieszkalnymi chodzi bowiem o „obszar gruntów" zlokalizowanych nie tylko pod budynkami mieszkalnymi, ale jednocześnie niejako w powiązaniu z tymi budynkami.

a zatem kształtowanie zakresu przedmiotu opodatkowania poprzez jego ujęcie pozytywne i negatywne. Jednym z najczęściej stosowanych środków techniki prawodawczej w tym względzie są określenia nieostre. W ramach podatku od nieruchomości, jako „otwarcie" zakresu przedmiotu opodatkowania, wykorzystano charakterystyczną dla tego podatku relację zajęcia gruntu na prowadzenie działalności gospodarczej[9]. Wydaje się, iż sam sposób sformułowania tego określenia nieostrego jest poprawny, gdyż odpowiada charakterowi prawnemu podatku od nieruchomości, tj. jego zasadniczemu charakterowi majątkowemu i pośredniemu odwołaniu się do elementów podatku przychodowego czyli do potencjalnych przychodów uzyskiwanych z prowadzonej działalności gospodarczej[10]. Użycie jednakże tego określenia nieostrego jako tego, które tworzy zakres pozytywny przedmiotu opodatkowania limituje jednocześnie dalsze jego wykorzystanie w ramach kształtowania zakresu negatywnego opodatkowania, a zatem przy wyłączeniach z przedmiotu opodatkowania oraz przy zwolnieniach. W tym jednak względzie ustawodawca podatkowy zdaje się zapominać o wyjściowym użyciu sformułowania wskazującego na relacje zajęcia. Normodawca dąży bowiem do – jak się wydaje - ulepszania zwrotów uelastyczniających[11] bez rozważenia konsekwencji jakie z tego wynikną dla zakresu przedmiotowego opodatkowania. Po pierwsze ustawodawca dodaje bowiem kolejne określenia nieostre, które w założeniu mają dopasować obszar sytuacji do pewnego indywidulanego podejścia danego podmiotu. Chodzi o wyraz - potrzeby[12]. Jego dodanie powoduje jednak „zaburzenie" wskazanej relacji, powodując, iż zakres negatywny przedmiotu opodatkowania, a zatem zakres wyłączeń, czy też zwolnień staje się mniej czytelny, można użyć stwierdzenia nazbyt elastyczny. Trudności bowiem jakie powstają przy próbie

---

9 Chodzi o art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

10 Zobacz R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2011, s. 622.

11 Używam tu nazwy zwroty uelastyczniające jako synonim określeń nieostrych.

12 Wyraz potrzeby został użyty zarówno w ramach wyłączeń z zakresu przedmiotowego opodatkowania, jak i zwolnień. Chodzi zatem o wyłączenie z art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nieruchomości lub ich części zajętych na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów związków metropolitalnych i urzędów marszałkowskich. Ponadto należy wskazać na zwolnienie gruntów, budynków lub ich części zajętych wyłącznie na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, z wyjątkiem wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, oraz gruntów zajętych trwale na obozowiska i bazy wypoczynkowe dzieci i młodzieży – art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy.

ustalania zakresu pojęcia potrzeba powodują, iż niełatwo ustalić granicę pomiędzy zakresem pozytywnym i negatywnym przedmiotu opodatkowania, jest to sytuacja niekomfortowa zarówno da podatników jak i organów podatkowych. Inne problemy mogą powstać przy dodawaniu przez ustawodawcę określeń, które w założeniu mają ograniczyć stopień elastyczności. Chodzi w tym przypadku o sformułowanie wskazujące na trwałe zajęcie na prowadzenie określonej działalności[13]. Uzasadniona jest intencja ustawodawcy podatkowego, który zamierzał ograniczyć stopień elastyczności, jednakże sposób w jaki tego dokonał może spowodować trudności ze stosowaniem charakterystycznej relacji zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej. Dodanie de facto tego określenia nieostrego powoduje, iż zwrot ten można zakwalifikować jako zwrot szacunkowy, w ramach którego poszukujemy takiego działania podatnika, które charakteryzuje się zajęciem nieruchomości bądź części przez pewien długi okres, a jednocześnie takiego działania, które prowadzi do pewnych trudno odwracalnych następstw. Przyjęcie tego sformułowania stawia zatem otwartą kwestię samego rozumienia umownie określonej zwykłej relacji zajęcia. Należy także pamiętać, iż ustawodawca wprowadza wyrażenie będące definicją legalną, gdzie jak już zaznaczono wykorzystano relację związania. Z kolei relacja związania odnosi się do bardzo szerokiego obszaru sytuacji opartych na kryterium posiadania. Wprowadzenie zatem zwrotu szacunkowego trwałego zajęcia prowadzi do wniosku o zacieraniu się granicy pomiędzy obszarem sytuacji odpowiadających relacji zajęcia i obszarem sytuacji odpowiadających relacji związania z prowadzeniem określonego rodzaju działalności.

Wykorzystywanie określeń nieostrych można również dostrzec w ramach elementu stawki podatkowej podatku od nieruchomości. Wydaje się, iż ustawodawca zasadniczo poprawnie korzysta z określeń nieostrych zapewniających elastyczność zarówno poprzez relację zajęcia jak i związania. Problemy może jednak powodować zmieniany już kilkukrotnie przepis dotyczący stawek związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń[14]. Teoretycznie ustawodawca próbuje zawęzić szeroki zakres wyrażenia wskazującego na relację związania przez wykorzystanie relacji zajęcia. Zabieg ograniczenia stopnia elastyczności był słuszny jednakże wydaje się, iż w praktyce podatkowej nadal nazbyt szeroko ,,odczytuje się te część regulacji

[13] Chodzi o cytowany już w przypisie 12 art. 7 ust. 1 pkt 5 *in fine* ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

[14] Artykuł 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

stawki podatkowej, gdzie normodawca posługuje się relacją związania[15]. Jest to zatem sygnał, iż kreowanie stopnia elastyczności poprzez używanie dwóch różnych relacji jest trudnym zabiegiem. Jeżeli bowiem normodawca zapewnia niejako na wejściu stosunkowo duży stopień elastyczności wskazując na stawki dotyczące budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej to już ograniczenie tego stopnia poprzez wykorzystanie relacji zajęcia jest niezwykle trudne. Z uwagi bowiem na możliwe łączenie działalności gospodarczej z innym rodzajem działalności zakres sytuacji gdy podmioty będą korzystały ze stawek uprzywilejowanych może odbiegać od tego, który zakładano przy konstruowaniu tej regulacji. Rozwiązaniem może tu być wprowadzenie definicji legalnej ograniczającej obszar nieostrości bądź też oparcie tej regulacji wyłącznie na odpowiednio skonstruowanej relacji zajęcia.

3. Wykorzystanie elastyczności przepisów przez radę gminy w podatku od nieruchomości – określenia nieostre

Zagadnienie wykorzystania elastyczności przepisów, szerzej nie tylko w ramach podatku od nieruchomości[16] ale także opłat lokalnych, przez radę gminy stało się w stanie prawnym od 1 stycznia 2016 r. bardzo aktualne w związku z wprowadzeniem fakultatywności opłat lokalnych. Jest to niewątpliwe dość elastyczne rozwiązanie zapewniające możliwość dopasowania opłat lokalnych do warunków lokalnych, a w przypadku opłaty reklamowej również kwestii dotyczących kształtowania krajobrazu[17].

Jeżeli natomiast chodzi o korzystanie przez radę gminy z określeń nieostrych w podatku od nieruchomości, to wydaje się zasadne postulowanie

---

15 W wyroku WSA w Szczecinie z dnia 12 maja 2016 r., I SA/Sz 290/16 przyjęto, iż „Okoliczność, że (...) prowadzi czterogwiazdkowy hotel i wykorzystuje części budynku w postaci basenu, sauny, sali fitness oraz pomieszczenia z nimi związane (szatnia) również do prowadzenia działalności gospodarczej nie ma znaczenia dla możliwości skorzystania przez nią z preferencyjnej stawki podatkowej z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli są one równocześnie wykorzystywane przez nią do prowadzenia działalności leczniczej".

16 Odpowiednie regulacje są także zawarte w ramach podatku od środków transportowych.

17 Opłatę reklamową wprowadzono na podstawie art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U., poz.774).

większej intensywności. Rada gminy ma bowiem kompetencje wprost wyrażone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zarówno, gdy idzie o stawki tego podatku[18], jak również zwolnienia z obowiązku jego ponoszenia[19]. Formułowanie tych określeń nieostrych powinno stać się częstszym narzędziem do realizowania pewnych założonych celów polityki podatkowej, zarówno gdy idzie o kształtowanie wysokości stawek podatkowych, tj. ich określanie i różnicowanie, jak również w zakresie zwolnień podatkowych. Rada gminy podejmując takie działania powinna przede wszystkim przestrzegać ich „ujęcia przedmiotowego". Jeżeli chodzi o sam sposób formułowania określeń nieostrych to poza wymogiem ujęcia przedmiotowego rada gminy dysponuje dość dużą swobodą. Może zatem korzystać z wprowadzonych przez samego ustawodawcę zwrotów opartych na relacji zajęcia, czy też związania z prowadzoną działalnością gospodarczą. Przy czym w przypadku korzystania z relacji związania z działalnością gospodarczą rada gminy musi przestrzegać definicji legalnej z art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jeżeli natomiast rada gminy formułując określenia nieostre będzie opierać się na charakterystycznej relacji zajęcia powinna w taki sposób konstruować określenia nieostre, by nie powielać tych błędów, które poczynił sam ustawodawca podatkowy. Ponadto rada gminy musi przestrzegać obszaru wyjściowego wynikającego z zakresu przyznanej kompetencji, co w przypadku określeń nieostrych musi być szczególnie akcentowane z uwagi na trudności wiążące się z ich użyciem. Przykładowo zatem rada gminy podejmując uchwałę sprawie stawek podatku od nieruchomości przy wykorzystaniu określeń nieostrych nie może wykroczyć poza wyjściowy zakres wyrażony dla odpowiedniej stawki podatku z art. 5 ustawy.

4. Podsumowanie

W ramach konstrukcji podatku od nieruchomości ustawodawca wprowadza takie regulacje, gdzie zakłada niejako z góry elastyczność przepisów prawa podatkowego. Ponadto pozostawił także radzie gminy możliwość korzystania z takich środków techniki prawodawczej, które tę elastyczność zapewniają. Chodzi tutaj o określenia nieostre jako środki techniki prawodawczej

[18] Chodzi o kompetencje do różnicowania stawek w oparciu o art. 5 ust.2–4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

[19] Podstawą jest tutaj art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

będące „wygodnym" instrumentem zapewnienia elastyczności przepisów prawa podatkowego.

Analiza rozwiązań przyjętych przez samego ustawodawcę w podatku od nieruchomości przy formułowaniu określeń nieostrych dla przedmiotu opodatkowania, a także stawek podatkowych wskazuje, iż ustawodawca nazbyt łagodnie traktuje kryterium na podstawie którego można stosować środki techniki prawodawczej zapewaniające elastyczność przepisów prawa podatkowego. Można bowiem bronić poglądu, iż ustawodawca spełnił kryterium „potrzeby zapewniania tej elastyczności". Niemniej jednak zasadne wydaje się jego zaostrzenie, gdy idzie o prawo podatkowe do kryterium konieczności zapewnienia tej elastyczności przepisów. Stąd też rozwiązania normatywne, gdzie używa się określeń nieostrych wymagają pewnej rewizji w kierunku ograniczenia stopnia elastyczności zarówno gdy chodzi o zakres przedmiotu opodatkowania podatku od nieruchomości, jak również gdy idzie o stawkę tego podatku. Szczególnie należy podkreślić ostrożność w posługiwaniu się określeniami nieostrymi w przypadku definicji legalnych.

Ponadto należy postulować szersze korzystanie przez rady gmin z możliwości formułowania określeń nieostrych w ramach przyznanych im kompetencji z zastrzeżeniem właściwego sposobu ich użycia.

Literatura

1. Mastalski R., *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
2. Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, LexisNexis, Warszawa 2002.

Paweł Borszowski
Uniwersytet Wrocławski

Małgorzata Wiśniewska

AUDYT WEWNĘTRZNY W SEKTORZE PUBLICZNYM W POLSCE – GENEZA, FUNKCJONOWANIE, KONCEPCJE ROZWOJU

INTERNAL AUDIT IN THE PUBLIC SECTOR IN POLAND – THE GENESIS, FUNCTIONING, CONCEPTIONS OF DEVELOPMENT

Streszczenie

W artykule przedstawiono zagadnienia związane z audytem wewnętrznym i kontrolą zarządczą w sektorze publicznym w Polsce. Przedstawiono genezę audytu w polskim sektorze publicznym oraz zaprezentowano zasady funkcjonowania i organizacji audytu wewnętrznego. Przedstawiono również problemy związane funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w instytucjach sektora publicznego i konieczne propozycje zmian. Podkreślono rolę audytu wewnętrznego, jaką odgrywa w doskonaleniu jednostek sektora publicznego, wskazano także na potrzebę zmiany sposobu zarządzania jednostkami i konieczność wdrożenia podejścia procesowego do zarządzania w administracji publicznej. Jednocześnie wskazano, że audyt może być jednym z najbardziej skutecznych narzędzi, którymi mogą dysponować organizacje na rzecz stałej poprawy.

Słowa kluczowe: audyt wewnętrzny; kontrola zarządcza; administracja publiczna.

Summary

The article presents issues related to internal audit and management control in the public sector in Poland. Presents the genesis of the audit in the Polish public sector and

presented the functioning and organization of internal audit. It also presents problems related to the functioning of internal audit in the public sector institutions and the necessary proposals for amendments. The role of internal audit, it plays in improving the public sector, also pointed to the need for changes in the management of individuals and the need to implement the process approach to management in public administration. It also indicated that the audit could be one of the most effective tools that can have organizations for continuous improvement.

Keywords: internal audit; management control; public administration.

1. Geneza audytu wewnętrznego w polskim sektorze publicznym

Podejście do zarządzania w sektorze finansów publicznych w Polsce uległo zasadniczym zmianom w okresie negocjacji akcesyjnych z UE. Zmiany te wynikały wprost z wymagań postawionych prze państwami kandydackimi przez Komisję Europejską. Komisja Europejska uważała za niezbędne prawne uregulowanie kwestii wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. W ramach rozdziału 28. „Kontrola finansowa", nałożono na stronę polską liczne wymogi związane z wewnętrzną kontrolą finansową, zwłaszcza w sektorze finansów publicznych. Dotyczyły one m.in.: opracowania i wdrożenia właściwych systemów zarządzania finansowego i kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych, konieczności wprowadzenia do administracji publicznej audytu wewnętrznego jako narzędzia oceny i doradztwa dla kierowników tych jednostek, metodologii wytyczania ścieżek audytu oraz konieczności przyjęcia i wdrożenia międzynarodowych standardów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. Jednym z warunków koniecznych było właśnie odejście od centralnego systemu kontroli, ukierunkowanego na typowa kontrolę *ex post* i przejście na system zdecentralizowany, dający możliwości efektywnego wykorzystania środków publicznych, przeznaczanych na realizację zadań.

Polska nie zgadzała się w pełni z powyższymi zmianami argumentując, że aktualnie funkcjonuje zbliżony co do faktycznego zakresu wykonywanych zadań, system kontroli wewnętrznej, rozumianej oczywiście, jako kontrola wykonywana przez organizacyjnie wydzielone komórki kontroli wewnętrznej. Po wprowadzeniu systemu audytu wewnętrznego przyjęto sztuczny podział zadań: głównym celem audytu jest doradzanie kierownictwu – przynoszenie wartości dodanej, natomiast kontroli wewnętrznej – szukanie nieprawidłowości i winnych ich powstania.

Zbudowanie nowego systemu kontroli wymagało innego podejścia do kwestii zarządzania środkami publicznymi i wszelkimi zasobami niezbędnymi do realizacji zadań publicznych, a będących w posiadaniu państwa. Zmiana ta była konieczna ponieważ obowiązująca dotąd zasada, oparta o stosowanie przepisów wyczerpała się. Konieczne stało się podejście oparte na zarządzaniu systemowym i ukierunkowanym na realizację celów. Zarządzanie jednostkami sektora finansów publicznych wymaga bowiem przede wszystkim prawidłowego zdefiniowania celów, wskazania zadań niezbędnych do ich realizacji, zaś samo stosowanie przepisów nie wystarcza do właściwego przypisania realizujących do celów, alokacji środków i nadzorowania ich realizacji.

Ministerstwo Finansów zostało jednak zobowiązane do wprowadzenia przepisów dotyczących kontroli finansowej, niezależności funkcjonalnej komórek przeprowadzających audyt wewnętrzny oraz wprowadzających powszechnie obowiązujące w tym zakresie międzynarodowe standardy do ustawy o finansach publicznych. Do projektowania rozwiązań, które byłyby możliwe do wdrożenia w polskich warunkach, wykorzystano między innymi stosowane na świecie standardy dotyczące rozliczalności sektora – Standardy kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI, Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI. Skorzystano także z doświadczeń organu, który w zakresie kontroli finansów państwa posiadał wypracowane praktyki i standardy oraz był mocno osadzony w systemie kontroli państwa, Najwyższej Izby Kontroli[1]. Zadanie budowy zdecentralizowanego systemu kontroli, pozwalającej oceniać efektywność gospodarowania środkami publicznymi na poziomie jednostek administracji publicznej powierzono ministrowi właściwemu do spraw finansów[2]. Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz Minister Finansów podpisali porozumienie współpracy w budowaniu nowoczesnego systemu kontroli i stan ten obowiązuje do chwili obecnej.

Elementem nowego podejścia był audyt wewnętrzny, wprowadzony w ustawie o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. Instytucje kontroli finansowej i audytu wewnętrznego zostały wprowadzone w 2001 r., natomiast 30 czerwca 2005 r. Sejm RP uchwalił nową ustawę o finansach publicznych, rozwijającą definicję audytu wewnętrznego i doprecyzowującą zakres jego

---

1 Art. 202–207 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.).

2 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 543 ze zm.).

działalności. Kolejne nowelizacje przepisów wprowadziły między innymi instytucje audytów zleconych, dokonywania oceny funkcjonowania audytu wewnętrznego przez uprawnionych do tego pracowników Ministerstwa Finansów i zniosły egzaminy na audytorów wewnętrznych. Wprowadzono również kolejne zmiany, które wskazały ramy prawne dla funkcjonowania nowoczesnej kontroli, nazywając ją kontrolą finansową[3]. Audyt wewnętrzny nie był pojęciem znanym i stosowanym w polskiej administracji publicznej, tym bardziej nowością było wprowadzenie obowiązku zatrudniania audytorów wewnętrznych w jednostkach sektora finansów publicznych.

Zmieniono przepisy, określono kierunek zmian, jednak niewiadomą pozostało to, w jakim kierunku podąży praktyka stosowania tych przepisów.

Audytorzy wewnętrzni dostali zadania do wykonania, mieli rozpocząć swoje działania, czyli prace zmierzające – co do zasady – do usprawniania działalności jednostek, w których pracowali. Zadania trudne, głównie z uwagi na fakt, że jednostki sektora publicznego nie widziały potrzeby usprawniania swojej działalności, nie widziały także żadnych korzyści, które miałyby wyniknąć z takich optymalizacji. Utrudnienia te wynikały zasadniczo z wypracowanej przez lata kultury organizacyjnej i podejścia urzędników opartego na nadmiernym przywiązaniu do zasady legalizmu. Administracja publiczna była niechętna do wdrażania zasad zarządzania, wykorzystywania doświadczeń sektora prywatnego, określania i definiowania celów i zadań publicznych, alokowania środków finansowych do ich realizacji, podejścia procesowego. Administracja publiczna była po prostu nieprzygotowana na tak rewolucyjne zmiany. Ustawodawca zdecydował się na całkowitą zmianę podejścia poprzez korektę zbyt finansowego i legalistycznego podejścia do kontroli i audytu wewnętrznego, i w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.[4] dokonano zmiany definicji kontroli, wskazując przed wszystkim jej charakter praktyczny, określono ją jako kombinację procesów, struktur, działań które mają wspierać jednostkę w osiąganiu celów. Zobowiązano jednocześnie Ministra Finansów do określenia:

1. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[5],

---

[3] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

[4] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).

[5] Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84).

2. standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych[6].

Standardy kontroli zarządczej stanowią zbiór wskazówek opracowanych na podstawie znanych modeli zarządzania, z uwzględnieniem odrębności dla danego państwa i systemu prawnego. Standardy audytu wewnętrznego odwołują się wprost do Standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego Instytutu Audytorów Wewnętrznych – organizacji o zasięgu ogólnoświatowym, która wypracowała i upowszechnia uniwersalne standardy audytu wewnętrznego.

2. Funkcjonowanie i organizacja audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w sektorze publicznym

Według Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA), międzynarodowej organizacji skupiającej audytorów wewnętrznych – audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie wartości dodanej i usprawnienie działalności organizacji. Audyt polega na przeprowadzaniu systematycznej i uporządkowanej oceny procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu korporacyjnego przyczyniając się do poprawy i doskonalenia ich przebiegu.

Przede wszystkim zasadniczą rolą, jaka odgrywa audyt w organizacjach jest wspieranie organizacji w osiąganiu jej celów poprzez systematyczne i zdyscyplinowane podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu korporacyjnego. W szczególności, odpowiada za dokonywanie oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemów kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem[7]. Audyt wewnętrzny pełni dwie najważniejsze funkcje w organizacji – zapewniającą i doradczą, które nie wykluczają się wzajemnie i nie wykluczają innych aktywności audytorskich. Funkcja zapewniająca audytu polega na tym, że audyt wewnętrzny jest odpowiedzialny za cykliczny przegląd i ocenę wszelkich obszarów działalności oraz wszelkich ryzyk występujących w organizacji[8]. Przegląd i ocena

---

6 Komunikat nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. Ministra Finansów Nr 5, poz. 24).

7 M. Wiśniewska, *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające jakość*, [w:] *Nowe koncepcje w zarządzaniu organizacją wobec wyzwań otoczenia*, Prace naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, 2013, t. 22, s. 80.

8 K. Czerwiński, *Audyt wewnętrzny*, Warszawa 2005, s. 18.

mają w racjonalny sposób zapewnić osiągnięcie celów biznesowych, takich jak wiarygodność i spójność informacji finansowych i operacyjnych, skuteczność i efektywność działań operacyjnych, ochrona aktywów, czy zgodność z prawem, przepisami i umowami. Natomiast funkcja doradcza polega na tym, że audytorzy wewnętrzni mogą prowadzić usługi doradcze w ramach ich normalnych lub rutynowych działań, jak również w odpowiedzi na wnioski kierownictwa. Rolą audytu wewnętrznego zatem jest przede wszystkim wspieranie organizacji w realizacji zdefiniowanych celów, ale jednocześnie zapewnianie o skuteczności realizowanych procesów[9].

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła w 2009 r. nowy termin – kontrolę zarządczą, która jest rozumiana jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Termin ten spowodował zamieszanie w kwestii interpretacji, czym właściwie jest kontrola zarządcza, w jakich pozostaje relacjach z kontrolą wewnętrzną i audytem wewnętrznym oraz jak należy podejść do stosowania w praktyce zasad z tym związanych. Wymusiło to potrzebę spojrzenia na nowo na koncepcję kontroli zarządczej, kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego.

Kontrola zarządcza to działania zmierzające do określenia norm efektywności przy planowanych celach, porównywania stanu rzeczywistego z normami, ustalanie odchyleń i podejmowanie działań zapewniających właściwe wykorzystanie zasobów. Przede wszystkim, kontrola zarządcza ma pozwolić na diagnozę oceny stopnia realizacji wyznaczonych celów organizacji i monitorowania ich realizacji. System kontroli zarządczej ma doprowadzić organizację do osiągnięcia założonych celów, a to oznacza, że nie można utożsamiać jej z kontrolą wewnętrzną i ograniczać do typowych czynności kontrolnych. Jako system, ma za zadanie dokonywanie przeglądów przyjętych w organizacji rozwiązań zarządczych, ocenę ich działania w kontekście zgodności z przepisami, procedurami oraz podjęcie działań w celu usystematyzowania i udoskonalania stosowanych metod, mechanizmów, procedur z punktu widzenia realizacji celów. Ponadto, kontrola zarządcza obejmuje również proces proponowania rozwiązań dla zapewnienia skuteczności organizacyjnej w przyszłości[10].

---

9 M. Wiśniewska, *Audyt wewnętrzny jako narzędzie*..., s. 80.

10 K. Lisiecka, *Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w procesach doskonalenia zarządzania organizacją sektora publicznego*, seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, 5 grudnia 2012 r., s. 5.

Audyt natomiast, pełni funkcje nadzoru, do jego zadań należy systematyczna ocena funkcjonowania kontroli zarządczej. W ramach audytu powinien być dokonywany przegląd i ocena adekwatności, skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej. Aby wprowadzona koncepcja kontroli zarządczej stała się narzędziem rzeczywistego usprawniania państwa, jej wdrożenie w jednostkach musi być rzeczywiste, nie może ograniczać się do stworzenia dokumentacji. Realność deklarowanych na papierze rozwiązań oraz ich praktyczne znaczenie dla jednostki, musi zatem być przedmiotem audytu wewnętrznego, przy współpracy i wsparciu wszelkich rodzajów i odmian kontroli funkcjonujących w tych jednostkach.

Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym opiera się na następujących zasadach:

1. prowadzenie audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych jest obowiązkowe,
2. audyt wewnętrzny jest prowadzony z zasady przez audytorów wewnętrznych zatrudnionych w tych jednostkach (z wyjątkami dotyczącymi jednostek podległych i nadzorowanych),
3. audyt wewnętrzny prowadzony jest tylko przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia,
4. system audytu podlega koordynacji – zadania centralnej jednostki harmonizującej wykonuje, co do zasady, Minister Finansów (oraz Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w zakresie środków pochodzących z Unii Europejskiej).

Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego dotyczy wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, są to zarówno jednostki podsektora rządowego, jak również jednostki samorządu terytorialnego. W jednostkach tych powinni być zatrudnieni audytorzy wewnętrzni.

Rzeczywiste funkcjonowanie kontroli zarządczej jest istotne we wszystkich jej obszarach. Można jednak wskazać dwa obszary o zasadniczym znaczeniu, które decydować będą o tym czy jednostka usprawnia swoje działania, czy nie. Pierwszy z obszarów, to zdolność jednostki do osiągania założonych celów, w tym również monitorowanie stopnia realizacji celów w podokresach, wyciąganie wniosków z niepowodzeń i zarządzanie ryzykiem. Ocena w tym obszarze nie może ograniczać się do kwestii formalnych, bez analizy sensowności ustalonych celów i systemu ich realizacji, bez uwzględnienia roli organów nadzorczych. Spełniający wymagania formalne system realizacji celów, dobrze

prezentujący się na papierze nie usprawni działania jednostki. Drugi obszar to rzetelność informacji przekazywanej w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej. Wiedza o własnych słabościach oraz realny plan ich poprawy powinny być nagradzane, a nie karane. Oświadczenia powinny być oparte o rzetelne i możliwie kompletne źródła oceny. Jeśli jedynym źródłem jest kaskadowy system oświadczeń jednostek lub komórek podległych, trudno uznać aby była to podstawa wystarczająca. W jednostce, w której rzeczywiście funkcjonuje kontrola zarządcza, można oceniać wartość audytu wewnętrznego. Wówczas naturalnym staje się dążenie jednostki do posiadania audytu wewnętrznego wysokiej jakości albo rezygnacji z jego usług.

Podstawowym problemem obecnie funkcjonującego audytu wewnętrznego w sektorze publicznym jest stosunkowo niska wydajność pracy audytorów. Jak wynika z informacji przekazywanych przez Ministerstwo Finansów, rocznie jeden audytor zatrudniony w podsektorze rządowym przeprowadza przeciętnie trzy audyty, a jeden audyt zajmuje ok. 90 dni. Ponadto, liczba ta uwzględnia nie tylko zadania zapewniające, ale również zadania doradcze. Podstawowym celem audytu wewnętrznego jest dostarczenie kierownikowi jednostki zapewnienia o prawidłowości i skuteczności procesów zarządzania ryzykiem i kontroli w instytucji. Niestety, na podstawie trzech audytów rocznie nie wydaje się to możliwe. Sytuacja w polskim systemie audytu wewnętrznego odpowiada mniej więcej sytuacji, jaka miała miejsce w Wielkiej Brytanii w pierwszych latach XXI wieku. W tym okresie liczba badań przeprowadzanych przez audytorów wyglądała podobnie.

W zakładanej koncepcji, punktem wyjścia było zerwanie z przyjętym w administracji sposobem kontroli poprzez przejście od szukania winnych do tworzenia wartości dodanej dla instytucji. W niektórych przypadkach takie przejście zakończyło się sukcesem, jednak w wielu innych niestety nie. Wielu audytorów w swojej pracy skupiało się przede wszystkim na zadaniach zapewniających, badając jedynie czy istnieją odpowiednie procedury i czy są one zgodne z obowiązującymi przepisami. Zapewnienie o formalnej prawidłowości stosowania procedur jest także pewną formą wartości dodanej audytu, jednak nie tylko potrzeba wydawania takich zapewnień stała za ideą jego wprowadzenia.

Obecnie, jedynie w niewielu jednostkach audytorom udało się stworzyć system ukierunkowany na badanie efektywności podejmowanych działań i ustalanie czy dany efekt można uzyskać szybciej lub niższym kosztem. Nie

są podejmowane próby ustalenia wartości tworzonej przez audyt wewnętrzny (np. jako ograniczenie kosztów) w powiązaniu z nakładami na jego funkcjonowanie. Wprowadzenie takich zmian odgórnie, przepisem prawa jest właściwie niemożliwe – powinny one wynikać z zadań i wymagań stawianych audytorom przez kierowników jednostek.

Jak wynika z analiz pracy audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, istnieje niestety dysproporcja liczby realizowanych zadań w obszarach związanych z podstawową działalnością jednostek w stosunku do działalności wspomagającej. Obszary badane przez audytorów można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

1. działania podstawowe, statutowe, charakterystyczne dla każdej jednostki lub grupy (np. urzędów skarbowych),
2. działania wspomagające, obejmujące ogólnie rozumiany proces zarządzania jednostką, zapewniające efektywność i skuteczność realizacji procesów podstawowych i dotyczące całej jednostki,
3. działania związane z dysponowaniem środkami z UE.

Niewiele, bo ok. 15% spośród realizowanych zadań audytowych w administracji rządowej dotyczy obszarów działalności podstawowej jednostek.

Audyt, który nie bada głównych obszarów działalności jednostki, nie ma możliwości udzielenia rozsądnego zapewnienia (ang. *reasonable assurance*) w obszarach, które dla jednostki są faktycznie ważne. Skupienie się podczas badań audytowych na obszarach wspomagających obniża również prestiż audytorów, którzy są postrzegani jako osoby nie przynoszące korzyści organizacji. Z drugiej strony, wśród audytorów daje się zauważyć, typowe dla zawodów korporacyjnych, poczucie wysokiej wartości własnej oraz postrzeganie audytu wewnętrznego jako działalności niezwykle prestiżowej. Niestety, w wielu przypadkach ocena pracy audytorów dokonywana przez kierowników komórek nie jest aż tak entuzjastyczna.

Kolejnym problemem, z jakim mamy do czynienia w kwestii organizacji audytu w sektorze publicznym, jest niewystarczająca ilość audytorów. Większość komórek audytu wewnętrznego zatrudnia jednego audytora. Taka sytuacja jest źródłem wielu błędów i nierzetelności, ponieważ samodzielnie działający audytor ma zwykle poważne trudności w zdobyciu wiedzy merytorycznej i umiejętności wymaganych od audytorów przez standardy audytu wewnętrznego. W niektórych jednostkach sektora, audytorzy są zatrudniani jedynie na część etatu, co powoduje, że problemy te są jeszcze większe. Taki

sposób zatrudnienia audytora wewnętrznego, to wyłącznie formalne wywiązanie się jednostek z ustawowego obowiązku prowadzenia audytu. Trudno w takiej sytuacji mówić w ogóle o jakichkolwiek korzyściach dla jednostki, audyty są bowiem wybiórcze, pobieżne, co sprawia, że działania są jedynie pozorowane – w konsekwencji generują jedynie koszty, które nie równoważą wartości dodanej wynikającej z tego typu działań. Nakłady w tym zakresie, przewyższają zatem oczekiwane korzyści.

Duży problem stanowią także kwalifikacje osób zatrudnianych na stanowiskach audytora. Jednostki mają poważny problem ze znalezieniem osób posiadających właściwe kwalifikacje zawodowe do wykonywania tych zadań. W 2006 r. zniesiono egzamin na audytora wewnętrznego organizowany przez Ministerstwo Finansów, rozszerzono katalog kwalifikacji zawodowych uprawniających do prowadzenia audytu wewnętrznego, jednak nie spowodowało to polepszenia sytuacji w zakresie napływu audytorów do sektora publicznego. Wynika to głównie z faktu, że dobrze wykwalifikowani audytorzy są jednymi z najbardziej poszukiwanych grup zawodowych przez sektor prywatny. Poza tym, administracja publiczna nie zapewnia audytorom wynagrodzenia, które z powodzeniem mogą uzyskać w sektorze prywatnym. Prowadzi to do sytuacji, w której właściwie każdy kto spełnia wymogi formalne może zostać audytorem – a nie każdy nadaje się do tego zawodu. Stąd wynika poważne zagrożenie, polegające na tym, że skoro na stanowiskach audytorów w sektorze są często zatrudniane osoby bez doświadczenia i przygotowania w zakresie wykonywania zawodu audytora, jednostki będą miały wciąż problem z zapewnieniem rzetelności wyników przeprowadzanych audytów.

3. Zmiany w podejściu do funkcjonowaniu audytu wewnętrznego sektora publicznego

Nowoczesny audyt wewnętrzny nie polega wyłącznie na przeprowadzaniu audytów zgodności działań z przepisami i regulacjami na rzecz badania efektywności audytowanych procesów. Na świecie, w sektorze publicznym audyty tego typu nazywane są *Performance audits* lub *Value For Money audits*, najczęściej tłumaczone, jako audyty efektywności. W sektorze prywatnym, audyty tego typu są w zasadzie normą, natomiast w sektorze publicznym ilość audytów tego typu jest zdecydowanie mniejsza niż mogłaby być. Główne

powody takiego stanu rzeczy w sektorze publicznym w Polsce, stanowią przede wszystkim:

1. brak orientacji na efektywność sposobu wydawania środków,
2. większa presja na dotrzymanie wymogów formalnych,
3. brak popytu kierownictwa i menedżerów średniego szczebla na informacje o efektywności,
4. większa ilość regulacji, którym podlega sektor publiczny,
5. brak promowania zmian w działalności audytu ze strony samych audytorów.

W oparciu o doświadczenia innych krajów można sądzić, że rola takich audytów rośnie wraz z coraz skuteczniejszym systemem kontroli wewnętrznej w instytucjach publicznych, powodującym zmniejszenie konieczności prowadzenia audytów zgodności oraz coraz silniejszy nacisk na efektywne wydawanie środków publicznych.

Chcąc zdefiniować audyt efektywności należy oprzeć się na trzech terminach: gospodarność, efektywność i skuteczność (z ang. 3E – *economy, efficiency, effectiveness*), które stanowią podstawę wszelkich definicji audytu efektywności – nie została bowiem jednoznacznie określona jedna definicja audytów efektywności. Według OECD audyty efektywności obejmują analizę i ocenę gospodarności, efektywności i skuteczności wybranych działań. Audyt efektywności rozumie się zatem najczęściej jako systematyczny, celowy i zorganizowany proces rzetelnej, obiektywnej i niezależnej oceny planowanych, realizowanych i zakończonych polityk, programów i projektów publicznych w oparciu o kryteria gospodarności, efektywności i skuteczności ich działań[11].

Gospodarność rozumiana jest, jako relacja między posiadanymi i wykorzystywanymi zasobami jednostki, a skutkami osiąganymi dzięki wykorzystaniu tych zasobów. Instytucja działa w sposób gospodarny, jeżeli pozyskuje zasoby w odpowiedniej ilości, czasie i miejscu, zasoby są odpowiedniego rodzaju i właściwej jakości, a koszt ich pozyskania – w relacji do jakości – jest minimalny. Oznacza to tym samym minimalizację kosztów przy zachowaniu właściwej jakości. Efektywność odnosi się do relacji między nakładami i efektami. Jednostka działa w sposób efektywny, jeżeli bez zwiększania nakładów będzie osiągała te same lub lepsze wyniki. Skuteczność działań natomiast, polega na ocenie poziomu realizacji zamierzonych celów. Niezbędne jest tu oczywiście jasne określenie celów i kryteriów ich osiągnięcia. W rzeczywistości, granice między tymi pojęciami są z reguły nieostre, typowe zadanie audytorskie

[11] K. Lisiecka, *Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza*..., s. 11.

obejmuje elementy każdego z tych trzech celów. Audyt efektywności, wcześniej nazywany audytem działalności, służy do oceny efektywności i gospodarności zarządzania finansami, a celem jego jest uzyskanie jak najlepszej wartości za wyłożone środki budżetowe (maksymalizacja *value for money*)[12].

Audyty efektywności są trudniejsze niż „tradycyjne" zadania dotyczące jedynie zgodności. Wymagają merytorycznego przygotowania audytorów oraz zrozumienia związków przyczynowo-skutkowych w całym analizowanym procesie. Nie mają charakteru standardowego, co powoduje, że nawet powtarzające się badania tego samego zagadnienia często znacząco się różnią. W audytach efektywności nie ma jasnych, zewnętrznych standardów co do sposobu, w jaki dany proces ma przebiegać. To oznacza z kolei konieczność ich wypracowania w trakcie audytu. Niezwykle ważne stają się zatem umiejętności jasnej, zwięzłej i przekonywującej komunikacji, zarówno ustnej, jak i pisemnej.

W nowoczesnej organizacji, większość audytów powinny stanowić audyty efektywności. Aktualnie mamy do czynienia z takim stanem rzeczy, ale głównie w sektorze prywatnym, choć nie ma żadnych przeciwwskazań, aby audyt w sektorze publicznym miał działać inaczej. Z uwagi na kwestię zasady legalności, audyty zgodności zawsze będą odgrywały istotną rolę w sektorze publicznym – większą niż w sektorze prywatnym – jednakże w celu podwyższenia jakości funkcjonowania jednostek publicznych i zapewnienia transparentności ich działania, nie powinny one być jedynym typem wykonywanych zadań audytorskich. Aby zapewnić o efektywnym i gospodarnym zarządzaniu środkami w sektorze publicznym, niezbędna jest niezależna i obiektywna ocena stanu rzeczy w tym zakresie przez audyt wewnętrzny. W pewnym stopniu, analiza gospodarności czy skuteczności działań sektora publicznego jest dokonywana przez kontrole prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jednak nie ma powodu, dla którego audytorzy wewnętrzni w jednostkach administracji publicznej, nie mieliby wykonywać w swoich jednostkach audytów efektywności. Wykonując podobne zadania mieliby istotną przewagę nad kontrolerami NIK, poza tym, wykluczałoby to dublowanie działań – NIK nie kontrolowałby obszarów, które zostały zbadane przez audyt wewnętrzny jednostek.

Audyty efektywności są trudne i wymagają wysokich kompetencji, ale są logiczną drogą rozwoju audytu w administracji publicznej.

---

[12] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, Warszawa 2009, s. 190.

Aby urealnić działania w zakresie umiejętnego wykorzystania narzędzia, jakim jest audyt wewnętrzny, należy unowocześnić system audytu wewnętrznego w polskim sektorze publicznym. Zmiany te powinny się koncentrować na sposobie wykorzystywania audytu, jego miejscu w organizacji oraz efektywności pracy i umiejętnościach samych audytorów. Należy pamiętać, że zmiany w audycie muszą być powiązane ze zmianami w administracji, muszą być pochodną zmian w administracji. Audyt jest tylko narzędziem, które służy do zdobycia wiedzy o sposobie funkcjonowania organizacji. Jego celem jest przynoszenie wartości dodanej, ale tak naprawdę skuteczny audyt funkcjonuje tylko tam, gdzie organizacja dąży do zmiany i do podnoszenia wartości efektów swoich działań oraz racjonalizacji wydatków. Z tego względu warunkiem koniecznym efektywnego audytu wewnętrznego w sektorze publicznym w Polsce, jest nastawienie kierownictwa na zapewnienie wysokiej efektywności wydawanych przez jednostkę środków. W jednostkach, w których nie będzie takiego nastawienia, a kierownictwo będzie dążyło wyłącznie do zapewnienia, że jego działania są zgodne z prawem, bez chęci poznania – zdecydowanie trudniejszej do zmierzenia i oceny – efektywności wydatków, nie będzie również faktycznej możliwości stworzenia właściwie działającej funkcji audytu.

Trzeba uwzględnić fakt, że prawidłowo działający audyt wewnętrzny pełni w instytucji funkcję promotora kultury nastawionej na wzrost efektywności pracy. Audyt poprzez wskazywanie nieefektywności działań wymusza poprawę procesów, a równocześnie przyczynia się do ponownego przeglądu działalności przez kierownictwo. Prawidłowo działający audyt powinien wprowadzać kulturę odpowiedzialności, wymuszając na kierownictwie odpowiednie podejście w zakresie trzech kluczowych dla jego działania elementów:

1. przypisaniu odpowiedzialności za działania,
2. wyjaśnieniu, jak przebiega dany proces i w jaki sposób jest nadzorowany,
3. zapewnieniu, że proces funkcjonuje skutecznie i efektywnie.

Wprowadzanie takich zasad i takiej kultury nie jest oczywiście rolą audytu – audyt rekomenduje kierownictwu optymalne działania, natomiast odpowiedzialność za ich wdrożenie leży po stronie kierownictwa. W praktyce, wdrożenie tego typu zmian, wdrożenie podejścia procesowego ma szanse powodzenia w jednostkach, w których rzeczywiście audyt wewnętrzny jest realnie wdrożony, a jego rola zrozumiana i uznana za istotną.

Przy projektowaniu zmian w systemie kontroli w sektorze publicznym, należy pamiętać o niezwykle istotnej kwestii, jaką jest unikanie działań

pozorowanych, nie przynoszących konkretnych rozwiązań, a mających jedynie wprowadzić mylnie pojęty „święty spokój". Zarówno kontrola zarządcza, jak i narzędzie do sprawdzania jej efektywności – audyt wewnętrzny, mają dawać rzetelne informacje o funkcjonowaniu systemu kontroli w instytucjach. Wprowadzenie samych zmian dotyczących funkcjonowania i organizacji audytu wewnętrznego – o ile konieczne – nie doprowadzi do skutecznej poprawy funkcjonowania sektora publicznego. Podstawą kontroli zarządczej jest dążenie do osiągania założonych celów oraz rozliczanie z ich realizacji. Natomiast, jeżeli rozliczanie to będzie się ograniczać zaledwie do kwestii formalnych, nie będzie się dokonywać analizy sensowności ustalonych celów i systemu ich realizacji, bez uwzględnienia roli organów nadzorczych – to system kontroli zarządczej, mimo, że formalnie spełniający wymagania, dobrze prezentujący się na papierze, dobrze zorganizowany audyt wewnętrzny, nastawiony na badanie efektywności – nie doprowadzą do uzyskania rzetelnych wniosków usprawniających, tym samym nie przyniosą również nigdy oczekiwanego usprawnienia Państwa.

4. Podsumowanie

Współczesny audyt wewnętrzny, nastawiony na badanie efektywności funkcjonowania jednostki, stanowi bardzo ważne narzędzie wspierające kierownictwo w każdej organizacji. Poza bezpośrednią identyfikacją problemów umożliwia on lepsze zrozumienie, jak działa instytucja, co w konsekwencji skutkuje wzrostem efektywności pracy. Tak dzieje się w większości dużych firm i coraz częściej także w sektorze publicznym na całym świecie. W administracji publicznej w Polsce, audyt wewnętrzny jak dotąd, w większości przypadków pełnił jedynie funkcję tradycyjnej kontroli wewnętrznej, skupiając się głównie na kwestiach zgodności działań z przepisami. Jednak audyt w sektorze publicznym powinien, a co istotniejsze – może – funkcjonować tak, jak audyt w najlepszych instytucjach prywatnych. Do tego konieczne jest odpowiednie przygotowanie ram prawnych i organizacyjnych prowadzenia audytu – te kroki zostały podjęte i sukcesywnie są wprowadzane konieczne zmiany formalne. Jednak najważniejsze jest zrozumienie roli audytu przez kierownictwo jednostek oraz realna chęć do zwiększania efektywności działania zarządzanych przez nie instytucji. Audyt ma za zadanie dokonywać systematycznych przeglądów i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w organizacjach sektora

publicznego. Ma nadzorować i sprawdzać, jak działa system kontroli zarządczej, oceniać adekwatność, skuteczność i efektywność systemu kontroli zarządczej. Sprawdzając trafność zastosowanych mechanizmów kontroli zarządczej, powinny zostać sformułowane wnioski optymalizacyjne w tym zakresie. Tylko w takich warunkach i poprzez faktyczne realizowanie przypisanych zadań, audyt wewnętrzny jest w stanie stać się kluczowym narzędziem, umożliwiającym wzrost jakości pracy poszczególnych instytucji, przy jednoczesnym spadku kosztów ich działania.

Literatura

1. Cheng M., *The perceived impact of quality audit on the work of academics*, Higher Education Research & Development 30.2, 2011, s. 179–191.
2. Czerwiński K., *Audyt wewnętrzny*, wyd. drugie rozszerzone, InfoAudit, Warszawa 2005.
3. Dunaj-Gryzio M., *Przykłady ciekawych i kształcących niezgodności.*, Polskie Forum ISO 9000 materiały seminaryjne, Warszawa 2008.
4. Francis, Jere R., *What do we know about audit quality?*, The British Accounting Review 36.4, 2004, s. 345–368.
5. Gos W., *Regulacje w zakresie audytu wewnętrznego,* [w:] T. Kiziukiewicz (red.), *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Difin SA, Warszawa 2012.
6. Haber A., Szałaj M. (red.). *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.
7. Niemczyk J., *Organizacja ucząca się*, [w:] K. Perechuda (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości. Koncepcje, modele, metody*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000.
8. Karapetrovic S., Willborn W., *Audit and self-assessment in quality management: comparison and compatibility*, Managerial Auditing Journal 16.6, 2001, s. 366–377
9. Kiziukiewicz T., Sawicki K., *Audyt systemu kontroli zarządczej,* [w:] T. Kiziukiewicz (red.), *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Difin SA, Warszawa, 2012.
10. Knedler K., *Audyt wewnętrzny w praktyce: audyt operacyjny i finansowy,* Polska Akademia Rachunkowości, Łódź 2007.
11. Krishnan J., *Audit committee quality and internal control: An empirical analysis*, The accounting review 80.2, 2005, s. 649–675.
12. Kuc B.R., *Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo PTM, Warszawa 2002.
13. Lisiecka K., *Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w procesach doskonalenia zarządzania organizacją sektora publicznego*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, 5 grudnia 2012 r.
14. Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego IIA (IIA – Instytut Audytorów Wewnętrznych).
15. Power D., Terziovski M., *Quality audit roles and skills: Perceptions of non-financial auditors and their clients*, Journal of operations management 25.1, 2007, s. 126–147.

16. Reding K.F., *Internal Auditing: Assurance and Consulting Services*, *2nd Edition*, The Institute Of Internal Auditors Research Foundation, 2009.
17. Winiarska K., *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego,* Difin, Warszawa 2005.
18. Wiśniewska M,. *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające jakość*, [w:] *Nowe koncepcje w zarządzaniu organizacją wobec wyzwań otoczenia*, Prace naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, 2013, t. 22, s. 71–84.

Małgorzata Wiśniewska
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Klaudia Stelmaszczyk

DETERMINANTY WPROWADZANIA OPŁATY REKLAMOWEJ

THE DETERMINANTS OF ADVERTISING FEE INTRODUCTION

Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę ustalenia determinantów wprowadzenia opłaty reklamowej. Ta nowa danina publiczna wprowadzona w 2015 r. może stanowić istotne narzędzie wspomagające funkcjonowanie gmin. Ustawodawca wprowadzając tę opłatę nie tylko określił jej konstrukcję normatywną, ale jednocześnie powiązał tę daninę publiczną z działaniami na rzecz kształtowania krajobrazu. Stąd też już w samej konstrukcji tej opłaty, jak również w obszarze jej stosowania istotne jest dostrzeżenie tych determinantów, które mają nie tylko „wymiar podatkowy", ale także „pozapodatkowy".

Słowa kluczowe: opłata reklamowa; daniny publiczne; podatki i opłaty lokalne.

The aim of the article is to attempt to establish determinants of advertising fee introduction. This new form of public tribute introduced in 2015 may constitute an important tool to support the functioning of local authorities. The legislator introducing above fee established not only its normative construction, but also linked this public tribute with efforts towards landscaping. Therefore already both in the construction of this fee and in the field of its application decisive are such determinants, which have not only "tax dimension" but also "extra-tax dimension".

Keywords: advertising fee; public levies; local fees and taxes.

1. Wprowadzenie

Ochrona podstawowych, konstytucyjnych dóbr związanych m.in. z ochroną dziedzictwa narodowego i ochroną środowiska, oparta o koncepcję zrównoważonego rozwoju[1,2] spowodowała konieczność podjęcia przez ustawodawcę zdecydowanego, ukierunkowanego działania, zmierzającego w istocie do wyhamowania procesów postępującej degradacji przestrzeni publicznej, wskutek m.in. ekspansji wszelakiego rodzaju, wielkości i struktury nośników reklam i wprowadzenia podstaw skutecznego nią zarządzania.

Zaburzenie ładu przestrzennego, rozumianego jako swoistego rodzaju ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne[3] niewątpliwie prowadzić może do zachwiania ochrony wskazanych wyżej konstytucyjnych dóbr a co najmniej do ich „nadwyrężenia". Powyższe związane jest z określonymi warunkami miejscowymi, choć bezsprzecznie przede wszystkim uzależnione od stopnia urbanizacji terenu, ewentualnie od jego atrakcyjności np. turystycznej, wpływającego de facto na wielkość populacji będącej odbiorcą reklamy.

Realizacja celów związanych z promowaniem ochrony, gospodarki i planowaniem krajobrazu, stanowiła wyraz przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań określonych w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej przez państwa członkowskie Rady Europy we Florencji 20 października 2000 r.[4] W Konwencji przyjęto, „w trosce o osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju opartego na zrównoważonych i harmonijnych relacjach

---

1 Definicja legalna zrównoważonego rozwoju została zawarta w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.). Przez zrównoważony rozwój - rozumie się 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.

2 Art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

3 Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778), dalej: u.z.p.

4 Europejska Konwencja Krajobrazowa podana do publicznej wiadomości przez Prezydenta RP w Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98; dalej: Konwencja.

pomiędzy potrzebami społecznymi, działalnością gospodarczą i środowiskiem" konieczność wdrożenia określonych działań przez państwa członkowskie, mając na uwadze m.in. fakt, że „krajobraz przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych oraz że jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości".

Celem publikacji jest wyodrębnienie i przedstawienie determinantów wprowadzenia do systemu prawa, systemu prawa podatkowego, a ściślej do ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[5] nowej daniny publicznoprawnej, tj. opłaty reklamowej. Ustawodawca wprowadzając tę opłatę, nie tylko określił jej konstrukcję normatywną, ale jednocześnie powiązał tę daninę publiczną z działaniami na rzecz kształtowania krajobrazu. Stąd też już w samej konstrukcji tej opłaty, jak również w obszarze jej stosowania istotne jest poszukiwanie i dostrzeżenie tych determinantów, które mają nie tylko „wymiar podatkowy" (fiskalny), ale także „pozapodatkowy''(pozafiskalny).

Przyjęta w publikacji hipoteza sprowadza się do twierdzenia, iż do podstawowych i priorytetowych determinantów wprowadzenia opłaty reklamowej należą determinanty pozapodatkowe (pozafiskalne).

Realizacja celu publikacji uzasadnia konieczność przyjęcia pojęcia determinantów wprowadzenia opłaty reklamowej. Determinanty te to czynniki mające walor prawny jak i pozaprawny, które stanowią nie tylko podstawę ale i motywują do wprowadzenia opłaty reklamowej do systemu prawa.

Niewątpliwie znajomość określonych determinantów wprowadzenia opłaty reklamowej umożliwi ustalenie zasadności wykorzystania tego instrumentu podatkowego dla realizacji zamierzonych przez ustawodawcę celów w tym ustalenie roli opłaty reklamowej jako instrumentu odziaływania na określone podmioty. Omawiany przypadek jest bowiem doskonałym przykładem możliwości przypomnienia o powtarzającym się w poszczególnych dyskusjach pytaniu o granice nakładania danin publicznych[6].

Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu[7] dokonano w systemie prawa polskiego zmian stanowiących poniekąd w ograniczonym zakresie realizację

---

5 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 716, dalej: u.p.o.l.

6 Zob. szerzej na temat granic opodatkowania R. Mastalski, *Prawo podatkowe,* Warszawa 2016, str. 4–6. Por. również z: R. Mastalski, *Tworzenie prawa podatkowego a jego stosowanie*, Warszawa 2016 r.

7 Dz.U. z 2015 r., poz. 774, zwaną dalej: ustawą krajobrazową.

przyjętych przez Polskę zobowiązań umożliwiających realizację założonych w Konwencji celów związanych z ochroną krajobrazu jego gospodarką i planowaniem. „Poniekąd" ponieważ sam projektodawca w uzasadnieniu do ustawy wskazał, iż „ustawa ta nie aspiruje do roli kompleksowego wprowadzenia rozwiązań przewidzianych Europejską Konwencją Krajobrazową. Podstawowym założeniem, które legło u podstaw opracowania projektu było zminimalizowanie zakresu dokonywanych zmian legislacyjnych przy jednoczesnym uzyskaniu znaczącego efektu z punktu widzenia ochrony krajobrazu"[8].

Zmiany dotyczyły m.in. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[9], ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[10] ale przede wszystkim ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

2. Determinanty pozafiskalne

Wskazaną już ustawą krajobrazową wprowadzono do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie krajobrazu, przez który należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka[11]. W odniesieniu do wskazanej wyżej Konwencji to krajobraz jest wartością chronioną i nadrzędną dla wszelkich pozostałych elementów wprowadzanych regulacji. Właściwe pojęcie krajobrazu należy rozpatrywać poprzez identyfikowany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

Elementami, których nadmierna ekspansja niekorzystnie wpływa na tak określone nadrzędne wartości nie jest sama w sobie reklama ale jej nośniki materialne, a zatem określone w ustawie tablice reklamowe i urządzenia reklamowe przeznaczone lub służące ekspozycji reklamy wraz z ich elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. To nośniki materialne reklamy mogą prowadzić do zaburzenia ładu przestrzennego i przestrzeni publicznej. Powyższe jest szczególnie zauważalne w dużych aglomeracjach jak również

---

8 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Sejm VII kadencji, druk nr 1525.

9 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290.

10 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440.

11 Art. 2 pkt. 16e u.z.p.

miejscowościach typowo turystycznych, których walory krajobrazowe są ukryte za szpalerami nośników reklam.

Stosownie do art. 2 pkt. 16a u.z.p. przez reklamę należy rozumieć upowszechnianie w jakiejkolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Reklama stanowi zatem zwizualizowaną formę informacji, której celem jest rozpowszechnienie informacji o podmiotach, przedmiotach, cechach określonych usług czy towarów.

Wskazanemu w przepisie upowszechnianiu służą nośniki reklamy identyfikowane w ustawie jako tablice reklamowe i urządzenia reklamowe. Tablicą reklamową jest przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklama naklejana na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem (art. 2 pkt 16b u.z.p.). Urządzeniem reklamowym jest natomiast zgodnie z art. 2 pkt 16c u.z.p. przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

Z uwagi na fakt, iż w zasadzie „właścicielem" przestrzeni publicznej jak również zobowiązanym do ochrony ładu przestrzennego[12] jest gmina jako jednostka samorządu terytorialnego[13] podjęcie decyzji o skorzystaniu a następnie o wdrożeniu swoistego rodzaju ochrony uregulowanego przez ustawodawcę sytemu, pozostawiono gminom.

Rada gminy, na podstawie kompetencji zawartej w art. 37a ust. 1–3 ustawy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą

---

[12] Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446).

[13] Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.z.p.).

być wykonane. W odniesieniu do szyldów, przez które zgodnie z art. 2 pkt. 16d u.z.p. należy rozumieć tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której te tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe się znajdują, w przedmiotowej uchwale określa również zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Ustawodawca podkreślił również uprawnienia gminy odnoszące się do możliwości podjęcia decyzji o zakazie sytuowania ogrodzeń[14] oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Powyższe jednak nie dotyczy z oczywistych względów szyldów. Podjęta przez organ stanowiący uchwała jest aktem prawa miejscowego.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wskazano na możliwość wykorzystania dla celów ochrony ładu przestrzennego, przestrzeni publicznej czy też krajobrazu określonego narzędzia, w tym instrumentu regulowanego w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

Pojęcie opłaty reklamowej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojawia się jedynie w kontekście ustalania wysokości kar pieniężnych dla podmiotów, które umieściły tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepisami uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy. W zależności bowiem od tego czy rada wprowadziła opłatę reklamową regulowaną art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych czy też nie ustawodawca na gruncie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zróżnicował podstawy naliczania wysokości kar pieniężnych[15]. Tym samym prawne podstawy ochrony wskazanych wyżej wartości uregulowane zostały bezpośrednio[16] w dwóch ustawach: ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Skorzystanie przez gminę z instrumentu regulowanego ustawą podatkową uzależnione jest przy tym od podjęcia uchwały w przedmiocie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Rozpatrując wprowadzoną przez ustawodawcę do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opłatę reklamową należy w pierwszej kolejności

---

[14] Z zastrzeżeniem art. 37a ust. 8 u.z.p.

[15] Art. 37d ust. 8 i 9 u.z.p.

[16] Pośrednio można wskazać bowiem wiele ustaw, które wpływają zarówno od strony ustrojowej jak i materialnej na system ochrony szeroko rozumianej przestrzeni publicznej, np. ustawa o samorządzie gminnym, ustawa Prawo ochrony środowiska itd.

zastanowić się nad determinantami jej wprowadzenia. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy krajobrazowej opłata stanowić ma udostępnione przez ustawodawcę narzędzie do realizacji celów związanych z ochroną przestrzeni publicznej (krajobrazu). Narzędzie, z którego gmina będzie mogła skorzystać w celu porządkowania oraz zarządzania przestrzenią publiczną. Przekazanie organom stanowiącym gminy kompetencji do regulacji, w ustawowo zakreślonym wymiarze, spowodowane głównie jest (i słusznie) uwzględnieniem warunków lokalnych, wpływających na potrzeby konkretnych gmin. Inaczej prawdopodobnie do sprawy zarzadzania krajobrazem, podejdą organy stanowiące Zakopanego, a inaczej przykładowo miasta wysoce zindustrializowanego, uprzemysłowionego. Odmienną politykę w tym przedmiocie z pewnością będą miały gminy miejskie a inną gminy typowo rolnicze.

Ustawodawca podatkowy wyraźnie wskazał na fakultatywny charakter opłaty reklamowej. Powyższe wynika bezpośrednio z użycia przez ustawodawcę sformułowania w art. 17a u.p.o.l., odnoszącego się do możliwości wprowadzenia tej opłaty. Zgodnie z art. 17a u.p.o.l. rada gminy może wprowadzić opłatę reklamową od umieszczonych tablic i urządzeń reklamowych. Wprowadzenie a następnie pobór opłaty reklamowej uzależnione jest jednak od uprzedniego uregulowania przez radę gminy zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń a zatem uchwały podjętej w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro opłata reklamowa stanowić ma swoistego rodzaju narzędzie do porządkowania przestrzeni krajobrazowej nie może istnieć bez podstawowego aktu umożliwiającego w następstwie jego uchwalenia również wprowadzenie do systemu prawa lokalnego opłaty reklamowej.

Z powyższych ustaleń wynika jednoznacznie, iż czynnikami pozafiskalnymi, motywującymi ustawodawcę do wprowadzenia do systemu prawa opłaty reklamowej (determinantami jej wprowadzenia), były przede wszystkim:

- przyjęte przez Rzeczpospolitą Polską w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej zobowiązania w zakresie wdrożenia określonych rozwiązań w zakresie ochrony krajobrazu,
- konieczność wprowadzenia narzędzia do porządkowania przestrzeni publicznej, a zatem środka do zniwelowania skutków obecnego stanu degradacji przestrzeni publicznej,
- konieczność wprowadzenia narzędzia do zarządzania przestrzenią publiczną, rozumianego jako środek umożliwiający „dystrybucję" tej przestrzeni.

3. Determinanty fiskalne

W każdym przypadku, w którym ustawodawca wykorzystuje określone narzędzia prawne w celu ochrony określonych dóbr powstaje pytanie o zasadność ich stosowania a zarazem adekwatność zastosowanego narzędzia do ochrony danego dobra. Również i w przedmiotowym przypadku uzasadnione jest pytanie, czy wprowadzenie do systemu prawa narzędzia służącego wg zamierzeń ustawodawcy zarządzaniu przestrzenią publiczną, narzędzia regulowanego w ustawach podatkowych, jest słuszne nie tylko z punktu widzenia zarządzania tą przestrzenią ale również z uwagi na określony prawny charakter tego narzędzia. Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga w pierwszej kolejności ustalenia charakteru prawnego opłaty reklamowej.

Opłaty stanowią daniny publicznoprawne aczkolwiek często pomimo posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem „opłata" wątpliwym jest w pełni przyznanie im takiego charakteru. Opłata jest daniną publicznoprawną posiadającą większość cech podatku, tj. posiada charakter publicznoprawny, przymusowy, bezwrotny, z tym że w przeciwieństwie do podatku jest świadczeniem odpłatnym.

Jak wskazuje się w literaturze „opłata publiczna opiera się na trzech elementach:

1. jest nakładana przymusowo przez korporacje publicznoprawne (państwo i samorząd terytorialny),
2. w przeciwieństwie do grzywien i kar pieniężnych jest nakładana w celu pokrycia publicznych potrzeb finansowych,
3. stanowi rodzaj świadczenia wzajemnego na rzecz korporacji publicznoprawnych w zamian za oferowane przez nie świadczenia lub urządzenia, które w całości lub w części w sposób szczególny służą jednostkom lub określonym grupom osób, przysparzając im korzyści"[17].

Ponadto wskazuje się, iż gdy „świadczenie występujące pod nazwą opłaty, nie zobowiązuje podmiotu publicznoprawnego do żadnego wzajemnego zachowania się, taka opłata ma w istocie charakter nieodpłatny i nabiera cech podatku"[18].

---

[17] C. Kosikowski, [w:] C. Kosikowski. L. Etel, J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 38.

[18] E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 86; zob. również A. Huchla, *Pojęcie i rodzaj opłat*

Przyczyn takiego stanu poszukiwać można w szeroko rozumianej „psychologii podatkowej", zmierzającej do skuteczności behawioralnej wprowadzanych norm wyznaczających określone obowiązki dla ich adresatów a poprzez to zwiększenie akceptowalności wprowadzanych ciężarów daninowych[19].

Rozważając charakter prawny opłaty w stosunku do podatku zwrócić należy uwagę, iż w istocie opłata reklamowa, jakkolwiek nakładana w drodze wykorzystania przez organy gminy swoich kompetencji określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych a zatem w drodze wykorzystania przekazanego przez ustawodawcę władztwa podatkowego, nie wyczerpuje cech charakterystycznych, właściwych dla tego rodzaju danin publicznych a zatem cech odpłatności. Nietrudno zauważyć, iż ustawodawca nie przewiduje po stronie gminy żadnych wzajemnych świadczeń na rzecz wnoszącego opłatę. Nie chodzi tu przy tym o ekwiwalentność, która jest cechą stosunków cywilnoprawnych ale o swoistego rodzaju rekompensatę związaną z dolegliwością uiszczenia opłaty. Tym samym cechy opłaty reklamowej zbliżają niewątpliwe tą daninę publiczną do podatku w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[20].

Opłaty bowiem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku sygn. akt P 6/02 z dnia 10 grudnia 2002 r. pobierane są „w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywane w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego"[21].

Tak postrzegany charakter opłaty ewidentnie wskazuje na konieczność rozważenia opłaty reklamowej jako elementu pokrycia publicznych potrzeb finansowych.

Stworzenie przez ustawodawcę podstaw prawnych do zarządzania przestrzenią publiczną stawia bowiem m.in. pytanie o koszty funkcjonowania systemu związanego z tym zarządzaniem. Czy opłata reklamowa ma jedynie na celu umożliwienie samorządom odpowiedniej dystrybucji tej przestrzeni wskutek

---

publicznych, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 465 i 470.

19 Zob. również J. Gliniecka, *Fiskalne i pozafiskalne funkcje opłat jako władczej formy dochodów publicznych*, [w:] W. Miemiec (red.), *Księga jubileuszowa profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego,* Wrocław 2009, s. 163–169.

20 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 201.

21 „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy" 2002, nr 7, poz. 91.

wprowadzania określonych lokalnych regulacji i wysokości opłat z tytułu umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w tej przestrzeni, czy też ma stanowić również wynagrodzenie gminy związane z organizacją tegoż systemu? Wydaje się, że odpowiedź na drugie pytanie jest również pozytywna. Jakkolwiek w uzasadnieniu projektu wskazano, że „możliwość pozyskania dodatkowych dochodów powinna przysługiwać jedynie tym gminom, w których podejmowane są działania w kierunku uporządkowania przestrzeni publicznej; opłata za reklamy ma stanowić jedno z narzędzi takiego porządkowania, nie zaś źródło uzyskania łatwego dochodu" niewątpliwie trudno nie uznać, iż wprowadzenie tej opłaty ma również na celu zrównoważanie po stronie dochodów budżetu wydatków gminy związanych z organizacją ochrony krajobrazu w tym wydatków związanych z czynnościami organu podatkowego gminy. Wprowadzenie do systemu podatkowego opłaty reklamowej i jej niewątpliwie fiskalny charakter może z drugiej strony zdeterminować gminy do wprowadzenia uchwał, o których mowa w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, a zatem tych związanych z określaniem warunków i zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych.

Chęć skorzystania przez gminy z dodatkowego źródła dochodów niewątpliwie uzależniona jest przy tym od stopnia atrakcyjności reklamowej określonych miejscowości i mieszkańców tych miejscowości dla potencjalnych reklamodawców. Atrakcyjności w rozumieniu stopnia możliwości absorbcji konsumenckiej wpływającej na wielkość popytu określonych dóbr.

Przedmiotem opłaty reklamowej są tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe umieszone na nieruchomościach lub obiektach budowlanych.

Konstruując przedmiot opłaty reklamowej ustawodawca nie uregulował tych pojęć w ustawie podatkowej ale zastosował w art. 1a ust. 1 pkt 3a u.p.o.l. odesłanie do pojęć przyjętych na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ten sposób powiązał ściśle ze sobą przedmiotowe akty normatywne.

Opłatę reklamową pobiera się od:

1. właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste,
2. użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych,
3. posiadaczy samoistnych nieruchomości lub obiektów budowlanych,

4. posiadaczy nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
   a. wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych[22] lub z innego tytułu prawnego,
   b. jest bez tytułu prawnego
   - jeżeli na tych nieruchomościach lub obiektach budowlanych znajdują się tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe, niezależnie od tego czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama.

W sytuacji, w której nieruchomość lub obiekt budowlany, na których zlokalizowana jest tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, jest przedmiotem współwłasności lub pozostaje w posiadaniu dwóch lub więcej osób obowiązek w zakresie wniesienia opłaty reklamowej ciąży solidarnie odpowiednio na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach.

Ustawodawca wprowadził wyłączenie poboru opłaty w sytuacjach, w których tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe:
1. nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie;
2. stanowią szyld, o ile jest on zgodny z zasadami i warunkami sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń;
3. są realizacją obowiązku nałożonego przepisami prawa;
4. służą wyłącznie do upowszechniania informacji:
   a. trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia,
   b. charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

Zgodnie z art. 17b ust. 1–4 u.p.o.l. opłata reklamowa składa się z części stałej i części zmiennej. Część stała ma zryczałtowaną wysokość niezależną od pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy. Część zmienna natomiast uzależniona jest od wielkości

[22] Art. 17a ust. 3 pkt 4 lit. a zmieniony zostanie z dniem 1 września 2017 r. przez art. 6 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624). Zmiana związana jest ze zniesieniem Agencji Nieruchomości Rolnych oraz utworzeniem w jej miejsce Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy. Ustawodawca wprowadził również unormowanie pozwalające na wyliczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy w sytuacji urządzenia reklamowego o skomplikowanym kształcie. Wskazał, iż w takim przypadku wysokość opłaty zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.

Z powyższego bezsprzecznie zatem wynika, iż do czynników fiskalnych determinujących wprowadzenie opłaty reklamowej można zaliczyć:

- potrzeby wydatkowe gminy związane z organizacją systemu ochrony krajobrazu poprzez właściwą organizację a tym samym również ochronę przestrzeni publicznej,
- możliwość uzyskania dodatkowych dochodów budżetowych i przeznaczenia ich na rosnące potrzeby wspólnoty samorządowej, w szczególności w obliczu ograniczonych możliwości zadłużania się samorządów z uwagi na konieczność zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[23].

4. Wnioski

Zaprezentowane powyżej determinanty wprowadzenia opłaty reklamowej pozwalają uznać za prawdziwą hipotezę, iż do podstawowych i priorytetowych determinantów wprowadzenia opłaty reklamowej należą determinanty pozapodatkowe (pozafiskalne). Opłata reklamowa ma w zasadzie służyć swoistego rodzaju ograniczeniu ekspansji tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w przestrzeni publicznej. Drugoplanowe w związku z tym są względy fiskalne związane z możliwością uzyskania przez gminy dodatkowego źródła dochodu w sytuacji wprowadzenia na terenie gminy opłaty reklamowej. Wielkość i możliwość uzyskania określonych wpływów budżetowych uzależniona jest bowiem, jak już zaznaczono, od rodzaju gminy.

Otwarte jednak pozostaje pytanie związane z wykorzystaniem przez ustawodawcę do określonych celów związanych z ochroną krajobrazu narzędzia o charakterze typowo podatkowym. Słuszne byłoby bowiem umożliwienie gminie stosownej reglamentacji przestrzeni publicznej wskutek wydawania w trybie administracyjnym określonych pozwoleń na umieszczenie tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w określonej przestrzeni publicznej

[23] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

i pobierania w związku z tym opłat związanych z określonymi czynnościami. Taki system z pewnością byłby o wiele tańszy od obecnie wprowadzonego, co jest konsekwencją daninowego charakteru prawnego wskazanej opłaty reklamowej i związanych z tym wydatków na jego funkcjonowanie w tym na czynności egzekucyjne.

Literatura

1. Gliniecka J., *Fiskalne i pozafiskalne funkcje opłat jako władczej formy dochodów publicznych*, [w:] W. Miemiec (red.), *Księga jubileuszowa profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Wrocław 2009.
2. Huchla A., *Pojęcie i rodzaj opłat publicznych*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
3. Kosikowski C., [w:] C. Kosikowski. L. Etel, J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz S., Stachurski W., *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013.
4. Mastalski R., *Tworzenie prawa podatkowego a jego stosowanie*, Warszawa 2016 r.
5. Ruśkowski E., Salachna J.M., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa

Klaudia Stelmaszczyk,
Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu,
Główna Komisja Orzekająca w Sprawach
o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych,
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu