

SPRAWNE PANSTWO

**Systemowe zmiany w funkcjonowaniu
polskiego samorządu terytorialnego**

pod redakcją Marka Ćwiklickiego

SPRAWNE PANSTWO

Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego

**pod redakcją
Marka Ćwiklickiego**

Kraków, 2015



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



SYSTEMOWE WSPARCIE
PROCESÓW
ZARZĄDZANIA W JST

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Niniejsza publikacja została przygotowana dzięki realizacji projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Opracowanie odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (Lider projektu) nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w opracowaniu.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

Redakcja naukowa
dr hab. Marek Ćwiklicki

Recenzent
dr Igor Zachariasz



Wydawca

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

Publikacja udostępniana jest na licencji Creative Commons: uznanie autorstwa, na tych samych warunkach 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015. Zezwala się na dowolne wykorzystanie treści pod warunkiem wskazania autorów, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015 jako autorów oraz zachowania niniejszej informacji licencyjnej tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja. Tekst licencji dostępny jest na stronie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>

Projekt graficzny i skład

Centralne Biuro projektowe
www.cbprojektowe.pl

Druk

Drukarnia Biały Kruk Milewscy Sp. jawna, ul. Tygrysia 50, Sobolewo, 15-509 Białystok

ISBN: 978-83-89410-18-4



CZĘŚĆ I: USTRÓJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wiesław Kisiel

Samodzielność organizacyjna jednostki samorządu lokalnego: założenia teoretyczne i proponowane przepisy 9

Marek Mączyński

Czy istnieje potrzeba reformowania i różnicowania podstaw ustrojowo-organizacyjnych lokalnego samorządu terytorialnego w Polsce? Argumenty za i przeciw w świetle ustawy o samorządzie powiatowym 49

Dorota Dąbek

W kierunku kodeksu samorządu terytorialnego – planowane zmiany dotyczące samodzielności prawotwórczej i sądowej kontroli samorządu 67

Kazimierz Bandarzewski

Samorząd terytorialny – kierunek czy kierunki zmian? 81

CZĘŚĆ II: SAMORZĄDOWA SŁUŻBA CYWILNA

Kamil Mrocza

Samorządowa służba cywilna – szansa dla obywateli czy zagrożenie dla samorządności? Wnioski z badania jakościowego 99

Adam Niedzielski

Dojrzałość systemów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego 113

Marek Solon-Lipiński

Metodologiczne uwarunkowania badania opinii JST na temat samorządowej służby cywilnej 125

CZĘŚĆ III: PRZYSZŁOŚĆ OBSZARÓW METROPOLITALNYCH I INTELIGENTNE MIASTO*Andrzej Olbrysz*

Skutki planowania przestrzennego na obszarach metropolitalnych 137

Michał Kudłacz

Neoweberyzm jako nowy model zarządzania rozwojem metropolii w warunkach zglobalizowanej gospodarki 157

Andrzej Bukowski

Od „miasta inteligentnego” do miasta „smart” 167

Krzysztof Görlich

Miasto adaptywne 177

CZĘŚĆ IV: POLITYKA GOSPODARCZA REGIONU*Łukasz Mamica*

Wyzwania w stosunku do polityki wspierania rozwoju przemysłów kreatywnych w Małopolsce w świetle wyników badań ankietowych 191

*Piotr Kopyciński*Neoweberyzm (*neo-weberian state*) a wybór inteligentnych specjalizacji regionalnych (*smart specialisation*) 201*Tomasz Geodecki*

Polityka przemysłowa wobec globalizacji łańcuchów wartości 215

CZĘŚĆ V: KONTROLA ZARZĄDCZA I METODY ZARZĄDZANIA*Marek Ćwiklicki, Ambroży Mituś*

Systemowe ujęcie kontroli zarządczej 231

Magdalena Małecka-Łyszczyk

Wpływ koncepcji kontroli zarządczej na poprawę sprawności funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego 243

Mirostław Golanko

Podstawowe elementy systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej 251

Bernard Ziębicki

Ocena efektywności organizacyjnej w kontekście kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego 263

Angelika Wodecka-Hyjek

Procesowe podejście do zarządzania w systemie kontroli zarządczej w instytucjach sektora publicznego 271

Michał Żabiński

Proces wdrażania metody PRI w jednostkach samorządu terytorialnego 283



Niniejsza monografia zawiera teksty poświęcone zarówno bieżącemu, jak i przyszłemu stanowi funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W książce znalazły się opracowania, na podstawie których wygłoszono referaty na IV konferencji z cyklu „Sprawne Państwo” pn. „Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego” zorganizowanej w dniach 23-24 września 2015 r. w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Struktura książki nawiązuje do sesji tematycznych, których nazwy posłużyły za tytuły dla głównych części. W konsekwencji zakwalifikowane do niniejszej monografii dwadzieścia rozdziałów przydzielono do pięciu następujących sekcji:

- ustroj jednostek samorządu terytorialnego,
- samorządowa służba cywilna,
- przyszłość obszarów metropolitalnych i inteligentne miasto,
- polityka gospodarcza regionu,
- kontrola zarządcza i metody zarządzania.

W pierwszej części poświęconej ustrojowi jednostek samorządu terytorialnego znajdują się cztery rozdziały. Tę część otwiera analiza teoretyczna i propozycja wprowadzenia nowych przepisów dotyczących samodzielności organizacyjnej JST autorstwa Wiesława Kisiela. Następnie Marek Mączyński przedstawia argumenty za i przeciw potrzebie reformowania i różnicowania podstaw ustrojowo-organizacyjnych lokalnego samorządu terytorialnego w Polsce, w świetle ustawy o samorządzie powiatowym. Do kontekstu zmian funkcjonowania JST nawiązuje również Dorota Dąbek. Autorka w swoim rozdziale dotyczącym kierunku kodeksu samorządu terytorialnego omawia planowane zmiany dotyczące samodzielności prawotwórczej i sądowej kontroli samorządu. Rozdział autorstwa Kazimierza Bandarzewskiego pt. „Samorząd terytorialny – kierunek czy kierunki zmian?” kończy część ustrojową monografii.

Drugą część poświęcono samorządowej służbie cywilnej. W rozdziale rozpoczynającym ten fragment książki Kamil Mrocza ukazuje wyniki badania jakościowego przeprowadzonego w kontekście odpowiedzi na pytanie, czy samorządowa służba cywilna jest szansą dla obywateli, czy też raczej zagrożeniem dla samorządności. W drugim rozdziale Adam Niedzielski również na podstawie badań dokonuje oceny dojrzałości systemów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego z odniesieniem do kadr samorządowych. Marek Solon-Lipiński w ostatnim rozdziale tej części omawia założenia metodologiczne badań nad implementacją norm, procedur i wartości służby cywilnej w JST, a także analizuje opinie przedstawicieli JST dotyczące służby cywilnej.

Zagadnienie przyszłości obszarów metropolitalnych i inteligentnego miasta stanowi motyw przewodni tekstów ujętych w części trzeciej. Rozdział autorstwa Andrzeja Olbrysa zawiera diagnozę

skutków planowania przestrzennego na obszarach metropolitalnych. W drugim rozdziale tej części Michał Kudłacz ukazuje neoweberyzm jako nowy model zarządzania rozwojem metropolii w warunkach zglobalizowanej gospodarki. W następnym rozdziale Andrzej Bukowski charakteryzuje zmiany w kierunku od „miasta inteligentnego” do miasta „smart”. Trzecią część zamyka rozdział Krzysztofa Görlicha, w którym autor omawia organizację miasta z perspektywy teorii systemów złożonych, prezentując koncepcję miasta adaptatywnego.

Część czwarta poświęcona jest polityce gospodarczej regionu. Rozdział opracowany przez Łukasza Mamicię pt. „Wyzwania w stosunku do polityki wspierania rozwoju przemysłów kreatywnych w Małopolsce w świetle wyników badań ankietowych” potwierdza „ponadprzeciętną zdolność do tworzenia miejsc pracy w przemyśle kreatywnym i wysoki poziom ich międzynarodowej konkurencji”. W dalszej kolejności, Piotr Kopyciński odnosi neoweberyzm do opisu wyboru inteligentnych specjalizacji regionalnych (*smart specialisation*). Trzeci rozdział tej części, autorstwa Tomasza Geodeckiego, prezentuje znaczenie polityki przemysłowej wobec globalizacji łańcuchów wartości.

Ostatnia część monografii dotyczy aspektów organizacyjno-zarządczych, które wyrażają kontrola zarządcza i metody zarządzania. Marek Ćwiklicki i Ambroży Mituś dokonują analizy kontroli zarządczej z perspektywy systemowej, czyniąc to z punktu widzenia nauk prawnych i nauk o zarządzaniu. W drugim rozdziale tej części Magdalena Małecka-Lyszczek wskazuje na związki między kontrolą zarządczą a poprawą sprawności funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego. W następnym rozdziale Mirosław Golanko dokonuje charakterystyki jednego z obszarów kontroli zarządczych, jakim jest zarządzanie ryzykiem w administracji publicznej. Ocena efektywności organizacyjnej w kontekście kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego stanowi treść kolejnego rozdziału opracowanego przez Bernarda Ziębickiego. Piąty rozdział poświęcono procesowemu podejściu do zarządzania w systemie kontroli zarządczej w instytucjach sektora publicznego. Angelika Wodecka-Hyjek ukazuje w nim korzyści i wskazówki stosowania zarządzania procesami w JST. Ostatni rozdział autorstwa Michała Żabińskiego dotyczy procesu wdrażania metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) w JST. Autor na podstawie literatury przedmiotu i własnego doświadczenia stosowania PRI w samorządzie lokalnym, wskazuje, że duże znaczenie dla właściwego wykorzystania szeroko rozumianych metod zarządzania jakością ma zrozumienie założeń metodyczno-empirycznych leżących u ich podstaw.

Wątki podjęte w poszczególnych częściach, a także rozdziałach stanowią szerokie spektrum wyzwań, przed którymi stoi polski samorząd terytorialny. Czytelnicy znajdą w niniejszej monografii nie tylko diagnozę stanu obecnego, ale także konkretne propozycje, wskazówki i sugestie dotyczące udoskonalenia istniejącego stanu. Wartością dodaną przedstawionych rozwiązań jest ich analityczna podbudowa, oparta na wynikach badań empirycznych pogłębiona studiami literatury przedmiotu i osadzona w szerszej perspektywie metodologicznej.

Publikacja powstała w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”. Jego celem jest lepsze wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez opracowanie i wdrożenie systemu wsparcia doradczo-ekspertycznego służącego modernizacji procesów zarządzania. Projekt ten realizowany jest w partnerstwie przez: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (lider), Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie reprezentowany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej. Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Marek Ćwiklicki

SPRAWNE PRAWNICTWO

CZĘŚĆ I: USTRÓJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wiesław Kisiel

Profesor nadzwyczajny, Krakowska Akademia im. A. F. Modrzewskiego



AMODZIELNOŚĆ ORGANIZACYJNA JEDNOSTKI SAMORZĄDU LOKALNEGO: ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE I PROPONOWANE PRZEPISY¹

CZĘŚĆ 1: KONCEPCJA USTROJU WEWNĘTRZNEGO GMINY I POWIATU

Wprowadzenie

Ustawodawca był absolutnie niezbędny do ustanowienia w 1990 i 1998 r. pierwszej, wyjściowej struktury gminy i powiatu. Tylko ustawodawca miał możliwość wprowadzenia do porządku prawnego podmiotów prawa, spełniających pięć kryteriów konstytutywnych dla jednostki samorządu terytorialnego: (1) wyodrębnienie polityczne, (2) wyodrębnienie organizacyjne, (3) wyodrębnienie finansowe, (4) wyodrębnienie majątkowe, (5) wyodrębnienie kadrowe². Tamte reformy były przykładem demokracji okrojowanej³, tj. zostały zaprojektowane i przeprowadzone decyzją władz krajowych, które musiały ustawowo dokonać nowej redystrybucji zadań z zakresu administracji publicznej między administracją rządową, samorząd gminny, samorząd powiatowy i samorząd województwa.

Natomiast ten sam ustawodawca zupełnie nie sprawdza się w roli reformatora samorządów lokalnych, który jest potrzebny w obecnym czasie. Tutaj potrzebne są zmiany ewolucyjne, ale zróżnicowane w skali całego kraju. W 2015 r. gminy i powiaty istnieją, mają przydzielone zadania, kompetencje, majątek, źródła przychodów itp. Obecnie potrzebna jest taka reorganizacja samorządu terytorialnego, która nie burzy dotychczasowego dorobku i struktur samorządowych. Cele obecnej reformy samorządowej powinny być znacznie skromniejsze, ale jednak niezbędnie konieczne, gdyż

¹ Niniejsza analiza jest kontynuacją mojej analizy zawartej w publikacji *Ustrój wewnętrzny samorządnej gminy: koncepcja i wybrane propozycje regulacji ustawowych* [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Tom II* pod red. P. Kopycińskiego, Kraków 2015 r.; zob. w szczególności omówienie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i obywatelskiej skargi grupowej (s. 37-39).

² J. Regulski, *Samorząd terytorialny: skąd i dokąd?*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1991. Po 24 latach Autor powrócił do tematu, podkreślając adekwatność wyboru modelu samorządnej gminy w trudnych warunkach odbudowy demokratycznego państwa prawnego, zob. J. Regulski, *Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2015, s. 7-10.

³ J. Raciborski, *Obywatel czasu transformacji – niespełnione nadzieje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2, 2009, s. 397.

uruchamiające potencjał własny każdej istniejącej jednostki samorządu lokalnego poprzez otwarcie możliwości kształtowania swej wewnętrznej organizacji mocą własnych rozstrzygnięć⁴. Jest to próba definitywnego odejścia od modelu samorządności kreowanej centralnie. Potrzebna jest gmina i powiat starające się zaspokoić publiczne potrzeby o zasięgu (odpowiednio) gminnym i powiatowym, przy wykorzystaniu adekwatnej struktury własnej. Samorząd lokalny powinien być znacznie bardziej elastyczny, zdolny do adaptowania swej struktury do zmieniających się celów i zadań, które ma do spełnienia, a w równym stopniu – umieć dostosować swą strukturę do lokalnych tradycji, aktualnych potrzeb oraz perspektyw i planów na przyszłość.

Ustawa ustrojowa v. statut jednostki samorządu lokalnego

Warunkiem wstępnym wszelkiego uelastycznienia struktur samorządowych jest odwrócenie proporcji udziału ustawy i statutu jednostki samorządu lokalnego w tworzeniu podstaw prawnych ustroju wewnętrznego tej jednostki. Proponuję, aby ustawa ograniczała się do ukształtowania kluczowych instytucji ustroju samorządowego, pozostawiając znacznie szerszy krąg spraw statutowi jednostki samorządu lokalnego.

W porównaniu z ustawą o samorządzie gminnym⁵ i ustawą o samorządzie powiatowym⁶ projekt KSL⁷ znacznie poszerza zakres przedmiotowy regulacji statutowej. Przejawia się to w szczególności (1) w art. 7 ust. 2 projektu, który zawiera obszerny katalog *obligatoryjnych* regulacji statutowych, wykluczających zarazem regulowanie ustawowe tych zagadnień, (2) w redukowaniu ilości odesłań w ustawie do regulacji statutowej, gdyż wystarczająca ma być generalna reguła pierwszeństwa przepisu statutowego i subsydiarna rola ustawy (art. 7., ust. 1. i 5. projektu), (3) w akceptowaniu zróżnicowania w skali kraju ustroju gmin również w sprawach zasadniczych (np. art. 6., 37. i 38. oraz 43. projektu).

Przeniesienie akcentu z regulacji ustawowej na statutową nakazuje zachować ostrożność w okresie przejściowym; dlatego art. 71. projektu przewiduje, że w pierwszym okresie próbnym jednostki samorządu lokalnego będą zobowiązane do ograniczenia własnej inwencji, tj. do wyboru jednego z kilku modelowych statutów, określonych rozporządzeniem Rady Ministrów. Pamiętając o negatywnym doświadczeniu z wzorcowym statutem powiatów z 1999 r.⁸, tym razem gminy miałyby ograniczony, ale jednak wybór spośród kilku wzorców.

⁴ Trudno dziś wyrokować czy usamodzielnienie jednostek samorządu lokalnego przyniesie przełomowe zmiany w postawach ‘samorządowców’: „Wbrew popularnemu dość stereotypowi podział na zwolenników znaczniejszej autonomii i deregulacji oraz tych opowiadających się za większą kontrolą działań samorządów nie jest wcale jednoznaczny. Zmniejszenie autonomii, odczuwane jako dyskomfort przez część polityków lokalnych, nie jest wcale zagadnieniem priorytetowym dla znacznej grupy samorządów”. P. Swianiewicz, *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2015, s. 30.

⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.) powoływana dalej jako u.s.g.

⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.) powoływana dalej jako u.s.p.

⁷ Projekt Kodeksu samorządu lokalnego (część ustrojowa), komentowany przez niniejsze uzasadnienie – dalej powoływana jako KSL.

⁸ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. 1998, Nr 146, poz. 957).

Artykuł 169., ust. 4. Konstytucji RP⁹ i art. 6., ust. 1. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁰ nie determinuje stopnia samodzielności ustrojowej jednostki samorządu lokalnego, nie ustala zawsze jednakowej granicy oddzielającej materię statutową od materii ustawowej. Przedstawiony projekt KSL jest wyrazem przekonania autora, że obecne regulacje ustawowe ustroju gminy i powiatu tworzą zbyt ciasny gorset dla wspólnot lokalnych, stający na przeszkodzie adekwatnego ich rozwoju i wykorzystania lokalnych inicjatyw. Potrzebne jest położenie zdecydowanie silniejszego akcentu na konstytucyjnych i europejskich zasadach subsydiarności prawa krajowego w stosunku do inicjatyw lokalnych oraz subsydiarności administracji rządowej w stosunku do możliwości samorządu lokalnego. Jednym z istotnych powodów opowiedzenia się przez autora projektu KSL za takim kierunkiem ewolucji prawa jest praktyka nadzoru administracyjnego i orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach ze skargi, dotyczącej statutu jednostki samorządu terytorialnego. Sposób załatwienia sprawy zależy w takich przypadkach często od odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalny jest taki przepis statutu gminy/powiatu, który przewiduje rozwiązanie nie przewidziane literalnie (kazuistycznie) w ustawie; np. czy wójt gminy może powołać doradczą komisję złożoną z osób nie będących radnymi¹¹.

Zakres przedmiotowy kodyfikacji prawa samorządowego

Powyższe ustalenia są przesłanką postulatu adresowanego do ustawodawcy uchwalenia Kodeksu samorządu lokalnego, którego część ustrojowa zastąpiłaby obecnie obowiązujące dwie ustawy (ustawę o samorządzie gminnym i ustawę o samorządzie powiatowym). Dalsza dyskusja pozwoli ustalić zakres przedmiotowy całego Kodeksu, a tym samym listę ustaw objętych tą reformą prawa samorządowego.

Zróżnicowanie struktur jednostek lokalnych jest w tym projekcie taktowane jako istotna, pozytywna wartość demokratycznego państwa prawnego i formy realizacji ustrojowej zasady subsydiarności, zapisanej w preambule Konstytucji RP.

Korporacyjność jednostki samorządu terytorialnego nie ma obejmować przedmiotu materialnego prawa administracyjnego i dlatego „prawo ustrojowe” musiałyby pojawić się w słowniku ustawodawcy (np. art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.¹² czy art. 174 P.p.s.a.). Równocześnie prawo ustrojowe samorządu terytorialnego nie jest prawem wewnętrznym administracji publicznej.

⁹ „Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące” (art. 169., ust. 4. Konstytucji RP).

¹⁰ „Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie” (art. 6., ust. 1. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607; sprostowanie: Dz.U. 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

¹¹ Innego przykładu domagania się przez organ nadzoru bardzo szczegółowej podstawy regulacji organizacyjnych w gminie X dostarcza rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr PN.4131.140.2014 z 20 czerwca 2014 r.: „Rada postanowiła, iż kierownicy jednostek organizacyjnych przedstawiają wójtowi gminy informacje dotyczące udzielanych ulg w spłacie należności pieniężnych, wójt gminy przedstawia radzie gminy zbiorcze zestawienie informacji dotyczących zakresu umorzonych, odroczonej i rozłożonych na raty należności pieniężnych. Taki zapis uchwały rady gminy [...] wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie. Art. 59., ust. 2. ustawy o finansach publicznych nie stanowi podstawy do regulowania przez organ stanowiący gminy jakichkolwiek kwestii związanych z wykonaniem uchwały i nakładaniem obowiązków – składania informacji związanych z realizacją badanej uchwały”.

¹² Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2000, Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), dalej powoływana jako K.p.a.

Powyższe założenia implikują tezę ocenianą przez część prawników jako absolutnie „obrazoburczą”, tj. to prawo ustrojowe nie jest objęte „negatywnym domniemaniem kompetencji administracyjnych”. Ustawodawca powinien uznać dopuszczalność blankietowej podstawy prawnej statutu jednostki samorządu lokalnego.

Ułatwić przekształcenia organizacyjne samorządu lokalnego

Jedynym z ważniejszych rozwiązań, składających się na tak postrzeganą decentralizację ustrojową, byłoby usunięcie ograniczeń ustawowych dla przekształcania samorządu lokalnego w drodze porozumień bezpośrednio zainteresowanych jednostek. W tym katalogu umieszczam znane dzisiejszemu prawu porozumienia międzygminne i międzypowiatowe, związki międzygminne i międzypowiatowe. Ten zespół rozwiązań zostałby poszerzony o porozumienia o przekazaniu przez gminę części swych zadań i kompetencji powiatowi, umowy zainteresowanych jednostek lokalnych o zmianie przebiegu ich granic oraz umowy gmin i powiatów o połączeniu się w (odpowiednio) większą gminę, większy powiat ewentualnie w powiat metropolitalny¹³. Projekt KSL nie zakłada narzucania przez ustawę stronom umowy zawsze aktualnego podziału zadań i kompetencji, gdyż byłoby to powtórzenie pod innym szyldem dzisiejszego podziału jednostek samorządu lokalnego na powiaty i gminy. Dlatego np. umowa o powołaniu do życia powiatu metropolitalnego (wraz z wieloma późniejszymi zmianami) może z czasem doprowadzić do wyspecjalizowania się powiatu i jego jednostek pomocniczych (czyli gmin sprzed utworzenia powiatu metropolitalnego) w sposób dzisiaj nieznaną. Przykładowo: gdyby Kraków wszedł w skład powiatu metropolitalnego, to nie byłoby niczym zaskakującym ani niekorzystnym, gdyby właśnie Kraków podjął się wykonywania zadania i kompetencji z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla całego obszaru metropolii krakowskiej.

Już na gruncie prawa obowiązującego zawierane są porozumienia o przekazaniu czy wymianie zadań, kompetencji wraz z koniecznymi środkami finansowymi i/lub składnikami mienia, które już dzisiaj mogą być zawierane pod rządem obowiązujących ustaw¹⁴. W moim projekcie KSL powyższe uregulowania mogą być rozszerzone przede wszystkim przez usunięcie zakazu przekazania wybranych zadań i kompetencji gmin powiatowi¹⁵).

Jest to pierwsza przesłanka krytycznego spojrzenia na przepisy, zamieszczone w obecnie obowiązujących ustawach o ustroju administracji publicznej, zawierające obszerne katalogi spraw, objętych zakresem działania organu czy jednostki samorządu terytorialnego.

Drugą przesłanką jest doświadczenie niewielkiej roli regulacyjnej wymienionej grupy przepisów. Ustawodawca nie jest związany przepisem o zakresie działania i może go zmienić dowolną późniejszą nowelizacją, przy czym nie ma gwarancji, że ta zmiana zostanie *expressis verbis* zaznaczona w pierwotnym przepisie o zakresie działania organu/jednostki. Dość pobłażliwe traktowanie formalnego wymogu utrzymywania stałej aktualności przepisu o zakresie działania można wyjaśnić ograniczoną

¹³ Artykuły: 2, 38, 43, 44, 45. KSL; obecnie dominuje przekonanie, że polskie jednostki samorządu lokalnego są zbyt małe. Dlatego projekt KSL nie dopuszcza w ogóle podziałów gmin ani powiatów na mniejsze jednostki.

¹⁴ Art. 4., ust. 5. i art. 5., ust. 2. u.s.p. oraz art. 8. ust. 2a u.s.g.

¹⁵ Art. 6. oraz art.7., ust. 3. KSL; równocześnie należałoby oczekiwać, że Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zamieszczałoby na swojej stronie internetowej zawsze aktualny zestaw zadań i kompetencji organów samorządów lokalnych w Polsce, tak, aby każdy zainteresowany mógł stosunkowo szybko zidentyfikować organ, właściwy do załatwienia jego sprawy indywidualnej.

rolą tej kategorii przepisów w powszechnym prawie administracyjnym. Orzeczenia sądów administracyjnych stosunkowo rzadko przywołują art. 4., ust. 1. u.s.p. Jeżeli sąd administracyjny powołuje ust. 1. tego artykułu, to traktuje go jako przepis wyraźnie posiłkowy, nie odgrywający samodzielnej roli regulacyjnej. Przede wszystkim podkreśla się, że organ załatwiając sprawę ma obowiązek wskazania szczegółowego przepisu materialnoprawnego określającego kompetencję organu¹⁶.

Rozstrzygające znaczenie przypada przepisom, będącym źródłem kompetencji organu, a rozproszonych po „nieskończonej” liczbie szczegółowych ustaw materialnoprawnych. Jest to jeden z bardzo wielu przejawów niepodatności materialnego prawa administracyjnego na wszelkie inicjatywy kodyfikacyjne. Dlatego przepisy o zakresie działania gminy i powiatu są bardziej świadectwem marzeń o zaawansowanym uporządkowaniu materialnego prawa administracyjnego, aniżeli realnym narzuceniem samemu sobie przez ustawodawcę ograniczeń w wycinkowym przekształcaniu zakresu kompetencji organów i jednostek samorządowych. Trafność tej diagnozy ustawodawca pośrednio potwierdził już dwukrotnie wydając w 1990 r. i w 1998 r. tzw. ustawy kompetencyjne¹⁷. Wystarczającymi zabezpieczeniami przed sporami kompetencyjnymi są generalne domniemania kompetencji:

- na rzecz samorządu terytorialnego – w razie sporu z administracją rządową (art. 163. Konstytucji RP),
- na rzecz gminy – w razie jej sporu z powiatem i samorządem województwa (art. 4., ust. 4 KSL),
- na rzecz organu uchwałodawczego w sprawach generalnych (art. 10., ust. 3 i 4 KSL),
- na rzecz zarządu w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, załatwianych w formie decyzji (art. 10., ust. 5 KSL).

Podział zadań między gminę i powiat

Trzecim elementem podważającym dzisiejsze podejście do ustawowego określenia zakresu działania gminy i powiatu jest instytucja powiatu grodzkiego (miasta na prawach powiatu), do którego w projekcie KSL dołączam powiat metropolitalny. Każdy ustawowy katalog spraw objętych zakresem działania jednostki samorządu lokalnego czy jej organu jest przejawem idei pełnego rozdzielenia samorządu gminnego i powiatowego. Tymczasem istniejące powiaty grodzkie podważają takie rozgraniczenie. Skoro bowiem ustawa akceptuje sytuację, w której gmina jest właściwa w sprawach zaliczanych do właściwości powiatów i ich organów, to trudno przekonująco stawiać bariery dla przesunięć części zakresu działania od powiatu do gminy (możliwe *de lege lata*), jak i w przeciwnym kierunku – od gminy do powiatu (co jest niedopuszczalne na gruncie prawa obowiązującego w dniu dzisiejszym).

Zrezygnowanie w KSL z katalogu zadań własnych gminy i powiatu nie oznacza porzucenia przez władze lokalne części zadań, również tych, które są niewygodne i szczególnie uciążliwe w wykonywaniu. Ta zmiana nie dotyczy w ogóle materialnoprawnych przepisów, będących źródłem kompetencji

¹⁶ Zob. przykładowe wyroki NSA z 16 grudnia 2011 r., I FSK 544/11 z 17 października 2013 r., I OSK 952/13, z 28 stycznia 2014 r., II OSK 2110/12 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych z 14 września 2009r., III SA/Kr 1158/09, 26 lipca 2013 r., II SA/Op 168/13, 26 listopada 2013 r., III SA/Kr 288/13, 25 lutego 2014 r., III SA/Kr 947/13, 9 września 2014 r., II SAB/Łd 105/14, 15 października 2014 r., 22 stycznia 2015 r., II SA/Po 1280/14, 17 marca 2015 r., III SA/Kr 404/14 (wszystkie powołane orzeczenia sądów administracyjnych wraz z uzasadnieniami dostępne są na internetowych stronach Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

¹⁷ Zob. ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198) oraz ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872).

(i obowiązków) organów jednostki samorządu lokalnego. Konsekwencją przyjęcia w KSL szerokiej dopuszczalności przenoszenia zadań i kompetencji pomiędzy jednostką samorządu lokalnego jest zamieszczenie w Kodeksie zastrzeżenia, że załącznik do statutu jednostki samorządu lokalnego będzie zawierał wyliczenie spraw objętych zakresem działania jednostki i jej organów. Wykaz ten powinien być na bieżąco aktualizowany z każdą zmianą w tym katalogu.

Zadania jednostki samorządu terytorialnego v. kompetencje organu JST

Od strony podmiotowej i organizacyjnej samorząd terytorialny może być opisany jako zbiór jednostek samorządu terytorialnego, z których każda „ma” dwa organy (uchwałodawczy i wykonawczy). Ponieważ obecność obu organów w każdej jednostce samorządu lokalnego została przesądzona przez Konstytucję i EKSL, więc w tym miejscu reguła ta nie wymaga już uzasadnienia ani wyjaśnienia.

Do organów tych ma zastosowanie zasada właściwości, tj. nie jest prawnie obojętne, który z tych organów wykonuje konkretną kompetencję. Nie przekreśla to jednak podmiotowości administracyjnoprawnej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, „macierzystej” dla konkretnej rady i konkretnego zarządu.

Na gruncie prawa cywilnego jest rzeczą oczywistą, że „organ” jest organem konkretnej osoby prawnej i nie ma organów będących samoistnymi podmiotami prawnymi, przeciwstawianymi osobom prawnym. Osobą prawną jest również gmina i powiat w zakresie wykonywania swych uprawnień i obowiązków cywilnoprawnych – działają one przez swoje organy (radę gminy i wójta gminy, radę powiatu i zarząd powiatu), składając oświadczenia woli w imieniu tej osoby prawnej (odpowiednio gminy i powiatu) i ze skutkiem dla niej. Uprawnień przysługujących organowi osoby prawnej X i jego obowiązków nie można przeciwstawiać uprawnieniom i obowiązkom tejże osoby prawnej X.

Natomiast na gruncie prawa administracyjnego (w języku prawnym i prawniczym) stosowana jest terminologia, która jest bardzo dysfunkcyjna, gdyż jest niejednoznaczna. Przepisy prawa administracyjnego dostrzegają zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i ich organy. Art. 7. u.s.g. i art. 4. u.s.p. wymieniają zadania gminy i powiatu, zaś kompetencje administracyjnoprawne przypisane są (w u.s.g i u.s.p. oraz pozostałych ustawach) zawsze organowi jednostki, a nie jednostce samorządu lokalnego. Naruszenie zakresu właściwości wójta gminy/zarządu powiatu przez radę gminy/powiatu przesądza o nieważności uchwały rady¹⁸. Zakładając jednak, że koncepcja organu osoby prawnej może być *odpowiednio* zastosowana do organu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania funkcji i kompetencji z zakresu prawa administracyjnego, można przyjąć, że powyższe przepisy *implicitie* stwierdzają, że właściwość, kompetencja i zadanie organu samorządowego są zarazem właściwością, kompetencją i zadaniem „macierzystej” jednostki organu.

Taki wzorzec wykładni nie jest jednak powszechnie akceptowany przez prawników. Konsekwentne oddzielanie zadań jednostki samorządu terytorialnego, z jednej strony, oraz kompetencji organu

¹⁸ „Wymóg legalności w procesie stosowania prawa polega na obowiązku przestrzegania przez organ administracji przepisów prawa ustrojowego, materialnego i procesowego; polega na obowiązku przestrzegania przez organ jego właściwości miejscowej, rzeczowej i instancyjnej”. (E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, LEX, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s.125.

tej jednostki, z drugiej strony¹⁹, prowadzi niekiedy do konkluzji, że organy jednostki samorządu terytorialnego nie wydają rozstrzygnięć (uchwał, zarządzeń, decyzji) w imieniu jednostki samorządu terytorialnego. Można przypuszczać, że właśnie takie przeciwstawienie jednostki samorządu terytorialnego jej organom leży u podłoża przepisów wyznaczających pozycję ustrojową starosty powiatu. Organ ten wykonuje liczne kompetencje władcze (przede wszystkim – wydaje decyzje w sprawach indywidualnych – art. 38. u.s.p.), co jednak nie daje staroście statusu organu powiatu (art.8., ust. 2. u.s.p.). Po lekturze ustawy o samorządzie powiatowym czytelnik nie ma jasności na temat wzajemnych relacji zarządu powiatu i starosty, z których jedynie pierwszy ma pozycję organu powiatu.

Zupełnie nieczytelna jest granica oddzielająca jednostkę samorządu terytorialnego i jej organ w przepisach procedury sądowoadministracyjnej. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wnosi jednostka samorządu terytorialnego²⁰, ale stroną przeciwną do osoby zaskarżającej akt organu gminy/powiatu nie jest gmina/powiat, lecz organ który podjął zaskarżoną uchwałę²¹.

Brak wyraźnie zarysowanej koncepcji jednostki samorządu terytorialnego i brak konsekwencji w stosowaniu terminologii opisującej wzajemne relacje tej jednostki do jej organów dezorientuje sądy administracyjne. W konsekwencji trudno dostrzec „utrwaloną jednolitą linię orzecznictwa” w tych sprawach²².

Propozycję uporządkowania powyższego zestawu pojęć i terminologii zawiera art. 10. KSL: „Organy jednostki samorządu lokalnego wykonują uprawnienia, zadania i kompetencje jednostki w jej imieniu i na jej odpowiedzialność. Dotyczy to zadań i kompetencji określonych ustawami, jak i przekazanych w drodze porozumienia”.

Przypisując zadania i kompetencje materialnoprawne jednostkom samorządu terytorialnego i ich organom (a nie – organom administracji rządowej) ustawodawca dokonuje wyboru nie tylko treści zadań i kompetencji, ale również sposobu realizacji owych zadań i kompetencji. Odwołując się do niekwestionowanego kanonu wykładni prawniczej musimy przyjąć, że ustawodawca świadomie i celowo przydziela samorządowi terytorialnemu określoną pulę zadań i kompetencji właśnie po to, aby były one stosowane i wykonywane w ramach struktur samorządowych, z wykorzystaniem samorządowych procedur decyzyjnych. Dla części zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej samorząd terytorialny jest bardziej adekwatną władzą publiczną niż administracja rządowa.

Modelowo ujmując stosowanie kompetencji angażujących uznaniowy wybór właściwego organu, potrzebne jest (1) ustalenie polityki stosowania kompetencji, a dopiero w następnej kolejności powinno pojawiać się (2) stosowanie kompetencji przejawiające się np. w wydaniu decyzji. Racjonalność działania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym powinna oznaczać konsekwencję w stosowaniu kompetencji, przykładaniu „tej samej miary” do wszystkich adresatów rozstrzygnięć podejmowanych przez ten sam organ. Wprowadzie każdy indywidualny akt organu

¹⁹ „Kompetencja, należy podkreślić, dotyczy organu, podczas gdy pojęcie zadań [...] może się odnosić także do takich podmiotów prawa jak jednostki samorządu terytorialnego w ogóle (art.163 Konstytucji RP) i jednostki samorządu terytorialnego podstawowego poziomu czy też szczebla gminy (art.164 ust.3 w zw. z ust.1 Konstytucji RP)”. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, Samorząd Terytorialny r.XXV:2015, nr 1-2, s. 70.

²⁰ Art. 98. u.s.g., art.85. u.s.p.

²¹ Art. 101. u.s.g., art.87. u.s.p., art. 32. ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) powoływana jako P.p.s.a.

²² Sąd zasądził koszty od: Rady Gminy i Miasta (II SA/Łd 1081/14; II SA/Gd 828/14), od Gminy (II SA/Wr 68/15), od Wójta Gminy (II SAB/Po 63/15), od Prezydenta Miasta (II SA/Kr 1323/06), od Starosty Powiatu (II SAB/Wa 872/14), od Zarządu Powiatu (I SA/Sz 1206/14), od Powiatu (II GSK 1220/14, III SA/Łd 223/15).

administracyjnego jest stosowany w konkretnej sytuacji faktycznej i adresowany do jednostkowo określonego adresata, to jednak akty realizujące tą samą kompetencję organu powinny być wydawane konsekwentnie, będąc efektem tej samej polityki administrowania. Dlatego potrzebna jest odpowiedź na pytanie, jak samorządowy charakter gminy i powiatu powinien determinować relację między (1) polityką działań administracyjnych oraz (2) stosowaniem kompetencji do wydawania aktów indywidualnych.

Zamysł decentralizowania administracji publicznej (art. 15. Konstytucji RP) implikuje w szczególności powołanie do życia samorządu terytorialnego (art. 16. w zw. z art. 163. Konstytucji RP). Skoro każda jednostka samorządu terytorialnego ma być wyposażona w organ uchwałodawczy i wykonawczy, to zasadne jest skojarzenie tego dualizmu organizacyjnego z dualizmem rozstrzygnięć administracyjnych (polityką administracyjną i wydawaniem aktów indywidualnych). To powinny być dwie strony tej samej decentralizacji przy wykorzystaniu samorządu terytorialnego, tj. rada powinna kształtować politykę administracyjną powiatu, a zarząd powinien tą politykę realizować wydając stosowne akty administracyjne. Takie rozumienie decentralizacji poprzez samorząd lokalny pozostaje w opozycji do dzisiejszej struktury gminy i do projektów rozciągnięcia na powiat modelu organu wykonawczego w dużej mierze wolnego od nadrzędności rady. Zarząd jednostki samorządu lokalnego nie powinien korzystać ze swobody kształtowania polityki wykonywania swoich kompetencji, skoro realizuje on zadania jednostki. Wyznaczanie *polityki* administracyjnej jednostki samorządu lokalnego powinno być zastrzeżone dla rady, mającej mandat wyborców. Jest to propozycja nadania konkretnej treści stwierdzeniu, że oba organy jednostki samorządu lokalnego działają „w imieniu i ze skutkiem” dla tej samej jednostki. Dlatego „rada ustala politykę stosowania kompetencji zarządu” (art. 10., ust. 4. KSL).

Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku

Komisję pozostawiam poza zakresem KSL. Powodem takiego rozwiązania jest jednoznacznie negatywna ocena obecnej regulacji ustawowej (artykuły 38a, 38b i 38c u.s.p.)²³. W mojej ocenie przepisy nie spełniają wymogów poprawnej legislacji. Komisja jest częścią struktury samorządu powiatowego. Taka zasadnicza i wyjściowa kwalifikacja tego organu powinna być zapisana wyraźnie w ustawie, gdy tymczasem taką ocenę można sformułować dopiero po mozolnej analizie ustawy o samorządzie powiatowym.

Uchybiono wymogowi terminologii adekwatnej do treści, którą mają przekazywać przepisy. 56 proc. tekstu artykułów 38a, 38b i 38c u.s.p. jest całkowicie zbędna.

Uchybiono wymogowi określania gwarancji przestrzegania przepisów, wprowadzanych do porządku prawnego. Rada powiatu zobowiązana jest do kontrolowania komisji, ale jest to kontrola wyłącznie formalna, całkowicie nieefektywna, gdyż polega wyłącznie na zapoznaniu się z dorocznym sprawozdaniem komisji, czemu nie towarzyszą żadne kompetencje rady do korygowania nieprawidłowości w organizacji lub działaniu komisji.

Uchybiono regułom wyznaczającym strukturę samorządu powiatowego. Starosta powiatu kieruje pracą komisji, a w jej składzie są w szczególności radni rady powiatu, których ustawowym obowiązkiem jest kontrola starosty.

²³ Szczegółową krytyczną analizę powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego przedstawiłem w *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku: uwagi administratywisty* [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014, s. 101-114.

Uchybiono regułom działania organów kolegialnych oraz organów pomocniczych, gdyż komisja działa pod kierunkiem starosty i on wyznacza większą część składu osobowego komisji. Mimo to komisja nie mogła być usytuowana w strukturze urzędu pomocniczego starosty, gdyż zasiadają w niej również radni i przedstawiciele organów niezależnych od starosty.

Uchybiono regule Okhama, nakazującej minimalizować struktury do rozmiarów i składników absolutnie koniecznych. Tymczasem komisja jest dokładnym przeciwieństwem tego postulat. Jest organem o niespójnej strukturze wewnętrznej; jej miejsce w administracji lokalnej pozostaje zagadką; jej kompetencje są bardzo słabo skorelowane z zadeklarowanymi zadaniami komisji.

Powyższe uwagi krytyczne nie zmierzają do zakwestionowania potrzeby funkcjonowania w strukturze samorządu powiatowego organu wyspecjalizowanego w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednak szczytne cele wymagają adekwatnych metod, a tego wymogu dzisiejsza komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego przy staroście powiatu absolutnie nie spełnia.

Zespolona administracja powiatowa

KSL oparty jest na założeniu, że tzw. zespolona administracja powiatowa nie będzie dłużej funkcjonowała w aktualnym kształcie i dlatego w moim projekcie nie został powtórzony art.4., ust. 2. u.s.p. („Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży”).

Powiatową administrację zespoloną stanowią (1) starostwo powiatowe, (2) powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu oraz (3) jednostki organizacyjne stanowiące *aparatus pomocniczy* kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 33b u.s.p.). Próba jednoznacznej interpretacji tego przepisu, czyli wyjaśnienia instytucji „zespolenia powiatowego” na gruncie u.s.p. napotyka na zasadnicze trudności – co świadczy o poważnym naruszeniu przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji:

1. powiatowe służby, straże i inspekcje wykonują swoje ustawowe kompetencje administracyjne,
2. zarazem wykonywanie tych zadań i kompetencji jest przejawem wykonywania zadań samorządu powiatowego,
3. co nie przeszkadza jednak ustawie wykluczyć tych organów z grona organów samorządu powiatowego gdyż
4. do powiatowej administracji zespolonej zaliczone zostały jedynie jednostki organizacyjne stanowiące *aparatus pomocniczy* kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, czyli z pominięciem tych kierowników (organów administracyjnych) oraz
5. kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży nadal są podporządkowani nadrzędnym organom administracji rządowej; w szczególności ani starosta (ani tym bardziej zarząd powiatu, nie mówiąc już o radzie powiatu) nie uzyskał nawet nominalnie pozycji **jedyne**go organu nadrzędnego (organizacyjnie, służbowo i personalnie) w stosunku do tych organów, z wykluczeniem nadrzędności organów administracji rządowej. Przykładowo, art.33a ust. 2. u.s.p. stanowi, że jednostki organizacyjne stanowiące *aparatus pomocniczy* kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży może tworzyć, przekształcać i likwidować wojewoda. Można więc mówić co najwyżej o *podwójnym* (pionowym i poziomym) podporządkowaniu służb, straży i inspekcji powiatowych. Takie usytuowanie organizacyjne jako żywo przypomina niesławny „centralizm demokratyczny” w systemie rad narodowych do 1990 r., gdzie tylko centralizm był realny. Z powodu tego anachronicznego rozwiązania organizacyjnego nie ma podstaw twierdzenie, że zespolone służby, straże i inspekcje działają w imieniu powiatu.

Potrzebne jest nowe, zdecydowanie bardziej jednoznaczne zdefiniowanie zadań własnych i zleconych powiatowi (z wszystkimi tego konsekwencjami) oraz ponowna delimitacja właściwości samorządowego powiatu z jednej strony oraz administracji rządowej z drugiej strony. Jak się wydaje, po 16 latach funkcjonowania samorządu powiatowego postulat, aby (co najmniej) większość owych inspekcji, służb i straży powiatowych odciąć od podporządkowania pionowego nie jest ani szokujący, ani rewolucyjny. Przeciwnie, stanowi naturalny i niezbywalny element koniecznej reformy centralnej administracji państwa, która powinna skoncentrować swą uwagę na sprawach strategicznych całego kraju, pozostawiając administrowanie sprawami lokalnymi w całości organom lokalnym. Taka reorganizacja podziału zadań między administrację centralną i lokalną nie oznacza całkowitego końca zainteresowania sprawami lokalnymi ze strony administracji centralnej, a jedynie zmianę narzędzi, którymi to oddziaływanie jest prowadzone. W miejsce „ręcznego sterowania”, czyli nadrzędności kierowniczej m.in. w stosunku do zespolonej administracji powiatowej, administracja centralna powinna proponować koncepcje do wykorzystania zarówno przez ustawodawcę, jak i przez samorządy lokalne. Ważną częścią tych informacji powinno być pokazywanie aktualnych tendencji w przemianach władz lokalnych w pozostałych krajach Unii Europejskiej. Można się też spodziewać utrzymania kompetencji z zakresu nadzoru administracyjnego.

Ponieważ powiatowa administracja zespolona (z jej kompetencjami i strukturami, budżetem i pracownikami) znacząco waży na uzasadnieniu istnienia powiatów, dlatego trzeba przyjąć założenie, że losy reformy samorządu powiatowego uwarunkowane są znaczącymi rozstrzygnięciami dotyczącymi charakteru i pozycji inspekcji, służb i straży powiatowych. To oznacza, że reforma samorządu gminnego jest przedsięwzięciem prostszym i mniej konfliktogennym od reformy samorządu powiatowego. Gmina ma wprawdzie problem ze swym ustrojem wewnętrznym, ale angażuje on w relatywnie nikłym stopniu uwagę i interesy administracji rządowej, zaś dla powiatów i województw jest niemal całkowicie obojętny. Natomiast każda próba prawdziwego zespolenia administracji powiatowej ze strukturą samorządu powiatowego wymaga niemałego uszczuplenia władzy administracji centralnej nad powiatowymi inspekcjami, służbami i strażami.

Nielatwa perspektywa reformy powiatowej

1. Samorząd powiatowy o wiele trudniej reformować, gdyż wymaga to w pierwszej kolejności zakwestionowania obecnej konstrukcji powiatowych inspekcji, straży i służb. Dla dzisiejszego powiatu tzw. powiatowa administracja zespolona, czyli powiatowe inspekcje, straże i służby, ma istotne znaczenie organizacyjne, finansowe, a może i prestiżowe. Istnienie tej administracji zespolonej w dużym stopniu uzasadnia istnienie powiatu w tym kształcie, który został mu nadany w 1998 r. Dla powiatu byłoby lepiej, gdyby te inspekcje, służby i straże zostały w pełni zintegrowane z pozostałymi składnikami samorządu powiatowego. Reforma samorządu powiatowego nie jest więc w tym samym stopniu sprawą wewnętrzną tych jednostek jak reforma gminna, skoro punktem wyjścia absolutnie koniecznym dla reformy powiatu jest zakwestionowanie nadrzędności organizacyjnej, służbowej i personalnej kilku(nastu) organów centralnych nad tzw. powiatową administracją zespoloną.

Równocześnie projektowanie reformy powiatowej, która nie przetnie meandrów regulacji ustrojowej powiatowej administracji zespolonej, byłoby działaniem nie mającym większego znaczenia, o którym można by szybko zapomnieć. Jeżeli kluczem do zrozumienia samorządu gminnego są jego zadania własne uzupełniane jedynie przez zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, to samorząd

powiatowy w roku 2015 nadal jest definiowany w pierwszej kolejności przez zadania zlecone i powiatową administrację zespoloną, jedynie w ograniczony zakresie mającą charakter samorządowy.

2. Uchwalenie ustawy o związkach metropolitalnych²⁴ jest kolejnym sygnałem, że istniejąca struktura powiatowa nie jest jeszcze wystarczająco dopracowana. W szczególności jest to próba usunięcia obecnych przeszkód dla intensywnej współpracy powiatów i gmin. W skład związku metropolitalnego wchodzi gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego²⁵. Zarazem jednak nie jest to element reformy powiatowej *sensu stricte* skoro ustawa reguluje obligatoryjne **związki powiatów i gmin, tworzone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów**²⁶.

Przedstawiony poniżej projekt przepisów ustawowych obejmuje tylko problematykę ustroju wewnętrznego gmin i powiatów oraz ich samodzielnych przekształceń. Dlatego ustosunkowanie się do ustawy o związkach metropolitalnych nie mieści się w zakresie tematycznym niniejszego opracowania.

Czy KSL powinien kodyfikować różnice struktur jednostek lokalnych?

Postulat stworzenia Kodeksu samorządu lokalnego odzwierciedla nie tylko przekonanie o potrzebie uporządkowania podstaw prawnych samorządu lokalnego, ale w równym stopniu przekonanie, że różnice dzielące organizację wewnętrzną gminy i powiatu są na tyle drugorzędne, że dalsze utrzymywanie odrębnych regulacji ustawowych jest nieuzasadnione i sprzeczne z postulatami unikania nadmiernej (zbędnej) regulacji prawnej. Lepiej zastąpić dwie ustawy (u.s.g. i u.s.p.) jednym Kodeksem samorządu lokalnego.

Zarówno gmina, jak i powiat są jednostkami samorządu lokalnego, objętymi wspólną konwencją Rady Europy (Europejska Karta Samorządu Lokalnego), więc modele powiatowe i gminne nie są z definicji odmienne, a wręcz przeciwnie – mogą być podobne. Dzisiejsze powiaty grodzkie (miasta na prawach powiatu, które adaptują na potrzeby tzw. powiatu metropolitalnego) są wyraźnym sygnałem, że różnic między gminą i powiatem nie powinno się szukać w strukturze.

Zadania gminy i powiatu są tego samego rodzaju, tj. zaspokajają publiczne potrzeby lokalne. Dopiero samorząd województw służy diametralnie innym potrzebom z zakresu administracji publicznej.

Współczesny samorząd lokalny w Polsce (zarówno powiatowy, jak i gminny) ma krótką historię, a na dodatek jest to historia struktur przypisanych gminom i powiatom przez ustawę; struktury tych jednostek nie zostały jeszcze poddane testowi akceptacji przez ich „użytkowników”, którym pozwolono by względnie swobodnie korygować błędy strukturalne, w miarę ich pojawiania się; dlatego nie może wiarygodnie twierdzić, że struktura powiatowa i gminna powinny się od siebie różnić w istotny sposób.

²⁴ Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, <http://search.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?DoSearchNewByIndex>, do 24 października 2015 r. nie została podpisana przez Prezydenta RP (zob. oficjalną stronę Prezydenta RP <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/podpisane/>).

²⁵ Art.1., ust. 2. ustawy o związkach metropolitalnych.

²⁶ Art.4. ustawy o związkach metropolitalnych.

Sądowa kontrola i ochrona samorządu lokalnego

Projekt dokonuje przeglądu i rewizji rozdziału 10. u.s.g. i rozdziału 8. u.s.p. Wbrew ich dzisiejszym tytułom, rozdziały te nie ograniczają się do problematyki nadzoru administracyjnego, lecz regulują również skargę na uchwały i zarządzenia organów gminy i powiatu oraz skargę gminy i powiatu na rozstrzygnięcie nadzorcze. Optymalną metodą regulowania skarg do sądu administracyjnego jest bez wątpienia zintegrowanie tych przepisów z Prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dlatego przedstawione zostało nowe brzmienie tych przepisów P.p.s.a., które regulowałyby również skargi objęte dziś ustawami samorządowymi. Może się jednak okazać, że niezbędna z powyższego punktu widzenia nowelizacja P.p.s.a. nie będzie przeprowadzona i dlatego przedstawione zostało alternatywne rozwiązanie w postaci rozdziału 6. Kodeksu samorządu lokalnego, zatytułowanego „Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę i zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego”.

Podsumowanie

Zadania jednostki samorządu lokalnego są realizowane z wykorzystaniem kompetencji organów tej jednostki. Organy jednostki samorządu lokalnego wykonują uprawnienia, zadania i kompetencje jednostki w jej imieniu i na jej odpowiedzialność. Dotyczy to zadań i kompetencji określonych ustawami, jak i przekazanych w drodze porozumienia. (art. 1.KSL).

W miejsce daleko posuniętej separacji właściwości rady i zarządu, art. 10., ust. 5. KSL przewiduje, że rada ustala politykę stosowania kompetencji zarządu. Uchwały rady o polityce jednostki samorządu lokalnego powinny na równi z ustawą materialnoprawną znaleźć się wśród kryteriów oceny decyzji zarządu pod względem ich zgodności z prawem.

Zasadnicze wzmocnienie roli statutu jednostki samorządu lokalnego w kształtowaniu jej ustroju wewnętrznego unaocznia podobieństwo zasadniczych potrzeb organizacyjnych gminy i powiatu. Implikuje to postulat zastąpienia Kodeksem samorządu lokalnego zarówno ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o samorządzie powiatowym. Temu towarzyszyłby przegląd całego prawa, którego adresatem są jednostki lokalne, celem możliwie daleko posuniętej kodyfikacji. Kodeks samorządu lokalnego nie powinien być mechanicznym połączeniem dotychczasowych ustaw, lecz nową regulacją spełniającą najwyższe standardy sztuki legislacji w demokratycznym państwie prawnym.

Kodyfikacja ta powinna być podwójnie podporządkowana zasadzie subsydiarności ustawy. Wyeliminowane zostałyby liczne obecnie przepisy, których wartość normatywna jest wątpliwa bądź całkowicie zerowa. Ustawowy kodeks zawierałby tylko minimum standardów organizacyjnych narzuconych samorządom lokalnym, pozostawiając gros spraw wewnętrznych jednostki lokalnej jej statutowi.

CZĘŚĆ 2. USTROJOWA CZĘŚĆ KODEKSU SAMORZĄDU LOKALNEGO

ROZDZIAŁ I: Przepisy ogólne	17
ROZDZIAŁ II: Ustrój jednostki samorządu lokalnego	19
ROZDZIAŁ III: Akty prawa miejscowego stanowione przez jednostkę lokalną	31
ROZDZIAŁ IV: Przepisy odrębne dla gmin	33
ROZDZIAŁ V: Przepisy odrębne dla powiatów	35
ROZDZIAŁ VI: NADZÓR NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU LOKALNEGO	37
ROZDZIAŁ VII: Skarga na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego	40
ROZDZIAŁ 12: PRZEPISY PRZEJŚCIOWE	42

ROZDZIAŁ I: PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1. [Słowniczek ustawy]

Ilekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) jednostce samorządu lokalnego – należy przez to rozumieć odpowiednio gminę i powiat;
- 2) gminie – należy przez to rozumieć gminę wiejską, gminę wiejską, w granicach której położona jest jednostka pomocnicza, gminę mającą status miasta wyłączonego z powiatu, gminę mającą w całości status miasta;
- 3) wspólnocie – należy przez to rozumieć wspólnotę mieszkańców lokalnej jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) radzie – należy przez to rozumieć radę jednostki samorządu lokalnego, tj. odpowiednio radę gminy i radę powiatu;
- 5) organie wykonawczym – należy przez to rozumieć kolegialny i jednoosobowy organ wykonawczy jednostki samorządu lokalnego, tj.:
 - a) wójta gminy będącego na mocy statutu gminy jednoosobowym organem wykonawczym gminy,
 - b) zarząd gminy będący na mocy statutu gminy kolegialnym organem wykonawczym gminy,
 - c) dyrektora urzędu gminy będącego na mocy statutu gminy jednoosobowym organem wykonawczym gminy,
 - d) starostę powiatu, będącego na mocy statutu powiatu jednoosobowym organem wykonawczym powiatu,
 - e) zarząd powiatu będący na mocy statutu powiatu kolegialnym organem wykonawczym powiatu,
 - f) dyrektora starostwa powiatowego będącego na mocy statutu powiatu jednoosobowym organem wykonawczym powiatu;
- 6) członku *organu wykonawczego – należy przez to rozumieć:
 - a) wójta gminy,
 - b) członka zarządu gminy,
 - c) dyrektora magistratu gminy będącego na mocy statutu gminy organem wykonawczym gminy,
 - d) starostę powiatu,
 - e) członka zarządu powiatu, będącego na mocy statutu powiatu kolegialnym organem wykonawczym powiatu,
 - f) dyrektora starostwa powiatowego będącego na mocy statutu powiatu jednoosobowym organem wykonawczym powiatu.
- 7) przewodniczącym *organu wykonawczego – należy przez to rozumieć wójta gminy i starostę powiatu w tych jednostkach lokalnych, w których statut jednostki samorządu lokalnego przewiduje kolegialny organ wykonawczy;
- 8) wójcie gminy – należy przez to rozumieć również burmistrza miasta i prezydenta miasta;

- 9) urząd, urządzie pomocniczym – należy przez to rozumieć urząd gminy, urząd miasta, magistrat miasta, starostwo powiatowe;
- 10) lokalnych jednostkach organizacyjnych – należy przez to rozumieć gminne i powiatowe jednostki organizacyjne.

Art. 2. [Jednostka lokalna i wspólnota lokalna]

- 1) Gmina i powiat są z mocy prawa jednostkami samorządu lokalnego.
- 2) Mieszkańcy jednostki samorządu lokalnego tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową.
- 3) ednostka lokalna jest osobą prawną w rozumieniu art. 33. Kodeksu cywilnego.

Art. 3. [Organy jednostki samorządu lokalnego działają w jej imieniu i na jej odpowiedzialność]

Organy jednostki samorządu lokalnego wykonują uprawnienia, zadania i kompetencje jednostki w jej imieniu i na jej odpowiedzialność. Dotyczy to zadań i kompetencji określonych ustawami, jak i przekazanych w drodze porozumienia.

Art. 4 [Zadania jednostki samorządu lokalnego]

1. Własnym zadaniem publicznoprawnym jednostki samorządu lokalnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców tej jednostki.
2. Zadaniem użyteczności publicznej są zadania jednostki samorządu lokalnego, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.
3. Zadania jednostki samorządu lokalnego oraz służące ich realizacji kompetencje organów jednostki samorządu lokalnego określają ustawy i porozumienia, o których mowa w art. 6.
4. Ustawowe zadania i kompetencje organów jednostki samorządu lokalnego mają charakter obligatoryjny.

Art. 5. [Ustawowa zmiana zadań i kompetencji jednostki samorządu lokalnego]

1. Przekazanie jednostce samorządu lokalnego, w drodze ustawy, nowych zadań i kompetencji wymaga ustawowego zagwarantowania jednostce samorządu lokalnego adekwatnych/koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji, przekazywanych w terminach określonych przez ustawę.
2. W przypadku niedotrzymania terminów, o których mowa w ust. 1. jednostce samorządu lokalnego przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych.
3. Roszczenia majątkowe jednostki samorządu lokalnego wobec Skarbu Państwa, w sprawach o których mowa w ust. 1-2, rozstrzyga sąd powszechny.

Art. 6. [Porozumienie zmieniające zadania i kompetencje jednostki samorządu lokalnego]

1. Organy jednostki samorządu lokalnego mogą wykonywać zadania publiczne i kompetencje na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, jednostkami samorządu terytorialnego lub innymi podmiotami i organami ustawowo właściwymi. Porozumienia są aktami prawa miejscowego.
2. Porozumienie o przekazaniu jednostce samorządu lokalnego zadań i kompetencji publicznych może określać w szczególności terminy przekazywania środków finansowych, koniecznych na realizację porozumienia oraz szczególne (odrębne) zasady jego wypowiedzenia.
3. Zadania i kompetencje uzyskane w drodze porozumienia o ich przekazaniu mogą być przedmiotem kolejnego porozumienia zawartego z innym podmiotem prawa. Ustępy 1 i 2 stosuje się odpowiednio.

4. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania jednostki samorządu lokalnego z innymi podmiotami prawa, w tym z organami administracji rządowej, organami samorządu terytorialnego oraz z organizacjami pozarządowymi.
5. Jednostki samorządu lokalnego, związki komunalne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie, bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego, udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.
6. Spory majątkowe wynikłe z porozumień zawieranych przez jednostki samorządu lokalnego rozstrzyga sąd powszechny.

ROZDZIAŁ II: USTRÓJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU LOKALNEGO

Art. 7. [Statut jednostki samorządu lokalnego]

1. Ustrój jednostki samorządu lokalnego ustala rada jednostki samorządu lokalnego w drodze statutu jednostki samorządu lokalnego, z zastrzeżeniem bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy.
2. Statut jednostki samorządu lokalnego określa:
 - 1) nazwę jednostki samorządu lokalnego oraz siedzibę jej władz;
 - 2) herb i inne symbole jednostki samorządu lokalnego;
 - 3) przebieg granicy jednostki samorządu lokalnego;
 - 4) długość kadencji: radnych rady jednostki samorządu lokalnego, przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady oraz organu wykonawczego; kadencja jest co najmniej 3-letnia, ale nie dłuższa niż 6-letnia.
 - 5) częstotliwość wyborów do rady oraz liczbę radnych wybieranych w pojedynczych wyborach;
 - 6) łączną liczbę radnych zasiadających w radzie jednostki samorządu lokalnego nie mniejszą niż i nie większą niż
 - 7) prawa i obowiązki radnego; statut może określić zasady zawodowego sprawowania mandatu radnego oraz ograniczenia łączenia mandatu radnego ze sprawowaniem innych funkcji publicznych lub prowadzeniem innej działalności;
 - 8) zasady funkcjonowania klubów radnych;
 - 9) zasady zwoływania, przygotowania i prowadzenia zwyczajnych i nadzwyczajnych sesji rady;
 - 10) zasady wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady; statut może przewidywać wybór przewodniczącego rady w wyborach powszechnych oraz sprawowanie przez przewodniczącego rady również funkcji *organu wykonawczego jednostki samorządu lokalnego;
 - 11) liczbę wiceprzewodniczących rady jednostki samorządu lokalnego w liczbie nie większej niż
 - 12) komisje stałe rady, zasady powoływania i funkcjonowania komisji stałych i doraźnych; statut jednostki samorządu lokalnego może dopuszczać powoływanie przez radę do składu komisji (z wyłączeniem komisji rewizyjnej) ekspertów nie będącymi radnymi;
 - 13) organ wykonawczy jednostki samorządu lokalnego oraz jego organizację; jeżeli statut przewiduje kolegialny organ wykonawczy – statut określa liczbę członków nie mniejszą niż trzech (3) i nie większą niż (...);
 - 14) zasady ustalania regulaminu organizacyjnego urzędu jednostki samorządu lokalnego;
 - 15) zasady informowania na stronach internetowych jednostki samorządu lokalnego o pracy organów jednostki samorządu lokalnego;
 - 16) zasady czynnego udziału zainteresowanych osób i organizacji pożytku publicznego w postępowaniach prowadzonych, w celu przygotowania i uchwalenia aktów prawa miejscowego przez organy jednostki samorządu lokalnego;

- 17) zasady wykonywania przez grupy mieszkańców jednostki samorządu lokalnego uprawnienia do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej;
- 18) tryb realizacji zasady jawności działania organów jednostki samorządu lokalnego i jednostek komunalnych, w tym także szczegółowy tryb udostępniania dokumentacji działań organów samorządowych; odrębna uchwała rady określa koszt wykonania przez urząd pomocniczy kopii, pokrywany przez osobę zainteresowaną;

Komentarz do art.7., ust.1., pkt. 18:

Wątpliwości budzi tryb lokalnego uregulowania jawności dokumentacji organów jednostki lokalnej i powszechnego dostępu do nich. Ponieważ jest to przepis prawa materialnego, więc umieszczenie go w statucie jednostki lokalnej zaburza koncentrację statutu na problematyce ustrojowej. Z drugiej jednak strony korzystne jest umieszczenie przepisów o dostępie w statucie, gdyż rozciąga na te przepisy wzmoczoną ochronę z jakiej korzysta statut. Ponadto, warto dostrzec w prawie dostępu do dokumentów aspekt ustrojowy: kontrola członków wspólnoty nad organami swojej wspólnoty (element ustroju) obejmuje w szczególności dostęp do dokumentacji.

- 19) zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego;
 - 20) zasady udzielania publicznych odpowiedzi na interpelacje obywatelskie, w tym także odpowiedzi udzielanych w czasie sesji rady;
 - 21) katalog przepisów gminnych, których uchwalenie przez radę wymaga uprzedniego wysłuchania publicznego bądź/i zatwierdzenia w referendum gminnym, chyba że organ nadzoru stwierdził nieważność aktu;
 - 22) zasady reprezentacji jednostki samorządu lokalnego w obrocie prawnym oraz w postępowaniach administracyjnych i sądowych;
 - 23) inne sprawy z zakresu ustroju jednostki samorządu lokalnego.
3. Załącznikiem do statutu jest wykaz kompetencji, do których wykonywania na mocy ustaw i porozumień zawartych przez jednostkę samorządu lokalnego właściwy jest każdy z jej organów.
 4. Statut jednostki samorządu lokalnego jest aktem prawa miejscowego.
 5. Uchwała i zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego sprzeczne z jej statutem są nieważne.

Art. 8. [rozstrzygnięcia wspólnoty mieszkańców jednostki samorządu lokalnego]

Wspólnota mieszkańców jednostki samorządu lokalnego podejmuje w imieniu jednostki samorządu lokalnego rozstrzygnięcia:

- 1) w wyborach powszechnych do organów jednostki samorządu lokalnego,
- 2) w drodze referendum,
- 3) za pośrednictwem organów gminy.

Art. 9. [wykonawcy zadań samorządu lokalnego]

Zadania jednostki samorządu lokalnego wykonują:

- 1) lokalna wspólnota samorządowa,
- 2) organy jednostki samorządu lokalnego,
- 3) jednostki pomocnicze samorządu lokalnego,
- 4) urząd pomocniczy samorządu lokalnego,
- 5) lokalne jednostki organizacyjne.

Komentarz do art. 9. [wykonawcy zadań samorządu lokalnego]

Propozycja takiego przepisu pojawia się na tle u.s.p., z tym że jest tam użyte odmienne sformułowanie „zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy...”.

Takie ujęcie w u.s.p. wydaje mi się nieadekwatne, gdyż:

- odcina radę od wszystkich innych wykonawców,
- ustanawia niedookreśloną relację *organu wykonawczego do pozostałych podmiotów zadań powiatu,
- eliminuje wspólnotę z kręgu wykonawców zadań jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy wspólnota też ma prawo przyczyniać się do osiągnięcia celów dla jakich JST została powołana.

Art. 10. [Organy jednostki samorządu lokalnego]

1. Organami jednostki samorządu lokalnego są:
 - a) rada będąca jej organem uchwałodawczym i kontrolnym,
 - b) organ wykonawczy,
2. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów radnych i innych osób zajmujących stanowiska w samorządzie lokalnym, obsadzone w drodze wyborów powszechnych, określa Kodeks wyborczy.
3. Do właściwości rady jednostki samorządu lokalnego należą wszystkie sprawy objęte zakresem działania jednostki samorządu lokalnego, o ile ustawy i statut jednostki samorządu lokalnego nie stanowią inaczej.
4. Rada ustala politykę wykonywania przez organ wykonawczy swoich kompetencji.
5. Indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej, w rozumieniu art. 104. Kodeksu postępowania administracyjnego, załatwia zarząd, o ile ustawa i statut jednostki samorządu lokalnego nie stanowią inaczej.
6. Jeżeli w wyniku zmian w podziale terytorialnym państwa jednostka lokalna została z mocy prawa rozwiązana na podstawie art. 390. § 5. Kodeksu wyborczego, Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która wykonuje zadania i kompetencje rady jednostki samorządu lokalnego do czasu wyboru nowej rady.

Komentarz do art. 10. projektu KSL 2015

Art. 115 § 13 w związku z art. 222....231b Kodeksu karnego reguluje ochronę funkcjonariuszy publicznych oraz przestępstwa urzędnicze. Dlatego w projekcie pominąłem powtórzenie tych zasad [Radny, członek zarządu jednostki samorządu lokalnego, piastun monokratycznego organu wykonawczego w związku z wykonywaniem mandatu korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych].

Art. 11. [Jawność działania organów jednostki samorządu lokalnego]

1. Działalność organów jednostki samorządu lokalnego jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.
2. Każda osoba zainteresowana ma prawo wstępu na obrady sesji rady i posiedzenia jej komisji, chyba że sesja lub posiedzenie prowadzone są przy drzwiach zamkniętych dla osób spoza składu rady.
3. Na stronach internetowych jednostki samorządu lokalnego dostępne są:
 - a) dokumentacja filmowa, dźwiękowa i tekstowa (protokół) obrad sesji rady jednostki samorządu lokalnego;
 - b) protokoły posiedzeń komisji rady jednostki samorządu lokalnego;
 - c) dokumentacja działalności *organu wykonawczego i urzędu jednostki samorządu lokalnego w zakresie określonym w statucie jednostki samorządu lokalnego.
4. Udostępnianie informacji, których mowa w ust. 2-4, nie obejmuje:
 - a) informacji niejawnych,
 - b) danych osobowych chronionych na mocy odrębnych przepisów,
 - c) spraw indywidualnych, załatwianych przez organy jednostki samorządu lokalnego.
5. Jednostka lokalna publikuje na swojej stronie internetowej otrzymane skargi i wnioski w rozumieniu działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego wraz z odpowiedziami udzielonymi przez organy jednostki samorządu lokalnego lub w ich imieniu przez upoważnione osoby

6. Każdy ma prawo kopiować, przetwarzać i rozpowszechniać informacje zamieszczone na stronach internetowych jednostki samorządu lokalnego z podaniem źródła i daty kopiowania.

Komentarz do art. 11. ust. 3: [jawność działania organów jednostki samorządu lokalnego]

- 1) *Wątpliwości budzi tryb lokalnego uregulowania jawności dokumentacji organów jednostki lokalnej i powszechnego dostępu do nich. Ponieważ jest to przepis prawa materialnego, więc umieszczenie go w statucie jednostki lokalnej zaburza koncentrację statutu na problematyce ustrojowej. Z drugiej jednak strony korzystne jest umieszczenie przepisów o dostępie w statucie, gdyż rozciąga na te przepisy wzmoczoną ochronę z jakiej korzysta statut. Ponadto, warto dostrzec w prawie dostępu do dokumentów aspekt ustrojowy: kontrola członków wspólnoty nad organami swojej wspólnoty (element ustroju) obejmuje w szczególności dostęp do dokumentacji.*
- 2) *Art. 11. Dodatkowym elementem tej części zasady jawności mogłoby być otwarcie przed wyborcami możliwości prowadzenia publicznego, bezpośredniego i ustnego dialogu z radnymi i członkami organu wykonawczego. W odróżnieniu do wysłuchania publicznego sesja rady, na której prawo zabierania głosu i zadawania pytań przysługuje wyborcom, nie zostaje zawężona do konkretnego projektu aktu prawa miejscowego (choć nie można i tego wykluczyć). Formuła ta znana w wielu krajach demokratycznych (i coraz częściej stosowana w Polsce) służy z jednej strony przypominaniu w toku kadencji władzom samorządowym o ich służebnej roli względem wyborców, a z drugiej strony – ma pomagać wyborcom w upominaniu się o załatwienie spraw najpilniejszych w ich odczuciu.*

Art. 12. [Podejmowanie uchwał: quorum, jawne głosowanie, większość]

1. Uchwały kolegialnych organów jednostki samorządu lokalnego zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa lub statut jednostki samorządu lokalnego stanowi inaczej.
2. Nieuzyskanie przez projekt uchwały wymaganej większości głosów członków organu kolegialnego nie jest równoznaczne z uznaniem, że został uchwalony inny projekt uchwały.
3. Projekt uchwały nie może być dwukrotnie poddany pod głosowanie na tym samym posiedzeniu organu kolegialnego. Jeżeli uchwała podlega ogłoszeniu, ogłasza się uchwały zmieniające wcześniejszy tekst uchwały wraz z jej tekstem jednolitym.

Komentarz do art. 12. [podejmowanie uchwał: quorum, jawne głosowanie, większość]

Ust. 2. ale proponowana redakcja art. 12 poszerza zakres zastosowania formuły u.s.p.. W ten sposób uniknie się trudności i wątpliwości, jakie utrzymywały się na gruncie u.s.g. z 1990 r., gdzie nie ma takiej klauzuli

Ust. 3 zd. 1. to zakaz reasumpcji głosowania ma przeciąć niedobre praktyki kilkakrotnego prowadzenia głosowania nad tą samą sprawą, celem wywarcia nieformalnego nacisku na przeciwników projektu uchwały. Równocześnie ma wprowadzić większą elastyczność w korygowaniu stanowiska organu kolegialnego. Zdanie 2. umożliwi bowiem odbycie kolejnego posiedzenia (sesji) organu nawet następnego dnia celem uchylecia właśnie podjętej uchwały lub nowelizacji (zmiany) uchwały; w efekcie organ wykonawczy miałby obowiązek przesłania organowi nadzoru obydwu wersji uchwały.

Ust. 3 zd. 2. – Przepis dotyczy przede wszystkim aktów prawa miejscowego, a te objęte są obecnym trybem elektronicznej oficjalnej (urzędowej) promulgacji.

Zgodnie z art. 2a ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2011 nr 197, poz. 1172 ze zm.) obowiązek promulgacji obejmuje każdą nowelizację aktu powszechnie obowiązującego. Obowiązujący obecnie art. 16., ust. 3. tej ustawy [Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego.] jest zbyt liberalny i dlatego proponuję zaostrzenie obowiązku (ogłasza się uchwały zmieniające wcześniejszy tekst uchwały). Lepiej byłoby znowelizować art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych... ewentualnie zamieszczenie zaproponowanego przepisu w Kodeksie samorządu lokalnego.

Art. 13. [Sesje rady]

1. Rada jednostki samorządu lokalnego obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.
2. Rada może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów statutowego składu rady.
3. Pierwszą sesję nowo wybranej rady zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju.
4. W przypadku wyborów przedterminowych pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ust. 1. i 3. stosuje się odpowiednio.
5. Pierwszą sesję nowo wybranej rady, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji.
6. Na wniosek *organu wykonawczego lub co najmniej 1/4 statutowego składu rady przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1.
7. Do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie określonym w ust. 7 stosuje się przepis ust. 2., z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy.
8. Na wniosek *organu wykonawczego, doręczony przewodniczącemu rady co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady, przewodniczący rady wprowadza do porządku obrad sesji rady projekt uchwały przedłożony wraz z wnioskiem.

Art. 14. [Przewodniczący i wiceprzewodniczący rady]

1. Rada wybiera ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowego składu rady, w głosowaniu tajnym, chyba że statut przewiduje wybór przewodniczącego rady w wyborach powszechnych.
2. Zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, chyba że statut jednostki samorządu lokalnego przewiduje inaczej.
3. W przypadku nieobecności przewodniczącego, jego zadania w radzie wykonuje 1. (pierwszy) wiceprzewodniczący. Przewodniczący może również w innym czasie upoważnić wiceprzewodniczącego do wykonywania swoich zadań w radzie.
4. Rada może w każdym czasie odwołać przewodniczącego rady oraz jego wiceprzewodniczących, wybranych przez radę, na wniosek co najmniej 1/4 statutowego składu rady, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowego składu rady, w głosowaniu tajnym.
5. Przewodniczący rady i wiceprzewodniczący mogą w każdym czasie zrezygnować z pełnienia swej funkcji. Rezygnacja jest skuteczna i nie podlega cofnięciu od chwili doręczenia pisemnego oświadczenia wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu. Art. 19. stosuje się odpowiednio.
6. Przewodniczący i wiceprzewodniczący rady, którzy zostali odwołani lub złożyli rezygnację, pełnią swe funkcje do czasu zastąpienia ich przez radnych wybranych do pełnienia tych funkcji.
7. Odwołanie lub rezygnacja z pełnienia funkcji *organu wykonawczego przez osobę sprawującą równocześnie funkcję przewodniczącego rady, jest z mocy prawa równoznaczna z odwołaniem lub rezygnacją z obu funkcji.
8. Wojewódzki komisarz wyborczy przekazuje radzie i właściwemu terytorialnie wojewodzie poświadczenie zakończenia sprawowania funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady.
9. W przypadku odwołania lub rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady, wojewódzki komisarz wyborczy zwołuje sesję rady w celu wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady. Sesja rady w tej sprawie rozpoczyna swe obrady w okresie 30 dni od doręczenia rezygnacji wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu albo w okresie 30 dni od uprawomocnienia się uchwały rady o odwołaniu
10. Sesję rady, o której mowa w ust. 9, do czasu wyboru przewodniczącego rady prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji.

Komentarz do art. 14.[przewodniczący i wiceprzewodniczący rady jednostki samorządu lokalnego]

Ust. 1., zd. 2. Statut otwiera możliwość obsadzania w lokalnym samorządzie wielu stanowisk w wyborach powszechnych, czyli dysponowania przez pojedynczego wyborcę wieloma głosami.

Jeżeli wprowadzono by zróżnicowanie dat objęcia mandatu przez radnych tej samej rady (art.7., ust. 2. pkt 4-6) to nie byłoby możliwe odwołanie się w tym miejscu (i wielu innych) do początku i końca kadencji rady. Konieczne byłoby odwołanie się do kadencji radnego wybranego do pełnienia funkcji przewodniczącego i jego zastępcy. Osoba taka kończyłaby sprawowanie funkcji w radzie wraz z wygaśnięciem swojego mandatu radnego.

Ust. 3., zd. 1. ustala regułę zastępowania nieobecnego przewodniczącego. Obowiązkiwanie tej zasady jest na tyle istotne dla zagwarantowania ciągłości funkcjonowania rady, że niniejszy projekt nie pozostawia zagadnienia do regulacji statutowej.

Ust. 4. Możliwość odwołania zawężona jest do tych modeli, w których przewodniczący i jego zastępcy wybierani są przez radę. Rada nie powinna mieć kompetencji do odwoływania z funkcji, obsadzanej w drodze wyborów powszechnych. Nieodłącznym kosztem obsadzania stanowisk w wyborach powszechnych, jest zastrzeżenie dla referendum lokalnego kompetencji odwołania ze stanowiska.

Ust.7: nie przewidziano tu podejmowania przed radę uchwały o przyjęciu rezygnacji.

Art. 15. [Komisja rewizyjna rady]

1. Rada kontroluje działalność organu wykonawczego, lokalnych jednostek organizacyjnych bezpośrednio na sesji oraz poprzez komisję rewizyjną.
2. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni delegowani przez wszystkie kluby radnych oraz przedstawiciele radnych niezrzeszonych, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego rady i jego zastępcy lub członka zarządu.
3. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu jednostki samorządu lokalnego i występuje z wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.
4. Komisja rewizyjna wykonuje również inne zadania w zakresie kontroli zlecone przez radę. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji rady.

Komentarz do art. 15.[komisja rewizyjna rady]

- 1) *komisje są przedmiotem regulacji statutowej (por. art.7 ust.2 pkt 12 projektu KSL); w zasadzie nie ma żadnej potrzeby, aby w tej sprawie wypowiadał się ustawodawca*
- 2) *komisja rewizyjna jest wyjątkowo istotna co uzasadnia szerszą regulację ustawową. Niniejszy projekt zachowuje jej obligatoryjny charakter.*
- 3) *rozbudowane kompetencje kontrolne komisji rewizyjnej w sprawach budżetowych uzasadniają zawężenie członkostwa w komisji rewizyjnej do samych tylko radnych.*

Art. 16. [Radny]

Radny jest rzecznikiem interesu prawnego i dobra swojej wspólnoty samorządowej.

Art. 17. [Wolny mandat radnego]

Radny nie jest związany instrukcjami wyborców.

Art. 18. [ślubowanie radnego]

1. Objęcie mandatu radnego następuje z chwilą złożenia wobec rady ślubowania o następującej treści:

Objęciem mandatu radnego ślubuję uroczyście:

- *dochować wierności Konstytucji i prawom Rzeczypospolitej Polskiej,*

- *obowiązki radnego wykonywać godnie, rzetelnie i uczciwie,*
 - *mając na względzie dobro publiczne, interesy Gminy/ Miasta / Powiatu [tu wymienia się nazwę jednostki samorządu lokalnego] i pomyślność tej wspólnoty.*
2. Rota ślubowania radnych wybranych w okręgach jednomandatowych zawiera ponadto końcowe słowa: *oraz reprezentując potrzeby publiczne i postulaty wyborców mojego okręgu wyborczego.*
 3. Ślubowanie odbywa się w ten sposób, że po odczytaniu roty wywołani kolejno radni powstają i wypowiadają słowo ślubując. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania: *Tak mi dopomóż Bóg.*
 4. Radni składają ślubowanie na pierwszej sesji, na której są obecni.
 5. Niezłożenie ślubowania w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów do rady, w których radny uzyskał mandat, jest z mocy prawa równoznaczne z odmową złożenia ślubowania i rezygnacją z objęcia mandatu.

Komentarz do art. 18. [ślubowanie radnego]

- 1) *Rada gminy i rada powiatu mają analogiczny status (organy samorządu lokalnego), a zasiadający w nich radni mają równie wąski zakres możliwości działania indywidualnego. Dlatego odmiennosc rot ślubowania w obecnych u.s.g. i u.s.p. jest nieuzasadniona.*
- 2) *rota powiatowa (szczególnie słowa „obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego) jest nieadekwatna do lokalnego charakteru samorządu powiatowego i lokalnego charakteru i zasięgu oddziaływania rady powiatu*
- 3) *zapisanie w rocie powiatowej, że radny ma „czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej powiatu i dobra obywateli jest świadectwem traktowania samorządu lokalnego jako części władzy centralnie sterowanej; nie eksponuje się odrębności partykularnego interesu lokalnego, do pewnego stopnia obojętnego dla interesu ogólnonarodowego.*

Art. 19. [Rezygnacja radnego z pełnienia mandatu]

1. Z dniem złożenia przez radnego rezygnacji ze sprawowania mandatu, jego mandat wygasa.
2. Rezygnacja jest złożona z chwilą, doręczenia pisemnego oświadczenia woli radnego wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu.
3. Rezygnacja wyrażona w postaci elektronicznej jest złożona z chwilą, gdy rezygnację wprowadzono do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, że wojewódzki komisarz wyborczy mógł zapoznać się z jej treścią.
4. Odwołanie rezygnacji przez radnego jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tą rezygnacją lub wcześniej. Artykuły: 82-88 Kodeksu cywilnego o uchyleniu się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu lub groźby stosuje się odpowiednio.
5. Prawo radnego do uchylenia się od skutków rezygnacji wygasa: w razie błędu – z upływem (np. 14) dni od jego wykrycia, a w razie groźby – z upływem (?14) dni od chwili, kiedy stan obawy ustał, ale zawsze nie później niż z upływem kadencji radnego.

Art. 20. [Wykonywanie mandatu radnego]

1. Wykonywanie mandatu radnego obejmuje w szczególności:
 - a) udział w pracach sesji rady i jej komisji, których radny jest członkiem;
 - b) działanie w instytucjach samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany.
 - c) przekazywanie postulatów wyborców właściwemu organowi jednostki samorządu lokalnego celem ich rozpatrzenia oraz zgłaszanie interpelacji w tych sprawach;
 - d) aktywny udział w projektowaniu i podejmowaniu działań organów jednostki samorządu lokalnego na rzecz poprawy zaspokojenia potrzeb publicznych mieszkańców jednostki samorządu lokalnego oraz na rzecz rozwiązywania konfliktów między interesami różnych grup we wspólnocie;
2. Radny nie jest związany instrukcjami wyborców.
3. Radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, za wyjątkiem obsady stanowisk i powierzania funkcji w organach samorządowych i lokalnych jednostkach organizacyjnych.

4. Radny może zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwałę rady, w której radny wykonuje mandat, jeżeli radny ma w tym interes prawny, za wyjątkiem uchwał w sprawie obsady stanowisk i powierzenia funkcji w organach samorządowych, jeżeli radny ubiegał się o to stanowisko lub funkcję.
5. Radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie jednostki samorządu lokalnego.
6. Na zasadach ustalonych uchwałą rady, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży, odbywanych w wykonaniu swego mandatu.
7. Dieta nie przysługuje radnemu pełniącemu odpłatnie funkcję członka organu wykonawczego w lokalnym samorządzie, w której radny uzyskał mandat.
8. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć kwoty ...

Komentarz do art. 20. [wykonywanie mandatu radnego]

- 1) *wykonywanie mandatu radnego (u.s.g.) v. obowiązki radnego(u.s.p.) – zdecydowanie bardziej adekwatna jest formuła u.s.g.*
- 2) *art. 21. u.s.p. niepotrzebnie powtarza niektóre elementy uwzględnione już w rocie ślubowania radnego bądź takie, które powinny być znaleźć się w jej tekście (kierować się dobrem wspólnoty samorządowej powiatu),*
- 3) *w moim subiektywnym odczuciu słowo „więź” („Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami”) jest nieadekwatne do pozycji radnego względem swoich wyborów. Radny nie ma współpracować z wyborcami, ale raczej służyć potrzebom tej wspólnoty.*

Art. 21. [Ustawowe zakazy łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami]

1. Mandatu radnego oraz członkostwa w organie wykonawczym nie można łączyć z:
 - 1) mandatem posła lub senatora;
 - 2) zatrudnieniem w Najwyższej Izbie Kontroli;
 - 3) zatrudnieniem w administracji rządowej;
 - 4) zatrudnieniem w regionalnej izbie kontroli, samorządowym kolegium odwoławczym,
 - 5) zatrudnieniem w organach uprawnionych do kontrolowania działania jednostki samorządu lokalnego;
 - 6) członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.
2. Utrata członkostwa w organie wykonawczym następuje w dniu wyboru lub zatrudnienia.

Komentarz do art. 21 [ustawowe zakazy łączenia mandatu z innymi funkcjami]

Art. 74. ustawy o NIK jest niekonsekwentny.

Z jednej strony ust. 2. Kontrolerowi ubiegającemu się o mandat [...] radnego lub o funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej.

Z drugiej strony ust. 3. i 4. nie zakazują łączenia członkostwa w organie wykonawczym z zatrudnieniem w NIK (ust. 3. – „Ze stanowiskiem kontrolera nie można łączyć mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego” oraz ust. 4. – „Stosunek pracy z kontrolerem wygasa wskutek wyboru na posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego”).

Dlatego w projektowanym art. 21. KSL-W.K-2016 wymieniam również zatrudnienie w NIK.

Art. 22. [statutowe ograniczenia łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami]

Statut jednostki samorządu lokalnego może ograniczyć bądź całkowicie wykluczyć łączenie mandatu radnego z:

- 1) członkostwem w organie wykonawczym tej jednostki samorządu lokalnego, w której radny uzyskał mandat
- 2) zatrudnieniem w urzędzie tej jednostki samorządu lokalnego, w której radny uzyskał mandat;
- 3) wykonywaniem funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tego samorządu lokalnego, w której radny uzyskał mandat;

- 4) prowadzeniem działalności gospodarczej;
- 5) przynależnością do partii politycznych.

Art. 23. [Skład *organu wykonawczego jednostki samorządu lokalnego]

1. Organ wykonawczy jest organem jednoosobowym, chyba że statut samorządu lokalnego przewiduje zarząd kolejalny.
2. *Organem wykonawczym jednoosobowym może być:
 - a) wójt gminy (burmistrz miasta, prezydent miasta) lub dyrektor urzędu gminy (magistratu)
 - b) starosta lub dyrektor starostwa powiatowego.
3. W skład *organu wykonawczego kolejalnego wchodzi nie więcej niż(np. siedem) osób, w tym:
 - a) starosta, wicestarosta lub wicestarostowie; statut powiatu może przewidywać, że sekretarz starostwa powiatowego jest członkiem zarządu powiatu;
 - b) wójt gminy (burmistrz miasta, prezydent miasta), zastępca lub zastępcy wójta gminy; statut może przewidywać, że sekretarz urzędu gminy jest członkiem *organu wykonawczego gminy.

Art. 24. [Wybór członków zarządu]

1. Rada wybiera przewodniczącego zarządu, a następnie pozostałych członków *organu wykonawczego bezwzględną większością głosów statutowego składu rady, w głosowaniu tajnym z zastrzeżeniem art. 7., ust. 2., pkt 4. i 13.
2. Jeżeli w ciągu 3 miesięcy od dnia upływu kadencji *organu wykonawczego, rada:
 - a) wybrała co najmniej trzech członków zarządu, ale nie wybrała pełnego składu *organu wykonawczego przewidzianego w statucie jednostki samorządu lokalnego – zarząd w składzie już wybranym do końca swojej kadencji wykonuje wszystkie kompetencje zarządu,
 - b) nie wybrała co najmniej trzech członków kolejalnego *organu wykonawczego – wybrany przewodniczący *organu wykonawczego jest właściwy do końca swojej 4-letniej kadencji do jednoosobowego wykonywania wszystkich kompetencji zarządu.
 - c) nie wybrała przewodniczącego *organu wykonawczego – wojewoda wyznacza osobę pełniącą obowiązki *organu wykonawczego do czasu wyboru przewodniczącego zarządu, a tak wybrany przewodniczący *organu wykonawczego jednoosobowo wykonuje wszystkie kompetencje *organu wykonawczego do czasu, aż po najbliższych wyborach radnych wybrany zostanie na 4-letnią kadencję przewodniczący zarządu.
3. Statut może ustalić, że:
 - a) organem wykonawczym samorządu lokalnego jest dyrektor urzędu, wybierany przez radę bezwzględną większością głosów statutowego składu rady, w głosowaniu tajnym.
 - b) przewodniczący rady zawiera umowę o pracę na czas nieokreślony z osobą wybraną na stanowisko jednoosobowego organu wykonawczego, a zarazem dyrektora urzędu pomocniczego.
4. Obowiązki pracodawcy wobec członków organu wykonawczego wykonuje przewodniczący rady. Jeżeli przewodniczący rady pełni równocześnie funkcję przewodniczącego organu wykonawczego, wówczas rada upoważnia innego radnego do wykonywania w stosunku do wszystkich członków organu wykonawczego obowiązków pracodawcy.

Komentarz do art. 24. [wybór członków zarządu]

Proponuję rozwiązanie znacznie mniej radykalne, bardziej pragmatyczne w porównaniu z aktualnie obowiązującym art. 29. u.s.p. [Rozwiązanie rady powiatu], tj. odsunięcie rozwiązania organów rady i rozpisania przedterminowych wyborów (regularne planują co 2 lata). Przedterminowe wybory z powodu braku organu wykonawczego nie wydają się być adekwatnym rozwiązaniem, gdy można go na okres 21 miesięcy zastąpić „komisarzem rządowym”.

Art. 25. [Ślubowanie członków zarządu]

1. Objęcie obowiązków członka *organu wykonawczego następuje z chwilą złożenia wobec rady ślubowania o następującej treści:

Obejmując urząd [wójta gminy/członka *organu wykonawczego gminy/dyrektora magistratu gminy/starosty powiatu/członka *organu wykonawczego powiatu] ślubuję uroczyście:

- dochować wierności Konstytucji i prawom Rzeczypospolitej Polskiej,
 - obowiązki powierzonego mi urzędu wykonywać godnie, rzetelnie i uczciwie,
 - mając na względzie dobro publiczne, interesy Gminy/ Miasta / Powiatu [tu wymienia się nazwę jednostki samorządu lokalnego] i pomyślność tej wspólnoty.
2. Ślubowanie odbywa się w ten sposób, że po odczytaniu roty osoba składająca ślubowanie wypowiada słowo „ślubuję”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania: *Tak mi dopomóż Bóg.*
 3. Niezłożenie ślubowania w terminie 3 miesięcy od dnia wyboru członka z mocy prawa jest równoznaczne z odmową złożenia ślubowania i rezygnacją z objęcia urzędu, na które ta osoba została wybrana.

Art. 26. [Zakres działania zarządu]

1. Organ wykonawczy jednostki samorządu lokalnego:
 - a) kieruje bieżącymi sprawami jednostki samorządu lokalnego;
 - b) kieruje urzędem pomocniczym, organizuje jego pracę oraz wykonuje kompetencje pracodawcy i zwierzchnika służbowego pracowników urzędu i kierowników lokalnych jednostek organizacyjnych;
 - c) reprezentuje samorząd lokalny wobec sądów, organów publicznych i innych podmiotów prawa;
 - d) udziela pełnomocnictw do reprezentowania samorządu lokalnego oraz upoważnia członka *organu wykonawczego do udzielania tych pełnomocnictw;
 - e) załatwia indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej, w tym także wydaje w pierwszej instancji decyzje administracyjne w rozumieniu art. 104. Kodeksu postępowania administracyjnego, w sprawach należących do właściwości jednostki samorządu lokalnego; decyzje wydane przez organ wykonawczy podpisują członkowie zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji;
 - f) w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne – wydaje przepisy porządkowe; przepisy porządkowe wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu rady;
 - g) opracowuje program rozwoju jednostki samorządu lokalnego;
 - h) przygotowuje projekt budżetu jednostki samorządu lokalnego i innych uchwał rady;
 - i) wykonuje budżet jednostki samorządu lokalnego;
 - j) określa sposoby wykonywania uchwał rady i kontroluje ich wykonanie;
 - k) gospodaruje mieniem samorządu lokalnego.
2. Do wykonywania w imieniu *organu wykonawczego w zakresie wskazanym w upoważnieniu organ wykonawczy upoważnia:
 - a) sekretarza urzędu do kierowania urzędem pomocniczym, pracownikami urzędu oraz kierownikami lokalnych jednostek organizacyjnych;
 - b) do reprezentowania jednostki samorządu lokalnego wobec sądów, organów publicznych i innych podmiotów prawa;
 - c) członka *organu wykonawczego do ustanawiania pełnomocników jednostki samorządu lokalnego do zastępowania jednostki w postępowaniach administracyjnych i sądowych;
 - d) poszczególnych członków zarządu, pracowników urzędu pomocniczego oraz kierowników lokalnych jednostek organizacyjnych do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

3. Upoważnienie jest aktem prawa miejscowego. Przedmiotem upoważnienia nie może być wydawanie aktów prawa powszechnie obowiązującego.
4. W realizacji zadań organ wykonawczy podlega wyłącznie radzie tego samorządu lokalnego.

Art. 27. [Zadania przewodniczącego zarządu]

Przewodniczący zarządu:

- 1) organizuje pracę zarządu,
- 2) reprezentuje organ wykonawczy przez radą,
- 3) reprezentuje jednostkę samorządu lokalnego na zewnątrz.

Komentarz do art. 27. [przewodniczący zarządu]

- 1) *Jeżeli samorząd lokalny ma swobodę wyboru formy (monokratycznej lub kolegialnej organu wykonawczego), to można oczekiwać, że kolegialność będzie rzeczywista tj. będzie to organ równych sobie członków kolegium. Może to relatywnie łatwo ulec zaburzeniu przez wykorzystanie każdego samorządu lokalnego do relatywnie swobodnego kształtowania szczegółów swojej organizacji.*
- 2) *Punktem odniesienia dla kolegialnego *organu wykonawczego jest kolegialna rada jednostki samorządu terytorialnego, a nie dzisiejszy zarząd powiatu. Ten jest jednostką o dość skomplikowanej regulacji, niewiele mającej wspólnego z zasygnalizowanym wyżej modelem kolegialności. Obraz komplikuje jeszcze bardziej mnogość funkcji przypisanych staroście (kierownik urzędu, organ administracyjny działający jednoosobowo, przewodniczący powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego).*

Art. 28. [Absolutorium rady dla zarządu]

1. Organ wykonawczy przekazuje komisji rewizyjnej rady w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku budżetowym:
 - a) sprawozdanie finansowe,
 - b) sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu lokalnego,
 - c) informację o stanie mienia jednostki samorządu lokalnego,
 - d) opinię regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270., ust. 2. ustawy o finansach publicznych,
 - e) informację, o której mowa w art. 267., ust. 1., pkt 3. ustawy o finansach publicznych.
2. W przypadku gdy jednostka lokalna jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268. ustawy o finansach publicznych, przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również opinia z tego badania.
3. Statut jednostki samorządu lokalnego może zobowiązywać pozostałe komisje rady jednostki samorządu lokalnego do dokonania oceny działalności organu wykonawczego pod względem celowości, rzetelności i gospodarności, celem przekazania komisji rewizyjnej wniosków na temat absolutorium dla zarządu.
4. Komisja rewizyjna przedstawia radzie jednostki samorządu lokalnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym:
 - a) opinie komisji rewizyjnej o sprawozdaniach, o których mowa w ust. 1. i 2.,
 - b) opinie komisji, o których mowa w ust. 3.,
 - c) opinie regionalnej izby obrachunkowej, o których mowa w ust. 1. i 2.,
 - d) wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego.
5. Rada może żądać przedłożenia przez organ wykonawczy dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do dokumentów, o których mowa w ust. 4.
6. Po zapoznaniu się z dokumentacją, o której mowa w ust. 4. i 5., rada podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu. Prawidłowość sprawozdań i informacji organu wykonawczego nie stoi na przeszkodzie odmowie udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu z powodu negatywnej oceny działalności organu wykonawczego pod względem celowości, rzetelności bądź gospodarności.

7. Uchwałę w sprawie absolutorium rada podejmuje bezwzględną większością głosów statutowego składu rady, w głosowaniu tajnym.
8. Uchwała rady w sprawie nieudzielenia *organowi wykonawczemu absolutorium oraz niez uzyskanie wymaganej większości głosów radnych przez wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego organ wykonawczy został odwołany z innej przyczyny.
9. Na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od głosownia, o którym mowa w ust. 8, rada:
 - a) zapoznaje się z opiniami komisji rewizyjnej oraz regionalnej izby obrachunkowej na temat wniosku o odwołanie zarządu,
 - b) może odwołać organ wykonawczy w głosowaniu tajnym większością 3/5 głosów statutowego składu rady.

Art. 29. [Odwołanie *organu wykonawczego z innych przyczyn]

1. Rada może odwołać organ wykonawczy lub niektórych jego członków z innej przyczyny niż brak udzielenia absolutorium:
 - a) na pisemny i uzasadniony wniosek 1/4 statutowego składu rady,
 - b) złożony po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru *organu wykonawczego i
 - c) nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.
2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1. podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną.
3. Rada podejmuje uchwałę w sprawie wniosku, o którym mowa w ust. 1., na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia tego wniosku. Uchwała podejmowana jest w głosowaniu imiennym większością 3/5 głosów statutowego składu rady.
4. Jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1., nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania.

Art. 30. [Rezygnacja członka zarządu]

Członek *organu wykonawczego może zrzec się pełnienia tej funkcji. Artykuł 19. [rezygnacja radnego] stosuje się odpowiednio.

Art. 31. [Zmiana składu osobowego organu wykonawczego w toku kadencji]

1. W przypadku odwołania albo rezygnacji członków *organu wykonawczego rada dokonuje wyboru nowego *organu wykonawczego lub uzupełnienia jego składu w trybie, o którym mowa w art. 24. [wybór członków zarządu], w ciągu 3 miesięcy od dnia (odpowiednio) odwołania lub złożenia rezygnacji. W przypadku niedokonania wyboru nowego *organu wykonawczego we wskazanym terminie albo od dnia złożenia rezygnacji, przepisy art. 24., ust. 2. [wybór członków zarządu] stosuje się odpowiednio.
2. Dotychczasowy organ wykonawczy pełni swe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu. Rada może zwolnić organ wykonawczy z tego obowiązku.
3. Jeżeli działanie w trybie ust. 2. jest niemożliwe, do czasu wyboru nowego organu wykonawczego jego funkcje pełni osoba wyznaczona przez przewodniczącego rady, a jeżeli to jest niemożliwe – przez wojewodę.
4. Upoważnienia do zastępowania zarządu, w tym także do wydawania decyzji i podejmowania innych czynności prawnych w imieniu upoważniającego zarządu, zachowują swą moc po wygaśnięciu mandatu piastuna upoważniającego *organu wykonawczego do czasu odwołania tych upoważnień przez nowy zarząd.
5. W przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez organ wykonawczy oraz inne osoby wyznaczone do jego zastępowania, stosuje się odpowiednio ust. 3.

Komentarz do art. 31. [skarbnik i sekretarz jednostki samorządu lokalnego]

W projekcie nie wymieniam żadnego z tych dwóch stanowisk.

Skoro w prawie obecnie obowiązującym obsada tych stanowisk następuje na wniosek starosty/wójta gminy, to znaczy że te stanowiska nie są chronione przed kierowniczym oddziaływaniem wójta gminy/starosty.

W konsekwencji projekt przesuwa tą problematykę w całości do regulacji regulaminowej.

Art. 32. [Urząd pomocniczy]

1. Rada i organ wykonawczy wykonują zadania jednostki samorządu lokalnego przy pomocy urzędu pomocniczego.
2. Regulamin organizacyjny urzędu reguluje organizację i zasady funkcjonowania urzędu, w tym kierowanie urzędem i wydziałami w urzędzie oraz wykonywanie obowiązków pracodawcy w stosunku do pracowników urzędu.
3. Regulamin urzędu jest aktem prawa miejscowego.
4. Regulamin urzędu może być częścią statutu jednostki samorządu lokalnego.

Komentarz do art. 32. [urząd pomocniczy]

ust. 1: sformułowanie użyte w art. 33. u.s.p. (Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa) pomija służebną rolę starostwa wobec rady, co wydaje mi się wyraźnym nieporozumieniem. Rada nie powinna być w urzędzie traktowana jak intruz. Zupełnie czym innym jest uregulowanie pozycji kierowniczej wobec urzędu.

*Negatywne konsekwencje oddzielenia w 2001 r. wójta gminy i rady gminy dały o sobie znać przez próby zorganizowania kancelarii rady poza strukturą urzędu. Moje wnioskowanie idzie w przeciwnym kierunku: rada potrzebuje organu wykonawczego w szczególności po to, aby ten ostatni zorganizował urząd, podejmując wszystkie czynności konieczne dla wykonania obowiązków rady. Przeciwwstawianie zadań i obowiązków rady i *organu wykonawczego wydaje się być nieporozumieniem.*

Art. 33. [Jednostki organizacyjne tworzone przez samorząd lokalny]

W celu wykonywania swych zadań jednostka samorządu lokalnego może tworzyć jednostki organizacyjne, nie będące jednostkami samorządu terytorialnego.

ROZDZIAŁ III: Akty prawa miejscowego stanowione przez jednostkę lokalną

Art. 34. [Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza]

1. Obywatelski projekt aktu prawa miejscowego, który popiera nie mniej niż (np.10%) mieszkańców jednostki samorządu lokalnego, mających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady, zostaje wprowadzony do porządku sesji rady, zwołanej nie później niż w ciągu ... (np. 60) dni od doręczenia projektu *organowi wykonawczemu (obywatelska inicjatywa uchwałodawcza).
2. Projekt powinien spełniać wymogi sztuki poprawnej legislacji oraz inne wymogi określone w statucie samorządu lokalnego dla projektów uchwał rady.
3. Uzasadnienie faktyczne i prawne projektu powinno wskazywać w szczególności:
 - a) sposób sfinansowania kosztów realizacji projektowanej uchwały,
 - b) potrzeby publiczne wspólnoty, do których zaspokojenia w istotny sposób przyczyni się projektowana uchwała,
 - c) brak projektowanych przepisów w obowiązującym prawie, uzasadniający żądanie uchwalenia dodatkowych przepisów przez radę.

4. Mieszkańców jednostki lokalnej popierających obywatelski projekt uchwały reprezentuje przed organami jednostki samorządu lokalnego rzecznik inicjatywy.
5. Organ wykonawczy niezwłocznie przekazuje obywatelski projekt do zaopiniowania przewodniczącemu rady, komisji rewizyjnej rady oraz skarbnikowi jednostki samorządu lokalnego.
6. Jeżeli projekt uchwały zawiera uchybienia lub braki, które można usunąć, organ wykonawczy wyznacza rzecznikowi inicjatywy czternastodniowy termin do usunięcia uchybień lub uzupełnienia braków.
7. Jeżeli w tym samym okresie w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wniesiono dwa lub więcej projekty, właściwa komisja rady wspólnie z rzecznikami inicjatyw podejmuje próbę stworzenia jednego wspólnego projektu.
8. W terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu w trybie ust. 1. projekt zostaje:
 - a) doręczony radnym wraz z opinią prawną *organu wykonawczego oraz opiniami skarbnika i komisji rewizyjnej oraz
 - b) włączony do porządku obrad najbliższej sesji rady.
9. Rada podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu obywatelskiego projektu lub o jego odrzuceniu nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od doręczenia projektu zarządowi.
10. Przewodniczący rady może uzgodnić z pełnomocnikiem inicjatywy zmianę terminu, o którym mowa w ust. 9.
11. Uchwałę wymienioną w ust. 9. doręcza się niezwłocznie rzecznikowi inicjatywy.

Art. 35. [Lokalne przepisy porządkowe]

1. W zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących mogą być wydawane przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla: ochrony życia lub zdrowia osób fizycznych, mienia prywatnego lub publicznego, ochrony środowiska naturalnego, zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.
2. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 1., mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.
3. Lokalne przepisy porządkowe wydaje organ gminy; jeżeli jednak zagrożenia, o których mowa w ust. 1., występują na obszarze więcej niż jednej gminy, organ powiatu wydaje powiatowe przepisy porządkowe.
4. Przepisy porządkowe uchwała rada, a w przypadku niecierpiącym zwłoki – wydaje organ wykonawczy w formie zarządzenia.
5. Organ wykonawczy przedkłada radzie wniosek o zatwierdzenie zarządzenia, o którym mowa w ust. 4., na najbliższej sesji rady. Zarządzenie traci moc z dniem zamknięcia sesji rady, na której rada mogła przepisy zatwierdzić, chyba że rada określiła inny termin utraty jego mocy obowiązującej.
6. Organ wykonawczy niezwłocznie przedkłada organowi nadzoru uchwałę i zarządzenie zawierające lokalne przepisy porządkowe.
7. Organ wykonawczy-gminy przesyła gminne przepisy porządkowe do wiadomości zarządcom sąsiednich gmin i *organowi wykonawczemu powiatu, w którego granicach leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu.
8. Organ wykonawczy-powiatu przesyła powiatowe przepisy porządkowe do wiadomości zarządcom sąsiednich powiatów, zarządcom gmin, położonych w granicach tego powiatu oraz właściwemu miejscowo *organowi wykonawczemu województwa i wojewodzie.

ROZDZIAŁ IV: Przepisy odrębne dla gmin

Art. 36. [Statut gminy]

Statut gminy spełnia wymogi określone dla statutu jednostki samorządu lokalnego, a ponadto określa:

- 1) status miasta, całej gminy lub jednostki pomocniczej na jej terytorium, jeżeli spełnione zostały ustawowe wymogi takiego statusu;
- 2) zasady tworzenia jednostki pomocniczej gminy i nadawania jej statutu;
- 3) zakres i formy udziału przedstawicieli jednostek pomocniczych w procedurach uchwałodawczych rady gminy i w pracach jej komisji;
- 4) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Art. 37. [Umowa o połączenie gmin]

1. Dwie lub więcej gmin może zawrzeć umowę o połączeniu się w jedną gminę.
2. Rady zainteresowanych gmin podejmują jednobrzmiące uchwały, określające w szczególności:
 - a) statut nowej gminy; art. 7. stosuje się odpowiednio;
 - b) rok kalendarzowy, z początkiem którego wchodzi w życie uchwały o połączeniu gmin i statut nowej gminy;
 - c) pierwszy skład osobowy *organu wykonawczego nowej gminy;
 - d) tryb przejścia mienia i zobowiązań umawiających się gmin przez nową gminę;
 - e) tryb rozliczenia budżetów umawiających się gmin i opracowania projektu budżetu nowej gminy.

UWAGA REDAKCYJNA: niniejsze wyliczenie wymaga uzupełnienia przez specjalistów od finansów samorządowych, cywilistów i innych dziedzin wiedzy o gminie i samorządzie terytorialnym.

3. Jeżeli gminy będące stronami umowy o połączeniu położone są na terenie więcej niż jednego powiatu, zawarcie umowy wymaga uprzedniej zgody właściwych terytorialnie rad powiatów, wyrażonych na wniosek zarządów tych powiatów.
4. Jeżeli gminy będące stronami umowy o połączeniu położone są na terenie więcej niż jednego województwa, zawarcie umowy wymaga uprzedniej zgody właściwych terytorialnie sejmików województw, wyrażonych na wniosek organów wykonawczych samorządów województw.
5. Projekty uchwał, o których mowa w ust. 2., podlegają zaopiniowaniu przez właściwego wojewodę i regionalną izbę obrachunkową.
6. Projekty uchwał, o których mowa w ust. 2., przez okres nie krótszy niż 30 dni podlegają wyłożeniu wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym oraz opiniami wojewody i regionalnej izby obrachunkowej do publicznego wglądu w urzędach umawiających się gmin i na ich stronach internetowych.
7. Statut umawiającej się gminy może przewidywać zatwierdzenie przez referendum gminne statutu gminy tworzonej w drodze umowy.
8. Połączenie gmin wchodzi w życie z dniem 1 stycznia, ale nie przed upływem sześciu (6) miesięcy od opublikowania statutu nowotworzonej gminy, chyba że statut określi termin dłuższy.

Art. 38. [Zmiana granic gminy]

1. Gminy mogą zmieniać swe granice.
2. Rady zainteresowanych gmin podejmują jednobrzmiące uchwały wyznaczające nowy przebieg wspólnej granicy umawiających się gmin. Artykuł 37., ust. 3-8. stosuje się odpowiednio.
3. Nieważna jest uchwała w sprawie zmiany granic gmin, jeżeli w opinii wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej na skutek ustalenia nowych granic gminy:
 - a) dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach byłyby niższe od dochodów podatkowych na mieszkańca tej gminy przed zmianą jej granic,

- b) gmina w zmienionych granicach byłaby mniejsza pod względem liczby mieszkańców gminy lub powierzchni całkowitej tej gminy przed zmianą jej granic.
4. Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do:
- a) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą – przez odpowiednie rady gmin;
 - b) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw – przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw.

Art. 39. [jednostki pomocnicze gminy]

1. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały.
2. Jednostką pomocniczą gminy może być również miasto położone na terenie gminy.
3. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy statutem tej jednostki, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego.
4. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:
 - a) nazwę i granice jednostki pomocniczej,
 - b) symbol(e) jednostki pomocniczej,
 - c) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
 - d) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej,
 - e) zasady reprezentacji jednostki pomocniczej,
 - f) zakres i formy współdziałania jednostek pomocniczych gminy z podmiotami prawa i jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego,
 - g) zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji.
5. Rada gminy może określić zasady, na jakich dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych będą przysługiwały przewodniczącemu i członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla) i rady sołectkiej.

Art. 40. [Miasta]

1. Gmina albo jedna lub więcej jednostek pomocniczych na terenie gminy uzyskują z mocy prawa status miasta z dniem 1 stycznia po upływie roku kalendarzowego, w którym (odpowiednio) gmina/jednostka pomocnicza spełniła następujące kryteria:
 - a),
 - b),
 - c),
.....,
 - x)
2. Z dniem uzyskania przez gminę statusu miasta,,,,,,,,,,,,,,
3. Z dniem uzyskania statusu miasta przez jednostkę pomocniczą na terenie gminy nie mającej statusu miasta,,,,,,,,,,,,,,

Art. 41. [Domniemanie właściwości gminy]

Rozstrzyganie w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów i organów administracyjnych, należy do organów gminy.

ROZDZIAŁ V: Przepisy odrębne dla powiatów

Art. 42. [Powiat ziemski lub grodzki]

1. Siedzibą powiatu ziemskiego jest miasto na terenie tego powiatu.
2. Powiatem grodzkim jest miasto, którego organy wykonują zadania i kompetencje przewidziane w prawie dla organów gmin oraz dla organów powiatów.

Art. 43. [Umowa o połączeniu się powiatów]

1. Dwa lub więcej powiatów może zawrzeć umowę o połączeniu się w jeden powiat bez zmiany dotychczasowego statusu gmin, położonych w granicach umawiających się powiatów. Przez łączenie powiatów należy również rozumieć połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście. Z dniem połączenia wygasają prawa powiatu posiadane dotychczas przez miasto.
2. Rady zainteresowanych powiatów podejmują jednobrzmiące uchwały, określające w szczególności:
 - a) statut nowego powiatu; art. 7. stosuje się odpowiednio,
 - b) rok kalendarzowy, z początkiem którego wchodzi w życie uchwały o połączeniu powiatów,
 - c) skład osobowy organu wykonawczego nowego powiatu, do czasu upływu kadencji władz dotychczasowych powiatów,
 - d) tryb przejęcia mienia i zobowiązań umawiających się powiatów przez nowy powiat,
 - e) tryb rozliczenia budżetów umawiających się powiatów i opracowania projektu budżetu nowego powiatu.

UWAGA: niniejsze wyliczenie wymaga uzupełnienia przez specjalistów od finansów samorządowych, cywilistów i innych dziedzin wiedzy o gminie i samorządzie terytorialnym.

3. Jeżeli powiaty będące stronami umowy o połączeniu położone są na terenie więcej niż jednego województwa, zawarcie umowy wymaga uprzedniej zgody właściwych terytorialnie sejmików powiatów, wyrażonych na wniosek zarządów województw.
4. Projekt uchwały, o której mowa w ust. 2., podlegają zaopiniowaniu przez właściwego wojewodę i regionalną izbę obrachunkową.
5. Projekty uchwał, o których mowa w ust. 2., przez okres nie krótszy niż 30 dni podlegają wyłożeniu wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym oraz opiniami wojewody i regionalnej izby obrachunkowej do publicznego wglądu w starostwach umawiających się powiatów i na ich stronach internetowych.
6. Statut umawiającego się powiatu może przewidywać zatwierdzenie przez referendum powiatowe statutu nowego powiatu tworzonego w drodze umowy.
7. Połączenie powiatów wchodzi w życie z dniem 1 stycznia, ale nie przed upływem(np. sześciu) miesięcy od opublikowania statutu nowo tworzonego powiatu, chyba że statut określi termin dłuższy.

Art. 44. [Powiat metropolitalny]

1. Stronami umowy o powołaniu powiatu metropolitalnego mogą być:
 - a) powiat ziemski oraz gminy, położone w granicach tego powiatu,
 - b) powiat ziemski oraz gminy, położone w granicach tego powiatu oraz jeden lub kilka powiatów grodzkich (miasto na prawach powiatu).
2. Umawiające się gminy uzyskują status jednostek pomocniczych nowo utworzonego powiatu metropolitalnego, zaś umawiający się powiat metropolitalny uzyskuje status miasta na prawach powiatu. Przepisy o jednostkach pomocniczych gmin stosuje się odpowiednio do jednostek pomocniczych powiatów metropolitalnych.

3. Jeżeli część gmin, położonych w granicach powiatu nie wyraża zgody na wejście w skład proponowanego powiatu metropolitalnego, umowa o utworzeniu powiatu metropolitalnego wchodzi w życie po objęciu tych gmin granicami sąsiednich powiatów.
4. Statut powiatu metropolitalnego spełnia wymogi określone dla statutu jednostki samorządu lokalnego (art.7.), a ponadto określa:
 - a) kompetencje umawiających się gmin, które przechodzą do właściwości powiatu metropolitalnego,
 - b) kompetencje powiatu przejmowane do wykonania przez jednostki pomocnicze, będące do tychczas gminami, znajdujące się na terytorium powiatu metropolitalnego,
 - c) zasady przystępowania dodatkowych gmin do powiatu i przekształcania ich w jednostki pomocnicze powiatu,
 - d) zasady wypowiedzania umowy o utworzeniu powiatu metropolitalnego przez jedną, kilka i wszystkie jednostki pomocnicze wchodzące w skład powiatu metropolitalnego oraz przekształcania powiatu metropolitalnego w powiat ziemski,
 - e) procedurę występowania jednostki pomocniczej z powiatu metropolitalnego, a w szczególności – ustalania i rozliczenia wzajemnych rozliczeń z tym związanych,
 - f) zakres i formy udziału przedstawicieli jednostek pomocniczych w procedurach uchwałodawczych rady powiatu metropolitalnego i w pracach jej komisji;
 - g) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów powiatu metropolitalnego nad działalnością organów jednostki pomocniczej.
5. Wystąpienie umawiającej się gminy z powiatu metropolitalnego jest dopuszczalne w razie:
 - a) likwidacji powiatu metropolitalnego po wygaśnięciu umowy o utworzeniu powiatu metropolitalnego na zasadach określonych w umowie o jego utworzeniu,
 - b) wypowiedzenia umowy o utworzeniu powiatu metropolitalnego przez występującą jednostkę pomocniczą i zawarciu przez tę jednostkę pomocniczą umowy z sąsiadującym powiatem, o objęciu tej jednostki pomocniczej jako gminy w rozumieniu niniejszej ustawy granicami przejmującego powiatu,
 - c) wypowiedzenia umowy o utworzeniu powiatu metropolitalnego przez występującą jednostkę pomocniczą i zawarciu przez tę jednostkę pomocniczą umowy z sąsiadującym powiatem metropolitalnym o objęciu tej jednostki pomocniczej granicami przejmującego powiatu metropolitalnego.
6. W razie likwidacji powiatu metropolitalnego, jego jednostki pomocnicze stają się gminami, w rozumieniu niniejszej ustawy.
7. Jednostka pomocnicza powiatu metropolitalnego może wypowiedzieć umowę (odpowiednio) o utworzeniu lub o przestąpieniu do tego powiatu, o ile ta jednostka pomocnicza zawrze umowę z sąsiednim powiatem o objęciu jej granicami tego powiatu.

Art. 45. [Podział powiatu]

1. Dzielenie powiatu może polegać wyłącznie na:
 - a) likwidacji powiatu z równoczesnym włączeniem wszystkich gmin dzielonego powiatu do dwóch lub więcej sąsiadujących powiatów,
 - b) zmianie przebiegu granic powiatu poprzez ustalenie nowej listy gmin wchodzących w skład powiatu.
2. Dzielenie powiatu nie może skutkować zmniejszeniem liczby gmin objętych granicami powiatu.

Art. 46. [Zadania starosty]

W sytuacjach bezpośredniego zagrożenia dla życia, zdrowia, interesu publicznego oraz mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości *organu wykonawczego samorządu lokalnego; czynności te starosta przedstawia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu.

Art. 47. [Powiatowy urząd pracy]

Obligatoryjnym wydziałem starostwa powiatowego jest powiatowy urząd pracy.

ROZDZIAŁ VI: NADZÓR NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU LOKALNEGO

UWAGA: Rozdział 6. projektu (Nadzór nad działalnością gminną) jest odpowiednikiem rozdziału 10. z obowiązującego tekstu ustawy o samorządzie gminnym. Numer 5 został wprowadzony dla zachowania ciągłości numeracji w projekcie. Zamieszczone poniżej artykuły projektu są powtórzeniem bez zmian artykułów 85-89 obecnie obowiązującej ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 48. [Kryterium zgodności z prawem]

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu lokalnego sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Art. 49. [Organy nadzoru]

Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

Art. 50. [Prawo żądania informacji i danych]

Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu lokalnego, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.

Art. 51. [Zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie przez inny organ]

- 1 Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu lokalnego od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 2.
- 2 Termin, o którym mowa w ust. 1., wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu lokalnego.
3. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1. lub 2., nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez jednostkę samorządu lokalnego, z upływem terminu określonego w ust. 1. lub 2.
4. Do zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowania przez organy jednostki samorządu lokalnego rozstrzygnięć innych organów przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio.

Art. 52. [Organ wykonawczy z urzędu przedkłada wojewodzie uchwałę rady]

1. Organ wykonawczy przedkłada wojewodzie uchwałę rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe organ wykonawczy-przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia.
2. Organ wykonawczy jednostki samorządu lokalnego przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1., uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady jednostki samorządu lokalnego i zarządzenia organu wykonawczego jednostki samorządu lokalnego objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

Art. 53. [Uchwała lub zarządzenie sprzeczne z prawem są nieważne]

1. Uchwała lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 46.
2. Po upływie terminu wskazanego w ust. 1. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu lokalnego.
3. Organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu lokalnego po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w ust. 1. albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.
4. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.
5. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie. Przepis ten nie dotyczy uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.
6. Rozstrzygnięcie nadzorcze zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.
7. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Art. 54. [Wstrzymanie wykonania nieważnego aktu]

1. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu lokalnego, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Przepisu ust. 1. nie stosuje się do uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Art. 55. [Rozwiązanie rady i odwołanie zarządu]

1. W razie powtarzającego się naruszenia przez radę jednostki samorządu lokalnego Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę jednostki samorządu lokalnego. W przypadku rozwiązania rady jednostki samorządu lokalnego Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu NAJBLIŻSZYCH wyborów rady pełni jej funkcję.
2. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się organ wykonawczy jednostki samorządu lokalnego, wojewoda wzywa organ wykonawczy do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie zarządu. W przypadku odwołania *organu wykonawczego Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru *organu wykonawczego pełni jego funkcję.

Komentarz do art. 55. projektu KSL2015:

Skoro w swoim projekcie przewiduję przeprowadzanie co 2 lata częściowych wyborów do rady, to konsekwencją musi być całkowita rezygnacja z dodatkowych, przedterminowych wyborów zarówno tych zarządzanych przez organ nadzoru, jak i w wyniku referendum.

Art. 56. [Zarząd komisaryczny]

1. W razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy jednostki samorządu lokalnego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy

jednostki samorządu lokalnego i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz *organu wykonawczego na kolejną kadencję.

2. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom jednostki samorządu lokalnego i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji jednostki samorządu lokalnego.
3. Komisarz rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej.
4. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu lokalnego z dniem powołania.

Art. 57. [Zarządzenie zastępcze wojewody]

1. Jeżeli właściwy organ jednostki samorządu lokalnego, wbrew obowiązкови wynikającemu z przepisów art. 383. § 2. i 6. oraz art. 492. § 2. i 5. ustawy, o której mowa w art. 24b, ust. 6., oraz art. 5., ust. 2. i 3. ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu zarządu, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem jednostki samorządu lokalnego, skarbnikiem jednostki samorządu lokalnego, kierownikiem jednostki organizacyjnej jednostki samorządu lokalnego i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego jednostek samorządu lokalnego osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ jednostki samorządu lokalnego do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni.
2. Przepis ust. 1. stosuje się odpowiednio do obowiązków, o których mowa w art. 6a ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.).
3. W razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1., wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.

Art. 58. [Prawomocność aktów nadzoru]

Rozstrzygnięcia nadzorcze i zarządzenia zastępcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Art. 59. [Nadzór nad związkami i porozumieniami komunalnymi]

1. Przepisy o nadzorze nad samorządami lokalnymi stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych.
2. W sprawach związków i porozumień komunalnych, wykraczających poza granice województwa, organy nadzorcze działają w zakresie swojej właściwości miejscowej i za pośrednictwem organów nadzorczych właściwych ze względu na siedzibę władz związku lub porozumienia, chyba że statut związku lub porozumienie przekazuje kompetencje nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów.

ROZDZIAŁ VII: SKARGA NA UCHWAŁĘ LUB ZARZĄDZENIE ORGANU JEDNOSTKI SAMORZĄDU LOKALNEGO

Uwaga redakcyjna:

Projekt dokonuje przeglądu i rewizji rozdziału 10. u.s.g. i rozdziału 8. u.s.p. Wbrew ich dzisiejszym tytułom, rozdziały te nie ograniczają się do problematyki nadzoru administracyjnego, lecz regulują również skargi na uchwały i zarządzenia organów gminy i powiatu oraz skargę gminy i powiatu na rozstrzygnięcie nadzorcze. Optymalną metodą regulowania tych skarg jest bez wątpienia zintegrowanie tych przepisów z Prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które reguluje niemal wszystkie pozostałe skargi wnoszone do sądów administracyjnych. Dlatego przedstawione zostało nowe brzmienie tych przepisów P.p.s.a., które regulowałyby również skargi objęte dziś ustawami samorządowymi. Może się jednak okazać, że niezbędna z powyższego punktu widzenia nowelizacja P.p.s.a. nie będzie przeprowadzona. Dlatego poniżej przedstawione przepisy zostały opatrzone podwójną numeracją, tj. zarówno kontynuującą numerację artykułów Kodeksu samorządu lokalnego (powoływanego dalej jako 'KSL') oraz numerację artykułów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (powoływanego jako 'P.p.s.a.').

Art. 60. ust.1...7 KSL (lub art. 50 §§ 1...7 P.p.s.a.) [Legitymacja skargowa]

1. Każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób jest uprawniony do wniesienia skargi na:
 - a) uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego,
 - b) bezczynność organu jednostki samorządu lokalnego w wykonaniu obowiązków nakazanych prawem,
 - c) podejmowanie przez organ jednostki samorządu lokalnego czynności prawnych lub faktycznych w sposób naruszający prawa osób trzecich.
2. Organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego do sądu administracyjnego po bezskutecznym upływie terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.
3. Jednostka samorządu lokalnego lub związek komunalny może zaskarżyć, dotyczące ich rozstrzygnięcie organu nadzorczego oraz zarządzenie zastępcze wojewody. Zarządzenie zastępcze wojewody może zaskarżyć również osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy.
4. Jeżeli rozstrzygnięcie organu nadzorczego doręczono po jednoczesnym wygaśnięciu mandatów wszystkich radnych do złożenia skargi uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.
5. Rzecznik inicjatywy uchwałodawczej, o którym mowa w art. 34., ust. 3. Kodeksu samorządu lokalnego, może wnieść w imieniu osób popierających inicjatywę skargę na uchwałę rady jednostki samorządu lokalnego w sprawie projektu przedłożonego radzie, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. . ., ust. 8. Kodeksu samorządu lokalnego.
6. Grupa nie mniejsza niż 10% mieszkańców gminy, mających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady jednostki samorządu lokalnego, może zaskarżyć uchwałę rady jednostki samorządu lokalnego, zawierającą przepisy powszechnie obowiązujące (obywatelska skarga grupowa).
7. Do postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 2-6 [§§ 2-6 P.p.s.a.] stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Art. 61. KSL (lub art. 32 § 2 P.p.s.a.) [Strony postępowania sądowego]

1. W postępowaniu ze skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego, bezczynność albo przewlekłość podjęcia uchwały lub wydania zarządzenia, stronami są skarżący oraz jednostka samorządu lokalnego, której organ podjął zaskarżoną uchwałę, wydał zarządzenie, albo którego bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

2. Skargę na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

Art. 62. KSL (lub art. 34 § 2 P.p.s.a.) [Przymus adwokacko-radcowski]

Obywatelska skarga grupowa powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym. W postępowaniach wszczętych tymi skargami strona skarżąca powinna być reprezentowana przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym.

Art. 63. KSL (lub art. 52 § 3a P.p.s.a.) [Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa]

1. Skargę na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego można wnieść po bezskutecznym wezwaniu jednostki samorządu lokalnego do usunięcia naruszenia prawa przez zaskarżoną uchwałę lub zarządzenie.
2. Każde następne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa przez tą samą uchwałę lub zarządzenie, nie wskazujące nowych okoliczności faktycznych, zarzutów ani podstaw prawnych zaskarżenia, pozostawia się bez rozpoznania.
3. Jeżeli pozostawienie przez jednostkę samorządu lokalnego wezwania bez rozpoznania było niedopuszczalne lub bezzasadne, sprawa podlega rozpoznaniu na rozprawie.

Art. 64. KSL (lub art. 53§ 1a P.p.s.a.) [Skarga na rozstrzygnięcie organu nadzoru]

1. Skargę na rozstrzygnięcie organu nadzoru wnosi się w terminie 30 dni od jego doręczenia lub od dnia wyboru przewodniczącego rady następnej kadencji, jeżeli rozstrzygnięcie doręczono po jednoczesnym wygaśnięciu mandatów wszystkich radnych.
2. Sąd administracyjny wyznacza rozprawę w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu.

Art. 65. KSL (lub art. 53§ 4 P.p.s.a.) [Termin do wniesienia skargi]

1. W przypadkach, o których mowa w art. 63., ust. 1. KSL (art. 52 § 3a P.p.s.a.) [wezwanie do usunięcia naruszenia prawa], skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi jednostki samorządu lokalnego na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli jednostka nie udzieliła odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.
2. Rzecznik inicjatywy obywatelskiej może wnieść skargę, o której mowa w art.60., ust. 5. KSL /art. 50 § 5 P.p.s.a., w terminie 30 (trzydziestu) dni od dnia doręczenia mu uchwały lub bezskutecznego upływu terminu do jej podjęcia.

Art. 66. KSL (lub art. 57 § 1a. P.p.s.a.) [Dodatkowe wymogi skargi]

Skarga na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego ponadto powinna:

- 1) być oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów prawa,
- 2) wskazywać przepisy zaskarżonego aktu, których zmiany lub uchylenia żąda skarżący,
- 3) zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne,
- 4) uprawdopodobnić legitymację skarżącego do wniesienia skargi,
- 5) udokumentować uprzednie wezwanie organu jednostki samorządu lokalnego do usunięcia naruszenia prawa przez zaskarżony akt.

Art. 67. KSL (lub art. 134 § 1a P.p.s.a.) [Związanie wsa skargą]

Rozpoznając skargę na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego sąd jest związany zarzutami skargi i powołaną podstawą prawną oraz zakresem żądanej przez skarżącego zmiany lub uchylenia przepisów zaskarżonego aktu.

Art. 68. KSL (lub art. 149 § 3 P.p.s.a.) [Wyrok uwzględniający skargę na bezczynność]

Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność organu jednostki samorządu lokalnego w wykonaniu obowiązków nakazanych prawem albo podejmowanie czynności prawnych lub faktycznych w sposób naruszający prawa osób trzecich, może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy.

Art. 69. KSL (lub art. 171 § 2. P.p.s.a.) [Powaga rzeczy osądzonej]

Wyrok prawomocny wydany w postępowaniu ze skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tych przepisów uchwały lub zarządzenia, które zostały wskazane w sentencji wyroku.

Art. 70. KSL (lub art. 199 § 2. P.p.s.a.) [Wpis od skargi obywatelskiej]

Każdy za skarżących popierających obywatelską skargę grupową uiszcza wpis od skargi w pełnej wysokości.

ROZDZIAŁ 12: PRZEPISY PRZEJŚCIOWE**Art. 71. KSL**

1. Rada Ministrów drodze rozporządzenia określi co najmniej 3 (trzy) wzorcowe statuty gmin do swobodnego wyboru przez radę gminy. Statut wzorcowy określa:
 - 1) minimalną i maksymalną liczbę radnych rady gminy,
 - 2) minimalną liczbę członków *organu wykonawczego gminy, chyba że statut gminy przewiduje 1-osobowy organ wykonawczy,
 - 3) tryb ustalania składu osobowego organu wykonawczego gminy,
 - 4) tryb przygotowania i uchwalenia pierwszego statutu gminy w rozumieniu niniejszej ustawy.
2. W okresie trzech (3) lat od wejścia w życie niniejszej ustawy statut gminy nie może naruszać statutu wzorcowego o którym mowa w ust. 1.

Art. 72. KSL

Rada gminy wybiera pierwszego dyrektora magistratu w ciągu trzech (3) miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów do rady gminy przez właściwy organ wyborczy.

Literatura

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607; sprostowanie: Dz.U. 2006 r. Nr 154, poz. 1107).
- Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, 2015.
- Kisiel W., *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku: uwagi administratywisty* [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, J. Czapska (red.), Wydawnictwo JAK, Kraków 2014.
- Kisiel W., *Ustrój wewnętrzny samorządnej gminy: koncepcja i wybrane propozycje regulacji ustawowych* [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Tom II*, P. Kopyciński (red.), MSAP UEK, Kraków 2015.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn.zm.).
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, LEX Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Raciborski J., *Obywatel czasu transformacji – niespełnione nadzieje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2, 2009.
- Regulski J., *Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2015.
- Regulski J., *Samorząd terytorialny: skąd i dokąd?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, 1991.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U.r.1998, nr 146, poz. 957).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 20 czerwca 2014 r. nr PN.4131.140.2014 (Dz.Ur.z. Woj. Warm-Maz. 2014, poz. 2267).
- Swianiewicz P., *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2015.
- Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2000, Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).
- Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.).
- Wyrok NSA z 30 czerwca 2015 r., II GSK 1220/14
- Wyrok NSA z 16 grudnia 2011 r., I FSK 544/11
- Wyrok NSA z 17 października 2013 r., I OSK 952/13,
- Wyrok NSA z 28 stycznia 2014 r., II OSK 2110/12
- Wyrok WSA w Gdańsku z 25 marca 2015 r., II SA/Gd 828/14,
- Wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2007 r., II SA/Kr 1323/06,
- Wyrok WSA w Krakowie z 14 września 2009r., III SA/Kr 1158/09,
- Wyrok WSA w Krakowie z 17 marca 2015 r., III SA/Kr 404/14.
- Wyrok WSA w Krakowie z 25 lutego 2014 r., III SA/Kr 947/13,
- Wyrok WSA w Krakowie z 26 listopada 2013 r., III SA/Kr 288/13,
- Wyrok WSA w Łodzi z 6 maja 2015 r., III SA/Łd 223/15
- Wyrok WSA w Łodzi z 7 lipca 2015 r., II SA/Łd 1081/14;
- Wyrok WSA w Łodzi z 9 września 2014 r., II SAB/Łd 105/14,
- Wyrok WSA w Opolu z 26 lipca 2013 r., II SA/Op 168/13,
- Wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2015 r., II SA/Po 1280/14,
- Wyrok WSA w Poznaniu z 6 sierpnia 2015 r., II SAB/Po 63/15,
- Wyrok WSA w Szczecinie z 19 lutego 2015 r., I SA/Sz 1206/14,
- Wyrok WSA w Warszawie z 9 lipca 2015 r., II SAB/Wa 872/14,
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 maja 2015 r., II SA/Wr 68/15,
- Wyroki sądów administracyjnych (wszystkie powołane orzeczenia sądów administracyjnych wraz z uzasadnieniami dostępne są na internetowych stronach centralnej bazy orzeczeń sądów administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

Marek Mączyński

Doktor habilitowany, Uniwersytet Jagielloński



ZY ISTNIEJE POTRZEBA REFORMOWANIA I RÓŻNICOWANIA PODSTAW USTROJOWO- ORGANIZACYJNYCH LOKALNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE? ARGUMENTY ZA I PRZECIW W ŚWIETLE USTAWY O SAMORZĄDZIE POWIATOWYM

Ustrój terytorialny Polski przesądzony został w Konstytucji z 1997 r., w której ustrojodawca przyjął, że zostanie on oparty na dwóch zasadach, z których jedna ma znaczenie fundamentalne. To zasada pomocniczości, wyrażona *expressis verbis* w Preambule do Konstytucji, której przejawem w sferze ustrojowej jest zasada decentralizacji stanowiąca podstawę upodmiotawiania wspólnot obywatelskich i kreowanych przez nie władz publicznych działających w układzie terytorialnym. Najważniejszą instytucją ustrojową realizującą tę zasadę jest samorząd terytorialny. Został on zbudowany w Polsce w dwóch etapach (reformacja gminna z 1990 r. i powiatowo-wojewódzka z 1998 r.) przy przyjęciu – jako jednego z najistotniejszych założeń, a zarazem gwarancji realizacji zasady decentralizacji – korporacyjnego charakteru każdej z jednostek samorządu terytorialnego. Są zatem te jednostki wspólnotami mieszkańców określonego terytorium (gminy, powiatu, województwa) wyposażonymi w prawo i zdolność do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie tej społeczności zasadniczą częścią spraw publicznych. Tak formułują istotę samorządności obie Europejskie Karty: Samorządu Lokalnego (EKSL) i Samorządu Regionalnego (EKSR). Mimo tożsamej natury samego pojęcia samorząd terytorialny w sposób bardzo jednoznaczny i zdecydowany wprowadzone zostało rozróżnienie, tak w ujęciu doktrynalnym, jak i w warstwie normatywnej (konwencyjnej i ustawodawstw krajowych), dwóch podstawowych kategorii samorządu – lokalnego i regionalnego. Istnieją bowiem istotne, głęboko osadzone w rzeczywistości państw europejskich i powszechnie aprobowane przyczyny, z powodu których dokonany został powyższy podział (a co będzie miało ważne znaczenie dla wywodów i konkluzji tej opinii). Nie inaczej stało się w Polsce, gdzie od samego początku transformacji ustrojowej wiadome było, że reforma gminna jest tylko pierwszą fazą wprowadzania ustroju samorządowego (możliwą do zrealizowania już na samym początku tego procesu), poprzedzającą fazę drugą, polegającą na wprowadzeniu kolejnych stopni samorządu, przy czym nie ulegało dla nikogo wątpliwości, że elementem niezbędnym będzie utworzenie samorządu regionalnego, który nazwany został, zgodnie z polską tradycją nazewniczą, samorządem województwa. Ostatecznie też uznano (choć Konstytucja tego nie przesądziła), że – wzorem wszystkich w zasadzie państw europejskich wielkościami (gdy chodzi o łączne potraktowanie powierzchni i liczby mieszkańców)

porównywalnych z Polską – powstanie, obok gminy, drugi segment samorządu lokalnego w postaci samorządu powiatowego.

W przepisach konstytucyjnych odnoszących się do samorządu (rozdział VII) ustrojodawca przesądził więc występowanie samorządu lokalnego i regionalnego (art. 164., ust. 2.), choć w stosunku do żadnego z nich nie sformułował charakterystycznych cech czy zadań (uznał jedynie, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, na rzecz której działa domniemanie zadań i kompetencji w ramach systemu samorządowego – art. 164., ust. 1. i 3.), co oznacza, że określenie ich celów i zadań zostało powierzone ustawodawcy „zwykłemu”. Ważne jest sformułowanie zawarte w art. 16., w myśl którego samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych, a zatem każdy z jego „szczebli” winien zostać „wyposażony” w taki pakiet zadań publicznych, co do którego nie można mieć wątpliwości, że odpowiada znaczeniu tego określenia.

W konsekwencji fundamentalna rola spoczęła na ustawodawcy w momencie kreowania każdego ze stopni samorządu terytorialnego. To od sformułowania odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych zależy, jakie miejsce zajmie dany samorząd w strukturze ustrojowej państwa, a przede wszystkim jaka będzie jego „misja”, czyli do czego zostanie on powołany i za co będzie odpowiedzialny. Wobec samorządu gminnego nastąpiło to w ustawie uchwalonej w 1990 r. Natomiast w odniesieniu do pozostałych dwóch nastąpiło to w 1998 r. w ustawach: o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.) i o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.). Mimo że minęło już kilkanaście lat od czasu reformy administracji publicznej w Polsce, to nadal nie milkną głosy podające w wątpliwość sens utworzenia powiatów. Sceptycy podnoszą, iż wyodrębnienie części zadań publicznych na rzecz kolejnego rodzaju samorządu lokalnego było zabiegiem sztucznym, przeprowadzonym w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb i woli mieszkańców gmin. Inni przypominają o przesłankach utworzenia drugiego typu samorządu lokalnego, a mianowicie skali wykonywania niektórych zadań publicznych, przekraczającej możliwości gmin, potrzebie racjonalnego zorganizowania realizacji specjalistycznych, a rzadko świadczonych usług itp. Trzeba też pamiętać o względach praktycznych – przeniesienie zadań i kompetencji należących do organów terenowej administracji rządowej niższego stopnia na organy podobnie usytuowane pod względem geograficznym i demograficznym stwarzało dogodne warunki do płynnego przejścia w nowy system wykonywania administracji publicznej. Biorąc pod wagę aspekty prawne, można dostrzec, iż omówienie wielu instytucji związanych z samorządem powiatowym nasuwa wiele wątpliwości. Jak zdefiniować zwierzchnictwo? Co realnie wynika z zespolenia? W jaki sposób określić pozycję ustrojową starosty wykonującego kompetencje organu administracji rządowej? Już te pytania wskazują na możliwe kierunki prac legislacyjnych, które w moim przekonaniu powinny zmierzać ku stworzeniu jednego aktu normatywnego regulującego działalność, jeśli nie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, to przynajmniej tych określanych mianem samorządu lokalnego. Niewątpliwie jednak próba utworzenia takiego aktu wymaga znacznie głębszego uzasadnienia niż tylko korzyść jaka mogłaby płynąć z prostego ograniczenia liczby przepisów. Zwłaszcza, że dość oczywistym jest to, iż nawet najlepsze intencje nie chronią od błędów popełnianych w nowych aktach prawnych mogących powiększać chaos legislacyjny, zamiast doprowadzić do jego zminimalizowania. Niewątpliwie jest to jeszcze jeden argument przemawiający za zmianami o charakterze ewolucyjnym, a nie rewolucyjnym. Dlatego też uważam za jak najbardziej racjonalne ograniczenie się, przynajmniej na tym etapie prac, do podjęcia próby utworzenia kodeksu samorządu lokalnego, a nie kodeksu samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi natomiast o sam powiat, to do dzisiaj krytycy powiatów twierdzą, że koszty ich utrzymania są nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do ograniczonych obowiązków, zwłaszcza takich, które dałyby się sklasyfikować jako zadania własne powiatu. Samorząd powiatowy jest instytucją lokalną tego samego rodzaju co samorząd gminny, czyli powiaty teoretycznie mogą być z powodzeniem zastąpione przez zdecydowanie wzmocnione gminy, albo też można by rozważyć takie

rozumienie powiatów, które będzie je traktowało jako obligatoryjny związek gmin, wykonujący określoną część zadań lokalnych przekazanych do wykonania przez same gminy. Podobne głosy, choć inaczej formułowane, dało się zresztą słyszeć już w chwili powoływania do życia powiatów: „Chcąc w nowoczesny sposób dostosować się do już bardzo bliskiej eksplozji technik elektronicznych i struktur wirtualnych, nie należało w ogóle tworzyć powiatów. Gminy i ich dobrowolne związki stanowiłyby wystarczającą makrostrukturę terenową. Jeśli jednak szczebel powiatowy uznano za konieczny, to trzeba było przynajmniej ograniczyć ich liczbę”¹. Zdaje się to potwierdzać pokaźna grupa miast, skupiających w swym ręku funkcje i kompetencje zarówno gminne, jak i powiatowe.

Decyzja z 1998 r. o odbudowie powiatów odwoływała się do ważkich argumentów politycznych. Społeczeństwo obywatelskie tym szybciej się odrodzi, im większa będzie liczba demokratycznych instytucji. Demokracja rządzi się bowiem nieco innymi prawami niż gospodarka, a więc efektywność, wydajność, ekonomiczna opłacalność nigdy i nigdzie nie są argumentami rozstrzygającymi o kształcie instytucji politycznych, w tym – samorządowych. Już dawno skonstatowano, że samorząd terytorialny nie jest po to, aby na siebie zarabiać, ale by pieniądze publiczne wydatkować, zaspokajając te lokalne potrzeby publiczne, którymi rynek nie jest zainteresowany². Zarówno polskie doświadczenia, jak i praktyka innych krajów demokratycznych nie dają jednej w pełni obiektywnej odpowiedzi na pytanie, czy i jaki samorząd powiatowy jest potrzebny dzisiejszej Polsce. Odpowiedź na to pytanie jest wyborem politycznym, nie poddającym się osądowi sine ira et studio. Za każdą z dwóch opcji przemawiają istotne argumenty, dlatego nie wydaje mi się możliwe, przynajmniej na gruncie niniejszej ekspertyzy, rozstrzygnięcie tego sporu. Po prostu, zgodnie z wcześniejszym założeniem uznaję, iż dotychczas ustanowiony podział terytorialny jest nienaruszalny. Zadanie tej ekspertyzy jest zupełnie inne, a mianowicie: stanowi ona próbę autorskiej identyfikacji problemów ustrojowych samorządu terytorialnego związanych bądź wynikających z restrykcyjnego pojmowania i interpretowania samodzielności JST w doktrynie i orzecznictwie. Z tego też powodu koncentruje się ona raczej na problemach natury ustrojowej, i stosownie do normatywnego materiału będącego przedmiotem ekspertyzy, i oczywiście w znakomitej części koncentruje się na obecnym (a nie postulowanym) stanie prawnym, nie pomijając jednak co do zasady zagadnień celowej lub koniecznej jego nowelizacji, zaś wszystkim propozycjom zawartym w niniejszej ekspertyzie przyświeca pryncypialne założenie, że przy tworzeniu nowych, czy też modyfikowaniu dotychczasowych przepisów ustrojowych, winno dominować nowe spojrzenie na istotę samorządności wyrażające się w faktycznym – a nie tylko potencjalnym (formalnym) – traktowaniu JST jako pełnowartościowych podmiotów prawa publicznego, które zasługują na przypisanie im realnej, a więc zdecydowanie większej niż dotychczas samodzielności.

Powiat jest jednostką korporacyjną w tym samym stopniu, co gmina i województwo. W tym sensie wszystkie uwagi odnośnie korporacyjnego charakteru gminy jako JST oraz jej wynikających stąd skutków prawnych, jakie wcześniej zostały przez mnie wyrażone³ pozostają jak najbardziej aktualne. Zwłaszcza to, iż jakkolwiek wspólnota samorządowa mieszkańców powiatu jest wymieniona *expressis verbis* w art. 1., ust. 1. u.s.p., to jednakże bardzo trudno wskazać konkretne skutki prawne tego uregulowania, obowiązki bądź uprawnienia, które byłyby bezpośrednio konsekwencją takiego właśnie korporacyjnego charakteru prawnego powiatu, na skutek czego niektórzy z komentatorów tego przepisu dochodzą do wniosku, że jest to *de facto* pojęcie prawnie fikcyj-

¹ W. Kieżun, *Powiaty – fikcja samorządności*, „Rzeczpospolita”, 5.11.2001

² Zob. B. Barber, *Jihad vs. McWorld. Terrorism's Challenge to Democracy*, Random House Publishing Group, New York 2010.

³ Zob. M. Maczyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*, [w:] *Sprawne Państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, red. Piotr Kopyciński, wyd. MSAP, Kraków 2015, s. 27-51.

ne, puste⁴. Tym niemniej jednak wydaje się, że korporacyjny charakter samorządu powiatowego jest, a przynajmniej powinien być, jedną z najistotniejszych gwarancji decentralizacji tej części administracji publicznej, którą ustawodawca oddał samorządowi powiatowemu.

Nie przekreślając swoich spostrzeżeń odnośnie korporacyjności i samodzielności wyrażonych we wcześniejszych ekspertyzach, pragnę jeszcze raz zaznaczyć, że korporacyjność samorządu powiatowego tylko wtedy może być skutecznym narzędziem wspomagającym kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego (którego wartości i znaczenia nie trzeba chyba w tym miejscu udowadniać), jeżeli będzie rzeczywiście (a nie tylko formalnie) gwarantowała prawo członków tej wspólnoty (tj. mieszkańców powiatu) do rzeczywistego udziału w procesach decyzyjnych objętych kompetencjami samorządu powiatowego. Do takich celów niezbędne jest pojmowanie i rozumienie omawianych przepisów ustrojowych nade wszystko jako przepisów o stosunkach między członkami wspólnoty i organami powiatu w sprawach publicznych, w jakich właściwy jest powiat, a nie np. w kontekście relacji powiatu z innymi podmiotami administracji publicznej.

Jeżeli przez taki pryzmat przeanalizować dotychczasową ustawę o samorządzie powiatowym, to dość łatwo można skonstatować, że jest ona dalece niekompletna, a to dlatego, że koncentruje się głównie na stosunkach w obrębie organów powiatu, a w zasadzie pomija stosunki tych organów z członkami wspólnoty.

Dlatego też wydaje się, że dotychczasowa regulacja nie odpowiada na pytanie, jak wspólnota może egzekwować swoje prawo do udziału w podejmowaniu decyzji w swoim powiecie, tudzież w jaki sposób wspólnota może kwestionować (np. w sądzie) pojedyncze decyzje, bez sięgania po najmocniejsze argumenty w postaci referendum dla odwołania organu stanowiącego (tj. rady powiatu) przed upływem kadencji.

Wydaje się, że można uznać, iż skoro ustawa milczy w tej sprawie, to znaczy, że nie tworzy takich uprawnień. Można więc zinterpretować to jako powołanie struktury bardziej demokratycznej aniżeli poprzednie urzędy rejonowe, ale zarazem struktury, niestety, daleko odbiegającej swoim charakterem i konstrukcją ustrojowo-organizacyjną od preferowanego i pożądanego modelu samorządu terytorialnego, rozumianego jako podmiot korporacyjny, w którym podmiotem prawa jest wspólnota wraz terytorium, na którym ona zamieszkuje. Paradoksalnie jednak to ta sama ustawa wskazuje zarówno na wspólnotę, jak i terytorium, jednakże wymienione niedostatki w regulowaniu prawa wspólnoty do jej udziału w podejmowaniu decyzji przez samorząd powiatowy mogą prowadzić do konkluzji, że samorząd powiatowy w praktyce tworzy wcale nie wspólnota mieszkańców, lecz jedynie organy powiatu, tj. rada i zarząd powiatu, pozostające jedynie pod demokratyczną, bieżącą kontrolą ze strony wyborców zamieszkujących powiat.

Nie jest kwestionowany przy tym demokratyczny charakter struktury wewnętrznej powiatu. Przesądza o tym demokratyczna ordynacja wyborcza, możliwość odwołania rady przed upływem kadencji w drodze referendum powiatowego, jawność działania organów powiatu, demokratyczny charakter stosunków zarówno w obrębie rady, jak i w stosunkach rady z zarządem, a wreszcie ukształtowanie zewnętrznej kontroli i nadzoru samorządu terytorialnego przez zainteresowane strony, w tym inne niż samorządowe organy administracji publicznej oraz przez niezależne sądy na zasadach charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawnego. W tym zakresie wątpliwości budzi natomiast np. wyłączenie spod kontroli sądowej załatwiania przez organy

⁴ Zob. J. Boć (red.), *Powiat – teoria, kompetencje. Komentarz*, Kolonia Limited, Wrocław 2001, s. 344.

powiatu skarg i wniosków, również wówczas, gdy przedmiotem takiej skargi są stosunki pomiędzy starostą i radą powiatu⁵.

Ustawa o samorządzie powiatowym była tworzona już po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dlatego należało skorzystać z klauzuli bezpośredniego stosowania Konstytucji, czyli uprawnienia każdego podmiotu do odwołania się do jej przepisów bez konieczności czekania na ustawę zwykłą, „inkorporującą” przepisy ustawy zasadniczej do ustawodawstwa wewnętrznego⁶. Z zasad poprawnego prawodawstwa wynika zakaz powtarzania przepisów konstytucyjnych. Tymczasem powtórzenia przepisów Konstytucji nie są wcale rzadkością w ustawie o samorządzie powiatowym. A przecież, skoro już w samej Konstytucji przesądzono samodzielność ustrojową jednostek samorządu terytorialnego, należało więc radykalnie zmniejszyć zakres regulowania statusu powiatu przez ustawę, z korzyścią dla regulacji statutowej, co byłoby najdobitniejszym odzwierciedleniem idei samodzielności samorządów w praktyce, zwłaszcza w kontekście ustrojowo-organizacyjnym. Niestety twórcy ustawy poszli w kierunku przeciwnym. Na podstawie delegacji zapisanej w art. 2., ust. 5. u.s.p. (w brzmieniu pierwotnym ustawy) Minister właściwy w zakresie Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. Nr 146, poz. 957). W efekcie, mimo że wspomniane rozporządzenie straciło moc wiążącą z 30 maja 2001 r., to jego przepisy – wiernie odwzorowane – nadal występują w znakomitej części, by nie powiedzieć, że w większości statutów powiatów, będąc symbolem ich niesamodzielności organizacyjnej.

Co więcej, po ratyfikowaniu EKST i po uchwaleniu Konstytucji można było się spodziewać, że uruchomienie reformą z 1998 r. dwóch nowych szczebli samorządu terytorialnego, a w szczególności zastąpienie kierowników urzędów rejonowych samorządami powiatowymi, będzie najbardziej radykalnym krokiem w kierunku rzeczywistej i głębokiej decentralizacji państwa. Tymczasem wąski zakres przedmiotowy działania, słabe podstawy finansowe oraz brak szerszego dostępu mieszkańców powiatu do procedur decyzyjnych władz powiatowych sprawiają, że samorząd powiatowy bywa zaliczany do najślabszego ogniwa polskiej samorządności terytorialnej⁷. W ten sposób nadzieje na realną decentralizację państwa w znakomitej części okazały się płonnymi. Głównie z powodu braku rzeczywistej decentralizacji finansów publicznych i nieprzyporządkowania samorządowi powiatowemu adekwatnych do przypisywanych mu zadań źródeł dochodów własnych. Ale nie tylko z tego powodu – niewątpliwie do takiego stanu rzeczy przyczyniły się również wspomniane powyżej niedociągnięcia samej ustawy ustrojowej o samorządzie tego szczebla. Co więcej, właściwie już w tym miejscu można postawić pytanie, dlaczego w Polsce w 1998 r. nie zaaprobowano, pojawiających się już wówczas, postulatów kodyfikowania prawa oraz minimalizowania aktów normatywnych poza absolutnie konieczną liczbę. Gdyby redakcja ustawy o samorządzie powiatowym została zsynchronizowana z wcześniejszą ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie zwaną ustawą o samorządzie gminnym), wówczas decyzję o niewłączeniu w 1998 r. samorządu powiatowego do zakresu podmiotowego ustawy z 1990 r. można by potraktować jako stricte polityczną i techniczną, a więc niemającą poważniejszego znaczenia prawnego. Tymczasem 5 czerwca 1998 r. uchwalono ustawę o samorządzie powiatowym różniącą się, w nie do końca zrozumiałym i uzasadnionym sposób, od ustawy o samorządzie gminnym (inne określenie liczebności zarządu, reprezentacji w sprawach majątkowych, kryteriów nadzoru – żeby ograniczyć się w tym miejscu do przykładów najbardziej jaskrawych).

⁵ Por. S. Czarnow, *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd terytorialny”, nr 3, 2003.

⁶ Na temat stosowania Konstytucji zob. S. Rudnicki, Glosa do wyroku SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, MoP 2001, nr 19.

⁷ Zob. Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2001.

Usuwanie tych braków i upodabnianie się z czasem obu ustaw do siebie (nieco tylko zaburzone w 2002 r. wprowadzeniem w gminach bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, co nota bene pociągnęło za sobą coraz głośniejsze podnoszone obecnie postulaty wprowadzenia analogicznego sposobu wyboru starostów) tym bardziej stawiają pod znakiem zapytania słuszność i racjonalność decyzji o uchwaleniu oddzielnej ustawy dla każdego rodzaju samorządu terytorialnego (gminnego, powiatowego, wojewódzkiego). Zwłaszcza, że taką potrzebę regulacji ustrojowej zauważono stosunkowo szybko, gdyż już w 1998 r. pojawiły się głosy postulujące, aby w nieodległej przyszłości „stworzyć regulację w miarę bardziej kompleksową, zastępującą wielość dotychczasowych źródeł prawa samorządowego, jeżeli na to pozwoli racjonalna technika legislacyjna”⁸.

Wydaje się więc, że nawet przy niechęci do kodyfikowania przepisów ustrojowych samorządu terytorialnego, ustaw ustrojowych powinno być mniej, co najwyżej dwie, tj. jedna dla samorządu lokalnego (gminy i powiatu, bo obydwie te JST traktowane są jako samorząd szczebla lokalnego) i druga dla samorządu województwa jako samorządu regionalnego.

Trzeba jednak pamiętać o tym, że nie tylko reformie ustrojowej z 1998 r. ale w ogóle reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce już w 1990 r., w kontekście zmian ustrojowych, przyświecały określone założenia (o których była mowa w poprzednich ekspertyzach)⁹.

Jednak w moim przekonaniu nie wszystkie z tych założeń zostały zrealizowane w pełni, a co więcej niektóre z nich – zarówno w drodze ewolucji przepisów (a w zasadzie całego szeregu licznych zmian w ustawach ustrojowych), jak i w praktyce funkcjonalnej (stosowanie prawa i orzecznictwo sądów administracyjnych, a także Trybunału Konstytucyjnego z tym związane) – z czasem zostały ograniczone lub wręcz postawione pod znakiem zapytania. Zestawienie zakładanych początkowo rozwiązań ukazuje bowiem jedynie to, że o ile udało się w zasadzie w pełni zrealizować cel zmierzający bezpośrednio do przełamania monopolu państwa w sferze publicznej, o tyle bardziej szczegółowe idee, leżące u podstaw koncepcji decentralizacji jako pewnego ciągłego procesu przebudowy i reformy państwa, nie tylko w poważnym stopniu nadal pozostają wyzwaniem, lecz co więcej, należy podnieść, iż zasady klasycznego europejskiego samorządu, które przyświecały projektodawcom jego odbudowy, były i są łamane, co stawia pod znakiem zapytania zdolność naszych elit do przyswojenia sobie w pełni reguł tak istotnej zdobyczy cywilizacyjnej kręgu zachodnioeuropejskiego, jaką jest samorząd terytorialny¹⁰.

Przede wszystkim nie udało się przeforsować pozycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako lokalnego polityka stojącego na czele rady i zarazem zarządu. Najpierw dopuszczono powołanie wójta spoza rady i odebrano mu przewodnictwo w radzie, której miał już od tej chwili przewodzić jeden z radnych. Konsekwencją możliwości wybierania wójta spoza rady było powstanie niejednoznaczności co do jego pozycji ustrojowej w kontekście klasycznego podziału na stanowiska polityczne i urzędnicze. Później (w 2002 r.) wprowadzając wybór bezpośredni wójta dopuszczono możliwość, aby kandydat na wójta nie był mieszkańcem gminy, a więc zaaprobowano, aby organem wykonawczym JST nie był członek tej wspólnoty, które to rozwiązanie również po wielokroć było poddawane krytyce¹¹.

⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*, CH Beck, Warszawa 1998, s.19.

⁹ Zob. M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększania samodzielności JST*, op.cit., s. 27-51.

¹⁰ J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, op.cit., s. 15 i nast.

¹¹ Zob. M. Mączyński, *Uniformizacja wyborów samorządowych w gminie? Dylematy ustrojowe i polityczne*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Wolters Kluwer Polska Kraków 2010, s. 29-36.

Ponadto, gminie od samego początku miało przysługiwać ogólne domniemanie kompetencji we wszystkich sprawach publicznych o charakterze lokalnym, niezastrzeżonych dla innych podmiotów. To rozwiązanie znalazło się wprawdzie w pierwotnym tekście projektu, a nawet odnajdujemy je w ustawie o samorządzie gminnym do dziś (art. 6.), jednak w trakcie prac legislacyjnych Senat jako cała izba uznał za stosowne wprowadzić do tekstu projektu kolejny artykuł wskazujący przykładowo, jakie zadania należą do kategorii zadań własnych. Zmieniło to jednak w istotny sposób charakter ogólnego domniemanie kompetencji, ograniczając jego znaczenie i czyniąc z niej mało czytelną zasadę podziału zadań pomiędzy rząd i samorząd¹². Dlatego dzisiaj, mimo że widzimy najdobitniej jak bardzo ważne są dla właściwego zrozumienia istoty owej konstrukcji oraz istoty samorządności terytorialnej w ogóle konstytucyjne zasady ustrojowe: samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej, które wynikają z art. 15., ust. 1. i art. 16., ust. 2. Konstytucji¹³, i stanowią, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Prowadzić to bowiem powinno wprost do rozumienia decentralizacji jako „opartej na prawie samodzielności do działania”¹⁴. W konsekwencji, choć może się to wydawać obrazoburcze, podstawowym postulatem odnośnie nowoczesnego myślenia o samodzielności JST winno być odejście od obowiązującego zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, a co za tym idzie i w orzecznictwie uznania, że nie mogą to być dowolnie wykreowane przez samorząd gminny zadania publiczne, a jedynie takie, które mają charakter zobiektywizowany, a więc istnieją obiektywnie w ramach zasady legalności. W uproszczeniu oznacza to, iż obecnie wciąż się uznaje, że w działaniach JST, nawet w przypadku istnienia domniemanie ich właściwości, nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone” lecz regułę, że „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”¹⁵.

Nie należy jednak bagatelizować też aspektu ustrojowo-organizacyjnego samodzielności samorządów, a zwłaszcza ich prawa do swobodnego – w granicach prawa – kształtowania swojej struktury wewnętrznej oraz określania kompetencji i wzajemnych relacji organów sprawujących władzę publiczną¹⁶. Problematyka ustroju wewnętrznego samorządów obejmuje bowiem zarówno tryb działania organów JST, jak i wszelkich podporządkowanych im struktur organizacyjnych¹⁷. Mimo to również w tych sprawach w orzecznictwie sądowym i w środowisku naukowym toczy się spór, jaki jest rzeczywisty zakres swobody samorządów w określaniu własnego ustroju wewnętrznego. Z jednej bowiem strony spotykamy się z poglądem, że do działalności organów samorządowych jako organów administracyjnych nie stosuje się zasady „co nie jest prawem zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”¹⁸, co w praktyce oznaczałoby, że bez wyraźnego ustawowego upoważnienia samorzady nie mogą korzystać

¹² Ibidem. Szerzej na ten temat zob.: P. Dobosz, Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Właźlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. P. Chmielnickiego, stan prawny na 15 października 2013 r., Warszawa 2013, s. 159 i nast.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz.483 ze sprost. i zm. (dalej: Konstytucja RP).

¹⁴ J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 12.

¹⁵ Ibidem oraz P. Dobosz, op.cit, s. 157-161.

¹⁶ M. Chlipała, Samorząd terytorialny, [w:] A. Adamczyk, M. Chlipała, P. Chmielnicki, J. Jaskiernia, H. Kaczmarczyk, M. Mączyński, A. Szyszka, Konstytucyjny system władz publicznych, Warszawa 2010, s.177.

¹⁷ Zob. Z. Leoński, Glosa do wyroku NSA z 7 lutego 1995 r., SA/Rz90/94, OSP 1996, nr 1, poz. 19.

¹⁸ Zob. Wyrok NSA z 17 stycznia 2001, II NSA 1525/00, LEX nr 54148 oraz wyrok NSA z 24 maja 1993, III SA 2017/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 113.

w pełni z tego aspektu swojej samodzielności¹⁹. Z kolei odmienne, konkurencyjne poglądy na ten temat wywodzone z założenia, iż organy samorządu terytorialnego są przede wszystkim organami samodzielnymi korporacji, a nie tylko administratorami pewnego terytorium²⁰, podkreślają, że z tego powodu JST powinny cieszyć się podobną swobodą w zakresie tworzenia własnych struktur organizacyjnych, jaką cieszą się prywatnoprawne związki obywateli²¹. W konsekwencji jak najbardziej zasadne wydaje się być stanowisko, iż domaganie się podstawy prawnej statutu JST tak samo szczegółowej, jak w przypadku przepisów wykonawczych w zakresie prawa materialnego i procesowego, jest postulatem niezgodnym z konstytucyjnym modelem relacji między władzą centralną państwa a samorządem terytorialnym²².

Kolejnym kluczowym problemem jest też potrzeba zdefiniowania relacji między organami JST, i to zarówno w układzie poziomym (wewnątrz JST), jak i w układzie pionowym (pomiędzy poszczególnymi JST). Zwłaszcza to ostatnie, choć niezbędne w pryzmacie konieczności współpracy pomiędzy poszczególnymi JST, stanowi szczególną trudność, gdyż samorzady jako podstawowe podmioty zdecentralizowanej administracji publicznej pozostają względem siebie po prostu niehierarchiczne. Jednak i w układzie poziomym obecne określenie relacji pomiędzy organami JST jest podawane w wątpliwość. W przypadku organów gmin dzieje się tak prawdopodobnie dlatego, że fundamentalne ustawowe określenia dotyczące ich właściwości i kompetencji sformułowano w odniesieniu do nieobowiązującego już modelu ustrojowego. Jak bowiem wiadomo początkowo model ustrojowy gminy, który został wprowadzony ustawą z 8 marca 1990 r. był niewątpliwie modelem dominującej rady, co wyrażało się m.in. w tym, że organem wykonawczym gminy był kolegialny zarząd w składzie 3-7 osób wybieranych przez radę spośród radnych lub spoza składu rady zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym, zaś na czele zarządu jako jego przewodniczący stał wójt (burmistrz, prezydenta miast) wybierany również przez radę, tyle że bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym²³. Oczywiście wybór przez radę wiązał się jednocześnie z możliwością odwołania przez radę²⁴, co było istotną częścią wykonywania przez radę swojej funkcji kontrolnej względem organu wykonawczego. Z oczywistych powodów, w świetle obecnie obowiązującej regulacji jest to niemożliwe, gdyż w gminie mamy teraz do czynienia z monokratycznym organem wykonawczym wybieranym w wyborach bezpośrednich. Jednak z powodów chyba tylko stricte politycznych, pierwotny model ustroju wewnętrznego gminy znajduje swoje odzwierciedlenie w powiecie.

Abstrahując już od potrzeby, czy też braku potrzeby, występowania takiego zróżnicowania modeli ustrojowych gminy i powiatu, ma to swoje bardzo daleko idące konsekwencje odnośnie sposobu funkcjonowania organów w powiecie i wzajemnych relacji pomiędzy nimi, głównie w kontekście zespolenia w administracji powiatowej.

W kontekście ściśle ustrojowym, formalnie organem o pozycji dominującej we wszystkich lokalnych JST są organy stanowiące, które są jednocześnie organami kontrolnymi (względem organów wykonawczych). Jednak ich zdolność do faktycznego kontrolowania działalności organów wykonawczych jest dalece zróżnicowana (tak jak zróżnicowane są modele ustrojowe poszczególnych

¹⁹ Zob. J. Korczak, Statuty jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2005.

²⁰ Zob. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s.32-35.

²¹ M. Chlipała, Samorząd Terytorialny, op.cit., s. 178.

²² W. Kisiel, Komentarz do art. 3 u.s.g., [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, Ustawa o samorządzie gminnym, komentarz, stan prawny na 1 maja 2010 roku, Warszawa 2010, s.69-92.

²³ Zob. Komentarze do art. 26-32 u.s.g. w ówczesnym obowiązującym brzmieniu [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 205-244.

²⁴ Ibidem, Komentarze do art. 28b-28e u.s.g. w ówczesnym obowiązującym brzmieniu, s. 214-218.

JST)²⁵. Zwłaszcza funkcja kontrolna rady gminy względem organu wykonawczego gminy (mimo że to właśnie radzie służy domniemanie kompetencji wynikające z domniemania właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów – art. 6 u.s.g) na skutek zmian wynikających z wprowadzenia bezpośredniego wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) staje się coraz bardziej iluzoryczna. Nie dość bowiem, że rada utraciła, co do zasady, jakkolwiek wpływ na obsadę personalną organu wykonawczego, to jeszcze po wprowadzeniu wyboru bezpośredniego wójta, pozycja tego organu została w sposób na tyle zasadniczy wzmocniona względem rady jako organu stanowiącego i kontrolnego²⁶, że rada dysponuje jedynie bardzo ograniczonym zakresem prawnych form ingerowania w jego działalność²⁷. Rada może, co prawda stanowić o kierunkach działania wójta, jednak sposób tego działania pozostaje już wyłącznie w gestii organu wykonawczego. Ponadto, w obecnym stanie prawnym rada ani jako organ stanowiący, ani jako organ kontrolny, nie dysponuje w zasadzie żadnym instrumentem prawnym, za pomocą którego mogłaby zmusić wójta do wykonania swojej uchwały²⁸. W efekcie brak instrumentów bezpośredniego oddziaływania rady na wójta osłabia w sposób jak najbardziej istotny relacje funkcjonalne pomiędzy tymi organami, zaś funkcje kontrolne rady względem organu wykonawczego czyni niemalże iluzorycznymi²⁹. Nie bez przyczyny jednak poświęcam w tym miejscu tyle uwagi samorządowi gminy. Po pierwsze, wszelka próba unifikacji przepisów odnośnie samorządu lokalnego (tj. gminy i powiatu), musi się z tym problemem uporać. Po drugie, coraz częściej podnoszone są głosy o potrzebie wprowadzenia w powiatach zmian na podobieństwo rozwiązań stosowanych w gminie, nawet tych, które przez komentatorów również są poddawane krytyce. Wśród postulowanych w literaturze przedmiotu zmian o charakterze fundamentalnym, a dotyczących rad i zarządów powiatów, niewątpliwie wymagających jeszcze dalszej analizy i szerokiej dyskusji publicznej, na czoło wysuwają się: wprowadzenie w wyborach do rady powiatu okręgów jednomandatowych, a przede wszystkim zastąpienie kolegiального zarządu powiatu przez jednoosobowy organ wykonawczy powiatu w osobie starosty, któremu proponuje się powierzenie jednocześnie funkcji przewodniczącego rady powiatu oraz wzmocnienie faktycznej roli komisji rewizyjnej³⁰.

Zdaniem Jarosława Czerwa: „Zmianą postulowaną, która wydaje się najistotniejszą i niosącą za sobą najdalej idące konsekwencje, jest wprowadzenie w wyborach do rady powiatu okręgów jednomandatowych, tak jak ma to już miejsce w przypadku wyborów do rad gmin w gminach będących miastami na prawach powiatu (i wykonujących zarazem zadania powiatu). Zmiana ta w pierwszym etapie jej obowiązywania może jednak spowodować trudności w zbudowaniu większości w radach powiatów jako organach stanowiących, jednak jej niewątpliwą zaletą może być ewentualne odpolitycznienie rad powiatów, a co za tym idzie także większe zaangażowanie obywateli w sprawy powiatu. Zmianą, która moim zdaniem jest nierozłącznie związana

²⁵ Szerzej na ten temat zob.: E. Ura, Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 13-27 oraz J. Jagoda, Tryb wyboru organów wykonawczych a ich relacje z organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów...*, op.cit., s. 98-109.

²⁶ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, Problematyka determinantów wyboru monokratycznego lub kolegiального organu wykonawczego na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów...*, op.cit., s. 28-57.

²⁷ Por. B. Dolnicki, Wpływ nowych zasad wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na relacje z radą gminy, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 1-2, 2007.

²⁸ J. Jagoda, Tryb wyboru organów wykonawczych a ich relacje z organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego, op.cit., s. 102.

²⁹ Ibidem, s. 104.

³⁰ Por. J. Czerw, Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian (w wybranych obszarach), WSEI, Lublin 2014, passim.

z wprowadzeniem wyborach do rady powiatu okręgów jednomandatowych, jest zastąpienie zarządu powiatu przez jednoosobowy organ wykonawczy powiatu – starostę. Zastąpienie organu kolegiального, jakim jest zarząd powiatu, przez organ monokratyczny – starostę, powinno wiązać się także ze zmianą sposobu wyboru starosty. Powinien on być wybierany, tak jak obecnie jest wybierany organ wykonawczy gminy, w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, odbywających się w głosowaniu tajnym. Konsekwencją wprowadzenia w wyborach do rady powiatu okręgów jednomandatowych oraz wprowadzenia wybieranego w wyborach powszechnych jednoosobowego organu wykonawczego powiatu powinno być powierzenie staroście z mocy prawa funkcji przewodniczącego rady powiatu. Takie rozwiązanie ułatwiłoby funkcjonowanie starosty, z drugiej zaś strony skutkowałoby większą efektywnością pracy obu organów (to jest starosty i rady powiatu), a także samych radnych. Rozwiązanie to dałoby możliwość skupienia się na rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej, w miejsce gry politycznej.

Kolejną istotną zmianą, która powinna być dokonana obok powyższych zmian jest wzmocnienie faktycznej roli komisji rewizyjnej jako organu kontrolnego rady powiatu. Obecnie działalność kontrolna komisji rewizyjnych rad powiatów ma w mojej ocenie charakter jedynie fasadowy. Nie wynika to jednak z kompetencji przyznanych komisjom rewizyjnym, a raczej z ich faktycznych składów. W wielu przypadkach większość w komisjach rewizyjnych stanowią radni koalicji, również i przewodnictwo komisji rewizyjnych najczęściej powierzane jest radnym koalicji. Nie wpływa to z oczywistych względów na jakość i wnikliwość działalności kontrolnej komisji rewizyjnej. Rozwiązaniem, które zapewniłoby prawidłowe wypełnianie przez komisję rewizyjną zadań kontrolnych, byłoby wprowadzenie obligatoryjnego wymogu powierzania tej funkcji przedstawicielowi opozycji (klubu opozycyjnego) w radzie powiatu, a także zapewnienie większości w tej komisji radnym opozycji.

Wprowadzenie powyższych zmian może w sposób znaczący poprawić funkcjonowanie powiatów. Może także zasadniczo wpłynąć na zwiększenie zaangażowania obywateli w sprawy powiatu. Wymaga to jednak czasu i przede wszystkim szerokiego konsensusu politycznego³¹.

Jest to jednak zaledwie jeden z możliwych wariantów rozwiązania tak zarysowanego problemu³². Jeśli chodzi o powiat, to wydaje się, że dla ustrojodawcy największym problemem stała się nieumiejętność rozwiązania dylematu, jak przypisać lokalnemu samorządowi powiatu na tyle zadań własnych o charakterze lokalnym, by z jednej strony nie przełamać zadeklarowanej właściwości gminy we wszystkich sprawach lokalnych, a z drugiej nie ograniczyć ich jedynie do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (być może dlatego właśnie tego ostatniego terminu w ustawie o samorządzie powiatowym nie użyto, usiłując jakby zaczarować rzeczywistość). Obecne wyodrębnienie części zadań publicznych na rzecz powiatu jako samorządu lokalnego (bowiem zarówno gmina, jak i powiat klasyfikowane są jako samorząd lokalny) budzi wątpliwości. Zawarte w art. 4., ust 1. stwierdzenie, że powiat wykonuje „określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie...” nie wprowadza wyraźnego kryterium, które pozwalałoby stwierdzić, co w istocie oznacza charakter ponadgminny zadania w rozumieniu ustawy (w literaturze przyjęło się, że są to zadania, które wykraczają swoim zasięgiem poza obszar jednej gminy, i/lub są adresowane do mieszkańców więcej niż jednej gminy i/lub przekraczają zdolność organizacyjną lub finansową jednej gminy). Co więcej, na tle przepisów zawartych w rozdziale 2. u.s.p. należy odróżnić zakres działania powiatu od kompetencji powiatu, które w doktrynie prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego nie są ze sobą utożsamiane. W przeciwieństwie

³¹ Ibidem, s. 343-344.

³² Zobacz rozwiązania alternatywne zaproponowane w: J. Jagoda, Tryb wyboru organów wykonawczych a ich relacje z organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego, op.cit., s. 107-109.

do np. u.s.g. analiza dotychczasowych przepisów u.s.p. nie pozwala na wyraźną delimitację tych dwóch klasycznych pojęć.

U.s.p. wyszczególniając zadania przypisane powiatowi i określone ustawami zadania publiczne, posłużyła się klauzulą tzw. dualistycznej enumeracji pozytywnej (zapisanej w sposób generalny) wyszczególniając niektóre zadania wprost (art. 4., ust.1.), zobowiązując jednocześnie do zapewnienia wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji powiatowych kierowników służb, inspekcji i straży (art. 4., ust. 2.) oraz formułując odsyłającą normę zadaniową, zgodnie z którą także inne ustawy mogą określać inne, niewymienione w u.s.p. zadania powiatu.

W sumie art. 4. u.s.p nie stanowi wcale wyłącznej podstawy do działania organów powiatu, lecz przeciwnie – zakreśla jedynie dziedziny materialnego prawa administracyjnego, które dopiero ujęte w ustawach o charakterze materialnoprawnym, wyznaczają szczegółowe zadania i kompetencje powiatu i jego organów. Poza tym w aspekcie kompetencyjnym zasadniczą rolę odgrywa tutaj też przepis wprowadzający generalny zakaz naruszania zadaniami powiatu zakresu działania gminy. Z racji, że gminie służy domniemanie właściwości we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6., ust. 1. u.s.g.), powiatowi w efekcie pozostają jedynie te sprawy lokalne, które nie tylko mają charakter ponadgminny, ale też zostały w ustawach powiatowi przypisane.

Biorąc pod uwagę aspekt funkcjonalny, a nie tylko prawny, trudno taką konstrukcję uznać za przejrzystą i czytelną, gdy ustawa ustrojowa nie przesądza w sposób jednoznaczny, jakie są w istocie zadania i kompetencje powiatu. Tym bardziej, że w u.s.p w przeciwieństwie do u.s.g. nie posłużono się zwrotami „zadania własne” i „zadania zlecone”, wskutek czego zadania własne powiatu jako swoistą kategorię trzeba dopiero zinterpretować w systemowym nawiązaniu do art. 166. Konstytucji. Jest on jednak bardzo wąski. Co więcej, część zadań powiatu nie ma ani charakteru zadań własnych, ani zleconych z zakresu administracji rządowej (zadania wykonywane przez powiatowe inspekcje, służby i straże). Brak jednoznacznego przesądzenia w tej sprawie jest równoznaczny z brakiem odpowiedzi na pytanie, na ile powiat jest rzeczywiście samorządny w tym zakresie, a na ile jedynie podmiotem (organem) społecznej kontroli nad wykonywaniem zadań rządowych w tym zakresie. Ponadto, zgodnie z art. 7., ust. 1. u.s.p. ustawy określają też przypadki, w których organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, również poza terenem powiatu (zadania związane z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością – art. 7., ust. 1-2. u.s.p.).

W efekcie, w obecnym stanie prawnym zadaniem niebywale trudnym, jeśli wręcz niemożliwym, jest znalezienie innego kryterium podziału zadań i kompetencji. Tym bardziej, że biorąc pod uwagę aspekty prawne, szereg instytucji związanych z samorządem powiatowym, takich jak np. istnienie powiatowej administracji zespolonej, stopniowości zespolenia, zwierzchnictwa starosty i jego funkcjonowania jako organu o odpowiedzialności ogólnej (władzy administracji ogólnej) nasuwa szereg wątpliwości³³.

Ponadto zauważyć należy, iż powierzenie określonym kategoriom jednostek samorządu terytorialnego obowiązku realizacji zadań publicznych następuje w sposób, który potencjalnie może w pewnym stopniu generować pokrywanie się tych zadań pomiędzy kilkoma jednostkami. Jako bardzo wyraźny przykład tego zjawiska pragnę wskazać na jednostki samorządu terytorialnego

³³ Szerzej na ten temat zob. w ekspertyzie: M. Maczyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: Organy powiatu i relacje między nimi. Stan aktualny i postulowane zmiany w wybranych obszarach funkcjonowania*, Kraków, wrzesień 2015.

funkcjonujące na poziomie lokalnym – gminę oraz powiat. Porównując zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych ogólnie określone zakresy zadań publicznych, jakie wykonują wskazane wyżej jednostki, spostrzec trzeba, iż głównym kryterium, które odróżnia właściwość powiatu od właściwości gminy jest ponadgminny charakter wykonywanego zadania. W przypadku braku wyraźnego przepisu szczególnego, wskazującego na właściwość samorządu powiatowego subsumpcja, polegająca na określeniu, czy dane zadanie przekracza – bądź nie przekracza – właściwość gminy, należeć może de facto zarówno do organu gminy, jak również do organu powiatu, na którego obszarze ta gmina się znajduje. Należy jednocześnie zauważyć, że katalog zadań powiatu ma – co do zasady – charakter zamknięty³⁴. W przeciwieństwie do gminy, powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo, natomiast właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć może tylko lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym i zadania te muszą wyraźnie wynikać z przepisów ustaw prawa materialnego³⁵.

Jednocześnie zauważyć należy, iż literalnie ponadgminny charakter mają nie tylko zadania, które można określić mianem „powiatowych”, ale także te „wojewódzkie”³⁶. W tym przypadku należy zatem zwrócić uwagę na konieczność posiłkowania się wykładnią celowościową. Mimo to stwierdzić trzeba, iż obecny układ dystrybucji zadań pomiędzy zdecentralizowane jednostki samorządu terytorialnego nie jest przejrzysty. Dokonując celowościowej wykładni tych przepisów oraz analizując stanowisko doktryny, a także sposób funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego na poszczególnych szczeblach trzeba przyjąć, iż – w rozumieniu u.s.p. – zadania o charakterze ponadgminnym wykraczają swoim zasięgiem poza obszar jednej gminy lub są adresowane do mieszkańców więcej niż jednej gminy lub przekraczają zdolności organizacyjne lub finansowe jednej gminy, przy zastrzeżeniu, że zakres terytorialny ww. kryteriów nie wykracza poza obszar powiatu. Podkreślić należy jednocześnie, iż tak rozumiana antyformalistyczna wykładnia przepisów dotyczących zadań gmin i powiatów jest obecnie rzeczywiście stosowana³⁷.

Również analizując wynikające ze zwierzchnictwa nad powiatową administracją zespólną uprawnienia starosty należy zaznaczyć, że uprawnienia te są w znacznym stopniu ograniczone przez rządowy charakter tych podmiotów i zachodzące de facto ich podwójne podporządkowanie (z jednej strony staroście, jako zwierzchnikowi w rozumieniu u.s.p., z drugiej – służbowo odpowiednim organom wojewódzkim), zaś relatywnie szeroki wachlarz zadań powiatu nie jest obecnie w pełni skorelowany z kompetencjami, jakimi jego organy dysponują w tym zakresie. Zastrzeżenie to dotyczy przede wszystkim uprawnień, jakie wynikają ze zwierzchnictwa starosty, albowiem wyrażone w art. 35., ust. 3. generalne kompetencje są bardzo istotnie modyfikowane w ustawach szczególnych, co znacząco ogranicza wpływ starosty na kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Z tej perspektywy za nieadekwatną należy uznać relatywnie szeroką odpowiedzialność polityczną starosty za efekty działań – kompetencyjnie odrębnych – podmiotów podlegających zespoleniu pod zwierzchnictwem starosty.

Podsumowując niniejsze rozważania wskazać należy, że obecnie obowiązujące określenie katalogu zadań powiatu, zwłaszcza związanych z pełnieniem administracji reglamentacyjno-porządkowej, z uwagi na technikę legislacyjną może nastroić pewnych trudności. Co więcej, skuteczna realizacja części zadań z tego zakresu jest w pewnym zakresie uzależniona od efektywności działań

³⁴ P. Mączyński, Charakterystyka zadań samorządu powiatowego z zakresu administracji reglamentacyjno-porządkowej, op.cit, s. 303-314.

³⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 259/05, LEX nr 219886.

³⁶ Zob. P. Sarnecki, Właściwość organów terenowych w nowej strukturze lokalnych władz publicznych, w: Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych, red. J. Czapska, Warszawa 1999, s. 24-48.

³⁷ M. Mączyński, Charakterystyka zadań samorządu powiatowego z zakresu administracji reglamentacyjno-porządkowej, op.cit, s. 303-314.

podmiotów zewnętrznych względem samorządu powiatowego, czy nawet szerzej – względem samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, polegające na zespoleniu pod zwierzchnictwem starosty kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży dodatkowo komplikuje kwestię jego odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa w powiecie. Niedostatek realnych instrumentów, pozwalających staroście wpływać na funkcjonowanie działających pod jego zwierzchnictwem kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży nie przystaje do ciężącego na staroście obowiązku zapewniania wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji tych kierowników. Niewątpliwie niesprzyjającą okolicznością jest również dystrybucja dochodów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, która powoduje znaczące dysproporcje w zakresie możliwości finansowych pomiędzy powiatami ziemskimi, a miastami na prawach powiatu³⁸.

Z zasadą zwierzchnictwa bardzo silnie związana jest zasada zespolenia. Fundamentem tej zasady jest zwierzchnictwo organu jednoosobowego. Zabieg taki pozwala na umiejscowienie odpowiedzialności za rezultat podejmowanych działań właśnie na monokratycznym organie działającym w charakterze władzy administracji ogólnej³⁹. Należy przy tym zauważyć, iż w przypadku zespolenia na poziomie powiatu organem zwierzchnim jest starosta, który pomimo tego, iż jest organem administracji publicznej, nie jest organem samorządu powiatowego. W art. 8., ust. 2. u.s.p. wyraźnie wskazano, iż organami powiatu są: rada powiatu oraz zarząd powiatu, będące organami kolegialnymi. Starosta, będący *ex lege*, przewodniczącym zarządu powiatu, pomimo faktu, iż posiada dużą część kompetencji o charakterze wykonawczym, nie został przez ustawodawcę uznany za organ powiatu.

Negatywnie należy ocenić również rozwiązanie przyjęte w art. 38a traktującym o zakresie uprawnień starosty w ramach funkcjonowania powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku⁴⁰.

Biorąc pod uwagę katalog uprawnień starosty, posiadanych względem podporządkowanych mu w ramach zwierzchnictwa kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży jeszcze raz podkreślić trzeba, iż – co do zasady – z uwagi na brak hierarchicznego podporządkowania, w przypadku tym nie mamy do czynienia z uprawnieniami o charakterze kierowniczym. W rzeczywistości katalog instrumentów prawnych, za pomocą których starosta mógłby realnie wpływać na sposób funkcjonowania tych kierowników, jest dość ograniczony. Dlatego też, konkludując powyższe rozważania, wydaje się, że stwierdzenie, iż relatywnie szeroki zakres politycznej odpowiedzialności starosty w obecnej regulacji nie jest adekwatny do kompetencji, jakimi dysponuje on wobec zespolonych pod jego zwierzchnictwem kierowników służb, inspekcji i straży, jest stwierdzeniem uprawnionym⁴¹.

Osobną uwagę warto zwrócić też na przepisy ustanawiające władze powiatu (organy powiatu) i regulujące relacje pomiędzy nimi. Z racji, że w znakomitej części uwagi jakie zostały w tym zakresie poczynione we wcześniejszych ekspertyzach w odniesieniu do gmin jako podstawowej jednostki samorządu lokalnego (i terytorialnego w ogóle), pozostają aktualne również w odniesieniu do powiatów, to chciałbym zwrócić uwagę tylko na niektóre, wybrane i specyficzne dla powiatu problemy w tym zakresie. W znakomitej części wiążą się one z klasyfikowaniem samorządu powiatowego wraz z gminnym jako samorząd lokalny, przy czym na rzecz tego ostatniego

³⁸ P. Mączyński, Charakterystyka zadań samorządu powiatowego z zakresu administracji reglamentacyjno-porządkowej, op.cit., passim.

³⁹ M. Mączyński, Powiat w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 6, 2007.

⁴⁰ Zob. W. Kisiel, Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku: uwagi administratywisty, [w:] J. Czapska (red.), Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014, s. 101-114.

⁴¹ P. Mączyński, Wprowadzenie systemowe..., op.cit., s. 86.

obowiązuje domniemanie kompetencji w zakresie załatwiania spraw o charakterze lokalnym, nie zastrzeżonych przez ustawy na rzecz innych podmiotów, albo ze sposobem identyfikacji i rozumienia korporacyjnego charakteru samorządu powiatowego, a dopiero później samej kreacji organów, ich składu, kompetencji i wzajemnych zależności. W obecnej regulacji kwestie te są ustalone w rozdziale trzecim zatytułowanym „Władze powiatu”. Jest to analogiczna formuła tytułu, jak w ustawie o samorządzie gminnym, a odmienna niż w ustawie o samorządzie województwa, gdzie – prawdopodobnie przez wzgląd na występowanie dualizmu administracji publicznej na poziomie wojewódzkim – użyto zwrotu „Władze samorządu województwa”. Rozdział ten już na samym początku (w art. 8. u.s.p) kreuje przepisy odnoszące się do systemu demokracji bezpośredniej i pośredniej (przedstawicielskiej) w powiatowym samorządzie terytorialnym. Już sam tytuł tego rozdziału skonfrontowany z jego treścią stwarza zasadnicze pytanie problemowe dotyczące kwalifikacji zawartych w nim instytucji prawnych. O ile bowiem rozważania dotyczące rady powiatu i zarządu powiatu (ustawowo nazwanych organami powiatu, będących odpowiednio organami: stanowiącym i kontrolnym oraz wykonawczym) nie powodują żadnych rozbieżności doktrynalnych, o tyle dylematy doktrynalne powstają głównie w trakcie analizy statusu prawnego starosty, któremu nauka prawa administracyjnego przypisuje pozycję prawną organu, a który przez ustawodawcę nie został wprost nazwany organem administracyjnym. Postulatem głównym, by nie powiedzieć fundamentalnym, odnośnie tej części rozważań nad ustrojem powiatu winno być więc przede wszystkim przypisanie staroście statusu organu powiatu.

Jeszcze poważniejsze wątpliwości wywołuje analiza instytucji referendum, które jest formą demokracji bezpośredniej, a zarazem nosi w sobie cechy swoistego organu. W myśl art. 8. u.s.p. do władz powiatu należą mieszkańcy powiatu, którzy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – przez wybory i referendum powiatowe (demokracja bezpośrednia) lub za pośrednictwem organów powiatu (demokracja przedstawicielska). Przy czym nigdzie w ustawie ani instytucja referendum, ani mieszkańcy podejmujący rozstrzygnięcia w drodze referendum, nie są klasyfikowani jako organ powiatu⁴².

Jeszcze innym problemem jest kwestia miast na prawach powiatu, a więc gmin wykonujących zadania powiatu. Ich istnienie jest *nota bene* kolejnym argumentem za tym, aby ustrojowe przepisy dla całego samorządu lokalnego zamieścić w jednym, wspólnym i spójnym akcie. Obecnie regulacja prawa miast na prawach powiatu znajduje się w art. 91-92 umieszczonych w rozdziale 9. u.s.p.

Posługując się wykładnią systemową przyjąć trzeba, że gmina-miasto działająca na prawach powiatu jest powiatem, a nie szczególną nową kategorią jednostki samorządu terytorialnego. Odrębną kwestią jest natomiast racjonalność przyjętego rozwiązania w razie kolizji między interesami gminy i powiatu. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że ustawodawca dodając miastu-gminie zadania powiatu, nie wprowadził rozwiązań instytucjonalnych w wystarczającym stopniu urzeczywistniających konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec powiatu będącego zarazem miastem-gminą. Powstaje pytanie, czy przedstawiona regulacja nie narusza konstytucyjnego prawa powiatu jako samodzielnej osoby prawnej. Według art. 165., ust. 2. Konstytucji ochronie sądowej podlega samodzielność nie całego samorządu terytorialnego, lecz jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji ustawodawca doprowadził do uprzywilejowania gminy, a z zadań powiatu uczynił kategorię uboczną i wtórną, pozbawiając powiat, będący równocześnie miastem-gminą, instrumentów ochronnych⁴³.

⁴² Zob. Uwagi na temat korporacyjności JST w jednej z moich wcześniejszych ekspertyz: M. Mączyński, *Reforma ustroju...*, op.cit., s.27-51.

⁴³ Zob. P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 509-513.

Z całości kształtu powyższych wywodów można wyprowadzić uzasadniony wniosek, że zróżnicowanie ustrojowe i organizacyjne samorządów jest niezbędne, jednak powinno przebiegać przede wszystkim wedle ich kategoryzacji (podziału na samorząd lokalny i regionalny), a nade wszystko z uwzględnieniem ich zdolności do samodzielnego określania (samookreślenia) swojego ustroju wewnętrznego, gdyż jest to równie ważny aspekt rzeczywistej samorządności, co ich realna zdolność do działania i wykonywania określonych zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (w tym także do określania sposobu wykonywania tych zadań)⁴⁴.

Przy okazji warto też pomyśleć o uzupełnieniu ustaw samorządowych rozwiniętymi przepisami o związkach obligatoryjnych, przewidywanych dla dużych aglomeracji i metropolii, ale być może także dla najmniejszych gmin (np. na wzór niemieckiej ordynacji urzędowej, która nie mówi o łączeniu gmin ale jedynie urzędów gminnych lub ich części). Nie ulega bowiem wątpliwości, że brak możliwości tworzenia związków przymusowych pozostawia nierozwiązaną do dziś kwestię metropolii i konurbacji. Z kolei w gminie całkowite podporządkowanie urzędu gminy wójtowi, przy jego nikłej, by nie powiedzieć jedynie formalnej, odpowiedzialności przed radą, może prowadzić do dysfunkcji kompromitujących system samorządowy. W związku z propozycjami przeniesienia niektórych rozwiązań gminnych na grunt powiatowy ma to oczywiście też swoją konsekwencję dla projektowanego ustroju powiatu. Od dawna pojawiają się przecież głosy zwracające uwagę, że taka pozycja niezależnego od rady organu wykonawczego godzi w postanowienia EKSL, która została ratyfikowana w całości i bez zastrzeżeń jeszcze w 1994 r. Najczęściej zbywane są one argumentem, iż wójt w polskim porządku nie jest organem wykonawczym rady, ale gminy, lecz ewentualna funkcja kontrolna mieszkańców gminy w tym względzie, zwłaszcza w świetle postanowień Kodeksu wyborczego, w praktyce również nie działa⁴⁵.

Wydaje się, iż konstatacja zawarta we wcześniejszych ekspertyzach, że klucz do zrozumienia istoty samorządności terytorialnej stanowi klauzula korporacyjna, jest jak najbardziej aktualna. We wszystkich polskich samorządowych przepisach ustaw ustrojowych jest ona sformułowana analogicznie: „Mieszkańcy (...) tworzą z mocy prawa (...) wspólnotę samorządową”. W efekcie w doktrynie uznaje się, że to właśnie mieszkańcy są najwyższą władzą gminy, powiatu i województwa samorządowego⁴⁶. Wydaje się jednak, że przepis taki nie jest w samorządowych ustawach ustrojowych niezbędny, skoro już art. 16. Konstytucji stanowi, że:

1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Co więcej, wszystkie ustrojowe ustawy samorządowe, choć czynią z ogółu mieszkańców (ściślej rzecz ujmując – ze wspólnoty samorządowej) piastuna jednostki samorządu terytorialnego, to jednak nie wiążą z tym bezpośrednio w zasadzie żadnych konsekwencji prawnych, za wyjątkiem możliwości podejmowania nielicznych rozstrzygnięć w głosowaniu powszechnym, tj. poprzez wybory i referendum. Członkom wspólnoty nie przysługuje bowiem z tego tytułu wprost prawo inicjatywy uchwałodawczej (choć jako obywatele RP posiadają np. prawo inicjatywy ustawodawczej), zaś

⁴⁴ Zob. Szczegółowe propozycje prof. Wiesława Kisiela odnośnie zmian ustrojowo-organizacyjnych w ustawie o samorządzie gminnym zawarte w jego ekspertyzie.

⁴⁵ Zob. M. Mączyński, *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce: Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy, op.cit., passim*.

⁴⁶ Zob. B. Jaworska-Dębska, *Władze gminy. Uwagi wstępne*, [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Właźlak, *Ustawa o samorządzie gminnym, op. cit.*, s. 290-291.

sama przynależność nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do uczestnictwa w procedurze uchwałodawczej. Co gorsze, członkostwo to powstaje i wygasa z mocy prawa, a więc niezależnie od woli jednostki. Wydaje się więc, że jakkolwiek postulat odnośnie odpowiedniego powiązania korporacyjnego charakteru JST z dostrzegalnymi konsekwencjami prawnymi zeń wpływającymi jest jak najbardziej zasadny, to jednak obecna treść art. 1. ustawy o samorządzie gminnym i art. 1. ustawy o samorządzie powiatowym wydaje się do tego celu zbędna.

„Odchudzenie” ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym winno też dotyczyć innych przepisów. Miedzy innymi art. 2., ust. 2. i 3. u.s.g., z racji tego, że jedynie powtarzają przepis konstytucyjny (art. 165. Konstytucji RP), powinno się z ustawy wykreślić.

Kiedyś zdecydowano o stworzeniu oddzielnej ustawy o samorządzie powiatowym. Dzisiaj wydaje się, że potrzeba utworzenia Kodeksu samorządu lokalnego jest jak najbardziej zauważalna. Najbardziej potrzebna jest część wspólna dla całego prawa o ustroju samorządu terytorialnego w Polsce, która regulowałaby analogiczne instytucje powtarzające się w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym, a w szczególności korporacyjny charakter jednostki samorządu terytorialnego, mandat radnego, procedurę uchwałodawczą. Nie stworzenie takiej części wspólnej regulacji będzie niewątpliwie szkodą dla podmiotów stosujących ustawy samorządowe, ale także dla samego porządku prawnego. Na uwagę zasługuje tutaj również kategoria miast na prawach powiatu, które podlegają zarówno ustawie o samorządzie gminnym, jak i ustawie o samorządzie powiatowym. Roli miast, zwłaszcza dużych, nie można we współczesnym zglobalizowanym świecie w żaden sposób bagatelizować. Dzisiaj wolność, będąca nieodłącznym atrybutem demokracji, jest nie tylko lokalna, ale i miejska. Dla współczesnych państw narodowych, miasta wydają się nadzieją na przywrócenie znaczenia demokracji, choćby poprzez możliwość rozwiązywania przez mieszkańców w procesach demokratycznych i samorządnych tych problemów, które nie dadzą się rozwiązać ani ideologicznie, ani w sposób centralnie sterowany przez państwo. W efekcie powrót do idei miast oraz generalnie silniejsze umocowanie i upodmiotowienie samorządności miejskiej jest nadzieją na renesans zarówno samorządności, jak i – przeżywającej ostatnio w skali globalnej pewien kryzys – demokracji w ogóle. Oznacza to, że tylko silny i realny samorząd może być dzisiaj nadzieją na przywrócenia faktycznej (a nie wyalienowanej) demokracji systemom politycznym.

Oczywiście, dzisiaj potrzebna jest przede wszystkim taka reorganizacja samorządu terytorialnego, która nie zburzy dotychczasowego dorobku i struktur samorządowych, lecz je przede wszystkim ugruntuje i umocni. Dlatego też cele reformy samorządowej powinny być znacznie skromniejsze, niż te z lat 90. ubiegłego stulecia.

Powinny one koncentrować się na upodmiotowieniu mieszkańców lokalnych wspólnot samorządowych, umacnianiu mechanizmów kontroli społecznej (obywatelskiej) nad działalnością organów JST wraz ze wzmacnianiem mechanizmów odpowiedzialności politycznej i merytorycznej w funkcjonowaniu JST, a nade wszystko na nie przeszkadzaniu samorządom w rozwijaniu ich innowacyjności i konkurencyjności, głównie za sprawą uznania ich faktycznej zdolności do elastycznego (adekwatnego do potrzeb i możliwości samych JST) samookreślenia swojej organizacji wewnętrznej. Jednocześnie reforma ta powinna w sposób zdecydowany i jednoznaczny skończyć z modelem samorządności kreowanej centralnie, o której w swoich ekspertyzach wspominał Wiesław Kisiel⁴⁷.

⁴⁷ Zob. W. Kisiel, *Samodzielność organizacyjna jednostki samorządu lokalnego: założenia teoretyczne i proponowane przepisy*, Kraków 2015, rozdział 1. część I niniejszej publikacji.

Literatura

- Barber B., *Jihad vs. McWorld. Terrorism's Challenge to Democracy*, Random House Publishing Group, New York 2010.
- Boć J. (red.), *Powiat – teoria, kompetencje. Komentarz*, Kolonia Limited, Wrocław 2001.
- Chlipała M., *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Adamczyk, M. Chlipała, P. Chmielnicki, J. Jaskiernia, H. Kaczmarczyk, M. Mączyński, A. Szyszka, *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010.
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Czarnow S., *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd terytorialny” nr 3, 2003.
- Czerw J., *Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian (w wybranych obszarach)*, WSEI, Lublin 2014.
- Dobosz P., *Komentarz do art. 6. ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Włażlak, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. Pawła Chmielnickiego, stan prawny na 15 października 2013 r.*, Warszawa 2013.
- Dolnicki B., *Wpływ nowych zasad wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na relacje z radą gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 1-2, 2007.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, 2001.
- Jagoda J., *Tryb wyboru organów wykonawczych a ich relacje z organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Jaworska-Dębska B., *Władze gminy. Uwagi wstępne*, [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Włażlak, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. Pawła Chmielnickiego, stan prawny na 15 października 2013 r.*, Warszawa 2013, s. 290-291.
- Kieżun W., *Powiaty – fikcja samorządności*, „Rzeczpospolita” nr 258, 2001 (5.11.2001).
- Kisiel W., *Samodzielność organizacyjna jednostki samorządu lokalnego: założenia teoretyczne i proponowane przepisy*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne Państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.
- Kisiel W., *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku: uwagi administratywisty*, [w:] J. Czapska (red.), *Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Kisiel W., *Komentarz do art. 3. u.s.g.*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, stan prawny na 1 maja 2010 roku*, Warszawa 2010.
- Komentarze do art. 26-32 u.s.g. w ówczesnym obowiązującym brzmieniu* [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Komentarze do art. 28b-28e u.s.g. w ówczesnym obowiązującym brzmieniu*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 214-218.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz.483, ze sprost. i zm.
- Korczak J., *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5/2005.
- Leoński Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 lutego 1995 r.*, SA/Rz90/94, OSP 1996, nr 1, poz.19.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*, CH Beck, Warszawa 1998.
- Mączyński M., *Powiat w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 6/2007.
- Mączyński M., *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, Difin, Warszawa 2015.
- Mączyński M., *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: Organy powiatu i relacje między nimi. Stan aktualny i postulowane zmiany w wybranych obszarach funkcjonowania*, Kraków, wrzesień 2015.

- Mączyński M., *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.
- Mączyński M., *Uniformizacja wyborów samorządowych w gminie? Dylematy ustrojowe i polityczne*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2010.
- Mączyński P., Wprowadzenie systemowe: Rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji, [w:] Janina Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014, s. 70-86.
- Olejniczak-Szałowska E., *Problematyka determinantów wyboru monokratycznego lub kolegialnego organu wykonawczego na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 28-57.
- Rudnicki S., Glosa do wyroku SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, MoP 2001, nr 19.
- Sarnecki P., *Właściwość organów terenowych w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, [w:] J. Czapska (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 199.
- Stelmasiak J., Szreniawski J., *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz-Lublin 2002.
- Stępień J., *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, op.cit., s.15 i nast.
- Ura E., *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Wyrok NSA z 17 stycznia 2001, II NSA 1525/00, LEX nr 54148 oraz wyrok NSA z 24 maja 1993, III SA 2017/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 113.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 259/05, LEX nr 219886.

Dorota Dąbek

Doktor habilitowany, Uniwersytet Jagielloński



KIERUNKU KODEKSU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PLANOWANE ZMIANY DOTYCZĄCE SAMODZIELNOŚCI PRAWOTWÓRCZEJ I SĄDOWEJ KONTROLI SAMORZĄDU

Uwagi wstępne

Tegoroczny jubileusz 25-lecia istnienia w powojennej Polsce samorządu terytorialnego to okazja do radosnego świętowania ćwierćwiecza decentralizacji umożliwiającej budowanie społeczeństwa obywatelskiego, ale i do jej oceny. Sprawny i silny samorząd jest podstawą demokracji. Polski samorząd terytorialny niewątpliwie spełnił nadzieje pokładane w nim w czasie zasadniczego przeobrażenia ustrojowego, dostrzegalne są jednak jego słabości i dysfunkcje. Dlatego dziś mówi się o „stanie nadciśnienia tętniczego” w samorządzie i o konieczności jego reformowania¹. Potrzeba zmian w regulacji prawnej ustroju samorządu terytorialnego wydaje się oczywista, bo liczne dysfunkcje samorządu są od lat opisywane w literaturze i orzecznictwie. Powstaje jednak pytanie: usuwać tylko najistotniejsze i najbardziej oczywiste błędy regulacji prawnej, kontynuując dotychczasową praktykę punktowego poprawiania poszczególnych przepisów², czy dokonać kompleksowej reformy, systemowo modyfikując jego urząd?

Zdecydowanie opowiadam się za tym drugim rozwiązaniem. Mijające ćwierć wieku funkcjonowania samorządu daje solidne podstawy do sformułowania wyważonych i racjonalnych postulatów dotyczących trzeciego etapu reformy samorządowej i jej zakresu³. Kierunek zmian wydaje mi się oczywisty – zwiększenie samodzielności samorządu terytorialnego we wszystkich jej aspektach. Zmierzać zatem powinniśmy do wzmocnienia samorządu poprzez zapewnienie rzeczywistej, a nie jedynie potencjalnej jego samodzielności ustrojowej, zadaniowo-kompetencyjnej, majątkowej i finansowej. Założenia planowanej reformy, będące wynikiem

¹ J. Hausner [w]: P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 10.

² Ustawa o samorządzie gminnym była od czasu jej uchwalenia w 1990r. nowelizowana prawie 60 razy, wielokrotnie były też nowelizowane pozostałe ustawy ustrojowe: o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa.

³ Zob. m.in. K. Ziemiński, M. Kielbus, *O potrzebie powołania komisji kodyfikacyjnej prawa samorządowego*, „Współnota”, nr 21, 2013, s. 24-26.

dotychczasowych badań w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”⁴, zmierzające w tym właśnie kierunku i proponujące realizację systemowej reformy samorządowej poprzez stworzenie kodeksu samorządu terytorialnego, są zatem w moim przekonaniu w pełni zasadne. Nie chodzi przy tym o rewolucję, którą zdawałby się sugerować sam pomysł rezygnacji z dotychczasowych trzech ustaw ustrojowych i wprowadzenie w ich miejsce jednej zupełnie nowej wspólnej ustawy, lecz raczej o sprostanie wyzwaniom procesu ewolucyjnego zachodzącego w samorządzie i o wprowadzenie zmian kompleksowo porządkujących cały samorządowy systemem prawnym. Oczywiście najlepiej byłoby, gdyby dyskusję na temat reformy samorządu terytorialnego poprzedziło wypracowanie modelu proceduralnego wprowadzania zmian w prawie samorządu terytorialnego i powołanie komisji kodyfikacyjnej samorządu terytorialnego⁵. Skoro jednak to nie nastąpiło, wywołując jedynie spór co do ustrojowych podstaw takiej komisji⁶, w pełni uzasadnione było podjęcie tego wyzwania w ramach niniejszego projektu. Efekty zaś dotychczasowych prac są imponujące, stanowią one bowiem niemal kompletny zarys ustrojowej części kodeksu samorządu lokalnego⁷, tworząc znakomitą bazę dla merytorycznej dyskusji nad poszczególnymi rozwiązaniami.

Poniższe uwagi odnoszą się będą do zaproponowanych przez współautorów projektu Kodeksu samorządu lokalnego rozwiązań dotyczących reformy ustrojowej samorządu terytorialnego, koncentrując się zwłaszcza wokół jednego z zasadniczych aspektów tej samodzielności – samodzielności prawotwórczej samorządu terytorialnego oraz zasad sądowej kontroli i ochrony samorządu terytorialnego.

Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego – założenia, realizacja, kierunki zmian

Odpowiedź na pytanie o potrzebę reformowania samorządu terytorialnego w kierunku wzmocnienia jego samodzielności prawotwórczej musi być dwupłaszczyznowa: z jednej strony uwzględnić powinna założenia normatywne, a z drugiej – praktykę. Zestawiając je bowiem ze sobą powstaje wątpliwość co do tego, czy rzeczywiście niezbędne są dziś zmiany normatywne, czy też może wystarczyłoby zmienić jedynie praktykę stosowania istniejących już przepisów,

⁴ Zob. zwłaszcza wyniki badań W. Kisiela, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego. Założenia gruntownej reformy* [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 13-26 oraz M. Mączyńskiego, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*, tamże, s. 27-51.

⁵ K. Ziemiński, A. Kudra, *Reforma samorządowa do reformy*, „Rzeczpospolita” z 9 września 2015 r., s. 17.

⁶ Formalny wniosek o powołanie komisji kodyfikacyjnej samorządu terytorialnego złożony w listopadzie 2013 r. uczestnicy XII Kongresu Miast Polskich w Krakowie i był on wielokrotnie ponawiany przez inne gremia samorządowe, a 27 maja 2015r. projekt ustawy o powołaniu takiej komisji przedstawiony został na wspólnym posiedzeniu rządu oraz sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, która skierowała go do podkomisji stałej do spraw ustroju samorządu terytorialnego w celu rozważenia dopuszczalności powołania takiej komisji w drodze ustawy.

⁷ Zob. opublikowane w niniejszym tomie opracowanie W. Kisiela, *Samodzielność organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego: założenia teoretyczne i proponowane przepisy*. Część 1: Koncepcja ustroju wewnętrznego gminy i powiatu oraz Część 2: Ustrojowa część Kodeksu samorządu lokalnego oraz opublikowane w tym tomie opracowanie M. Mączyńskiego.

a dokładniej sposób wykładni i stosowania art. 163.⁸ i art. 164., ust. 3.⁹ w związku z art. 94. zdanie 1. Konstytucji¹⁰. Zakres samodzielności prawotwórczej samorządu determinowany jest przez wymóg każdorazowego wyraźnego upoważnienia ustawowego, poza wyjątkiem dotyczącym statutu¹¹. Konstytucja gwarantuje jednak relatywnie luźne powiązanie samorządowych aktów prawa miejscowego z ustawami, na podstawie których są one wydawane, albowiem nie wymaga ich opierania na szczegółowym upoważnieniu ustawowym i ścisłego związania tym upoważnieniem, lecz jedynie wprowadza wymóg ich stanowienia „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Trzeba zatem uznać, że wymóg samodzielności prawotwórczej zdecentralizowanego samorządu został w ten sposób prawidłowo zagwarantowany. Praktyka pokazuje jednak, że w rzeczywistości także i w tym wypadku samodzielność samorządu często okazuje się iluzoryczna. Nie dzieje się tak za sprawą nadmiernie rozbudowanej regulacji ustawowej, wprowadzającej zbyt szczegółowe upoważnienia ustawowe dla prawa miejscowego (choć takich przypadków nie można wykluczyć), lecz z powodu niejednokrotnie nazbyt rygorystycznego orzecznictwa organów nadzoru i sądów administracyjnych, kwestionującego uprawnienia samorządu do prawotwórstwa „w granicach” upoważnień ustawowych i stwierdzania nieważności uregulowań nieprzewidzianych w sposób wyraźny w upoważnieniu ustawowym. Zapewnienie rzeczywistej realizacji samodzielności prawotwórczej samorządu nie wymaga jednak interwencji prawodawczej, lecz zmiany sposobu myślenia o zakresie władzy prawotwórczej samorządu.

Samodzielność statutowa – założenia, realizacja, kierunek zmian

Powyższa teza nie dotyczy jednak statutu, tu konieczne są bowiem zmiany normatywne. Statut jednostki samorządu terytorialnego to najważniejszy akt prawa miejscowego, decydujący o ustroju tej jednostki, dlatego w obecnym systemie prawnym zagwarantowano mu szczególną pozycję wynikającą ze specjalnej konstrukcji jego podstawy prawnej. Art. 169, ust. 4. Konstytucji przewiduje mianowicie, że samorządowe organy stanowiące w granicach ustaw określają ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego. Polska Konstytucja gwarantuje w ten sposób samorządowi terytorialnemu samodzielność ustrojową, realizując wymóg wiążącej Polskę umowy międzynarodowej – Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹², która w art. 6., ust. 1. statuuje zasadę samodzielności ustrojowej samorządu przewidując, że: „Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie”.

⁸ „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

⁹ „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”.

¹⁰ „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów”.

¹¹ O czym szerzej poniżej.

¹² Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U. 1994 r., Nr 124, poz. 607.

Wobec takiej regulacji prawnej mogłoby się zatem wydawać, że dyskusja na temat zwiększania samodzielności ustrojowej samorządu terytorialnego jest całkowicie zbędna, bo ta samodzielność jest w pełni gwarantowana w naszym systemie prawnym. W doktrynie dość powszechny jest pogląd, że statut jednostki samorządu terytorialnego nie wymaga szczegółowej ustawowej podstawy prawnej¹³. W praktyce jednak jednostki samorządu terytorialnego są znacznie skrepowane w możliwości kształtowania swego ustroju z powodu bardzo szczegółowej regulacji ustawowej, określającej właściwie wszystkie podstawowe instytucje ich prawa ustrojowego i w sposób ścisły determinującej treść statutu. Za pomocą norm bezwzględnie obowiązujących stworzono jednolite, powszechnie obowiązujące modele ustrojowe jednostek samorządu terytorialnego, regulując ustawowo rodzaje organów jednostek samorządu terytorialnego, zasady ich powoływania i odwoływania, rozdział kompetencji i wzajemne zależności między nimi oraz odpowiedzialność. Przy tak szczegółowej regulacji ustawowej, samodzielność ustrojowa jednostek samorządowych jest w istocie znikoma, dotyczy bowiem jedynie zagadnień pominiętych przez ustawodawcę, tych zaś jest niewiele, co potwierdza orzecznictwo sądowe¹⁴. Dodatkowo zaś w odniesieniu do największych gmin i wszystkich województw istnieje jeszcze ograniczenie w postaci wymogu uzyskania zgody Prezesa Rady Ministrów na treść ich statutów¹⁵. W tej sytuacji konstytucyjna gwarancja samodzielności ustrojowej samorządu okazuje się niewystarczająca, w obliczu wskazanych powyżej regulacji ustawowych nie jest bowiem możliwe zapewnienie jej realizacji poprzez samą „prosamorządową” jej wykładnię.

Dla zapewnienia rzeczywistej realizacji podstawowego celu istnienia wspólnot samorządowych, czyli realizacji zadań lokalnych, niezbędne jest zatem proponowane przez W. Kisiela i M. Mączyńskiego drastyczne ograniczenie ustawowej regulacji ustroju jednostek samorządu terytorialnego¹⁶. Chodzi zarówno o wspomniany wymóg uzgodnienia treści statutu z Prezesem Rady Ministrów, ale także o inne ustawowe przepisy ściśle reglamentujące ustrój i organizację JST. W tym wypadku reforma powinna więc polegać nie tyle na modyfikowaniu przepisów dotychczasowych, co na ich usunięciu. Proponowane ograniczenie do minimum ustawowej reglamentacji ustroju samorządu terytorialnego zwraca jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w kształtowaniu ich ustroju, do której mają prawo w świetle Konstytucji. Nie kłóci się z modelem ustrojowym naszego jednolitego państwa organizacyjne zróżnicowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego¹⁷. Nieuzasadnione są obawy przed doprowadzeniem do nadmiernego zróżnicowania ustrojowo-organizacyjnego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wynikają one zapewne z tkwiącego wciąż w nas przyzwyczajenia

¹³ Na temat dwóch różnych stanowisk doktryny dotyczących zakresu samodzielności statutowej zob. m.in. D. Dąbek, *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego – idea a rzeczywistość*, rozdział 4, s. 65-73, w: M. Cwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, Tom I, Sosnowiec 2013, s. 374.

¹⁴ Zob. m.in. wyrok NSA z 4 lutego 2014r., II OSK 2910/13 i głosę aprobusującą do tego wyroku P. Daniel, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2015, s. 88-94.

¹⁵ W art. 3., ust. 2. ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że w odniesieniu do gmin liczących powyżej 300 tys. mieszkańców projekt statutu podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a w art. 7. ustawy o samorządzie województwa przewidziano, że statut województwa jest uchwalany po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów.

¹⁶ Zob. zawarte w tym tomie opracowanie W. Kisiela, *Samodzielność organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego: założenia teoretyczne i proponowane przepisy*. Część 1: Koncepcja ustroju wewnętrznego gminy i powiatu oraz Część 2: Ustrojowa część Kodeksu samorządu lokalnego oraz opracowanie M. Mączyńskiego, a także wcześniejsze: W. Kisiela, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego. Założenia gruntownej reformy* [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 13-26 oraz opracowanie M. Mączyńskiego, *Czy istnieje potrzeba reformowania i różnicowania podstaw ustrojowo-organizacyjnych lokalnego samorządu terytorialnego w polsce? Argumenty za i przeciw w świetle ustawy o samorządzie powiatowym*, s. 45 i nast.

¹⁷ Szerzej zob. K. Bandarzewski, opublikowane w niniejszym tomie opracowanie *Samorząd terytorialny – kierunek czy kierunki zmian?*, zwłaszcza s. 85 i nast.

do jednolitości organizacyjnej, zakorzenionego w czasach pełnej centralizacji władzy, podczas gdy oddanie samorządom realnej możliwości dostosowania ustroju i organizacji do lokalnych potrzeb powinno ułatwić realizację zadań lokalnych. To statut, będący normatywną formą wypowiedzi wspólnoty, powinien rozstrzygać kwestie ustrojowo-organizacyjne. Nie ma w moim przekonaniu potrzeby nadmiernie szczegółowo, ustawowo reglamentować treści statutu poprzez zbyt szczegółowe wskazywanie jego elementów obligatoryjnych. Nie ma też chyba potrzeby tworzenia dla samorządów szczegółowych wzorców ustrojowych, spośród których na początku, w okresie przejściowym, mogłyby wybrać. Właściwe wydaje się pozostawienie samorządom prawa wyboru optymalnego dla siebie rozwiązania.

Kierunek reformy zasad sądowej kontroli samorządu

Potrzeba interwencji nowelizacyjnej obejmuje także zasady sprawowania nadzoru i sądowej kontroli samorządowej działalności prawotwórczej. Obecna regulacja prawna tej problematyki jest wyjątkowo niespójna i nieprecyzyjna, wymaga zatem pilnej i systemowej korekty. Celem pierwszoplanowym powinno być uporządkowanie i doprecyzowanie dotychczasowych przepisów. Osiągnięcie tego celu ma realne szanse powodzenia w przypadku realizacji postulowanego od dawna¹⁸ przeniesienia do ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wszystkich przepisów dotyczących zasad sądowej kontroli aktów samorządowych. Pozwoli to usunąć dotychczasowe, nie znajdujące uzasadnienia różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi, a zwłaszcza dostosować je do zasad postępowania sądowo-administracyjnego. Zmiany normatywne muszą zatem być stosunkowo rozległe, a jednocześnie relatywnie głębokie, gdyż wiele zasad sądowej kontroli nad samorządem wymaga poważnych zmian merytorycznych.

Legitymacja skargowa

Za punkt wyjścia reformowania tej części prawa samorządowego słusznie uznali autorzy Projektu kodeksu samorządu lokalnego konieczność rozważenia na nowo i istotnego zmodyfikowania zasad skonstruowania legitymacji skargowej w przypadku tzw. skargi powszechnej. O wątpliwościach co do prawidłowości obecnego ograniczenia możliwości zaskarżania samorządowych uchwał i zarządzeń podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej tylko do przypadków, gdy czyjś interes prawny lub uprawnienie zostały przez taki akt naruszone, w doktrynie pisze się od samego początku istnienia tej regulacji¹⁹. W moim przekonaniu nie istnieją racjonalne argumenty dla takiego ograniczenia prawa do sądu²⁰, zwłaszcza że dotyczy ono powszechnie obowiązujących źródeł prawa, w przypadku których model sądowej kontroli obiektywnej ma jeszcze większe uzasadnienie niż w przypadku aktów indywidualnych. Dlatego

¹⁸ Zob. m.in. D. Dąbek, *Sądowa kontrola prawa miejscowego w świetle projektowanej reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, str. 81-104.

¹⁹ Zob. m.in. J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991, z. 10, s. 48; Zob. też wyrok TK z 16 września 2008r., SK 76/06; ponadto W. Kisiel, Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych), ZNSA 2009, nr 5, s. 39 i nast.; także M. Stahl, Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, ZNSA nr 3 z 2013r., s. 44 i nast.

²⁰ Szerzej zob. m.in. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 271-276.

za zasadny uznają pomysł oparcia legitymacji skargowej w przypadku skarg na uchwały i zarządzenia organów samorządowych na tej samej przesłance, co w przypadku decyzji czy postanowień, a więc przyznanie prawa do skargi każdemu, kto ma w tym interes prawny²¹. Dzięki temu wreszcie znikną wątpliwości wynikające z niekonsekwentnego uregulowania przedmiotu ochrony w postępowaniu sądoadministracyjnym, polegające na tym, że – co do zasady – sprawowana przez sąd kontrola jest oparta o kryterium obiektywne (sąd bada, czy poprzez wydanie zaskarżonego aktu nie ucierpiał ustanowiony przez państwo porządek prawny), natomiast w odniesieniu do uchwał i zarządzeń samorządowych legitymacja skargowa uzależniona jest od „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia”, w ślad za tym nie idą jednak kompetencje sądu w zakresie orzekania.

Obywatelska skarga grupowa

Wprowadzenie do obecnej regulacji prawnej tzw. obywatelskiej skargi grupowej byłoby znakomitym uzupełnieniem wąsko dziś skonstruowanej legitymacji skargowej, urealnijając podmiotowość wspólnoty samorządowej²². Przyznanie prawa wniesienia skargi na akt prawa miejscowego grupie co najmniej 10% mieszkańców gminy mających czynne prawo wyborcze, zagwarantowałoby członkom wspólnoty prawo ochrony sądowej przed niezgodnym z prawem dyktatem organu stanowiącego. Skarga obywatelska nie mogłaby służyć bezpośredniemu włączeniu się członków wspólnoty samorządowej w proces zarządzania sposobem wykonywania lokalnych zadań publicznych, gdyż jedynym kryterium, którym mógłby się posłużyć sąd rozstrzygając skargę obywatelską, mogłoby być kryterium legalności. Względy polityki, kryterium słuszności czy gospodarności nie mogłyby zatem być przez sąd uwzględniane. Oczywiście można postawić pytanie, czy wobec tego relatywnie wąskiego kryterium sądowej kontroli oraz proponowanej powyżej, bardzo daleko idącej zmiany zasad legitymacji skargowej, rozszerzającej tę legitymację na każdego, kto ma w tym interes prawny, aktualna pozostawałaby potrzeba tworzenia takiej dodatkowej kategorii skargi, skoro każdy z członków wspólnoty mógłby osiągnąć cel w postaci zainicjowania sądowej kontroli legalności uchwały pod warunkiem wykazania, że ma w tym interes prawny. Uważam, że oddanie w ręce członków wspólnoty samorządowej narzędzia w postaci prawdziwej *actio popularis* jest pomysłem w pełni godnym poparcia, pod warunkiem ograniczenia podmiotowego (minimalnym wymogiem udziału określonej grupy mieszkańców, np. co najmniej 10%) oraz przedmiotowego (zawężenia jedynie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego – aktów prawa miejscowego).

Przedmiot zaskarżenia

Rozważenia i szerszej dyskusji wymaga proponowana rezygnacja z dotychczasowego ograniczenia możliwości zaskarżenia do sądu jedynie uchwał i zarządzeń w sprawach z zakresu administracji publicznej²³. Jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawa cywilnego i ich organy podejmują wiele czynności mających charakter czysto cywilnoprawny. Poddanie tego

²¹ Art. 60., ust. 1. Kodeksu samorządu lokalnego, opublikowanego w zamieszczonym w tym tomie opracowaniu W. Kisiela, *Samodzielność organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego: założenia teoretyczne i proponowane przepisy. Część 2: Ustrojowa część Kodeksu samorządu lokalnego, zwanego dalej KSL*, s. 40-41.

²² Art. 60, ust. 6. KSL.

²³ Proponowany art. 60., ust. 1. pkt. a) KSL takiego zawężenia nie przewiduje.

rodzaju czynności kontroli sądów administracyjnych nie jest nowe, bo taka zasada dotyczy już w obecnie obowiązującym stanie prawnym skarg wniesionych przez organy nadzoru, albowiem nadzorem objęta jest cała działalność organów samorządowych (a więc również czynności o charakterze cywilnoprawnym) i w takim samym zakresie możliwe jest wniesienie skargi do sądu przez organ nadzoru w razie upływu terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego²⁴. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju skargi organu nadzoru obejmujące działania o cywilnoprawnym charakterze są sporadyczne, a objęcie kontrolą sądów administracyjnych czynności cywilnoprawnych samorządu jest krytykowane ze względu na specyficzne funkcje sądów administracyjnych i istniejące w procedurze sądownoadministracyjnej ograniczenia. Pozostanie zatem przy dotychczasowym ograniczeniu możliwości skarżenia uchwał i zarządzeń tylko do tych, które były podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawałoby się w tej sytuacji właściwsze, nawet pomimo braku definicji „spraw z zakresu administracji publicznej” i trudności z ich wyróżnieniem wśród rozległej i zróżnicowanej działalności organów samorządowych²⁵.

Wobec proponowanego rozszerzenia możliwości zaskarżenia poprzez objęcie nim także uchwał i zarządzeń nie dotyczących spraw z zakresu administracji publicznej, dyskusyjna jest też moim zdaniem potrzeba pozostawienia możliwości wniesienia skargi na „podejmowane przez organ jednostki samorządu terytorialnego czynności prawne lub faktyczne w sposób naruszający uprawnienia osób trzecich”²⁶.

Wymogi formalne skargi i związanie skargą a zakres *res iudicata*

Kolejnym ważnym, wymagającym szerszej dyskusji zagadnieniem jest pomysł wprowadzenia zasady związania sądu pierwszej instancji skargą na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego²⁷. Jest to zmiana bardzo radykalna w porównaniu z zasadami dotychczasowymi. Choć dostrzegam zalety tego pomysłu, jestem sceptyczna co do niego, zważywszy na rolę sądu administracyjnego, którą jest wymierzanie sprawiedliwości poprzez sądową kontrolę administracji. Skargi tego rodzaju w znacznej większości dotyczą aktów prawa miejscowego, a więc regulacji obszernych i wielowątkowych. Pozostawienie w rękach skarżącego decyzji co do tego, jaki jest zakres jego skargi (wymóg wskazania zaskarżonych przepisów) oraz jakie stawia on zarzuty poszczególnym rozwiązaniom normatywnym, ułatwiłoby zadanie sądom, zawężając przeprowadzaną przez nie kontrolę tylko do tych przepisów, które zostały zaskarżone i tylko w granicach zarzutów wskazanych w skardze. W tych okolicznościach przemyślenia wymagałaby jednak konstrukcja *res iudicata*²⁸. Jeżeli bowiem sąd byłby związany nie tylko zakresem skargi, ale także powołanymi w niej zarzutami, przyjęcie powagi rzeczy osądzonej w odniesieniu do prawomocnego wyroku wymieniającego dane przepisy w sentencji zamykałoby drogę sądową kolejnym skarżącym, którzy uważaliby, że są podstawy do kwestionowania legalności tych samych przepisów, ale na podstawie odmiennych zarzutów.

²⁴ Obecny art. 93., ust. 1. ustawy o samorządzie gminnym.

²⁵ Szerzej na temat pojęcia „spraw z zakresu administracji publicznej” zob. m.in. W. Kisiel [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 973.

²⁶ Art. 60., ust. 1., pkt c) KSL.

²⁷ Art. 66. w związku z art. 65. oraz art. 67. KSL.

²⁸ Art. 68. KSL.

Związanie zarzutami skargi w powiązaniu z proponowanym kształtem powagi rzeczy osądzonej prowadziłyby zatem do realnego ryzyka pozostawania w obrocie prawnym niezgodnych z prawem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, pomimo że były już one przedmiotem oceny przez sąd administracyjny. Dotychczasowa regulacja zasad powagi rzeczy osądzonej była od lat krytykowana w piśmiennictwie²⁹, niosła ona bowiem bardzo poważne trudności praktyczne, wynikające ze skłonności sądów administracyjnych do oddalania skarg zamiast ich odrzucania w razie braku legitymacji skargowej skarżącego³⁰. Niedawna nowelizacja ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym na szczęście ten problem usunęła, wyraźnie przewidując w takim wypadku odrzucenie, a nie oddalenie skargi, przez co wniesienie skargi przez podmiot do tego nielegitymowany nie będzie zamykać kolejnym skarżącym drogi sądowej do merytorycznej oceny legalności danej uchwały lub zarządzenia³¹. Dyskusyjny, bo również ograniczający prawo do sądu, jest też pomysł wprowadzenia przymusu adwokackiego na etapie sądu pierwszej instancji³².

Termin wniesienia skargi

Zdecydowanie pozytywnie ocenić należy pomysł wyraźnego uregulowania terminu wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie³³. Dotychczasowa regulacja budzi w tym zakresie zasadnicze wątpliwości wobec wyłączenia stosowania art. 52., § 3. i 4. p.p.s.a. Proponowane rozwiązanie jest zbieżne z przyjętym obecnie w uchwale 7 sędziów NSA, w której uznano, że do skarg „powszechnych” ma zastosowanie przepis art. 53., § 2. p.p.s.a., a zatem termin do wniesienia skargi powiązany został z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, które może być wniesione do organu w każdym czasie, a organ ma 60 dni na udzielenie odpowiedzi na wezwanie. Jeżeli w tym terminie skarżący otrzyma odpowiedź organu – termin 30-dniowy na wniesienie skargi rozpoczyna bieg od dnia doręczenia odpowiedzi, jeżeli natomiast organ nie udzielił odpowiedzi – skarga musi być wniesiona w ciągu 60 dni od dnia wniesienia wezwania³⁴.

Ponowne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa

Wymogiem poprzedzającym wniesienie skargi jest bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Zasadne jest doprecyzowanie zasad wnoszenia ponownego wezwania³⁵. Ponieważ wezwanie takie stanowi surogat środka odwoławczego z art. 52., ust. 1. i 2. p.p.s.a.,

²⁹ Zob. literaturę i orzecznictwo przytoczone w: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 276-278.

³⁰ Art. 101., ust. 2. u.s.g., art. 87., ust. 2. u.s.p., art. 90., ust. 3. u.s.w., art. 63., ust. 2. u.a.rz. przewidują, że przepisu o tzw. skardze powszechnej „nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił”.

³¹ Art. 58. § 1. pkt 5a p.p.s.a. przewiduje, że sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

³² Art. 62. KSL.

³³ Art. 65. KSL.

³⁴ Uchwała składu 7 sędziów NSA z 2 kwietnia 2007r., II OPS 2/07, która została podjęta z powodu dwóch przeciwstawnych stanowisk w orzecznictwie: jedno przyjmowało, że na podstawie art. 101., ust. 3. u.s.g. organ ma obowiązek rozpatrzyć wezwanie w terminie miesięcznym od dnia jego wniesienia, a po bezskutecznym upływie tego terminu można wnieść skargę do sądu, przy czym ostatnim dniem terminu do wniesienia skargi jest upływ 60-go dnia od wniesienia wezwania, natomiast drugie, że przyjmować należałoby termin trzydziestodniowy liczony od doręczenia odpowiedzi na wezwanie o usunięcie naruszenia albo liczony od upływu terminu dwumiesięcznego od doręczenia wezwania, jeżeli odpowiedzi nie było.

³⁵ Art. 62. KSL.

dopuszczalna powinna być tylko jednokrotna możliwość jego wniesienia³⁶, a skarga wniesiona po powtórny wezwaniu podlegać winna odrzuceniu przez sąd. Gdyby jednak przyjąć związanie sądu zarzutami skargi³⁷, należałoby dopuścić powtórne wezwanie oparte na innych niż poprzednio zarzutach.

Nie w pełni jasny jest proponowany wymóg rozpoznania sprawy na rozprawie w przypadku niedopuszczalnego lub bezzasadnego pozostawienia przez jednostkę samorządu terytorialnego wezwania bez rozpoznania³⁸. Powstaje wątpliwość, czy chodzi o wymóg rozprawy przed sądem czy przed organem. W tym pierwszym wypadku konstruowanie takiego wymogu wydaje się zbędne, gdyż zasadą jest orzekanie przez sąd na rozprawie i ta zasada dotyczy również przypadku bezskuteczności wezwania, które obejmuje także jego wadliwe pozostawienie bez rozpoznania. Co do drugiego z możliwych wariantów – jego zastosowanie w praktyce mogłoby być znacznie utrudnione. Dotychczasowe przepisy samorządowych ustaw ustrojowych ograniczają stosowanie do wezwania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jedynie co do terminów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym (czyli art. 35. i 36. k.p.a.). W przypadku nieprawidłowego pozostawienia wezwania bez rozpoznania przez organ stanowiący powstałaby jednak konieczność znacznego wyjścia poza te granice. Zasadnicze trudności praktyczne wywoływałyby organizowanie przez organy stanowiące rozpraw administracyjnych, a przecież takie sytuacje mogłyby być częste, bo zazwyczaj przedmiotem tzw. skarg powszechnych (a zatem i wezwań) są uchwały organów stanowiących, znacznie natomiast rzadziej zarządzenia organów wykonawczych.

Doprecyzowanie kręgu stron postępowania sądowego

Niezbędne jest doprecyzowanie kręgu stron w sprawach ze skarg na uchwały i zarządzenia organów samorządowych poprzez wskazanie organu jednostki samorządu terytorialnego uprawnionego do występowania przed sądem w sprawie ze skargi na uchwałę lub zarządzenie. Obecnie wciąż aktualny pozostaje spór co do tego, kto powinien być podmiotem reprezentującym prawodawcę lokalnego przed sądem w tego rodzaju sprawach. Pogląd, że winien być to ten organ jednostki samorządu terytorialnego, który wydał skarżony akt, albowiem art. 32. p.p.s.a. przewiduje, że stronami w postępowaniu sądownoadministracyjnym są skarżący i organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi³⁹, nie zyskał akceptacji w orzecznictwie NSA. W uchwale siedmiu sędziów uznał on, że „W postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (...) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta) chyba, że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłyby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej”⁴⁰. Rozszerzenie w analizowanym projekcie KSL zasady wybieralności

³⁶ Zob. uchwałę NSA z 2 kwietnia 2007, II OPS 2/07.

³⁷ Zob. powyżej.

³⁸ Art. 63., ust. 3. KSL.

³⁹ Zob. K. Bandarzewski, *Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP, nr 10/2010, s. 63-64; M. Romańska, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 13 listopada 2012r., I OPS 3/12, OSP 2014, nr 3, s. 367 i następne; w odniesieniu do skarg organów nadzoru także W. Kisiel [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 939; zob. także starsze orzecznictwo, np. wyrok NSA z 4 sierpnia 2011r., II OSK 168/11.

⁴⁰ Uchwała składu 7 sędziów NSA z 13 listopada 2012r., I OPS 3/12, ONSAWSA 2013, nr 2 poz. 21. Szerzej zob. też T. Woś, Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądownoadministracyjnym, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 71 i nast.

organu wykonawczego w wyborach powszechnych zwiększa możliwość powstawania konfliktów pomiędzy organami stanowiącymi a wykonawczymi, które nie muszą mieć poparcia większości organów stanowiących. Praktyka pokazuje, że do tego rodzaju sytuacji konfliktowych już teraz dochodzi stosunkowo często. W tej sytuacji należałoby powrócić do pytania o sposób zapewnienia ochrony organu stanowiącego przed sądem w przypadku, gdy skonfliktowany z nią organ wykonawczy nie jest zainteresowany obroną danej uchwały przed sądem.

Możliwość udziału osób trzecich

Potrzebne wydaje się także doprecyzowanie zasad udziału osób trzecich w sprawach ze skarg na uchwały i zarządzenia organów samorządowych oraz na rozstrzygnięcia nadzorcze. Obecnie wątpliwości budzi to, czy do zainicjowanego skargą „powszechną” postępowania sądowoadministracyjnego może przystąpić inna osoba jako uczestnik, na podstawie art. 33., §2 p.p.s.a.⁴¹. Wydaje się, że zasada przewidziana w tym przepisie powinna znaleźć w tych sprawach zastosowanie, co obecnie nie jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie⁴². Analogicznie należałoby też uregulować dopuszczalność uczestnictwa organizacji społecznych w postępowaniach sądowoadministracyjnych w sprawach ze skarg „powszechnych” innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu statutowej działalności tych organizacji⁴³.

Treść dopuszczalnych rozstrzygnięć sądu

Uporządkowania i doprecyzowania wymagają rodzaje rozstrzygnięć sądu, jakie mogą zapaść po przeprowadzonej przez sąd kontroli legalności uchwały lub zarządzenia. Jest to zagadnienie o podstawowym znaczeniu dla zasad sądowej kontroli, a tymczasem obecne rozrzucenie zasad sądowej kontroli w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w ustrojowych ustawach samorządowych powoduje zasadnicze wątpliwości w tym zakresie. Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje dla wyników kontroli legalności uchwał lub zarządzeń dwa rodzaje rozstrzygnięć, w zależności od stopnia wadliwości aktu. Sąd administracyjny stwierdza nieważność aktu w całości lub w części, gdy uwzględni skargę na akt prawa miejscowego (art. 147. § 1 p.p.s.a.), albo stwierdza, że akt wydano z naruszeniem prawa (art. 147. § 1 p.p.s.a.) w przypadku, gdy przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności. Samorządowe ustawy ustrojowe również przewidują orzeczenie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa, z tym że odnoszą je do przypadków, gdy to naruszenie nie jest istotne, a skutki takiego orzeczenia nie powodują wyeliminowania uchwały lub zarządzenia z porządku

⁴¹ Przepis ten przewiduje, że udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego.

⁴² W części orzeczeń dopuszcza się udział innych niż skarżący uczestników na prawach strony pod warunkiem, że spełniają oni specyficzne wymogi dotyczące legitymacji skargowej, a więc wykażą, że ich interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżonym aktem. W części orzeczeń wymaga się także spełnienia warunku w postaci poprzedzenia zgłoszenia do udziału w sprawie wyczerpaniem trybu do wniesienia skargi „powszechnej”, a więc uprzedniego bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, wywodzony z tego, że art. 33. p.p.s.a. nie znajdzie wprost zastosowania do spraw ze skarg „powszechnych”, albowiem dotyczy on jedynie tych spraw, w których postępowanie sądowoadministracyjne poprzedzone było klasycznym postępowaniem administracyjnym, czego nie ma w przypadku uchwał lub zarządzeń. W orzecznictwie odnaleźć też można skrajne poglądy, odmawiające udziału osób trzecich; zob. przykłady podane w D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 279-281.

⁴³ Szerzej zob. w odniesieniu do treści art. 33. §2 zdanie 1. in fine p.p.s.a., tamże, s. 281.

prawnego⁴⁴. Ustawy samorządowe przewidują jeszcze jeden rodzaj orzeczeń: orzeczenie o niezgodności uchwały z prawem⁴⁵, o którym nie wspomina prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jest ono wydawane jeżeli istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, ale od podjęcia uchwały lub zarządzenia upłynął już okres jednego roku, chyba że uchybiono obowiązкови przedłożenia uchwały lub zarządzenia organowi nadzoru w terminie 7 dni (lub 2 dni w przypadku przepisów porządkowych), albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem, a do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Ta nieprecyzyjność i niespójność regulacji zawartych w różnych ustawach powoduje w praktyce duże trudności, nie ma bowiem pełnej jasności co do tego, jakie są skutki orzeczenia sądu stwierdzającego wydanie uchwały lub zarządzenia z naruszeniem prawa⁴⁶, a różnica jest zasadnicza: albo przyjmujemy, że orzeczenie tej treści jest równoznaczne w skutkach z orzeczeniem, o którym mowa w ustawach samorządowych, a więc że kontrolowana uchwała lub zarządzenie tracą moc z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem, albo przyjmujemy, że sąd stwierdził jedynie nieistotne naruszenia prawa i badana uchwała lub zarządzenie nadal obowiązują⁴⁷.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza a skarga na bezczynność

Na szczególną uwagę zasługuje zaproponowane niezwykle ciekawe i twórcze rozwiązanie dotyczące specjalnego rodzaju skargi na bezczynność w podjęciu uchwały zainicjowanej obywatelską inicjatywą uchwałodawczą⁴⁸. Co do sposobu rozstrzygnięcia sądu w przypadku uwzględnienia takiej skargi, można byłoby w moim przekonaniu wyjść poza dotychczasową kontrowersyjną możliwość nakazania przez sąd organowi nadzoru niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko jednostki samorządu terytorialnego⁴⁹ na rzecz innego rozwiązania: skutkiem uwzględnienia takiej skargi, a więc stwierdzenia przez sąd bezczynności rady (niewprowadzenia w przewidzianym terminie projektu pod obrady rady i niepodjęcia uchwały w tej sprawie) mogłoby być przyjęcie obowiązki uchwały o treści przewidzianej w projekcie inicjatywy obywatelskiej. Taki sposób przeciwdziałania bezczynności uchwałodawczej mógłby się okazać skuteczny, a przy okazji udałoby się uniknąć dotychczasowych zasadniczych wątpliwości

⁴⁴ Art. 91., ust. 4. u.s.g.

⁴⁵ Art. 94. u.s.g., art. 82. u.s.p., art. 83. u.s.w.

⁴⁶ Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 listopada 2013r., II SA/Wr 651/13.

⁴⁷ Nawiasem mówiąc, wydaje się, że stwierdzenie, że akt wydano z naruszeniem prawa zapaść może zarówno wobec aktów samorządowych, jak i aktów administracji rządowej (ogólna podstawa z art. 147. § 1 p.p.s.a.), jednak ponieważ w ustawie o wojewodzie nie przewidziano gradacji wad (istotne i nieistotne naruszenia prawa), nie wiadomo, jakimi kryteriami miałyby się w takim przypadku kierować sąd administracyjny. Niekiedy ustawy szczegółowe wyraźnie wprowadzają kryteria nieważności, na przykład art. 28., ust. 1. ustawy z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2012, poz. 647 przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność.

⁴⁸ Art. 60., ust. 5. w związku z art. 33. KSL.

⁴⁹ Zob. dotychczasowy art. 101a u.s.g. oraz planowany art. 68. KSL.

co do zgodności z Konstytucją obecnych rozwiązań prawnych⁵⁰. Można jednak rozważyć, czy taka inicjatywa obywatelska rzeczywiście powinna być ograniczona jedynie do członków danej wspólnoty samorządowej, a więc mieszkańców danej jednostki samorządowej, skoro zainteresowane podjęciem uchwały w danym przedmiocie mogłyby być także inne osoby, gdyż ich interesu prawnego mogłyby te uchwały dotyczyć (np. osoby chcące parkować w ustanowionej uchwałą w centrum jakiegoś miasta strefie ograniczonego postoju).

Zasady samouwzględnienia skargi przez organ samorządowy

Obecna regulacja prawna zawarta w art. 54. § 3 p.p.s.a. przyznaje organom prawo do weryfikacji własnych decyzji po wniesieniu na nie skargi do sądu, natomiast przepis ten nie daje kompetencji organom jednostek samorządu terytorialnego do stwierdzenia nieważności własnej uchwały. Wyraźne uregulowanie tego zagadnienia pozwoliłoby zatem w sposób jednoznaczny rozstrzygnąć spór co do tego, czy gminny organ samorządu terytorialnego może w ramach autokontroli stwierdzić nieważność podjętej wcześniej uchwały⁵¹.

Reforma procedury uchwałodawczej

Zmodyfikowania wymagałoby również wiele elementów procedury uchwałodawczej. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić doprecyzowanie wymogu zwołania sesji i umieszczenia projektu uchwały na sesji rady w celu pełnego uszczelnienia systemu i zapobiegania temu, że zgłoszony projekt uchwały nie będzie przedmiotem obrad rady, albowiem nie zostanie zwołana sesja przez przewodniczącego rady, który jest obecny (a więc nie może być zastąpiony przez wiceprzewodniczącego zgodnie z zasadą przewidzianą w art. 19., ust. 2. u.s.g.), ale nie chce takiej rady zwołać (np. dlatego, że w trakcie sesji miałyby być podjęta uchwała w sprawie jego odwołania).

Pilna jest także potrzeba zapewnienia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego odrębnej obsługi administracyjnej i prawnej, co umożliwiłoby organowi stanowiącemu – zwłaszcza w razie konfliktu z organem wykonawczym – korzystanie w procedurze uchwałodawczej z pomocy ekspertów, poprawiając w ten sposób jakość przygotowywanych projektów uchwał, a także właściwą obronę stanowiska rady przed sądem administracyjnym.

Dobrym pomysłem wydaje się zaproponowane wyłożenie projektu uchwały i możliwość składania do niego przez mieszkańców internetowych wniosków lub zarzutów, natomiast można

⁵⁰ Szerzej na temat wątpliwości co do tego, czy przepis art. 101a u.s.g. nie narusza granic przyznanej organom samorządowym samodzielności prawodawczej, gdyż prowadzi on do przejęcia przez organ nadzoru samorządowych kompetencji prawotwórczych, zob. D. Dąbek, Zastępcze stanowienie przez organy nadzoru samorządowego prawa miejscowego a granice samodzielności samorządu, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, Warszawa 2011, str. 105-127. Zob. też wyrok WSA w Krakowie z 5 marca 2010 r., II SAB/Kr 9/10, w którym sąd uznał za stan bezczynności, o której mowa w art. 101a u.s.g. nieuchwalenie przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ciągu dwóch lat od uzyskania przez tę gminę statusu uzdrowiska.

⁵¹ Zob. uzasadnienie wyroku NSA z 18 listopada 2014r., II OSK 2377/14 oraz złożonego do niego zdania odrębnego.

byłoby ewentualnie rozważyć, czy obowiązek ustosunkowania się do nich przez organ samorządowy nie powinien być realizowany dopiero w sporządzonym uzasadnieniu projektu uchwały. W przeciwnym wypadku procedura uchwałodawcza mogłaby ulec nadmiernemu skomplikowaniu i wydłużeniu.

Podsumowanie

Powyższe przykłady, ograniczone tylko do wybranego, relatywnie wąskiego zagadnienia zasad sądowej kontroli samorządu dowodzą, że przeprowadzenie trzeciego etapu reformy samorządowej jest niezbędne. Nie chodzi o rewolucyjne zmiany ustrojowe, ale o systemowe zmiany porządkujące i korygujące, które pozwoliłyby leczyć istniejące nadciśnienie, zapobiegając przeszłemu zawałowi⁵². Trzeba zintensyfikować prace nad poszukiwaniem najlepszych propozycji zmian, aby móc jak najszybciej opracować i wdrożyć projekt zmian. Modelem idealnym dalszych działań byłoby kontynuowanie podjętej inicjatywy nowelizacyjnej przez zinstytucjonalizowane gremium fachowców w postaci Komisji Kodyfikacyjnej Samorządu Terytorialnego. Pozostaje mieć nadzieję, że w nieodległej przyszłości uda się to zrealizować.

⁵² Zob. przytoczone na wstępie porównanie użyte przez J. Hausnera.

Literatura

- Bandarzewski K., *Samorząd terytorialny – kierunek czy kierunki zmian?*, pkt 7. i 8. [w:] M. Ćwiklicki (red.) *Sprawne Państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.
- Bandarzewski K., *Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP nr 10/2010.
- Daniel P., „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2015.
- Dąbek D., *Sądowa kontrola prawa miejscowego w świetle projektowanej reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Dąbek D., *Zastępcze stanowienie przez organy nadzoru samorządowego prawa miejscowego a granice samodzielności samorządu*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- Dąbek D., *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego – idea a rzeczywistość*, [w:] M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego, Tom I*, Sosnowiec 2013.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U.1994, Nr 124, poz. 607.
- Hausner J. [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.
- Kisiel W. [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, ZNSA nr 5 z 2009 r.
- Kisiel W., *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego. Założenia gruntownej reformy* [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.
- Kisiel W., *Samodzielność organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego: założenia teoretyczne i proponowane przepisy* [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne Państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.
- Mączyński M., *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*
- Romańska M., Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 13 listopada 2012r., I OPS 3/12, OSP 2014, nr 3
- Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, ZNSA nr 3 z 2013r.
- Uchwała składu 7 sędziów NSA z 13 listopada 2012r., I OPS 3/12, ONSAWSA 2013, nr 2 poz. 21.
- Ustawa z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2012, poz. 647
- Uzasadnienie wyroku NSA z 18 listopada 2014r., II OSK 2377/14 oraz złożonego do niego zdania odrębnego.
- W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego. Założenia gruntownej reformy* [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2015.
- Woś T., *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 4, 2014.
- Wyrok NSA z 4 lutego 2014r., II OSK 2910/13
- Wyrok NSA z 4 sierpnia 2011r., II OSK 168/11.
- Wyrok TK z 16 września 2008r., SK 76/06.
- Wyrok WSA w Krakowie z 5 marca 2010 r., II SAB/Kr 9/10.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 listopada 2013r., II SA/Wr 651/13.
- Ziemski K., A. Kudra, *Reforma samorządowa do reformy*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 września 2015r.
- Ziemski K., M. Kielbus, *O potrzebie powołania komisji kodyfikacyjnej prawa samorządowego*, „Wspólnota” nr 21, 2013.
- Zimmermann J., *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991, z. 10.

Kazimierz Bandarzewski

Doktor habilitowany, Uniwersytet Jagielloński



SAMORZĄD TERYTORIALNY – KIERUNEK CZY KIERUNKI ZMIAN?

Uwagi wstępne

Samorząd terytorialny stanowi ważny komponent władzy publicznej w Polsce. Przyjęte w roku 1990 r. i zasadniczo utrzymane w ramach reform 1998 r. rozwiązania dotyczące ustroju samorządu terytorialnego osiągnęły, jak się wydaje, swoje cele. Powstała odrębna zdecentralizowana administracja publiczna, wykonująca znaczną część zadań publicznych, tworząca własne budżety, wyposażona w odrębną podmiotowość prawa prywatnego i prawa publicznego¹.

Od kilku lat stawiane są jednak pytania dotyczące dalszego kierunku zmian samorządu terytorialnego, w związku ze zgłaszanymi postulatami „wyczerpania się” dotychczasowego modelu tego samorządu².

Miejsce samorządu w strukturze współczesnego państwa zależy przede wszystkim od wizji państwa i sprowadza się w istocie do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy docelowym modelem państwa ma być państwo aktywne, państwo minimalne, czy też państwo sieciowe³? Modele te są płynne, co niewątpliwie utrudnia wyznaczanie ścisłych reguł funkcjonowania samorządu. Wydaje się, że obecnie nie ma w pełni wykształconego modelu Rzeczypospolitej Polskiej i każdy z wymienionych uprzednio w jakimś zakresie jest realizowany. To bezpośrednio przekłada się na określenie podstawowych zasad funkcjonowania samorządu. Przykładowo państwo minimalne (rynkowe, liberalne) zakłada szeroki zakres swobody działań samorządu, a państwo aktywne (opiekuńcze, dobrobytu, etatystyczne) będzie aktywnie regulowało wiele dziedzin aktywności samorządu nie pozostawiając zbyt wiele swobody.

Projektowany kierunek zmian systemu samorządu winien bazować na jednoznacznej ocenie wizji państwa. Mimo braku w pełni klarowanego modelu państwa, należałoby jednak uznać, że obecnie Polska stanowi przede wszystkim przykład państwa aktywnego, które reguluje w sposób

¹ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/2012, s. 13.

² Zob. np. L. Wojtasiewicz, O potrzebie zmian w modelu działalności samorządu terytorialnego w Polsce, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, zeszyt 2, 2004, s. 115-128.

³ Szerzej o tych modelach zob. R. Kusiak-Winter, *Reformy w administracji z perspektywy konkurencyjnych wizji państwa*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2014, s. 5-21.

nieraz bardzo drobiazgowy realizację w zasadzie wszystkich spraw publicznych i to także tych, które ma wykonywać samorząd. Tracą wówczas moc pytania dotyczące np. znaczenia klauzuli domniemania zadań samorządu, bo jak można mówić o domniemaniu, skoro co najmniej 95% zadań samorządu jest ściśle regulowana przez władzę ustawodawczą oraz centralną władzę wykonawczą (Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów lub ministrów wydających rozporządzenia wykonawcze do takich ustaw).

Przyznanie uprawnień samorządowi gminnemu do kreowania swoich zadań publicznych wprost prowadziłyby do odejścia od konstytucyjnej zasady decentralizacji na rzecz autonomii samorządu. To zaś musiałyby wymusić zmianę szeregu norm konstytucyjnych, w tym dopuszczających regulowanie prawa i obowiązków obywatelskich nie tylko poprzez ustawy, ale także i uchwały organów samorządu. Skutkiem tego w każdej gminie mieszkańcy mogliby mieć różnorodne prawa i obowiązki, a zasada unitarności państwa przestałaby *de facto* obowiązywać. Stąd należy pozostawić art. 6. u.s.g. rozumiany jako przepis skierowany do ustawodawcy i zawierający wskazówkę, zgodnie z którą kreując w drodze ustawy (i tylko ustawy) zadanie publiczne, ustawodawca w pierwszej kolejności winien przekazywać je do wykonywania samorządowi gminnemu. Art. 7. u.s.g. powinien pozostać, a jego ewentualne uchYLENIE nie wpłynie na wykładnię art. 6. u.s.g.

Każda reforma lub zmiana regulacji samorządu powinna być podyktowana dwoma podstawowymi przesłankami: 1) ustaleniem, że dotychczasowe rozwiązania są nieskuteczne lub niewystarczalne do prawidłowego wykonywania celów stawianych samorządowi, 2) określeniem takich środków (instrumentów), które pozwolą na realizację zakładanych celów.

Przenosząc to do struktur samorządu terytorialnego należałoby przede wszystkim udzielić odpowiedzi na pytanie, czy dotychczasowa formuła ustrojowa samorządu nie pozwala na prawidłową realizację stawianych mu celów, którymi są należycie wykonywane – na poziomie satysfakcjonującym i akceptowalnym przez wspólnoty samorządowe – zadania publiczne służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb tychże wspólnot?

Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Mając na uwadze przepisy materialnego prawa administracyjnego należałoby stwierdzić, że ustawodawca, co do zasady, trafnie „przypisał” do wykonywania poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego zadania publiczne. Co istotne, organy samorządu terytorialnego zasadniczo nie podnoszą, że zakres przekazanych im zadań jest zbyt mały i że ustawodawca powinien jeszcze inne zadania publiczne ustawowo przypisać administracji rządowej przekazać samorządom do wykonywania⁴.

Celami niniejszego artykułu jest zarówno ocena już zaproponowanych zmian regulacji samorządu terytorialnego⁵, jak i wskazanie na dodatkowe zagadnienia wymagające uregulowania.

Nie powinno być przy tym kwestionowane samo założenie, że obecna regulacja samorządu terytorialnego wymaga pewnych zmian.

⁴ Spory pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej nie są przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych a te, które już zaistniały dotyczyły przekazywania przez organy samorządu administracji rządowej zadań do wykonywania (zob. np. postanowienie NSA z 23 lipca 2010 r., sygn. akt II OW 27/10, opub. w LEX nr 602450; postanowienie NSA z 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OW 72/09, opub. w LEX nr 552370).

⁵ Zmiany zawarte w opracowaniach zamieszczonych w niniejszym zbiorze publikacji: W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego. Założenia gruntownej reformy* i M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*.

Kodeks samorządu terytorialnego

Niewątpliwie potrzebna jest zmiana regulacji funkcjonowania samorządu polegająca na zastąpieniu trzech odrębnych ustaw ustrojowych samorządu⁶ jednym Kodeksem samorządu terytorialnego⁷. Projekty takich kodeksów już się pojawiły⁸, a postulat podjęcia prac nad kodyfikacją prawa samorządu terytorialnego zgłoszono na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁹.

Minimalne założenia, jakie należy uwzględnić przy opracowywaniu Kodeksu, wydają się być następujące:

1. Kodeks samorządu terytorialnego nie może stanowić prostego połączenia dotychczasowych samorządowych ustaw ustrojowych.
2. Kodeks powinien w uzasadnionych przypadkach ujednoczyć regulację dotyczącą samorządu terytorialnego.
3. Kodeks powinien wprowadzić niezbędne zmiany w ustroju samorządu, przede wszystkim celem skutecznego wykonywania zadań publicznych.

Jakość wykonywanych zadań publicznych

Jednym z istotniejszych zagadnień, które dotyczy funkcjonowania samorządu terytorialnego, jest jakość wykonywanych zadań publicznych. Jest ona zróżnicowana i to ma bezpośredni wpływ na ocenę administracji samorządowej oraz zgłaszane propozycje ustawodawcze¹⁰. Brakuje mechanizmów bezpośredniego oddziaływania wspólnoty samorządowej na organy administracji samorządowej w zakresie pozwalającym na określanie i kontrolowanie jakości wykonywanych zadań publicznych. Pośrednio można wskazać np. na wybory samorządowe lub referendum, które mogą prowadzić do wyboru lub odwołania organów samorządu w związku z pracą tych organów. Nie ulega wątpliwości, że akceptowalny przez wspólnotę samorządową próg wykonywania zadań publicznych zależy od oczekiwań i świadomości członków takiej wspólnoty.

Problem jakości wykonywanych zadań publicznych ma bezpośredni i wzajemnie zależny związek z ilością środków finansowych, jakimi dysponują samorządy. Ograniczenia zasobów finansowych prowadzą do ograniczania jakości wykonywanych zadań publicznych.

Regulacja systemu finansów publicznych w niewielkim stopniu pozwala samorządom wpływać na wysokość otrzymywanych środków. W istocie jedynie w obrębie podatków lokalnych, samorząd

⁶ Ustrojowymi ustawami samorządowymi są w szczególności: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 z późn. zm.), zwana dalej w skrócie „u.s.g.”; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2013, poz. 595 z późn. zm.) zwana dalej w skrócie „u.s.p.” oraz ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2013, poz. 596 z późn. zm.), zwana dalej w skrócie „u.s.w.”.

⁷ Np. W. Jakson, *Absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego – postulaty de lege ferenda*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, nr 1/2012, s. 195; K. Ziemiński, M. Kiełbus, *O potrzebie powołania komisji kodyfikacyjnej prawa samorządowego*, „Wspólnota”, nr 21, 2013, s. 24-26.

⁸ Np. opracowany przez Stowarzyszenie Rzeczpospolita Obywatelska *Kodeks ustroju samorządu terytorialnego*, http://www.stowarzyszeniero.pl/resources/10/attachments/1336389299_Kodeks.pdf, dostęp na 1 września 2015 r.

⁹ Za: http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-1440-z_komisji_wspolnej_rzadu_i_samorzadu.html, dostęp na 1 września 2015 r.

¹⁰ Przykładowo, podstawą do przygotowania projektu ustawy o powiatach metropolitalnych było zwiększenie efektywności wykonywania niektórych zadań, za: B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 2014, s. 11.

gminy ma ograniczoną swobodę w ustalaniu stawek takich podatków¹¹. W obrębie tzw. dochodów własnych jednostek samorządu, rozumianych jako udziały w podatkach dochodowych, organy samorządu nie ustalają ani wysokości stawek tych podatków, ani udziału w tych podatkach.

W określeniu realnego wpływu organów samorządu na wysokość jego dochodów należałoby upatrywać podstawowy kierunek przyszłych zmian regulacji samorządu. Ustawodawca częściowo dostrzega ten problem i wprowadza przepisy pozwalające na zwiększenie dochodów samorządów, ale zmiany te polegają, co do zasady, na zwiększeniu obciążeniami publicznoprawnymi członków samych wspólnot¹². Nie powinien to być jedyny kierunek zmian. Można zaproponować dodatkowo inne rozwiązania, takie jak:

- 1) likwidacja ustawowych górnych stawek w podatkach lokalnych;
- 2) wprowadzenie dwóch (zamiast jednego) podatków dochodowych, podatek dochodowy ogólnokrajowy i podatek dochodowy samorządowy, przy czym wysokość stawek podatku samorządowego byłaby ustalana przez organy samorządu;
- 3) wprowadzenie obligatoryjnego mechanizmu badania opinii mieszkańców (konsultacje) co do wysokości stawek podatków i ich przeznaczania na określone zadania publiczne;
- 4) ułatwienia w procedurze przeprowadzania referendum w sprawie samoopodatkowania się¹³ i objęcie tą instytucją także wspólnoty samorządu powiatowego i wojewódzkiego;
- 5) obligatoryjne łączenia małych jednostek samorządu w większe, co doprowadzić powinno do konsolidacji dochodów¹⁴.

Nowego podejścia wymaga kwestia dopuszczalności lub zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd oraz nakładania opłat na członków wspólnoty¹⁵.

Korporacyjność samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny ma charakter korporacyjny i jego istotą są mieszkańcy tworzący wspólnotę samorządową. Trafnie podnosi się, że skoro art. 16. Konstytucji RP definiuje wspólnotę samorządową, to ponowna regulacja w ustrojowych ustawach samorządowych tej samej kwestii jest zbędna¹⁶.

Zgłaszany postulat wzmocnienia podmiotowości wspólnot samorządowych jest, co do zasady, trafny. Wspólnota samorządowa to zbiór mieszkańców, którzy mogą mieć najczęściej różnorodne cele, nieraz sprzeczne ze sobą. Należy jednak ostrożnie przyznawać wspólnotom

¹¹ Np. art. 5. ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych określa maksymalne stawki podatku od nieruchomości, art. 10. tej ustawy – maksymalne stawki podatku od środka transportowego, art. 19. tej ustawy - określone maksymalne wysokości stawek opłat lokalnych.

¹² Przykładowo, dotyczy to obowiązkowych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2013, poz. 1399, z późn. zm.), wprowadzenie możliwości pobierania opłaty reklamowej (ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 2014, poz. 849, z późn. zm.).

¹³ W Polsce w latach 1991-2010 przeprowadzono w gminach 43 referenda w sprawie samoopodatkowania się, za <http://mailgrupowy.pl/shared/resources/19614,prawo-finansowe/58869,samoopodatkowanie-referat-i-przezентация>, (data dostępu: 1.09.2015).

¹⁴ Łączenie, nieraz radykalne, jednostek samorządu to tendencja ogólnoeuropejska, P. Swianiewicz, *Reformy terytorialne - europejskie doświadczenia ostatniej dekady*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, 2015, s. 7-22. W Polsce proces jest odwrotny, ilość gmin ulega zwiększeniu.

¹⁵ Por. wyrok NSA z 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1698/13, opub. w ONSAiWSA 2015, nr 4, s. 209-218.

¹⁶ Art. 1., ust. 1. u.s.g., art. 1., ust. 1. u.s.p., art. 1., ust. 1. u.s.w.

dotatkowe uprawnienia, ponieważ może to doprowadzić do wyalienowania się poszczególnych grup mieszkańców.

Obecny system prawny za jedne z najważniejszych uprawnień wspólnoty samorządowej uznaje prawo do wybierania członków organów stanowiących (i organu wykonawczego w gminach) oraz prawo do przeprowadzenia referendum lokalnego. O ile pierwsze z tych uprawnień jest konsekwencją realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, to drugie niekiedy bywa marginalizowane. Owa marginalizacja wynika z małej skuteczności przeprowadzanych dotychczas referendum lokalnych¹⁷. Referendum rozumiane jako wiążąca organy samorządu wola członków wspólnoty samorządowej co do sposobu załatwienia określonej sprawy lub dalszego piastowania funkcji w wybieranych bezpośrednio organach samorządu, winno być traktowane jako jeden z podstawowych instrumentów gwarantujących podmiotowość wspólnoty samorządowej. Potwierdzenia znaczenia referendum można doszukiwać się w już obowiązującej regulacji. Przykładowo, zgodnie z art. 4c i 4d u.s.g. mieszkańcy gminy mogą poprzez głosowanie w ważnym referendum zobowiązać Radę Ministrów do utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy¹⁸ oraz ustalenia granic gminy¹⁹. Drugim przykładem znacząco upodmiotowującym wspólnotę samorządową jest art. 2., ust. 1., pkt 3. ustawy o referendum lokalnym²⁰. Przepis ten pozwala na przeprowadzenie referendum w każdej istotnej sprawie dotyczącej społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę i to nawet wówczas, gdy kompetencji do załatwienia takiej sprawy nie mają organy samorządu terytorialnego.

Z uwagi na to, że dotychczas najczęstszym powodem nieskuteczności referendum była zbyt niska frekwencja, przedłożono do Sejmu już w 2013 r. projekt ustawy zakładający uniezależnienie ważności referendum od liczby uczestniczących w nim osób²¹. Bez wątpienia taka zmiana powinna ułatwić skuteczne przeprowadzenie referendum, a tym samym zmobilizować do większego zaangażowania mieszkańców w załatwianiu ich spraw. Dotychczasowa praktyka polegająca na lekceważeniu przez znaczną część mieszkańców referendum doprowadzi do tego, że zaangażowana mniejszość będzie realizowała swoje cele kosztem biernej postawy większości. To z kolei wymusi większe zaangażowanie społeczności lokalnych w załatwianie spraw poprzez referendum. Nie powinno się obawiać nadużywania instytucji referendum.

¹⁷ Za Raportem Kancelarii Prezydenta RP na temat referendum lokalnych (stan na 6 września 2013 r.), http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf (data dostępu 1.09.2015).

¹⁸ Warunkiem jest spełnienie dwóch przesłanek: dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej nie mogą być niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin; nowo utworzona gmina lub gmina w zmienionych granicach nie może być mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce (art. 4c ust. 3., pkt 1 i 2. u.s.g.).

¹⁹ Takie referenda już się odbyły, ale bez powodzenia, np. w Gminie Kłubock referendum nieważne z powodu braku wymaganej frekwencji: <http://www.tvn24.pl/katowice,51/chcieli-miec-swoja-gmine-referendum-niewazne,388904.html> (data dostępu na 1.09.2015), referendum co do podziału Gminy Suparśl było ważne, ale większość głosów była przeciw podziałowi: http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35241,17979184,Grabowka_chce_samodzielnosci__Wyniki_referendum_w.html, (data dostępu 1.09.2015). Jednak Rada Ministrów niejako „odgórnie” utworzyła odrębną Gminę Grabówka w istocie wbrew woli wyrażonej w referendum.

²⁰ Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2013, poz. 706 z późn. zm.).

²¹ Proponowana zmiana art. 55. ustawy o referendum lokalnym została zawarta w art. 60., pkt 10. projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699 Sejm RP VII kadencji).

Analiza referendów dotyczących odwołania organów gmin z lat 2006-2010 wykazuje, że najczęstszymi przyczynami ich przeprowadzania było niewłaściwe wykonywanie zadań publicznych²².

Za trafny pomysł należy uznać potrzebę przyznania członkom wspólnot samorządowych uprawnień w procesie uchwałodawczym. Postulowane zmiany w zakresie obowiązku upubliczniania poszczególnych etapów procedury uchwałodawczej to także dalsze pogłębianie zasady jawności działalności organów samorządu. Za trafną należy uznać propozycję wprowadzenia obowiązkowej instytucji w postaci możliwości składania uwag przez każdego mieszkańca wspólnoty samorządowej do projektu uchwały i obowiązku rozpoznania takiej uwagi przez organ samorządu²³. Niewątpliwie bardzo pomocnym w zapewnieniu takiego udziału byłoby wykorzystanie sieci komputerowych (internetu).

Sceptycznie należałoby odnieść się do propozycji tzw. obywatelstwa samorządowego, polegającego na przyznaniu niektórym mieszkańcom np. gminy dodatkowych uprawnień w zamian za np. dodatkowe świadczenia finansowe na rzecz tej gminy. Prowadziłyby to do powstania dwóch różnych kategorii członków wspólnoty: członków mających więcej uprawnień i mniej uprawnień. W państwie opartym o demokratyczny system sprawowania władzy i zasadę równości, takie zmiany byłyby trudne do zaakceptowania i bardziej przyczyniałyby się do patologii w funkcjonowaniu samorządu (poprzez wywieranie większego wpływu na organ samorządu przez osoby mające obywatelstwo gminne) niż usprawnienia w wykonywaniu zadań.

Odejście od koncepcji mandatu „wolnego” radnego na rzecz jakiejś formy instrukcji wyborców wiążących wybraną przez nich osobę, skutkowałoby przewagą interesu prywatnego (jednostkowego lub wąskiej grupy) nad interesem ogólnym.

Nadzór nad samorządem

Kolejnym ważnym kierunkiem zmian w zakresie samorządu powinien być nadzór nad organami samorządu terytorialnego²⁴.

Należy uznać za trafne poglądy dotyczące przyznania prawa do skutecznego zaskarżenia bezczynności organów samorządu w zakresie braku przeprowadzenia procedury uchwałodawczej. Z tym uprawnieniem powinno być powiązane prawo do wszczynania procedury uchwałodawczej przez określoną grupę członków danej wspólnoty. Projekt uchwały złożony przez członków wspólnoty samorządowej byłby przedmiotem obrad organu stanowiącego, a gdyby organ stanowiący (lub np. przewodniczący takiego organu) nie nadał takiemu projektowi właściwego trybu postępowania – wówczas zabezpieczeniem przed bezczynnością lub przewlekłością procesu uchwałodawczego byłaby skarga do sądu administracyjnego. Legitymacja do wniesienia skargi wynikałaby z wcześniejszego wniesienia projektu uchwały i powinna obejmować tylko te osoby, które taki projekt przedłożyły.

²² W 14 gminach przesłanką do przeprowadzenia referendum była likwidacja szkół, w 6 gminach podwyżka czynszów, opłat i cen, w 8 gminach niewłaściwe zarządzenia majątkiem komunalnym, w 3 gminach funkcjonowanie ośrodków zdrowia, w 7 gminach sprzeciw wobec decyzji inwestycyjnych organów gmin; za: Raport Kancelarii Prezydenta RP na temat referendów lokalnych (stan na 6 września 2013 r.), *op. cit.*

²³ Na wzór regulacji zawartej w art. 20. ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015, poz. 199, z późn. zm.). Orędownikami takiego rozwiązania są W. Kisiel, *Udział jednostki w procedurze uchwałodawczej rady gminy (pytania de lege ferenda)*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.) *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Wolters Kluwer, Kraków 2012, s. 97-112; R. Marchaj, *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 2014, s. 161-170.

²⁴ Art. 101., ust. 1. u.s.g., a także art. 87. u.s.p. i art. 90. u.s.w.

Odrębnie należy ocenić propozycję przyznania uprawnienia do zaskarżania aktów z zakresu administracji publicznej przez każdego członka wspólnoty samorządowej (*actio popularis*) niezależnie od naruszenia jego interesu prawnego. Wydaje się, że tak postulowana zmiana nie służyłoby ani upodmiotowieniu samej wspólnoty, ani też nie realizowałoby innych celów²⁵, a mogłaby prowadzić do nie zawsze akceptowanych skutków. Taka *actio popularis* oznaczałaby oparcie legitymacji skargowej jedynie na podstawie członkostwa we wspólnocie samorządowej i poza teoretycznym przypadkiem podjęcia uchwały o wykluczeniu mieszkańca danej jednostki samorządu ze wspólnoty samorządowej, każdy inny przypadek takiej skargi opierałby się o legitymację wynikającą z naruszenia interesu faktycznego tej osoby, któremu to interesowi system prawa nie przyznaje ochrony.

Tak szeroko podmiotowo przyznana legitymacja skargowa doprowadziłaby do uznania sądów administracyjnych za organy nadzoru z tą różnicą, że postępowanie byłoby wszczynane na wniosek (skarga), a nie z urzędu. Sąd administracyjny nadal mógłby posługiwać się jedynie kryterium legalności jako oceny zaskarżonej uchwały, a nie dodatkowym kryterium naruszenia interesu faktycznego członka wspólnoty. Nawet ocena słuszności zarzutów skarżącego byłaby odnoszona tylko do obiektywnej zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

Wydaje się, że tylko pozornie byłoby to przyznanie skuteczniejszych niż obecnie uprawnień członkom wspólnoty. Prawo do skarżenia aktów z zakresu administracji publicznej przez każdego członka wspólnoty rzeczywiście może skutkować nadużywaniem tego prawa. Wówczas wprowadzanie formalnych ograniczeń w postaci wysokich wpisów sądowych, czy też przymusu reprezentowania stron przez profesjonalnego pełnomocnika, stanowiłoby ograniczanie prawa do sądu. Nie można ograniczać prawa do skarżenia aktów, nakładając takie warunki formalno-fiskalne, których podstawowym celem nie jest zapewnienie prawidłowego toku rozpoznania sprawy, ale ograniczenie lub zniechęcenie do korzystania z prawa do zaskarżenia.

Należy też uwzględnić i interes drugiej strony, tzn. organów samorządu, które poprzez tak szeroko przyznaną legitymację mogą pozostawać przez bardzo długi okres czasu w niepewności, czy dana uchwała lub zarządzenie będą obowiązywały.

W tym zakresie można zaproponować inną zmianę, mianowicie wprowadzić obowiązek na sąd administracyjny podawania do publicznej wiadomości treści skargi na konkretną uchwałę/zarządzenie. W ten sposób można by zainteresować daną sprawą większy krąg członków wspólnoty. Należałoby zastanowić się nad modyfikacją samego postępowania ze skarg na akty organów samorządu poprzez umożliwienie dopuszczania do udziału także i tych członków wspólnoty, których interes prawny dotyczyłby danej uchwały, a którzy wcześniej skargi nie wnosili.

Obecny stan prawny objęty art. 101., ust. 1. i 2. u.s.g. eliminuje z udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym tych członków wspólnoty, których interes prawny zostałby naruszony na skutek unieważnienia zaskarżonej uchwały, jeżeli nie wnieśli oni skutecznie skargi²⁶ – trudno wymagać, aby osoba, której interes prawny jest w jej ocenie należycie chroniony uchwałą, prewencyjnie skarżyła taki akt.

Kolejna zmiana mogłaby dotyczyć modyfikacji samego art. 101., ust. 1. u.s.g. pozwalającej na skuteczne wnoszenie skarg przez każdego, czyjego interesu prawnego jedynie dotyczy zaskarżona

²⁵ Odmienne poglądy prezentuje W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego”, nr 3, 2009, s. 43-47.

²⁶ Tak orzecznictwo sądowe, np. postanowienie NSA z 9 maja 2013 r., sygn. akt II FSK 2140/12, opub. w LEX nr 1318864.

uchwała. Nie odebrałoby to kompetencji sądowi administracyjnemu do eliminowania z obrotu prawnego uchwał naruszających niezgodnie z prawem interes prawny skarżącego, a eliminowałoby wątpliwości co do samej dopuszczalności wniesienia skargi²⁷.

Można zaproponować zmiany w zakresie doprecyzowania istniejących regulacji w przedmiocie postępowania nadzorczego nad aktami organów samorządu terytorialnego. Obecny tryb regulowania postępowania nadzorczego jest nieprecyzyjny, a nawet wewnętrznie sprzeczny. W przypadku organu wykonawczego gminy i powiatu, wydawane przez te organy zarządzenia i uchwały, co do zasady (za wyjątkiem spraw finansowych i aktów prawa miejscowego), nie są obligatoryjnie przekazywane organowi nadzoru. Tym samym zapisany w art. 171., ust. 1. Konstytucji RP nadzór obejmujący działalność samorządu jest tylko częściowo nadzorem obligatoryjnym, a częściowo jedynie fakultatywnym.

Wydaje się zasadnym propozycja, zgodnie z którą wszystkie uchwały i zarządzenia organów samorządu lokalnego podlegają obligatoryjnemu nadzorowi, a wówczas każda uchwała i każde zarządzenie byłoby oceniane co do ich zgodności z prawem przez organ nadzorczy. Należałoby wyjaśnić wątpliwości dotyczące samego wszczynania postępowania nadzorczego poprzez wyraźne sprecyzowanie, czy są one wszczynane z urzędu, czy też tylko na wniosek organu nadzoru. Obecna praktyka pokazuje, że nawet wobec obligatoryjnie przekazywanych organowi nadzoru aktów prawnych, znaczna ich część nie jest objęta postępowaniem nadzorczym.

Pomysł umiejscowienia organu odwoławczego od decyzji wójta przy organie stanowiącym godziłby w samodzielność takiego organu.

Podstawa prawna aktu prawa miejscowego

Należy zastanowić się na potrzebą wprowadzenia szczegółowej regulacji dotyczącej materii statutowej jednostek poszczególnych szczebli samorządów. Obecnie takiej regulacji nie ma. Tak w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowym powszechnie przyjmuje się, że treść statutu nie wymaga szczegółowej podstawy prawnej, obejmuje ona regulację wewnętrznego ustroju samorządu aż do granic odrębnego uregulowania ustawowego²⁸. Pojawiające się orzeczenia sądowe kwestionujące poszczególne rozwiązania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu nie z powodu niezgodności z prawem, ale na podstawie innych kryteriów, nie powinny być traktowane jako zmiana dotychczasowej przeważającej linii orzeczniczej²⁹.

²⁷ Orzecznictwo sądowe dość rygorystycznie traktuje dopuszczalność skarg na podstawie art. 100., ust. 1. u.s.g., por. wyrok WSA w Krakowie z 3 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1590/14, opub. w LEX nr 1649995; wyrok WSA w Olsztynie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 915/14, opub. w LEX nr 1635050; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Go 178/14, opub. w LEX nr 1476450.

²⁸ Tak w orzecznictwie sądowym, wyrok WSA w Olsztynie z 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 196/13, opub. w LEX nr 1316820; wyrok WSA w Krakowie z 24 października 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 625/07, opub. w LEX nr 390789; wyrok NSA z 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04, opub. w OwSS 2006/1/9/9 oraz doktrynie – W. Kisiel, *Organizacja jednostki samorządu terytorialnego przedmiotem statutu*, [w:] W. Kisiel (red.), *Statuty jednostek samorządu gminnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, Wolters Kluwer, Kraków 2005, s. 71-89.

²⁹ W szczególności dotyczy to możliwości tworzenia sołectw w miastach, zob. wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2910/13, opub. w LEX nr 1418964; wyrok WSA w Poznaniu z 16 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 686/13, opub. w LEX nr 1405328, P. Daniel, glosa (aprobuująca) do wyroku NSA z 4 lutego m2014 r., sygn. akt II OSK 2910/13, opub. w ST 2015 r. nr 5, s. 88-94.

Ustawowe uregulowanie treści statutu jednostki samorządu prowadziłyby do upodobnienia podstawy prawnej uchwalania statutu z podstawami prawnymi do wydania innych aktów prawa miejscowego (za wyjątkiem przepisów porządkowych). Można zaryzykować twierdzenie, że taka szczegółowa delegacja ograniczałaby samodzielność samorządu w zakresie tworzenia statutu poprzez wyraźne sprecyzowanie, że każda kwestia objęta regulacją statutową wymaga wyraźnej podstawy prawnej.

W obowiązującym ustawodawstwie od kilku lat można zaobserwować niepokojącą tendencję polegającą na szczegółowym wskazywaniu, które akty samorządu (najczęściej uchwały organów stanowiących) stanowią przepisy prawa miejscowego³⁰. *A contrario*, akty samorządu nie przypisane wprost do tej kategorii będą stanowiły akty prawa wewnętrznego. Ta tendencja ogranicza samodzielność organów samorządu terytorialnego i zakłada, że niezależnie od treści danych aktów jedne z nich będą aktami prawa miejscowego, a inne nie będą. Akty te różnicuje odrębny adresat, odrębna treść oraz sposób eliminowania z obrotu prawnego po upływie jednego roku od daty ich podjęcia. Skutkiem takiej regulacji mogą być wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia o akcie organu samorządu, który nie został wprost zakwalifikowany przez ustawodawcę jako akt prawa miejscowego, a który zawiera normy prawne skierowane do mieszkańców wspólnoty lub innych podmiotów.

Należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem do porządku prawnego definicji aktu prawa miejscowego. Taka definicja, wypracowana już w orzecznictwie sądowym i doktrynie, stanowiłaby podstawę do wyraźnego klasyfikowania uchwalanych aktów i dla organów samorządu, i dla organów nadzoru oraz dla członków wspólnot samorządowych³¹.

Organy jednostki samorządu terytorialnego

Niewątpliwie obecne relacje pomiędzy radą gminy a wójtem bardziej przypominają dwa ośrodki władzy w gminie, a nie układ organu nadrzędnego (rada gminy) i podporządkowanego (wójt). Tym samym jedna z kluczowych kompetencji organu stanowiącego – wykonywanie kontroli nad organem wykonawczym, jest bliższa fasadowości niż rzeczywistości. Praktyka współdziałania tych organów poczynszy od 2002 r. pokazała, że nie spowodowało to znaczących trudności w wykonywaniu zadań publicznych. W istocie nie chodzi o kontrolę rady gminy nad wójtem, bo taka nadal jest wykonywana, ile o czynności nadzoru personalnego – tj. możliwość odwołania wójta przez organ stanowiący. Przyznanie takiego uprawnienia radzie gminy nie jest możliwe bez pozbawienia legitymacji wójta pochodzącego z wyborów powszechnych. Skoro tylko wspólnota samorządowa wybiera wójta (i radnych), to także wspólnota samorządowa (a nie rada gminy) może decydować o jego odwołaniu. Doświadczenia samorządu terytorialnego w Republice Federalnej Niemiec potwierdzają tezę o znacznym wzmocnieniu pozycji organu wykonawczego pochodzącego z wyborów powszechnych wobec organu stanowiącego i zarazem dominacji rad w przypadku wyboru tego organu przez organ stanowiący³².

³⁰ Np. art. 6a ust. 1., art. 6l ust. 1., art. 6n ust. 1. ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2013, poz. 1399, z późn. zm.).

³¹ Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 527/14, opub. w LEX nr 1650080; wyrok WSA w Olsztynie z 26 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/OI 1076/14, opub. w LEX nr 1622288; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015 r., Wolters Kluwer, wydanie 2, s. 62-83.

³² M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: ustrojowo-organizacyjnie uwarunkowania funkcjonowania lokalnych JST* [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Tom II*, MSAP UEK, Kraków 2015.

Obecna regulacja nie dopuszcza modyfikacji przez samorząd ani liczby radnych, ani sposobu wybierania organów wykonawczych.

Przyznanie takich uprawnień musiałyby być zgodne z zasadą samodzielności samorządu oraz nie naruszać zasady unitarności państwa. Samorząd terytorialny zapewnia decentralizację publicznej władzy wykonawczej, a przypadająca mu w ramach uchwalanych przez parlament ustaw istotna część zadań publicznych, wykonywana jest w imieniu własnym organów samorządu i na jego odpowiedzialność. Zasada samodzielności samorządu winna dotyczyć przede wszystkim względnej swobody co do wyboru sposobu wykonywania zadań publicznych. Nie naruszyłoby zasady samodzielności przyznanie wspólnocie samorządowej (ale nie organom stanowiącym) określenia sposobu wyłaniania członka lub członków organu stanowiącego.

Konstytucja RP normując w rozdziale VII samorząd terytorialny, nie reguluje ani składu organów wykonawczych, ani sposobu ich wyboru. Wydaje się, że w stosunku do samorządu terytorialnego jako komponentu publicznej władzy wykonawczej konstytucyjna zasada unitarności państwa sprowadza się do respektowania jednolitych zasad wyposażania go w zadania publiczne, tzn. przekazywania samorządowi zadań publicznych w drodze ustaw, bez prawa do samodzielnego ich kreowania przez samorząd³³. Ustawowe określenie katalogu kilku możliwych rozwiązań w zakresie zasad i trybu wyboru organu wykonawczego nie miałyby znaczenia co do wykonywania zadań publicznych, a tym samym można uznać, że dopuszczalnym byłoby ustawowe przyznanie w świetle obowiązującej regulacji konstytucyjnej możliwości dokonywania w tym zakresie wyboru przez wspólnotę samorządową.

Wątpliwości mogłyby dotyczyć swobodnego określania liczby członków organu stanowiącego. W kilku np. gminach o identycznej liczbie mieszkańców, różna byłaby liczba radnych. Należy przypuszczać, że dopuszczalność ustalania różnej liczby radnych prowadziłyby przede wszystkim do ich zwiększenia. Obecnie wielkości składu organów stanowiących wydają się być co do zasady optymalne.

Poza doprecyzowaniem w istniejących regulacjach niektórych kwestii związanych z mandatem radnego (np. podstaw podjęcia uchwały wyrażającej zgodę na zwolnienie radnego z miejsca pracy, wygaszanie mandatu radnego), nie należałoby w większym zakresie niż dotychczas umożliwić zatrudnianie radnego w administracji samorządowej. Zmiany te mogłyby doprowadzić do dalszego osłabienia funkcji kontrolnych organów stanowiących wobec administracji samorządowych. Wprowadzenie mandatu zawodowego oraz częściowych wyborów np. co 2 lata ani nie stanowi gwarancji skuteczniejszego wykonywania mandatu, ani nie zabezpieczenia przed nieangażowaniem się radnego w prace rady lub niereprezentowaniem interesów danej wspólnoty, a skutkowałyby generowaniem dodatkowych kosztów. Można natomiast wprowadzić czytelne mechanizmy służące ograniczeniu lub pozbawianiu diety radnego, który nie usprawiedliwił braku uczestnictwa w pracach rady lub komisji bądź nie pełni dyżurów.

Obecna regulacja przewidująca wybór przewodniczącego organu stanowiącego tylko przez ten organ wydaje się być najbardziej akceptowalna. Skoro przewodniczącym musi być jeden z radnych, to pośrednio wybierany jest on przez mieszkańców. Gdyby przyznać mieszkańcom prawo do bezpośredniego wyboru przewodniczącego organu stanowiącego, to wówczas relacje między takim przewodniczącym a organem stanowiącym mogłyby generować konflikty (np. przewodniczący rady gminy nie miałby poparcia większości radnych). Dopuszczalność łączenia funkcji wójta

³³ Jak podnosi się w doktrynie, decentralizacja o której mowa w art. 15. Konstytucji RP w państwie unitarnym dotyczy tylko podziału zadań i kompetencji w obrębie władzy wykonawczej, H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, wyd. 1, s. 11-12.

i przewodniczącego rady gminy skutkowałaby nadmiernym wzmocnieniem pozycji organu wykonawczego, który w pewien sposób kierowałby także organem stanowiącym.

Pod pewnymi warunkami należałoby przyznać mieszkańcom wspólnoty prawo do odwołania także poszczególnych radnych.

Należałoby pozostawić istniejącą regulację, pozwalającą na wybór na stanowisko wójta także osoby nie zamieszkałej na terenie danej gminy. Wyboru dokonują mieszkańcy i należałoby pozostawić im swobodę w dokonywaniu tego wyboru. Taki stan może także przeciwdziałać tworzeniu statycznych układów nieformalnych w gminie.

Samodzielność organizacyjna

Kolejną kwestią wymagającą niewątpliwie regulacji jest zwiększenie samodzielności organów samorządu w tworzeniu i likwidacji struktur administracji samorządowej. Umożliwienie kreowania dowolnych struktur organizacyjnych powinno przyczyniać się do jak najefektywniejszego wykonywania zadań publicznych. Już obecnie ustawodawca wprowadza pewne jego elementy. Przykładowo straż gminna (miejska) może być tworzona dla jednej lub kilku gmin, jak również może być umiejscowiona w strukturze urzędu gminy lub posiadać własną organizację (komendę)³⁴. Tym niemniej w zbyt dużym stopniu obowiązujące w tym zakresie ustawodawstwo nadal ogranicza możliwość dostosowywania struktur administracji samorządowej do zakresu wykonywania zadań. Przykładowo, zadania z zakresu pomocy społecznej na poziomie gmin są wykonywane przez dyrektorów gminnych ośrodków pomocy społecznej, a same ośrodki pomocy społecznej są strukturą obligatoryjną, przy czym liczba pracowników takich ośrodków uzależniona jest przede wszystkim od liczby mieszkańców gminy³⁵, a nie od zakresu wykonywanych zadań. Nawet przekazanie zadań z zakresu pomocy społecznej organizacji pozarządowej nie stanowiłoby podstawy do likwidacji gminnego ośrodka pomocy społecznej.

Analizując strukturę organizacyjną samorządu terytorialnego w kontekście zadań przekazywanych samorządowi do wykonywania, można stwierdzić pewną zależność. Wraz ze zdefiniowaniem niektórych zadań samorządowych jako obligatoryjnych i własnych, ustawodawca wprowadził obowiązek stosowania określonych struktur organizacyjnych do ich wykonywania³⁶. Nie jest to jednak zależność nie znająca wyjątków, np. zadania oświatowe mogą być wykonywane przez szkoły i placówki publiczne lub szkoły i placówki niepubliczne³⁷.

Istnienie odrębnej struktury administracji samorządowej do wykonywania określonego zadania nie oznacza, że zadanie to nie może być zlecone do wykonania przedsiębiorcom lub organizacjom pozarządowym. Różnorodne formy współpracy są dostępne do stosowania przez samorząd terytorialny, aczkolwiek obecny stan prawny zasadniczo nie zachęca do przekazywania takich zadań. Z jednej strony istnieją przykłady rozwiązań, które pozwalają na wykonywanie danego zadania publicznego poprzez przekazanie je podmiotowi niepublicznemu, co w praktyce wiąże się z ograniczaniem

³⁴ Art. 3. i art. 6. ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 2013, poz. 1383, z późn. zm.).

³⁵ Art. 110. ust. 11. ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2015, poz. 163, z późn. zm.).

³⁶ Np. zadania z zakresu pomocy społecznej, zadania z zakresu aktów stanu cywilnego, zadania wykonywane przez administracje samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

³⁷ Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne – art. 5., ust. 3. w związku z art. 5., ust. 1. ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

wydatków na takie zadanie (zadania oświatowe), a z drugiej strony są takie samorządowe zadania własne, które nawet przy powierzeniu ich wykonywania podmiotom zewnętrznym nie powodują likwidacji administracji samorządowej lub chociażby zmniejszenia zatrudnienia w tej administracji (np. ośrodki pomocy społecznej). Tym samym organy samorządu, stojąc przed dylematem przekazania zadania publicznego do wykonywania np. organizacji pozarządowej, z obowiązkiem jednoczesnego utrzymywania dotychczasowej struktury administracji samorządowej wykonującej to zadanie, nie będą zainteresowane powierzeniem zadań podmiotom zewnętrznym, a to z powodu większych *per saldo* wydatków na takie zadania. Należy jednak mieć na uwadze i to, że zlecenie zadania przez samorząd do wykonywania podmiotowi spoza administracji samorządowej nie ma charakteru trwałego, nadal jest to zadanie publiczne i nie spowoduje to przeniesienia odpowiedzialności za jego należyte wykonywanie na podmiot zewnętrzny. W każdej chwili, gdy zadanie to jest niewłaściwie wykonywane, organy samorządu mają obowiązek je z powrotem przejąć i wykonywać samodzielnie.

Zakończenie

Samorząd terytorialny jest bez wątpienia instytucją niezbędną do prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Obecny system ustrojowy funkcjonowania samorządu nie wymaga gruntownych zmian, które odmiennie nakreśliłyby jego pozycję. Zmiany są konieczne, ale muszą być różnorodne i oparte przede wszystkim na prawidłowym zidentyfikowaniu istniejących problemów. Należy cierpliwie poszukiwać jak najlepszych propozycji zmian do istniejących rozwiązań. Można więc wskazać, że nie ma jednego kierunku zmian, są tylko różnorodne kierunki, których celem jest usprawnienie obecnej regulacji.

Za najbardziej istotną potrzebę należy uznać zwiększenie samodzielności finansowej samorządu tak, aby wysokość rzeczywistych własnych dochodów samorządu oscylowała przynajmniej wokół 50 % wszystkich dochodów.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym zmian jest ułatwienie korzystania przez wspólnoty samorządowe z tych instrumentów prawnych, pozwalających na ocenę jakości wykonywanych zadań przez administrację samorządową. Ponadto należałoby postulować poszerzenie uprawnień mieszkańcom jednostek samorządu o te, które zapewniają rzeczywisty udział członków wspólnoty w procesie uchwałodawczym. Jako potrzebną zmianę należałoby uznać dopuszczenie różnych modeli wyboru organu wykonawczego w gminach.

Stosowanie coraz nowszych technik zarządzania zadaniami publicznymi powoduje zbliżanie tych metod do zarządzania przedsiębiorstwem prywatnym, co z kolei prowadzi do zwiększenia koncentracji władz publicznych na ustalaniu celów publicznych, a nie ich wykonywaniu³⁸. Zwiększająca się specjalizacja powoduje coraz częstsze oderwanie organu wykonawczego od skutecznego zarządzania sprawami lokalnymi i wymaga np. zatrudniania wyspecjalizowanych menedżerów. Niezmienna pozostaje rola organu stanowiącego jako wyznaczającego podstawowe kierunki działania danej jednostki samorządu i kontrolującego realizację tych zadań. Tym samym także i rola

³⁸ Słynne powiedzenie w ramach tzw. Nowego Zarządzania Publicznego „sterować, a nie wiosłować”, za D. Sześciło, *Niemiecki Neues Steuerungsmodell. Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 5, 2012, s. 47.

wspólnoty samorządowej powinna obejmować możliwość wyznaczania takich kierunków dla obu organów samorządu i kontrolowania ich wykonywania.

Wspólnota samorządowa może jednak być nie tylko źródłem inspiracji i inicjatywy dla organów samorządu, ale też źródłem konfliktów. Przyznawane członom takiej wspólnoty kolejne instrumenty prawne (i to skuteczne) działania nie powinny prowadzić do zastępowania przez wspólnotę organów samorządu. Wspólnota samorządowa nie jest jednolitą grupą mieszkańców, a zbiorem osób mających nieraz sprzeczne ze sobą interesy, i te partykularne interesy wewnątrz wspólnoty nie mogą doprowadzać do jej atomizacji i destrukcji.

Literatura

- Daniel P., Glosa (aprobująca) do wyroku NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2910/13, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2015.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Dolnicki B., *Koncepcja powiatu metropolitarne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 2014.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Jakson W., *Absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego – postulaty de lege ferenda*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, nr 1, 2012.
- Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego”, nr 3, 2009.
- Kisiel W., *Organizacja jednostki samorządu terytorialnego przedmiotem statutu*, [w:] W. Kisiel (red.), *Statuty jednostek samorządu gminnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, Wolters Kluwer, Kraków 2005.
- Kisiel W., *Udział jednostki w procedurze uchwałodawczej rady gminy (pytania de lege ferenda)*, [w:] Mączyński M. (red.), Stec M. (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Wolters Kluwer, Kraków 2012.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 2012.
- Kusiak-Winter R., *Reformy w administracji z perspektywy konkurencyjnych wizji państwa*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2014.
- Marchaj R., *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 2014.
- Mączyński M., *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: ustrojowo-organizacyjnie uwarunkowania funkcjonowania lokalnych JST*, ekspertyza opracowana w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” (SWPZ; nr projektu: PKOL.05.02.02-00-001/12).
- Swianiewicz P., *Reformy terytorialne - europejskie doświadczenia ostatniej dekady*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6, 2015.
- Sześciło D., *Niemiecki Neues Steuerungsmodell. Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2012.
- Wojtasiewicz L., *O potrzebie zmian w modelu działalności samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, zeszyt 2, 2004.
- Ziemski K., Kielbus M., *O potrzebie powołania komisji kodyfikacyjnej prawa samorządowego*, „Wspólnota”, nr 21, 2013.

Akty prawne

- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2015, poz. 163 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2014, poz. 849 z późn. zm.).
- Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2013, poz. 1399 z późn. zm.).
- Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2013, poz. 706 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015, poz. 199 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 2013, poz. 1383 z późn. zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2013, poz. 595 z późn. zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2013, poz. 596 z późn. zm.).
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 23 lipca 2010 r., sygn. akt II OW 27/10, opub. w LEX nr 602450.
- Postanowienie NSA z 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OW 72/09, opub. w LEX nr 552370.
- Postanowienie NSA z 9 maja 2013 r., sygn. akt II FSK 2140/12, opub. w LEX nr 1318864.
- Wyrok NSA z 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1698/13, opub. w ONSAiWSA 2015, nr 4.
- Wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2910/13, opub. w LEX nr 1418964.

Wyrok NSA z 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04, opub. w OwSS 2006/1/9/9.
 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Go 178/14, opub. w LEX nr 1476450.
 Wyrok WSA w Krakowie z 24 października 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 625/07, opub. w LEX nr 390789.
 Wyrok WSA w Krakowie z 3 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1590/14, opub. w LEX nr 1649995.
 Wyrok WSA w Olsztynie z 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OI 196/13, opub. w LEX nr 1316820.
 Wyrok WSA w Olsztynie z 26 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/OI 1076/14, opub. w LEX nr 1622288.
 Wyrok WSA w Olsztynie z 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 527/14, opub. w LEX nr 1650080.
 Wyrok WSA w Olsztynie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/OI 915/14, opub. w LEX nr 1635050.
 Wyrok WSA w Poznaniu z 16 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 686/13, opub. w LEX nr 1405328.

Źródła internetowe:

http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35241,17979184,Grabowka_chce_samodzielnosci__Wyniki_referendum_whtml, (data dostępu: 1.09.2015).
<http://mailgrupowy.pl/shared/resources/19614,prawo-finansowe/58869,samopodatowanie-referat-i-prezentacja>, (data dostępu: 1.09.2015).
<http://www.tvn24.pl/katowice,51/chcieli-miec-swoja-gmine-referendum-niewazne,388904.html>, (data dostępu: 1.09.2015).
http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-1440-z_komisji_wspolnej_rzadu_i_samorzadu.html, (data dostępu: 1.09.2015).
 Raport Kancelarii Prezydenta RP na temat referendum lokalnych (stan na 6 września 2013 r.), http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf, (data dostępu: 1.09.2015).
 Stowarzyszenie Rzeczpospolita Obywatelska, *Kodeks ustroju samorządu terytorialnego*, http://www.stowarzyszeniero.pl/resources/10/attachments/1336389299_Kodeks.pdf, (data dostępu: 1.09.2015).

SPRAWNE PANIŚTWO

CZĘŚĆ II. SAMORZĄDOWA SŁUŻBA CYWILNA

Kamil Mrocza

Doktor, PWSZ w Oświęcimiu im. rtm. Witolda Pileckiego,
Uniwersytet Warszawski



SAMORZĄDOWA SŁUŻBA CYWILNA – SZANSA DLA OBYWATELI CZY ZAGROŻENIE DLA SAMORZĄDNOŚCI? WNIOSKI Z BADAŃ JAKOŚCIOWEGO

Uwagi wstępne

Samorządowcy chętnie widzieliby się w strukturach korpusu służby cywilnej. Taki – generalny – wniosek płynie z badania *Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*¹. Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest prezentacja wyników jakościowej części badania w zakresie możliwości ustanowienia instytucji samorządowej służby cywilnej w Polsce oraz ocena tych wyników w kontekście pytania postawionego w tytule artykułu. Prezentację podzielono na trzy zasadnicze części. W pierwszej przeprowadzono proces konceptualizacji terminu „służba cywilna” oraz zasygnalizowano pokrótce uwarunkowania prawne funkcjonowania tej instytucji w Polsce. Kolejna poświęcona została na omówienie właściwej części badania w oparciu o uzyskany materiał. Ostatnia część zawiera rekomendacje i wnioski płynące z doświadczeń autora wynikających z faktu zatrudnienia na stanowiskach menedżerskich w administracji publicznej.

Nie ulega wątpliwości, że sprawnie działający system administracji publicznej stanowi fundament społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego państwa prawnego. System ten musi jednak podlegać zmianom, tak aby odpowiadał na coraz nowsze wyzwania i potrzeby obywateli. W ostatnich latach w systemie zarządzania administracją publiczną wprowadzano szereg innowacyjnych, pilotażowych inicjatyw, które w dużym stopniu okazały się być skutecznymi rozwiązaniami wielu

¹ Artykuł powstał w oparciu o wyniki badania *Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*. Ankieta realizowana w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego”. Kierownik projektu: prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (Uniwersytet Warszawski), zespół badawczy: dr Kamil Mrocza, dr Adam Niedzielski, mgr Marek Solon-Lipiński, Warszawa, czerwiec 2015 r.

problemów. Działania te potwierdziły istnienie ogromnego potencjału kompetencyjnego, organizacyjnego i instytucjonalnego tej struktury².

Przeprowadzone badanie pozwoliło na sformułowanie szeregu ciekawych wniosków, które zdaniem autorów raportu można z sukcesem wykorzystać w procesie modernizowania systemu administracji publicznej w Polsce. Wnioski te odnoszą się do różnych obszarów związanych, zarówno z systemem prawnym, jak i systemami zarządczymi. Jak już wspomniano, w niniejszym artykule zasygnalizowane zostaną wyłącznie wnioski płynące z jakościowej części badania. Przyjęcie takiego założenia wynika przede wszystkim z ustalonej konwencji prezentowania poszczególnych części badania oraz chęci zaprezentowania motywów i uzasadnień respondentów wynikających z ich osobistych doświadczeń. Co prawda przyjęcie otwartej formy pytań mogło okazać się przeszkodą w sporządzaniu rekomendacji i wniosków, jednak zdaniem autorów badania dzięki takiej formie pozyskano obszerny materiał do przeprowadzania szczegółowej analizy odnoszącej się do motywów wspierania lub przeczenia idei wdrożenia samorządowej służby cywilnej w Polsce. Warto również podkreślić, że otwarta forma pytań zmusza respondentów do prezentacji własnych przemyśleń i formułowania nieszablonowych wniosków.

Konceptualizacja terminu „służba cywilna”

W literaturze przedmiotu, zarówno polskiej jak i obcojęzycznej, a także w popularnych encyklopediach i słownikach prawniczych termin „służba cywilna” bywa definiowany w różny sposób. Wynika to przede wszystkim z różnorodnych uwarunkowań kulturowych, historycznych, społecznych, gospodarczych i prawnych, w których powstawały i ewoluowały poszczególne systemy polityczne i administracyjne³. Znawca problematyki służby cywilnej Grzegorz Rydlewski definiuje tę instytucję jako gwaranta profesjonalnego i lojalnego obsługiwanie zmieniających się politycznych ekip rządowych przez urzędników administracji publicznej⁴.

Służbę cywilną w polskim systemie prawnym powołano na mocy ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej⁵. Jak podkreśla Jolanta Itrich-Drabarek, rozwiązania te miały stanowić nowy kamień milowy w funkcjonowaniu administracji państwowej III Rzeczypospolitej⁶. Zgodnie z art. 1., służbę cywilną powołano „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa”. Cel ten powtórzono następnie w artykule 153., ust. 1. ustawy zasadniczej⁷. Definicja ta wymagała doprecyzowania, zarówno pod kątem podmiotowym, jak i przedmiotowym stąd na potrzeby badania przyjęto za przyjęto za Jolantą

² Zob. szerzej publikacje i prezentacje wygłoszone w ramach Akademii Zarządzania Instytucjami Publicznymi, <http://azip.ksap.gov.pl/publikacje/>, [28.09.2015], *Zarządzanie przez cele w administracji publicznej – dobre praktyki. Warsztaty 2012/2013*, <http://www.zus.pl/warsztaty/materialy.asp?id=7>, [28.09.2015], *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce a lata 2014–2020*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa, luty 2014, <http://www.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/strategia/>, [28.09.2015].

³ Zob. szerzej: K. Mroczka, *Wpływ polityki zarządzania zasobami w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, s. 31 i nast. oraz przywołana tam literatura.

⁴ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 13.

⁵ Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 1996 r., Nr 89, poz. 402.

⁶ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 119.

⁷ Art. 153. *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U., z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

Itrich-Drabarek, że „służba cywilna to wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych na podstawie prawa publicznego lub prywatnego w celu realizacji określonych w prawie zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymywać istotne funkcje państwa”⁸.

Istotą służby cywilnej jest dokonanie w obrębie administracji podziału władzy między politykami wybranymi w wyborach demokratycznych a profesjonalnymi pracownikami. Podział ten jest specyficzny, gdyż zakłada nie tylko współdziałanie, ale i podporządkowanie (w pełni służbowe, jak również – częściowo – personalne) osób wchodzących w skład profesjonalnej służby cywilnej. W niektórych państwach europejskich kategoria „urzędnik służby cywilnej” obejmuje również pracowników samorządu terytorialnego np. w Danii, Francji, Niemczech czy w Słowenii.

W Polsce służba cywilna stanowi element szerszego systemu administracji publicznej. Jak zauważa Wojciech Zieliński, w prawodawstwie nie istnieje legalna definicja omawianego terminu⁹. Służba cywilna posiada co prawda konstytucyjne umocowanie, co wzmacnia jej znaczenie w systemie organów państwowych, niemniej instytucja ta w Polsce nie posiada oczekiwanej stabilności. Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad ustawa o służbie cywilnej była zmieniana czterokrotnie. Analizując działania kolejnych rządów można zauważyć brak spójnej polityki państwa w odniesieniu do tej instytucji. Większość ekip politycznych traktowała służbę cywilną na wzór XIX-wiecznego „systemu łupów” i rozpoczynała budowę własnego systemu, w oparciu o własne kryteria jakościowe i ilościowe.

Od marca 2009 r. obowiązuje ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁰. Nie wchodząc w szczegółowe analizy przepisów, należy podzielić pogląd wielu praktyków i teoretyków, że ustawa ta daje możliwość zbudowania profesjonalnego aparatu urzędniczego państwa polskiego. Co prawda wiele rozwiązań wymaga dostosowania pod kątem wyzwań, które stoją przed administracją publiczną, jednak jest to zjawisko normalne w dynamicznym otoczeniu instytucjonalnym i prawnym oraz społeczno-gospodarczym.

Na gruncie danych statystycznych rządowa służba cywilna w Polsce to ponad 120 tys. pracowników (zatrudnianych na umowy o pracę) i urzędników (zatrudnianych w oparciu o mianowanie) realizujących kluczowe zadania państwa w ponad 2 300 urzędach¹¹.

⁸ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian ...*, op.cit., s. 36.

⁹ W. Zieliński, *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 6, 2010, s. 31.

¹⁰ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. 2014, poz. 1111 z późn. zm.

¹¹ *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2014, s. 5.

Prezentacja jakościowej części wyników badań

Zasady samorządowej służby cywilnej

W omawianym badaniu część jakościowa została zrealizowana w ramach czterech otwartych pytań badawczych. Pierwsze z nich odnosiło się do katalogu zasad służby cywilnej¹² i możliwości poszerzenia katalogu o dodatkowe zasady w przypadku wprowadzenia instytucji samorządowej służby cywilnej.

Wśród odpowiedzi udzielonych przez respondentów pojawiło się wiele głosów, że aktualnie obowiązujące zasady odnoszące się do pracowników samorządowych są wystarczające, jednak brak jest mechanizmów ich skutecznego egzekwowania. Jeden z badanych stwierdził, że „istniejące zasady są wystarczające. Wątpliwość budzi stopień ich egzekwowania”. Inny dodał, że „należy ściślej zagwarantować wszystkie wyżej wymienione zasady”. Spora część respondentów nie wniosła żadnych propozycji ani uwag do omawianego katalogu zasad, co z jednej strony może potwierdzać tezę o jego kompletności, jednak może także świadczyć o braku zrozumienia zakresu omawianych zagadnień lub obojętnego wobec nich stosunku.

Respondenci podkreślali również, że niezbędne jest „wyraźne oddzielenie stanowisk politycznych od urzędniczych. Zakaz zwalniania pracowników merytorycznych w okresie min. 6 miesięcy po wyborach. Zakaz zwalniania sekretarza gminy po wyborach i traktowania tego stanowiska jako politycznego. Dokładne określenie w ustawie zadań roli i funkcji sekretarza, czyli przypisanie mu zadań i rangi równej dyrektorowi generalnemu w urzędzie wojewódzkim. To spowoduje, że ludzie na tym stanowisku będą musieli posiadać wiedzę i kompetencje, a nie być jedynie z klucza partyjnego”. Inny badany stwierdził, że niezbędna jest „całkowita rozdzielność stanowisk politycznych (wójta, burmistrza, prezydenta) od zarządzania urzędami – gminy, miasta. Rolę osoby nadzorującej pracę urzędu należałoby przenieść na sekretarza (dyrektora urzędu) na wzór niemieckich gmin”.

W kontekście aktywności politycznej pracowników samorządowych respondenci podkreślali, że należy wprowadzić zasady związane z zakazem przynależności do partii politycznych oraz pełnienia funkcji *stricte* politycznych. Jeden z ankietowanych stwierdził w tym kontekście, że niezbędny jest prawny „zakaz angażowania się w działalność polityczną, ale nie taki fikcyjny jak w przypadku sekretarzy”. W kontekście wpływu przedstawicieli świata polityki na urzędników warto przytoczyć wypowiedź jednego z respondentów. Stwierdził, on że niezbędna do wprowadzenia jest „zasada ochrony praw człowieka i obywatela (pod warunkiem, że urzędnik samorządowy to też człowiek, który dobrze realizując ww. zasady, również sam winien mieć zagwarantowane bezpieczeństwo publiczne, pracownicze i ochronę przed notoryczną presją polityczną ze strony wszechwładnych «funkcjonariuszy politycznych»”.

Liczba wypowiedzi oraz ich emocjonalność ukazuje skalę problemu polityzacji sposobu zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego. Przywoływane wypowiedzi pokazują, że obowiązujące rozwiązania prawne nie gwarantują stabilności zatrudnienia oraz niezależności pracowników samorządowych od bieżących układów politycznych. W tym kontekście uzasadnionym jest stwierdzenie, iż w wielu przypadkach w jednostkach samorządu terytorialnego

¹² Zob. szerzej: rozporządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, M. P. 2011, Nr 93 poz. 953.

występuje system patronażu, a decydenci polityczni traktują podległe i nadzorowane urzędy na wzór systemu łupów politycznych.

Respondenci zwracali ponadto uwagę na konieczność wprowadzenia do kanonu zasad pracowników samorządowych kwestii związanych z etycznym postępowaniem oraz etyką zawodową pracowników samorządowych. Wśród odpowiedzi uwagę przykuwają również stwierdzenia odnoszące się do konieczności wprowadzenia zasad równego traktowania kobiet i mężczyzn, tolerancji, neutralności światopoglądowej, ochrony godności pracownika samorządowego czy też sprawiedliwości. Zwrócono także uwagę na konieczność respektowania zasad wynikających wprost z godności i powagi urzędu w kontekście odpowiedniego stroju, stylu wypowiedzi i kultury osobistej pracowników samorządowych.

Szczególnie istotne – zwłaszcza z perspektywy ustawodawcy – są wypowiedzi respondentów odnoszące się do zagadnienia związanego z szeroko pojętym konfliktem interesów. Sformułowane wnioski odnoszą się do konieczności systemowego ograniczenia „możliwości dodatkowego zatrudnienia w urzędzie i jednostkach organizacyjnych miasta”, „łączenia stanowisk w samorządzie gminnym (umowa o pracę) i powiatowym (stosunek pracy z wyboru)” oraz zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.

Ostatnią grupę postulowanych zasad należy umiejscowić w katalogu określonym jako „zasady prawa pracowniczego”. Ankietowani oczekiwaliby zmian regulujących kwestie choroby zawodowej pracowników samorządowych oraz wprowadzenia przywilejów emerytalnych.

Wśród wypowiedzi pojawiały się również głosy mówiące o tym, że „nie wszystko musi być napisane w ustawie o pracownikach samorządowych, bo wiele zagadnień jest uregulowanych w innych aktach prawnych (k.p.a., ustawa o finansach publicznych, Konstytucja, ustawa o samorządzie gminnym...)”. Inny badany stwierdził wprost, że „wątpliwa jest zasadność tworzenia innych zasad – generalnie są one i tak już w znacznej części powieleniem zasad z k.p.a., prawa finansów publicznych, itp.”. W kontekście wielości i różnorodności zasad stwierdzono również, że „za dużo zasad oznacza rozmycie ich w praktyce, niech te które są wynikające z ustaw i konstytucji będą znane wszystkim i stosowane, a to będzie naprawdę coś”.

Inny z respondentów podał w wątpliwość funkcjonującą w polskim systemie prawnym konstrukcję oddzielającą pragmatyki urzędnicze od powszechnego systemu prawa pracy. Stwierdził on m. in., że „wyraźne jednoznaczne zdecydowanie, czy w ogóle ustawa o pracownikach samorządowych – w kształcie istniejącym – jest adekwatna, potrzebna, porównując ją do uregulowań powszechnego prawa pracy, głównie stosowania przepisów Kodeksu pracy. Na chwilę obecną wydaje się, że w praktyce zupełnie wystarczające byłoby stosowanie wprost, a nie posiłkowo, wyłącznie przepisów powszechnego prawa pracy (Kodeksu pracy). Brak jest bowiem na tyle ważnych i wyróżniających status pracowniczy uregulowań w ustawie o pracownikach samorządowych, by móc zasadnie twierdzić o «korpusie» urzędniczym w samorządzie czy tworzeniu w perspektywie «samorządowej służby cywilnej»”.

Zasadność ustanowienia instytucji samorządowej służby cywilnej w świetle badań jakościowych

Kolejna część badania poświęcona została analizie hipotetycznej możliwości rozszerzenia zasad obowiązujących obecnie członków korpusu służby cywilnej na pracowników samorządu terytorialnego. W tej części zapytano respondentów jakie (poza enumeratywnie określonym w badaniu katalogiem) mogą być skutki wdrożenia instytucji samorządowej służby cywilnej. Celem powyższego pytania była chęć uzyskania informacji o możliwych skutkach wprowadzenia instytucji samorządowej służby cywilnej z perspektywy decydentów politycznych na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. W ocenie badanych wprowadzenie samorządowej służby cywilnej na wzór służby cywilnej w administracji rządowej może mieć zarówno skutki pozytywne, jak i negatywne. Wielu respondentów nie posiada sprecyzowanego poglądu w tej kwestii, co skłania do twierdzenia, iż nie posiadają odpowiedniej wiedzy na temat tego zagadnienia. W pierwszej kolejności omówione zostaną pozytywne skutki, które zdaniem respondentów mogą zaistnieć po wprowadzeniu samorządowej służby cywilnej.

Jednym z głównych pozytywnych aspektów sygnalizowanych przez badanych może być zbudowanie systemowych rozwiązań dla wszystkich pracowników administracji publicznej, a tym samym zapewnienie równego traktowania dla wszystkich grup urzędniczych. W tym kontekście w kategoriach szans postrzegane jest również potencjalne zwiększenie prestiżu pracowników samorządowych. Wśród korzyści pojawiają się również te wynikające z procesów zarządzania zasobami ludzkimi. Jak podkreślił jeden z badanych, wprowadzenie samorządowej służby cywilnej wpłynie na „ograniczenie przypadkowego zatrudniania, ujednoczenie zasad zatrudniania, wynagradzania oraz dokształcania różnych grup urzędniczych”. Inny dodał, że przyjęcie tych zadań pozwoli na budowanie zespołu pracowników „świadomych ciągłego doskonalenia i podwyższania swoich kwalifikacji, bardziej pewnych swoich stanowisk przy zmianie władzy”.

Kolejny ankietowany zwrócił uwagę, że przyjęcie rozwiązań znanych ze służby cywilnej pozwoli na „zmniejszenie możliwości zatrudniania osób bez kwalifikacji”, „zmniejszenie nepotyzmu i uznaniowości w wynagradzaniu, ocenianiu”, a także „zwiększenie samodzielności pracowników w podejmowaniu decyzji”. Jeden z respondentów analizując korzyści z perspektywy urzędu i urzędnika podkreśla, że „dla urzędu korzyścią może być postawienie większych wymagań wobec kandydatów, ale dla pracowników byłaby to nobilitacja, w pewnym sensie też docenienie, a przede wszystkim stabilność zatrudnienia niezależna od wygrywającego wybory wójta”.

Co ważne, wielu respondentów uważa, że wdrożenie samorządowej służby cywilnej przyczyni się do poprawy wizerunku urzędu i pracowników samorządowych w oczach obywateli, a tym samym wpłynie na ich poziom zaufania do instytucji samorządowych. Poprawa wizerunku pracowników samorządowych i urzędów ma być wypadkową większej liczby „przyjaznych urzędników” oraz wyższej jakości świadczonych usług publicznych.

W ramach jednej z wypowiedzi podkreślono, że „służba cywilna to dobra kadra w każdym, nawet najmniejszym urzędzie, to walka z układami koleżeńskimi i wreszcie to przepis na niezależność i bezstronność urzędników w podejmowanych decyzjach, bez obaw o zwolnienie z pracy z powodów politycznych. Pewność zatrudnienia to także lepsza praca i mniejsza rotacja w urzędach, średnio co cztery lata wymienia się 1/3 składu. Najczęściej są to sekretarze bo jak powiedział jeden burmistrz «administracji można nauczyć się w dwa tygodnie», tu nic więcej nie można dodać!!!”.

Warto także przywołać twierdzenie, iż „stworzenie korpusu pracowników samorządowych, którzy mieliby ustawowo zagwarantowane zatrudnienie niezależnie od zmian politycznych, spowoduje najprawdopodobniej, że pod względem merytorycznym zadania samorządu realizowane byłyby przez tych samych pracowników, posiadających większe doświadczenie, historyczną wiedzę, itd. Zasadniczo powinno to przełożyć się na podniesienie jakości pracy i wykonywanych zadań – przy założeniu, że korpus służby samorządowej miałby zachętę do pozostania w zatrudnieniu w administracji (np. ścieżki rozwoju, awansu, mianowanie, czy dodatkowe dni urlopu za wysługę lat, itp.)”.

Konstatując prowadzone rozważania można przytoczyć wypowiedź jednego z ankietowanych, który podkreślił, że „wprowadzenie służby cywilnej w całej administracji na pewno przyniesie wiele dobrego a nie złego, nie obawiałbym się wprowadzenia służby cywilnej”.

Na drugim biegunie znajdują się stanowiska przeciwne podkreślające, że „obecne regulacje w JST zapewniają prawidłowe funkcjonowanie jednostki” w związku z czym „nie należy demontować obecnie obowiązujących przepisów”, gdyż „wystarczająca jest ustawa o pracownikach samorządowych”. Inny respondent podkreśla, że „wprowadzenie do samorządów kolejnych tzw. «mądrych» rozwiązań, nikomu i niczemu nie służących” nie ma żadnego sensu.

Kolejną grupę potencjalnych problemów można określić mianem organizacyjnych. Zdaniem respondentów wprowadzenie samorządowej służby cywilnej wpłynie na „większe zbiurokratyzowanie administracji samorządowej, wobec której obywatele oczekują uproszczenia działania, ułatwienia dostępu itd.”, „przedłużenie terminu załatwianych spraw” oraz ogólną dezorganizację pracy urzędu. Podkreślono również, że „wprowadzanie dodatkowych rozwiązań pociąga za sobą często dodatkową biurokrację np. wprowadzanie dodatkowych uregulowań (regulaminów) w urzędzie”. Konsekwencją nadmiernej biurokratyzacji będzie spadek zadowolenia i satysfakcji mieszkańców. Problemy organizacyjne pojawiły się również w kontekście wielopoziomowości struktury zarządzania. W jednej z wypowiedzi stwierdzono bowiem, że „trudno sobie wyobrazić żeby ktoś aż taką dużą masę pracowników i pracodawców ogarnął wszak samorządy mają samodzielność (...)”.

Respondenci w swoich wypowiedziach zwracali uwagę na aspekt finansowy wdrożenia instytucji samorządowej służby cywilnej. Jeden z badanych stwierdził wprost, że „gminy nie stać na zatrudnianie korpusu urzędników służby cywilnej – większość [pracowników] w małych gminach pracuje za pensje niewiele przekraczające najniższe wynagrodzenie. Nastąpiłoby również upolitycznienie urzędów, co w tej chwili raczej jest niezauważalne. Trudno będzie zwolnić osobę zatrudnioną z klucza, a niekompetentną... Albo wszyscy będą urzędnikami zatrudnionymi w służbie cywilnej, albo nie powinno się robić kolejnej rewolucji na którą nie stać budżetów”.

Ostatnia grupa aspektów negatywnych z perspektywy samorządowców odnosi się do aktywności władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ankietowani podkreślali bowiem, że „jeśli są to działania polityków aby tworzyć kolejne pomysły na usprawnienie administracji to daleko od tego. Nie mam zaufania i potwierdza to praktyka”. Inny badany podkreśla systemowy problem samorządu terytorialnego w Polsce. Jego zdaniem samorządy z nazwy „wcale nie są samorządne, bo każde ich zdroworozsądkowe działanie jest paraliżowane w większości absurdalnymi przepisami, uchwalanymi przez polityków i ich urzędników oderwanych w swojej bucie i próżności od realnego życia zwykłych obywateli”.

W innej wypowiedzi podkreślono, że „urzędy są miejscami pracy dla rodzin urzędujących wójtów i burmistrzów, nie liczą się kompetencje i wiedza, liczy się przynależność do rodziny czy polityczna poprawność. Służba cywilna miała być wdrożona w 1999 r., tak się nie stało bo był wielki opór rządzących, którzy chcieli obsadzać stanowiska «swoimi»”.

Konsolidacja korpusów urzędniczych w opinii respondentów

W pytaniu trzecim poproszono respondentów o wypowiedź na temat ewentualnego wprowadzenia jednej ustawy regulującej funkcjonowanie pracowników różnych typów administracji publicznej, w tym pracowników samorządowych. Zdecydowano się na to pytanie, gdyż system administracji publicznej w Polsce cechuje występujące w nim wewnętrzne zróżnicowanie uwarunkowań prawnych dotyczących relacji, praw i obowiązków pracowniczych. Wielość i różnorodność grup zawodowych, wobec których znajdują zastosowanie – obok przepisów pracowniczych – także inne regulacje prawne ustalone dla określonej grupy urzędniczej jest znacząca¹³.

Odpowiedzi na to pytanie są wysoce niejednoznaczne. Ponad połowa ankietowanych uznała, że nie jest w stanie odpowiedzieć na to pytanie i wyraziła brak zdania. Wśród pozostałych przewagę mają zwolennicy jednej ustawy, jednak nie są oni w zdecydowanej większości, stanowiąc 31% całości badanej próby, podczas gdy przeciwników jednej ustawy jest prawie 18%.

Celem pytania było również poznanie opinii respondentów na temat zasadności wprowadzenia w polskim systemie prawnym jednolitej pragmatyki urzędniczej. Udzielone odpowiedzi w wymiarze jakościowym potwierdzają co do zasady wyniki badania ilościowego. Większość respondentów nie posiada bowiem sprecyzowanego poglądu w tej sprawie. Zdaniem autora wynika to przede wszystkim z braku wiedzy i informacji na temat potencjalnych korzyści płynących z konsolidacji funkcjonujących korpusów urzędniczych. Jest to niewątpliwie kluczowe wyzwanie dla decydentów politycznych oraz ekspertów, aby w sposób zrozumiały i przystępny prezentować korzyści organizacyjne, prawne i finansowe przyjęcia takiego modelu.

Respondenci, którzy wypowiedzieli się w analizowanej kwestii, podzielili się na trzy obozy: zwolenników, przeciwników oraz zwolenników utrzymania obecnego *status quo*. Zastanawiającym jest fakt, że główną osią ogniskującą decyzję o akceptacji propozycji lub jej odrzuceniu była odmienność (różnorodność) zadaniowa, organizacyjna i finansowa różnych typów administracji. W tym kontekście zwolennicy podkreślali (o czym szczegółowo poniżej), że nie ma żadnych barier, zaś przeciwnicy zwracali uwagę na ich kluczowe znaczenie dla możliwości realizacji projektu konsolidacji korpusów urzędniczych. Wśród zwolenników idei konsolidacji korpusów urzędniczych przeważały argumenty związane z uporządkowaniem systemu prawnego, zwiększeniem mobilności kadr urzędniczych, wzrostem jakości świadczonych usług publicznych, zwiększeniem zadowolenia obywateli ze sposobu wykonywania zadań czy też wprowadzeniem spójnych kryteriów jakościowych dla kandydatów do służby publicznej. W wymiarze systemowym respondenci zwracali uwagę na korzyści w postaci powstania korpusu profesjonalnych, bezstronnych i neutralnych politycznie urzędników przygotowanych do realizacji zadań państwa polskiego na różnych szczeblach.

Jeden z badanych stwierdził w tym kontekście, że „administracja publiczna rządowa samorządowa, państwowa realizuje podobne zadania, wymaga podobnych kompetencji urzędniczych co powoduje, że zarówno uprawnienia jak i obowiązki można formułować na takich samych zasadach”. Inny dodał trywialne, aczkolwiek celne stwierdzenie, że „wszyscy urzędnicy są funkcjonariuszami publicznymi i jest taki sam cel ich pracy”, więc po co wprowadzać sztuczne podziały prawne? Kolejna grupa respondentów zwracała uwagę na inne korzyści płynące z konsolidacji aktów prawnych regulujących status różnych grup urzędniczych. W jednej z wypowiedzi podkreślono, że po takim działaniu „nie byłoby podziału na urzędników lepszych i gorszych, zakończyłyby się naciski polityczne”.

¹³ Zob. szerzej: K. Mroccka, *Wpływ polityki...*, *op.cit.*, s. 335 i nast.

W ramach podsumowania stanowisk akceptujących propozycję konsolidacji korpusów urzędniczych w Polsce przytoczone zostaną wybrane wypowiedzi, prezentujące w sposób usystematyzowany i spójny argumenty przemawiające na rzecz takiego rozwiązania. Jeden z respondentów podkreślił, że „pracownicy na stanowiskach urzędniczych zatrudnieni w różnych jednostkach administracji publicznej wykonują podobne czynności, pracują w zbliżonych systemach czasu pracy. Zasadnym byłoby objęcie tej grupy pracowniczej jedną ustawą”. Kolejny dodał, że „urzędnik wykonuje określone zadania bez względu na to, czy pracuje w instytucji posiadającej takie, czy inne kompetencje. Jest to zawód, którego miejsce wykonywania nie powinno decydować o tym, czy regulacje dotyczące tych osób zawiera się w takim czy innym akcie prawnym”. W podobnym tonie brzmi wypowiedź kolejnego badanego, który podkreśla, że: „specyfika funkcjonowania każdej jednostki jest inna, jednak funkcjonowanie pracownika w jakiegokolwiek jednostce administracji publicznej jest zbliżone i nie widzę powodów dla innego traktowania i innych oczekiwań wobec pracowników administracji rządowej czy też samorządowej”.

Respondenci w swoich wypowiedziach zwracali również uwagę na konsekwencje płynące ze stanu obecnego. Podkreślali m.in., że „w chwili obecnej uregulowania prawne ustaw dla poszczególnych typów administracji publicznej (rządowej, samorządowej, państwowej) są bardzo rozbieżne i zróżnicowane, czego efektem są zróżnicowane uprawnienia, pomimo dużych podobieństw w zakresie realizowanych zadań”.

Ciekawą tezę – aczkolwiek odbiegającą od zakładanego modelu funkcjonowania administracji publicznej w Polsce – sformułował jeden z badanych przedstawicieli samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego. Stwierdził on, że „zakładając rezygnację z obecnego modelu regulacji prawnej dotyczącej statusu pracowniczego urzędników samorządowych i przejście na rzecz powszechnego prawa pracy (Kodeksu pracy), przy uwzględnieniu samorządności poszczególnych jednostek i mechanizmów wyborczych organów stanowiących i wykonawczych (z postulatem wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych i bezpośrednich wyborów także starostów i marszałków województw), wprowadzone zostałyby naturalne mechanizmy wymuszające doskonalenie funkcjonowania urzędów, kompetencji ich pracowników jako element zachowania poparcia społecznego dla dobrze zarządzanych jednostek i ich kierowników”. Nie sposób odmówić racji tej wypowiedzi, jednak stosunki pracy funkcjonariuszy publicznych, w szczególności w zakresie odpowiedzialności, znacząco odbiegają od stosunków pracy pracowników sektora prywatnego, w związku z czym nie jest optymalnym modelem opieranie się na powszechnym prawie pracy.

Na drugim biegunie znajdują się stanowiska odmienne. Przeciwnicy konsolidacji korpusów urzędniczych w zdecydowanej większości podkreślali specyfikę, niezależność i różnorodność (systemową, organizacyjną, prawną i finansową) poszczególnych urzędów oraz segmentów administracji publicznej w Polsce. Dla przykładu jeden z ankietowanych stwierdził, że „specyfika administracji samorządowej w dużym stopniu różni się od pracy w administracji rządowej oraz państwowej”. Inny dodał, że „wdrożenie jednej ustawy o pracownikach administracji rządowej, samorządowej i państwowej nie jest zasadne w związku z różnym charakterem pracy na różnych szczeblach, kompetencjach pracowników i sposobem załatwiania petentów”. W tym kontekście respondenci formułowali wnioski o konieczności zachowania odrębnej pragmatyki urzędniczej. W znacznej mierze argumenty przeciwników procesów konsolidacyjnych powielały się, w związku z czym nie ma konieczności ich szczegółowego przytaczania. Warto jednak zaznaczyć, że wśród głosów pojawiały się również wnioski typu „jest dobrze, po co psuć”. Znamienny w przywołanej powyżej wypowiedzi jest również stosowany aparat pojęciowy. Autor używa w swojej wypowiedzi słowa „petent” co potwierdza stawiane przez badaczy tezy o konieczności prowadzenia szero- kich działań edukacyjnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że uwarunkowania historyczne związane z rolą administracji w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wpływają na mentalność

przedstawiciele samorządu terytorialnego. Jest to bardzo ciekawe zagadnienie badawcze, które zdaniem autora warto podjąć.

W kontekście potencjalnych problemów w trakcie badania stwierdzono m.in., że „głównym problemem byłoby ujednoczenie zasad i procedur ze względu na specyfikę działalności poszczególnych szczebli samorządu. To, co sprawdzi się w województwie ma się nijak do samorządu gminnego – procedury wprowadzane byłyby na siłę i zupełnie nieadekwatnie do potrzeb i uwarunkowań”. Potencjalnym problemem zidentyfikowanym przez respondentów był również „brak dotychczasowych przykładów funkcjonowania [korpusów urzędniczych] w systemie łączonym”. Twierdzenie to należy poddać w wątpliwość, bowiem co prawda na gruncie polskim nie wprowadzono takich rozwiązań, niemniej jednak funkcjonują one z sukcesem w demokracjach zachodnich.

Na zakończenie warto przywołać jeszcze jedną wypowiedź, która zawiera holistyczne spojrzenie na problem kadr urzędniczych w Polsce. Co prawda można dyskutować o zasadności postawionych tez, jednak stanowisko to dość dobrze oddaje omawiany problem. Wypowiedź ta jest następująca: „pracowałem w służbie cywilnej w administracji państwowej i na stanowiskach urzędniczych w samorządzie terytorialnym (gminnym) na różnych stanowiskach i uważam, iż zdecydowanie efektywniejsza i skuteczniejsza w działaniu (bliżej ludzi) jest administracja samorządowa, ale w mojej ocenie praca w administracji państwowej jest mniej stresowa, spokojniejsza i zdecydowanie lepiej płatna. Pracownik samorządowy gminny pracuje pod bezpośrednią presją obywateli, którzy chodzą z pokoju do pokoju, często są obrażani m.in. za nieprecyzyjność przepisów ustawowych, a za swoją bardzo odpowiedzialną pracę otrzymują bardzo małe wynagrodzenie (gminy są biedne i zadłużone, a w warunkach bardzo dużego bezrobocia wójtowie gmin zaniżają wynagrodzenie pracowników za rzetelnie wykonaną pracę). Pracownicy samorządowi w gminach odchodzą na emeryturę po 40-tu i więcej latach pracy przy zarobkach na poziomie 50% wynagrodzenia w stosunku do swoich kategorii zaszerogowania. Jeżeli taka organizacja zadań administracyjnych wiąże się z pojęciem <demokracja> to należy jedynie wyrazić współczucie za los ww. pracownikom”.

W stwierdzeniu tym jest dużo racji, jednak charakteryzowane zjawiska z pewnością cechują się większą liczbą zmiennych i zależnych. Generalizowanie i stereotypowe „szufladkowanie” pracowników bez efektywnych mechanizmów mierzenia jakości i efektywności pracy nie przyczynia się do budowy profesjonalnego korpusu urzędniczego.

Czy potrzebny jest samorządowy kodeks etyczny?

Motywnym przewodnim ostatniego pytania była chęć pozyskania stanowiska wobec koncepcji wprowadzenia wspólnego kodeksu etycznego dla wszystkich pracowników samorządowych. W wymiarze ilościowym ponad 70% badanych opowiedziało się za przyjęciem takiego dokumentu. Poniżej zaprezentowane zostaną zasadnicze argumenty przytaczane zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników takiego rozwiązania.

W opinii zwolenników wspólnego kodeksu etycznego przeważają argumenty związane z systematyzacją funkcjonujących zasad oraz standaryzacją kluczowych zasad etycznych. Jak to sformułował jeden z ankietowanych, „etyka jest jedna” w związku z czym „nieefektywne jest wprowadzanie przez każdy urząd z osobna własnego kodeksu”. Respondenci podkreślali również pozytywny wymiar wdrożenia jednolitych standardów etycznych z perspektywy obywateli i „petentów”. Jak to stwierdzono w jednej z wypowiedzi „obywatel wiedziałby czego może wymagać

od urzędników różnych szczebli administracji i miałyby to zgromadzone w jednym dokumencie obowiązującym całą administrację”. W kontekście standaryzacji respondenci podkreślali m.in., że „obecnie większość urzędów posiada opracowane własne kodeksy etyczne w różnym stopniu uwzględniające najważniejsze zasady. Opracowanie jednolitego kodeksu etycznego dla wszystkich urzędów uporządkowałoby najistotniejsze kwestie”.

Według kolejnego z badanych „kodeks etyczny wprowadzony np. rozporządzeniem z pewnością jest dobrym rozwiązaniem i ustala jednakowe reguły postępowania dla wszystkich. Stanowi granice, których nikt nie może przekroczyć, taki kodeks powinien zawierać sankcję, bo inaczej nie będzie przestrzegany. To doby pomysł, tylko czy kiedyś będzie zrealizowany?!”. W innej wypowiedzi sformułowano wymagania wobec takiego dokumentu. Zdaniem autora tej wypowiedzi wdrożenie wspólnego kodeksu etycznego jest zadane „pod warunkiem, że byłby przejrzysty i zrozumiały dla każdego pracownika, bez szczytnych haseł ale konkretny”.

Przeciwnicy wdrożenia wspólnych zasad etycznych zwracali uwagę na brak podstaw prawnych, odmiennosc poszczególnych urzędów (i typów urzędów) oraz niezależność samorządu terytorialnego. Wielu respondentów podkreślało, że kodeksem etycznym pracowników samorządowych jest sama ustawa o pracownikach samorządowych. Zwracano również uwagę, że „zbiurokratyzowanie wszystkiego to dodatkowe koszty. Zwiększenie gęszczy przepisów do niczego nie prowadzi”.

W kontekście niezależności samorządu terytorialnego jeden z badanych stwierdził, że „zakładanie jednolitych rozwiązań dla wszystkich jednostek, urzędów, prowadzi do utopijnych i nieadekwatnych do poszczególnych przypadków i sytuacji, regulacji prawnych. Opierając się na samorządności, jesteśmy zwolennikiem większej autonomii, elastyczności i swobody kształtowania zasad, także dotyczących wartości obejmowanych kodeksami etycznymi, przez każdą samodzielnie z instytucji, urzędu”.

W innych wypowiedziach, sklasyfikowanych jako filozoficzno-religijne, podkreślano m.in., że „kwestie dotyczące przyjętych zasad winny być uregulowane w obowiązujących aktach normatywnych, a kwestie dotyczące przyjętych wartości mają charakter niematerialny, więc powinny przede wszystkim obowiązywać w sumieniu”. W innej wypowiedzi podkreślono, że „najlepszym kodeksem etycznym we wszystkich dziedzinach jest dekalog. Nie ma sensu tworzyć innych etyk dla usprawiedliwiania niecnych działań i zaniechań”.

Respondenci uczestniczący w badaniu zwracali również uwagę na fikcyjność skodyfikowanych zasad etycznych i moralnych. Podkreślali m.in., że „kodeks by istniał tylko na papierze, a nikt by tego kodeksu nie przestrzegał”. Stwierdzenie to jest co prawda trudne do zaakceptowania, jednak powszechne w społecznej percepcji. W tym kontekście można podsumować za jednym z respondentów, że „wszystkie kodeksy etyczne razem wzięte nie zastąpią naturalnej ludzkiej uczciwości”.

Smutną konstatacją analizy wypowiedzi wszystkich respondentów jest fakt, iż w żadnej z nich nie pojawił się postulat konieczności odbycia szerszej dyskusji o dylematach etycznych i moralnych w samorządzie terytorialnym. Zdaniem autorów wynika to przede wszystkim z niskiego poziomu świadomości etycznej samorządowców oraz braku wiary w możliwość wykorzystania etycznego zarządzania i postępowania w praktyce funkcjonowania poszczególnych urzędów.

Zakończenie

Podsumowując wnioski nasuwa się stwierdzenie, że znajomość instytucji służby cywilnej jest już na tyle powszechna, że pomysł wdrożenia jej na poziomie samorządowym nie wzbudza kontrowersji. Dzieje się tak mimo, że praktyka stosowania ustawy o pracownikach samorządów jest oceniana generalnie pozytywnie. Wyjątkiem jest w tym przypadku poczucie niedosytu w przypadku zasady neutralności politycznej. Jednym z rozwiązań wychodzącym naprzeciw zwiększeniu skuteczności tej zasady jest wprowadzenie jednolitego kodeksu etyki.

O ile wprowadzenie zasad służby cywilnej na grunt samorządu terytorialnego było akceptowane przez większość respondentów, to idea jednej ustawy dla wszystkich grup urzędniczych nie została tak jednoznacznie doceniona przez badanych. 31% ankietowanych jest przychylnych temu pomysłowi, 18% jest przeciw i aż 51% nie ma zdania. Oznacza to, że sam pomysł konsolidacji nie jest obecny w debacie publicznej na tyle, żeby uczestnicy definiowali klarowne stanowisko. Należy również brać pod uwagę przywiązanie do specyfiki jako jeden z elementów przesądzających brak akceptującego stanowiska badanych.

Odpowiadając na pytanie postawione w tytule artykułu należy stwierdzić, że wprowadzenie instytucji samorządowej służby cywilnej z pewnością przyczyni się do uporządkowania sytuacji pracowników realizujących zadania publiczne, a w wymiarze długofalowym pozwoli na efektywniejsze zarządzanie procesem świadczenia usług publicznych na rzecz obywateli. Zdaniem autora najważniejsze działania modernizacyjne powinny się skupić na zwiększaniu skuteczności i efektywności systemu administracji publicznej niezależnie od umiejscowienia. Osiągnąć to możemy pamiętając, że kadry urzędnicze stanowią strategiczny potencjał państwa i w taki też sposób powinny być traktowane. Szczególnie należy o tym pamiętać w dobie wyzwań wynikających z globalizacji oraz postępującej integracji gospodarczej i politycznej. W tym kontekście sprawnie funkcjonujący system rządowej i samorządowej służby cywilnej byłby najlepszym gwarantem realizacji naszych narodowych interesów.

Na zakończenie należy sformułować jedno kluczowe zastrzeżenie. Autor jest w pełni świadomy, że obecny kształt ustawy zasadniczej nie pozwala na rozszerzenie korpusu służby cywilnej. Brak takiej możliwości został potwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do pracowników regionalnych izb obrachunkowych¹⁴. Prowadzone rozważania mają wobec tego wymiar prognostyczny i hipotetyczny. Warto jednak podkreślić, że możliwe jest wprowadzenie instytucji samorządowej służby cywilnej z zachowaniem wymaganej niezależności samorządu terytorialnego.

Przyjmując perspektywę obywatela nie jest istotne czy pracownik realizujący konkretną usługę publiczną na szczeblu różnych typów administracji publicznej ma status członka korpusu służby cywilnej, pracownika samorządowego czy też pracownika zatrudnionego na podstawie innej ustawy. Śmiem twierdzić, że obywatelowi w szczególności zależy na terminowym, rzetelnym i profesjonalnym załatwieniu jednostkowej sprawy. Nie ulega wątpliwości, że osiągnięcie takiego stanu rzeczy będzie łatwiejsze w przypadku wprowadzenia rozwiązań konsolidujących poszczególne korpusy urzędnicze. Wynika to z kilku powodów.

Po pierwsze, wprowadzenie jednolitych standardów odnoszących się do zatrudniania pracowników oraz trwania stosunku pracy pozwoli na profesjonalizację sposobu świadczenia usług publicznych. Ustalenie wspólnych mechanizmów rozliczania poszczególnych pracowników

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn.: K.3/99, M.P. 1999, Nr 16, poz. 227, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy”, Nr 4/1999.

i urzędów pozwoli na efektywne zarządzanie realizacją zadań na poziomie strategicznym. Szerzej na ten temat wypowiedział się Adam Niedzielski, który zaprezentował w niniejszym tomie zagadnienia związane z dojrzałością zarządczą samorządu terytorialnego w Polsce. Standaryzacja oparta o wspólną pragmatykę urzędniczą pozwoli również na zatrudnianie pracowników w oparciu o kryteria merytoryczne, ograniczając dyskrecjonalność w podejmowaniu decyzji zarządczych przez decydentów politycznych. W chwili obecnej – co potwierdziły wyniki badania – mamy do czynienia z różnym poziomem świadomości na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Wynika to w dużej mierze z wielkości urzędów oraz poziomu przygotowania kadr urzędniczych. W wielu urzędach nie funkcjonują profesjonalne stanowiska ds. kadrowych czy zarządzania zasobami ludzkimi. Zadania te są realizowane niejako przy okazji przez innych pracowników, co powoduje poważne ryzyko.

Po drugie, wprowadzenie samorządowej służby cywilnej i szerzej konsolidacja funkcjonujących pragmatyk urzędniczych pozwoli na wygenerowanie oszczędności w skali państwa polskiego. Aktualnie mamy do czynienia z nadmiernym rozczłonkowaniem pragmatyk urzędniczych. W ocenie autora powoduje to przerost zatrudnienia w komórkach odpowiedzialnych za realizację spraw osobowych, płacowych itp.

Po trzecie, zdaniem autorów badania problem postrzegania kadr urzędniczych (a w konsekwencji ich wykorzystywania do realizacji usług publicznych na rzecz obywateli) jest jednym z kluczowych wyzwań, przed którymi stoi państwo polskie. Brak mechanizmów pozwalających na zwiększanie mobilności i efektywnej alokacji posiadanych zasobów przyczynia się bowiem do spadku jakości i terminowości realizowanych zadań, przy jednoczesnym wzroście kosztów funkcjonowania administracji publicznej jako całości.

Po czwarte, niezbędne jest informowanie, zarówno decydentów politycznych, jak i pracowników samorządowych o planowanych działaniach i oczekiwanych efektach. Nie ulega wątpliwości, że potencjalna zmiana dotycząca systemu funkcjonowania samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie relacji pracowniczych, powoduje obawy zainteresowanych. Aby zminimalizować ryzyko negatywnego nastawienia kluczowych interesariuszy niezbędne jest prowadzenie systematycznych i przejrzystych działań komunikacyjnych.

Ostatni wniosek jaki nasuwa się autorowi odnosi się do zasadności powołania służby cywilnej jako gwaranta jakości i sprawności działania instytucji państwa na rzecz obywateli. Zdaniem autora służba cywilna posiadająca odpowiednie umiejscowienie prawne oraz precyzyjne kryteria odnoszące się do sposobu wykonywania usług publicznych stanowi kluczowe narzędzie do budowania instytucji demokratycznego państwa prawnego. Służba cywilna nie stanowi jednak celu samego w sobie. Jest elementem szerszego organizmu, jakim jest państwo polskie. Jak już wspomniano, kadry urzędnicze (niezależnie od umiejscowienia w aktualnym podziale systemu administracyjnego) stanowią strategiczny potencjał państwa polskiego i w taki sposób powinny być postrzegane.

Odpowiadając wprost na postawione w tytule wystąpienia pytanie, w oparciu o wyniki badania oraz doświadczenia autora należy stwierdzić, że samorządowa służba cywilna (oraz szerzej konsolidacja korpusów urzędniczych) będzie szansą dla obywateli na efektywniejszą i sprawniejszą realizację usług publicznych. Należy jednak poczynić zastrzeżenie, że finalny efekt zależeć będzie od rozwiązań prawnych oraz sposobu ich wdrożenia, a następnie realizacji.

Literatura

- Akademia Zarządzania Instytucjami Publicznymi, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, <http://azip.ksap.gov.pl/publikacje/> (data dostępu: 28.09.2015).
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014-2020*, Warszawa, luty 2014, <http://www.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/strategia/> (data dostępu: 28.09.2015).
- Mroccka K., *Wpływ polityki zarządzania zasobami w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015.
- Mroccka K., *Warto ustanowić samorządową służbę cywilną*. „Dziennik Gazeta Prawna”, 16 września 2015 r., nr 180 (4073).
- Rozporządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, M. P. 2011, Nr 93 poz. 953.
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U.2014, poz. 1111 ze zm.
- Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 1996, Nr 89, poz. 402.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn.: K.3/99, M.P. 1999, Nr 16, poz. 227, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy”, Nr 4/1999.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Zarządzanie przez cele w administracji publicznej – dobre praktyki. Warsztaty 2012/2013*, <http://www.zus.pl/warsztaty/materialy.asp?id=7> (data dostępu: 28.09.2015)
- Zieliński W., *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 6, 2010.

Adam Niedzielski
Doktor, Uniwersytet Warszawski



DOJRZAŁOŚĆ SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO¹

Uwagi wstępne

W badaniu *Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce* zrealizowanym w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego” zdecydowaliśmy się uwzględnić zagadnienie dojrzałości systemów zarządzania jednostek samorządu terytorialnego. O ile celem głównym badania było ustalenie aktualnego poziomu świadomości i wiedzy decydentów politycznych na szczeblu wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego na temat systemu służby cywilnej w Polsce oraz ustalenie poziomu akceptacji dla idei wdrożenia samorządowej służby cywilnej, to włączenie do ankiety pytań dotyczących zagadnienia dojrzałości systemów zarządczych miało dostarczyć wiedzy o poziomie świadomości decydentów w zakresie metod nowoczesnego zarządzania w administracji publicznej. Dodatkowo, chcieliśmy zweryfikować hipotezę badawczą dotyczącą istnienia pozytywnej korelacji między dojrzałością systemów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego a wielkością ankietowanego urzędu, mierzoną ilością zatrudnianych osób.

Dojrzałość systemów zarządczych definiujemy tutaj jako poziom znajomości i stosowania różnych procedur zarządczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Na poziomie metryczki ankiety zostały umieszczone cztery pytania dotyczące tego zagadnienia. Pytania weryfikowały kolejno:

- 1) sformułowanie misji i wizji organizacji dla jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) wdrożenie systemu zarządzania jakością opartego na standardach ISO²,
- 3) prowadzenie badań satysfakcji klienta (nie przesądzając formuły tego badania),
- 4) deklarowany poziom zapewnienia w ostatnim złożonym oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w jednostce samorządu terytorialnego.

Dodatkowo, w dalszej części ankiety znalazło się pytanie dotyczące prowadzenia badań obciążenia pracą. W ten sposób otrzymaliśmy podzbiór pięciu pytań dotyczących procedur zarządczych,

¹ Artykuł powstał w oparciu o wyniki badania *Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*. Ankieta realizowana w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego”. Kierownik projektu: prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (Uniwersytet Warszawski), zespół badawczy: dr Kamil Mroczka, dr Adam Niedzielski, mgr Marek Solon-Lipiński, Warszawa, czerwiec 2015 r.

² Zgodnie z systemem certyfikacji International Organization for Standardization.

na podstawie których oceniony został poziom dojrzałości systemów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

Misja i wizja organizacji jest podstawowym elementem w definiowaniu kierunków jej rozwoju. O ile misja opisuje główną zasadę, którą kierować ma się organizacja, to wizja wskazuje pożądany kierunek rozwoju. W przypadku instytucji publicznych misja najczęściej odnosi się do zobowiązania organizacji do jak najlepszego wykonywania przypisanych jej zadań publicznych. Wizja w przypadku instytucji publicznych coraz częściej odnosi się do postulatu budowy zaufania publicznego jako syntezy rezultatów podejmowanych wysiłków modernizacyjnych³. Zagadnienie funkcjonowania systemu zarządzania jakością wg norm ISO zostało umieszczone w ankiecie w celu uchwycenia efektu standaryzacji organizacji przez certyfikowany system procedur. Oczywiście brak systemu zarządzania jakością zgodnego z ISO w organizacji nie przesądza o braku wystandaryzowanych procedur, natomiast certyfikacja ISO jest z całą pewnością oznaką ich dojrzałości i ustabilizowania. Kolejne pytanie związane z badaniami satysfakcji klienta ma za zadanie uwzględnić efekty pojawiającego się ostatnimi laty trendu w organizacjach publicznych do stosowania tego typu narzędzi zarządczych. Bezpośrednie badanie jakości usług – w formie ankiet bądź mystery shopping – pozwala w obiektywny sposób prowadzić optymalizację procesów usługowych realizowanych w jednostce samorządu terytorialnego. W przypadku deklaracji dotyczącej poziomu zapewnienia w ostatnim oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej chcieliśmy zweryfikować systemowość podejścia do zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Zgodnie z definicją znajdującą się w art. 68. ustawy o finansach publicznych „kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”⁴. Jest to zatem cały system procedur, zasad i instrukcji ukierunkowany na realizację celów jednostki. Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej ma być deklaracją kierownika jednostki co do funkcjonowania tego systemu. Wreszcie pytanie dotyczące obciążenia pracą uznaliśmy za jedno z podstawowych narzędzi definiowania zapotrzebowania na etaty w organizacji. Polega ono na zdefiniowaniu produktów realizowanych zadań, a w dalszej kolejności na analizie wskaźnika mierzącego liczbę produktów przypadających na jeden etat.

Niniejszy referat koncentruje się tylko na jednej, wyodrębnionej tymi pytaniami, części badania, poddając analizie rezultaty weryfikacji istnienia w jednostkach samorządu terytorialnego pięciu opisanych powyżej procedur zarządczych. Przy odpowiedzi na pytania weryfikowana jest również zależność względem wielkości jednostki. Wreszcie na koniec przedstawiona zostanie struktura (rozkład) jednostek samorządu terytorialnego względem liczby pozytywnych odpowiedzi. Niniejszy referat nie odnosi się do głównego celu badania – wyniki w tym zakresie zostały przedstawione w opracowaniu dr. K. Mroczi, Samorządowa służba cywilna – szansa dla obywateli czy zagrożenie dla samorządności? Szczegóły metodologiczne dotyczące metody badawczej znajdują się w towarzyszącym referacie mgr. M. Solona-Lipińskiego. W pierwszej kolejności w referacie zostaną przedstawione wyniki ankiety, a następnie wnioski wypływające z udzielonych odpowiedzi. Na końcu zaproponowane zostaną kolejne tezy badawcze, które wymagają weryfikacji w dalszych badaniach.

³ Na przykład wizja sformułowana w *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014-2020* brzmi: *Cieszące się zaufaniem instytucje państwa w przestrzeni sprawiedliwości*. Podobne sformułowanie można znaleźć np. w strategii Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013-2015.

⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 z późn.zm.).

Podstawowe wyniki

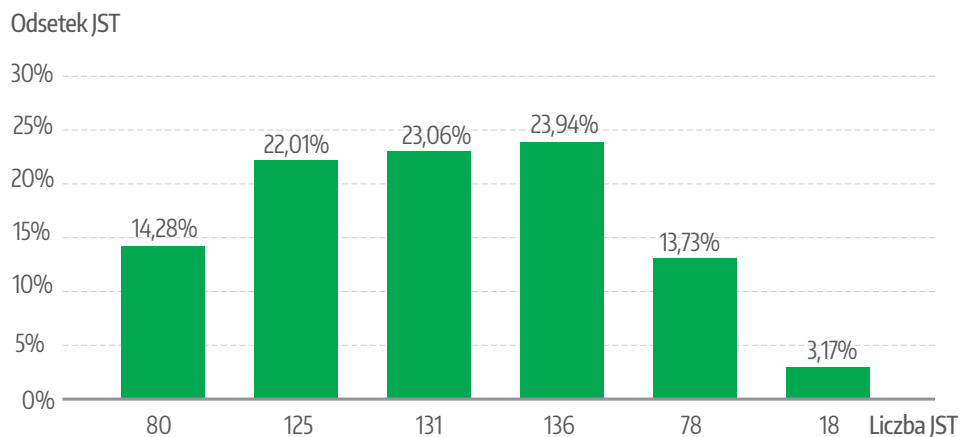
Wyniki w zakresie pytań dotyczących systemów i procedur zarządzania można sprowadzić do następujących stwierdzeń:

- Większość badanych jednostek samorządu terytorialnego (68%) posiada określoną w dokumentach misję oraz wizję. Wraz ze wzrostem wielkości jednostki rośnie powszechność formułowania misji i wizji – 97% samorządów zatrudniających powyżej 250 osób ma określone obie te kategorie.
- W 28% badanych samorządów wdrożony został system zarządzania jakością ISO. Ponownie, powszechność wdrożenia ISO rośnie wraz ze wzrostem wielkości jednostki – 83% jednostek, w których pracuje ponad 250 osób, może pochwalić się wdrożeniem.
- 55% jednostek samorządu terytorialnego korzystało z narzędzia w postaci badań satysfakcji klienta. W jednostkach zatrudniających powyżej 100 osób wskaźnik ten osiąga wartość 75%.
- Mimo istnienia obowiązku ustawowego składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, aż 58% badanych nie potrafiło określić poziomu zapewnienia z ostatniego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Im większa jednostka, tym większa znajomość istnienia tej procedury oraz wyższy poziom deklarowanego zapewnienia.
- Blisko 2/3 jednostek samorządu terytorialnego nigdy nie prowadziła badań obciążenia pracą. W grupie jednostek zatrudniających 250 osób i więcej odsetek jednostek samorządu terytorialnego nie prowadzących badań był najmniejszy i wyniósł 37% urzędów.

Przy uszeregowaniu jednostek samorządu terytorialnego według liczby pozytywnych odpowiedzi, na rozważane pytania otrzymaliśmy rozkład o następującej charakterystyce:

- Największą grupę tworzą samorzady, które odpowiedziały pozytywnie na 3 pytania.
- 14% samorządów nie potwierdziło stosowania żadnych procedur zarządczych, o które pytaliśmy w ankiecie.
- Jedynie 3% podmiotów udzieliło pozytywnej odpowiedzi na cały podzbiór pytań.
- Rozkład ten jest zatem asymetryczny, z dominującą grupą podmiotów o niskim stopniu zaawansowania systemów zarządzania. Grupa podmiotów, które wykazały się pozytywnymi odpowiedziami na maksymalnie dwa pytania stanowi 60% badanej populacji. Zależności te przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 1. Struktura jednostek samorządu terytorialnego wg liczby pozytywnych odpowiedzi na pytania dotyczące procedur zarządczych

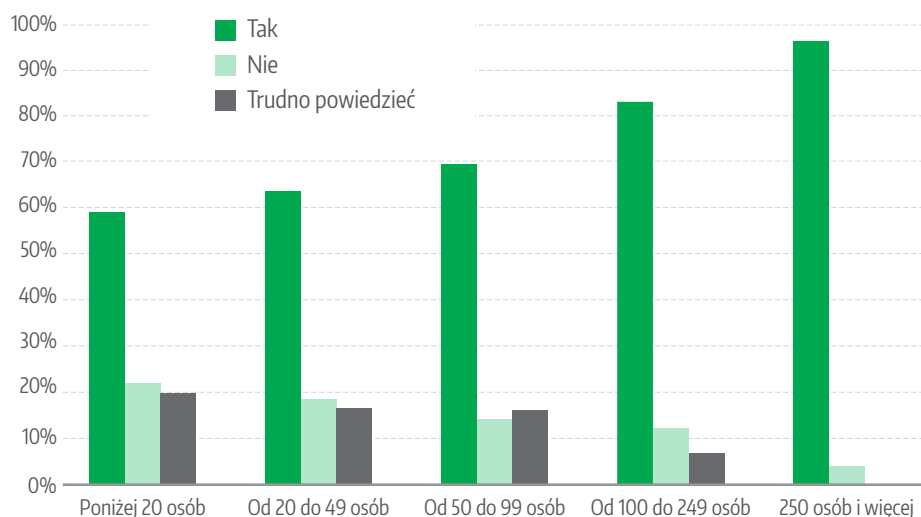


Źródło: opracowanie własne.

Szczegółowa interpretacja wyników

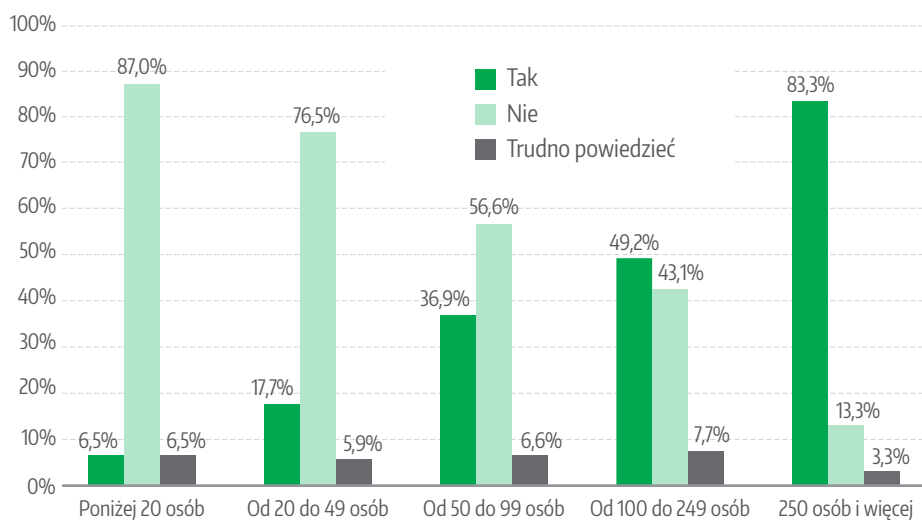
W przypadku pytania dotyczącego **istnienia misji i wizji** w urzędzie blisko 70% respondentów potwierdziło sformułowanie obu tych kategorii. Blisko 16% ankietowanych wskazało, że takie elementy w dokumentach ich jednostek nie zostały określone, a 15% nie było pewnych, czy misja i wizja zostały dla ich urzędów określone. Podobnie jak praktycznie we wszystkich pozostałych pytaniach, pozytywna odpowiedź na pytanie dotyczące istnienia misji i wizji jest bardzo silnie skorelowane z wielkością urzędu wyrażoną w liczbie osób w nim zatrudnionych. W grupie urzędów zatrudniających mniej niż 20 pracowników, istnienie misji i wizji potwierdziło jedynie niecałe 60% respondentów. Dla kontrastu – w grupie urzędów zatrudniających 250 osób i więcej, 97% ankietowanych wskazało na istnienie misji i wizji. Zależność tą przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 2. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego o różnej skali zatrudnienia deklarujących posiadanie misji i wizji organizacji



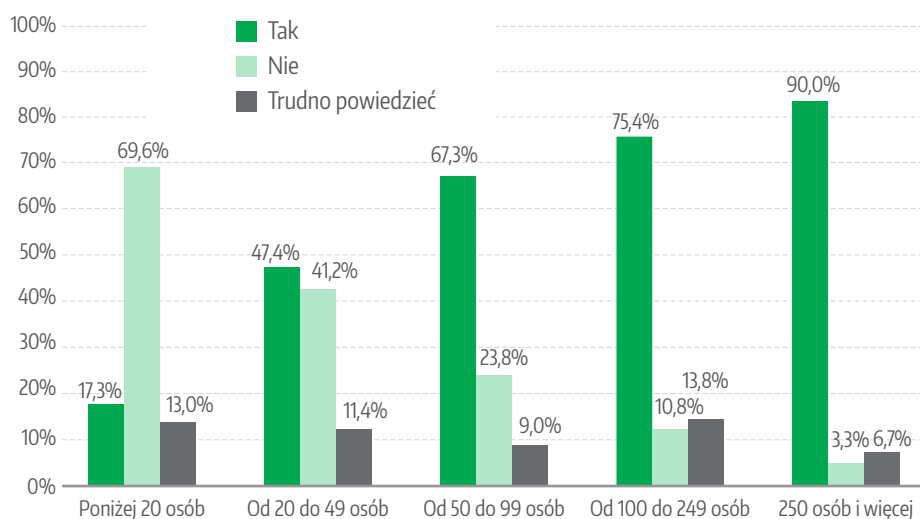
Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym pytaniu zweryfikowano, czy w badanych jednostkach samorządu terytorialnego wdrożono kiedykolwiek system zarządzania jakością ISO. W 66% badanych jednostek wskazano, że takie procedury nigdy nie zostały wprowadzone. Blisko 28% urzędów taki system wdrożyło. W ramach tych 28%, 15 punktów procentowych (dalej: pp.) przypada na urzędy, które wdrożyły ISO ponad 5 lat temu, 10 pp. – w przedziale między 2 a 5 lat i niecałe 3 pp. – mniej niż 2 lata temu. W przypadku zależności względem wielkości urzędu wyniki również potwierdzają istnienie dodatniej korelacji, ponieważ w jednostkach zatrudniających mniej niż 20 pracowników mieliśmy aż 87% odpowiedzi przeczących, natomiast w jednostkach zatrudniających powyżej 250 osób ISO wdrożono już w ponad 83% jednostek, podczas gdy brak wdrożenia zadeklarowało jedynie 13% jednostek. Zależność tą przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek. 3. Wielkość urzędu a stopień wdrożenia ISO

Źródło: opracowanie własne.

Kolejne pytanie w wyodrębnionym podzbiorze dotyczyło prowadzenia badań satysfakcji klienta. 55% urzędów potwierdziło prowadzenie takich badań, 34% wskazało odpowiedź negatywną, a 11% wskazało odpowiedź „trudno powiedzieć”. Z 55% pozytywnych odpowiedzi 30 punktów procentowych przypada na urzędy, które przeprowadzały takie badania w ciągu ostatnich 2 lat, 16 pp. – w przedziale 2 do 5 lat temu i 9 pp. – więcej niż 5 lat temu. O ile zatem w przypadku ISO dominowały wcześniejsze wdrożenia, to badania satysfakcji są znacznie młodszym narzędziem zarządczym stosowanym przez jednostki samorządu terytorialnego. Patrząc na zależność odpowiedzi względem wielkości zatrudnienia znajdujemy potwierdzenie dodatniej korelacji. W małych urzędach (poniżej 20 zatrudnionych) badania nie były prowadzone w blisko 70% jednostek. W dużych urzędach (powyżej 250 zatrudnionych) jedynie 3% ankietowanych jednostek nie prowadziło takich badań, a blisko 90% wskazało pozytywną odpowiedź. Zależność tą prezentuje poniższy rysunek.

Rysunek 4. Wielkość urzędu a badania satysfakcji klienta

Źródło: opracowanie własne.

Pytanie dotyczące poziomu zapewnienia zadeklarowanego w ostatnim oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej sprawiło respondentom najczęściej problemu. Blisko 60% ankietowanych nie potrafiło określić, jaki poziom zapewnienia znalazł się w ostatnim oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej. W ramach pozostałych udzielonych odpowiedzi 26% respondentów wskazało poziom A, 15% – poziom B, 1% – poziom C. Wyniki otrzymane przy okazji tego pytania są o tyle zaskakujące, że wymóg składania oświadczenia jest określony prawem – zgodnie z art. 69., ust. 1., pkt 2. ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zatem, mimo że jest to jedyna procedura zarządcza wymagana prawem w całej podgrupie pięciu pytań z ankiety dotyczących procedur zarządczych, to poziom jej znajomości jest, paradoksalnie, najmniejszy. Wyniki te można interpretować również w innym kontekście. Pojęcie kontroli zarządczej jest – w przeciwieństwie do pozostałych procedur zarządczych, o których pytaliśmy – pojęciem o charakterze systemowym. Obejmuje ono swoim zakresem różne narzędzia zarządcze wykorzystywane w jednostce publicznej (m.in.: zarządzanie ryzykiem, kontrolę i audyt, definiowanie celów i mierników w corocznym planie działalności). Niska świadomość kontroli zarządczej może być zatem interpretowana szerzej, tj. jako deficyt zintegrowanego, kompleksowego podejścia do zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

Badając zależność udzielonych w tym pytaniu odpowiedzi względem wielkości jednostki samorządu terytorialnego można wysunąć dwa wnioski:

- im więcej osób zatrudnionych w jednostce samorządu terytorialnego, tym większa świadomość kontroli zarządczej, czyli mniejszy procent udzielonych odpowiedzi *trudno powiedzieć*;
- im więcej pracowników ma ankietowana jednostka samorządu terytorialnego, tym wyższy poziom zapewnienia zadeklarowany w ostatnim oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej.

Porównując te zależności z zależnościami analizowanymi w przypadku innych pytań, należy zwrócić uwagę, że poziom świadomości kontroli zarządczej (stwierdzany na podstawie odsetka odpowiedzi *trudno powiedzieć*) nie wykazuje tak silnego zróżnicowania względem wielkości

jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki zatrudniające powyżej 250 osób mają przypisane 53% takich odpowiedzi – co należy uznać nadal za bardzo wysoki wskaźnik. Dla jednostek zatrudniających 20-49 osób analogiczny odsetek wynosi 58%, czyli nie ma tak dużej różnicy. Dopiero w grupie jednostek zatrudniających poniżej 20 osób obserwujemy bardziej wyraźny wzrost odsetka odpowiedzi *trudno powiedzieć* do 65%. Zależności te obrazuje poniższa tabela.

Tabela 1. Poziom zapewnienia w ostatnim oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej a wielkość urzędu

Liczba osób zatrudnionych	A	B	C	Trudno powiedzieć
poniżej 20 osób	13,0%	19,6%	2,2%	65,2%
od 20 do 49 osób	25,2%	15,7%	1,3%	57,8%
od 50 do 99 osób	27,0%	12,3%	2,5%	57,4%
od 100 do 249 osób	30,8%	13,8%	0,0%	55,4%
250 osób i więcej	40,0%	6,7%	0,0%	53,3%
Łącznie	26,0%	14,6%	1,4%	57,8%

Źródło: opracowanie własne.

Kolejne pytanie z zakresu istniejących w jednostce samorządu terytorialnego procedur zarządczych dotyczyło prowadzenia badania obciążenia pracą. Zostało ono sformułowane w następujący sposób: *czy w reprezentowanym przez Pana/Panią urzędzie były kiedykolwiek przeprowadzane badania obciążenia pracą, w celu bardziej adekwatnego wykorzystania zasobów kadrowych?* W tym przypadku aż 65% ankietowanych stwierdziło, że takie badania nigdy nie były prowadzone. 17% wskazało odpowiedź *trudno powiedzieć*. 4% ankietowanych udzieliło odpowiedzi twierdzącej, zaznaczając, że badania takie były prowadzone ponad 5 lat temu. 6% procent wskazało przedział od 2 do 5 lat. Blisko 8% respondentów wskazało okres ostatnich dwóch lat. Przy tym pytaniu spodziewaliśmy się stosunkowo najwięcej udzielonych pozytywnych odpowiedzi spośród całej podgrupy pięciu pytań, uznając, że badanie obciążenia pracą jest podstawowy warunkiem prowadzeniem racjonalnej gospodarki etatowej. Pytanie to dodatkowo powiązaliśmy z innym pytaniem w ankiecie, które prosiło o ocenę zasobów etatowych w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego pod względem ich adekwatności do realizowanych zadań. Mimo deficytu obiektywnej wiedzy w tym zakresie, bo tak traktować należy brak prowadzenia badań obciążenia pracą, jedynie 10% respondentów udzieliło odpowiedzi *trudno powiedzieć*, podczas gdy reszta nie unikała udzielenia jednoznacznej odpowiedzi (50% – tak, 40% – nie)⁵.

Patrząc na perspektywę powiązania z wielkością urzędu ponownie znajdujemy potwierdzenie istnienia dodatkowej korelacji. 38% dużych urzędów prowadziło takie badania, podczas gdy na przykład urzędy zatrudniające od 20 do 49 osób prowadziły te badania z częstotliwością 14%. Zależność obrazuje poniższa tabela.

⁵ Jednostkami, które mają najmniejszy problem z kadrami, są jednostki liczące od 50 do 99 osób i od 100 do 249 pracowników. Na drugim biegunie znajdują się jednostki zatrudniające od 20 do 49 osób. Szczegółowe wyniki w zakresie tego pytania zaprezentowane zostały w raporcie *Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*.

Tabela 2. Badania obciążenia pracą – perspektywa wielkości urzędu

Liczba osób zatrudnionych	Tak, w ciągu ostatnich 2 lat	Tak, wcześniej niż 2 lata temu, ale później niż 5 lat temu	Tak, wcześniej niż 5 lat temu	Nie, nigdy	Trudno powiedzieć
poniżej 20 osób	4,3%	10,9%	6,5%	65,2%	13,0%
od 20 do 49 osób	5,6%	4,6%	3,6%	68,6%	17,6%
od 50 do 99 osób	10,7%	7,4%	4,9%	60,7%	16,4%
od 100 do 249 osób	12,3%	1,5%	3,1%	66,2%	16,9%
250 osób i więcej	13,3%	16,7%	6,7%	36,7%	26,7%
Łącznie	7,7%	6,0%	4,2%	64,7%	17,4%

Źródło: opracowanie własne.

Wartością dodaną poniższego opracowania – oprócz spojrzenia na wyodrębnioną grupę pięciu pytań dotyczących procedur zarządczych – jest sumaryczna ocena stopnia dojrzałości zarządczej w przebadanej próbie jednostek samorządu terytorialnego. W tym celu samorządy zostały uporządkowane w grupy według liczby stosowanych procedur zarządczych, a następnie została określona liczebność tych grup. W ten sposób otrzymujemy odpowiedź na pytanie: *jak wygląda struktura jednostek pod względem liczby stosowanych procedur zarządczych?* Odpowiedź na to pytanie traktować należy jako syntezę wyników ankiety w wyodrębnionym podzbiornym pięciu pytań. W przypadku pytania dotyczącego poziomu zapewnienia w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej przyjęliśmy, że również poziom C oznacza świadomość istnienia tej procedury. Przy pozostałych pytaniach odrzucone zostały odpowiedzi przeczące i *trudno powiedzieć*. W efekcie takiej definicji otrzymaliśmy poniższe zestawienie.

Tabela 3. Indeks dojrzałości zarządczej jednostek samorządu terytorialnego

Liczba stosowanych procedur zarządczych	Liczba jednostek samorządu terytorialnego	Odsetek jednostek samorządu terytorialnego
0	80	14,08%
1	125	22,01%
2	131	23,06%
3	136	23,94%
4	78	13,73%
5	18	3,17%

Źródło: opracowanie własne.

Ponad 14% ankietowanych urzędów nie zadeklarowało stosowania żadnej z procedur zarządczych, a 22% urzędów stosowało tylko jedną z nich. Dzieląc populację na dwie części, względem liczby spełnionych kryteriów, otrzymujemy blisko 60% jednostek spełniających 2 lub mniej kryteria. Jedynie 3% jednostek odpowiedziało pozytywnie na wszystkie pięć analizowanych tutaj pytań. Naszym zdaniem takie wyniki świadczą o względnie niskim poziomie świadomości zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego.

Podsumowanie i wnioski

Powyższa analiza pozwala na wysnucie dwóch fundamentalnych wniosków:

1. **Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce charakteryzują się niskim stopniem świadomości zarządczej.** Stwierdzenie takie jest uzasadnione w dwojnasób. Po pierwsze, w przypadku pytania dotyczącego ustawowego wymogu składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej blisko 60% ankietowanych nie potrafiło wskazać poziomu zapewnienia zadeklarowanego przez ich jednostkę w ciągu ostatniego roku. Po drugie, 60% ankietowanych jednostek spełniało maksymalnie dwa kryteria uwzględnione w badaniu (na pięć analizowanych).
2. **Istnieje wyraźna, dodatnia korelacja między wielkością urzędów a stopniem zaawansowania w stosowaniu procedur zarządczych.** Ten wniosek potwierdza intuicyjną tezę o mechanizmie wymuszenia stosowania procedur przy ograniczonej możliwości „ręcznego” sterowania przy dużej skali organizacji.

W sumie zatem otrzymujemy obraz przeciętnej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, która – o ile nie jest mała – zainteresowana będzie prostymi narzędziami kształtowania relacji urzędu z klientem, nie koniecznie zaś stworzy warunki do systemowego podejścia w zarządzaniu (kontrola zarządcza).

Wyniki te mają dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, temat ten wymaga pogłębienia analizy. Analiza ta powinna mieć wymiar benchmarkingowy, prowadzący do wyłonienia najlepszych praktyk zarządczych w samorządach. W tym rozumieniu konieczne jest stworzenie sieci/forum praktyków, które przy odpowiedniej moderacji przez środowisko naukowe może doprowadzić do zwiększenia poziomu świadomości zarządczej. Udział środowiska naukowego byłby w tym przypadku gwarancją tworzenia innowacji zarządczych, które czerpią również z dorobku teoretycznego i badawczego. Obszary badawcze odpowiadające takiemu wyzwaniu to m.in.:

- katalog narzędzi zarządczych w jednostkach samorządu terytorialnego,
- systemy zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego,
- standard usług świadczonych na rzecz obywateli w jednostkach samorządu terytorialnego,
- budżetowanie kosztów usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego,
- zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego,
- zarządzanie projektami rozwojowymi w jednostkach samorządu terytorialnego.

Drugi kierunek wnioskowania dotyczy obszaru szkoleniowego. Luka kompetencyjna jest następstwem braku świadomości zarządczej. Likwidacja tego deficytu to działalność długofalowa. Wymaga ona z całą pewnością stworzenia profilu kompetencyjnego menadżera samorządowego, a w dalszej kolejności – systematycznej diagnozy potrzeb szkoleniowych na poziomie każdej jednostki. Należy to traktować jako potencjalny obszar wykorzystywania środków europejskich w perspektywie 2014-2020.

Literatura

Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce.

Raport z badania realizowanego w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego”. Kierownik projektu: prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (Uniwersytet Warszawski), zespół badawczy: dr Kamil Mroczka, dr Adam Niedzielski, mgr Marek Solon-Lipiński, Warszawa, czerwiec 2015 r.

Ministerstwo Sprawiedliwości, *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce* (2014), Warszawa.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz. U. 2013, poz. 885 ze późn. zm.).

Marek Solon-Lipiński
Uniwersytet Warszawski



ETODOLOGICZNE UWARUNKOWANIA BADANIA OPINII JST NA TEMAT SAMORZĄDOWEJ SŁUŻBY CYWILNEJ⁶

Uwagi wstępne

W niniejszym opracowaniu omówione zostaną założenia metodologiczne dotyczące badania *Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce* zrealizowanego w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w Jednostkach Samorządu Terytorialnego”, a także ich implikacje z punktu widzenia rezultatów badania. Podstawowym celem badania było poznanie opinii przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego na temat służby cywilnej, jej zasad, oraz możliwości wdrożenia korpusu służby cywilnej na poziomie samorządu terytorialnego.

Wybór metody badawczej

Kluczową kwestią był w związku z tym taki dobór metody badawczej, który pozwoliłby na uzyskanie możliwie najpełniejszej palety poglądów reprezentowanych przez przedstawicieli JST, przy określonych zasobach dostępnych zespołowi badawczemu. Wśród metod możliwych do wykorzystania w przypadku tego rodzaju badań można wyróżnić zarówno te ilościowe, jak i jakościowe. W przypadku tej drugiej kategorii należałoby rozważyć przeprowadzenie bądź to wywiadów pogłębionych ze starannie dobranymi przedstawicielami różnych szczebli samorządu terytorialnego (zasadniczo powinny być to osoby odpowiedzialne za politykę personalną w urzędzie), bądź zorganizowanie kilku zogniskowanych wywiadów grupowych (fokusów) z udziałem tychże, co pozwoliłoby na ścieranie poglądów i odnajdywanie pól spornych w dyskusji o samorządowej służbie cywilnej. Zespół badawczy mógł również brać pod uwagę metody ilościowe. Zarówno badania polegające na realizacji bezpośrednich, jak i telefonicznych ankiet w dobranej w sposób reprezentatywny próbie badawczej ze względu na ograniczenia związane z zasobami i czasem

⁶ Artykuł powstał w oparciu o wyniki badania *Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*. Ankieta realizowana w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego”. Kierownik projektu: prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (Uniwersytet Warszawski), zespół badawczy: dr Kamil Mrocza, dr Adam Niedzielski, mgr Marek Solon-Lipiński, Warszawa, czerwiec 2015 r.

realizacji projektu zostały *a priori* odrzucone. Metodą, która została finalnie wybrana, była technika CAWI, a więc badanie oparte na ankiecie wypełnianej za pośrednictwem strony internetowej.

Wybór tej metody wynikał z kilku przesłanek. Jednym z istotniejszych czynników przemawiających za wykorzystaniem techniki badawczej opartej na ankiecie na stronie internetowej była możliwość dotarcia do wszystkich jednostek, których opinię badacze chcieli zbadać. Wykorzystano bowiem bazę danych teleadresowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Pomocną w tym zakresie była baza prowadzona przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji⁷. Dzięki jej wykorzystaniu wiadomość e-mail wysłana przez kierownika projektu badawczego, zawierająca list przewodni i adres strony internetowej, na której znalazła się ankieta, mogła być odczytana przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

Kolejną zaletą wykorzystania metody CAWI jest względna łatwość, z jaką respondenci mogą odpowiedzieć na zadane im pytania. Do stworzenia ankiety wykorzystano narzędzia Google Docs, a konkretnie Google Spreadsheets. Dzięki funkcjonalnościom tego narzędzia możliwe jest stworzenie ankiety zawierającej zarówno pytania otwarte, jak i różnego typu pytania o charakterze zamkniętym (wielokrotnego wyboru, jednokrotnego wyboru, itd.). Możliwość kreowania przejść do kolejnych części ankiety opartych o udzielone już odpowiedzi pozwala na jej dostosowanie do odpowiedzi różnych grup respondentów, które z powodu ich specyfiki należy wyróżnić (w wypadku omawianych badań takie rozwiązanie zastosowano np. w wypadku pytań metryczkowych skierowanych do różnych typów jednostek samorządu terytorialnego). Narzędzia Google pozwalają na proste wygenerowanie formularza ankiety, proste jego wypełnienie przez respondenta, a także proste przetworzenie danych, które bezpośrednio po wypełnieniu trafiają do arkusza kalkulacyjnego.

Badanie z wykorzystaniem ankiety umieszczonej na stronie internetowej mają również zalety związane z bardzo niskim kosztem takiego przedsięwzięcia w porównaniu z tradycyjnymi metodami ankietowania, opartymi o bezpośredni bądź telefoniczny kontakt z respondentem.

Wybór metody badawczej był jednocześnie obarczony określonymi ryzykami. Pierwszym spośród nich była podstawowa wada badań typu CAWI, wiążąca się z potencjalnie niskim *response rate*. W badaniach opartych o ankiety wypełniane za pośrednictwem Internetu potencjał oddziaływania na respondenta w celu skłonienia go do poświęcenia czasu i wypełnienia ankiety jest bardzo niski. Sprowadza się w dużej mierze do sposobu zaadresowania informacji na temat badania w piśmie (mailu) przewodnim. Z drugiej strony koszt odrzucenia wiadomości dotyczącej badania jest dla respondenta bardzo niski. Zazwyczaj wiąże się po prostu z zamknięciem wyskakującego okienka informującego o badaniu, bądź ze skasowaniem emaila z prośbą o uczestnictwo w nim. W przypadku badania samorządów zespół badawczy miał poważne wątpliwości odnośnie tego, z jak wysokim *response rate* uda się zakończyć badanie. Z doświadczenia badaczy płynął wniosek, iż samorzady bardzo często są przedmiotem różnego typu badań. Obawy budziło więc to, że propozycja wypełnienia ankiety może zostać potraktowana jako kolejne niepotrzebne z punktu widzenia urzędu zobowiązanie, które łatwo odrzucić. Jednakże końcowy *response rate* był zaskakująco wysoki. Być może miała na to wpływ pragmatyka działania urzędów, które traktowały korespondencję otrzymaną za pośrednictwem maila jak każdą inną, i za pomocą systemu dekretacji określały osoby bezpośrednio odpowiedzialne za wypełnienie kwestionariusza. Być może również wpływ na wysoką stopę zwrotu miała powaga instytucji stojących za badaniem i wymienionych w liście przewodnim. W końcu – w co chcą wierzyć członkowie zespołu badawczego – być może

⁷ Baza teleadresowa jednostek samorządu terytorialnego, <https://administracja.mac.gov.pl/adm/baza-jst/baza-teleadresowa-jst-d/7788,Baza-teleadresowa-JST-do-pobrania.html>, (data dostępu: 19.09.2015).

tematyka badania okazała się dla respondentów do tego stopnia interesująca, że relatywnie często decydowali się oni poświęcić czasu na udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w przesłanej do nich ankiecie.

Drugim istotnym problemem związanym z wyborem metody CAWI był fakt, że badacze całkowicie wyrzekli się w ten sposób wpływu na to, kto konkretnie wypełnił ankietę. Przy założeniu, że ankietą trafiała zawsze do sekretariatu organu wykonawczego JST, założyć można, że w zależności od typu samorządu ankietą mogła być wypełniona zarówno przez osoby pracujące w sekretariacie, jak i bezpośrednio przez osobę sprawującą funkcję organu wykonawczego (wójta, burmistrza), czy wreszcie – dzięki zadekretowaniu tego zadania – przez osobę wskazaną do tego poprzez analizę właściwości poszczególnych komórek merytorycznych w urzędzie. Znajomość informacji na temat tego, kto faktycznie ankietę wypełniał, stanowiłby również przyczynek do analizy kultury organizacyjnej konkretnego urzędu. Takiej informacji jednak wyniki badania nie dają. Badacze musieli więc wyjść z założenia, że osoba wypełniająca ankietę była do tego właściwa i najlepiej poinformowana, jednocześnie absolutnie nie mając pewności co do słuszności takiego założenia. Tak byłoby jednak zawsze w świecie idealnej biurokracji.

Kolejnym istotnym ryzykiem związanym z wyborem metody CAWI jest fakt, że nie gwarantuje ona reprezentatywności badania. W przypadku omawianego badania czynnik ten był w pewien sposób minimalizowany przez dwie okoliczności. Pierwszą z nich było to, że zaproszenie do udziału w badaniu zostało wysłane do dokładnie wszystkich członków badanej populacji. Respondenci nie byli więc – jak w przypadku większości badań – dobrani w sposób losowy. Poprzez wypełnienie kwestionariusza w projekcie potencjalnie mogła wziąć udział cała interesująca badaczy populacja. Drugą okolicznością minimalizującą problem reprezentatywności było to, że jak się okazało po zakończeniu procesu zbierania ankiet, w grupie badanej odsetki kluczowych z punktu widzenia badanej grupy cech są bardzo zbliżone do rozkładów tych cech w całej populacji. Element ten zostanie szerzej omówiony w dalszej części opracowania.

Niezależnie jednak od owych wymienionych wyżej czynników, nie można mieć pewności, że mimo podobieństwa grupy badanej do całej populacji (np. zbliżone odsetki gmin, powiatów i województw, zbliżone odsetki gmin miejskich i wiejskich, zbliżone odsetki reprezentantów konkretnych województw), nie istnieją inne ważne cechy, które odróżniałyby te JST, które zdecydowały się wziąć udział w badaniu, od pozostałych.

Dobór pytań badawczych

Podstawowa tematyka badania wraz z wybraną metodą jego prowadzenia zdeterminowały ostateczny kształt kwestionariusza. Ankietowanym zadano łącznie 17 pytań, przy czym w wypadku niektórych spośród nich jedno pytanie oznaczało *de facto* konieczność ustosunkowania się według jednego schematu do szeregu twierdzeń (np. jak respondent ocenia sposób realizacji na poziomie samorządu każdej z zasad służby cywilnej). Biorąc pod uwagę każde z takich „subpytań”, łącznie respondent powinien był ustosunkować się do ok. 40 kwestii (w zależności od szczebla samorządu – to determinowało liczbę pytań metryczkowych, na którą powinien on odpowiedzieć).

Pytania zostały pogrupowane w kilka obszarów tematycznych, które zostaną niżej krótko omówione. W pierwszym bloku – metryce badawczej – respondenci definiowali podstawowe dane dotyczące rodzaju urzędu, który reprezentują (gmina, powiat, województwo, rodzaj gminy, w przypadku miast – czy jest to miasto na prawach powiatu, w przypadku gmin – wielkość miejscowości)

oraz województwa, z którego pochodzą. Pytano również o wielkość zatrudnienia w urzędzie. Ten blok pytań był kluczowy ze względu na dalszą analizę. Można było dzięki niemu zweryfikować, na ile grupa, która udzieliła odpowiedzi, jest pod względem tych podstawowych cech podobna do całej populacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Analiza odpowiedzi na kolejne pytania w oparciu o różnicowanie danych metryczkowych pozwalała również na wyciągnięcie istotnych wniosków o zróżnicowaniu opinii na tematy podnoszone w badaniu.

W drugim bloku zawarte zostały pytania dotyczące procedur zarządczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Badacze pytali o kwestie takie jak to, czy w dokumentach reprezentowanego przez respondenta urzędu określone zostały jego misja oraz wizja, czy i kiedy wdrożono system zarządzania jakością ISO, czy w urzędzie były kiedykolwiek przeprowadzane badania satysfakcji klienta, w celu dopasowania sposobu działania urzędu do potrzeb obywateli, czy i kiedy w urzędzie były prowadzone badania obciążenia pracą, a także jaki poziom zapewnienia został określony w ostatnim sporządzonym w urzędzie oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej. Te kwestie, choć dotyczące z pozoru różnych aspektów funkcjonowania urzędu, można interpretować pod wspólnym mianownikiem, którym jest dojrzałość organizacyjna instytucji. Odpowiedzi na te pytania pozwoliły jednocześnie zorientować się badaczom w kwestii świadomości respondentów związanych z istnieniem poszczególnych procedur. Dobrym miernikiem tej świadomości (bądź jej braku) okazał się odsetek odpowiedzi ambiwalentnych (trudno powiedzieć) na wymienione wyżej pytania.

Kolejna, zasadnicza część kwestionariusza, dotyczyła służby cywilnej. Podzielona ona została na trzy bloki. W pierwszym z nich zadano pytania podstawowe związane z zagadnieniem służby cywilnej. Konstruuując tę część ankiety posłużono się – jako *benchmarkiem* – badaniami przeprowadzonymi na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2011 r.⁸, w których poproszono respondentów o opisanie, czy zetknęli się z pojęciem służby cywilnej, jeśli tak – to gdzie oraz z czym im się ono kojarzy. Wówczas służbę cywilną rozpoznawała mniej niż połowa badanych. Na pytanie, czy ankietowani kiedykolwiek słyszeli o służbie cywilnej – twierdząco odpowiedziało 40% respondentów (w 2005 r. – 45%). W opisywanych w niniejszym artykule badaniach okazało się, że o służbie cywilnej słyszało ponad 96% respondentów. Jest to wynik bardzo wysoki bowiem w ogólnym odbiorze społecznym służba cywilna jest instytucją słabo rozpoznawalną. Należy jednak pamiętać, że w tym przypadku mamy do czynienia ze specyficzną grupą respondentów, jaką jest grono pracowników samorządowych.

Dalsze pytania ankiety zostały ułożone w logiczną sekwencję, która ma doprowadzić respondenta do udzielenia świadomej odpowiedzi na kluczowe pytanie badania tj. deklarację dotyczącą wprowadzenia instytucji samorządowej służby cywilnej. Dlatego też pytania w tym bloku rozpoczynały się od weryfikacji zasad służby cywilnej na gruncie ustawy o pracownikach samorządu. Respondenci mogli określić, na ile ich zdaniem gwarantowane są obecnie w ustawie o pracownikach samorządowych poszczególne zasady służby cywilnej.

Następnie respondenci odpowiadali na kluczowe pytanie – czy ich zdaniem należałoby zrealizować w Polsce postulat wdrożenia samorządowej służby cywilnej opartej o opisane we wcześniejszych

⁸ Zob. szerzej.: ARC Rynek i Opinia na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, *Społeczny wizerunek służby cywilnej*, Raport podsumowujący w ramach projektu *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, Warszawa 2011.

⁹ Zob. szerzej: *Służba cywilna w oczach obywatela*, raport z badań sondażowych przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej przez PBS Sp. z o.o. we wrześniu 2005 r. na ogólnopolskiej próbie osób dorosłych oraz celowej próbie klientów wybranych urzędów administracji rządowej w ramach projektu PHARE'2005 „Wzmocnienie zdolności administracyjnych”, PL03/IB/OT-06, Sopot 2005.

pytaniach zasady. Po udzieleniu odpowiedzi na to pytanie, respondenci mogli odnieść się do potencjalnych skutków wprowadzenia instytucji samorządowej służby cywilnej (takich jak np.: poprawa sprawności urzędu, zmniejszenie jego elastyczności, poprawa kompetencji pracowników, zwiększenie biurokracji, czy zwiększenie przejrzystości działania urzędu). Podejście zaprezentowane w ankiecie wymaga zatem nie tylko deklaracji na poziomie ogólnym, ale również uszczegółowienia punktu widzenia respondenta na temat skutków wdrożeniowych.

Ostatnie dwa bloki pytań poświęcono zagadnieniom dotyczącym zjawiska służby cywilnej i rzucającym dodatkowe światło na uzyskiwane wyniki. Po pierwsze, badacze chcieli dowiedzieć się, w jaki sposób respondenci autodefiniują kwestię związaną z posiadanymi przez urząd zasobami kadrowymi. Odpowiedź na to pytanie dała możliwość porównywania urzędów o różnych parametrach związanych z wielkością zatrudnienia i z różnymi deklaracjami dotyczącymi badania obciążenia pracą.

Odrębnym zagadnieniem, do którego odnosili się badani, było hipotetyczne wprowadzenie jednolitego kodeksu etycznego pracowników samorządu. Respondenci mogli odnieść się do tego postulatu zarówno deklarując swój ogólny stosunek do tego pomysłu, mogli też wykorzystać formułę pytania otwartego do udzielenia komentarza. W końcu, badani mieli możliwość oceny potencjalnych konsekwencji wprowadzenia samorządowego kodeksu etycznego – podobnie jak w wypadku opisanego wyżej pytania o konsekwencje wdrożenia samorządowej służby cywilnej.

Jak widać więc, podstawowa tematyka badawcza, określona na wstępie jako „poznanie opinii przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego na temat służby cywilnej, jej zasad, oraz możliwości wdrożenia korpusu służby cywilnej na poziomie samorządu terytorialnego”, została na poziomie operacjonalizacji badania rozszerzona o bardziej szczegółowe aspekty związane z dojrzałością organizacyjną w urzędzie (o czym więcej w towarzyszącym referacie dr. A. Niedozielskiego), jak i z zarządzaniem zasobami ludzkimi i polityką antykorupcyjną w urzędzie.

Dodatkowo, część pytań zamkniętych dotyczących poszczególnych tematów objętych badaniem, zostało opatrzone dodatkowymi pytaniami otwartymi, mającymi w założeniu uzupełniać odpowiedzi na pytania zamknięte. Miały one stanowić okienko, dzięki któremu respondenci mogli bliżej wyjaśnić swoją postawę i zwrócić uwagę na konkretne problemy, występujące ich zdaniem w konkretnych obszarach. Łącznie w ankiecie zawarto 4 takie pytania otwarte (analiza odpowiedzi na nie znalazła się w opracowaniu dr. K. Mroczi).

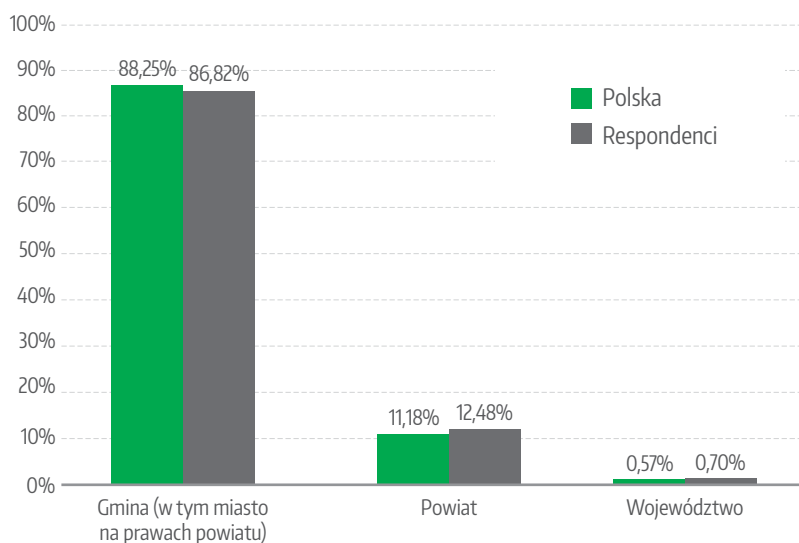
Wyniki badania pod kątem zastosowanej metodologii

Pierwszą wiadomość do instytucji ze wspomnianej już wyżej bazy JST rozesłano 21 maja 2015 r., z prośbą o wypełnienie ankiety w terminie do 31 maja 2015 r. Do 31 maja 2015 r. uzyskano 333 odpowiedzi. Stosunkowo niski stopień zwrotu ankiet skłonił autorów badania do skierowania drugiej prośby o udział w badaniu. W dniu 9 czerwca 2015 roku rozesłano drugą informację o prowadzonym badaniu z prośbą o wypełnienie ankiet w terminie do 17 czerwca 2015 r. W prośbie zastrzeżono informację, aby ankietę wypełniły wyłącznie te jednostki, które do tej pory nie brały udziału w badaniu. Ponowienie prośby o udział w prowadzonym badaniu przyniosło zakładany efekt. Do 19 czerwca 2015 r. udział w badaniu wzięło 569 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 494 jednostek na szczeblu gminy (w tym miasta na prawach powiatu), 71 jednostek na szczeblu powiatowym oraz 4 jednostki na szczeblu województwa.

Taki wynik oznacza, że w badaniu wzięło udział łącznie około 20% istniejących w Polsce JST. W wypadku całkowicie dobrowolnego badania, w przypadku którego nie stosowano żadnych innych metod wpływania na respondentów w celu uzyskania ich odpowiedzi na pytania, wypada taki wynik uznać za wysoki. Możliwe jest oczywiście, że samorzady, od których nie udało się uzyskać odpowiedzi, pod względem jakichś ważnych cech różnią się od tych, które ankietę wypełniły. Zdaniem zespołu badawczego prawdopodobne jest, że JST, które nie wypełniły kwestionariusza są mniej aktywne i mniej zainteresowane kształtowaniem opinii na temat samorządu na poziomie meta.

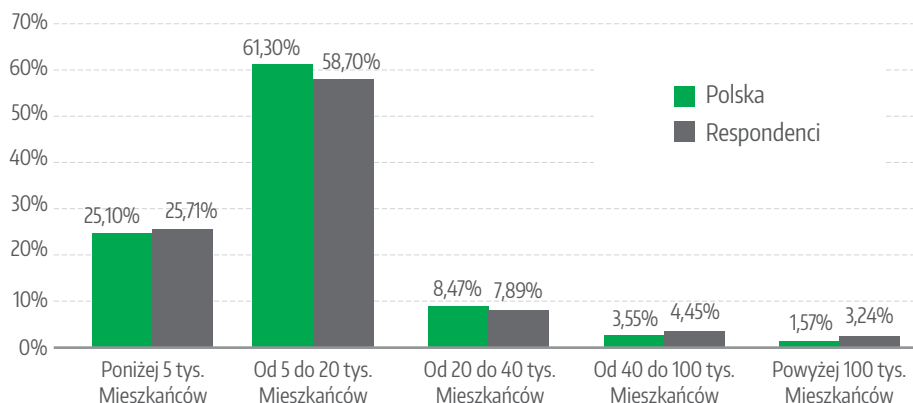
Nie mniej jednak przedstawione niżej dane wskazują na to, że w odniesieniu do podstawowych dla struktury całej populacji danych, grupy te są wysoce zbieżne. W próbie zachowana jest struktura kluczowych cech właściwa dla populacji, przy czym za cechy kluczowe uznano zmienne takie jak rodzaj jednostki samorządu terytorialnego, województwo, oraz wielkość miejscowości (w przypadku gmin). Wskazują na to dane przedstawione w poniższych tabelach i wykresach.

Wykres 1. Udział poszczególnych JST w strukturze samorządu w całej Polsce i wśród respondentów w badaniu



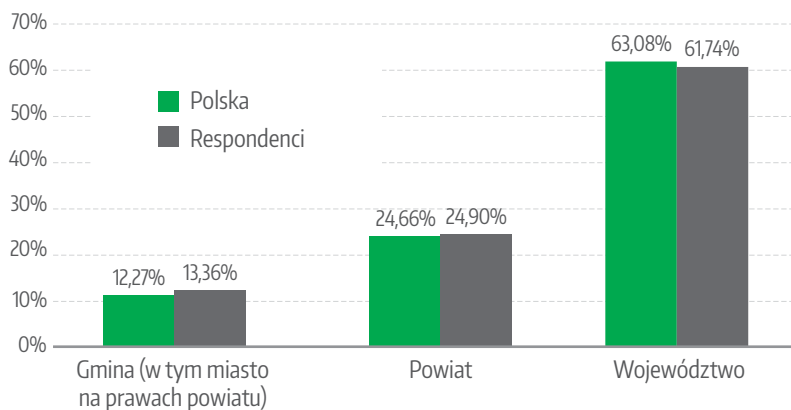
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Udział gmin o określonej wielkości w strukturze gmin w całej Polsce i wśród respondentów w badaniu



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 3. Udział gmin określonego typu w strukturze gmin w całej Polsce i wśród respondentów w badaniu

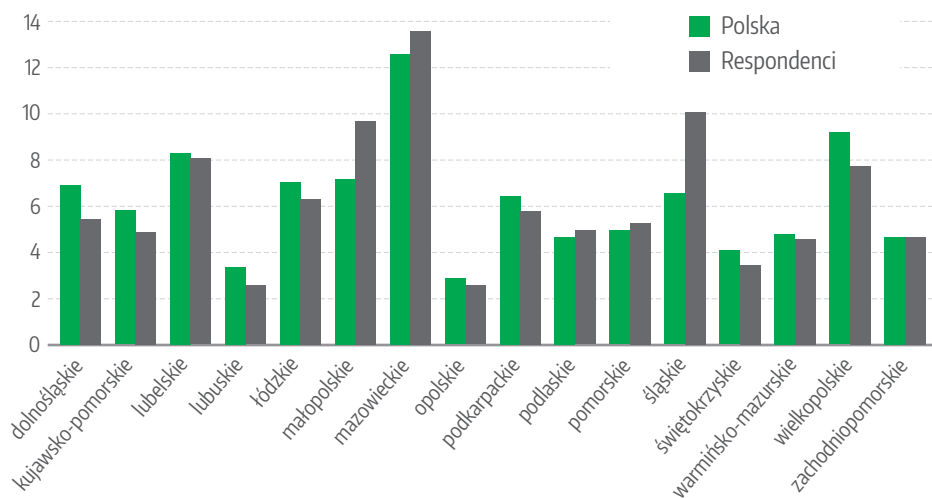


Źródło: opracowanie własne.

Jak widać, w wypadku analizy ze względu na rodzaj JST, a w wypadku gmin ze względu na wielkość miejscowości oraz typ gminy, struktura badanych jednostek jest niemal identyczna jak struktura dla całego kraju. Nieco poważniejsze różnice występują w przypadku struktury województw (wykres poniżej). Najbardziej nadreprezentowane są województwa małopolskie i śląskie, najbardziej niedoreprezentowane – dolnośląskie i wielkopolskie.

Powyższe konstatacje pozwalają na sformułowanie tezy, że z wyników badania można (z zachowaniem pewnej ostrożności) wyciągać wnioski o charakterze generalnym. Z pewnością zaś wyniki te ilustrują opinie znaczącej grupy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – w tym tych, które chcą aktywnie brać udział w debacie na temat przyszłego kształtu samorządu w Polsce.

Wykres 4. Liczba gmin i powiatów w poszczególnych województwach w całej Polsce oraz wśród respondentów



Źródło: opracowanie własne.

Literatura

Baza teleadresowa jednostek samorządu terytorialnego, <https://administracja.maz.gov.pl/adm/baza-jst/baza-teleadresowa-jst-d/7788,Baza-teleadresowa-JST-do-pobrania.html> (data dostępu: 19.09.2015).

Służba cywilna w oczach obywatela, raport z badań sondażowych przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej przez PBS Sp. z o.o. we wrześniu 2005 r. na ogólnopolskiej próbie osób dorosłych oraz celowej próbie klientów wybranych urzędów administracji rządowej w ramach projektu PHARE'2003 „Wzmocnienie zdolności administracyjnych”, PL03/IB/OT-06, Sopot 2005.

Społeczny wizerunek służby cywilnej, raport podsumowujący w ramach projektu: Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, ARC Rynek i Opinia na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

SPRAWNE PAŃSTWO

CZĘŚĆ III PRZYSZŁOŚĆ OBSZARÓW METROPOLITALNYCH I INTELIGENTNE MIASTO

Andrzej Olbrysz
Gmina Lesznowola



KUTKI PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA OBSZARACH METROPOLITALNYCH

Zasady prowadzenia gospodarki przestrzennej

Planowanie przestrzenne musi stać się jednym z podstawowych zadań, jakim powinien zajmować się samorząd szczebla metropolitalnego. Dziś już nie sposób sobie wyobrazić, żeby rozwój przestrzenny obszarów funkcjonalnych przy miastach metropolitalnych w Polsce mógł się dokonywać w sposób skoordynowany wyłącznie na bazie planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz planów miejscowych uchwalanych przez poszczególne gminy. Praktyka pokazała, że skoordynowanie działań planistycznych i inwestycyjnych centralnego miasta metropolitalnego z gminami je otaczającymi, choćby tylko ze względu na powiązania komunikacyjne, gospodarcze, kulturowe, codzienną migrację setek tysięcy ludzi (a w przypadku warszawskiego czy śląskiego obszaru funkcjonalnego – milionów ludzi) z obrzeży obszaru do jego centrum i na odwrót, w celu zapewnienia sprawności funkcjonowania tego obszaru pod każdym względem, jest dziś absolutną koniecznością. Postępujący proces urbanizacji tych ośrodków nie może być kształtowany wyłącznie oddolnie, jako zbiór całkowicie autonomicznych polityk przestrzennych poszczególnych gmin, jak również nie da się zapewnić równowagi rozwojowej tym ośrodkom wyłącznie poprzez centralistyczny sposób zarządzania z poziomu województwa. Konieczny jest tu szczebel pośredni posiadający właściwe kompetencje, jak również realne możliwości działania wynikające z właściwie skonstruowanego systemu prawnego, umożliwiającego prowadzenie realnej, a nie pozornej, gospodarki przestrzennej. Realna gospodarka przestrzenna, jak pokazują to przykłady zagraniczne, gdzie ład przestrzenny jest normą (a nie wyjątkiem od reguły, jak w naszym kraju), opiera się przede wszystkim na czterech kardynalnych zasadach:

Zasada 1. Wyważanie interesu prywatnego i publicznego na każdym poziomie procesu gospodarki przestrzennej skorelowane z ekonomią procesu urbanizacji.

Podstawą rozwoju każdego procesu gospodarczego, w tym gospodarki przestrzennej, jest ekonomia procesu, zakładająca w określonej perspektywie czasu uzyskanie wymiernych korzyści ekonomicznych. Innymi słowy – urbanizacja powinna być procesem dochodowym dla wszystkich

uczestników tego procesu: inwestorów, właścicieli ziemskich, firm budowlanych, lokalnych społeczności (samorządów), a także, jeśli zostaną dochowane warunki poszanowania środowiska, będzie ona kapitałem, który odziedziczą po nas następne pokolenia. Jeśli choć jedna ze stron tego procesu będzie w jakiejś mierze pokrzywdzona, albo mechanizmy prawne sprawią, że beneficjentem tego procesu zostanie w sposób szczególnie uprzywilejowana jedna ze stron, proces ten będzie ułomny. Kluczem do sukcesu jest takie wyważenie praw i obowiązków stron, aby w sposób optymalny, z poszanowaniem wzajemnych interesów, ze sobą współpracowały, a nie stanowiły dla siebie zagrożenia(!), jak ma to miejsce obecnie. Warunkiem koniecznym zaistnienia takiej współpracy jest zapewnienie wszystkim uczestnikom procesu sprawiedliwego, uczciwego co do założeń oraz transparentnego systemu partycypacji w kosztach urbanizacji, w tym między innymi w kosztach scaleń i parcelacji gruntów, budowy infrastruktury technicznej i społecznej. Za sprawiedliwy system należy uznawać wyłącznie taki, który *koszty udziału w procesie określa jako proporcjonalny udział w rzeczywistych kosztach przekształceń, proporcjonalnie w takiej wysokości, w jakiej te działania służą obsłudze danej nieruchomości i przynoszą korzyść jej właścicielowi*. Ponadto, system prawny musi stworzyć mechanizm uczciwego co do założeń systemu czerpania zysków z procesu urbanizacji. Ponieważ koordynatorem i stroną stymulującą urbanizację jest lokalna władza publiczna reprezentująca w tym procesie interesy ogółu swoich mieszkańców, wymagane jest, aby system prawny w sposób szczególnie zabezpieczył ochronę interesu mieszkańców gminy, a zwłaszcza ich finanse publiczne, jako najbardziej narażone na niebezpieczeństwo nadużycia – ich wyłudzenie poprzez niezasadne „inwestowanie” czy „dofinansowywania stron” w tym procesie. W tym zakresie samorządy w Polsce oczekują rozwiązania prawnego, w którym skuteczna ochrona finansów publicznych w procesie gospodarki przestrzennej stanie się realna, a nie pozorna. W gospodarce przestrzennej musi być wyraźnie wyznaczona granica między interesem publicznym a interesem indywidualnym, a konstrukcja przepisów prawa nie może tej granicy zacierać. Także w planowaniu przestrzennym należy bezwzględnie przestrzegać zasady, że pieniądze publiczne mogą być użyte wyłącznie do finansowania interesu publicznego, w żadnym razie interesów indywidualnych. W przypadkach, gdy interesy te się pokrywają, należy wymagać prawem obowiązku przeprowadzania procesu wyważania tych interesów i ich wyraźnego proporcjonalnego określania, jeśli tylko wiązałyby się to z koniecznością angażowania środków publicznych.

Dla kształtowania ładu przestrzennego w Polsce absolutną koniecznością jest wprowadzenie systemowej regulacji w zakresie **zasady wyważania interesu prywatnego i publicznego**, a w konsekwencji sprawiedliwego podziału kosztów i zysków do procesu urbanizacji. W tym zakresie konieczne jest wprowadzenie zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zasada wyważania interesu powinna dotyczyć systemu planowania nie tylko na szczeblu gminnym, ale także na szczeblu regionalnym i przyszłym metropolitalnym. Szalenie ważne jest opracowanie takiej procedury, gdzie interes pojedynczej gminy będzie konfrontowany z szerszym interesem publicznym metropolii i całego województwa oraz ze strategicznymi projektami o znaczeniu krajowym. W polskich warunkach należy stworzyć forum, gdzie czasem sprzeczne interesy będą podlegały systemowi ważenia racji. Jest to fundamentalna zasada obowiązująca we wszystkich systemach prawnych w krajach UE. Inwestycje o znaczeniu ponadlokalnym, zawsze są uzgadniane z lokalnymi społecznościami, jeśli tym społecznościom mają przynieść wymierne korzyści. Uzgodnieniu poddawana jest forma i zakres ich partycypacji w tych projektach, w tym także partycypacji finansowej. Jeśli dany projekt nie ma wpływu lub wpływ ten jest negatywny, debacie podlega zakres wymaganych działań rekompensacyjnych, zarówno w wymiarze całej gminy, jak poszczególnych obywateli, których ten projekt dotyczy. Taka formuła działania sprawia, że wszystkie strony tego procesu są dla siebie partnerami. Czasem proces negocjacji i uzgodnień trwa długo, ale w krajach o długiej tradycji lokalnej demokracji uznawane jest to za normę. Czasem projekt umowy między gminą a władzami

szczebla wyższego poddawany jest w danej gminie pod referendum. Jeśli nie uzyskuje akceptacji, proces poszukiwania optymalnego rozwiązania i przekonywania stron do swoich racji rozpoczyna się od początku. W mojej ocenie znakomite w tym zakresie wzorce daje np. system holenderski.

Zasada 2. Podział obszaru gmin/miast na tereny zurbanizowane, do urbanizacji i całkowicie wyłączone z urbanizacji.

Jest to kluczowa zasada, dzięki której planowanie przestrzenne i procesy urbanizacyjne trzymane są „w ryzach” uwarunkowań demograficznych, ekologicznych, ekonomicznych oraz komunikacyjnych. Obszar gminy jest podzielony na strefy, w których działalność inwestycyjno-budowlana prowadzona jest w zasadzie wyłącznie w obszarze zurbanizowanym, aż do wyczerpania gruntów zdalnych do zabudowania, zgodnie z przyjętymi planami miejscowymi. Warunkiem uchwalenia kolejnego planu miejscowego na obszarze o statusie „do urbanizacji” jest wykazanie przez gminę faktu, że z prognozy demograficznej wynika rzeczywista potrzeba przekształcenia gruntów użytkowanych rolniczo na działki pod zabudowę. Z reguły, taka decyzja podejmowana jest, gdy w obszarze zurbanizowanym zabudowanych zostanie nie mniej niż 80% wszystkich dostępnych działek budowlanych, przy czym nowy teren nie może zwiększyć wskaźnika terenów z wolnymi działkami budowlanymi poniżej 70%. Mechanizm ten, przeciwdziałając zjawisku suburbanizacji, wymusza oszczędne gospodarowanie gruntami, a przekształcanie działek rolnych na budowlane jest dokonywane w oparciu o rzeczywiste potrzeby mieszkaniowe, a nie w celach spekulacyjnych.

Zasada 3. Sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego jako planów operacyjnych, służących realizacji zabudowy o określonych w tychże planach funkcjach i w określonym czasie jej wykonania.

W Polsce, w odróżnieniu od większości państw UE, plany miejscowe uchwalane są na czas nieokreślony, bez wskazywania jakichkolwiek horyzontów czasowych ich realizacji i bez określania zobowiązań stron w finansowaniu procesów urbanizacyjnych wynikających z tych planów – planistyka polska ogranicza się wyłącznie do bezterminowego wskazania funkcji terenu. Gminy traktują studium kierunków rozwoju i zagospodarowania gminy, a później miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.), jako praktyczne narzędzie do prowadzenia swojej polityki rozwoju, w tym szerokiego otwierania się na wszelkich inwestorów, w celu szukania dodatkowych dochodów do budżetów gminnych. To ustawowe, bezterminowe wskazywanie funkcji terenów „pod potencjalnych inwestorów”, wywołało na masową skalę efekt przekształcania gruntów rolnych na budowlane, wielokrotnie przewyższając krajowe potrzeby w tym zakresie. Powołanie zatem związku międzygminnego czy też powiatu metropolitalnego, który miałby prowadzić zadekretowaną ustawowo, jakąś skoordynowaną politykę przestrzenną gmin, w realiach funkcjonowania planistyki w układzie pozaczasowym i gdy efekt hiperinflacji gruntów budowlanych w studiach i w m.p.z.p. stał się już faktem, doprawdy trudno sobie wyobrazić. Konstrukcja systemu planistycznego „poza przestrzenią czasową” powoduje, że wszelkie analizy demograficzne, próby programowania liczby ludności na danych kwartałach terenów – które powinny być elementarnym standardem przy sporządzaniu planów – nie mają żadnego znaczenia i choć powinny, nie są brane pod uwagę. Celem gmin uchwalających plany miejscowe bynajmniej nie

jest programowanie liczby swoich mieszkańców, a co za tym idzie – kreowanie ładu przestrzennego. Celem tym jest chęć pozyskania inwestorów – najlepiej realizujących inwestycje wielkopowierzchniowe – bo to ich lokalizacja na terenie gminy daje realne wpływy do budżetu. Dziś tworzenie dobrej przestrzeni publicznej, dobrej urbanistyki, jest zwyczajnie nieopłacalne dla gmin. Tego trendu nie zmieni się ani poprzez obligatoryjne, zadekretowane odgórne zrzeszenie gmin w związku z ustawowym nakazem współpracy, ani przez uchwalanie restrykcyjnego Kodeksu urbanistycznego, jeśli rozwiązania te nie będą niosły za sobą mechanizmów sprawiających, że dobra, przemyślana, zrównoważona urbanizacja jest procesem opłacalnym dla wszystkich jej uczestników – a dla samorządów w szczególności.

Zasada 4. Realizacji zabudowy wyłącznie na gruntach do tego przygotowanych.

Zgodnie z tą zasadą, nowa zabudowa powstaje na gruntach do tego przygotowanych, zgodnie z założeniami miejscowego planu zagospodarowania. Przygotowanie terenów pod zabudowę polega na:

- a) dokonaniu parcelacji gruntów na poszczególne działki budowlane, dedykowane konkretnym obiektom budowlanym,
- b) obciążeniu hipotecznym wydzielonych działek kwotami partycypacji w rzeczywistych kosztach budowy infrastruktury technicznej i społecznej – wg zasady proporcjonalności,
- c) wybudowaniu infrastruktury technicznej i społecznej w określonym planem miejscowym czasie przez gminę lub jej wyspecjalizowane przedsiębiorstwa, które mają zagwarantowane finansowanie tej infrastruktury z wpływów ze spłat hipotecznych.

W efekcie tak skonstruowanego systemu partycypacji finansowej w kosztach urbanizacji, budowa infrastruktury technicznej i społecznej wyprzedza zabudowę mieszkaniową. Budynki są wznoszone na działkach budowlanych, o kształtach i wielkości traktu wynikającego bezpośrednio z planu miejscowego. Dzięki temu oraz dzięki zapisom w planie miejscowym, określającym charakterystyczne wskaźniki architektury budynków, uzyskuje się efekt jednolitej pod względem stylu i gabarytów zabudowy pierzei ulic, a tym samym osiąga się efekt ładu w przestrzeni.

Niestety, w polskiej rzeczywistości żadna z wyżej wymienionych zasad nie została wpisana w system prawny regulujący procesy gospodarki przestrzennej, co spowodowało, że nie tylko polska przestrzeń jest daleka od ładu przestrzennego, ale co gorsza, ich brak spowodował realne zagrożenie załamania całego systemu finansów publicznych sfery samorządowej.

Skutki obecnego systemu planowania przestrzennego, w tym na obszarach metropolitalnych

W teorii polski system gospodarowania przestrzenią, zawarty w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ (dalej: u.p.z.p.) oraz w ustawie z 21 sierpnia

¹⁰ Dz. U. 2015, poz. 199, z późn. zm.

1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹ (dalej: u.g.n.), oparto na założeniu, że koszty nowej urbanizacji powinny być pokrywane z dochodów powstających w tym procesie. Jest to założenie zgodne z ogólną zasadą obowiązującą w Unii Europejskiej, zgodnie z którą nie należy obciążać dotychczasowych podatników kosztami osiedlania się nowych mieszkańców. W oparciu o tę zasadę stworzono porządki prawne we wszystkich krajach, w których ład przestrzenny jest normą, a procesy urbanizacji są wyważone, efektywne społecznie i oszczędne ekonomicznie, z maksymalnym poszanowaniem środowiska naturalnego¹². W polskich realiach koszty procesu urbanizacji związane z wykupem gruntów pod cele publiczne miały być zrównoważone wpływami z tzw. rent planistycznych, zaś koszty budowy infrastruktury technicznej miały być rekompensowane wpływami z opłat adiacenckich, naliczanych jako procentowy udział we wzroście wartości nieruchomości z tytułu wybudowania tejże infrastruktury. Kosztami tymi, co do zasady, mieli być obciążani właściciele nieruchomości, którzy w wyniku przekształceń urbanizacyjnych dokonywanych przez władzę publiczną mieli uzyskiwać korzyści w postaci wzrostu wartości ich nieruchomości. Twórcy obowiązujących ustaw założyli, że właściciele nieruchomości będą zobowiązani do podzielenia się częścią tego zysku z samorządem, przy czym przyjęto, że samorzady mogą dochodzić od właścicieli gruntów kwot nie wyższych niż 30% wzrostu wartości nieruchomości w przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i 50% udziału we wzroście wartości nieruchomości z tytułu wybudowania infrastruktury technicznej. Polski system prawny nie uwzględnił w tym procesie partycypacji właścicieli nieruchomości w kosztach związanych z budową infrastruktury społecznej. Tą częścią wydatków w całości zostały obciążone samorzady, czyli ogół podatników danej gminy.

W przeciwieństwie do zachodnich systemów prawnych oraz systemu prawnego, który obowiązywał w Polsce przedwojennej, obecny system naliczania opłat, jako nieskorelowany w żaden sposób z rzeczywistymi kosztami przekształceń gruntowych i budowy infrastruktury technicznej, jest pod tym względem wyjątkowy w całej Unii Europejskiej. Niestety, po przeszło 12 latach jego funkcjonowania, można już jednoznacznie stwierdzić, że system partycypacji właścicieli ziemskich w kosztach urbanizacji, oparty na opłatach adiacenckich naliczanych od wzrostu wartości nieruchomości, **nie tylko nie pokrywa kosztów urbanizacji, ale wykreował zjawisko, w którym to mieszkańcy gmin swoimi podatkami dofinansowują właścicieli gruntów**. Co gorsza, skala tego zjawiska ujawniona w najnowszym raporcie *O finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią 2015*¹³ świadczy o tym, że przyjęty w ustawach regulujących sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego model finansowania procesów urbanizacji w Polsce jest nie tylko całkowicie nieefektywny pod względem ekonomicznym, ale ze względu na skalę zjawiska, stał się on ogromnym zagrożeniem dla stabilności finansów polskich samorządów.

W 2011 r. po raz pierwszy w Polsce zostały opublikowane dane GUS¹⁴ wskazujące, że mechanizmy ustawowe zawiodły, a skala niedoboru wpływów z rent planistycznych i opłat adiacenckich w stosunku do rzeczywistych wydatków, jakie zaczęły ponosić gminy w wyniku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zaczyna przybierać niepokojące rozmiary. W tym czasie impulsem do przeprowadzenia badań były wyniki finansowe budżetów podwarszawskich gmin powiatu piaseczyńskiego: Lesznawoli, Piaseczna, Góry Kalwarii i Prażmowa, a także lawinowy wzrost wniosków właścicieli ziemskich o wypłaty odszkodowań z tytułu przejmowanych przez gminy gruntów, w wyniku podziałów geodezyjnych, dokonywanych przez tychże właścicieli

¹¹ Dz. U. 2015, poz. 782, z późn. zm.

¹² Szerzej zob. G. Larsson, *Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej*, MOIA RP, Warszawa 2012.

¹³ A. Olbrysz, I. Zachariasz, *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią 2015*, Kraków 2015.

¹⁴ A. Olbrysz, J. Koziński *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, „Zawód Architekt”, nr 5, 2012.

nieruchomości na podstawie uchwalonych planów zagospodarowania. O ile w latach 2003-2008 kwoty te nie stanowiły jeszcze jakichś istotnych pozycji w budżetach tych gmin, o tyle od 2009 r. zjawisko to przybrało rozmiary szacowane na od kilku do kilkunastu milionów złotych, wypłacanych rokrocznie przez te gminy, z tendencją stałego wzrostu.

Wykres 1. Relacja dochodów z rent planistycznych do wydatków – odszkodowań wypłacanych przez gminy z tytułu obligatoryjnych przejęć gruntów pod drogi gminne

Relacja dochodów i wydatków z urbanizacji dla 4 gmin powiatu piaseczyńskiego: lesznowola, Piaseczno, Prażmów, Góra Kalwaria

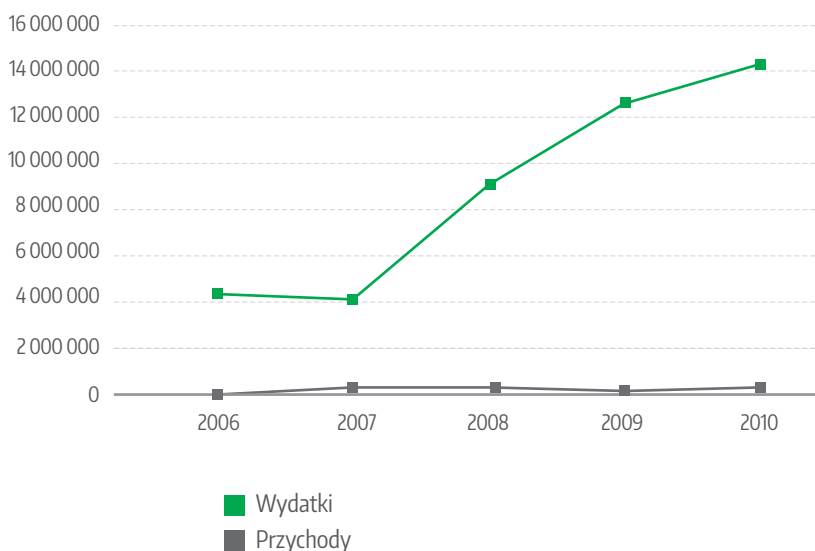


Tabela 1.

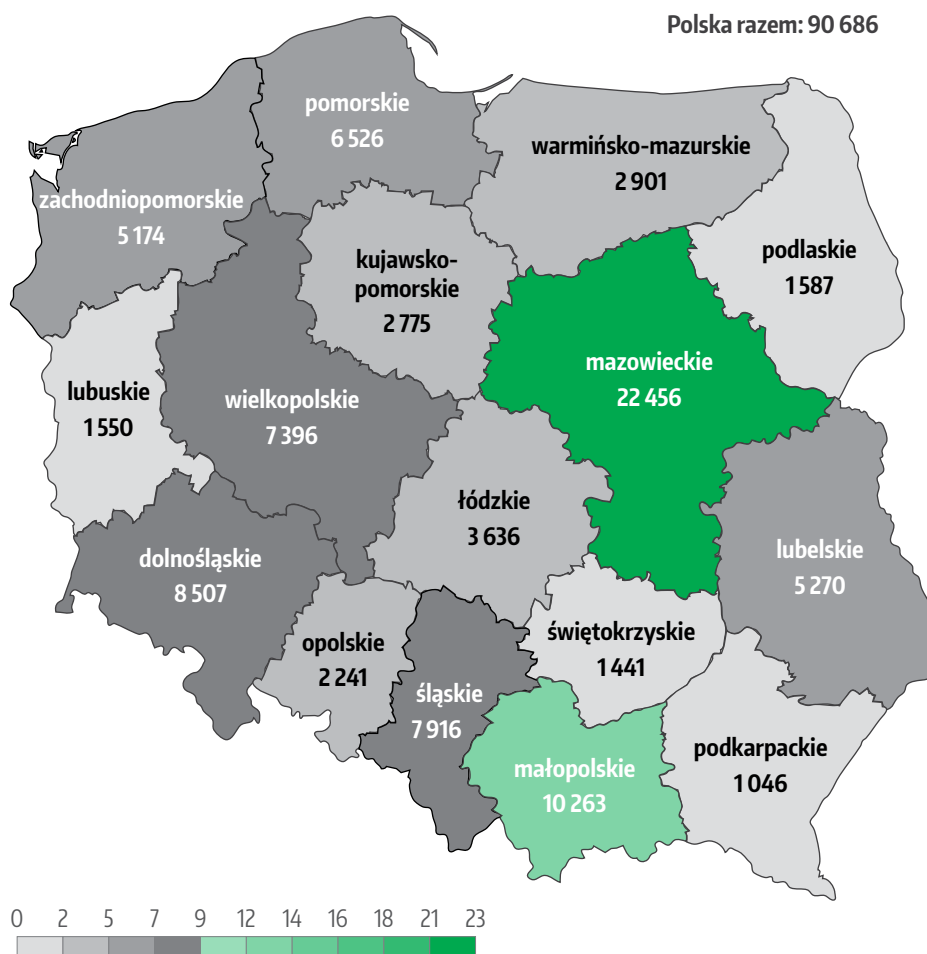
Lata	Wpływy z renty planistycznej dla 4 gmin	Wydatki z tytułu odszkodowań
2006	31 830,00	4 238 724,00
2007	261 160,00	3 813 510,00
2008	186 069,00	8 898 518,00
2009	52 247,00	12 572 574,00
2010	300 040,00	13 948 646,00

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych uzyskanych z gmin Piaseczno, Lesznowola, Góra Kalwaria i Prażmów.

Podczas badań prowadzonych w 2011 r. zastanawiano się, czy zjawisko to jest jakąś lokalną specyfiką badanych gmin, które były i nadal są poddawane silnej presji urbanizacyjnej z racji swego położenia w obszarze metropolitalnym Warszawy, czy też jest to zjawisko szersze, dotyczące innych gmin w Polsce. W gminach, których działania planistyczne analizowano, władze samorządowe zdały sobie sprawę, że mechanizm wpływów z rent planistycznych jest ustawową iluzją. W okresie badanych pięciu lat, stosunek wydatków do wpływów zamknął się proporcją przeszło 50:1! Dlaczego tak się stało? Zgodnie z art. 36. u.p.z.p., gmina może wydać decyzję o zapłacie renty planistycznej wyłącznie wtedy, gdy właściciel nieruchomości dokona jej zbycia,

ale w związku z postanowieniem art. 37., ust. 4. u.p.z.p. może tego dokonać wyłącznie w okresie do 5 lat od uprawomocnienia się danej uchwały planistycznej. W efekcie tych przepisów zadziałał mechanizm, w którym właściciele nieruchomości, potencjalnie obciążeni konsekwencjami renty planistycznej, wstrzymywali się z podziałami geodezyjnymi swoich nieruchomości i sprzedażą gruntów przez 5 lat, aż przepis o rencie planistycznej na mocy ustawy przestanie ich obowiązywać. Praktyka pokazała, że przepis o rencie planistycznej wstrzymuje procesy związane z obrotem gruntami przez okres dokładnie 5 lat. Tam gdzie renta planistycznych nie uchwalono lub jej stawka wynosiła 0%, obrót gruntami odbywał się na bieżąco i inwestycje budowlane realizowano bez pięcioletniej zwłoki. Jak pokazuje wykres załączony na poprzedniej stronie, skokowy wzrost wydatków związanych z wypłatami odszkodowań za drogi począwszy od 2008 r. nie jest przypadkowy – to właśnie w 2008 r. zaczynają wygasać renty planistyczne pierwszych planów uchwalanych w 2003 r. Ustawowe regulacje w zakresie rent planistycznych, które z założenia miały rekompensować gminom wydatki z tytułu odszkodowań za przejmowane grunty, jak się okazało na przykładzie gmin powiatu piaseczyńskiego, w rzeczywistości rekompensowały je w skali mniejszej niż 2%. Dlatego w zaistniałych okolicznościach autor już w 2011 r., działając w ramach samorządu podwarszawskiej gminy Lesznówola, podjął inicjatywę szczegółowego oszacowania faktycznych kosztów związanych z wykupem gruntów w gminach powiatu piaseczyńskiego, jakie wynikają z uchwalonych już planów. Po dokonaniu w 2011 r. przeliczenia okazało się, że bilans finansowy w tych gminach, w zakresie kosztów związanych z wykupem gruntów zamykał się deficytem przekraczającym **2 mld zł!** Wówczas także, po raz pierwszy podjęto próbę oszacowania w skali całej Polski kosztów związanych z wykupami gruntów, na podstawie danych uzyskanych z przeszło stu samorządów ze wszystkich województw. W 2011 r. koszt ten oszacowano na poziomie 129,45 mld zł w skali kraju, zdając sobie sprawę, że wynik ten może być obarczony błędem wynikającym ze stosunkowo niewielkiej liczby danych (4% wszystkich gmin). Dlatego podjęto decyzję o kontynuowaniu badań w tym zakresie i w latach 2012-2015, po uzyskaniu po raz pierwszy pełnych wyników ze wszystkich samorządów w Polsce, skalę zobowiązań z tytułu wykupu gruntów oszacowano na poziomie **90,68 mld zł.**

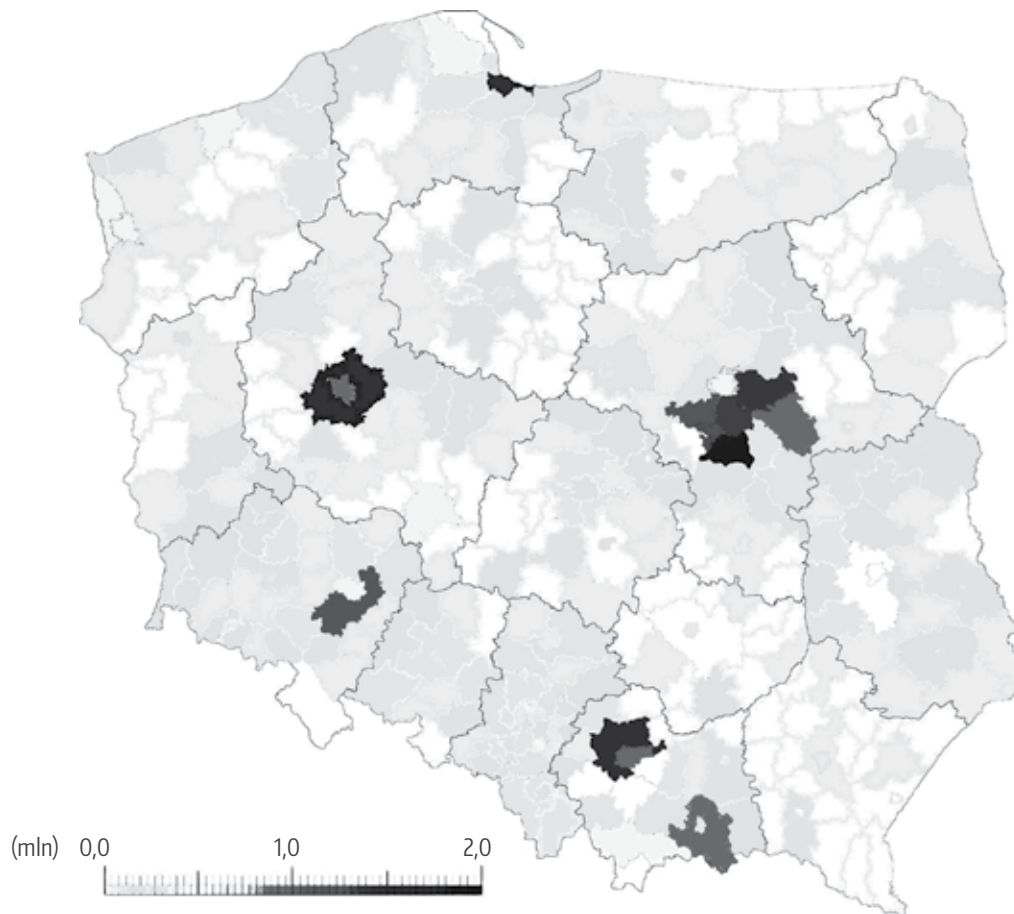
Mapa 1. Koszty zobowiązań finansowych gmin, w układzie województw, z tytułu uchwalania miejscowych planów zagospodarowania – szacunek odszkodowań za przejmowane grunty pod drogi gminne w mld zł.



Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż szczególnie wysokie koszty zobowiązań wystąpiły w województwie mazowieckim, sięgając **22,456 mld zł**, co stanowi ponad 24% wszystkich szacowanych kosztów w skali kraju. Na tę wartość złożyły się nie tylko koszty, jakie wygenerowała polityka planistyczna Warszawy (ponad **6,7 mld zł**), ale także działalność planistyczna gmin należących do powiatów około warszawskich, gdzie aż w 6 na 7 z nich wartości zobowiązań gminnych przekraczają kwotę **1 mld zł**. Widać tu wyraźną zależność, że w gminach dotkniętych największą presją urbanizacyjną, w których prowadzono aktywną politykę rozwoju na bazie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, skala tych zobowiązań jest największa. Podobne zjawisko obserwujemy wokół innych ośrodków aglomeracyjnych, w szczególności w rejonie Poznania, Wrocławia, Krakowa i zespołu trójmiejskiego, co najlepiej ilustruje poniższy rozkład zobowiązań finansowych w podziale na powiaty.

Mapa 2. Koszty zobowiązań finansowych gmin, w układzie powiatów (z wyłączeniem m. st. Warszawy), z tytułu uchwalania miejscowych planów zagospodarowania – szacunek odszkodowań za przejmowane grunty pod drogi gminne w mln zł.



Źródło: opracowanie własne.

Poniżej przedstawiono cztery tabele z wynikami szacunków kosztów związanych z odszkodowaniami z tytułu przejęcia gruntów pod drogi gminne w wyniku uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) w wybranych obszarach funkcjonalnych: krakowskim, poznańskim, trójmiejskim i warszawskim.

Tabela 2. Krakowski Obszar Funkcjonalny

Szacunkowe koszty odszkodowań gmin Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego z tytułu przejmowania gruntów pod drogi gminne								
Lp.	Gmina	Wskaźnik zabudowania terenów w mpzp do prognozy ludności	Obszar gminy objęty mpzp (ha)	% zab. mieszk. ogółem	Wskaźnik % pow. dróg gminnych do pow. przezn. pod zabudowę	Pow. dróg gminnych w mpzp do przejścia / wykupu (ha)	Średnia cena gruntu (zł/m ²)	Koszt wykupu gruntów pod drogi gminne będący wynikiem uchwalenia mpzp (tyś zł)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Czernichów	0,002	59	1,0	8	0,31	94,00	291,40
2	Igołomia-Wawrzeńczyce	2,978	6 269	8,9	9	46,04	62,00	28 544,80
3	Kocmyrzów-Luborzyca	0,907	8 253	4,6	9	41,00	120,00	49 200,00
4	Liszki	1,598	3 912	18,7	9	45,21	280,00	126 588,00
5	Michałowice	4,952	5 113	29,0	9	86,97	277,00	240 906,90
6	Mogilany	2,779	4 315	26,6	11	101,01	209,00	211 110,90
7	Wielka Wieś	2,897	4 690	21,0	9	60,78	227,00	137 970,60
8	Zabierzów	2,388	7 253	23,8	10	120,54	216,00	260 366,40
9	Zielonki	3,256	4 629	32,6	9	85,24	233,00	198 609,20
10	Skawina	0,610	9 765	5,8	9	47,46	311,00	147 600,60
11	Świątniki Górne	3,506	2 034	40,0	9	70,30	149,00	104 747,00
12	Biskupice	4,393	4 100	30,0	10	138,38	165,00	228 327,00
13	Niepołomice	2,560	9 322	19,8	9	121,82	155,00	188 821,00
14	Wieliczka	0,788	2 169	43,5	9	50,51	210,00	106 071,00
15	M. Kraków	0,203	11 695	25,2	9	170,51	700,00	1 193 570,00
RAZEM								3 222 724,80

Źródło: dane własne.

Tabela 3. Poznański Obszar Funkcjonalny

Szacunkowe koszty odszkodowań gmin Poznańskiego Obszaru Funkcjonalnego z tytułu przejmowania gruntów pod drogi gminne								
Lp.	Gmina	Wskaźnik zabudowania terenów w mpzp do prognozy ludności	Obszar Gminy Objęty mpzp (ha)	% zab. mieszk. ogółem	Wskaźnik % pow. dróg gminnych do pow. przezn. pod zabudowę	Pow. dróg gminnych w mpzp do przejścia /wykupu (ha)	Średnia cena gruntu (zł/m ²)	Koszt wykupu gruntów pod drogi gminne będący wynikiem uchwalenia mpzp (tyś zł)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Luboń	1,350	1 238	60,2	14	121,10	344,00	416 584,00
2	Puszczykowo	0,625	392	40,1	10	15,64	330,00	51 612,00
3	Czerwonak	0,847	1 410	45,0	9	28,55	190,00	54 245,00

4	Dopiewo	0,751	1 015	64,9	15	63,95	166,00	106 157,00
5	Kleszczewo	4,343	7 446	7,0	10	16,75	172,00	28 810,00
6	Komorniki	1,822	2 307	75,0	12	145,34	254,00	369 163,60
7	Rokietnica	0,776	750	48,9	12	33,89	194,00	65 746,60
8	SuchyLas	1,632	8 506	8,8	11	73,36	430,00	315 448,00
9	Tarnowo Podgórne	5,689	4 900	32,0	14	168,07	230,00	386 561,00
10	Buk	0,249	412	18,7	10	8,86	121,00	10 720,60
11	Kostrzyn	0,623	673	36,3	11	51,82	107,00	55 447,40
12	Kórnik	1,341	2 195	45,7	13	127,84	138,00	176 419,20
13	Mosina	0,463	1 496	28,6	12	28,73	188,00	54 012,40
14	Murowana Goślina	0,543	1 046	23,0	12	20,21	132,00	26 677,20
15	Pobiedziska	2,409	3 280	40,0	10	114,80	118,00	135 464,00
16	Stęszew	1,763	1 050	68,1	9	54,50	120,00	65 400,00
17	Swarzędz	0,292	618	65,0	15	36,15	211,00	76 276,50
18	Śrem	2,296	6 231	8,1	10	51,90	84,00	43 596,00
19	Szamotuły	0,470	566	60,3	13	37,03	123,00	45 546,90
20	Oborniki	0,199	265	49,5	9	6,43	116,00	7 458,80
21	Skoki	0,463	372	31,4	11	6,83	60,00	4 098,00
22	M. Poznań	0,173	8 222	15,6	14	179,57	625,00	1 122 312,50
RAZEM								3 617 756,70

Źródło: dane własne

Tabela 4. Trójmiejski Obszar Funkcjonalny

Szacunkowe koszty odszkodowań gmin Trójmiejskiego Obszaru Funkcjonalnego z tytułu przejmowania gruntów pod drogi gminne								
lp.	Gmina	Wskaźnik zabudowania terenów w mpzp do prognozy ludności	obszar gminy objęty mpzp (ha)	% zab mieszk. ogółem	Wskaźnik % powierzchni dróg gminnych do pow. przezn. pod zabudowę	Pow. dróg gminnych w mpzp do przejścia /wykupu (ha)	średnia cena gruntu (zł/m ²)	Koszt wykupu gruntów pod drogi gminne będący wynikiem uchwalenia mpzp (tys zł)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Pruszcz Gdański	0,781	1 116	28,9	14	17,14	330,00	56 562,00
2	Cedry Wielkie	0,405	12 428	0,2	12	1,79	96,00	1 718,40
3	Kolbudy	4,255	3 335	53,0	16	29,77	165,00	49 120,50
4	Pruszcz Gdański-gmina	1,918	12 459	13,4	11	58,93	166,00	97 823,80
5	Przywidz	5,581	1 214	73,0	13	39,77	60,00	23 862,00
6	Pszczółki	2,860	999	69,9	12	60,08	120,00	72 096,00

7	Suchy Dąb	8,097	8 493	6,0	9	33,02	97,00	32 029,40
8	Trąbki Wielkie	0,248	277	27,2	10	4,02	135,00	5 427,00
9	Przodkowo	1,817	715	68,0	8	19,91	70,00	13 937,00
10	Somonino	0,879	618	40,0	11	17,01	78,00	13 267,80
11	Kartuzy	0,710	857	60,5	11	42,59	230,00	97 957,00
12	Żukowo	1,706	2 327	50,0	9	91,73	148,00	135 760,40
13	Stegna	3,066	2 022	36,0	9	18,02	240,00	43 248,00
14	Hel	0,393	14	35,0	7	0,25	1 037,00	2 592,50
15	Jastarnia	0,305	67	39,3	15	1,59	2 440,00	38 796,00
16	Puck - miasto	2,731	472	62,9	18	12,49	280,00	34 972,00
17	Władysławowo	1,786	2 716	18,0	10	36,12	315,00	113 778,00
18	Kosakowo	4,362	2 147	63,5	10	24,96	243,00	60 652,80
19	Puck - gmina	1,116	1 377	55,0	9	27,96	136,00	38 025,60
20	Reda	1,982	988	61,8	10	26,83	305,00	81 831,50
21	Rumia	0,696	1 032	62,2	14	27,46	515,00	141 419,00
22	Wejherowo-miasto	1,774	2 565	29,3	11	25,82	380,00	98 116,00
23	Luzino	1,019	1 840	24,7	8	23,7	125,00	29 625,00
24	Szemud	3,846	4 369	45,3	10	83,54	112,00	93 564,80
25	Wejherowo	1,587	2 244	52,6	12	125,32	210,00	263 172,00
26	Tczew - miasto	1,073	1 907	43,0	18	70,03	305,00	213 591,50
27	Tczew - gmina	0,783	1 075	29,2	11	17,69	93,00	16 451,70
28	M. Gdańsk	1,099	16 848	32,0	17	358,02	655,00	2 345 031,00
29	M. Gdynia	0,316	2 808	27,7	13	59,43	640,00	380 352,00
30	M. Sopot	0,403	631	14,0	14	3,58	1 650,00	59 070,00
RAZEM								4 653 850,70

Źródło: dane własne.

Tabela 5. Warszawski Obszar Funkcjonalny

Szacunkowe koszty odszkodowań gmin Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego z tytułu przejmowania gruntów pod drogi gminne								
Lp.	Gmina	Wskaźnik zabudowania terenów w mpzp do prognozy ludności	Obszar gminy objęty mpzp (ha)	% zab. mieszk. ogółem	Wskaźnik % powierzchni dróg gminnych do pow. przezn. pod zabudowę	Pow. dróg gminnych w mpzp do przejścia /wykupu (ha)	Średnia cena gruntu (zł/m ²)	Koszt wykupu gruntów pod drogi gminne będący wynikiem uchwalenia mpzp (tys zł)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Lesznowola	4,491	6 603	47,8	8	170,85	350,00	597 975,00
2	Góra Kalwaria	2,605	2 508	70,1	9	92,74	184,00	170 641,60

3	Konstancin-Jeziorna	2,188	5 418	24,5	12	80,62	596,00	480 495,20
4	Piaseczno	2,444	6 296	55,0	11	162,06	380,00	615 828,00
5	Piastów	0,721	348	55,0	10	13,03	660,00	85 998,00
6	Pruszków	0,571	1 135	43,2	13	41,76	380,00	158 688,00
7	Michałowice	2,921	2 011	69,9	10	65,63	700,00	459 410,00
8	Nadarzyn	5,809	6 125	37,3	6	161,63	245,00	395 993,50
9	Raszyn	3,051	4 304	40,0	8	82,36	453,00	373 090,80
10	Brwinów	1,994	2 880	52,0	9	78,27	330,00	258 291,00
11	Milanówek	0,799	502	65,0	12	22,13	270,00	59 751,00
12	Podkowa Leśna	3,925	1 010	34,2	14	14,85	610,00	90 585,00
13	Jaktorów	3,685	2 203	57,6	10	86,06	98,00	84 338,80
14	Grodzisk Maz.	2,965	4 116	55,0	8	132,37	145,00	191 936,50
15	Izabelin	2,121	899	69,8	8	31,24	750,00	234 300,00
16	Leszno	5,084	3 138	45,6	7	62,51	138,00	86 263,80
17	Stare Babice	3,794	6 342	30,2	11	134,78	420,00	566 076,00
18	Błonie	0,812	1 240	37,1	10	31,55	105,00	33 127,50
19	Łomianki	0,611	709	61,0	8	26,89	520,00	139 828,00
20	Ożarów Maz.	2,017	6 233	18,0	15	104,71	540,00	565 434,00
21	Żyrardów	0,492	533	44,5	13	26,38	245,00	64 631,00
22	Józefów	1,030	698	79,0	12	40,48	380,00	153 824,00
23	Otwock	0,735	1 609	38,5	14	51,25	305,00	156 312,50
24	Wiązowna	0,291	239	46,9	8	7,45	145,00	10 802,50
25	Karczew	0,006	5	50,0	14	0,19	155,00	294,50
26	Kobyłka	1,534	1 327	70,0	10	52,44	330,00	173 052,00
27	Marki	1,493	2 544	48,1	12	82,43	450,00	370 935,00
28	Ząbki	1,216	1 100	57,0	12	45,54	900,00	409 860,00
29	Zielonka	1,574	1 226	42,4	9	29,26	460,00	134 596,00
30	Radzymin	4,975	13 093	20,0	13	229,78	185,00	425 093,00
31	Wołomin	0,073	121	57,4	15	6,03	315,00	18 994,50
32	Nowy Dwór Maz.	1,248	2 441	13,0	12	27,42	180,00	49 356,00
33	Czosnów	1,416	12 845	3,0	10	22,48	205,00	46 084,00
34	Sulejówek	1,647	1 104	70,9	12	52,3	375,00	196 125,00
35	Halinów	3,763	6 137	29,0	6	63,19	180,00	113 742,00
36	Legionowo	1,133	1 360	60,0	18	68,54	320,00	219 328,00
37	Jabłonna	1,827	1 807	53,8	10	46,33	223,00	103 315,90

38	Nieporęt	4,532	9 260	12,3	8	142,6	245,00	349 370,00
39	Wieliszew	4,459	2 085	78,0	9	91,2	188,00	171 456,00
40	M. st. Warszawa	0,275	14 882	31,3	15	566,47	1200,00	6 797 640,00
							RAZEM	15 612 863,60

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zestawienia tabelaryczne ujawniają, że to przede wszystkim gminy w obszarach funkcjonalnych są w sposób zasadniczy dotknięte problemem wypłat odszkodowawczych w stosunku do pozostałych gmin w ich województwach.

W województwie małopolskim z ogólnej kwoty 10,26 mld zł przypada 3,22 mld na 15 gmin zrzeszonych w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym, co stanowi około 31% całości szacunku.

W województwie wielkopolskim z ogólnej kwoty 7,39 mld zł przypadło aż 3,62 mld na gminy rdzenia poznańskiego OF, co stanowi ponad 48% wszystkich zobowiązań w województwie.

W województwie Pomorskim z ogólnej kwoty 6,53 mld na obszar trójmiejskiego OF przypadło ponad 4,65 mld zł zobowiązań, co stanowi ponad 71% całości w skali tego województwa.

W przypadku zaś Warszawskiego OF, kwota 15,6 mld stanowi około 68% wszystkich zobowiązań w skali województwa mazowieckiego.

Czy wobec tak wielkich obciążeń finansowych wynikających z „uwikłania” się gmin w działalność planistyczną można oczekiwać, że będą aktywnie uczestniczyć w tworzeniu zintegrowanej polityki przestrzennej w ramach ich obszarów funkcjonalnych? Należy w to powątpiewać. Zdecydowana większość z nich, w obawie przed kolejnymi skutkami finansowymi, przyjmie postawę asekuracyjną.

W powyższych tabelach zostały ujawnione jeszcze jedno bardzo negatywne zjawisko – **planistyki poza demografią**. W kolumnie nr 3 tych tabel podano wskaźnik krotności terenów przeznaczonych w miejscowych planach pod zabudowę mieszkaniową w stosunku do rzeczywistych potrzeb zaspokojenia rynku mieszkaniowego w tych gminach, z uwzględnieniem prognozy demograficznej liczby ludności w danej gminie na rok 2030. Rekordzistką w tym zakresie okazała się gmina Suchy Dąb z Trójmiejskiego Obszaru Funkcjonalnego, w której nadpodaż terenów budowlanych w miejscowych planach w stosunku do jej rzeczywistych potrzeb jest przeszło 8-krotna. Gmina ta nie jest jakimś specjalnym wyjątkiem w tym zakresie (choć w tym zestawieniu można by to tak odczytać), ponieważ w skali całej Polski, gmin o wskaźnikach przekraczających wartość razy 10 są już dziesiątki – i to nie wcale w obszarach podlegających jakiejś specjalnej presji urbanizacyjnej, ale na obszarach stricte wiejskich.

Jednym z głównych czynników rzutujących na skalę wielkości potencjalnych roszczeń odszkodowawczych względem gmin, w związku z uchwaleniem w planach miejscowych przestrzeni pod drogi publiczne, jest wielkość areału terenów rolnych i leśnych objętych zmianą przeznaczenia pod funkcje mieszkaniowe wraz z towarzyszącymi im przestrzeniami nowych ulic bądź przestrzeniami pod poszerzenia istniejących układów drogowych.

Opublikowane przez GUS dane ogólnopolskie za 2012 r¹⁵, dotyczące powierzchni terenów objętych planami miejscowymi wraz z podanymi procentowymi udziałami w powierzchni przeznaczonych w tych planach pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną, potwierdzają utrzymywanie się trendu „produkcji planistycznej” w gminach wbrew wszelkim danym demograficznym. Do końca 2010 r. plany zagospodarowania przestrzennego (wg danych GUS)¹⁶ uchwalono dla obszaru o powierzchni 8 242 500 ha, z czego 1 034 424 ha przeznaczono pod zabudowę jednorodzinną oraz 180 511 ha pod zabudowę wielorodzinną. Przyjmując średni wskaźnik 40 mieszkańców/1 ha powierzchni w zabudowie jednorodzinnej oraz uśredniony wskaźnik 200 mieszkańców/1ha dla zabudowy wielorodzinnej, to już w 2010 r. areał gruntów budowlanych w planach miejscowych wystarczał dla osiedlenia **77,480 mln** mieszkańców, co dwukrotnie przewyższa liczbę ludności Polski. Tymczasem do końca 2012 r., w wyniku dalszych działań planistycznych gmin, łączna powierzchnia terenów objętych planami zagospodarowania zwiększyła się do 8 722 255 ha, przy czym zabudowa jednorodzinna stanowiła 14,89% tej powierzchni, zaś zabudowa wielorodzinna odpowiednio 2,13%. Po przeliczeniu tych wartości, areał gruntów budowlanych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wzrósł do 1 298 744 ha, zaś pod zabudowę wielorodzinną do 185 784 ha. Uwzględniając wskaźniki wymienione powyżej, na gruntach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę jednorodziną, na koniec 2012 r. można byłoby osiedlić już 51,950 mln mieszkańców, zaś na terenach dedykowanych zabudowie wielorodzinnej kolejne 37,157 mln mieszkańców, co daje łączną liczbę **89,107 mln mieszkańców**. W ciągu dwóch lat planami miejscowymi zwiększono areał gruntów budowlanych w Polsce potrzebny dla wybudowania domów dla przeszło **11,6 mln mieszkańców**. W tym tempie, prawdopodobnie (bo nie ma jeszcze w tym zakresie oficjalnych danych GUS) na dzień sporządzenia niniejszego tekstu, powierzchnia gruntów w planach miejscowych przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową przekroczyła powierzchnię wystarczającą do wybudowania na niej zabudowy dla przeszło **100 mln mieszkańców**.

Tabela 6. Zasoby działek budowlanych w planach zagospodarowania przestrzennego na koniec 2012 r.

Polska - zasoby działek budowlanych			Gęstość zaludnienia osób/1 hektar	
Plany 2012		8 722 255 ha	40	zab. jednorodzinna
			200	zab. wielorodzinna
zabudowa jednorodzinna	14,89%	1 298 744 ha	51,950	mln
zabudowa wielorodzinna	2,13%	185 784 ha	37,157	mln
RAZEM		1 484 528 ha	89,107	mln

Źródło: opracowanie własne.

Należy spodziewać się, że w kolejnych latach proces uchwalania w miejscowych planach kolejnych gruntów pod zabudowę mieszkaniową będzie nadal kontynuowany, w tym przez gminy obszarów metropolitalnych, gdyż w gminnych studiach kierunków rozwoju i zagospodarowania przestrzennego określono areał gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe umożliwiającą osiedlenie **przeszło 300 mln mieszkańców!**

¹⁵ GUS, *Tablice wynikowe W2 z kodami terytorialnymi 2012*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014.

¹⁶ GUS, *Tablice wynikowe W1 z kodami terytorialnymi 2010*, Ministerstwo Budownictwa, Transportu i GM, 2012.

Obiekcje samorządów lokalnych do organizowania się w sformalizowanych strukturach obszarów metropolitalnych (OM/OF)

Bardzo ważną kwestią jest poznanie przyczyn, dla których samorzady wyrażają obiekcje wobec odgórnej (ustawowej) formy zrzeszania się w ramach OM. A obawy te nie są bezpodstawne, bo wynikają z nabytego przez lata doświadczenia pokazującego, że kolejna reforma, która ich dotknie, zamiast ułatwić proces zarządzania – dostarczy nowych procedur i kosztów. Dziś ich główne obawy wynikają z tego, że:

- 1) nie są w stanie przewidzieć, jakie skutki finansowe dla ich budżetów przyniesie im zrzeszenie się w ramach OM, a w szczególności, czy intencją powołania OM nie jest aby przerzucenie na samorzady lokalne kosztów funkcjonowania miasta centralnego (co już dziś ma miejsce bez formalnego powołania OM),
- 2) nie mają pewności, że formuła funkcjonowania w ramach OM nie będzie dla nich ubezpieczeniem, a głównym beneficjentem czerpiącym korzyści z OM będzie wyłącznie samorząd miasta centralnego,
- 3) nastąpi upartyjnienie samorządów lokalnych poprzez zawłaszczenie lokalnej polityki przez wielkie partie polityczne reprezentowane w Sejmie, skąd będą przenoszone konflikty na grunt lokalny.

Obawa pierwsza podyktowana jest tym, że głównym źródłem dochodów samorządów obszarów aglomeracyjnych są:

- a) subwencja oświatowa (stanowiąca 40–70% ogółu dochodów, w zależności od stanu rozwoju gminy – im gmina osiągnęła wyższy stan tym ten wskaźnik jest niższy),
- b) udziały w podatkach od mieszkańców,
- c) udziały w podatkach od podmiotów gospodarczych,
- d) wpływy z podatku od nieruchomości z terenów, na których prowadzona jest działalność gospodarcza.

Zabiegając o te właśnie źródła dochodów, samorzady w aglomeracjach muszą konkurować ze sobą i nie mają pewności, że po włączeniu do OM, poprzez konieczność obligatoryjnego dostosowania (a może wręcz podporządkowania) swoich planów rozwojowych, nie utracą możliwości zwiększenia dochodów budżetowych.

Dochody z subwencji oświatowej rosną wprost proporcjonalnie do liczby mieszkańców, gdyż są skorelowane z liczbą dzieci uczęszczających do szkół. Większość samorządów jednak dopłaca do subwencji, chcąc utrzymać poziom nauczania w szkołach na możliwie wysokim poziomie, z bogatą ofertą zajęć dodatkowych. Dobra oferta edukacyjna jest jednym ze sposobów zachęcania do osiedlenia się na terenie gminy osób o wysokich dochodach, co ma bezpośrednie przełożenie na udział gmin w podatku dochodowym tych osób.

Inną kluczową kwestią, mającą znaczenie dla samorządowych dochodów, jest konkurencja o lokalizację central zarządów spółek giełdowych (spółki te ujawniają uzyskane dochody wobec swoich akcjonariuszy). Do najcenniejszych należą centrale banków, spółki sektora energetycznego i paliwowego. Przykładem na to, jak wielki wpływ na dochody pojedynczej gminy może mieć jedna wielka spółka, jest gmina Kleszczów z kompleksem kopalń węgla brunatnego i elektrowni „Bełchatów”. I tu samorzady mają obawy, czy w ramach OM będą miały realny wpływ na taki kształt polityki przestrzennej, która da im szansę „lokalizacji” takiego inwestora, czy też funkcjonowanie w ramach OM takiej szansy definitywnie ich pozbawia?

Samorządy walczą także o inwestorów gotowych realizować wielkopowierzchniowe obiekty – dające w skali roku znaczące wpływy z podatku od nieruchomości. I nie ma tu większego znaczenia, czy są to wysokie biurowce, czy rozległe hale magazynowe – liczy się powierzchnia. Każdy inwestor jest tu mile widziany, bo każdy metr kwadratowy powierzchni użytkowej, którą wybuduje, daje gminie co roku 24 zł dochodu. Już tylko średniej wielkości galeria handlowa o powierzchni 50 000 m² generuje dla gminy roczny dochód w wysokości 1 mln zł.

Samorządy lokalne obawiają się także, że w ramach wspólnej polityki przestrzennej Obszaru Metropolitalnego miasto centralne, w obawie przed konkurencją gmin z tzw. „wianuszka”, w ramach tzw. oficjalnie prowadzonej całościowej polityki przestrzennej aglomeracji, zablokuje procesy osadnicze na przedmieściach poprzez:

- a) wstrzymanie inwestycji komunikacyjnych (budowy dróg, rozwoju transportu szynowego itp.) łączących centrum z przedmieściami,
- b) wcielenie spółek zarządzających gospodarką wodno-ściekową do przedsiębiorstwa miasta centralnego, co spowoduje podniesienie taryfy opłat za wodę i ścieki dla przedmieść, a to z kolei spowoduje, że przestaną być obszarami konkurencyjnymi dla lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych,
- c) utratę suwerenności w zakresie prowadzenia polityki oświatowej (samorządy lokalne dopłacają niejednokrotnie więcej do systemu oświaty niż budżet miasta centralnego, wiele z nich – prowadząc długofalową politykę inwestowania w lokalne szkolnictwo – wypracowało wysoki poziom nauczania, co pokazują wyniki testów po szkole podstawowej i gimnazjum),
- d) strefowanie cen biletów komunikacji miejskiej, ponadnormatywna dopłata do spółek komunikacyjnych miasta centralnego,
- e) odgórne wyznaczenie lokalizacji dla niechcianych inwestycji bez słusznej rekompensaty.

Jak wspomniano, powyższe obawy wynikają z zebranego przez samorządy doświadczenia, że dotychczasowy system, promujący indywidualną rywalizację o inwestora, zostanie przeniesiony na grunt ustawy metropolitalnej i – zamiast skoordynowanej współpracy dla dobra wszystkich zrzeszonych w metropolię samorządów – w tej grze o przyszły rozwój będą równi i równiejsi.

Wniosek: najpierw ekonomia potem planistyka

Rozważania na temat ustawy metropolitalnej czy jakiegokolwiek innej, dotyczącej aspektów gospodarki przestrzennej, bez uprzedniego wypracowania modelu jej uczciwego i akceptowalnego społecznie systemu finansowania, są pozbawione sensu. Żadne propozycje rozwiązań, choćby najbardziej słusznych i szczytnych dla idei przywracania ładu przestrzennego, jeśli nie będą zakotwiczone w realiach ekonomicznych, staną się źródłem permanentnych konfliktów instytucjonalnych i politycznych. Co gorsza, mogą stać się przyczyną bardzo poważnej zapaści finansowej samorządów. Staną się źródłem zawiedzionych nadziei społecznych względem samorządów i – czego można być absolutnie pewnym – ani o jotę nie poprawią dysfunkcji miasta centralnego, a tym bardziej przestrzeni na przedmieściach.

Należy jak najszybciej odrzucić system finansowania urbanizacji w oparciu o wirtualne opłaty adiacenckie i przejść na system kalkulacji rzeczywistych kosztów realizacji infrastruktury i przenoszenia obciążeń z nich wynikających na poszczególnych właścicieli działek i/lub lokali mieszkalnych – bo tylko taki system jest logiczny, prosty i zrozumiały dla wszystkich uczestników procesu. W obszarach już zurbanizowanych, gdzie wymagane będzie przeprowadzanie procesów rewitalizacyjnych, z udziałem środków finansowych pochodzących w dużej części

z biznesu, a także od osób prywatnych zrzeszonych we wspólnotach mieszkaniowych, nie da się przygotować kalkulacji kosztów i zysków w projektach inwestycyjnych, z taką niewiadomą, jaką jest opłata adiacencka. Mimo że od ponad 15 lat autor niniejszego tekstu zajmuje się procesami inwestycyjnymi w samorządach, to nie zna przypadku, w którym bank udzielił komukolwiek kredytu inwestycyjnego w oparciu o kalkulację zakładającą wpływy (źródło spłaty rat kredytu) do budżetu projektu z opłaty adiacenckiej.

Finanse gmin, także tych zrzeszonych w OM podlegać muszą ochronie prawnej w procesie urbanizacji. W przypadku planowania aglomeracyjnego musi także obowiązywać zasada, że nowa urbanizacja nie obciąża kosztami dotychczasowych mieszkańców gminy, a samorząd może zaangażować swoje finanse proporcjonalnie w części, w jakiej jego mieszkańcy będą czerpać korzyść z planowanych inwestycji. Analogiczna zasada powinna obowiązywać w ramach współpracy aglomeracyjnej samorządów. Realizacja danej inwestycji wcale nie musi obciążać kosztów wszystkich samorządów, a jedynie te, które z tej inwestycji czerpać będą bezpośrednią korzyść. Jeśli system finansowania procesów urbanizacji w obszarach OM będzie nierówno traktował którykolwiek z samorządów, bądź choćby jednego z nich w jakiś sposób faworyzował bez akceptacji pozostałych – to taki system nie przetrwa próby czasu i z pewnością zaowocuje secesją którejś z gmin.

Powołanie Obszaru Metropolitalnego ma sens tylko wtedy, kiedy przystępujące do niego samorządy podejmują solidarną współpracę na rzecz rozwoju całego obszaru aglomeracji, bez konkurencji ze sobą, a postrzegania sąsiada jako wartości dodanej do obszaru, a nie obciążenia dla pozostałych.

Wszystkie samorządy zrzeszone w OM muszą na równych zasadach partycypować w **kosztach i zyskach**. Organizacje samorządów w OM można porównać do akcjonariatu spółki – podejmujemy wspólną działalność, bo wszyscy na tym zyskujemy, w tym nasze wspólnoty uzyskują wymierne korzyści ekonomiczne, co w dalszej perspektywie pozwoli nam prowadzić planowy rozwój.

Literatura

- GUS, Tablice wynikowe W1 z kodami terytorialnymi 2010, Ministerstwo Budownictwa, Transportu i Gospodarki Morskiej, 2012.
- GUS, Tablice wynikowe W2 z kodami terytorialnymi 2012, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014.
- Larsson G., *Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej*, MOIA RP, Warszawa 2012.
- Olbrysz A., Koziński J., *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, „Zawód Architekt”, nr 5, 2012.
- Olbrysz A., Zachariasz I., *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią 2015*, Kraków 2015.
- Śleszyński P., Komornicki T., Drągowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r.*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

Michał Kudłacz

Doktor, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



NEOWEBERYZM JAKO NOWY MODEL ZARZĄDZANIA ROZWOJEM METROPOLII W WARUNKACH ZGLOBALIZOWANEJ GOSPODARKI¹

Uwagi wstępne

Przesłankami do stworzenia niniejszego tekstu było przekonanie autora, że w przypadku organów władzy polskich metropolii możemy mówić o modelach i stylach zarządzania publicznego. Modele zarządzania publicznego obecnie mają umiarkowany wpływ na budowanie potencjału społeczno-gospodarczego metropolii, chociaż w teorii zależność ta jest dużo bardziej oczywista. W ramach prowadzonych szerokich badań dotyczących paradygmatów zarządzania publicznego², przeprowadzono analizę dotyczącą bezpośrednio ośrodków metropolitalnych. Zdecydowano się na taki podmiot badania ze względu na niezwykłą wagę metropolii w budowaniu przewagi konkurencyjnej, tak z perspektywy makro-, jak i mikroekonomicznej. Można przyjąć, że podstawą do dalszych rozważań jest założenie o istnieniu dwóch istotnych zjawisk we współczesnym świecie: dominacji wielkich przestrzeni miejskich na tle innych jednostek układu osadniczego oraz potrzebie zdefiniowania na nowo form zarządzania miastami wobec występującego szeregu zjawisk wpływających na gospodarkę, przestrzeń, społeczeństwo, kulturę i środowisko, zarówno w skali makroekonomicznej, jak i w wymiarze lokalnym. Ze względu na tempo przemian przestrzennych, gospodarczych, społecznych i kulturowych zachodzących wewnątrz ośrodków metropolitalnych należy przyjąć, że metropolie są jednostkami układu osadniczego najbardziej podatnymi na dezaktualizację wniosków na temat podstawowych determinant rozwojowych i remediów na zdiagnozowane problemy.

Celem niniejszego rozdziału jest zatem analiza modeli zarządzania publicznego i stylów zarządzania miastami ze szczególnym uwzględnieniem realiów właściwych dla polskiej sieci osadniczej oraz zdefiniowanie i opisanie konsekwencji dla przyjęcia określonych rozwiązań. Warto również zauważyć, że niewątpliwą przesłanką dla podjętych działań jest coraz głośniejsza debata nad nowym paradygmatem zarządzania publicznego, nazwanego neoweberyzmem (*Neo-Weberian*

¹ Tekst powstał w ramach projektu „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych oraz sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS4/01064.

² Na potrzeby niniejszych rozważań przyjęto, że modele zarządzania publicznego i paradygmaty zarządzania publicznego to terminy równoznaczne, zatem autor stosuje je wymiennie.

State). I choć sama nazwa nie jest najnowszej nauki, to z racji wielu czynników i uwarunkowań, znaczenie tego modelu stale rośnie. W ramach niniejszych rozważań zostanie pokazana ścieżka ewolucji modeli zarządzania publicznego (opisano je w sposób chronologiczny), które doprowadziły do powstania modelu neoweberowskiego (NWS). Chociaż niniejszy rozdział ma charakter teoretyczny, w ramach niego zostanie przeprowadzony przegląd rozwiązań systemowych określających możliwości kreowania rozwoju miast w Polsce.

Modele zarządzania publicznego a funkcjonowanie metropolii w Polsce

Podnoszenie konkurencyjności swojego terytorium to jeden z podstawowych celów działania władz każdego z miast. Obok działań polegających na realizacji zadań publicznych zapewniających odpowiednią jakość życia mieszkańcom, to właśnie aktywność na rzecz podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej wpisuje się we współczesny sposób myślenia o funkcjonowaniu miast w warunkach nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów. Władze miasta, niczym przedsiębiorca, muszą dzisiaj racjonalizować swoje działania czyniąc je skutecznymi i efektywnymi poprzez maksymalizację swoich korzyści oraz obniżanie kosztów. Rzecz polega więc na tym, aby za pomocą zestawu uprawnień do sprawowania władztwa (polityka imperatywna), jak również wykorzystywaniu lokalnej sieci powiązań i współzależności podmiotów funkcjonujących w danym mieście (polityka interaktywna), stworzyć warunki do maksymalnego wykorzystania posiadanych zasobów, ich wykreowania i rozwoju oraz niwelowania rozwojowych barier.

Należałoby zatem odnaleźć odpowiedzi na pytania dotyczące sposobu zarządzania kompleksowymi systemami społecznymi, jak również metod koordynacji działań, które zależą od wielu różnych podmiotów funkcjonujących w metropoliach. Istnieje korelacja pomiędzy wielkością metropolii, zarówno w sensie demograficznym, jak i gospodarczym (jakościowym), a stopniem złożoności systemów społecznych, które należy uwzględniać przy podejmowaniu decyzji władczych. **Złożoność problemu** polega również na tym, że skoro systemy społeczne są kompleksowe, to pozostają dynamiczne, czyli zmienne. Zmienne muszą być rozwiązania, bo z czasem stają się nieaktualne. To wymusza dynamiczną postawę władz metropolii względem stylów i modeli publicznego zarządzania.

Analizując współczesne opracowania naukowe oraz raporty eksperckie, można zaobserwować na gruncie teorii istotną konstatację, opisywaną przez badaczy-naukowców dotyczącą polityki rozwoju wielkich miast³: polski system administracji publicznej nie wykorzystuje w pełni możliwości wynikających z inteligentnej selekcji założeń i rozwiązań służących realizacji zadań publicznych, niezależnie od rodzaju ich odbiorów. Można zatem na początku rozważań przyjąć jeszcze jeden wniosek: polskie metropolie mogłyby być zarządzane bardziej efektywnie.

Zadaniem władz miasta jest tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, podnoszenia jakości życia mieszkańców, a także o ile to możliwe, rozwoju turystyki. Służą temu działania na rzecz pobudzenia gospodarki, rozwoju społecznego, jak również przestrzennego, w tym infrastrukturalnego, a także rozwoju środowiskowego i kulturalnego. Ustawy o samorządzie gminnym oraz powiatowym w oparciu o które funkcjonują metropolie w Polsce, ze względu na dużą szczegółowość

³ Zob. np. Hausner J. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej*, MSAP UEK, Kraków 2013.

zapisów nie dają zbyt dużego pola władzom miasta do indywidualizowania działań rozwojowych, polegających na wprowadzaniu istotnych aktów prawa miejscowego podnoszących atrakcyjność lokalizacyjną metropolii. Organ władzy wykonawczej metropolii, w zależności od posiadanej charyzmy, może jawić się jako menedżer lub samorządowiec; jako kierownik lub jako przywódca, a także jako autokrata lub propagujący styl partycypacyjny. Menedżer spogląda na miasto jak na przedsiębiorstwo, dążąc do racjonalizacji wydatków finansowych i optymalizacji tempa rozwoju lokalnego, zajmując się w dużej mierze przyszłą perspektywą. Optyką samorządowca, obdarzonego mandatem społecznego zaufania, jest przede wszystkim zapewnianie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatelskich. „Kierownik” poprzez hierarchię organizacji zarządza innymi, aby wykonali zadania. Lider natomiast prowadzi innych, by chcieli zrobić to, co ma być zrobione. Warto również zauważyć, że te postawy nie do końca są ze sobą sprzeczne. Prezydent miasta zapewne posiada pewną kompilację cech ukazanych powyżej. Jeżeli przedstawimy podnoszenie konkurencyjności miast jako poprawę warunków do przyciągania do siebie mieszkańców, turystów i przedsiębiorców, należałoby prześledzić narzędzia oraz metody ich wdrażania, które przyczyniać się mają do wzrostu atrakcyjności miasta i jakie są możliwe do wdrożenia, biorąc pod uwagę ramy formalne oraz aktywność władz miasta.

Analizując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż administracja publiczna, mająca na celu zapewnianie zbiorowych potrzeb obywatelskich, funkcjonuje na dwóch filarach: biurokratycznym i rynkowym. Z jednej strony, administracje publiczną obowiązują i ograniczają szczegółowe przepisy prawa, czuwające nad równością i przejrzystością działania, z drugiej zaś, poszczególne samorządy funkcjonują jak przedsiębiorstwa, których prezydent jest „menadżerem”, natomiast „klientami” są: mieszkańcy miasta, przedsiębiorcy, turyści oraz mieszkańcy obszaru metropolitalnego funkcjonalnie powiązanego z miastem-rdzeniem. W celu pobudzenia gospodarki należy dążyć do zapewnienia potrzeb tych grup tak, aby miasto stało się atrakcyjnym miejscem do zamieszkania, inwestowania oraz odwiedzania. Jak powszechnie wiadomo, każda z tych grup ma odmienne oczekiwania względem działań administracji publicznej. Nawet w obrębie jeden z tych grup oczekiwane kierunki polityki lokalnej będą się różnić. Inne potrzeby posiadają przykładowo studenci, emeryci, rowerzyści, ekolodzy, kierowcy, młode matki, bezdomni, czy najbogatsza „klasa metropolitalna”. Działając w warunkach gospodarki zglobalizowanej, z przewagą procesów liberalnych, wszechobecnej mobilności potencjału, władze publiczne muszą wykazywać się zręcznością, menadżeryzmem i kreatywnością.

Ośrodki metropolitalne są specyficznym podmiotem rozważań nie tylko ze względu na ponadprzeciętną koncentrację potencjału społeczno-gospodarczego, ale również ze względu na fakt, iż funkcjonują w ramach wszechobecnego zjawiska, które niewątpliwie wpływają na ich kształt, sposób funkcjonowania i kierunki rozwoju, a także decyzje podejmowane przez organy władz. Do zjawisk tych należą przede wszystkim: globalizacja, metropolizacja, i digitalizacja gospodarki. Wzrost znaczenia ośrodków oraz obszarów metropolitalnych, koncentracja potencjału wokół miast i jednoczesne rozproszenie wokół ich granic administracyjnych; wzrost znaczenia wiedzy, innowacji, kapitału społecznego (oprócz kapitału ludzkiego) w procesie budowania przewagi konkurencyjnej, a także większa mobilność potencjału (dóbr, usług, kapitału, informacji i ludzi) sprawiły, że w ciągu minionych piętnastu lat świat uległ drastycznym zmianom. Ze względu na tę nową dynamikę globalną, zarówno małe miasta, jak i metropolie muszą na nowo ocenić i przemysleć swoją rolę i pozycję – w regionie, kraju i na całym świecie.

Zarządzanie rozwojem miasta jest problemem wielowymiarowym oraz interdyscyplinarnym. Wiąże ze sobą wiele dziedzin nauki, a także mnogość mechanizmów o wielkim stopniu złożoności. Planowanie rozwoju wymaga w warunkach gospodarki rynkowej nowych technik przewidywania i programowania zmian oraz specyficznego otoczenia instytucjonalnego. Zarządzanie rozwojem

przestrzeni zurbanizowanych powinno bazować na instrumentach dostępnych współcześnie władzom publicznym, a także w pewien sposób wyznaczających kierunki rozwoju gospodarczego, społecznego, przestrzennego, kulturowego oraz środowiskowego.

Należałoby zatem w pierwszej kolejności dokonać syntetycznej analizy modeli zarządzania publicznego w miastach XX w. (choć poniższa analiza ma szersze odniesienie niż tylko do zurbanizowanych układów terytorialnych). Z trzech segmentów podzielonej władzy każdy ulega istotnej ewolucji od czasów, kiedy możemy mówić o ukształtowaniu się nowoczesnych państw narodowych. Ze względu na różnorodne uwarunkowania zewnętrzne, a także wewnętrzną logikę przemian w obrębie władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w poszczególnych okresach, przykładowo w II poł. XX w., mogliśmy śledzić różne tempo owych przemian. Dla stabilnych państw Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej owe zewnętrzne uwarunkowania pochodziły z jednej strony z międzynarodowego otoczenia politycznego – zmian układu stosunków międzynarodowych, z drugiej zaś – z otoczenia gospodarczego, na którym wyraźne piętno odciskał proces regionalnej integracji gospodarczej, a następnie wspomniane już procesy globalizacji widoczne w wielu dziedzinach.

Wśród wielu prac naukowych nt. modeli zarządzania publicznego, istnieje kilka, które ze względu na społeczną wagę należy zakwalifikować jako najważniejsze. Mowa tutaj po pierwsze o podstawowych założeniach modelu biurokracji idealnej, który nie jest modelem zarządzania publicznego sensu stricto, jednak determinuje sposób funkcjonowania administracji publicznej, *New Public Management* oraz *Governance*. Znane są w literaturze przedmiotu inne modele zarządzania publicznego, w tym nowsze (jak przykładowo neoweberyzm), jednak wymienione powyżej stanowią trzon rozważań autorów.

Początkiem trwałych zmian w zakresie modelowych rozwiązań dotyczących kształtu funkcjonowania administracji jest XIX w. Wraz z narodzinami modelu biurokracji idealnej, pojawiły się rozwiązania, które do dziś są z powodzeniem stosowane w administracji publicznej. Max Weber wpisał administrację publiczną w restrykcyjne i szczegółowe rozwiązania prawne, co – jak się wydaje – ma swoje pozytywne oraz negatywne skutki dla gospodarki terytorialnej. Istnieje niewątpliwie walor administracji biurokratycznej, który polega na tworzeniu administracji równej, obiektywnej i możliwości stworzenia administracji transparentnej. Kosztem dominacji modelu biurokratycznego jest jednak spadek efektywności działań administracji publicznej oraz mniejsze zainteresowanie działaniami na rzecz rozwoju wskaźników ekonomicznych.

Tworzenie nowego ładu międzynarodowego po II wojnie światowej, a następnie utrzymanie stworzonej w jego ramach równowagi sił w naturalny sposób zwiększało znaczenie władzy wykonawczej w wymienionych państwach. Rozwój i szerokie umiędzynarodowienie w latach 60. i 70. problematyki praw człowieka i nowego spojrzenia na relacje między państwem i obywatelem, wyrażające się w znaczącym poszerzeniu katalogu praw człowieka i obywatela, skutkowało wzrostem znaczenia władzy sądowniczej i powołaniem do życia oprócz krajowych, także międzynarodowych instytucji sądowniczych. Procesy transformacji ustrojowej zapoczątkowane w Europie Środkowej i Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, poprzez zapotrzebowanie na nowe uregulowania prawne odnoszące się do wszystkich praktycznie dziedzin życia społecznego (gospodarka, polityka, kultura), spowodowały wzrost znaczenia organów władzy prawodawczej, przede wszystkim parlamentów, ale także organów stanowiących samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Zmieniała się wewnętrzna logika funkcjonowania poszczególnych segmentów podzielonej władzy, w dużej mierze określana przez zmieniające się funkcje wypełniane przez instytucję państwa.

Starano się także wskazywać struktury, na rzecz których państwo traci swoją omnipotencję, kierując uwagę raz na korporacje transnarodowe, organizacje międzynarodowe czy ugrupowania integracyjne, innym razem na podmioty strukturalne takie jak regiony, mówiąc o „rozrzedzeniu” państwa czy jego regionalizacji. Od analizy tych stanowisk, polemiki z nimi i oceny kondycji instytucji państwa współczesnego rozpoczyna się niniejsze opracowanie.

Ze względu na cechy administracji publicznej, które powodują, że w dającej się określić przyszłości jej rola raczej będzie wzrastać, przy jednoczesnym wzmacnianiu przez organy publicznej administracji międzynarodowej, należy przemyśleć kierunki przemian w obrębie administracji publicznej, zarówno te odnoszące się do jej struktury w poszczególnych państwach, jak i funkcji, które organy administracji publicznej wypełniają. Istotne jest wskazanie tych obszarów, a jednocześnie ewentualnych korzyści i zagrożeń spowodowanych głównie uwarunkowaniami zewnętrznymi. Dla demokratycznych państw świata, opierających swoje funkcjonowanie na liberalnych wartościach i katalogach praw, bezsporne jest prawo ich obywateli do dobrej administracji. Może ona bowiem przysporzyć państwu licznych korzyści, wspomagając ich starania i dążenia do podnoszenia dobrobytu i cieszenia się z rozwoju cywilizacyjnego. Może jednak w niektórych przypadkach stawać na drodze przedsiębiorczości obywateli, hamować ich aktywność społeczną czy polityczną, a nawet negatywnie wpływać na warunki ich rozwoju cywilizacyjnego, np. poprzez utrzymywanie przestarzałego systemu edukacji publicznej.

Stąd wynika konieczność szczególnego rodzaju imperatyw, aby zarządzanie (funkcjonowanie) organów administracji publicznej – zarówno rządowej, jak i samorządowej – było równie sprawne, efektywne i skuteczne jak zarządzanie podmiotami komercyjnymi. Z tych bowiem organizacji (podmiotów) pochodzi większość nowoczesnych technik i technologii materialnych i intelektualnych, które mogą zostać z powodzeniem wykorzystane w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej. Zarządzanie poprzez wiedzę, budowanie warunków do przekształcenia tradycyjnych struktur administracyjnych w organizacje uczące się, szerokie wykorzystanie możliwości, jakie daje zastosowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, z pewnością pozwoli sprostać przyszłym wyzwaniom rzucanym administracji.

U podstaw podejścia do organizacji i kierowania sektorem publicznym z połowy XX w. leży krytyka tradycyjnego modelu biurokracji. W literaturze przedmiotu brak jest jednolitej definicji tego zjawiska. Najczęściej określa się je mianem *nowego zarządzania publicznego*. Jego podstawy wywodzi się z teorii ekonomii (mowa tutaj przede wszystkim o teoriach wyboru publicznego i kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym.

Termin *nowego zarządzania publicznego* opisuje typ reform administracyjnych, podejmowanych w myśl działania mechanizmów i instrumentów charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego. W jego ramach ukształtowało się wiele koncepcji, spośród których do najważniejszych należy zaliczyć⁴:

- menedżeryzm (*managerialism*),
- rynkowo zorientowaną administrację publiczną (*market-oriented administration*),
- rząd przedsiębiorczy (*entrepreneurial government*),
- zarządzanie biznesowe (*business-like management*).

Syntetycznego zestawienia procesów charakteryzujących *nowe zarządzanie publiczne* dokonali Naschold i von Otter, którzy wskazali na⁵:

⁴ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2004, s.54.

⁵ *Ibidem*, s. 59.

- 1) rozdzielenie ról klienta (odbiorcy usługi) od dostawcy usług,
- 2) promowanie kontraktowania usług publicznych,
- 3) zorientowanie na osiąganie wyników,
- 4) uelastycznienie płacy i warunków pracy,
- 5) rozdzielenie aktywności politycznej (planowanie i podejmowanie decyzji strategicznych) od zarządzania operacyjnego (realizacji polityk publicznych),
- 6) wprowadzenie elementów rynkowych i quasi-rynkowych do administracji publicznej,
- 7) zorientowanie działań na klienta,
- 8) wypracowanie przez rząd regulacji określających sposób świadczenia usług i ich standard.

Kolejnym, istotnym modelem zarządzania publicznego, jest *governance* (współzrządzenie). Model ten, podobnie jak dwa scharakteryzowane powyżej, został dobrze opisany w literaturze przedmiotu. Podstawowe założenia tego modelu opierają się na idei zarządzania interaktywnego⁶. Model *governance* odnosi się do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym. W ramach zarządzania zacierają się granice współpracy i odpowiedzialności, co służyć ma lepszemu radzeniu sobie ze złożonością problemów społecznych i ekonomicznych. *Governance* dostrzega kwestię zależności władzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania. Model ten dotyczy autonomicznych, samozarządzających się sieci aktorów. Z perspektywy *governance* rząd jest postrzegany jako podmiot będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki w celu sterowania procesami społecznymi i ekonomicznymi⁷. *Governance* posiada cechy charakterystyczne, takie jak⁸: uczestnictwo (włączenie wszystkich obywateli w procesy decyzyjne), rządy prawa – proceduralne gwarancje ochrony podstawowych praw człowieka, jawność – dostęp do informacji umożliwiających monitorowanie działalności instytucji publicznych, responsywność – umiejętność reagowania na zbiorowe i indywidualne obywatelskie potrzeby, orientacja na konsensus – uzgadnianie z grupami interesu, równe traktowanie kobiet i mężczyzn, wydajność i efektywność – optymalnie i efektywnie wykorzystanie zasobów przez władze publiczne, odpowiedzialność, jak również myślenie strategiczne.

Wdrożenie nowych koncepcji zarządzania miało wpłynąć na efektywniejszą realizację zadań, które wypełnia państwo wobec obywateli⁹. Narastające w większości krajów rozwiniętych przekonanie o konieczności zastąpienia tradycyjnej biurokracji przez administrację zorientowaną na osiąganie rezultatów stało się podstawą polityki formułowanej w latach 80. przez rządy o proweniencji neoliberalnej (Wielka Brytania, Kanada, Nowa Zelandia, Australia). Koncepcje redukcji zakresu aktywności sektora publicznego oraz postulaty zmiany zasad jego działania korespondowały z narastającym niezadowoleniem społecznym z jakości świadczonych przez niego usług. Administrację zaczęto traktować jako strukturę, w której urzędnicy postrzegani są jako menedżerowie publiczni (oceniani na podstawie osiągniętych rezultatów), a nie tylko administratorzy odpowiedzialni za wykonywanie poleceń i instrukcji.

⁶ W tym wypadku zarządzanie interaktywne jest przeciwieństwem zarządzania imperatywnego.

⁷ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, wyd. Lex, Warszawa 2013, s. 116-117.

⁸ *Ibidem*, s. 119.

⁹ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. PLACET, Warszawa 2004, s.72.

Neoweberyzm jako współczesny model zarządzania miastem

Neoweberyzm jest paradygmatem zarządzania publicznego, który ujawnił się na kanwie rynkowych potrzeb i społecznych oczekiwań, i choć jest wynikiem świadomych działań ludzi na rzecz podnoszenia jakości świadczonych usług publicznych, do pewnego stopnia jest naturalną konsekwencją postępu cywilizacyjnego. Rynkowe potrzeby oznaczają w tym wypadku szereg uwarunkowań o charakterze niesterowalnym, które mają odniesienie do potencjału gospodarczego, przestrzennego i kulturowego. Rozwój społeczno-gospodarczy jest bowiem wypadkową procesów wolnorynkowych (czyli naturalnych, żywiolowych, niekiedy niesterowalnych) oraz polityki rozwoju, za którą w domyśle uważamy świadome, racjonalne i efektywne działania administracji publicznej.

Neoweberyzm rozumiany jako wzrost mechanizmów kontroli administracji publicznej nad szeroko rozumianymi działaniami wolnorynkowymi, wzrost aktywności administracji publicznej w intensyfikację procesów społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi oznacza wzmożoną aktywność administracji publicznej na każdym poziomie – chociaż część źródeł wspomina przede wszystkim o administracji centralnej. Najwyższy poziom działania administracji publicznej polega przede wszystkim na stworzeniu odpowiednich ram formalno-prawnych, uwarunkowań kontekstowych, które będą punktem wyjścia do wdrażania rozwiązań przez administrację publiczną na każdym poziomie. Niezwykle istotnym jest tutaj sposób myślenia polegający na przekonaniu władz publicznych o niezastąpionej roli ich samych w budowaniu zarówno przewagi konkurencyjnej terytorium, jak i dobrobytu, państwa prawa i ładu w zakresie funkcjonowania państwa. Przekonanie to wywodzi się z kolei ze sposobu myślenia o ograniczonej użyteczności nadmiernej liberalizacji przepisów prawa oraz ułomności działań administracji publicznej wynikających z polityki o charakterze partycypacyjnym. Wpisuje się to zatem w sposób myślenia o neoweberyzmie jako o paradygmacie – podobnie jak w przypadku innych – wytworzonym poprzez potrzeby i funkcjonującym do pewnego stopnia na bazie krytyki poprzedniego lub poprzednich paradygmatów.

Cechami charakterystycznymi neoweberyzmu jest podejmowana przez administrację publiczną analiza sposobu funkcjonowania wszystkich podmiotów rynkowych pod kątem legalności, czynne włączanie się administracji publicznej w procesy budowania przewagi konkurencyjnej z dużo większą dozą polityki autokratycznej, jak również aktywność mająca na celu wyeksponowanie najważniejszych cech i zalet modelu biurokracji idealnej: bezosobowa administracja publiczna, równa wobec obywateli i hierarchiczna wewnątrz; zorientowana przede wszystkim na przestrzeganie prawa, obiektywna i sterowalna. Neoweberyzm jest zatem modelem zarządzania publicznego, w którym, po pierwsze, mamy do czynienia z ponadprzeciętnie dużą rolą administracji publicznej w kreowaniu zasad funkcjonowania gospodarek, po drugie zaś – ważniejsze od efektywności są: równość dostępu do świadczeń publicznych i równość wobec przepisów prawa, a także transparentność (przejrzystość administracji). W teorii możemy więc rozumieć neoweberyzm jako aktywne działania administracji publicznej o charakterze kontrolnym, porządkowym, w zakresie świadczenia usług publicznych, czy też na rzecz kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego, przestrzennego, czy kulturowego, chociaż podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej, czy też efektywność działania administracji publicznej były w klasycznym modelu biurokracji idealnej w niewielkim stopniu przedmiotem zainteresowania administracji publicznej. Dlatego też neoweberyzm różni się w swoich założeniach od modelu biurokracji idealnej M. Webera, chociaż niewątpliwie do niego nawiązuje. Różnice wynikają z bagażu doświadczeń, jakie administracja publiczna zebrała na przełomie XIX i XX w., przez cały XX w. oraz pierwsze dekady wieku XXI. Występowanie poszczególnych paradygmatów zarządzania publicznego było w istocie rzeczy

reakcją na krytykę poprzedniego. Widać to szczególnie w teoretycznych założeniach modelu neoweberowskiego, które wskazują na¹⁰:

1. Reformujące i wzmacniające prawo administracyjne (Reform and Enforcement of Administrative Law). Zasada gwarantująca równość dla wszystkich jednostek i grup przed prawem, ochronę przez arbitralnością i nieprzewidywanymi działaniami agencji rządowych, oraz dostarczająca dokładne, wyspecjalizowane działania rządowe.
2. Ochronę usług publicznych. Zasada utrzymująca ideę usługi publicznej z wyjątkowym statusem kulturą i warunkach zatrudnienia (pracownicy administracyjni są dobrze opłacani i wyedukowani).
3. Reprezentatywna demokracja. Jest podstawą dla legitymizacji, kontroli i utrzymania stabilności i kompetencji publicznej biurokracji, utrzymująca neutralność względem zewnętrznej politycznej kontroli.

Jak już wspomniano, pojawienie się nowego sposobu myślenia na temat roli administracji publicznej w budowaniu przewagi konkurencyjnej, zapewnianiu zbiorowych potrzeb obywatelskich oraz egzekwowaniu przepisów prawa jest żywiolową i naturalną konsekwencją postępu i zmieniających się uwarunkowań. Neoweberyzm jest konsekwencją radykalizacji stanowiska administracji publicznej w zakresie prowadzenia polityki publicznej szczególnie w Europie. Ma to być przeciwwaga dla popularnych w ostatnich dwóch dekadach działaniach o charakterze uspołecznionym, gdzie administracja publiczna pełniła rolę koordynatora, inicjatora, arbitra, rozjemcy i partnera dla podmiotów społecznych i prywatnych. Działania te doprowadzały niekiedy do wypaczenia roli zarówno administracji samorządowej, jak i kluczowych podmiotów rynkowych. W szczególności widać to w przypadku administracji samorządowej. Styl kierowania jednostką samorządu terytorialnego determinował struktury organizacyjne samorządu, kierunki działań, cele ich podejmowania oraz perspektywę działań.

W przypadku modelu neoweberowskiego mamy do czynienia z powrotem do administrowania, czyli szczególnie silnego nacisku na poruszanie się w ramach generalnie wyznaczonych ram prawnych. Istotnym elementem założeń neoweberyzmu jest stanowienie prawa, zatem szczególną rolę odgrywa tu administracja poziomu centralnego. Chodzi o stworzenie systemowych ram prawnych, równych, czytelnych (dostępnych) i obiektywnych dla wszystkich rodzajów podmiotów, które spowodują obiektywizację ich funkcjonowania (równość i transparentność) oraz wzmocnią działania, które w efekcie przyczynią się do spadku występowania zjawisk o charakterze patologicznym wśród podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych.

W przypadku ośrodków metropolitalnych działalność organów władz wpisująca się we właściwości NWS oznaczać będzie większą transparentność działań władz samorządowych, którą można realizować poprzez wykorzystywanie różnorodnych kanałów komunikacji z kluczowymi interesariuszami, co może mieć charakter konsultacyjny (podobnie jak w przypadku *governance*), czy też informacyjny. Wiąże się to z profesjonalizacją działań administracji publicznej, również poprzez zwiększoną aktywność władz publicznych na rzecz analizowania opinii usługobiorców oraz ich uwzględniania w procesach zarządzania (udoskonalenie założenia teorii biurokracji i wykorzystanie posiadanych narzędzi i nowoczesnych technik). Profesjonalizacja działań administracji publicznej na szczeblu lokalnym wynika również z założenia będącego w opozycji do ram teoretycznych *governance*, że nikt nie może zastąpić administracji publicznej w inicjowaniu, rozwijaniu i koordynowaniu działań na rzecz podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej miast. Następuje zatem powrót do modelu, gdzie podejmowanie decyzji odbywa się w sposób imperatywny a nie interaktywny, pomimo że nie rezygnuje się całkiem z działań o charakterze partycypacyjnym. Przypisuje się im

¹⁰ Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management reform. A comparative analysis*, Oxford 2013, s. 99-100.

jednak mniejszą wagę w procesach o charakterze rozwojowym. Wdrażanie założeń NWS prowadzi ponadto powinno do zmniejszenia się liczby zjawisk nieetycznych, korupcyjnych. Wzrost znaczenia NWS w metropoliach może oznaczać jednak rozrost struktur administracji publicznej, w związku z większą liczbą zadań, które samorząd miałby inicjować, koordynować i kontrolować, a to z kolei oznacza rosnące koszty stałe samorządów. Ponadto, można spodziewać się nadmiernego usztywnienia przez procedury i podejmowanie działań, które przynajmniej w części staną się jedynie wypełnieniem reguł, co może skutkować mniejszą elastycznością struktur, a w dłuższej perspektywie mniejszą efektywnością działań administracji samorządowej. Niższa efektywność może być ponadto spotęgowana poprzez przewidywane problemy z koordynacją i monitoringiem procesów implementacji polityki publicznej (np. uspołniania działań w obszarze planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, planowania przestrzennego oraz polityki finansowej miasta).

Podsumowanie

Jak wspomniano powyżej, paradygmat neoweberowski dotyczy przede wszystkim struktur państwowych, czyli administracji publicznej szczebla centralnego. Nie oznacza to jednak, że przyjęcie dominującego modelu NWS pozostaje bez konsekwencji dla administracji samorządowej, w tym dla ośrodków metropolitalnych. Jak również wcześniej wspomniano, na ogół mamy do czynienia z sytuacją, w której modele zarządzania publicznego wzajemnie się przenikają, czyli założenia, które opisują w teorii każdy z powyższych paradygmatów, występują w metropolii jednocześnie. Ośrodki metropolitalne są ponadprzeciętnie złożonymi organizmami, w których wielość zjawisk determinuje potrzebę różnorodnych zachowań gwarantujących realizację zadań publicznych, wykorzystanie posiadanych zasobów na rzecz rozwoju, programowanie rozwoju, tworzenie ofert służących podnoszeniu jakości życia mieszkańców, turystów i przedsiębiorców, a także zapewnienie realizacji szeregu innych przedsięwzięć odwołujących się do endogenicznego potencjału miasta. Jest zatem oczywiste, że władze miasta działają w sposób legalny, transparentny i równy (nie defaworyzując żadnej z grup społecznych zamieszkującej miasto-metropolię) względem odbiorców usług publicznych, posiadają szereg procedur wpisujących się w szeroko rozumiane pojęcie biurokratyzacji administracji publicznej. Działając w warunkach nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów, władze metropolii starają się skutecznie konkurować pomiędzy sobą o zasoby (przywołane już powyżej: przedsiębiorców, mieszkańców, turystów, kapitał wiedzy, mieszkańców obszaru funkcjonalnego), wykorzystując w tym celu zbieżne z sektorem prywatnym narzędzia przyciągania potencjału. Niemal w każdej polskiej metropolii (niezależnie od przyjętych kryteriów ich wyróżniania) możemy dostrzec działania o charakterze partycypacyjnym, promującym współdziałanie, współdecydowanie oraz politykę mającą na celu społeczną aktywizację, budowę społeczeństwa obywatelskiego i pomoc w kreowaniu liderów społeczności lokalnych. Pomimo tego, że niektóre z założeń charakterystycznych dla przywołanych trzech paradygmatów zarządzania publicznego są ze sobą sprzeczne, warto zauważyć, że w procesie zarządzania publicznego metropoliami występuje swoisty kolaż ich założeń. Dalej, neoweberyzm choć w naturalny sposób zaprzecza niektórym założeniom idei współzrządzenia, zasadza się na regule wzmocnienia roli administracji publicznej w procesie sprawowania władzy oraz zasad legalności, adekwatności, gospodarności i rzetelności działań administracji publicznej, jednak jednocześnie korzysta z dobrodziejstw poprzednich paradygmatów zarządzania publicznego. Jest jednak nieuniknioną konsekwencją sytuacji geopolitycznej w Europie i przeciwwagą dla nadmiernie liberalnych rozwiązań w procesie współdecydowania, mogących prowadzić do samowoli i utraty efektywności działań. Z pewnością jednak najbliższa nawet przyszłość przyniesie nowe rozwiązania konsumujące dotychczasowy dorobek w dziedzinie zarządzania publicznego, jednocześnie pokazując nową ścieżkę konsumpcji efektów rozwoju ośrodków metropolitalnych w Polsce.

Literatura

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Hausner J. i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej*, MSAP UEK, Kraków 2013.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. PLACET, Warszawa 2004
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, wyd. Lex, Warszawa 2013.
- Matusiak M. *Potencjał gospodarczy, innowacyjny i kreatywny wybranych metropolii europejskich* [w:] Klasik A., *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2009.
- Mazur S., *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.) *Administracja Publiczna*, Warszawa 2005.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management reform. A comparative analysis*, Oxford 2013.
- Szczeptański M. S., Jałowiecki B., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej* wyd. Scholar Warszawa 2002.
- Szul R., *Teorie i koncepcje w polityce regionalnej*. [w:] Gorzelak G., Tucholska A., *Rozwój, region, przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Törnqvist G., *Creativity and the renewal of regional life* [w:] Buttmer A. (red.) *Creativity and context*, Royal University.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.

Andrzej Bukowski
Doktor habilitowany, Uniwersytet Jagielloński



D „MIASTA INTELIGENTNEGO” DO MIASTA „SMART”

Smart city – rozkwit idei

Badacze nie mają dziś wątpliwości, że swój niebywały rozkwit i upowszechnienie na przełomie XX i XXI w. idea *smart city*, czy też *smart(er) city* zawdzięcza poważnemu zaangażowaniu wielkich firm nowych technologii, takich m.in. jak IBM, Cisco, Microsoft, Intel, Siemens, SAP czy Oracle. Ekspertyzy przeprowadzane na początku wieku przez lidera koncepcji i właściciela znaku towarowego *smarter city*, koncern IBM, szacowały, że w 2016 r. wartość inwestycji miejskich w nowe technologie osiągnie 40 miliardów dolarów¹. Już wtedy wiodące firmy sektora ICT dostrzegły w miastach ogromny rynek dla swoich produktów i usług. Poprzez zmasowane kampanie promocyjne i towarzyszące im coraz większe zaangażowanie w realizację miejskich usług publicznych, wielkie firmy cyfrowo-komunikacyjne lansowały niezwykle pociągającą wizję miasta i jego rozwoju społeczno-ekonomicznego: bardziej przyjaznego, bezpiecznego, funkcjonalnego, konkurencyjnego, zrównoważonego². Promocji idei *smart city* towarzyszyła określona wizja mieszkańca. *Smart city* potrzebowało *smart obywateli*: kreatywnych, wykształconych, mobilnych, sprawnych cyfrowo, usieciowionych, zdolnych do pełnego korzystania z oferowanych rozwiązań. Jednym słowem, urzeczywistnienie idei *smart city* wymagało istnienia klasy kreatywnej³, będącej jednocześnie twórcą i adresatem nowoczesnych rozwiązań miejskich. Tego typu wielkomiejska klasa średnia zaludniała światowe metropolie, ona też stała się głównym społecznym nośnikiem idei „inteligentnego miasta”.

Tę niewątpliwie atrakcyjną wizję szybko przejęły najpierw wiodące aglomeracje światowej rangi, potem bogate miasta średniej wielkości i mniejsze ośrodki, a w ślad za nimi rozmaite agendy prywatne i publiczne, w tym instytucje międzynarodowe, m.in. Unia Europejska, zainteresowane społecznymi efektami rewolucji technologicznej⁴. Prywatne i publiczne finansowanie nowoczesnych rozwiązań zaowocowało setkami projektów, programów, działań i praktyk, niosących etykietę „smart”. Wkrótce przymiotnik „smart” stał się synonimem nowoczesnego zarządzania

¹ O. Söderström, T. Paasche, F. Klauser, *Smart city as corporate storytelling*, „City: analysis of urban trends, culture, policy, action”, t. 18, nr 3, 2014, s. 311.

² R. Kitchin, *The real-time city? Big data and smart urbanism*, „GeoJournal”, nr 79, 2014, s. 2.

³ R. Florida, *Cities and the Creative Class*, Routledge, London 2004.

⁴ S. Allwinkle, P. Cruickshank, *Creating Smart-er Cities: An Overview*, „Journal of Urban Technology”, t. 18, nr 2, 2011.

miejskiego, korzystającego z bogatych zbiorów danych, wykorzystującego nowoczesne platformy internetowe w realizacji miejskich usług, a także zaawansowane technologicznie rozwiązania w zakresie transportu, mieszkalnictwa czy infrastruktury, efektywne, energooszczędne i przyjazne środowisku.

Ta urzekająca wizja musi prowokować krytyczną refleksję, a socjologa miasta zmusza do postawienia paru pytań. Jakie konsekwencje niesie wykorzystanie zaawansowanych rozwiązań technologicznych w przestrzeni miasta i życiu mieszkańców dla relacji politycznych i społecznych? Czy za tą pociągającą wizją nie kryją się prozaiczne interesy określonych grup i środowisk? Czy zastosowanie technologii nie niesie niebezpieczeństwa braku kontroli ze strony opinii publicznej nad ich zastosowaniem? Czy wkraczanie zaawansowanych technologii w przestrzeń publiczną nie powoduje nowych podziałów, napięć czy polaryzacji społecznych?

Co tak naprawdę znaczy: *smart city*?

Korzenie idei *smart city* sięgają w istocie dwóch koncepcji: *Smart Growth* będącego dorobkiem teoretycznym nowego urbanizmu z lat 80. ubiegłego wieku w USA i koncepcji „inteligentnego miasta” bazującej na rewolucji cyfrowej lat 90.⁵ Nowy urbanizm w zakresie planowania miejskiego stawiał za cel poprawę jakości przestrzeni miejskiej i środowiska naturalnego poprzez promowanie myślenia oddolnego i wspólnotowego o mieście oraz sprzeciw wobec: urbanistycznego „rozlewania” się miast, podporządkowywania komunikacji miejskiej ruchowi samochodowemu i agresywnej gospodarki nieruchomościami. Jednym z głównych osiągnięć nowego urbanizmu była idea *Smart Growth*, czyli strategia planistyczna polegająca na dążeniu do projektowania miast bardziej zwartych, oparta na oszczędnej gospodarce nieruchomościami i oddolnych inicjatywach miejskich⁶.

Z drugiej strony przymiotnik „smart” zawdzięcza swoje istnienie koncepcji „inteligentnego miasta”. I to ta koncepcja stała się impulsem do dynamicznego rozwoju idei *smart city*, o której wspominałem na początku tekstu, przysłaniając na pewien czas postulaty i wartości nowego urbanizmu.

W swej pierwotnej postaci pojęcie „inteligentnego miasta” dotyczyło zasadniczo relacji pomiędzy przestrzenią miejską a nowoczesnymi technologiami, a w szczególności – zdolności do generowania innowacji w usługach miejskich, wprowadzania różnych form e-zarządzania i e-demokracji oraz nasycania nowoczesnymi technologiami infrastruktury komunalnej. Sam termin *smart city* pojawił się po raz pierwszy w latach 90. i oznaczał: (1) nacisk na wykorzystanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych; (2) potrzebę zintegrowania różnych sektorów i dziedzin rozwoju; (3) potrzebę sprofilowania konkurencyjności miast pod kątem wykorzystania ich potencjału społecznego i ekologicznego. W literaturze przedmiotu napotkać można różne ujęcia, sprowadzające koncepcję *smart city* do trzech najczęściej pojawiających się wątków: (1) technologicznych systemów ICT „wmontowanych” w każdy aspekt życia miejskiego (monitoring, regulacja potoków komunikacyjnych, systemy telekomunikacyjne, inteligentne zarządzanie budynkami); (2) inteligentnie zarządzanego miasta „smart ludzi” – kapitału ludzkiego, kulturowego, wykształcenia, nowoczesnego zarządzania; (3) trwałego rozwoju, rozwoju zrównoważonego środowiskowo, zapewniającego wysoką jakość życia. Z kolei Hollands, rekapitułując dotychczasowe doświadczenia miast i projektów etykietowanych jako „*smart*” wychwycił pięć charakterystycznych

⁵ O. Söderström, T. Paasche, F. Klausner, *Smart city as corporate...op. cit.*, s. 310.

⁶ A. Vanolo, *Smartmentality: The Smart City as Disciplinary Strategy*, „Urban Studies”, t. 51, nr 5, 2014, s. 887-888.

cech: (1) szerokie zakorzenienie wysokich technologii w tkance miejskiej; (2) rozwój miejski kreowany przez kręgi biznesowe; (3) koncentracja na ludzkiej kreatywności; (4) szerokie zastosowanie programów zorientowanych na społeczne uczenie się, edukację i kapitał społeczny; (5) koncentracja na środowisku naturalnym i równowadze ekologicznej.

W 2011 r. ukazał się numer kwartalnika „Intelligent Buildings International”, zatytułowany *From intelligent to smart cities*, poświęcony w całości analizie i krytyce koncepcji „inteligentnego miasta”⁷. Dla większości publikujących w tomie autorów, będących jednocześnie uznanymi badaczami zjawiska, płaszczyzną odniesienia oraz punktem wyjścia był tekst Richarda Hollandsa z 2008 r. *Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial*⁸. Hollands zadał zasadnicze pytanie, wciąż zresztą aktualne: co to tak naprawdę znaczy być „smart city”, i czemu mają służyć te pełne dumy i samozadowolenia (*self-congratulatory*) określenia takie jak: „cyfrowe miasto”, „inteligentne miasto”, czy „inteligentne sąsiedztwo”, nawiązujące do nowoczesnych rozwiązań technologicznych, cyfrowych czy informatycznych, którymi chwali się i epatuje wiele miast i liderów miejskich? Zdaniem Hollandsa, wszystkie te nowoczesne rozwiązania cyfrowe i technologiczne są niezwykle ważne m.in. dla podniesienia jakości życia mieszkańców, ale to nie one decydują o istocie idei *smart*. Najważniejsi są ludzie i sposób, w jaki współpracują w przypadku każdego pomysłu, przedsięwzięcia, idei. Z tego punktu widzenia technologie są „smart”, jeśli umożliwiają ludziom, aktywny, otwarty, demokratyczny udział w kształtowaniu swego otoczenia. Dopiero wówczas idea *smart* ukazuje swój emancypacyjny i postępowy potencjał. Zasadniczą funkcją nowoczesnych technologii w kontekście idei *smart city* jest zatem usieciwienie relacji międzyludzkich oraz usprawnienie komunikacji społecznej, a nie ich samoistna rola w podnoszeniu jakości życia. W przeciwnym razie koncepcja *smart* obróci się w swe własne przeciwieństwo: neokonserwatywny liberalizm, sprzyjający wielkim korporacjom technologiczno-informatycznym. Hollands stwierdził, że niedostrzeganie tego przesunięcia akcentów powoduje wiele napięć i sprzeczności, m.in.: napięcie pomiędzy mobilnym, globalnym kapitałem a zwykłymi, niemobilnymi, „stacjonarnymi mieszkańcami”; napięcie pomiędzy klasą kreatywną a klasami „obsługującymi”; napięcie pomiędzy odgórnymi, globalnymi wizjami a oddolnymi, spontanicznymi reakcjami mieszkańców; napięcie, wynikające z różnicy kompetencji pomiędzy projektantami a użytkownikami *smart city*.

Artykuł Hollandsa dotknął, jak się wydaje, sedna problemu, tkwiącego w samej idei „inteligentnego miasta” i sposobie jej wdrażania. Hollands słusznie zauważył, że wszystkie te progresywne określenia typu *smart*, *intelligent*, *high-tech*, *digital* są w istocie „znakami towarowymi”, „markami” mającymi podnieść rynkową atrakcyjność miast, napędzić ich rozwój, a przy okazji przynieść zyski liderom technologicznym, zwłaszcza międzynarodowym gigantom nowych technologii. Za wspomnianymi określeniami kryje się zatem sojusz określonych grup interesów: władz miejskich, lokalnych firm i międzynarodowych koncernów zaawansowanych technologii przy cichym wsparciu wielkomiejskiej, zamożnej klasy kreatywnej. Jeśli chodzi o pozostałe grupy mieszkańców, ich zysk pozostaje w sferze obietnic: odroczone, iluzoryczny, wątpliwy. Za propagandową frazeologią *smart city* kryje się więc konkretna gra interesów, a technologie są potężnym narzędziem politycznej perswazji.

Idąc tropem krytyki Hollandsa warto przeanalizować koncepcję „inteligentnego miasta” zarówno pod kątem jej ideologii, jak i pragmatyki. Krytyka koncepcji „inteligentnego miasta” przebiega w dwóch zasadniczych kierunkach. Pierwszy dotyczy samej technologii i niebezpieczeństw, jakie

⁷ M. Deakin, H. Al Waer, *From intelligent to smart cities*, „Buildings International”, nr 3, 2011.

⁸ R. Hollands, *Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial*, „City: analysis of urban trends, culture, policy, action”, t. 13, nr 3, 2008.

generuje w życiu publicznym i tkance miejskiej. Drugi, w moim przekonaniu głębszy, sięga poza narzędzia i dotyczy, przede wszystkim ideologicznych założeń, związanych z przestrzenią miasta i problemami miasta oraz praktycznych konsekwencji, które niesie takie, a nie inne myślenie.

Technokratyczna dystopia: pomiędzy chaosem a panopticonem

Niepokoje Hollandsa stały się udziałem wielu badaczy, koncentrujących się na negatywnych wpływach szerokiego zastosowania nowoczesnych technologii informatycznych w życiu miejskim. Zauważono, że „technologiczne zafiksowanie” może prowadzić do uzależnienia miast od konkretnych technologii i ich autorów (przykład IBM i jego programu *IBM Intelligent Operation System*). Z kolei dominacja producentów systemów operacyjnych może spowodować nie tylko uzależnienie od konkretnych operatorów, lecz doprowadzić także do swoistego wejścia na ścieżkę uzależnienia rozwojowego miasta od systemów operacyjnych⁹. Uzależnienie od softwaru prowadzi do podatności miast na wirusy, zakłócenia w działaniu oprogramowania, wrogie działania hakerów. Zwłaszcza ci ostatni stają się prawdziwym koszmarem miast, a nawet państw. Izraelski rząd potwierdza, że podstawowe systemy infrastrukturalne państwa (energetyczny, wodno-kanalizacyjny, bankowy, kolejowy i drogowy) są przedmiotem około 6000 ataków hakerskich rocznie¹⁰.

Z drugiej strony, wprowadzenie powszechnego monitoringu miejskiego naraża mieszkańców na spełnienie się panoptycznej wizji społeczeństwa, którą prorokował Michael Foucault. Obecnie możliwe jest technologicznie śledzenie pojedynczych jednostek, ich działań, interakcji i transakcji minuta po minucie w różnych sferach: pracy, komunikacji, konsumpcji. Z wielu centrów obserwacji życia miejskiego tworzone są pojedyncze centra monitorująco-logistyczne, jak w przypadku De Centro De Operacoes Prefeitura Do Rio w Rio de Janeiro, gdzie każdy aspekt życia mieszkańców jest skwapliwie rejestrowany i nigdy nie ulega zapomnieniu. Nawet sfera domowa może przestać być azylem intymności i prywatności. Cała ta krytyka sprowadza się do odrzucenia swoistej dystopii, która zmaterializowała się już zresztą w projektach *smart cities* typu *greenfield*, takich jak Masdar w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Songdo w Korei Południowej czy LivingPlanIT Valley w Portugalii. Są to jednak miasta sztuczne, budowane na peryferiach, nie mające zbyt wiele wspólnego z codziennością większości miast¹¹. Na szczęście, nie da się w prosty sposób zastosować idealistycznych założeń, ściągniętych z miast budowanych od nowa do już istniejących, realnych, złożonych i wielowymiarowych jednostek urbanistycznych różnej skali i o różnej sytuacji gospodarczej, politycznej. Dlatego w wielu programach, projektach i opracowaniach używa się zamiast określenia „*smart*” – „*smarter*”, żeby podkreślić immanentną ograniczoność stosowanych rozwiązań i samej filozofii „inteligentnego miasta”.

⁹ R. Kitchin, *The real-time city? Big data...*, *op. cit.*, s. 10.

¹⁰ P. Paganini, *Israeli Road Control System hacked, caused Traffic jam on Haifa Highway*, <http://thehackernews.com/2013/10/israeli-road-control-system-hacked.html> (data dostępu: 5.10.2015).

¹¹ T. Shelton, M. Zook, A. Wiig, *The 'Actually existing smart city*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society”, nr 8, 2015.

Smart city jako technokratyczna utopia

Zdaniem części reprezentantów nurtu krytycznego, koncepcja *smart city* od samego początku lokowała się bardziej w porządku ideowo-propagandowym niż pragmatycznym. Pojęcie *smart cities*, podobnie jak miast twórczych (*creative cities*), inteligentnych (*intelligent cities*), zrównoważonych (*sustainable cities*) czy przyjaznych (*livable cities*) – weszło na stałe do słownictwa specjalistów od zarządzania miejskiego, ale i do retoryki „postępowego” urbanizmu. Wszystkie te pojęcia odwołują się do wizji miasta idealnego: efektywnego, zaawansowanego technologicznie, zielonego i inkluzywnego społecznie. Utopijność przywoływanych wizji wykorzystuje mechanizmy redukcjonizmu i idealizacji. Redukcjonizm ujawnia się w przyjęciu założenia o systemowym charakterze miast i o zasadniczej jednorodności miejskiej materii. Oba powiązane zresztą założenia sprowadzają się do podstawowej konstatacji: różnice jakościowe pomiędzy różnego rodzaju problemami np. transportu, bezpieczeństwa, edukacji, zdrowia, mieszkalnictwa, można ostatecznie przełożyć – poprzez odpowiednią transkrypcję cyfrową – na jednolity system informacyjno-zarządczy. W końcu system miejski to system systemów: transportowych, infrastrukturalnych, ludnościowych, ekologicznych. Jak czytamy w manifeście IBM, poświęconemu miastom przyszłości: decydenci miejscy powinni postrzegać miasto jako „złożoną sieć powiązanych systemów”, nieustannie generujących nowe zbiory danych, które mogą być użyte do „monitorowania, mierzenia i zarządzania” życiem miasta w celu „podniesienia jakości informacji, niezbędnych do podejmowania lepszych decyzji i wyprzedzania pojawiających się problemów”¹². W efekcie, całe bogactwo zjawisk i mechanizmów rozwojowych współczesnych miast zostaje zredukowane do problemów o charakterze technologicznym, by nie rzec – technicznym, koncentrujących się na generowaniu i przetwarzaniu odpowiednich danych. Chodzi ostatecznie o ich analizę, ustalenie wzajemnych powiązań oraz zaprojektowanie oprogramowania, niezbędnego do ich przetwarzania. Z kolei retoryka idealizacyjna, charakterystyczna dla tej pierwszej fazy rozwoju idei *smart city*, zbudowana jest na typowym dla myślenia utopijnego przeciwstawieniu realnym problemom – idealnych (w zamyśle autorów) rozwiązań. Dotychczasowy rozwój miast zostaje zdiagnozowany jako „problematyczny”: chory, niewłaściwy, powolny, niezrównoważony, ekstensywny. Idea *smart city* jawi się w tym kontekście jako projekt „emancypacji” miast. Nowoczesne technologie „wyzwolą miasta” z ich problemów: niekontrolowanego wzrostu, zanieczyszczenia środowiska, złego transportu, wzrastających kosztów obsługi mieszkańców, wzrastającej przestępczości i innych „patologii”. Poprzez usieciwienie i udrożnienie kanałów komunikacyjnych – nastąpi także poprawa integracji i komunikacji społecznej, zwiększenie inkluzywności i integracji społecznej, poprzez obniżenie poziomu napięć i społecznych frustracji. Źródłem i drogą wyzwolenia są dane, procedury i algorytmy. Jeśli nastąpi „uwolnienie danych” z ich silosowości, nieprzystawalności, idiomatyczności – odpowiednie programy i algorytmy zoptymalizują każdy system miejski, rozwiążą problemy, a w związku z tym: konflikty.

Czy jednak mamy do czynienia z niewinną, technokratyczną utopią, czy też ideologiczną narracją, która przysłania konkretne interesy, napięte do granic możliwości w świecie przeżywającym jeden z najgłębszych kryzysów ekonomicznych w historii?

¹² IBM, *How to transform a city: lessons from the IBM smarter cities challenge*, “IBM Smarter Cities White Paper”, March 2012; IBM, *Smarter City Assessment*, <http://www-935.ibm.com/services/us/gbs/bus/html/ibv-smarter-cities-assessment.html> [data dostępu: 16.09.2015].

Polityczna neutralność technologii?

Drugi nurt krytyki koncentruje się na politycznych konsekwencjach projektów i programów, objętych nazwą *smart city*. Reprezentanci tego nurtu skupiają się na strategiach i praktykach aktorów, którzy poprzez nowoczesne rozwiązania technologiczne starają się realizować polityczne i ekonomiczne interesy.

W retoryce *smart city* kwestia danych pozostaje jedną z centralnych, z uwagi na rolę, jaką przypisuje się danym we współczesnym zarządzaniu miejskim i rozwiązywaniu problemów w skali miasta. W podejściach preferujących polityki publiczne oparte na danych, istnieje milczące założenie, że można je gromadzić i wykorzystywać w sposób neutralny społecznie i politycznie. Parafrazując słynne powiedzenie Alberta Whiteheada, podobnie jak nie istnieją nagie fakty – nie istnieją nagie (surowe, bezstronne, obiektywne) dane. Z uwagi na to, że „produkcja”, przetwarzanie czy gromadzenie danych są osadzone zawsze w jakimś kontekście społecznym, a przez to „obciążone” cechami autorów. Określenie „surowe dane” to oksymoron¹³. Określona postać i wartość danych zależą m.in. od: (1) sposobu pomiaru – np. częstości jego dokonywania, cykliczności, (2) gęstości i sposobu rozmieszczenia instrumentów pomiarowych, (3) technologii i platform cyfrowych użytych do przetwarzania danych, (4) kontekstu gromadzenia danych (np. społecznego czy politycznego, akcyjnego czy też rutynowego), (5) sposobu kalibracji i klasyfikacji danych¹⁴. Ponadto, dane są podatne na polityczną kontestację i bynajmniej nie stanowią neutralnego politycznie narzędzia do podejmowania decyzji, jak chcieliby zwolennicy technokratycznego podejścia do danych. Wręcz przeciwnie, dane bywają przedmiotem politycznej manipulacji i stanowią niezwykle wydajne narzędzie politycznej konfrontacji. Kluczowe jest m.in. kto, w jaki sposób i w czym imieniu je zbiera, jak interpretuje i jak przedstawia opinii publicznej.

Taylor Shelton, Matthew Zook oraz Alan Wiig¹⁵ opisują przypadek amerykańskiego Louisville pokazując, jak sposób gromadzenia i wizualizacji danych osadzony jest w szerszym kontekście społecznym i terytorialnym, a w konsekwencji, także – politycznym. We wspomnianym mieście centralną kwestią rozwojową w ostatnich latach stała się przyszłość afro-amerykańskiej dzielnicy West-End, koncentrującej najbiedniejsze i najbardziej zaniedbane infrastrukturalnie sąsiedztwa. Autorzy wykazują, jak przy pomocy manipulowania danymi konstruowana jest symboliczna reprezentacja dzielnicy, jako obszaru społecznie zdegradowanego i niebezpiecznego. Ważną rolę odegrały w tym procesie media. Miejskowa gazeta, by „udokumentować” fatalny stan dzielnicy w jednym z numerów zebrała dane dotyczące m.in. przeciętnego dochodu, poziomu wykształcenia, wartości nieruchomości oraz liczby posiadanych samochodów. W ten sposób powstał szokujący „portret” dzielnicy, który gwoli kontrastu przeciwstawiono zamożnemu, rozwiniętemu i „białemu” East Endowi. Równie „pesymistyczny” wizerunek wykreowały władze miasta przy pomocy komputerowego programu, skojarzonego z *Google Maps*. Nakładając na program dane dotyczące liczby pustostanów, stworzono rodzaj „mapy cieplnej” miasta, obrazującej ilości pustostanów, bez pogłębionej informacji dotyczącej przyczyn ani szerszego kontekstu. Ilustracja miała potwierdzić polityczną wizję dzielnicy jako obszaru problemowego, a nie służyć jako podstawa odpowiedniej polityki. Niejako w kontraście do tych sposobów wykorzystania danych autorzy przedstawiają alternatywne podejście do gromadzenia danych ze strony miejscowej organizacji *Network Center for Community Change*. Stosując formularz ankiety i zbierając dane na miejscu, od drzwi do drzwi, udało jej się ustalić dokładny status każdej nieruchomości w dzielnicy. W efekcie powstała mapa, uwzględniająca historię hipoteki każdego pustostanu, skalę zadłużenia nieruchomości, oraz jej

¹³ R. Kitchin, *The real-time city? Big data... op. cit.*, s. 8.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ T. Shelton, M. Zook, A. Wiig, *The 'Actually existing... op. cit.*

wierzycieli. Przy okazji mapa ujawniła społeczny wymiar polityki podatkowej, prowadzonej przez władze i jej terytorialne skutki. W konkluzji autorzy stwierdzają, że przedstawione, konkurencyjne sposoby zbierania, interpretacji i politycznego wykorzystania danych tworzą rysę na założeniu o neutralności danych, będącym jednym z podstawowych dla podejścia typu *smart*.

Podobny wydźwięk ma artykuł Huga Marcha i Ramona Ribery-Fumaza¹⁶ poświęcony wdrażanemu od 2011 r. przez władze Barcelony projektowi *miasta inteligentnego i samowystarczalnego*. Odpowiedzialny za wdrożenie programu zastępca burmistrza ujął projekt jako realizację ambicji miasta, by stać się miastem *smart*, działającym w oparciu o zasady efektywności, jakości życia i równości¹⁷. W swych założeniach program, którego sztandarowym projektem był kwartał supernowoczesnych, „inteligentnych” i samowystarczalnych energetycznie biurowców, miał w zamierzeniu autorów wyposażać użytkowników tychże budowli w narzędzia umożliwiające podmiotowe kreowanie jakości swego życia oraz samodzielne zaspokajanie potrzeb. Ukrytym celem była więc depolityzacja poprzez technologię. Dzięki wyposażeniu w odpowiednie narzędzia, obywatele mogliby kreować swoje życie bez potrzeby odwoływania się do polityki. Tymczasem, jak konstatują autorzy, już przystępując do programu władze Barcelony weszły w konkretne struktury partnerstw publiczno-prywatnych o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym, w ramach których, w sposób pozapolityczny, zawarto niepisany układ dotyczący dystrybucji zysków, płynących z projektu. Na przykład opinia publiczna, przekonana o samowystarczalności energetycznej budynków, nie została poinformowana, że korzystają one z infrastruktury cieplnej, dostarczanej przez pośrednika w postaci spółki prywatno-publicznej. Ikona całego programu, niskoemisyjny, samowystarczalny energetycznie budynek *Media-ICT* reklamowany nawet nie jako *CUBE*, lecz jako *information BYTE 40x40x40*, w istocie samodzielnie nie regulował temperatury, rękami swych użytkowników, lecz był podłączony do niezwykle efektywnego, nowoczesnego systemu cieplnego, obsługiwanego przez spółkę *Districtlima*, w której ponad 50% udziałów miał prywatny koncern energetyczny. Tak więc to nie użytkownicy systemu stali się „scenarzystami przyszłości”, jak głosiły enuncjacje barcelońskich polityków, lecz konkretna firma. Na domiar złego, sztandarowa inwestycja projektu zbiegła się w czasie z apogeum kryzysu ekonomicznego, targającego Hiszpanią i Katalonią. Biurowce postawiono na miejscu squatów, z których wcześniej usunięto nielegalnych mieszkańców, w większości pochodzenia arabskiego. Co więcej, w wybudowanych „inteligentnych budynkach” w ogóle nie ma podmiotów społecznych – same publiczne. Przykład Barcelony pokazuje po pierwsze, że szczytne idee np. w dziedzinie czystego środowiska przysłaniają mniej czyste interesy przedsiębiorstw specjalizujących się w nowoczesnych technologiach ekologicznych, które wchodzi w partnerstwo z miastami, mającymi ambicje „*smart* miast” bez społecznej i politycznej kontroli. Po drugie, nowe technologie okazały się służyć przede wszystkim przedstawicielom klasy średniej, bogatej, wyedukowanej i kompetentnej. Realne efekty daleko odbiegły od szczytnych założeń, co do społecznej inkluzji i wyrównywania szans. Ostateczny wniosek, jaki wysuwają autorzy po analizie realizacji projektu *smart city* w Barcelonie dotyczy jednak głębszych, instytucjonalnych skutków programu w postaci de-polityzacji rozwoju poprzez dyktat nowoczesnych technologii. Zdaniem autorów, koncentracja na inżynierskich aspektach dostarczania wysokiej jakości usług publicznych przysłania brak publicznej debaty nad konkretnymi, społeczno-politycznymi efektami dystrybucyjnymi projektów *smart*¹⁸. W swojej analizie autorzy tekstu odwołują się do koncepcji *smartmentality* Alberto Vianolo¹⁹. Ujmuje on *smart city* jako strategię „dyscyplinowania” przy pomocy technologii: uciszania konfliktów, napięć, „rebelii miejskich” poprzez rozwiązania

¹⁶ T. March, R. Ribera-Fumaz, *Smart contradictions: the politics of making Barcelona a Self-sufficient city*, „European Urban and Regional Studies”, nr 20, 2014.

¹⁷ *Ibidem*, s. 3.

¹⁸ *Ibidem*, s. 10.

¹⁹ A. Vanolo, *Smartmentality: The Smart City as...op. cit.*

technologiczne. Miasto działa tu jako jednolity aktor, presja sektora prywatnego zostaje ukryta, a dyskurs polityczny zostaje wyparty przez „post-politykę”: z założenia nieproblematiczną i bezkonfliktową strategię wyznaczania celów rozwojowych z użyciem nowych technologii. Słowo *smart* staje się synonimem rzeczywistości ultra-nowoczesnej, przyjaznej i dobrej. Produkcja „*smart city*” wymaga jednak „*smart citizens*”: osoby zapóźnione technologicznie, biedne, niewykształcone zostają jeszcze bardziej wykluczone z aktywnego udziału w życiu miasta. Obywatele stają się zobligowani do współtworzenia inteligentnego miasta.

W stronę *smart city 2.0*?

W niniejszym tekście przedstawiłem dwa wątki krytycznego myślenia o koncepcji *smart city* oraz projektach i programach realizowanych pod tym hasłem. Pierwszy wątek koncentrował się na sferze technologicznej, drugi – na społeczno-politycznej. Czas, by je połączyć i zastanowić się nad sensem nowoczesnych rozwiązań technologicznych w rozwoju miast.

Pierwszy wniosek dotyczy relacji pomiędzy społeczno-przestrzenną charakterystyką problemów miejskich a wirtualną „przestrzenią cyfrową”. W moim przekonaniu, nie istnieje żaden potencjalny ani realny izomorfizm pomiędzy obydwojema sferami, który można by zapisać w postaci programów czy algorytmów komputerowych. To przede wszystkim ludzie i komunikacja międzyludzka oraz sankcjonowane formalnie systemy negocjowania znaczeń i interesów muszą być pośrednikami pomiędzy tymi sferami. Algorytmy i programy komputerowe są jedynie narzędziami i takimi muszą pozostać.

Drugi wniosek, jaki się nasuwa z przytoczonych wyżej rozważań jest taki, że użycie technologii w przestrzeni miasta i życiu mieszkańców nie jest aktem społecznie i politycznie neutralnym. Technologie mogą być nośnikami władzy i dominacji już choćby przez to, że zawsze są ściśle powiązane z indywidualnymi (firmy, spółki, korporacje) bądź grupowymi (biznes, przemysł) agentami ich wdrożenia. Po drugie, ze względu na swoją charakterystykę (np. wymagany próg kompetencji) mogą być nośnikami nierówności i wykluczenia.

Trzeci wniosek dotyczy redukcjonizmu technologicznego. Rozwiązania technologiczne same przez się nie są w stanie rozwiązać głębszych problemów strukturalnych miast. Raczej jest tak, że pozwalają one na sprawniejsze zarządzanie „powierzchniowymi” manifestacjami głębszych problemów ekonomicznych, społecznych czy kulturowych. Na przykład monitoring miejski pozwala szybciej reagować na przestępstwa czy zakłócenia porządku publicznego, ale nie dotyczy przyczyn przestępczości. Nowoczesne systemy transportowe pozwalają optymalizować potoki komunikacyjne, ale nie są w stanie zmienić kierunków przepływu ludności. Do tego potrzebne są rozwiązania oparte na politycznym konsensusie.

Dlatego warto dziś dostrzec istotną przemianę w podejściu do idei *smart city*, obserwowalną w coraz większej liczbie projektów, programów i strategii miejskich. Po pierwsze, następuje przesunięcie akcentów z aspektów technologicznych na społeczne w podejściu do idei *smart city*. Zamiast koncentracji na samym zastosowaniu nowych technologii, coraz częściej zwraca się uwagę na społeczny kontekst ich konstruowania i wdrażania. W przedsięwzięciach typu *living labs* czy *open innovation* kładzie się nacisk na uspołecznienie procesu tworzenia nowych technologii, wyjście poza laboratoria firm czy uczelni w stronę naturalnych, społecznych środowisk

innowacyjnych²⁰. Konsument staje się współtwórcą nowoczesnych rozwiązań. Tę zmianę podkreśla Krassimira Paskaleva, upatrując we współczesnych miastach sieci otwartych innowacji²¹. Autorka zwraca uwagę na trzy zasadnicze wątki, pojawiające się w refleksji nad ideą *smart city*: (1) Poziom wykorzystania infrastruktury technologicznej w celu poprawienia efektywności ekonomicznej, politycznej i rozwoju społecznego, kulturalnego i miejskiego. W tym ujęciu *smart city* odnosi się przede wszystkim do wizji *wired city* – „miasta usieciowionego”; (2) Wizja i strategia wykreowania miasta konkurencyjnego. W tym ujęciu idea *smart city* kładzie nacisk na takie aspekty jak „usieciowienie” aktorów, poziomów zarządzania, sektorów, obecność klasy kreatywnej, podkreślanie jakości życia, zwłaszcza w kontekście jakości środowiska naturalnego, jakości edukacji, wykorzystania technologii w celu polepszenia jakości administracji publicznej, w końcu – rozwoju poprzez przemysł i biznes; (3) Podejście podkreślające trwałość i „równomierny rozwój” miast inkluzywnych: nacisk na rozwój poprzez innowację (w tym innowację społeczną), uczenie się, przystosowanie, nacisk na społeczne włączenie. Zrównoważony rozwój w tym kontekście rozumiany jest przede wszystkim jako strategiczny element *smart cities*, a osiągnięcie równowagi ekologicznej czy społecznej poprzez szerokie uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji jest kluczem do demokracji, demokratycznego i sprawnego rządzenia (*governance*).

Po drugie, coraz większą uwagę koncentruje się na usprawnieniu instytucji publicznych, zwłaszcza instytucji politycznych. Tego typu innowacje jak sondaż deliberatywny czy budżet obywatelski są przykładem inteligentnych rozwiązań instytucjonalnych w sferze publicznej. Podkreśla się konieczność wzrastającego udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji na szczeblu miasta: „Żeby uznać miasto za spełniające kryteria *smart*, inwestycje w kapitał ludzki i społeczny, tradycyjną i nowoczesną infrastrukturę komunikacyjną muszą przyczyniać się do trwałego rozwoju ekonomicznego oraz gwarantować mieszkańcom wysoką jakość życia poprzez rozsądne gospodarowanie zasobami naturalnymi przy wysokim udziale mieszkańców w procesach zarządzania miastem”²².

Wreszcie po trzecie: następuje proces szerszego udostępniania technologii mieszkańcom i samodzielnego korzystania z ich dobrodziejstw, co ma zmniejszyć zakres technologicznego, a zwłaszcza cyfrowego wykluczenia. Nie chodzi tu tylko o samą kreatywność czy poziom wykształcenia, ale po prostu o zwiększenie dostępności do nowych technologii poprzez przekroczenie progu kompetencji, który oddziela grupy w pełni korzystające z dobrodziejstw rewolucji technologicznej od grup wykluczonych cyfrowo i technologicznie.

²⁰ *Citizen-Driven Innovation*, J. Eskelinen, A., G. Robles, I. Lindy, J. Marsh, A. Muentz – Kunigami (reds.), The World Bank, European Network of Living Labs, Waszyngton 2015.

²¹ K., A. Paskaleva, *The smart city: A nexus for open innovation?*, „Intelligent Buildings International” nr 3, 2011.

²² A. Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart cities in Europe*, 3rd central European conference in regional science – CERS, Košice, Slovak Republic, 7-9 listopada 2009., za: T. March, R. Ribera-Fumaz, *Smart contradictions: the politics...op. cit.* s. 1-2.

Literatura

- Allwinkle S., Cruickshank P., *Creating Smart-er Cities: An Overview*, "Journal of Urban Technology", t. 18, nr 2, 2011.
- Citizen-Driven Innovation*, J. Eskelinen, A., G. Robles, I. Lindy, J. Marsh, A. Muentz – Kunigami (red.), The World Bank, European Network of Living Labs, Waszyngton 2015.
- Deakin M., Al Waer H., *From intelligent to smart cities*, "Buildings International", nr 3, 2011.
- Florida R., *Cities and the Creative Class*, Routledge, London 2004.
- Hollands R., *Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial*, "City: analysis of urban trends, culture, policy, action", t. 13, nr 3, 2008.
- IBM, *How to transform a city: lessons from the IBM smarter cities challenge*, "IBM Smarter Cities White Paper", March 2012.
- IBM, Smarter City Assessment, <http://www-935.ibm.com/services/us/gbs/bus/html/ibv-smarter-cities-assessment.html> (data dostępu: 16.09.2015).
- Kitchin R., *The real-time city? Big data and smart urbanism*, "GeoJournal", nr 79, 2014.
- March T., Ribera-Fumaz R., *Smart contradictions: the politics of making Barcelona a Self-sufficient city*, "European Urban and Regional Studies", nr 20, 2014.
- Paganini P., *Israeli Road Control System hacked, caused Traffic jam on Haifa Highway*, <http://thehackernews.com/2013/10/israeli-road-control-system-hacked.html> (data dostępu: 5.10.2015).
- Paskaleva K., A., *The smart city: A nexus for open innovation?*, "Intelligent Buildings International", nr 3, 2011.
- Shelton T., Zook M., Wiig A., *The 'Actually existing smart city*, "Cambridge Journal of Regions, Economy and Society", nr 8, 2015.
- Söderström O., Paasche T., Klauser F., *Smart city as corporate storytelling*, "City: analysis of urban trends, culture, policy, action", t. 18, nr 3, 2014.
- Vanolo A., *Smartmentality: The Smart City as Disciplinary Strategy*, "Urban Studies", t. 51, nr 5, 2014.

Krzysztof Görlich

Doktor habilitowany, Laboratorium Inteligentnego Miasta
i Innowacyjnej Gospodarki S.A.



Uwagi wstępne

Chciałbym przekazać tutaj myśli na temat organizacji miasta traktowanego jako system złożony i spojrzeć na to, jak wykorzystać spontaniczne procesy samoorganizacji i osiągnięcia nauki o systemach złożonych, po to by poradzić sobie z pewnymi niedomaganiem demokracji i planowania. Zmierzam do tego, aby wykazać, że nowe technologie ICT oferują poważną szansę na: (1) zwiększenie adaptacyjności systemu miejskiego, (2) ograniczenie roli demokracji przedstawicielskiej na rzecz nowoczesnie rozumianej demokracji bezpośredniej oraz (3) zdecydowane poprawienie jakości planowania i administrowania miastem.

Zacznę od końca, czyli od przyjętej przeze mnie definicji miasta adaptacyjnego, którego promocji poświęcam ten artykuł:

Miasto adaptacyjne¹ – obszar zurbanizowany wraz z infrastrukturą miejską, którego rozwój jest inicjowany i ukierunkowywany bieżącymi, często rozbieżnymi decyzjami mieszkańców, a realizowany przez różne grupy aktorów, interesariuszy: przez administrację, służby publiczne, usługodawców komunalnych, inwestorów prywatnych, grupy obywatelskie. Miasto adaptacyjne może skutecznie funkcjonować tylko dzięki wsparciu przez zintegrowane systemy informatyczne (ICT) udostępniające i przetwarzające dane w czasie rzeczywistym. Technologia informatyczna miasta adaptacyjnego pozwala na zarządzanie przez administrację jego rozwojem w kierunku poprawy jakości życia obywateli, w harmonii z naturalnymi procesami samoorganizacji miasta.

W tej definicji, tylko ze względu na jej czytelność, nie wspominam o innym warunku efektywnej adaptacyjności miasta: wysokim poziomie kapitału społecznego, który stanowi temat sam w sobie nadal trudny do uchwycenia².

¹ Koncepcja miasta adaptacyjnego funkcjonującego w cyklu rozpoczynającym się od informacji uzyskiwanej od indywidualnego mieszkańca, a kończącym na samodoskonaleniu systemów i planów miejskich (tzw. 'Pentagon') powstała w trakcie warsztatów strategicznych prowadzonych przez zespół Centrum Doradztwa Strategicznego w III etapie krakowskiego projektu Smart_KOM. Adaptacyjność systemów złożonych jest od ponad dwudziestu lat przedmiotem badań (S. Johnson, 2004, 2012, M.M. Waldrop, 2008, P. Allen 2013, T. Verbes 2013, a w szczególności Murray Gell-Mann, 1994 i prace/seminaria Santa Fe Institute).

² Zob. J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York 1961; R.D. Putnam, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, 1995; K. Sierocińska, *Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy*; „Studia Ekonomiczne”, 2011, s. 69-86.

Władza w mieście

Jeszcze w 1979 r. badacz polityk miejskich Peter Saunders narzekał, że zasięg faktycznej władzy lokalnej w Wielkiej Brytanii pokrywa się dokładnie z formalnymi instytucjami samorządu lokalnego: „władza spoczywa w magistracie ... i nigdzie indziej”³. Ale już w latach 80. władza lokalna na Zachodzie zaczęła podlegać fragmentacji (w Polsce „Solidarność”, ale i stan wojenny). Wiele zadań zostało przekazanych do niewybieralnych agend. Prywatne i społeczne podmioty przyjęły nowe role jako zleceniobiorcy i partnerzy władzy lokalnej. Wewnętrzna organizacja administracji została zdecentralizowana i „odchudzona”. Badacze i teoretycy polityk miejskich musieli rozszerzyć obszar zainteresowania – z czysto formalnych, prawnych struktur instytucjonalnych administracji – na zagadnienia podziału zadań, koordynacji, sieci współdziałania, reżimów miejskich, społecznych ośrodków władzy (ang. *community power*), czy też nowych form zarządzania sprawami publicznymi⁴. Instytucje administracji samorządowej nie stały się przez to mniej potrzebne, muszą się jednak w istotny sposób zmieniać, dostosowując do nowych relacji między aktorami i do przesunięć w ośrodkach władzy.

W Polsce w zawrotnym tempie odbywa się podobny proces. 25 lat po utworzeniu samorządu terytorialnego obywateli u nas ewolucja władzy lokalnej w kierunku zbliżonym do zmian w krajach, w których (jak w Wielkiej Brytanii) samorząd terytorialny ma kilkusetletnią historię. To podobieństwo nie jest przypadkowe. Zmiany zmierzają w kierunku, który jest naturalny dla systemu złożonego jakim jest miasto z kapitałem społecznym, przestrzenią, zabudową i infrastrukturą.

Dziś możemy postawić tezę: zapoczątkowany w Polsce w pierwszej dekadzie XXI w. wraz z implementacją polityk europejskich proces przenoszenia się ośrodków efektywnej władzy (nie administracji!) poza urzędy i instytucje wybieralnego samorządu jest procesem ciągłym, o rosnącym natężeniu. Wprawdzie administracja nadal i coraz sprawniej spełnia swoją rolę stróża ładu, a często też „hamulcowego” oraz rozdziela fundusze publiczne, jednak procesy decydujące o zmianach, w tym o wzroście gospodarczym, trendach społecznych, a nawet edukacji czy opiece zdrowotnej, lokują się obecnie dość daleko od magistratu, czy samorządu regionalnego.

Z powyższego wywodzę pierwszą tezę: **miasto staje się coraz bardziej własnością obywatelską – faktyczną domeną publiczną**. Miasto jest moje – miasto jest nasze. Oznacza to nie tylko aspiracje obywatelskie do decydowania – przejmowania władzy bezpośredniej, lecz także pozwala zdefiniować podstawowe kryterium oceny polityk miejskich: „Miasto zmienia się we właściwym kierunku, jeśli poprawia się jakość mojego życia w mieście – w harmonii z ludźmi, techniką i przestrzenią miasta”.

Z tej perspektywy podstawowym zamierzeniem współczesnych polityk miejskich powinno być wyposażenie miasta w takie procedury i narzędzia nowych technologii (np. ICT⁵, ITeS⁶), które pozwolą na zwiększenie faktycznego wpływu obywateli na kształtowanie rozwoju miasta i metropolii.

Byłyby takie polityki zgodne z obserwowanymi, opisanymi wyżej naturalnymi trendami decentralizacji władzy.

³ V. Lowndes, *New Institutionalism and urban politics*, in: Davies J., David Imbroscio, Eds., *Theories of Urban Politics*, Sage Publications Ltd., London 2009.

⁴ Ibidem.

⁵ ICT – *Information and Communications Technology* – technologia informatyczna i telekomunikacyjna.

⁶ ITeS – *Information Technology enabled Services* – usługi oparte na technologii informatycznej.

Model miasta adaptacyjnego

Musimy poświęcić kilka uwag poglądom na społeczną i fizyczną naturę samego miasta. Druga teza tego artykułu to: **miasto, obszar zurbanizowany, jest systemem złożonym i podlega regułom nauki o złożoności** (ang. *complexity science*). Cechy złożonych systemów adaptacyjnych w odniesieniu do obszarów zurbanizowanych zamieściłem na końcu tego artykułu w „Słowniku”. Możemy teraz rozszerzyć definicję ze wstępu:

Miasto jest złożonym systemem adaptacyjnym. To obszar zurbanizowany wraz z infrastrukturą miejską, którego rozwój jest inicjowany i ukierunkowywany bieżącymi, często rozbieżnymi decyzjami mieszkańców, a realizowany przez różne grupy interesariuszy. Miasto w istocie składa się z wielu „zagnieżdżonych” systemów złożonych (zob. w „Słowniku”). Dziś, grupy interesariuszy to słabo komunikujące się grupy: różne administracje, służby publiczne, eksperci, usługodawcy komunalni, inwestorzy prywatni, organizacje NGO i *ad hoc* porozumienia obywatelskie.

Miasto jako system złożony podlega procesom spontanicznej samoorganizacji i procesom nieprzewidywalnych zmian wynikających z połączenia powtarzalnych procesów (iteracji) i towarzyszących im reakcji zwrotnych – sprzężeń. Samoorganizacja ma w tym przypadku charakter systemowy⁷. Zatem chociaż nie można przewidzieć cech pojawiającego się zjawiska, można podejmować próby moderowania zjawisk w skali całego systemu, to jest stwarzać warunki wzmacniające lub hamujące wybrane procesy.

Miasto jest zdolne do właściwego funkcjonowania w układzie dalekim od doskonałości – suboptymalnym. Rozwojowi i odporności miasta na negatywne zmiany sprzyja działanie „na granicy chaosu” i wysoki poziom różnorodności kulturowej i instytucjonalnej, ale także bogactwo rozwiązań technicznych. Powiązania sieciowe, relacje między aktorami zbiorowości miejskiej, czyli **kapitał społeczny, a nie decyzje administracyjne, są podstawowym mechanizmem organizowania się struktur miejskich**. Mechanizm samoorganizowania oparty jest na prostych regułach, lecz daje często bardzo złożone i z zasady nieprzewidywalne efekty.

Już powyższe daje wysoki poziom niepewności co do tego, w jakim kierunku potoczą się sprawy w mieście. Jakby tego było mało, miasto najczęściej nie jest jednym systemem, lecz układem „zagnieżdżonych” systemów złożonych. Zachowanie w czasie układu nieliniowego (a takimi są systemy złożone) staje się szybko nieprzewidywalne, pomimo prostego opisu podstawowych reguł jego dynamiki. Układ zmierza w kierunku chaosu, wzrostu entropii. Pojawiają się jednak w takich układach „ośrodki uporządkowania”. Pojawienie się takiego uporządkowania w układzie nieliniowym, tzw. „dziwnego atraktora” i jego forma są nieprzewidywalne⁸. To, że z założenia pojawiające się zjawiska uporządkowania są nieprzewidywalne, ma poważne konsekwencje dla tych, którzy zajmują się prognozowaniem i projektowaniem w oparciu o założenie, że można wszystko przewidzieć i skutecznie sterować złożonym organizmem miasta.

Przenosząc to na rzeczywistość miejską – w złożonych systemach obszarów zurbanizowanych obserwujemy tworzenie się lokalnych „porządków”, spontanicznych struktur: współpracujących społeczności, czy np. koncentracji inwestycji prywatnych. Dzieje się tak bardzo często niezależnie od intencji administracji, lub wręcz wbrew tym intencjom. Struktury te są często inicjowane pozornie nieistotnym zdarzeniem. Te lokalne zdarzenia wyzwalają procesy dużej, gwałtownej i trwałej zmiany na znacznym obszarze – tak jak w złożonych systemach nieliniowych. Zjawiska

⁷ D. H. Meadows, *Thinking in Systems*, Chelsea Green Publishing, White River Junction, Vermont 2008.

⁸ Tempczyk M., *Teoria chaosu a filozofia*, CIS, Warszawa 1998.

spontanicznej samoorganizacji, pojawiania się „atraktorów” w przestrzeni zurbanizowanej, powinny być rozumiane przez projektantów i administratorów oraz uwzględniane w metodologii planowania.

System złożony miasta adaptacyjnego mógłby skuteczniej funkcjonować, a być może jest wręcz warunkowany wsparciem przez zintegrowane systemy informatyczne (ICT), udostępniające i przetwarzające dane w czasie rzeczywistym. Warunki skutecznej adaptacyjności miasta to: (1) funkcjonowanie ogólnomiejskich systemów ICT zdolnych do gromadzenia, udostępniania i przetwarzania informacji, (2) otwarty, powszechny dostęp do informacji o mieście, (3) wielostronna (interaktywna) komunikacja między mieszkańcami a administracją, służbami, usługodawcami komunalnymi, przedsiębiorcami, grupami obywatelskimi, (4) procedury planowania partycypacyjnego oraz samodoskonalenia infrastruktury i usług miejskich, (5) powszechna obecność usług wspieranych informatycznie (ITeS). **I kapitał społeczny.**

Projektowanie przyszłości adaptacyjnego miasta

Skoro celem zmian w mieście jest poprawa jakości życia mieszkańca, to musimy sobie odpowiedzieć na pytanie kto ma (kto może) o to zadbać. Czy miasto – system złożony – trzeba (można?) zaprojektować lub jak to robić skutecznie i zgodnie z wolą obywateli? Odpowiedź pozwoli nam pokazać długofalową perspektywę wykorzystania techniki w celu doskonalenia procesów demokratycznych i procesów zarządzania miastem.

Istnieją skrajne podejścia do tego, kto jest twórcą miasta, kto jest jego „inżynierem”. Każdy z tych skrajnych poglądów wymaga i określa zupełnie inne role dla władz miasta. Oba skrajne podejścia nie przystają dobrze do rzeczywistości, ale dadzą się w nowy sposób zharmonizować, dzięki dostępnym dziś rozwiązaniom technicznym, lecz także pod warunkiem przyjęcia przez aktorów sceny miejskiej odpowiednich, nowych ról.

Pierwszy pogląd (corbusierowski):

- Miasto jest/powinno być inżynierskim produktem, całościowo zaprojektowanym tak, aby skutecznie rozwiązywało problemy mieszkańców.
- Wola projektanta może być zrealizowana w skali miasta.
- Forma miasta, jego morfologia, może być zaprojektowana „z góry”, wyprzedzając jego rozwój⁹.

Drugi pogląd (ruchy społeczne w Nowym Jorku w latach 60. XX w.):

- Miasto nie rozwiązuje problemów. Miasto jest środowiskiem, które pozwala lub nie pozwala rozwiązywać nieskończoną liczbę małych problemów, które mają ludzie żyjący w mieście.
- Miasto jest systemem złożonym, adaptacyjnym. Morfologia miasta i jego społeczna struktura jest produktem autonomicznych procesów wzrostu i dostosowania do zmieniających się ludzkich potrzeb i możliwości.
- Miasta nie mogą mieć skutecznych projektantów swojej przyszłości¹⁰.

⁹ M. Helie in: *Emergent Urbanism: Rediscovering Urban Complexity*, www.emergenturbanism.com, 2007.

¹⁰ J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, op.cit.

Dziś oba te kontrastujące podejścia można harmonijnie wykorzystać budując struktury prężnego, sprawnego, godnego zamieszkania miasta (*resilient, agile, livable city*)¹¹. Założenie społeczne, że punktem wyjścia, podstawową wartością i celem jest jakość życia indywidualnego obywatela, a miasta podlegają procesom spontanicznej samoorganizacji, nie stoi w sprzeczności z działaniami inżynierskimi: planowaniem, projektowaniem, optymalizacją systemów miejskich. To jednak pod warunkiem, że uruchomimy i wesprzemy techniką funkcje miasta interaktywnego i adaptacyjnego.

Miasto interaktywne to takie, w którym mieszkańcy mają wielką łatwość przekazywania administracji, służbom, współobywatelom, ekspertom swoich zgłoszeń (np. „złamało się drzewo”), skarg („nie ma wody w kranie”), oczekiwań („chcemy oddychać czystym powietrzem”), a ich zgłoszenia nie giną w niebycie, lecz stają się sprawami, które można śledzić jak przesyłki kurierskie i które uzyskują odpowiedź – pozytywną lub negatywną – z jakimś uzasadnieniem. Jednocześnie te zgłoszenia są rejestrowane w przestrzennych (GIS) bazach danych i na równi z innymi danymi służą jako informacja dla planowania przestrzennego i rozwoju systemów miejskich. Chodzi przy tym o budowanie wielokierunkowych kanałów komunikacji nie tylko między obywatelem a administracją, ale także między różnymi administracjami, służbami, przedsiębiorcami, ekspertami, pojedynczymi obywatelami i grupami mieszkańców miasta.

Miasto interaktywne jest w stanie rejestrować w swoich cyfrowych bazach danych terabajty informacji generowanych codziennie w systemach miejskich: transporcie, gospodarce komunalnej, architekturze i nadzorze budowlanym, gospodarce nieruchomościami oraz używać ich do analizowania naturalnych procesów urbanizacji, zjawisk społecznych, czy śledzenia potrzeb w zakresie usług komunalnych itd.

Miasto interaktywne wzmacnia adaptacyjność miasta, jeśli uruchomione zostaną procesy wykorzystywania informacji zbieranych w zintegrowanych bazach danych dla planowania przestrzennego i strategicznego, programowania działań, automatycznego doskonalenia systemów usług miejskich. **Systemy mądrze zarządzanego miasta adaptacyjnego stale się ulepszają, mają zdolność do uczenia się i samodoskonalenia.** Realizacja takiego modelu miasta oznacza w pierwszym rzędzie dostarczenie narzędzi do skutecznego poznawania i harmonizowania oczekiwań indywidualnych mieszkańców, aby budować miasto zgodnie z naturalnymi procesami spontanicznej, „oddolnej” urbanizacji.

Funkcjonowanie miasta adaptacyjnego

Aby lepiej zrozumieć praktyczny sens postulowanych tu udoskonaleń w funkcjonowaniu miasta, warto zwrócić uwagę na dwa zjawiska, którym potencjalnie dostępne dziś technologie pozwoliłyby nadać nowy wymiar, zbliżony do rzeczywistego przebiegu procesów i faktycznych ról, jakie w mieście odgrywają indywidualni obywatele i prywatni inwestorzy.

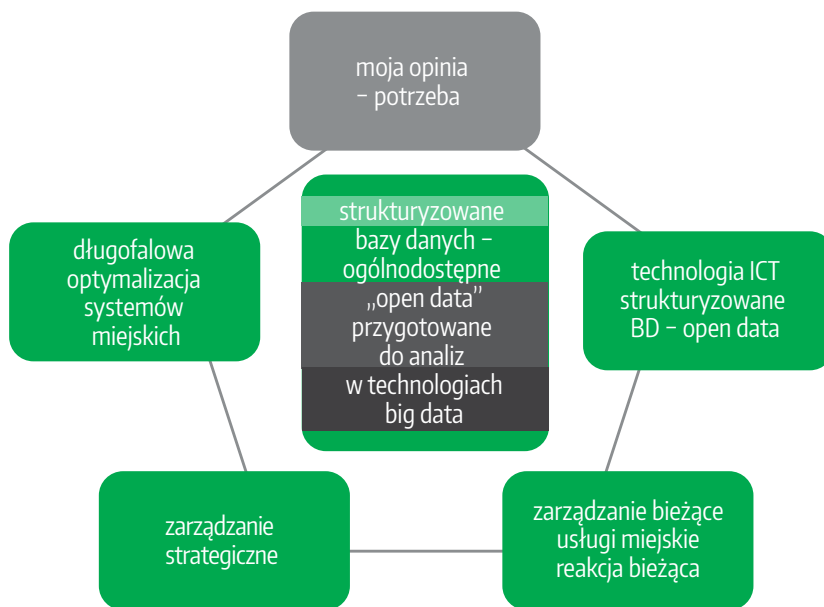
Zjawisko 1: na poziomie naszych codziennych czynności moglibyśmy już dziś dawać władzom miasta i służbom miejskim znacznie więcej niż obecnie sygnałów dotyczących naszych potrzeb

¹¹ Zob. np.: S. H. Crowhurst Lennard, H.L. Lennard, 1994; F. Bianchini i M. Parkinson Eds., 1993, a także dorobek od 1985 r. konferencji „Making Cities Livable” (<http://www.livablecities.org/>) i dorocznych konferencji organizowanych w Bonn od 2010 r. przez ICLEI – Local Governments for Sustainability i World Mayors Council on Climate Change „Resilient Cities – Global Forum on Urban Resilience and Adaptation” – (<http://resilient-cities.iclei.org/resilient-cities-hub-site/>) oraz inicjatywa Fundacji Rockefellera pn. Resilient Cities Network (www.100resilientcities.org).

i oczekiwań. Zamiast uciekać się we wszystkich sprawach do pośrednictwa organów przedstawicielskich czy referendum, moglibyśmy pozwolić zbierać władzom (w granicach zachowania prywatności) informacje o naszych oczekiwaniach niemal analogicznie do tego, jak to robią codziennie komercyjni usługodawcy czy firmy handlowe.

Zjawisko 2: faktem jest, iż mimo że tzw. „władztwo planistyczne” jest w rękach władz miejskich, to miasta budują (i zawsze budowali) w pierwszym rzędzie mali i wielcy prywatni inwestorzy, zgodnie z własnymi kryteriami korzyści. Bez ich inwestycji nie byłoby urbanizacji. Planistyczny, „kreatywny” wpływ administracji miasta okazuje się często iluzoryczny i ogranicza się zwykle do arbitralnego orzekania jak i gdzie nie budować. Głębsza wiedza planistów na temat oczekiwań inwestorów pozwoliłaby lepiej planować przestrzeń miasta i wyzwalać więcej synergii gospodarczego wzrostu.

Postuluję, by zmodyfikować zasady funkcjonowania miasta i wyposażenie techniczne, tak aby nowe procesy lepiej odzwierciedlały naturalne role opisane wyżej i lepiej wykorzystywały dostępne zasoby. Pożądany, powtarzalny cykl („iteracje”) funkcjonowania miasta adaptacyjnego można idealowo przedstawić w formie pięciokąta – „Pentagonu” – modelu z pięcioma punktami węzłowymi:



Źródło: opracowanie własne.

Węzeł 1.

W pierwszym węźle „Pentagonu”, u szczytu modelu, stoi obywatel, grupy mieszkańców, przedsiębiorcy. Stanowią źródło informacji o tym, w jakim kierunku miasto powinno planować i doskonalić procesy. Zgłoszenia obywatelskie można sobie wyobrazić jako uruchomiony zgłoszeniowy telefon miejski, ale też strona WWW, aplikacja na telefon i inne. „Telefon miejski”, który stanowi nie tylko miejsce udzielania odpowiedzi, lecz przede wszystkim – analogicznie do nowojorskiego

numeru 311¹² – jest źródłem informacji. Informacje te są rejestrowane w uporządkowany sposób w miejskich przestrzennych bazach danych i wykorzystywane do podejmowania bieżących decyzji i długofalowego planowania.

Uzupełnieniem tych informacji wyjściowych od obywatela jest wiedza o bieżących zjawiskach, pobierana z istniejących systemów zarządzania transportem, gospodarką komunalną, pozwoleniami na budowę, gospodarką nieruchomościami, opieką zdrowotną, szkołami, przedszkolami itd.

Węzeł 2.

W drugim węźle skupia się technologia gromadzenia i porządkowania (strukturyzowania) pozyskanych danych tak, aby współgrały one z procesami różnych administracji i służb. Zgłoszenia obywatelskie i zbieranie informacji z tzw. życia miasta wymagają połączenia istniejących systemów informatycznych i telekomunikacyjnych, które obecnie działają w mieście w znacznej części niezależnie od siebie. Nie oznacza to połączenia istniejących baz danych w jedną ogromną bazę, lecz powiązanie informatyczne istniejących rozproszonych baz. Istotne jest przy tym to, by budowane systemy informatyczne były: przestrzenne (w technologii GIS), integrowalne oraz otwarte.

Otwartość systemów ma pozwalać nie tylko na swobodną wymianę danych między specjalistycznymi bazami danych, ale przede wszystkim na ich powszechną dostępność, według ideologii Open Data.

Systemy bazodanowe, o których mowa, w istocie stanowią element wiążący wszystkie węzły „Pentagonu” i powinny być wykorzystywane do zarządzania bieżącego, analiz strategicznych i przestrzennych oraz automatyzowania procesów doskonalenia.

Węzeł 3.

W trzecim węźle „Pentagonu” znajdują się wszystkie bieżące reakcje administracji, służb, przedsiębiorców, innych mieszkańców wyzwolone przez zgłoszenia obywatelskie lub informacje zbierane w bazach danych. Może to oznaczać załatanie dziury w drodze lub zmianę lokalizacji przystanku tramwajowego, ale także zmianę godzin otwarcia muzeów, czy zorganizowanie współpracy sąsiedzkiej.

Węzeł 4.

W czwartym węźle „Pentagonu” znajdują się zadania, które dziś realizowane są w administracjach przez wydziały strategii, czy komórki planowania przestrzennego. W sytuacji miasta interaktywnego i adaptacyjnego pojawia się możliwość wykorzystywania niemal w czasie rzeczywistym, aktualnych informacji o stanie miasta i oczekiwaniach obywateli, o znacznej gęstości i aktualności. To tak, jakby istniał stan permanentnego referendum opartego jednak na informacji powszechnie dostępnej dla mieszkańców i dla różnych administracji i służb oraz ekspertów.

¹² Nowojorski numer 311 to pomysł burmistrza Nowego Jorku – Michaela Bloomberg’a – udostępnienie jednego numeru, przy pomocy którego każdy obywatel może w prosty sposób skontaktować się z urzędem we wszystkich sprawach i uzyskać odpowiedź, a jednocześnie wszelkie zgłoszenia są w tym systemie rejestrowane w przestrzennych bazach danych i używane w procedurach administracyjnych i w planowaniu.

Węzeł 5.

W piątym węźle „Pentagonu” następuje średnio i długookresowe dostosowanie systemów do potrzeb i oczekiwań odzwierciedlonych w zawartości informacyjnej baz danych wytwarzanych w pętli „Pentagonu”. Może to być zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, zmiana systemu linii transportu publicznego, reorganizacja administracji lub procedur administracyjnych, czy uruchomienie nowej usługi publicznej przez prywatnego przedsiębiorcę.

Najbardziej istotnym, nowym elementem tego podejścia jest nadanie właściwej rangi konsultacjom społecznym. Dziś konsultacja np. planu zagospodarowania przestrzennego, tzw. „wyłożenie”, dociera do bardzo ograniczonej liczby osób. Często też staje się przedmiotem emocjonalnych kampanii, które nie posługują się rzetelną informacją. Nowe technologie umożliwiają już dziś znacznie szerszy dostęp do wiedzy na temat rozwoju przestrzennego, publicznych i prywatnych zamierzeń inwestycyjnych, analizy skutków decyzji (ang. *regulatory impact assessment*), danych o stanie środowiska naturalnego oraz jakości wód, powietrza itp. Integracja i otwarcie danych pozwoli mądrzej zarządzać, skutecznie i uczciwie konsultować i łatwiej harmonizować sprzeczne oczekiwania obywateli.

Moja jakość życia w interaktywnym, adaptacyjnym mieście

Jak funkcjonuje pętla „Pentagonu” z perspektywy obywatela? Możemy to prześledzić na przykładzie. Sytuacja bieżąca: muszę dowozić dziecko samochodem do odległej od domu szkoły. Codzienny stres wynika z tego, że wiem co mnie czeka: korki, trudności ze znalezieniem miejsca do parkowania itd.

Już dziś mam kilka sposobów na rozwiązanie tego problemu i uniknięcie stresu:

- mogę zamówić taksówkę;
- mogę umieścić na portalu społecznościowym zaproszenie do zorganizowania grupowego dowożenia dzieci przez sąsiadów;
- mogę zgłosić do Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego (MPK) prośbę o zrobienie nowego przystanku komunikacji publicznej.

W obecnych warunkach jednak nie powstaje z moich zgłoszeń i postulatów żadna ogólnodostępna baza informacyjna, nie ma długofalowej reakcji systemów i ich samodoskonalenia.

Wyobraźmy sobie, że dysponujemy systemem informatycznym, w którym wszystkie zgłoszone potrzeby dowożenia dzieci do szkoły w inny sposób niż własnym samochodem są dostępne wszystkim potencjalnie zainteresowanym rozwiązaniem tego problemu: przedsiębiorstwom taksówkowym, MPK, grupom społecznym, sąsiadom. W takiej sytuacji otwartej informacji zapewne ktoś zaproponowałby trwałe rozwiązanie tego problemu [INTERAKTYWNOŚĆ]. W rezultacie ktoś uruchomiłby przedsiębiorstwo specjalizujące się w dowożeniu dzieci do szkół w centrum miasta z rejonów podmiejskich, a miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne lepiej wiedziałyby, jakie są faktyczne potrzeby transportowe i potrzeby mobilności mieszkańców i zmodyfikowałyby swoją ofertę [ADAPTYWNOŚĆ]. Na tym polega powiązanie między technologią informatyczną i procesami miasta interaktywnego i adaptacyjnego a jakością mojego życia w mieście.

Słownik – cechy złożonych systemów adaptacyjnych

Działanie na skraju chaosu. Im więcej struktury, porządku tym mniejsza odporność na negatywną zmianę i słabsza adaptacyjność. Istnieje continuum między idealną strukturą a chaosem. W skrajnym przypadku chaosu nie istnieje w ogóle system, porządek, struktura. Układy są najbardziej adaptacyjne i odporne, gdy porządek i struktura są zminimalizowane – gdy są bliskie chaosu. Zasada działania na skraju chaosu nie oznacza bałaganu i anarchii, lecz postuluje, że najlepsze efekty odporności systemu na negatywne zmiany, największa możliwość generowania zmian pozytywnych i optymalizacja wykorzystania zasobów jest możliwa, gdy system funkcjonuje w stanie pozornego nieuporządkowania. Jedną z metod poszukiwania porządku jest w teorii chaosu identyfikowanie **atraktorów** – ilustrujących tendencję do lokalnego uporządkowania systemu.

Iteracja (pętla powtórzeń) i **sprzężenie zwrotne**. Z punktu widzenia systemów złożonych to mechanizm powstawania dużych zmian systemu z małych zmian w stanie początkowym jego elementów, o ile w cyklu zmian system przejdzie kilkakrotnie przez etapy spontanicznego organizowania się i wynikającego z tej zmiany sprzężenia zwrotnego z otoczeniem.

Niezbędna różnorodność. Im większa różnorodność wewnątrz systemu, tym jest silniejszy, odporniejszy (ang. *resilient*). Ma to zastosowanie do systemów biologicznych, ale także do środowisk zurbanizowanych i demokracji.

Proste reguły. Systemy złożone mają proste podstawowe reguły funkcjonowania poszczególnych elementów i tworzenia uporządkowanych struktur (np. zachowanie pojedynczego kierowcy stosującego reguły ruchu drogowego). Jednak powstające uporządkowanie jest nieprzewidywalne co do formy, skali i lokalizacji (np. tworzenie się korków drogowych).

Samoregulacja. Immanentna cecha systemów złożonych wykazujących zdolność do inicjowania wewnętrznego porządku. Przykładem urbanistycznym jest historia Manchesteru, który w latach 1770-1840 rozrósł się 10-krotnie, do 250 tys. mieszkańców i stał się funkcjonującym na granicy chaosu, ale posiadającym strukturę efektywnym miastem, nie mając władz miejskich (był formalnie posiadłością ziemską – ang. *manor* – bez burmistrza, rady miasta, administracji, planu zagospodarowania). Te zjawiska w Manchesterze analizował F. Engels¹⁵.

Spontaniczna organizacja (ang. *emergence*). Spontaniczne powstawanie obiektów, wzorów, regularności w systemach złożonych. Spontaniczna organizacja powstaje przy stosowaniu prostych reguł wzajemnego oddziaływania elementów składowych oraz iteracji – procesów powtarzalnych – i sprzężeń zwrotnych. Same elementy nie posiadają takich cech, jak powstałe z nich obiekty. Przykłady: płatki śniegu i inne struktury fraktalowe, struktury powstające z matematycznych modeli automatów komórkowych (ang. *cellular automata*).

Spójność, powiązania. Oddziaływania „sąsiedzkie” – powiązane prostymi regułami – budujące zmienność i adaptacyjność systemów złożonych (nie ma tu bezpośrednich analogii do kapitału społecznego).

Suboptymalność. System złożony nie musi być idealny, aby mógł prawidłowo funkcjonować według zasady „dostatecznie dobry jest wystarczająco dobry”; podobnie jak to opisuje zasada Pareto 80/20.

¹⁵ S. Johnson, *Emergence*, Scribner, New York 2004.

Systemy zagnieżdżone. Systemy złożone będące składowymi układów wyższego rzędu lub składających się systemów tego samego rzędu. Na przykład dzielnice, ale także różne środowiska społeczne funkcjonujące w tej samej przestrzeni miasta.

Skojarzona ewolucja. Zmiana ewolucyjna w jednym systemie (np. dzielnicy miasta) powoduje zmiany w sąsiadujących systemach lub układach wyższego rzędu (np. w mieście, regionie), które to zmiany sprzężeniem zwrotnym powodują modyfikację ewolucji w badanym systemie.

Złożone systemy ewoluujące. Systemy adaptywne mogą mieć zdolności kognitywne, zdolność uczenia się i wtedy bywają nazywane systemami ewoluującymi.

Literatura

- Allen, P., *Cities and Regions as Self-Organising Systems: Models of Complexity*; Rutledge, 2012.
- Bianchini, F., Parkinson M. Eds., *Cultural policy and urban regeneration: The West European experience*, Manchester University Press, Manchester & New York, 1993.
- Crowhurst Lennard S.H., Lennard H.L., *Livable Cities Observed. A Gondolier Press Book*, IMCL Council, 1994.
- Gell-Mann M., *The Quark and the Jaguar: Adventures in the Simple and the Complex*, WH Freeman, New York 1994.
- Helie M., in: *Emergent Urbanism: Rediscovering Urban Complexity*, www.emergenturbanism.com, 2007.
- Hughes T. P., *Human-built world: how to think about technology and culture*, The University of Chicago Press 2005.
- Jacobs J., *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York 1961.
- Johnson Neil F., *Simply Complexity – A Clear Guide to Complexity Theory*, Oneworld, London 2012.
- Johnson S., *Emergence*, Scribner, New York 2004.
- Johnson S., *Future Perfect*, Riverhead Books, New York 2012.
- Lowndes V., *New Institutionalism and urban politics*, in: Davies J., David Imbroscio, Eds., *Theories of Urban Politics*, Sage Publications Ltd., London 2009.
- Meadows D. H., *Thinking in Systems*, Chelsea Green Publishing, White River Junction, Vermont 2008.
- Putnam R.D., *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, 1995.
- Sierocińska K., *Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy*; „Studia Ekonomiczne”, 2011, s. 69-86.
- Tempezyk M., *Teoria chaosu a filozofia*, CIS, Warszawa 1998.
- Verebes T., *Masterplanning the Adaptive City: Computational Urbanism in the Twenty-first Century*, Routledge, Faculty of Architecture, The University of Hong Kong 2013.
- Waldrop M.M., *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*, Simon & Schuster Paperback, New York 2008.
- Webster Ch., Fulong Wu; Coase, *Spatial Pricing and Self-organising Cities*; in: Brenner N., *New State Spaces: Urban Governance and the rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford 2004.

SPRAWYNE PANSTWO

CZĘŚĆ IV POLITYKA GOSPODARCZA REGIONU

Łukasz Mamica

Doktor habilitowany, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



WYZWANIA W STOSUNKU DO POLITYKI WSPIERANIA ROZWOJU PRZEMYSŁÓW KREATYWNYCH W MAŁOPOLSCE W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ ANKIETOWYCH

Wstęp

Przemysły kreatywne znajdują się w ostatnich dwóch dekadach w polu zainteresowań nie tylko ekonomistów, ale również decydentów politycznych. Związane jest to z ponadprzeciętnym tempem ich rozwoju, jak i relatywnie wysoką zdolnością do tworzenia miejsc pracy. Poznanie specyfiki preferencji menedżerów firm przemysłów kreatywnych w kontekście opinii pochodzących z pozostałych typów przedsiębiorstw w zakresie ich oceny determinant konkurencyjności, jak i barier rozwojowych, ma istotne znaczenie dla prowadzenia właściwej polityki przemysłowej na poziomie krajowym i regionalnym. Metropolie, ze względu na koncentrację wysokiej jakości kapitału ludzkiego, stanowią przestrzeń szczególnie sprzyjającą rozwojowi przemysłów kreatywnych. Na podstawie analizy wyników badań ankietowych przeprowadzonych w 2014 r. na grupie 207 firm działających na terenie Małopolski (z czego 148 należących do przemysłów kreatywnych) przedstawione zostały czynniki decydujące o lokalizacji przedsiębiorstw, determinanty przewagi rynkowej ze szczególnym uwzględnieniem innowacyjności i kreatywności oraz bariery ich rozwoju.

Specyfika przemysłów kreatywnych

A. Einsteinowi lub R. Feynmanowi przypisuje się wskazanie na koncepcyjny aspekt kreatywności, która ma polegać na „widzeniu tego, co wszyscy widzieli i myśleniu tego, o czym nikt inny nie pomyślał”¹. J. Howkins jako jeden z pierwszych stosował określenie ekonomii kreatywnej, wskazując na problem zbyt częstego jej postrzegania jedynie w perspektywie artystycznej lub kulturalnej. Zwracał on uwagę na fakt, że zarządzanie kreatywnością związane jest z koniecznością

¹ P. Swann, D. Birke, *How do Creativity and Design Enhance Business Performance? A framework for interpreting the Evidence*, DTI Think Piece, University of Nottingham Business School 2005, s. 3.

posiadania wiedzy, „kiedy należy wykorzystać nierywalizujący charakter idei, a po drugie, kiedy ocenić prawa własności intelektualnej i sprawić, by idee, jako produkty, były konkurencyjne”².

Początek stosowania określenia „przemysły kreatywne” przypada na połowę lat 90. ubiegłego wieku. W australijskim raporcie *Kreatywny naród: wspólnotowa polityka kulturowa* zaprezentowanym w 1994 r., kultura została potraktowana jako czynnik, który zwiększa wartość i stanowi istotny wkład w rozwój innowacji. W raporcie przygotowanym w 1998 r. przez Brytyjski Departament Kultury, Mediów i Sportu (DCMS), spopularyzowany został termin przemysły kreatywne, obejmujący 13 kategorii, do których należały: reklama, architektura, sztuka i rynek antyków, rzemiosło, dizajn, projektowanie mody, film i wideo, interaktywne oprogramowanie rozrywkowe, muzyka, sztuki performatywne, wydawnictwa, usługi w zakresie oprogramowania i komputerów, telewizja i radio³.

Przemysły kreatywne można zdefiniować jako „sektory mające swoje źródło w indywidualnej kreatywności, umiejętności i talencie, i posiadające potencjał do tworzenia bogactwa i miejsc pracy poprzez wytwarzanie i wykorzystywanie własności intelektualnej”⁴. W definicji przyjętej przez Konferencję Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (ang. *United Nations Conference on Trade and Development*), sektory kreatywne definiowane są jako cykle kreacji, produkcji oraz dystrybucji dóbr (namacalnych i nienamacalnych) i usług opierających się głównie o kreatywność i kapitał intelektualny⁵. Takie podejście podkreśla rolę dóbr kultury, które są podstawą do twórczej transformacji w produkty rynkowe. Pojęcie przemysłów kreatywnych jest ściśle związane z rozwojem prac poświęconych gospodarstwu wymiarowi kultury^{6,7}. Współzależność kultury i przemysłów kreatywnych została potwierdzona w badaniach dotyczących Włoch, gdzie zaobserwowano „zależność od dziedzictwa”, a także od elementów instytucjonalnych, które są związane z kulturą⁸. Florencja jest przykładem zmiany roli firm konserwatorskich, które nie są już tylko elementem przemysłów kulturowych, ale stają się kreatywnymi zasobami i podmiotami w ramach kreatywnego miasta⁹.

Kreatywność jako proces tworzenia nowych, oryginalnych pomysłów i koncepcji jest podstawowym czynnikiem naruszającym już istniejącą równowagę w wykorzystywanych technologiach i metodach produkcji. Nowe, bardziej skuteczne rozwiązania, pozwalają albo zastąpić metody dotychczas używane, bądź też skrócić czas zwrotu kapitału. Wysoki poziom kreatywności środowiska zewnętrznego wymusza na władzach jednostek terytorialnych wzmocnienie zdolności do generowania aktywności twórczej w celu utrzymania poziomu życia mieszkańców, opartej na konkurencyjności. Również R. Florida zwracał uwagę na rolę klasy kreatywnej, która poprzez kreatywność tworzy wartość ekonomiczną¹⁰.

² J. Howkins, *The Creative Economy: How People Make Money From Ideas*, Allen Lane, The Penguin Press, New York 2001, s.122.

³ DCMS, *Creative Industries Mapping Document*, “Statistical Bulletin”, March (DCMS Department for Culture, Media and Sport), London 1998.

⁴ DCMS, *Creative Industries Mapping Documents 2001*, London 2001, s. 5.

⁵ UNCTAD, *Creative Economy. Report 2008*, UNDO and UNCTAD, Geneva and New York, 2008.

⁶ D. Throsby, *Economics and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

⁷ D. Throsby, *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

⁸ R. Boix, L. Lazzeretti, F. Capone, L. De Proporis and D. Sánchez, *The geography of creative industries in Europe, Comparing France, Great Britain, Italy and Spain* (w:) L. Lazzeretti (ed.) *Creative Industries and Innovation in Europe*, Routledge, London and New York 2013.

⁹ L. Lazzeretti, T. Cinti, *From cultural cluster to creative cluster*, [w:] L. Lazzeretti (ed.) *Creative Industries and Innovation in Europe*, Routledge, London and New York 2013.

¹⁰ R. Florida, *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books, New York 2004, s. 68.

Rola przemysłów kreatywnych wzrasta z powodu ich względnej odporności na przenoszenie miejsc pracy. Na przykład, mimo obserwowanych procesów deindustrializacji w brytyjskiej gospodarce, liczba miejsc pracy w sektorze kreatywnym wzrastała o 3,9 procent rocznie w latach 1997-2013, podczas gdy w całej gospodarce Wielkiej Brytanii było to tylko 0,6 procent¹¹. Ta cecha jest szczególnie istotna w świetle problemów z relokacją tradycyjnych gałęzi przemysłu do krajów charakteryzujących się niższymi kosztami produkcji bądź mniejszymi ograniczeniami ekologicznymi. Stabilność lokalizacji jest związana również z korzyściami otrzymywanymi przez przemysły kreatywne w ramach sieci interakcji formalnych i nieformalnych, które nie mogą być kopiowane, ani po prostu przenoszone. Zdolność tworzenia nowych miejsc pracy w przemysłach kreatywnych wpisuje się w założenia jednego z projektów przewodnich – „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”, zawartego w Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu EUROPA 2020¹². Projekt ten zakłada m. in. szybkie przesunięcia kwalifikacji do nowych, szybko rozwijających się sektorów i rynków, do których należą właśnie przemysły kreatywne.

Cechy przemysłów kreatywnych, takie jak efektywność tworzenia miejsc pracy i stabilność lokalizacji powodują wzrost zainteresowania decydentów politycznych odpowiedzialnych za długofalowy rozwój danych jednostek administracyjnych. Przemysły te polegają na wykorzystaniu aktywów opartych na przenikaniu się sztuki, kultury, edukacji, poziomu otwartości i komunikacyjnych kodów. Aktywa te różnią się nie tylko na poziomie krajowym, ale także na poziomie regionalnym. Analiza wykonana przez R. Boix i współautorów potwierdziła, że profile specjalności przemysłów kreatywnych różnią się w poszczególnych krajach¹³.

Zmiana zespołów i projektów jest wspólną cechą kreatywnych pracowników, którzy szukają nowych pomysłów¹⁴. Interakcje są główną cechą sieci kreatywnych¹⁵. Miasta, gdzie znajdują się kreatywne firmy, oferują możliwości rozwoju zawodowego dla specjalistów otwartych na zmianę miejsca zatrudnienia lub współpracy. Im większa liczba takich firm, tym większe prawdopodobieństwo znalezienia ciekawej i satysfakcjonującej finansowo pracy. Interakcje w społecznościach twórczych dokonują się zarówno na odległość przy użyciu nowych technologii informatycznych i tradycyjnie twarzą w twarz¹⁶. Taka zdolność porozumiewania się w celu znalezienia nowych szans na konkurowanie z uwzględnieniem szybko zmieniających się technologii jest znacznie bardziej skuteczna niż posiadanie niektórych z nich. Interakcje stanowią zasadniczy wyróżnik sieci kreatywnych, w których zachodzą reakcje określane mianem wspólnoty praktyki^{17;18}, gdzie kluczową rolę odgrywają aktywni praktycy. Bliskość fizyczna, która jest bardziej otwarta na nieformalne relacje i kontakty niż komunikacja na odległość, tworzy korzyści dla firm, których pracownicy mogą uczestniczyć w takich relacjach. Oddziaływania są ważne, ponieważ kreatywność nie jest ograniczona do granic organizacyjnych i często ma miejsce poza nimi¹⁹. Nieformalne in-

¹¹ DCMS, *Creative Industries Economic Estimates January 2015*, Statistical Release, London 2015.

¹² Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010.

¹³ R. Boix, L. Lazazeretti, F. Capone, L. De Proporis and D. Sánchez, *The geography ...*, op cit.

¹⁴ G. Grabher, G. and O. Ibert, *Bad company? The ambiguity of personal knowledge networks*, "Journal of Economic Geography", nr 6 (3), 2006.

¹⁵ F. Belussi, U. Staber, *Managing Networks of Creativity*, London, Routledge 2010.

¹⁶ A. Amin A. and J. Roberts (eds), *Community, Economic Creativity and Organization*, Oxford: Oxford University Press 2008.

¹⁷ J. Lave, E. Wenger, *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press 1991.

¹⁸ E. Wenger, E., *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press 1998.

¹⁹ U. Staber, *Networking beyond organizational boundaries: The case of project organizations*, "Creativity and Innovation Management", nr 13(1), 2004.

terakcje są niezwykle przydatne w przypadku dyfuzji wiedzy na temat projektów i doświadczeń, które nie powiodły się. Informacje o niepowodzeniach nie są zazwyczaj przesyłane przez bardziej formalne kanały komunikacji, ale mają wymierną wartość dla innych firm, które posiadając tego typu wiedzę mogą lepiej wykorzystać swoje zasoby finansowe i ludzkie. Interakcje stanowią także możliwość rozwijania milczącego wymiaru wiedzy, pojęcia, które wprowadził Polanyi²⁰.

Niektórzy autorzy, jak J. Potts i S. Cunningham, podkreślają rolę przemysłów kreatywnych w powstawaniu innowacji i ich wpływ na różne rynki²¹. Bliskie wzajemne relacje przemysłów kreatywnych z innymi gałęziami gospodarki i ich pomocniczy charakter stanowią czasami argument wykorzystywany przeciwko wyodrębnianiu przemysłów kreatywnych jako kategorii. Również uznawanie aspektu kulturowego za czynnik wyróżniający przemysły kreatywne nie znajduje powszechnej akceptacji. Jak zauważa D. Mato: „wszystkie branże mają wymiar kulturowy, ponieważ w nich wszystkich produkowane są dobra, które poza aspektem funkcjonalnym posiadają również społeczno-symboliczne znaczenie”²². Konsumenci przy podejmowaniu decyzji zakupowych nie tylko biorą pod uwagę funkcjonalność produktu, ale także jego kontekst emocjonalny i kulturowy, który jest przypisywany przemysłom kreatywnym. Również F.H. Pitts kwestionuje wyodrębnienie przemysłów kreatywnych, gdyż jego zdaniem kreatywność jest domeną wszystkich gałęzi przemysłu²³.

Metodyka badań

Badania w oparciu o kwestionariusz ankietowy zostały przeprowadzone w 2014 r. na grupie 207 przedsiębiorstw działających na terenie Małopolski, z czego 148 zaliczyć można do kategorii przemysłów kreatywnych (oprogramowanie komputerowe, architektura, dizajn, film i video, sztuki performatywne, muzyka, projektowanie mody, wydawnictwa, antyki i sztuka, rzemiosło). Pozostałe przedsiębiorstwa obejmowały takie działy jak ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne, ochrona socjalna, ochrona zdrowia, edukacja oraz środki transportu.

Z każdym z podmiotów nawiązany został bezpośredni kontakt, a ankiety zostały wypełnione podczas umówionego spotkania bądź też odesłane w formie elektronicznej. 79% badanej grupy stanowiły przedsiębiorstwa mikro, tj. zatrudniające poniżej 10 pracowników, 15% małe, tj. zatrudniające poniżej 50 pracowników, 5% średnie, tj. zatrudniające mniej niż 250 pracowników oraz 1% przedsiębiorstwa duże.

Znaczenie czynników determinujących decyzje o lokalizacji firmy

Dostęp do klientów został uznany za najważniejszy czynnik decydujący o lokalizacji firm w dużym mieście zarówno w kategorii podmiotów kreatywnych, jak i pozostałych. W pięciopunktowej

²⁰ M. Polanyi, *The Tacit Dimension*, Doubleday, New York 1967.

²¹ J. Potts, and S. Cunningham, *Four Models of the Creative Industries*. "Revue d' economie politique" nr 120, 2010, s.171.

²² D. Mato, *All Industries Are Cultural*, "Cultural Studies", nr 23 (1), 2009, s. 73.

²³ F. H. Pitts, *A hidden history: defining and specifying the role of the creative industries*, "Creative Industries Journal", Vol. 8, nr. 1, 2015, s. 82.

skali, gdzie 1 oznacza najniższą ważność, a 5 najwyższą, czynnik ten uzyskał średnią wartość aż 4,04. W przypadku firm kreatywnych średnia wartość tego wskaźnika wyniosła 3,94 i była niższa niż w przypadku firm pozostałych (4,28). Można więc postawić tezę, iż oferta z branż kreatywnych adresowana jest do szerszego grona odbiorców niż w przypadku firm pozostałych, również poza najbliższym otoczeniem. Odpowiedzi²⁴ w przypadku obu kategorii firm okazały się istotnie różne ze statystycznego punktu widzenia ($p=0,03$). Na kolejnym miejscu pod kątem ważności czynników branżowych pod uwagę przy lokalizacji firmy znalazła się atrakcyjność miasta, jako miejsca zamieszkania (średnia ocena 3,41), a wartość tego wskaźnika była praktycznie taka sama w przypadku firm kreatywnych i pozostałych. Co zaskakujące, znaczenie dostępu do wykwalifikowanych pracowników było wyżej oceniane w przypadku firm pozostałych (średnia ocena 3,33) niż w przypadku firm kreatywnych (2,75), a różnice pomiędzy odpowiedziami w obu grupach były istotnie różne ze statystycznego punktu widzenia ($p=0,03$).

Wpływ metropolii na konkurencyjność przedsiębiorstw

Przedstawiciele przedsiębiorstw doceniają znaczenie wpływu funkcjonowania w metropolii na poziom konkurencyjności. Średnia ocena tego czynnika w całej próbie badawczej wyniosła 3,88 w pięciopunktowej skali, gdzie 1 oznacza *nie ma znaczenia*, a 5 *bardzo wysokie znaczenie*. Co interesujące, rola tego czynnika w przedsiębiorstwach kreatywnych została oceniona znacznie wyżej (4,01) niż w pozostałych (3,55), a różnice pomiędzy odpowiedziami w obu grupach były istotnie różne ze statystycznego punktu widzenia ($p=0,00$). Wyniki badań potwierdzają zatem prawdziwość koncepcji dotyczących tzw. miast kreatywnych, gdzie zachodzące interakcje stanowią istotny czynnik budowania wartości dodanej.

Determinanty przewagi rynkowej firm

Najważniejszym czynnikiem mającym zdaniem ankietowanych wpływ na osiągnięcie przewagi rynkowej były osobiste kontakty z klientami. Czynnik ten uzyskał najwyższą wartość 4,11 w pięciopunktowej skali, gdzie 1 oznacza najniższe znaczenie, a 5 najwyższe (z niewielką przewagą znaczenia tego czynnika w przypadku firm pozostałych). Tylko niewiele mniejszą rolę w tworzeniu przewagi rynkowej ma poziom kreatywności (średnia wartość wskaźnika 4,07). O ile w przypadku firm należących do przemysłów kreatywnych średnia wartość tego wskaźnika wyniosła aż 4,23; to w przypadku pozostałych jedynie 3,67; a różnice pomiędzy odpowiedziami w obu grupach były istotnie różne ze statystycznego punktu widzenia ($p=0,00$). Można więc stwierdzić, że kreatywność jest docenianym czynnikiem budowania własnej przewagi rynkowej w przedsiębiorstwach, a szczególnie w grupie przemysłów kreatywnych.

Przedstawiciele przedsiębiorstw z branż kreatywnych doceniają również znaczenie korzystania z dorobku kultury i sztuki w budowaniu przewagi rynkowej. Średnia ocena tego czynnika we wspomnianej grupie firm wyniosła 3,16 i była znacznie wyższa niż w grupie firm pozostałych (1,82). Również w tym przypadku różnice pomiędzy odpowiedziami w obu grupach były istotnie różne ze statystycznego punktu widzenia ($p=0,00$). Co niepokojące, firmy bardzo nisko oceniają

²⁴ Ze względu na fakt, że nie zostały spełnione założenia testu t (dotyczące zgodności rozkładów z rozkładem normalnym i jednorodności wariancji w grupach) różnice między średnimi w obu grupach sprawdzano za pomocą testu U Manna Whitneya.

możliwości osiągnięcia przewagi konkurencyjnej poprzez współpracę ze szkołami wyższymi (średnia ocena jedynie 2,11). Szczegółowe informacje na temat znaczenia poszczególnych determinant przewagi rynkowej przedsiębiorstw przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Determinanty przewagi rynkowej firm

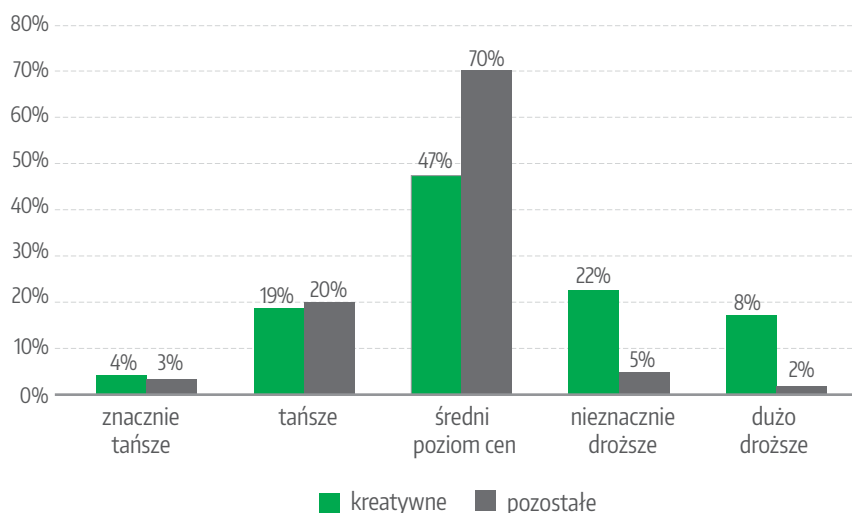
	średnia wartość dla firm kreatywnych	średnia wartość dla firm pozostałych	średnia wartość ogółem	wartość prawdopodobieństwa testowego p*
osobiste kontakty z klientami	4,10	4,13	4,11	0,00
poziom kreatywności	4,23	3,67	4,07	0,00
kwalifikacje pracowników	3,90	4,24	4,00	0,10
dostęp do współpracujących z nami firm	3,15	3,54	3,26	0,62
atrakcyjność lokalizacji siedziby firmy	3,17	3,10	3,15	0,04
posiadanie nowoczesnych maszyn i urządzeń	3,05	3,35	3,14	0,09
współpraca z osobami posiadającymi zdolności artystyczne	3,45	1,93	3,00	0,11
korzystanie z dorobku kultury i sztuki	3,16	1,82	2,77	0,00
dostęp do nowych pracowników	2,65	3,00	2,75	0,19
posiadanie klientów zagranicznych	2,64	2,31	2,54	0,77
współpraca ze szkołami wyższymi	2,04	2,29	2,11	0,136

* Wszędzie tam, gdzie wartość prawdopodobieństwa testowego p jest mniejsza od 0,05 (poziomu istotności) istnieją podstawy do odrzucenia hipotezy zerowej, czyli istnieje różnica między średnimi w obu porównywanych grupach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wykres 1 przedstawia deklarowany poziom cen produktów firm z branż kreatywnych i pozostałych w stosunku do konkurencji. Widać wyraźnie, iż przedsiębiorstwa z branż kreatywnych w zdecydowanie mniejszym stopniu konkurują ceną. W ich grupie posiadanie produktów droższych i znacznie droższych od konkurencji zadeklarowało blisko 30% podmiotów, podczas gdy w grupie firm pozostałych jedynie prawie 7%.

Wykres 1. Udział firm deklarujących poziom cen własnych produktów w stosunku do konkurencji w kategorii firm kreatywnych i pozostałych



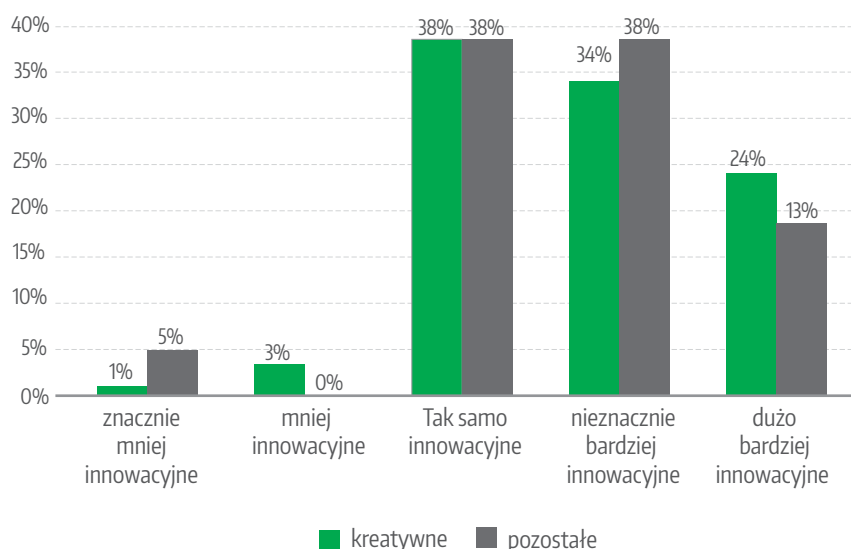
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Innowacyjność i kreatywność w przedsiębiorstwach

Analiza danych przedstawionych na Wykresie 2 pozwala stwierdzić, iż firmy z branż kreatywnych oceniają poziom innowacyjności produkowanych przez siebie produktów lub świadczonych usług za wyższy w stosunku do konkurencji. Tylko poniżej 1% przedstawicieli firm kreatywnych wskazało, iż wytwarza dobra lub usługi znacznie mniej innowacyjne od konkurencji, podczas gdy w grupie firm pozostałych odsetek ten wyniósł 5%. Również prawie 6 pkt. procentowych więcej firm kreatywnych od pozostałych deklaruje, że ich produkty i usługi są dużo bardziej innowacyjne od konkurencji.

W ankietowanych firmach zadano również pytanie dotyczące samooceny poziomu kreatywności. Średnia ocena dla całej grupy wyniosła 3,96 w pięciopunktowej skali, gdzie 1 oznacza *bardzo niski*, a 5 *bardzo wysoki*. Przedsiębiorcy w branżach kreatywnych wyżej ocenili poziom kreatywności w ich firmach (średnia ocena 4,06) niż przedstawiciele pozostałych przedsiębiorstw (3,73), a różnice pomiędzy odpowiedziami w obu grupach były istotnie różne ze statystycznego punktu widzenia ($p=0,01$). Jednocześnie zauważyć można związek z deklarowanym poziomem innowacyjności i kreatywności w analizowanych firmach (współczynnik korelacji Pearsona wyniósł 0,49).

Wykres 2. Udział firm deklarujących poziom innowacyjności własnych produktów w stosunku do konkurencji w kategorii firm kreatywnych i pozostałych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Bariery w rozwoju przedsiębiorstw

Przedsiębiorcy, zarówno w przemysłach kreatywnych jak i pozostałych, odczuwają jako istotny problem wysokich składek na ubezpieczenia społeczne, podnoszących koszty pracy. Ich obniżenie uznane zostało za najwyższej oceniony czynnik mogący mieć wpływ na poprawę konkurencyjności firmy i uzyskało średnią ocenę 4,22 w pięciopunktowej skali, gdzie 1 oznacza najniższe znaczenie, a 5 najwyższe. Na drugim miejscu w tym rankingu znalazło się obniżenie podatku dochodowego (średnia ocena 3,84) oraz obniżenie kosztów wynajmu (3,44). Przedsiębiorcy dostrzegają również znaczenie wsparcia w zakresie promocji za granicą. Czynnik ten został znacznie wyżej oceniony przez przedstawicieli branż kreatywnych (średnia ocena 3,06) niż przez pozostałych (2,40), a różnice pomiędzy odpowiedziami w obu grupach były istotnie różne ze statystycznego punktu widzenia ($p=0,00$). Z kolei dostęp do kredytów został oceniony jako mający większe znaczenie dla przedsiębiorców z przemysłów tradycyjnych (średnia ocena 3,02), niż z przemysłów kreatywnych (średnia ocena 2,51). Szczegółowe dane temat oceny czynników zewnętrznych mających wpływ na poprawę konkurencyjności firmy przedstawione zostały w Tabeli 2.

Tabela 2. Ocena wpływu czynników zewnętrznych na poprawę konkurencyjności firmy

	średnia wartość dla firm kreatywnych	średnia wartość dla firm pozostałych	średnia wartość ogółem	wartość prawdopodobieństwa testowego p*
obniżenie składek ZUS	4,17	4,35	4,22	0,29
obniżenie podatku dochodowego	3,79	3,97	3,84	0,39
obniżenie kosztów wynajmu	3,49	3,32	3,44	0,39
uproszczenia wymogów w zakresie prowadzenia księgowości	3,30	3,57	3,38	0,30
możliwość skorzystania z darmowych szkoleń	3,05	3,22	3,10	0,45
wsparcie w zakresie promocji za granicą	3,06	2,40	2,86	0,00
obniżenie podatku od nieruchomości	2,83	2,78	2,82	0,76
zwiększenie dostępności do kredytów	2,51	3,02	2,66	0,02
dostęp do stażystów	2,51	2,44	2,49	0,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Podsumowanie

Ponadprzeciętna zdolność do tworzenia miejsc pracy w przemysłach kreatywnych i wysoki poziom ich międzynarodowej konkurencji czynią z nich przedmiot zainteresowania polityki publicznej. Analiza wyników przeprowadzonych badań pozwala stwierdzić, iż przedsiębiorstwa z branż kreatywnych w zdecydowanie mniejszym stopniu, w stosunku do pozostałych kategorii przemysłów, konkurują ceną. Przedsiębiorcy, w obu kategoriach przemysłów, odczuwają wysoki poziom składek na ubezpieczenia społeczne podnoszących koszty pracy. Ich obniżenie uznane zostało za najwyższej oceniony czynnik mogący mieć wpływ na poprawę konkurencyjności firmy. Przedstawiciele przedsiębiorstw doceniają znaczenie wpływu funkcjonowania metropolii na poziom konkurencyjności.

Dostęp do klientów został uznany za najważniejszy czynnik lokalizacji dla firm w dużym mieście w obu kategoriach przemysłów. Najważniejszą determinantą, według respondentów, osiągnięcia przewagi rynkowej były osobiste kontakty z klientami. Firmy przemysłów kreatywnych doceniają znaczenie wykorzystywania dziedzictwa kulturowego i sztuki w budowaniu przewagi rynkowej. Średnia ocena tego czynnika w grupie przedsiębiorstw kreatywnych była znacząco wyższa niż w grupie pozostałych.

Literatura

- Amin A. and Roberts J. (eds), *Community, Economic Creativity and Organization*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Belussi F., Staber U., *Managing Networks of Creativity*, Routledge, London 2010.
- Boix R., Lazzeretti L., Capone F., De Propolis L. and Sánchez D., *The geography of creative industries in Europe, Comparing France, Great Britain, Italy and Spain* [w:] Lazzeretti L. (ed.) *Creative Industries and Innovation in Europe*, Routledge, London and New York 2013.
- DCMS, *Creative Industries Mapping Document*, "Statistical Bulletin", March (DCMS Department for Culture, Media and Sport), London 1998.
- DCMS, *Creative Industries Mapping Documents 2001*, (DCMS Department for Culture, Media and Sport), London 2001.
- DCMS, *Creative Industries Economic Estimates January 2015*, Statistical Release, London 2015.
- Florida R., *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books, New York 2004.
- Grabher G. and Ibert O., *Bad company? The ambiguity of personal knowledge networks*, "Journal of Economic Geography", nr 6 (3), 2006.
- Howkins J., *The Creative Economy: How People Make Money From Ideas*, Allen Lane, The Penguin Press, New York 2001.
- Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010.
- Lave J., Wenger E., *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Lazzeretti L., Cinti T., *From cultural cluster to creative cluster*, [w:] L. Lazzeretti (ed.) *Creative Industries and Innovation in Europe*, Routledge, London and New York 2013.
- Mato D., *All Industries Are Cultural*, "Cultural Studies", nr 23 (1), 2009.
- Pitts F. H., *A hidden history: defining and specifying the role of the creative industries*, "Creative Industries Journal", Vol. 8, nr 1, 2015.
- Polanyi M., *The Tacit Dimension*, Doubleday, New York 1967.
- Potts J., and Cunningham S., *Four Models of the Creative Industries*, "Revue d' _economie politique" nr 120, 2010.
- Staber U., *Networking beyond organizational boundaries: The case of project organizations*, "Creativity and Innovation Management", nr 13(1), 2004.
- Swann P., Birke D., *How do Creativity and Design Enhance Business Performance? A framework for interpreting the Evidence*, DTI Think Piece, University of Nottingham Business School 2005.
- Throsby D., *Economics and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- Throsby D., *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- UNCTAD, *Creative Economy. Report 2008*, UNDO and UNCTAD, Geneva and New York 2008.
- Wenger E., *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge University Press, Cambridge 1998.

Piotr Kopyciński

Doktor, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



NEOWEBERYZM (NEO-WEBERIAN STATE) A WYBÓR INTELIGENTNYCH SPECJALIZACJI REGIONALNYCH (SMART SPECIALISATION)¹

Uwagi wstępne

W ostatnich latach polityka innowacyjna była realizowana przy wykorzystaniu narzędzi charakterystycznych dla nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) i współzarządzania (*Governance*) oraz jego odmian (np. *multi-level governance*). Jednak problemy związane z osiągnięciem celów założonych pierwotnie w strategii lizbońskiej, a także doświadczenia tzw. Wielkiej Recesji 2008-09 sprawiły, że zaczęto poszukiwać innych rozwiązań. Jedną ze ścieżek są rozważania w kategoriach państwa neoweberowskiego (*Neo-weberian state*).

Wedle propagatorów tej koncepcji, narzędzia proponowane w ramach koncepcji państwa neoweberowskiego są skuteczniejsze niż te oferowane przez nowe zarządzanie publiczne w kontekście budowy gospodarki opartej na wiedzy (innowacjach)². Dążenie do takiej gospodarki wymaga istnienia kompetentnego, nastawionego na realizację długoterminowych zadań korpusu służby cywilnej. Istnienie takiego korpusu jest szczególnie istotne dla rozwoju różnych zaawansowanych badań z dziedzin bio-, gdzie konieczne są działania długoplanowe, w które, przy niepewności co do wyników badań, wkalkulowane są również potencjalne błędy (co nie jest możliwe w przypadku nowego zarządzania publicznego). Zdaniem W. Drechslera³, nowoczesna i wydajna administracja publiczna ma pozytywny wpływ na produktywność i wzrost gospodarczy. Innowacyjność mieści się w kategoriach interesu ogólnego, a nie poszczególnych przedsiębiorstw. Dlatego też sukces wdrażania polityki innowacyjnej zależy od sprawnej administracji.

Jednocześnie w ostatnich latach w kontekście polityki innowacyjnej coraz większe uznanie zdobywa koncepcja inteligentnych specjalizacji regionu. Źródeł tej koncepcji należy szukać

¹ Tekst powstał w ramach projektu „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych oraz sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS4/01064.

² Drechsler W., Kattel R., *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM!*, “The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy” Special Issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, Volume I, Number 2, Winter 2008/2009.

³ Ibidem.

w ogłoszonym w 2009 r. raporcie Komisji Europejskiej pt. *Knowledge for Growth*. Zaprezentowano w nim wyniki prac eksperckiej grupy doradczej, która poszukiwała nowych, bardziej skutecznych sposobów realizacji polityk publicznych w zakresie wiedzy i innowacji. Autorzy tego opracowania wskazują, że władze publiczne, w szczególności szczebla regionalnego, powinny identyfikować obszary, w których w przyszłości będzie możliwe osiągnięcie przewagi konkurencyjnej gospodarek krajowych i regionalnych, m.in. poprzez tworzenie zachęt do inwestowania. Takie rozumowanie znalazło uznanie u decydentów unijnych – idea inteligentnych specjalizacji została wpisana do strategii *Europa 2020*. W strategii tej rozwój inteligentnych specjalizacji ma służyć osiągnięciu celów w zakresie **inteligentnego**, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu **wzrostu gospodarczego**.

Autor niniejszego tekstu podejmie się rozważań, czy wdrażanie koncepcji inteligentnych specjalizacji wpisuje się w postulat realizacji polityk publicznych zgodnie z koncepcją państwa neoweberowskiego.

Początki i rozumienie neoweberyzmu⁴

W ostatnich latach można zauważyć wzmożone zainteresowanie poszukiwaniem nowego paradygmatu zarządzania publicznego. Narzędzia proponowane przez nowe zarządzanie publiczne i współzarządzanie okazały się niewystarczające dla osiągnięcia celów założonych pierwotnie w strategii lizbońskiej, a także dla wyzwań tzw. Wielkiej Recesji 2008-09. Jedną z wskazywanych przyczyn był brak sprawnego aparatu urzędniczego, często pozostającego bezradnym wobec konsekwencji procesów globalizacyjnych, w tym m.in. rosnącego wpływu korporacji międzynarodowych na decyzje polityczne rządzących. Sięgnięto więc do sprawdzonych w przeszłości rozwiązań zaproponowanych przez Maxa Webera.

Należy podkreślić, że pojęcie neoweberyzmu pojawiło się w nauce znacznie wcześniej niż współczesne problemy związane z wdrażaniem strategii lizbońskiej i tzw. Wielką Recesją 2008-09. Bowiem już pod koniec lat 70. XX w. sformułowanie to odnosiło się do zagadnienia państwa jako procesu, którego rozwój i skala determinowana jest przez wpływ czynników zewnętrznych. Kluczowym zagadnieniem badawczym były źródła siły państwa, co decyduje o jego zadaniach oraz jest źródłem legitymacji państwa do podejmowania działań w różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. Kwestie te omówiono w pracy L. Seabrooke'a, który określa je mianem *state capacity*⁵. Termin ten Skocpol definiuje z kolei bardziej opisowo jako zdolności rządu do skutecznego administrowania swoim terytorium⁶.

Analizowane sformułowanie może mieć różne znaczenia w zależności od kontekstu rozważań. Jednym z ujęć, będącym przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule, jest neoweberyzm rozumiany jako paradygmat zarządzania publicznego. W tym celu warto sięgnąć do publikacji

⁴ W niniejszej części tekstu wykorzystano fragmenty następującego opracowania powstałego w ramach projektu „Podejście neoweberowskie...”: Ćwiklicki M., Kopyciński P., Oramus M., Żabiński M., *Analiza dorobku poświęconego podejściu neoweberowskiemu*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2015 (opracowanie niepublikowane).

⁵ Seabrooke L., *Bringing Legitimacy Back In To Neo-Weberian State Theory And International Relations*, Canberra: Australian National University, Department of International Relations, Working Paper 2002/6.

⁶ Wang S., *Four The Rise of the Regions: Fiscal Reform and the Decline of Central State Capacity in China*, [w:] Walder A.G., *The Waning of the Communist State. Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, University Of California Press Berkeley, Los Angeles, Oxford 1995.

Ch. Pollitta i G. Bouckaerta, których praca może stanowić istotny punkt wyjścia do analizy tej koncepcji. Wspomniani autorzy wskazują, że w niektórych krajach Europy Zachodniej od końca XX w. obserwuje się procesy przekształceń administracji publicznej, w których znaczenia nabiera centralna rola państwa. W takim kontekście mówią o państwie neoweberowskim, które funkcjonuje zarówno w oparciu o poglądy M. Webera, jak i czerpie z dorobku innych paradygmatów, jak Nowe Zarządzanie Publiczne i współzarządzanie⁷. Z klasycznego ujęcia weberowskiego takie państwo posiada następujące cechy:

- potwierdzenie roli państwa jako głównego koordynatora rozwiązań dla nowych problemów takich jak globalizacja, zmiany technologiczne, demograficzne i zagrożenia dla środowiska naturalnego;
- potwierdzenie roli demokracji przedstawicielskiej (zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokalnym), jako elementu legitymizacji wewnątrz aparatu państwowego;
- wskazanie kluczowej roli prawa administracyjnego, w procesie modernizacji podstawowych zasad odnoszących się do relacji obywatel-państwo, w tym kategorii takich jak równość wobec prawa, prywatność, bezpieczeństwo prawne i prawna kontrola nad działaniami państwa i jego instytucji;
- zachowanie idei służby publicznej z charakterystycznymi dla niej elementami, jej statusem, kulturą i zasadami organizacyjnymi.

Wśród cech neoweberowskich należy wymienić:

- przejście od orientacji skoncentrowanej na biurokrację (orientacji wewnętrznej) – koncentracja na przepisach – w kierunku orientacji skupionej na obywatelach i ich potrzebach oraz oczekiwaniach (orientacja zewnętrzna). Główna droga do osiągnięcia tego celu nie prowadzi poprzez wykorzystanie mechanizmów rynkowych (choć okazjonalnie mogą się przydać), ale poprzez stworzenie profesjonalnej kultury jakości obsługi;
- uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej poprzez różne mechanizmy konsultacji oraz bezpośrednią reprezentację spojrzenia obywateli (bezpośredni udział obywateli);
- zmiana w zakresie zarządzania zasobami w ramach administracji, polegająca na przeformułowaniu odpowiednich przepisów prawa, tak aby zachęcić do zmiany w stronę osiągania wyników, odejścia od kontrolowania przede wszystkim poprawności proceduralnej (rezultat a nie proces);
- profesjonalizacja usług publicznych, tak aby biurokraci nie byli po prostu ekspertami od procedury (kompetentnymi przede wszystkim w zakresie prawnych uwarunkowań) właściwej dla ich obszaru działalności, ale aby byli również profesjonalnymi menedżerami, ukierunkowanymi na zaspokojenie potrzeb obywateli/użytkowników.

Z kolei W. N. Dunn i D. Y. Miller wprost wskazują, że neoweberyzm jest paradygmatem zarządzania publicznego, stworzonym w odpowiedzi na wady NPM⁸. Przy tej okazji zwracają uwagę na trudności z bezpośrednim zaadoptowaniem rozwiązań wypracowanych w USA na gruncie europejskim. W podobnym duchu wypowiadają się W. Dechsler i R. Kattel, którzy uważają, że powstanie koncepcji neoweberyzmu jest rezultatem procesu adaptacji państw europejskich do wymogów postępującej globalizacji oraz presji na zmianę sposobu rządzenia⁹.

⁷ Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3 ed., Oxford University Press, 2011.

⁸ Dunn W.N., Miller D.Y., *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, "Public Organization Review" 7, 2007.

⁹ Drechsler W., Kattel R., *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM*, op. cit.

Szczególnie warte podkreślenia jest niepowodzenie wdrażania NPM w krajach Europy Środkowej i byłego ZSRR. Wątek ten podejmuje T. Randma-Liiv. Jej zdaniem kraje postsocjalistyczne próbowały bez powodzenia powielić zachodnie rozwiązania administracyjne realizowane początkowo w duchu NPM, a następnie *governance*. Przyczyną niepowodzenia był brak sprawnie funkcjonującej, opartej o zasady weberowskiej administracji. Zdaniem autorki, dopiero posiadając takąową można z powodzeniem modernizować struktury państwa¹⁰. Wobec powyższego należy powrócić do sprawdzonych wzorców zachodnioeuropejskich opartych na sprawnym aparacie biurowym. Paradygmat neoweberowski jest więc stawiany niejako w kontrze wobec rozwiązań anglosaskich skupionych na rynku i deprecjonujących państwo oraz jego aparat administracyjny.

Reasumując można powiedzieć, że u podstaw rozważań w duchu neoweberowskim są problemy z rozwiązywaniem współczesnych wyzwań (związanych m.in. z globalizacją i tzw. Wielką Recesją 2008-09) przy wykorzystaniu narzędzi proponowanych przez NPM i *governance*. Dodatkowymi argumentami są trudności z zaadoptowaniem wzorców NPM w Europie, a w jej środkowej i wschodniej części dodatkowo brak podwalin weberowskich. Odpowiedzią jest sięgnięcie do zakorzenionych w Europie i historycznie sprawdzonych propozycji M. Webera, zakładających funkcjonowanie kompetentnej i sprawnej administracji publicznej, która w swoich działaniach wykorzystuje pozytywnie sprawdzone narzędzia oferowane przez NPM oraz *governance*.

Wyznaczniki (cechy) neoweberyzmu w kontekście polityk publicznych

W dalszej części artykułu paradygmat neoweberowski zostanie odniesiony do polityki innowacyjnej. W związku z tym wcześniejszym krokiem powinna być próba operacjonalizacji paradygmatu neoweberowskiego względem polityk publicznych. Niestety, autor niniejszego artykułu nie dotarł do stosownej literatury, która poruszałaby to istotne zagadnienie. Jednak w ramach badań realizowanych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie¹¹, bazując na niewielkiej liczbie prac w tej dziedzinie, dokonano próby wyodrębnienia cech projektowania polityk i programów publicznych w ramach neoweberyzmu, stawiając je w opozycji do innych paradygmatów rządzenia. Autor chciałby więc wykorzystać ten dorobek do dalszych rozważań w niniejszym tekście.

Wskazywana analiza (Tabela 1) obejmuje następujące wymiary: podmioty, metody zarządzania, dominujące produkty, logikę/sposób implementacji metaforę/ zarządzanie. Analizie poddane zostały 4 modele administracji: tradycyjna administracja weberowska (PA), Nowe Zarządzanie Publiczne (NPM), *governance* oraz model neoweberowski (NWS).

Tabela 1. Podstawowe wymiary przestrzeni projektowania polityk i programów publicznych

	PA	NPM	Governance	NWS
Podmioty	Sfera polityczna/ Administracja publiczna	Administracja publiczna/ niezależne agencje	Sfera polityczna/ interesariusze	Sfera polityczna/ administracja publiczna/ interesariusze

¹⁰ Randma-Liiv T., *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe*, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, Volume I, Number 2, Winter 2008/2009.

¹¹ Cytowany wcześniej projekt pt. „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”.

	PA	NPM	Governance	NWS
Metody zarządzania	Centralizacja	Decentralizacja/ dekoncentracja	Koordinacja działań niezależnych aktorów społecznych	Koordinacja działań organizacji administracji publicznej
dominujące produkty	Prawo	Strategie	Porozumienia	Prawo-strategie
Logika/sposób implementacji	Jedno centralne rozwiązanie	Tworzenie warunków, celów i bodźców	Tworzenie przestrzeni współpracy	Jedno centralne rozwiązanie + eksperymenty
Podstawa epistemologiczna	Rzeczywistość jest programowalna	Rzeczywistość jest poznawalna	Rzeczywistość jest konstruowana	Rzeczywistość jest sterowalna
Metafora/ zarządzanie	Przymus	Zarządzanie przez cele	Zarządzanie przez deliberację	Zarządzanie przez wartości

Źródło: Białyński-Birula i inni, 2015.

Powyższe zestawienie potwierdza rozważania z wcześniejszego podrozdziału – neoweberyzm to jednocześnie nawiązanie do tradycji weberowskiej, kompilacja propozycji oferowanych przez NPM i współzarządzanie, ale też nowe cechy. Podmiotami zaangażowanymi w planowanie polityk publicznych w duchu neoweberyzmu są zarówno podmioty sfery politycznej, jak i administracja publiczna, a także interesariusze. Zarządzanie sprowadza się przede wszystkim do koordynacji działań administracji publicznej. W tym celu wykorzystuje się uwarunkowania prawne oraz tworzy strategię. Działania w duchu neoweberyzmu opierają się na jednym centralnym rozwiązaniu, dopuszczając jednak eksperymenty (np. uwzględnianie uwarunkowań regionalnych). W przypadku omawianego paradygmatu uważa się, że rzeczywistość jest sterowalna przez administrację publiczną.

W dalszej części artykułu te rozważania zostaną wykorzystane do charakterystyki mechanizmu mechanizmu służącego projektowaniu regionalnej polityki innowacyjnej.

Neoweberyzm a polityka innowacyjna

Jak zostało wspomniane, trudno jest dotrzeć do literatury operacjonalizującej paradygmat neoweberowski względem realizacji polityk publicznych, a więc i polityki innowacyjnej. Istnieją jednak autorzy, którzy wskazują na przyczyny i uzasadnienie wykorzystania takiego podejścia przy interwencji z zakresu innowacyjności. Jednym z nich jest W. Drechsler, który w publikacji napisanej z R. Kattel bada zakorzenienie neoweberyzmu w krajach o średnim poziomie dochodu i krajach rozwijających się (np. Europa Środkowo i Wschodnia)¹². Wspomniani autorzy zauważają, że neoweberyzm posiada tam mocne umocowanie normatywne sięgające tradycji weberowskiej. W związku z tym warunkiem udanej transformacji ustrojowej jest korzystanie z tego dorobku. W. Drechsler i R. Kattel argumentują, że państwo nie może funkcjonować bez tradycyjnej, stabilnej biurokracji. Wprawdzie w procesach rządzenia mogą brać udział przedstawiciele różnych grup społecznych (co jest jednym z wyróżników *governance*), ale warunkiem koniecznym sukcesu są przede wszystkim działania administracji publicznej. Zdaniem tych autorów, tradycja weberowska jest uważana wręcz za podstawę rozmów o realizacji polityki publicznej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Kontynuując ten tok myślenia w innej publikacji, W. Drechsler dotyka wprost polityki innowacyjnej¹³. Zauważa, że neoweberyzm to koncepcja idealna do budowy gospodarki opartej na innowacjach. W. Drechsler

¹² W. Drechsler, R. Kattel., *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM!*, *op.cit.*

¹³ W. Drechsler, *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*, Halduskultuur, 2009, vol. 10, pp. 6-21.

i R. Kattel sądzą, że dążenie do takiej gospodarki wymaga istnienia kompetentnego, nastawionego na realizację długoterminowych zadań korpusu służby cywilnej¹⁴. Istnienie takiego korpusu jest szczególnie istotne dla rozwoju różnych zaawansowanych badań z dziedzin bio-, gdzie konieczne są działania długoplanowe, w które, przy niepewności co do wyników badań, w kalkulowane są również potencjalne błędy (co nie jest możliwe w przypadku NPM). Idąc dalej wskazują, że nowoczesna i wydajna administracja publiczna ma pozytywny wpływ na produktywność i wzrost gospodarczy. Co więcej podkreślają, że innowacyjność winna być postrzegana w kategoriach interesu ogólnego, a nie poszczególnych przedsiębiorstw. Dlatego też sukces wdrażania polityki innowacyjnej zależy od istnienia sprawnej administracji.

Reasumując należy powiedzieć, że w przypadku innowacyjnych, ryzykownych inicjatyw nie wystarcza niewidzialna ręka rynku¹⁵. Pojawia się konieczność interwencji publicznej w postaci polityki innowacyjnej¹⁶. Jednym z warunków jej skuteczności jest zaś istnienie niezależnego, kompetentnego i myślącego długofalowo korpusu służby cywilnej. Powyższy tok myślenia wychodzi jednak poza li tylko wspomniany korpus. Chodzi bowiem również o wykorzystanie paradygmatu neoweberowskiego, jako interesującej propozycji rządzenia (sterowania) złożonym społeczeństwem opartym na wiedzy (innowacjach) w kontekście niedostatków płynących z NPM i współzarządzania.

Koncepcja inteligentnych specjalizacji regionalnych. Przykład województwa małopolskiego¹⁷

W poprzednich fragmentach rozdziału nawiązano do paradygmatu neoweberowskiego. W tym miejscu odwołano się do powstałej niedawno koncepcji inteligentnych specjalizacji regionalnych, która determinuje niektóre aspekty realizacji polityki innowacyjnej, zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej.

¹⁴ W. Drechsler, R. Kattel, *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM, op. cit.*

¹⁵ O podstawach działania państwa w zakresie innowacyjności pisze szerzej E. Arnold. Jego zdaniem oprócz niedoskonałości (zawodności) mechanizmów rynkowych konieczność interwencji w dziedzinie innowacyjności wynika również z takich przesłanek, jak (Arnold 2004, s. 7):

1. Przeszkody w pełnym wykorzystaniu przez przedsiębiorstwa tkwiącego w nich potencjału (*capability failures*), którymi mogą być np. niewłaściwe zarządzanie czy też niedocenianie przyszłej roli nowych technologii.
2. Niedoskonałości instytucji, np. sztywne ramy funkcjonowania szkół wyższych i utrudnione zmiany w podejściu naukowym w przypadku pojawienia się nowej wiedzy (*changes in knowledge*).
3. Niedoskonałe funkcjonujące sieci – problemy związane z relacjami między podmiotami działającymi w ramach systemów innowacyjnych.
4. Otoczenie niesprzyjające działalności innowacyjnej (*framework failures*), np. problemy z zapewnieniem właściwej opieki zdrowotnej lub też poziomu bezpieczeństwa.

¹⁶ J. S. Metcalfe uważa, że polityk innowacyjna polega na wspieraniu transferu wiedzy naukowej i technologicznej do praktyki gospodarczej poprzez zapewnienie dostępu do niezbędnych środków uzupełniających (m.in. kapitału finansowego) i wiedzy. Polityka ta jest realizowana poprzez wspieranie przedsiębiorczości i ochronę własności intelektualnej (Metcalfe 2000, s. 40); Zagadnienia rozumienia polityki innowacyjnej są szeroko omawiane w literaturze przedmiotu (np. Lundvall i Borrás 2005; Metcalfe 2000) i nie będą poruszane w niniejszym artykule.

¹⁷ W niniejszym fragmencie wykorzystano następujące opracowania: Geodecki T., Kopyciński P., Mamica Ł., Zawicki M. (red.), *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2015.

Geodecki T., Kopyciński P., Mamica Ł. (red.), *Aktualizacja diagnozy pogłębionej innowacyjności gospodarki Małopolski*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2015.

Geodecki T., Mamica Ł., Kopyciński P., Zawicki M., *Analiza weryfikacyjna obszarów inteligentnej specjalizacji regionalnej województwa małopolskiego*, Fundacja GAP, Kraków 2014.

Geneza koncepcji inteligentnej specjalizacji sięga 2009 r., kiedy to Komisja Europejska ogłosiła raport „Wiedza na rzecz wzrostu” (*Knowledge for Growth*), będący wynikiem prac unijnej eksperckiej grupy doradczej. U podstaw koncepcji inteligentnej specjalizacji leżało poszukiwanie bardziej skutecznych metod rozprzestrzeniania efektów interwencji publicznych podejmowanych w zakresie innowacyjności. Koncepcja inteligentnej specjalizacji ma na celu identyfikację pól badawczych, w których władze publiczne, a w szczególności władze regionalne, powinny zachęcać do inwestowania. Działania te mają służyć tworzeniu przyszłej przewagi konkurencyjnej gospodarek krajowych i regionalnych. Idea inteligentnych specjalizacji uzyskała przychyłność europejskich środowisk politycznych i gospodarczych, czego wyrazem stało się jej włączenie do strategii Europa 2020. Co istotne, w ramach unijnej polityki spójności na lata 2014–2020 identyfikacja inteligentnych specjalizacji stała się warunkiem wstępnym (tzw. warunkiem *ex ante*) wykorzystania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w zakresie wzmacniania badań, rozwoju technologicznego i innowacji oraz poprawy dostępu technologii informacyjno-komunikacyjnych i korzystania z takich technologii o wysokiej jakości.

Koncepcja inteligentnej specjalizacji przewiduje koncentrację zasobów wiedzy i nakierowanie ich na ograniczoną liczbę priorytetowych działań gospodarczych. Dzięki temu kraje i regiony mają w tym zakresie zyskać przewagę konkurencyjną w światowej gospodarce. Możliwe jest też powstanie korzyści wynikających z efektu skali i rozszerzenia oferty rynkowej. W celu wdrażania założeń inteligentnych specjalizacji tworzy się strategię inteligentnych specjalizacji, np. w postaci regionalnych strategii innowacji. Wśród dodatkowych argumentów na rzecz tworzenia takich strategii można wskazać, że w przeszłości w programach rozwoju gospodarczego brakowało uwzględniania perspektywy międzynarodowej i ponadregionalnej (odizolowanie od otoczenia) oraz związku z uwarunkowaniami gospodarczymi danego regionu. Ponadto naśladowano najlepiej prosperujące regiony, bez uwzględnienia lokalnych uwarunkowań. W konsekwencji w programach rozwoju gospodarczego umieszczano często nietrafny wybór priorytetów, niewystarczająco skonsultowany z lokalnymi przedsiębiorcami.

W koncepcji inteligentnej specjalizacji istotne znaczenie odgrywa proces ich definiowania. W procesie tym wiodącą rolę powinni odgrywać poszczególni interesariusze polityki innowacyjnej, w tym przedsiębiorcy zajmujący się innowacjami. Zaangażowanie tych ostatnich nosi nazwę tzw. przedsiębiorczego odkrywania (*entrepreneurial discovery*) – jest to interaktywny proces, podczas którego podmioty gospodarcze dostarczają władzom publicznym informacji, co wyróżnia region w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji. Wiedza i zaangażowanie przedsiębiorców są warunkami koniecznymi do określenia priorytetowych obszarów inteligentnej specjalizacji oraz opartych na wiedzy inwestycji, niosących ze sobą największe prawdopodobieństwo wzrostu gospodarczego oraz wzrostu liczby miejsc pracy. Na podstawie tego przekazu władze decydują o kierunkach interwencji publicznej.

Zgodnie z rekomendowanym w *Przewodniku Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji* (RIS 3)¹⁸ schematem, proces formułowania strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji winien przebiegać w sposób następujący:

1. Analiza regionalnego kontekstu i potencjału innowacji.
2. Utworzenie silnej struktury zarządczej z udziałem różnych interesariuszy.
3. Wypracowanie wspólnej wizji przyszłości regionu.
4. Wybór ograniczonej liczby priorytetów rozwoju regionalnego.

¹⁸ *Przewodnik Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3)* [2012], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, s. 19. W przewodniku wskazano też przykładową metodologię prac w ramach wymienionych etapów.

5. Przygotowanie odpowiedniego zestawu polityk i programów.
6. Uwzględnienie mechanizmów monitorowania i oceny.

W cytowanym *Przewodniku RIS 3* nie narzuca się sposobów korelacji, czy też interakcji między wymienionymi etapami. Sugeruje się ich realizację sekwencyjnie, pamiętając jednak, że w praktyce mogą nakładać się na siebie (m.in. z powodu angażowania coraz to nowych interesariuszy). Stąd metodyka prac nad inteligentną specjalizacją zaleca traktowanie tych etapów jako odrębnych i samodzielnych elementów całego procesu, który jest konsekwencją regionalnego kontekstu i uwarunkowań oraz wzajemnie na siebie oddziałujących komponentów wieloaspektowego systemu.

Skoro identyfikacja inteligentnych specjalizacji stała się warunkiem *ex ante* wykorzystania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, poszczególne kraje i regiony przystąpiły do przygotowania strategii, w których znajduje się odwołanie do tej koncepcji. Na potrzeby późniejszych rozważań nt. realizacji polityki innowacyjnej z zakresu inteligentnych specjalizacji w duchu neoweberowskim, w dalszej części niniejszego podrozdziału zostanie opisany proces wyłaniania inteligentnych specjalizacji regionalnych w województwie małopolskim.

Dokumentem, w którym wskazano inteligentne specjalizacje regionalne oraz opisano sposób ich wyłaniania jest „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020” (RSIWM 2014-2020)¹⁹. RSIWM to program strategiczny do „Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020” (SRWM 2011-2020) w dziedzinie innowacyjna gospodarka. RSIWM 2014-2020 jest dokumentem określającym cele i kierunki rozwoju innowacyjnej gospodarki województwa małopolskiego do roku 2020, które będą realizowane w perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014-2020. W RSIWM 2014-2020, zgodnie z wytycznymi umieszczonymi w *Przewodniku RIS 3*, położony został nacisk na wspieranie specjalizacji regionalnej (tzw. inteligentna specjalizacja regionu, *smart specialisation*) w Małopolsce. Proces wyłaniania obszarów inteligentnej specjalizacji województwa małopolskiego był prowadzony zgodnie z opisaną w *Przewodniku RIS 3* metodyką przygotowywania strategii badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji, którym patronuje Komisja Europejska. Zarazem opierał się na już dobrze ugruntowanych, z racji ich stosowania przez wiele lat, zasadach i praktyce kooperacji kluczowych interesariuszy polityki innowacyjnej regionu. Interesariuszami tymi są małopolskie podmioty gospodarcze, naukowe oraz instytucje wspomagające (finansujące, doradcze, transferu technologii) oraz organy władzy publicznej. Wśród nich rolę kluczową pełni samorząd województwa małopolskiego, dysponujący finansowymi i instytucjonalnymi (m.in. rady opiniodawcze) instrumentami kreowania regionalnej polityki badań i innowacji.

Prace nad RSIWM rozpoczęły się w 2011 r.²⁰ Jednak początek procesu wyłaniania inteligentnych specjalizacji regionalnych datuje się wcześniej. Wybór dziedzin kluczowych dla specjalizacji regionalnej został dokonany przy uwzględnieniu wyników projektu – Foresight technologiczny na rzecz zrównoważonego rozwoju Małopolski (realizowanego w latach 2006-2008²¹), jak i wniosków wynikających z foresightu regionalnego uzyskanych w efekcie realizacji projektu

¹⁹ T. Geodecki, P. Kopyciński, Ł. Mamica, M. Zawicki (red.), *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2015.

²⁰ Podstawą prawną dla opracowania RSIWM 2014-2020 jest Uchwała nr 1179/2011 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 6 października 2011 r. w sprawie powołania Eksperta Strategicznego oraz Zespołu Zadaniowego ds. przygotowania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020. Do wspomaganie procesu przygotowania RSIWM 2014-2020 została wskazana Małopolska Rada Innowacji.

²¹ Projekt realizowało konsorcjum: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (lider projektu), Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki oraz Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie.

„Perspektywa Technologiczna Kraków Małopolska 2020” integrującego blisko 1000 ekspertów, przedstawicieli 3 sektorów – nauki, biznesu i administracji. W procesie tym wykorzystano również wyniki weryfikacji trendów rozwojowych zachodzących w ramach kluczowych technologii przyszłości w Małopolsce wyznaczonych metodą foresightu. Proces wyboru dziedzin kluczowych dla specjalizacji regionalnej uwzględniał zapisy znajdujące się w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020, jak i wnioski wynikające z następujących, przygotowanych na potrzeby RSIWM 2014-2020, opracowań: analizy strategicznej gospodarki województwa małopolskiego oraz pogłębionej diagnozy.

Powyższe działania doprowadziły do wstępnego wskazania potencjalnych inteligentnych specjalizacji regionu, do których początkowo zaliczono:

1. Nauki o życiu (*life sciences*).
2. Energia zrównoważona.
3. Technologie informacyjne i komunikacyjne.

W dalszej kolejności, w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych i środowiskowych, wskazano kolejny obszar: Chemia.

Przeprowadzona w 2014 r. analiza weryfikacyjna obszarów inteligentnej specjalizacji regionalnej województwa małopolskiego, poparta stosownymi konsultacjami regionalnymi, potwierdziła zasadność wyodrębnienia kolejnych obszarów, tj.:

1. Produkcja metali i wyrobów metalowych oraz wyrobów z mineralnych surowców niemetalicznych.
2. Elektrotechnika i przemysł maszynowy.
3. Przemysły kreatywne i czasu wolnego.

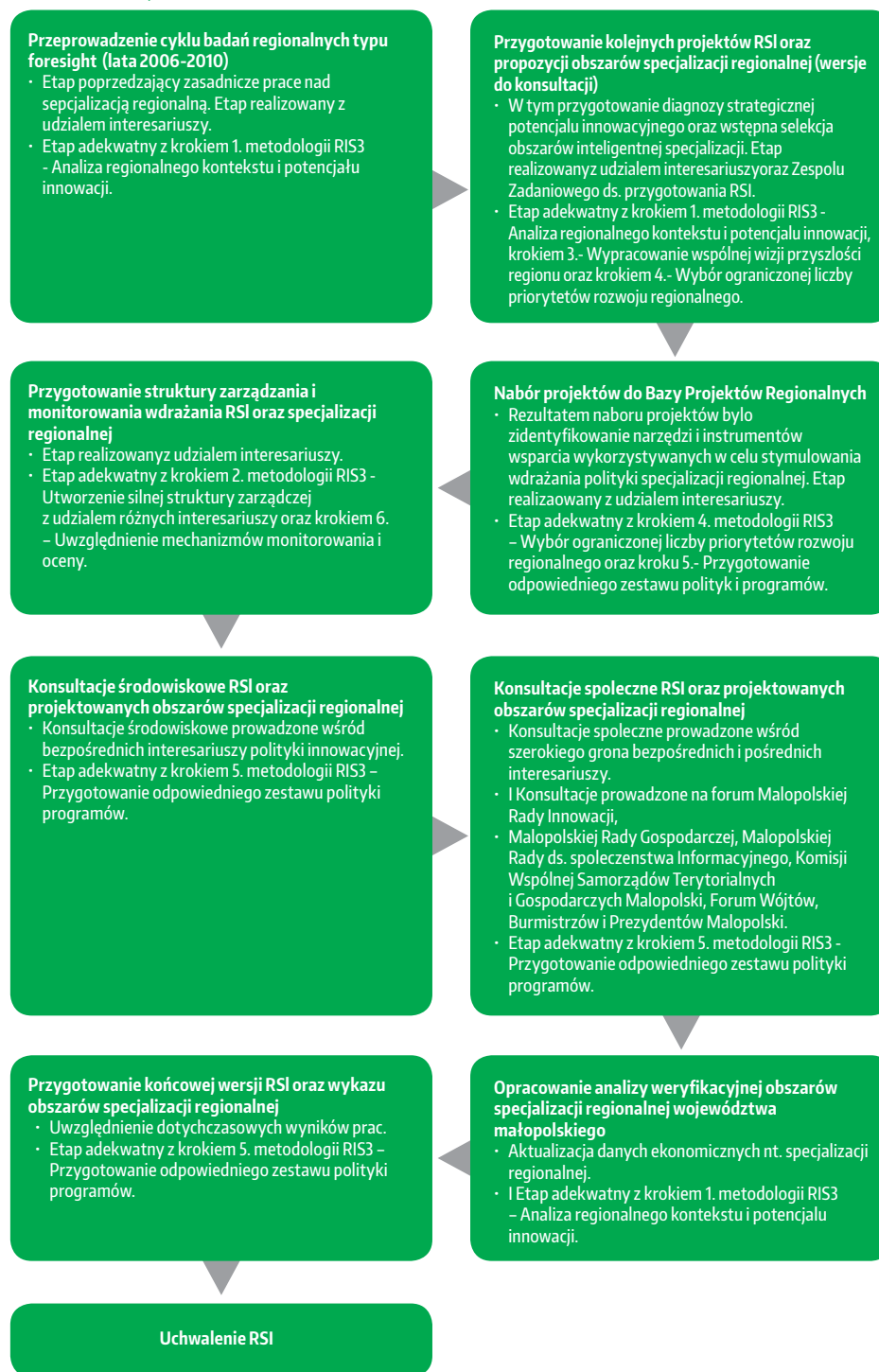
Zadbano również, aby strategia wyłonienia inteligentnych specjalizacji była zgodna z kluczowymi dokumentami programowymi wyznaczającymi priorytety w dziedzinach inwestycji w infrastrukturę naukowo-badawczą, wsparcia przedsiębiorstw w ich wysiłkach innowacyjnych oraz wskazującymi inteligentne specjalizacje na poziomie gospodarki narodowej:

1. Polska Mapa Drogowa Infrastruktury Badawczej
2. Program Rozwoju Przedsiębiorstw
3. Krajowa Inteligentna Specjalizacja

Powyższa lista inteligentnych specjalizacji regionalnych została zatwierdzona przez Zarząd Województwa Małopolskiego i ujęta w dokumencie RSIWM 2014-2020. Realizacja omawianej strategii zostanie poddana procesowi monitorowania i ewaluacji, który będzie prowadzony w sposób ciągły i otwarty, umożliwiając weryfikację aktualnych i identyfikowanie nowych specjalizacji, przez cały okres programowania 2014-2020, przy zaangażowaniu środowiska gospodarczego i naukowego oraz partnerów społecznych (Małopolska Rada Innowacji, grupy robocze dedykowane obszarom specjalizacji), a jego wyniki będą podstawą do aktualizacji RSIWM 2014-2020.

Opisane powyżej, najważniejsze etapy procesu wyłaniania inteligentnych specjalizacji regionalnych w województwie małopolskim przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Proces wyboru obszarów specjalizacji województwa małopolskiego (lata 2009-2014)



Źródło: Geodecki T., Kopyciński P., Mamica Ł., Zawicki M. (red.), *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2015.

Neoweberyzm a projektowanie regionalnej polityki innowacyjnej w województwie małopolskim

W niniejszym podrozdziale dokonano próby wyodrębnienia cech projektowania polityki innowacyjnej w województwie małopolskim w zakresie inteligentnych specjalizacji. W tym celu posłużono się wcześniejszymi rozważaniami: opisanym procesem prac nad regionalną strategią innowacji uwzględniającą inteligentne specjalizacje, a także wyodrębnionymi cechami projektowania polityk publicznych w czterech modelach administracji. Starano się wskazać, do którego z tych modeli jest najbliższej drodze wybranej przez władze województwa małopolskiego, które, co oczywiste, w swoich decyzjach są ograniczone regulacjami krajowymi i unijnymi. Analizy dokonano więc z punktu widzenia poziomu regionalnego – odniesieniem jest województwo programujące regionalną politykę innowacyjną z zakresu inteligentnych specjalizacji.

Tabela 2. Podstawowe wymiary przestrzeni projektowania polityk i programów publicznych – inteligentne specjalizacje w województwie małopolskim

	PA	NPM	Governance	NWS	Wymiar najlepiej oddający proces tworzenia RSI WM
Podmioty	Sfera polityczna/ Administracja publiczna	Administracja publiczna/ niezależne agencje	Sfera polityczna/ interesariusze	Sfera polityczna/ administracja publiczna/ interesariusze	Sfera polityczna – a) kontekst ponadnarodowy – wyłonienie IS zgodnie z wytycznymi zawartymi w <i>Przewodniku RIS 3...</i> , któremu patronuje Komisja Europejska; b) kontekst krajowy – zgodność z krajowymi dokumentami programowymi wyznaczającymi priorytety w dziedzinach inwestycji w infrastrukturę naukowo-badawczą administracja publiczna – samorządowe władze wojewódzkie koordynujące proces wyłaniania IS interesariusze uczestniczący w procesie przygotowania RSI i wyłaniania IS – podmioty gospodarcze, naukowe oraz instytucje wspomagające
Metody zarządzania	Centralizacja	Decentralizacja/ dekoncentracja	Koordinacja działań niezależnych aktorów społecznych	Koordinacja działań organizacji administracji publicznej	Metoda zarządzania charakterystyczna dla współzarządzania, gdzie inteligentne specjalizacje zostają wyłonione w procesie, w którym uczestniczą różne grupy interesariuszy, koordynowanym przez władze województwa
Dominujące produkty	Prawo	Strategie	Porozumienia	Prawo-strategie	a) prawo – identyfikacja inteligentnych specjalizacji jako warunek wstępny (<i>ex-ante</i>) korzystania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) b) strategie – prace nad RSI WM – określająca cele i kierunki rozwoju innowacyjnej gospodarki województwa małopolskiego, w tym inteligentne specjalizacje regionalne
Logika/sposób implementacji	Jedno centralne rozwiązanie	Tworzenie warunków, celów i bodźców	Tworzenie przestrzeni współpracy	Jedno centralne rozwiązanie + eksperymenty	Przyjęcie jednego centralnego rozwiązania dla regionów – konieczność tworzenia strategii inteligentnych specjalizacji Dopuszczone eksperymenty – w zakresie sposobu dochodzenia do wyboru IS Ale również tworzenie przestrzeni do współpracy różnych interesariuszy dotyczącej wyboru inteligentnych specjalizacji regionalnych(m.in. rady opiniodawcze)
Podstawa epistemologiczna	Rzeczywistość jest programowa	Rzeczywistość jest poznawalna	Rzeczywistość jest konstruowana	Rzeczywistość jest sterowalna	Rzeczywistość jest konstruowana – wybór inteligentnych specjalizacji przy udziale różnych interesariuszy, zgodnie ze schematem zdefiniowanym w <i>Przewodniku RIS 3...</i>
Metafora/zarządzanie	Przymus	Zarządzanie przez cele	Zarządzanie przez deliberację	Zarządzanie przez wartości	Zarządzanie przez deliberację – konfrontowanie opinii różnych interesariuszy na etapie wyłaniania inteligentnych specjalizacji

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu delimitacji zaproponowanej w: Białynicki-Birula i inni, 2015.

Jak można wywnioskować z powyższej tabeli, konstruowaniu RSIWM 2014-2020 towarzyszył mechanizm posiadający cechy *governance* oraz neoweberyzmu. Podmiotami uczestniczącymi w wyłonieniu inteligentnych specjalizacji regionalnych była administracja publiczna (samorządowe władze wojewódzkie) we współpracy z interesariuszami (przedsiębiorstwa, jednostki naukowe oraz instytucje otoczenia biznesu). Działania te wpisane były w kontekst polityczny – decyzji o włączeniu koncepcji inteligentnych specjalizacji do unijnej strategii „Europa 2020” warunkują politykę w tym zakresie na poziomie krajów członkowskich oraz w regionach. W tym przypadku możemy więc mówić o cechach charakterystycznych dla neoweberyzmu. Metodzie zarządzania tym procesem najbliższe jest do *governance*, gdzie władze samorządowe koordynują działania niezależnych aktorów forsujących swoje racje przemawiające za wyborem obszarów inteligentnych specjalizacji. Wybór inteligentnych specjalizacji jest konsekwencją uwarunkowań prawnych (identyfikacja inteligentnych specjalizacji jako warunek wstępny korzystania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), co skutkuje koniecznością przygotowania Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3) (którą w województwie małopolskim jest RSIWM 2014-2020), co pozwala nawiązać do koncepcji neoweberowskiej. W przypadku sposobu implementacji stworzono przestrzeń do współpracy różnych aktorów (*governance*), przyjmując jedno centralne rozwiązanie dla regionów – konieczność tworzenia strategii inteligentnych specjalizacji, pozostawiając jednak przestrzeń na eksperymenty w zakresie sposobu dochodzenia do wyboru IS (neoweberyzm). Rzeczywistość w zakresie wyboru inteligentnych specjalizacji jest więc konstruowana w toku uzgodnień prowadzonych przez różnych aktorów (*governance*). W przypadku wyboru inteligentnych specjalizacji możemy mówić o swoistym zarządzaniu przez deliberację, gdzie mówimy o konfrontowaniu opinii różnych interesariuszy na etapie wyłaniania inteligentnych specjalizacji.

Podsumowanie

1. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej reformy w duchu NPM i *governance* nie zakończyły się całkowitym sukcesem. Jedną z przyczyn niepowodzeń adaptacji zachodnich rozwiązań był brak sprawnej i kompetentnej administracji publicznej. Dodatkowo, problemy związane z osiągnięciem pierwotnie założonych celów strategii lizbońskiej, a także doświadczenia tzw. Wielkiej Recesji 2008-09 sprawiły, że w krajach Unii Europejskiej zaczęto poszukiwać innych rozwiązań. Jednym z nich są rozważania w kategoriach neoweberyzmu, zakładające sięgnięcie do doświadczeń historycznych – budowę państwa w oparciu o najlepsze praktyki administracji weberowskiej. Takie myślenie nie jest jednak prostą kopią rozważań M. Webera – zakłada się jego weryfikację w oparciu o współczesne wyzwania oraz doświadczenia płynące z NPM i *governance*.
2. Neoweberyzm póki co nie stanowi zwartej koncepcji – jest to bardziej zbiór propozycji, które mogą służyć naprawie państwa w sytuacji, gdy potencjał wobec nowych wyzwań tkwiący w NPM i *governance* do pewnego stopnia się wyczerpał.
3. Tym bardziej paradygmat neoweberowski nie został zoperacjonalizowany pod kątem projektowania i implementacji polityk publicznych, w tym polityki innowacyjnej. Z tego też względu, w celu zbadania, w jakim stopniu jest on wykorzystywany przy tworzeniu regionalnej polityki innowacyjnej w zakresie inteligentnych specjalizacji wykorzystano wymiary 4 modeli administracji: tradycyjna administracja weberowska (PA), New Public Management (NPM), *governance* oraz model neoweberowski (NWS). Uwzględniono przy tym niedawne doświadczenia województwa małopolskiego przy projektowaniu regionalnej strategii innowacji na lata 2014-2020.

4. Wyniki analizy wskazują, że wyodrębnianiu inteligentnych specjalizacji regionalnych w województwie małopolskim towarzyszy mechanizm posiadający cechy właściwe zarówno dla *governance*, jak i neoweberyzmu.
5. Nawiązaniem do koncepcji *governance* jest oddanie samorządowym władzom wojewódzkim pewnej swobody w zakresie sposobu dochodzenia do ostatecznej listy inteligentnych specjalizacji i koordynacji tego procesu oraz dopuszczenie do udziału w pracach różnych grup interesariuszy.
6. Z kolei o neoweberyzmie możemy mówić w przypadku podmiotów uczestniczących w tym procesie (zarówno sfera polityczna, administracja publiczna, jak i inni interesariusze), dominujących produktów (prawo i strategię) oraz logiki postępowania (jedno centralne rozwiązanie i eksperymenty)
7. Na podstawie dokonanej analizy możemy powiedzieć, że projektowanie polityki innowacyjnej w zakresie inteligentnych specjalizacji w województwie małopolskim nosi cechy mieszanego mechanizmu *governance* i neoweberyzmu.

Literatura

- Arnold E., *Evaluating Research and Innovation Policy: A Systems World Needs Systems Evaluations*, "Research Evaluation", Volume 13, Number 1, April 2004, Beech Tree Publishing, Guildford, Surrey, England 2004.
- Białynicki-Birula P., Laurisz N., Mamica Ł., Mozdzeń M., *Podstawowa charakterystyka paradygmatu neo-weberowskiego w kontekście przydatności jego reguł i instrumentów dla zarządzania sprawami publicznymi*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2015 (dokument niepublikowany).
- Ćwiklicki M., Kopyciński P., Oramus M., Żabiński M., *Analiza dorobku poświęconego podejściu neo-weberowskiemu*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2015 (dokument niepublikowany).
- Drechsler W., *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*, Hal-duskultuur, vol. 10, 2009, pp. 6-21.
- Drechsler W., Kattel R., *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM !*, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, Volume I, Number 2, Winter 2008/2009.
- Dunn W.N., Miller D.Y., *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, "Public Organization Review", 7, 2007, pp. 345-358.
- European Commission, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.
- Geodecki T., Kopyciński P., Mamica Ł. (red.), *Aktualizacja diagnozy pogłębionej innowacyjności gospodarki Małopolski*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2015.
- Geodecki T., Kopyciński P., Mamica Ł., Zawicki M. (red.), *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2015.
- Geodecki T., Mamica Ł., Kopyciński P., Zawicki M., *Analiza weryfikacyjna obszarów inteligentnej specjalizacji regionalnej województwa małopolskiego*, Fundacja GAP, Kraków 2014.
- Lundvall B.A., Borrás S., *Science, Technology And Innovation Policy*, [w:] Fegerberg J., Mowery D.C., Nelson R.R. (red.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, New York 2005.
- Metcalf, J.S., *Science, Technology and Innovation Policy in Developing Economies*, Paper prepared for the workshop on Enterprise Competitiveness and Public Policies, Barbados 22nd-25th November 1999.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3 ed., Oxford University Press, 2011.
- Randma-Liiv T., *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe*, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, Volume I, Number 2, Winter 2008/2009.
- Seabrooke L., *Bringing Legitimacy Back In To Neo-Weberian State Theory And International Relations*, Canberra: Australian National University, Department of International Relations, Working Paper 2002/6.
- Wang S., *Four The Rise of the Regions: Fiscal Reform and the Decline of Central State Capacity in China*, [w:] Walder A.G. [1995], *The Waning of the Communist State. Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, University Of California Press Berkeley, Los Angeles, Oxford 1995.

Tomasz Geodecki

Doktor, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



OLITYKA PRZEMYSŁOWA WOBEC GLOBALIZACJI ŁAŃCUCHÓW WARTOŚCI¹

Wstęp

W artykule dokonano przeglądu argumentów na rzecz polityki przemysłowej formułowanych współcześnie w literaturze na temat globalnych łańcuchów wartości *global value chains* (GVC). Ta perspektywa analityczna wyłoniła się w odpowiedzi na obserwowane procesy fragmentaryzacji produkcji i przenoszenia pracochłonnych faz wytwarzania do krajów słabiej rozwiniętych – o niższych kosztach pracy. W ten sposób produkt finalny docierający do konsumenta jest coraz częściej złożony z części wyprodukowanych w wielu krajach². Przedsiębiorstwa wiodące – globalne korporacje – starają się zachować te etapy łańcuchów wytwórczych, które przynoszą najwyższą wartość dodaną³ i wymagają unikalnych kompetencji⁴. Organizacja produkcji w ramach takich międzynarodowych sieci dostawców i podwykonawców koordynowanych przez firmy wiodące dała asumpt do mówienia o światowych właśnie, albo globalnych łańcuchach wartości (*global value chains* – GVC)⁵.

Konsekwencją tego jest ograniczona przystawalność dotychczasowych metod i technik opisu dwustronnych relacji handlowych czy przewag komparatywnych osiąganych przez dany kraj czy sektor. W warunkach bowiem, gdy coraz istotniejsza część eksportu zawiera znaczący wartościowo wkład dóbr pośrednich wytworzonych za granicą, klasyfikacje sektorowe czy dotyczące grup produktów nie odzwierciedlają już relacji handlowych tak, jak w warunkach niezależności

¹ Prace nad niniejszym referatem zostały częściowo sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu badawczego *Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym - w kierunku budowy paradygmatu*, realizowanego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr umowy UMO-2013/11/B/HS4/01064.

² OECD, *Interconnected Economies: Benefitting from Global Value Chains*. Paris, 2013.

³ J. Humphrey, H. Schmitz, *How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?*, "Regional Studies", 36(9), s. 1017-1027, 2002.

⁴ W. Milberg, D. Winkler, *Outsourcing Economics. Global Value Chains in Capitalist Development*. New York: Cambridge University Press, 2002.

⁵ Zob. M. Grodzicki, 2014, *Global Value Chain and Competitiveness of V4 Economies*, ss. 13–31 [w:] D. Kiendl-Wendner, K. Wach, K. (eds), *International Competitiveness in Visegrad Countries: Macro and Micro Perspectives*, Graz: Fachhochschule Joanneum oraz T. Geodecki, M. Grodzicki, *Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Kraje Europy Środkowo-Wschodniej w globalnych łańcuchach wartości*, „Zarządzanie publiczne”, 2015 (w przygotowaniu).

gospodarek narodowych. Specjalizacja przedsiębiorstw, sektorów i całych gospodarek coraz częściej przebiega na poziomie zadań – rodzajów działalności podejmowanych w ramach łańcucha wartości. Nowe metody badawcze mające na celu adekwatny do globalizującej się rzeczywistości opis przewag komparatywnych, specjalizacji branżowych czy stopnia konkurencyjności opierają się więc na analizie przepływów wartości dodanej pomiędzy gałęziami gospodarek narodowych.

Struktura tego opracowania nawiązuje do czterech aspektów wyróżnianych przez J. Misalę⁶, na których koncentruje się aktywność polityki na rzecz konkurencyjności gospodarki narodowej: czasu rozumianego jako odpowiednie działania w zależności od poziomu rozwoju, przestrzennego zróżnicowania gospodarowania zasobami, wyposażenia w owe zasoby i efektywności ich wykorzystania, oraz systemowo-instytucjonalnych podstaw prowadzenia polityki.

Aspekty te, odnoszące się do współczesnej polityki przemysłowej, zostały omówione z perspektywy krajów rozwijających się i bogatej literatury podkreślającej dualizm gospodarczy świata i jego podział na rdzeń i peryferie⁷. Obecnie kraje spoza centrum stoją przed perspektywą włączenia w procesy globalizacyjne, które umożliwiają budowę niektórych gałęzi przemysłu, niekiedy nowoczesnych. Jednak dualizm gospodarczy świata nie jest łatwy do przezwyciężenia: zaliczane do półperyferii nowe kraje członkowskie UE, którym do centrum blisko i które, jak się wydaje, radziły sobie całkiem nieźle w czasie ostatniego kryzysu, odnotowują spowolnienie konwergencji dochodu *per capita*, szczególnie w odniesieniu do krajów europejskiej Północy i Niemiec. Zdaniem niektórych analityków spowolnienie konwergencji może być efektem zmniejszenia możliwości czerpania rent ekonomicznych w łańcuchach wartości przez przedsiębiorstwa w krajach słabiej rozwiniętych. Jest to skutek wykształcenia się niesymetrycznych relacji między korporacjami transnarodowymi a przedsiębiorstwami⁸, zatem dla zdiagnozowania i ewentualnego zmniejszenia zależności należy w owe relacje wniknąć. Polityka przemysłowa w takim rozumieniu powinna objąć nie tylko działania horyzontalne, ale specyficzne odnoszące się do poszczególnych sektorów i przedsiębiorstw.

W artykule przedstawiono pokrótce uzasadnienie dla polityki przemysłowej z perspektywy GVC na tle uzasadnienia opartego na tradycyjnych teoriach odnoszących się do relacji centrum-peryferie, ilustrując je przykładami zaprezentowanymi w pracy Grodzickiego i Geodeckiego⁹, bazującymi na danych *World Input-Output Tables* (WIOT)¹⁰. Podstawową obliczoną wielkością jest dochód z udziału w GVC, a miary pomocnicze opierają się na obliczeniach zatrudnienia związanego z udziałem w GVC, ujawnionej przewagi komparatywnej opartej na wartości dodanej (a nie eksporcie brutto) oraz obliczeniach importu zaopatrzeniowego *versus* krajowej wartości dodanej¹¹.

⁶ J. Misala, *Historia rozwoju teorii i polityki konkurencyjności międzynarodowej*, Wyd. SGH, Warszawa, 2009.

⁷ I. Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York 1974.

⁸ W. Jacoby, *Managing globalization by managing Central and Eastern Europe: the EU's backyard as threat and opportunity*, "Journal of European Public Policy", 17(3), 2010; G. Gereffi, *Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America*. Sociological Forum, 4(4), 505–533, 1989; E. Reinert, Kattel, *Failed and Asymmetrical Integration: Eastern Europe and the Non-financial Origins of the European Crisis*, "Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics" no. 49, 2013.

⁹ T. Geodecki, M. Grodzicki, *New dimensions of core-periphery relations in an economically integrated Europe. The insertion of Central and Eastern Europe in global value chains*, referat wygłoszony na konferencji First World Congress of Comparative Economics, Rzym, 25-27 czerwca 2015 r.

¹⁰ M. Timmer, B. Los, R. Stehrer, G.J. de Vries, *Fragmentation, incomes and jobs: an analysis of European competitiveness*, "Economic Policy", vol. 28, no. 76, s. 613–661, 2012.

¹¹ Opis metodologii w M. Grodzicki, *Global... op.cit.*, i M. Grodzicki, T. Geodecki, *New dimensions... op. cit.*

Odnoszą się one do zaangażowania w łańcuchy wartości gospodarek UE, które mogą zostać uznane za peryferyjne w stosunku do europejskiego rdzenia¹²:

- kraje Europy Południowej (SE-4 – Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy),
- kraje Europy Środkowo-Wschodniej – (CEE-10 – kraje które przystąpiły do UE latach 2000 (bez Cypru i Malty)).

Ich pozycję w łańcuchach wartości odniesiono do krajów europejskiego rdzenia (CORE-10, tj. krajów „starej” UE bez SE-4 i Luksemburga).

Czas: fazy rozwoju gospodarczego i zalecenia dla polityki z perspektywy GVC

Potrzebę oparcia wzrostu gospodarczego na zróżnicowanych czynnikach w zależności od fazy rozwoju opisywali w XIX w. F. List czy A. Marshall, a także ekonomiści, którzy w latach 1945-1960 zainspirowali wyodrębnienie się ekonomii rozwoju (P.N. Rosenstein-Rodan, R. Nurkse, W. Rostow). Przejście przez poszczególne fazy rozwoju jest uniwersalne – a dla osiągnięcia fazy startu rozwojowego konieczna jest akumulacja kapitału umożliwiająca zbudowanie bazy przemysłowej. Implikacje tych obserwacji dla polityki sprowadzają się do kilku punktów¹³: (1) przeprowadzenia zmian o charakterze strukturalnym mających prowadzić do zaniku sektora zacofanego, (2) przy aktywnych działaniach korygujących wynik gry rynkowej ze strony państwa, (3) polegających m. in. na odseparowaniu gospodarki od negatywnych wpływów handlu zagranicznego z krajami centralnymi, (4) w tym promowanie uprzemysłowienia zastępującego import¹⁴.

Dzięki włączeniu w sieć globalnych łańcuchów wartości kraje zacofane mają jednak większe możliwości zostania podmiotami gospodarki światowej. Po pierwsze, nawet słabo rozwinięte gospodarki mogą współcześnie utrzymywać intensywne związki z gospodarkami rdzenia. Zjawisko to ilustrują Milberg i Winkler, przedstawiając zwiększony udział krajów o niskich i średnio-niskich dochodach (*low and medium-income countries*) w eksporcie światowym, który w przypadku towarów zwiększył się w latach 1981-2010 z 20% do ponad 33%¹⁵.

Po drugie, R. Baldwin¹⁶ zwraca uwagę na efekty nowej fali globalizacji: następuje dezindustrializacja państw zachodnich i uprzemysłowienie krajów rozwijających się, czemu towarzyszy wzrost rynków wschodzących i rozprzestrzenianie się technologii. Strategia krajów rozwijających się w sferze industrializacji nie musi już uwzględniać budowania całej infrastruktury przemysłowej,

¹² Na podstawie trzech kryteriów: otwartości (na inwestycje i handel zagraniczny), wzorców specjalizacji (własne technologie i kapitał versus konkurowanie ceną pracy) oraz PKB na mieszkańca (patrz Grodzicki M., T. Geodecki, *New dimensions...*, *op. cit.*).

¹³ Z. Krasucki, *Współczesne teorie rozwoju krajów gospodarczo słabiej rozwiniętych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.

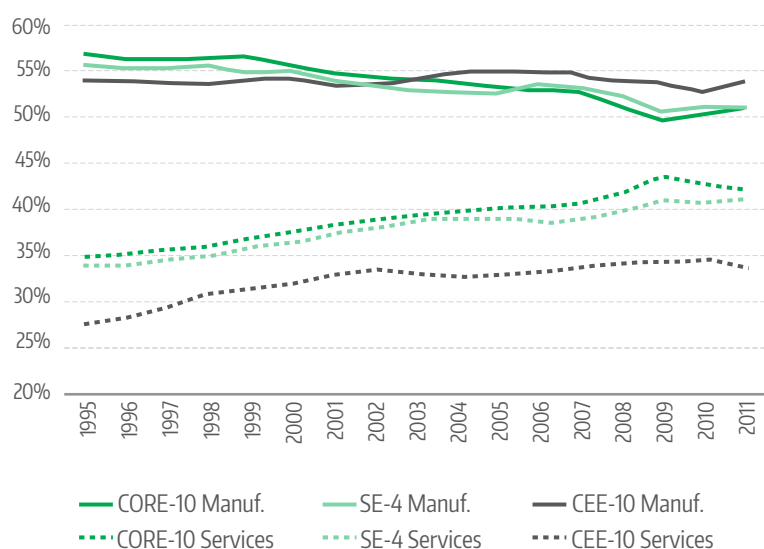
¹⁴ Współczesną odsoną rozważań o stadialnym charakterze rozwoju gospodarczego jest analiza przyczyn zaobserwowanej „pułapki średniego dochodu”, która powoduje, że po osiągnięciu określonego poziom dochodu tempo wzrostu gospodarek krajów rozwijających się, spowalnia, o ile nie dojdzie do zmiany ich strategii konkurowania. Zaobserwowano, że spośród ponad 100 krajów, które w 1960 r. były krajami o średnim poziomie rozwoju (w relacji do Stanów Zjednoczonych) w jedynie 13 odnotowano przeskok do grupy państw o wysokich dochodach (wśród nich m.in. Grecja, Izrael, Korea Południowa i Tajwan).

¹⁵ W. Milberg, D. Winkler, *Outsourcing...*, *op. cit.*, s. 37.

¹⁶ R. Baldwin, *Trade and Industrialisation After Globalisation's 2nd Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain Are Different and Why It Matters*, NBER Working Paper, 17716, 2012.

w sytuacji gdy możliwe staje się włączenie przedsiębiorstwa w już istniejący łańcuch, co jest i tańsze i mniej ryzykowne. Na Rysunku 1 odniesiono się do relacji pomiędzy europejskim centrum a peryferiami. W latach 1995-2011 dochody z tytułu udziału w przemysłowych łańcuchach wartości w krajach centrum i południowej Europy odnotowały znaczące zmniejszenie udziału na rzecz usług, podczas gdy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej udział ten pozostawał stabilny.

Rysunek 1. Dochody sektorów gospodarki z tytułu udziału w przemysłowych łańcuchach wartości w krajach Unii Europejskiej w latach 1995-2011 (%)



Źródło: Grodzicki i Geodecki, *New dimensions...*, *op.cit.*, 2015.

Po trzecie, kraje słabiej rozwinięte nie muszą już specjalizować się w wytwarzaniu produktów o niskim poziomie zaawansowania technologicznego. Bruszt i Greskovits¹⁷ dochodzą do wniosku, że relokacja produkcji z krajów centrum do gospodarek z późniejszej fali uprzemysłowionych może pomóc stać się tym drugim także producentami i eksporterami towarów przemysłowych o wysokiej złożoności. Geodecki i Grodzicki¹⁸ analizują ujawnioną przewagę komparatywną bazującą na dochodach GVC w dwóch punktach czasowych: 1995 i 2011 r. Gałęzie przemysłu uszeregowane od tradycyjnych, zaliczanych do przemysłów niskiego poziomu technologii (*low tech*) – do najbardziej nowoczesnych, o najwyższym udziale B+R w obrotach (*high tech*) wykazują tak w krajach Europy Południowej jak i Środkowo-Wschodniej przesunięcie przewag komparatywnych ($RCA > 1$) w stronę przemysłów bardziej zaawansowanych technologicznie.

We współczesnym świecie jest mniej peryferii, w tym sensie, że korporacje przenoszą produkcję do krajów dotychczas omijanych przez inwestorów. Kraje peryferyjne nie muszą doświadczać braku sektorów nowoczesnych – przynajmniej te, na poziomie rozwoju i dysponujące zasobami, które przyciągają światowe sieci produkcyjne. Oznacza to nie tylko możliwość wykorzystania polityki korporacji do celów rozwojowych krajów rozwijających się, ale także widoczna jest dezindustrializacja krajów centrum na rzecz krajów uznawanych za peryferie i półperyferie. Oznacza to także,

¹⁷ L. Bruszt & B. Greskovits, *Transnationalization, Social Integration, and Capitalist Diversity in the East and the South*, „Studies in Comparative International Development”, 44(4), 2009, s. 428/429.

¹⁸ T. Geodecki, M. Grodzicki, *Jak awansować...*, *op.cit.*

że kraje rozwijające się mogą także produkować dobra zaawansowane technologicznie i z powodzeniem je eksportować. Teza o uniwersalności faz rozwoju gospodarczego i powszechności przejścia przez fazę uprzemysłowienia w miarę wzrostu gospodarczego zdaje się to potwierdzać.

Jednak w warunkach współzależności polityka handlowa ukierunkowana na uprzemysłowienie i rozwój specyficznych przemysłów może nie być już skuteczna. Intensywne włączenie krajów rozwijających się w handel półproduktami sprawia, że cła obciążając import do tych krajów zwiększają też cenę eksportu¹⁹. Inna rzecz, że zasady WTO znacząco utrudniają wykorzystanie instrumentów polityki handlowej²⁰. Dlatego, jak zauważa R. Baldwin, wiele krajów zaczęło stosować strategię jednostronnej liberalizacji: zamiast „udostępnię mój rynek, jeżeli ty udostępnisz swój” popularności nabierają działania w duchu „otworzę granice i wdrożę reformy na rzecz usieciowienia gospodarki, aby przyciągnąć fabryki i miejsca pracy”. Dla włączenia w sieci globalnych łańcuchów kraje rozwijające się starają się podejmować działania ukierunkowane na zachęcanie do inwestycji na swoim terytorium²¹: dostarczają infrastrukturę (drogi, porty, sieci telekomunikacyjne), starają się upraszczać procedury ułatwiające handel (procedury celne itp.), wspierają inwestycje poprzez poprawę klimatu do inwestowania: środowiska biznesowego, rozbudowa usług na rzecz przedsiębiorczości, wzmocnienie roli standardów produkcyjnych, zwiększenie ochrony prawnej inwestorów.

Przeźren: relacje centrum–peryferie z perspektywy światowych łańcuchów wartości

Analiza powiązań handlowych między terytoriami przeniesiona na poziom międzynarodowy wyjaśnia zróżnicowanie funkcjonalne poszczególnych gospodarek i ich nierównomierną pozycję. Odpowiedzią na owo zróżnicowanie i konstatację narzucenia krajom słabiej rozwiniętym nierównomiernej wymiany przez kraje rozwinięte jest rozwijająca się od końca lat 50. teoria rozwoju zależnego. Obserwowanym efektem zależności są pogarszające się *terms of trade* krajów rozwijających się, co wykazali empirycznie R. Prebisch i H. Singer na przełomie lat 40. i 50. Neomarksistowska odmiana tej teorii w latach 70. nawiązywała do sugerowanego przez P. Barana pogłębienia niedorozwoju Trzeciego Świata jako rewersu procesów rozwojowych w krajach rozwiniętego kapitalizmu (rozwój jest tu grą o sumie zerowej)²². U. S. Amina (1969) kwestionuje tę tezę twierdząc, to brak technologii jest źródłem zacofania, stąd uzależnienie krajów peryferyjnych od centrum. Przejęcie przez państwo roli stymulatora inwestycji i kompetencji technologicznych może pomóc w przezwyciężeniu niedorozwoju. Przeszkodą jednak zaczyna być postępujący globalny charakter gospodarki kapitalistycznej nadawany współcześnie przez globalne korporacje, międzynarodowe instytucje gospodarcze i finansowe i, w coraz mniejszej mierze, państwa centralne. C. Furtado (1974) opisuje mechanizm wytwarzania w krajach zależnych polaryzacji, poprzez elitarną konsumpcję klas wyższych utrudniającą konsumpcję w skali masowej. O. Sunkel – jeden z przedstawicieli nurtu reformistycznego w teorii zależności analizuje negatywny wpływ korpo-

¹⁹ OECD, *Interconnected...*, op.cit.

²⁰ R. Wade, *Failing States and Cumulative Causation in the World System*, “International Political Science Review” Vol 26, No. 1, 2005, s. 17-36 oraz E. Reinert i R. Kattel, *Failed and Asymmetrical Integration: Eastern Europe and the Non-financial Origins of the European Crisis*, “Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics” no. 49, 2013.

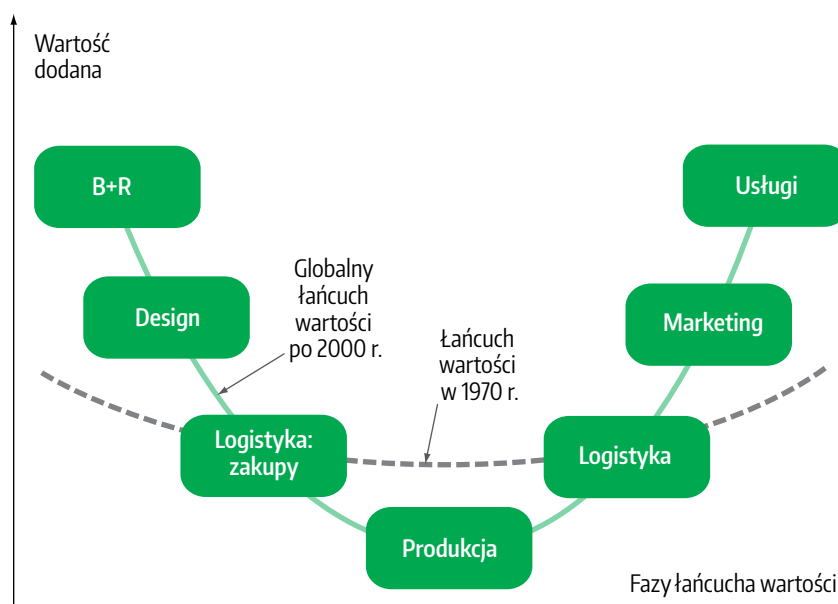
²¹ UNCTAD, *World Investment Report, Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, Geneva and New York 2013.

²² Z. Krasucki, *Współczesne...*, op. cit., s. 78-81.

racji międzynarodowych na sferę produkcyjną – poprzez zdeterminowanie struktury produkcji krajów zależnych oraz technologiczną – poprzez wprowadzenie technik pracooszczędnych i kapitałochłonnych, co prowadzi do bezrobocia. Receptą na przezwycięzenie tego stanu jest uparte realizowanie reform gospodarczych i społecznych: uprzemysłowieniu w stronę gałęzi eksportowych i produkujących wyposażenie kapitałowe.

Literatura GVC także zwraca uwagę na niebezpieczeństwo petryfikacji dualnego charakteru gospodarki światowej. Włączenie kolejnych sektorów gospodarki w globalne łańcuchy wartości, choć w krótkim okresie przynosi korzyści, może jednak okazać się barierą dla długookresowego niezależnego rozwoju potencjału gospodarki. Podzielenie łańcucha wartości pomiędzy różne kraje i zlokalizowanie faz produkcyjnych w krajach rozwijających się umożliwiło korporacjom transnarodowym, najczęściej z krajów rozwiniętych, zmniejszenie kosztów w fazach środkowych. Tym samym wzrósł udział faz początkowych i końcowych w wartości dodanej generowanej w łańcuchu²³, co obrazuje przedstawiona na Rysunku 2 tzw. krzywa uśmiechnięta (ang. *smiling curve*). Coraz więcej państw oferuje warunki instytucjonalne i infrastrukturalne umożliwiające przyciągnięcie inwestorów, dlatego rośnie konkurencja o ich pozyskanie. Ponadto, rodzaje zadań, z których rezygnują korporacje międzynarodowe, cechują się prostotą i niskimi barierami wejścia, co zaostrza rywalizację państw rozwijających się o zlokalizowanie produkcji na ich terytorium. Proste rodzaje działalności generują jednak niskie renty ekonomiczne, co utrzymuje płace i inwestycje na niskim poziomie. Tymczasem trwały rozwój wymaga inwestowania: stałego podnoszenia potencjału i tworzenia zdolności społecznych, pozwalających na zorganizowanie bardziej zaawansowanych procesów produkcyjnych, przynoszących wyższą wartość dodaną²⁴.

Rysunek 2. Wartość dodana w poszczególnych fazach procesu produkcji – przedmiot oddziaływania polityki przemysłowej



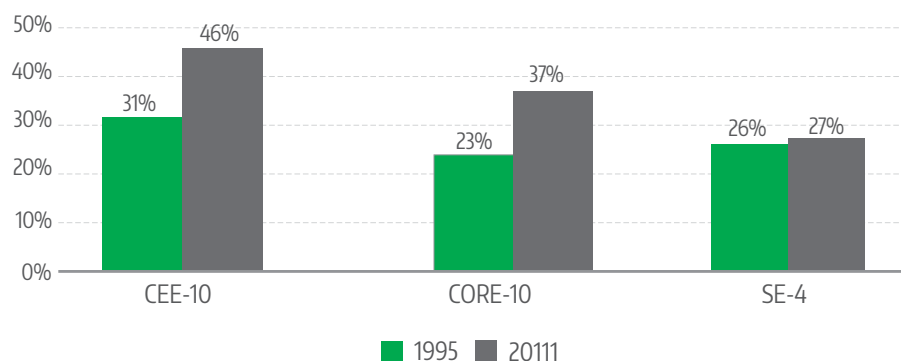
Źródło: OECD, *Interconnected...*, op.cit, s. 214.

²³ OECD, *Interconnected...*, op. cit.

²⁴ Zob. G. Gereffi i inni, *Governance...*, op.cit.

Zjawisko ograniczenia wartości dodanej krajowych podmiotów jest widoczne przy zestawieniu udziału krajowej wartości dodanej i importu zaopatrzeniowego w eksportowanych towarach. Na rysunku 3. przedstawiono udział importu zaopatrzeniowego w eksporcie (ang. *imported content of exports* – ICE) w trzech grupach krajów: Europie Środkowo-Wschodniej, Południowej oraz w krajach Centrum. Pokazują one po pierwsze wzrost współzależności krajów europejskich – każda praktycznie gospodarka zwiększyła udział ICE mając w 2011 r. silniejsze powiązania z innymi krajami niż w 1995 r. Tym niemniej w Europie Wschodniej ICE zwiększył się do 46% z pow. 30% w 1995 r., co też pokazuje, zmniejszoną zdolność do zachowania rent ekonomicznych z tytułu obecności GVC. R. Baldwin²⁵ dzieli na podstawie tego kryterium gospodarki na *headquarter economies*, w których zlokalizowane są fazy generujące wysokie dochody, oraz *factory economies*, w których wytwórczość, z racji niskiej dochodowości, zapewnia relatywnie mniejszy udział korzyści z obustronnej wymiany.

Rysunek 3. Import zaopatrzeniowy jako % wartości dodanej w ramach GVC w grupach państw UE w latach 1995-2011

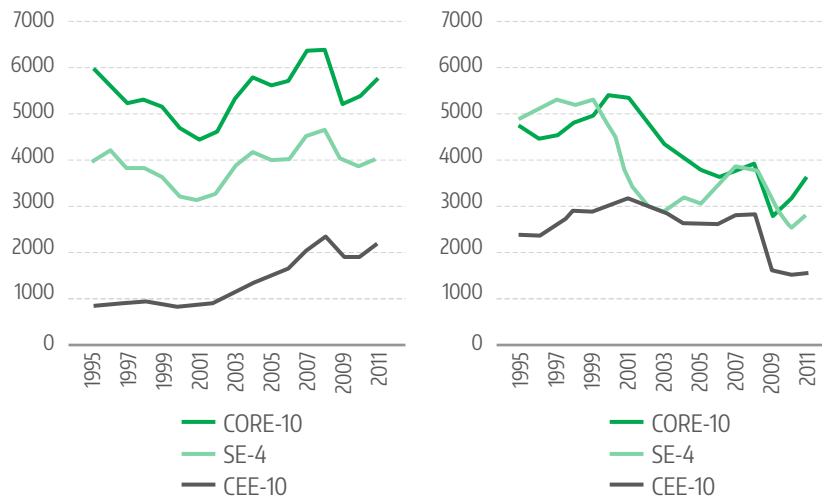


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WIOT.

Wydają się też potwierdzać obserwacje przedstawicieli *dependentistas* dotyczące użytkowania pracooszczędnych technologii przez korporacje międzynarodowe w krajach słabiej rozwiniętych. Mimo że w krajach Europy Środkowej wartość dochodów z przemysłowych łańcuchów wartości na mieszkańca wzrosła dwukrotnie, to zatrudnienie w nich w latach 1995-2011 zmniejszyło się wyraźnie – o 10,9 proc. (patrz Rysunek 4). W krajach Południa i Zachodu w tym czasie zatrudnienie związane z przemysłowymi łańcuchami wartości zmniejszyło się odpowiednio o 5,4 i 5,3 proc., mimo że przetwórstwo przemysłowe znacznie szybciej traci na znaczeniu jako sektor tworzenia PKB.

²⁵ R. Baldwin, *Trade...*, op. cit.

Rysunek 4. Dochód na mieszkańca z tytułu udziału w przemysłowych łańcuchach wartości (USD) oraz zatrudnienie w nich w grupach państw UE w latach 1995-2011 (tys. osób)



*CORE-10 – prawa oś, CEE-10 i SE-4 – lewa oś.

Źródło: M. Grodzicki, T. Geodecki, *New dimensions...*, *op.cit.*

Negatywne konsekwencje tego procesu to nie tylko malejący udział krajowych przedsiębiorstw w tworzeniu wartości, ale i często także brak powiązań kooperacyjnych w ramach gospodarek goszczących. Zjawisku temu towarzyszy zwiększenie elastyczności rynku pracy i to zarówno w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jak i Europy Zachodniej, w której świat pracy idzie na ustępstwa pod względem standardów pracy w obawie przed przeniesieniem zatrudnienia do nowych krajów członkowskich²⁶.

Zalecenia dla polityki w warunkach GVC odnoszą się do wspomnianych obserwacji. Mimo zmniejszenia pól oddziaływania państwa w zakresie wsparcia krajowych przedsiębiorstw podkreśla się konieczność wywierania presji na międzynarodowe korporacje, aby korzystały z dóbr krajowych dostawców. Dla zachowania równowagi między dochodami z pracy i kapitału wskazuje się na potrzebę ustanowienia i kontroli warunków pracy i in. standardów socjalnych. Aby zapobiec drenażowi kapitału z krajów peryferyjnych postuluje się też konieczność dostosowania do warunków gospodarki globalnej regulacji cen transferowych i podatków²⁷.

²⁶ E. Reinert, R. Kattel, *Failed...*, *op. cit.*

²⁷ UNCTAD, *World...*, *op.cit.*; OECD *Interconnected...*, *op.cit.* oraz Chang, Ha-Joon, *Globalizatiopn, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books, London and New York 2004.

Zasoby: zróżnicowane wyposażenie w zasoby i władzę pomiędzy podmiotami w łańcuchach wartości

Teoria wzrostu endogenicznego na przełomie lat 80. i 90., w tym prace P. Romera, R. Lucasa, J. Benhabiba i M. Spiegela, przyniosła konstatację, że obok zasobów kapitału dla wzrostu gospodarczego duże znaczenie mają zasób technologii i kapitał ludzki, a brak tych zasobów jest przyczyną braku konwergencji dochodów w świecie: technologia i wiedza pracowników mogą generować przychody niemające względu na skalę produkcji, zatem gospodarki obficie wyposażone w kapitał nie muszą rozwijać się wolniej. Do zadań państwa należy stymulowanie inwestycji w B+R i kapitał ludzki. Tradycyjna polityka naukowa i w zakresie zasobów ludzkich opierała się na przeciwdziałaniu niesprawnościom rynku i wsparciem pozytywnych efektów zewnętrznych. Coraz większe znaczenie obok tradycyjnego wyposażenia w zasoby przypisuje się też kompetencjom.

Współcześnie, z perspektywy GVC podkreśla się znaczenie zasobów do kształtowania relacji pomiędzy dostawcami i firmami wiodącymi i konieczność zwiększania korzyści z udziału w gospodarce światowej. Wynikającą z nich poprawę pozycji krajowych przedsiębiorstw w międzynarodowych GVC określa się mianem awansu przemysłowego (ang. – *industrial upgrading*)²⁸. Dwa tradycyjne mechanizmy to awans produktowy i procesowy, polegające na wprowadzaniu do produkcji nowych, użytecznych produktów oraz wydajnych procesów. Współcześnie, w literaturze GVC podkreśla się znaczenie dwóch innych rodzajów awansu: funkcjonalnego (polegający na przejściu do czynności o wyższej wartości dodanej w danym łańcuchu wartości) oraz łańcuchowego (w ramach którego firma staje się ogniwem nowego łańcucha wykorzystując zdobytą wiedzę).

Niektórzy autorzy przestrzegają, że międzynarodowe korporacje, które w łańcuchach wartości często są firmami wiodącymi, nie są zainteresowane działaniem na korzyść lokalnych podmiotów w gospodarkach goszczących ponieważ zasoby, którymi dysponują są źródłem ich przewagi i wysokiej wartości dodanej²⁹. Do zasobów tych można zaliczyć: *know-how*, technologię, pozycję monopolistyczną. Współczesna presja na stanowanie standardów dodatkowo sprzyja quasi-hierarchicznemu podporządkowaniu, gdyż zwiększa rolę korporacji międzynarodowych jako strażników owych standardów. Prowadzi to do uzależnienia podmiotów z krajów rozwijających się i wpływa na utrzymywanie tej relacji. Gereffi i in. wskazują, że dla przełamania takiej zależności potrzebne jest dążenie do przełamania pozycji podmiotu wiodącego jako rozgrywającego w łańcuchu oraz osiągnięcie odpowiednich kompetencji technologicznych.

Dla właściwego ustanowienia priorytetów polityki technologicznej konieczne jest odpowiednie zdiagnozowanie poziomu, na którym operują krajowe firmy. Przykładowo kraje Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechy, Węgry) charakteryzują się wysokimi, ponadprzeciętnymi na tle UE pozycjami w eksporcie produktów wysokiej i średniowysokiej technologii³⁰. Szczegółowa analiza wartości dodanej związanej z wywozem tych produktów pokazuje, że w rzeczywistości, choć kraje te eksportują dużo produktów *high-tech*, to znacznie mniej na nich zarabiają, gdyż lokalni producenci zaimportowali je wcześniej w formie półproduktów, a ich nisko opłacani pracownicy jedynie je złożyli. Na Rysunku 5 zaprezentowano ujawnioną przewagę komparatywną (RCA) w eksporcie produktów przemysłów wysokiego poziomu technologii (HT – *high technology*) oraz

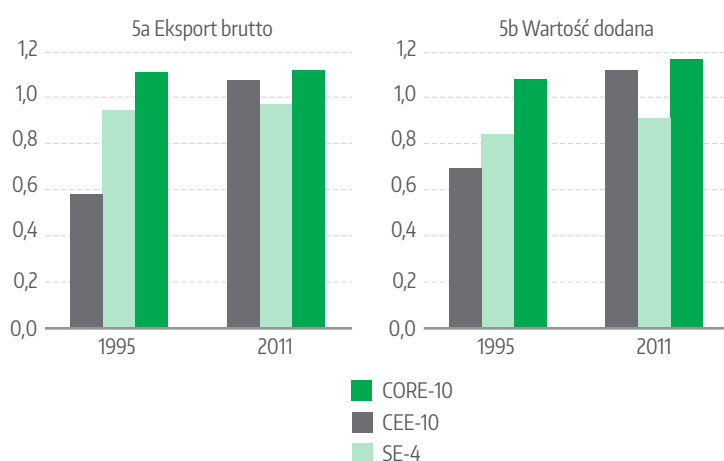
²⁸ Zob. J. Humphrey, H. Schmitz, 2002, *How does insertion...*, op. cit. oraz Radosevic S., E. Yoruk, *Why do we need theory and metrics of technology upgrading?* Materiał z konferencji GRINCOH, Warszawa, marzec 2015.

²⁹ G. Gereffi i inni, *The Governance...*, op. cit., oraz J. Fortwengel, *Upgrading through Integration? The Case of the Central Eastern European Automotive Industry*. *Transcience Journal*, 2(1), 2011.

³⁰ European Commission, *Innovation Union Scoreboard 2011*, Brussels 2012.

średniowysokiego poziomu technologii (MHT – *medium-high technology*) krajów europejskich. W przypadku krajów EŚW dostrzec można, że mają one przewagę w ujętym wartościowo wywozie tych towarów. Jednak analiza wartości dodanej wskazuje, że produkty te nie są źródłem dochodów dla krajów EŚW w takim stopniu ($RCA < 1$) jak wskazywałby na to ich udział w eksporcie ($RCA > 1$).

Rysunek 5. Ujawnione przewagi komparatywne (RCA) w eksporcie produktów przemysłów wysokiego poziomu technologii i średniowysokiego poziomu technologii trzech grup krajów europejskich w latach 1995 i 2011



Źródło: T. Geodecki, M. Grodzicki, Jak awansować..., op.cit.

W tym kontekście przez pryzmat relacji inwestorów zagranicznych i przedsiębiorstw krajowych można odczytywać wspomniany podział na „gospodarki siedzib” i „gospodarki fabryk” (*headquarter economies* i *factory economies*). W tabeli 1. przedstawiono pozycje omawianych trzech regionów w dziedzinie inwestycji zagranicznych. Porównanie inwestycji wychodzących z przychodzącymi wskazuje, że kraje Europy Środkowej stały się terenem ekspansji przedsiębiorstw zagranicznych. Porównanie dochodu narodowego z produktem krajowym obrazuje też skalę korzyści, którą firmy z gospodarek siedzib czerpią z relacji z krajami, w których zainwestowały.

Tabela 1. Inwestycje zagraniczne i dochód narodowy versus produkt krajowy w trzech grupach państw europejskich

	Wartość przychodzących BIZ jako proc. PKB			Wartość wych. / wartość przych. BIZ			DNB minus PKB (pkt proc.)		
	1995	2003	2011	1995	2003	2011	1995	2003	2011
CEE-10	9%	37%	47%	7%	6%	18%	-1,0	-2,3	-3,9
SE-4	10%	22%	27%	74%	77%	115%	-0,9	-0,8	-1,4
CORE-10	14%	38%	46%	140%	142%	145%	-0,7	0,1	1,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ONZ i Banku Światowego.

W kontekście relacji z dostawcami krajowymi w ramach *global value chains* dużego znaczenia nabiera negocjowanie z inwestorami podziału korzyści z inwestycji, które mogą pomóc firmom krajowym poprawiać pozycję w łańcuchach wartości. Jak podkreśla Ha-Joon Chang nie należy wierzyć, że restrykcyjna polityka w odniesieniu do bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) może znacząco zmniejszyć zainteresowanie inwestorów danym krajem³¹. Wszak, co przyznaje także Bank Światowy, najistotniejszą zachętą dla BIZ jest szybki wzrost gospodarczy, a przeszkody w swobodzie inwestowania w małym stopniu osłabiają strumień inwestycji. Jeżeli zatem wzrost gospodarczy stymuluje napływ BIZ a nie odwrotnie, to nie ma powodów, żeby nie negocjować dla krajowej gospodarki jak najlepszych warunków. Mimo, że obecnie, w dobie swobody przepływu kapitału trudniej jest prowadzić politykę odnoszącą się do BIZ, mądre rządy starają się wykorzystać inwestorów do osiągnięcia strategicznych celów, tak by uzyskać potrzebny kapitał, technologie i dostęp do sieci dystrybucji. Sukces jednak wymaga zdiagnozowania i docenienia zasobów własnych, takich jak np. bliskość do dużych rynków czy tania i dobrze wykształcona siła robocza.

Integracja w ramach łańcuchów wartości może być szansą dla gospodarek peryferyjnych w uzyskaniu wyższego poziomu rozwoju. Jednak model rozwoju zależnego może być korzystny tylko do pewnego stopnia, a niekiedy może być barierą w procesie konwergencji z gospodarkami rozwiniętymi. Pozycja przedsiębiorstw z krajów doganiających jest często sprowadzona do realizacji prostych zadań, które nie generują dużej wartości dodanej. Postuluje się zatem wsparcie krajowych przedsiębiorstw w sposób, który umożliwi im uzyskanie lepszej pozycji przetargowej w ramach łańcuchów wartości i awans przemysłowy. Z tego powodu należy dbać o zasoby technologiczne i kompetencje rodzimych menedżerów i pracowników oraz ich rozwój w długim okresie. Z kolei w odniesieniu do poziomu mezo mówi się o wsparciu instytucji branżowych i procesów powstawania dużych krajowych aktorów³².

Powrót polityki przemysłowej: współdziałanie z przedsiębiorcami w poszukiwaniu wartości dodanej

W ostatnim punkcie sformułowano zalecenia odnoszące się do postulowanego powrotu polityki przemysłowej i zmiany filozofii jej uprawiania. Po pierwsze przedmiotem zainteresowania coraz częściej staje się pozycja krajowych przedsiębiorstw w łańcuchach wartości, a po drugie, dla jej podniesienia, konieczne staje się wspólne – państwa i przedsiębiorców, ale też i przedstawicieli świata pracy – poszukiwanie źródeł konkurencyjności gospodarki krajowej.

Przyjęcie przez państwo zadania budowy i ochrony obustronnie korzystnych porozumień oznacza celowość używania narzędzi o wysokim stopniu dostosowania do sytuacji branż, czyli polityki przemysłowej. Nie oznacza ona dzisiaj strategii wybierania zwycięzców czy zamykania granic dla osiągnięcia uprzemysłowienia. Podkreślają to także autorzy raportu „Konkurencyjna Polska”³³, pisząc, że: „potrzebujemy selektywnej i strategicznej polityki przemysłowej, zwiększającej zdolność przedsiębiorstw do konkurencji, a nie skoncentrowanej na osłanianiu własnej gospodarki. W pierwszej kolejności polityka taka powinna dotyczyć branż generujących dużą wartość dodaną.

³¹ Ha-Joon Chang, *Globalization...*, *op. cit.*

³² Zob. UNCTAD, *World...*, *op. cit.*, Geodecki T., M. Grodzicki, *Jak awansować...*, *op. cit.*

³³ *Konkurencyjna Polska: Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, J. Hausner (red.), Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.

Eksportując nawet dużo, ale o niskiej wartości dodanej, nie tworzymy u siebie wystarczającej liczby miejsc pracy i nie uzyskujemy wysokich dochodów, tak prywatnych, jak publicznych³⁴.

W polskiej rzeczywistości, jak zauważa K. Gawlikowska-Hueckel (2014), podmioty odpowiedzialne za prowadzenie polityki gospodarczej przywiązane są do niezakłócania warunków konkurencji i ograniczenia polityki przemysłowej do polityki horyzontalnej. Tymczasem „w świecie” widoczna staje się nie tylko troska o reindustrializację ale zawołany powrót do polityki sektorowej. „Uniewinnienie” polityki przemysłowej w UE, to efekt kryzysu 2008 r., i kilku związanych z nim okoliczności³⁵:

- presji na rządy, aby chroniły zatrudnienie i produkcję,
- precedensu w postaci daleko posuniętej i bardzo znaczącej pomocy publicznej (dla sektora finansowego), która w myśl filozofii neoliberalnej nie powinna mieć miejsca (zatem dlaczego nie wesprzeć sfery realnej?);
- spowodowane kryzysem skurczenie obszarów, w których, jak uważano, rynek nie wymaga interwencji publicznej.

Świat wraca zatem do polityki przemysłowej, a te państwa, które pozostaną dogmatycznymi obrońcami nieinterweniowania mogą postawić krajowe branże w gorszej pozycji. Zmiana instrumentów oddziaływania w ramach kontinuum pomiędzy polityką horyzontalną a sektorową ma jednak wtórne znaczenie w stosunku do koniecznej zmiany filozofii samego spojrzenia na naturę relacji gospodarczych we współczesnej zglobalizowanej gospodarce. Zamiast dotychczas dominującej perspektywy sektorowej konieczne jest identyfikowanie funkcji biznesowych przedsiębiorstw i ich zadań w fazach tworzenia wartości dodanej. Przykłady krajów Azji Południowo-Wschodniej pokazują, że taka selektywna polityka gospodarcza może prowadzić do sukcesu, ale nie można zapominać, że działania muszą wychodzić z wnętrza firmy³⁶. Oznacza to jednak konieczność rozbudowania funkcji diagnostycznych i strategicznych państwa tak wewnętrznych jak i w odniesieniu otoczenia – do partnerów dialogu społecznego. Dużą bowiem rolę w kreowaniu odpowiedniej polityki wydaje się mieć odkrywanie przez przedsiębiorców parametrów nowych rodzajów działalności³⁷, dzięki czemu cała gałąź krajowa modyfikowana jest zgodnie ze swoistym procesem samo-odkrywania (znamienny tytuł artykułu – *economic development as self-discovery*). Apel ten formułuje także Rodrik, pisząc, że „zaczynam polityki przemysłowej jest proces w ramach którego państwo i sektor prywatny razem dochodzą do wniosków co do źródeł barier w podejmowaniu nowych rodzajów działalności gospodarczej i proponują rozwiązania”³⁸. W koncepcji Foraya³⁹ przyjętej dla regionów UE w ramach inteligentnych specjalizacji nazwane jest to „przedsiębiorczym odkrywaniem”, które jest swego rodzaju wezwaniem adresowanym do regionów do włączenia się w formułowanie celów polityki przemysłowej.

³⁴ T. Geodecki, J. Hausner, *Dlaczego potrzebujemy nowej polityki przemysłowej?*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9 lipca 2013.

³⁵ K. Gawlikowska-Hueckel., *Polityka przemysłowa i spójności wobec planów reindustrializacji Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, „Gospodarka Narodowa”, 5 (273), wrzesień–październik 2014, s. 53.

³⁶ J. Humphrey, H. Schmitz, *How does insertion...*, *op.cit.*

³⁷ R. Hausmann, D. Rodrik, *Economic Development as Self-Discovery*, NBER Working Paper no 8952, 2002.

³⁸ D. Rodrik, *Industrial Development: Stylized Facts and Policies*, Harvard University, draft, August, 2006.

³⁹ D. Foray, P. David, B. Hall, *Smart Specialisation – The Concept*, Knowledge Economists Policy Brief n° 9, June 2009, s. 2.

Zakończenie

We współczesnym, zglobalizowanym świecie mniej jest peryferii w znaczeniu odseparowania od rynków światowych. Nie oznacza to jednak, że dualizm gospodarczy świata został przewyżniony – nadal relacje między gospodarkami rozwiniętymi i rozwijającymi się można opisać w kategoriach rdzeń-peryferie. Współczesna literatura wnikająca w relacje między przedsiębiorstwami w ramach światowych łańcuchów wartości odkrywa dramaturgię współczesnych form podporządkowania gospodarczego całych gospodarek. Polityka przemysłowa, w dobie coraz większego znaczenia korporacji międzynarodowych ma za zadanie owe relacje kształtować w poszukiwaniu korzyści dla wspólnoty narodowej rozumianej jako ogół obywateli kraju. Nie jest to możliwe bez ściślejszej kooperacji z przedsiębiorcami w celu wspólnego odkrywania i tworzenia warunków do wykorzystania szans, które oferuje współczesna globalizująca się gospodarka.

Literatura

- Baldwin R., , *Trade and Industrialisation After Globalisation's 2nd Unbundling*, NBER Working Paper, 17716, 2012.
- Bruszt L., Greskovits B., *Transnationalization, Social Integration and Capitalist Diversity in the East and the South*, "Studies in Comparative International Development", 44(4), 2009.
- Chang, Ha-Joon, *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books, London and New York, 2004.
- Foray D., David P., Hall B., *Smart Specialisation – The Concept*, Knowledge Economists Policy Brief n° 9, June 2009, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf (data dostępu: 30.08.2015).
- Fortwengel J., , *Upgrading through Integration? The Case of the Central Eastern European Automotive Industry*, "Transcience Journal", 2(1), 2011.
- Gawlikowska-Hueckel K., , *Polityka przemysłowa i spójności wobec planów reindustrializacji Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, „Gospodarka Narodowa”, 5 (273), wrzesień-październik, 2014.
- Geodecki T., Grodzicki M., *Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Kraje Europy Środkowo-Wschodniej w globalnych łańcuchach wartości*, „Zarządzanie Publiczne” (w przygotowaniu), 2015.
- Geodecki T., , Hausner J., *Dlaczego potrzebujemy nowej polityki przemysłowej?*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9 lipca 2013.
- Gereffi, G., Humphrey J. and Sturgeon T., *The Governance of Global Value Chains*, "Review of International Political Economy", Vol. 12, No. 1, 2005.
- Gereffi, G., *Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America*. "Sociological Forum", 4(4), 1989.
- Grodzicki, M, Geodecki T., *New dimensions of core-periphery relations in an economically integrated Europe. The insertion of Central and Eastern Europe in global value chains*, referat wygłoszony na konferencji First World Congress of Comparative Economics, Rzym, 25-27 czerwca 2015.
- Grodzicki, M.J., *Global Value Chain and Competitiveness of V4 Economies*, [w:] Kiendl-Wendner, D., & Wach, K. (eds), *International Competitiveness in Visegrad Countries: Macro and Micro Perspectives*. Fachhochschule Joanneum, Graz 2014.
- Hausmann, R., Rodrik D., *Economic Development as Self-Discovery*, NBER Working Paper no. 8952, 2002.
- Hausner J., *Konkurencyjna Polska: Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Humphrey, J., Schmitz H., *How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?*, "Regional Studies", 36(9), 2002.
- Jacoby W., *Managing globalization by managing Central and Eastern Europe: the EU's backyard as threat and opportunity*, "Journal of European Public Policy", 17(3), 2010.
- Krasucki Z., *Współczesne teorie rozwoju krajów gospodarczo słabiej rozwiniętych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.
- Milberg, W., Winkler D., *Outsourcing Economics. Global Value Chains in Capitalist Development*, Cambridge University Press, New York 2013.
- Misala J., *Historia rozwoju teorii i polityki konkurencyjności międzynarodowej*, Wyd. SGH, Warszawa 2009.
- OECD, *Interconnected Economies: Benefitting from Global Value Chains*, Paris 2013.
- Radošević S., Yoruk E., *Why do we need theory and metrics of technology upgrading?*, materiał z konferencji GRINCOH, Warszawa, marzec 2015.
- Reinert E., Kattel, R., *Failed and Asymmetrical Integration: Eastern Europe and the Non-financial Origins of the European Crisis*, "Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics" no. 49, 2013.
- Rodrik, D., *Industrial Development: Stylized Facts and Policies*, Harvard University, Draft, August, 2006.
- Timmer M., B. Los, R. Stehrer, G.J. de Vries, *Fragmentation, incomes and jobs: an analysis of European competitiveness*, "Economic Policy", vol. 28, no. 76, 2012.
- UNCTAD, *World Investment Report, Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, Geneva and New York 2013.
- Wade R., *Failing States and Cumulative Causation in the World System*, "International Political Science Review" Vol 26, No. 1, 2005.
- Wallerstein, I., *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York 1974.

SPRAWNE PANSTWO

CZĘŚĆ V KONTROLA ZARZĄDCZA I METODY ZARZĄDZANIA

Doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny **Marek Ćwiklicki**,
Doktor **Ambroży Mituś**
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



SYSTEMOWE UJĘCIE KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest analiza kontroli zarządczej (dalej: KZ) jako systemu z perspektywy nauk prawnych i nauk o zarządzaniu. Przyjęcie powyższego celu oznacza również określenie miejsca kontroli zarządczej w systemie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i analiza jej powiązań z innymi podsystemami. Przesłanką podjęcia tematu jest dostrzeżenie powszechnego stosowania zwrotu „system kontroli zarządczej” bez wyraźnego umiejscowienia go w systemie zarządzania JST, jak również odmienne interpretacje pojęcia systemu w naukach prawnych i w naukach o zarządzaniu. W pierwszej kolejności autorzy przedstawili prawne ujęcie kontroli zarządczej, a w drugiej ujęcie odpowiednie dla nauk o zarządzaniu. Całość rozdziału kończy ocena systemu KZ w ujęciu systemowym.

Kontrola zarządcza jako system? Ujęcie prawne

Celem tej części opracowania nie jest udzielenie w przedmiotowej kwestii jakiś ostatecznych odpowiedzi i rozwiązań, lecz poprzez zwrócenie uwagi na niektóre problemy, otwarcie dyskusji o docelowym kształcie i zakresie kontroli zarządczej w Polsce.

Stawiając sobie pytanie, czy na gruncie prawa właściwe jest używanie pojęcia „system kontroli zarządczej” należy na wstępie odnotować, że w prawie termin „system” występuje najczęściej z dookreśleniem „prawny” i oznacza pewną całość składającą się z uporządkowanych elementów¹. Tymi elementami są normy prawne odtworzone z przepisów prawnych lub utworzone w drodze wnioskowań prawniczych². Normy (jako podstawowe elementy systemu) są porządkowane

¹ Zob. S. Oliwniak, *System prawa. Jego charakterystyka*, [w:] A. Jamróz (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Temida 2, Białystok 2007, s. 92.

² A. Pieniążek, *Norma prawna – przepis prawny – akt normatywny*, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, wyd. II zm. i popr., Lublin 2007, s. 107.

według przyjętych kryteriów i łączone w coraz większe grupy – najpierw w instytucje prawne³ (tj. zespoły norm regulujących jakiś wycinek rzeczywistości społecznej, np. instytucja własności), a następnie w gałęzie prawa⁴.

Uporządkowanie norm jest możliwe, jeśli pomiędzy nimi istnieją związki (więzi), które mogą przybrać postać powiązań formalnych (kompetencyjnych) i materialnych (treściowych)⁵. Powiązanie formalne polega na tym, że istnieje norma wyższego stopnia, która zawiera kompetencję prawodawczą do ustanowienia normy niższego stopnia. Natomiast powiązanie materialne oznacza, że dla danej grupy norm prawnych istnieje wspólna podstawa aksjologiczna (tj. katalog wartości wspólnych dla danej grupy norm)⁶. Wiąż treściowa przejawia się w jednolitości pojęć języka prawnego i istnieniu wytycznych określających ramy treściowe aktów wykonawczych wydawanych na podstawie upoważnień ustawowych⁷.

Mając na uwadze rodzaj powiązań, system prawny może być systemem statycznym (gdy pomiędzy normami istnieje tylko więź materialna) lub systemem dynamicznym (gdy pomiędzy normami istnieje tylko więź formalna)⁸. W praktyce pomiędzy normami danego systemu występują oba rodzaje więzi, choć w różnych proporcjach.

Do cech charakterystycznych systemu prawa zalicza się: jednolitość systemu (tzn. zbiór norm jest jednorodny pod względem zamierzeń/celów, które chce osiągnąć prawodawca); różnorodność systemu (tzn. normy dotyczą różnych obszarów stosunków społecznych) i zupełność systemu⁹. Normy systemu prawa są powiązane ze sobą hierarchicznie i treściowo oraz pozostają w określonych relacjach do innych systemów normatywnych, układów społecznych, politycznych itp.¹⁰

System prawa jak każdy system, z jednej strony składa się z elementów (norm) pozostających ze sobą we wzajemnych związkach oddziaływujących na siebie, z drugiej — sam wchodzi w związki z otoczeniem (tj. innymi systemami i układami) i z nimi wzajemnie oddziałują¹¹. System prawa jest jednym z systemów normatywnych wchodzących w skład systemu norm społecznych. Szczegółowość systemu prawa wyraża się w tym, że składa się z norm posiadających sankcję prawną (przymus państwowy).

W doktrynie prawa, oprócz pojęcia „systemu prawa” wyróżnia się pojęcie „systemu aktów normatywnych”, tj. źródeł prawa rozumianych jako rezultat prawotwórczej działalności organów państwowych, w wyniku której powstają akty normatywne¹². Ponadto używa się terminu „system” w tych sytuacjach, gdy chce się podkreślić, że coś tworzy pewną uporządkowaną całość, np. „system zamówień publicznych” (tzn. całość norm prawnych z zakresu zamówień publicznych).

³ Jak podnosi A. Szpor, pojęcie „instytucji prawnej” zwraca uwagę na cel i funkcjonalność (zespołu) norm. Zob. A. Szpor, *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa”, nr 5(340), 2011, s. 22.

⁴ A. Pieniążek w ramach systemu prawa wyróżnia normy prawne jako elementy podstawowe, instytucje prawne, zasady prawa oraz gałęzie prawa. Zob. A. Pieniążek, *Norma prawna ...*, *op.cit.*, s. 109.

⁵ S. Oliwniak, *System prawa ...*, *op. cit.*, s. 92-93.

⁶ Ibidem, s. 93.

⁷ Ibidem, s. 93.

⁸ Zob.: J. Wróblewski, *System prawa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, wyd. III zm., Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986, s. 392 i nast.; S. Oliwniak, *System prawa...*, *op.cit.*, s. 94.

⁹ G. L. Seidler, H. Groszek, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1995, s. 158-159.

¹⁰ A. Pieniążek, *Norma prawna ...*, *op.cit.*, s. 107.

¹¹ Ibidem, s. 107.

¹² G. L. Seidler, H. Groszek, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki ...*, *op.cit.*, s. 153.

podstawowe narzędzia / instrumenty. *De lege ferenda* takie ujęcie kontroli zarządczej w sensie regulacyjnym — na poziomie ustawy i aktów wykonawczych — nie wyklucza, aby wszystkie elementy kontroli zarządczej były odpowiednio zidentyfikowane, nazwane i uporządkowane, tworząc pewien model, który byłby implementowany w jednostkach sektora finansów publicznych (JSFP).

Obecne uregulowanie kontroli zarządczej może budzić obawy u kierowników JSFP, czy we właściwym zakresie wdrażają rozwiązania kontroli zarządczej? Bo choć ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁷ nie daje podstaw do pociągnięcia do odpowiedzialności kierownika jednostki za niewywiązanie się z obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, to jednak taka odpowiedzialność powstaje, jeżeli brak wdrożenia rozwiązań kontroli zarządczej przyczynił się lub miał wpływ na zaistnienie któregoś z określonych ustawowo zdarzeń (czynów).

W związku z powyższym nadal aktualne jest pytanie o system kontroli zarządczej, zwłaszcza, że jest to termin często przywoływany w literaturze z tego zakresu. Odpowiedź na to pytanie udzielają *Standardy kontroli zarządczej*, z których wynika, że są one uporządkowanym zbiorem wskazówek, jak w danej JSFP zbudować „system kontroli zarządczej”. Czyli system jest, a przynajmniej powinien być – na poziomie danej JSFP. *Standardy kontroli zarządczej* już w pierwszym zdaniu stwierdzają, że „określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej” i służą „do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej”. Aby taki system „uszyty na miarę” dla danej jednostki istniał i należycie funkcjonował w jednostce musi o to zabiegać kierownik tej jednostki. Stanowi o tym art. 69., ust. 1., pkt 3. u.f.p. statuując, że „zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki”.

Czy *Standardy kontroli zarządczej* faktycznie stanowią uporządkowany zbiór wskazówek? Już po pobieżnej analizie ich treści można stwierdzić, że opierając się tylko na standardach – raczej trudno jest zbudować system, który łączy wyeksponowaną kontrolę z wkomponowanym zarządzaniem. Dlatego punktem wyjścia i głównym drogowskazem dla wdrażania i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej jest art. 68., ust. 1., pkt 3. u.f.p. Zgodnie z nim, kontrola zarządcza to „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań”; ogół działań, tj. zarówno faktycznych i prawnych, zarządczych i organizatorskich. Wydaje się uprawniony pogląd, że *Standardy* zawierają w zasadzie wytyczne dotyczące działań zarządczych, ale mieszczących się (dopuszczalnych) w granicach ustawowego działania JSFP. Natomiast – co oczywiste – podstawy działań wywierających skutki prawne zawarte są w ustawach i podustawowych aktach prawa powszechnie obowiązującego. Stąd w *Standardach* nie ma mowy np. o kwestiach finansowych JSFP (np. planowanie finansowe) itp. Oczywiście, akurat w tej kwestii usprawiedliwieniem tego stanu rzeczy jest to, że finanse publiczne są elementem tak oczywistym i podstawowym dla każdej JSFP, że na pewno zostaną one włączone w system kontroli zarządczej w danej jednostce. Ale to znowu potwierdza, że system kontroli zarządczej w JSFP jest budowany w oparciu o obowiązujące przepisy prawa i wytyczne, podpowiadające pewne rozwiązania organizacyjno-zarządcze, w których administracja publiczna może nie mieć doświadczenia. Wiele działań o charakterze organizatorskim, zarządczym, „idzie dalej”, gdyż ich podjęcie nie wymaga istnienia szczegółowej podstawy prawnej. Podjęcie tych „dodatkowych” działań ma np. wzmocnić jednostkę instytucjonalnie; ma wybiegać w przyszłość poszukując coraz lepszych, racjonalniejszych i efektywniejszych rozwiązań, np. wykorzystywanie benchmarkingu.

²⁷ Dz.U. 2013, poz. 168.

Standardy kontroli zarządczej zostały wydane w formie resortowego aktu wykonawczego (forma komunikatu). To powoduje większą swobodę w zakresie mogącej się w nim znaleźć treści. Tym samym nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedstawić faktycznie jednolity model systemu kontroli zarządczej składający się z określonych elementów (podsystemów). Obecne uregulowanie kontroli zarządczej powoduje, że JSFP mogą mieć różniące się pomiędzy sobą podsystemy lub nawet nie posiadać jakichś podstawowych podsystemów (w ujęciu nauk zarządzania), a i tak będą potwierdzać, że mają adekwatny, skuteczny i efektywny system kontroli zarządczej. Będzie to uprawnione, ale tylko w znaczeniu, że jest to wystarczający zespół elementów, który zapewnia im realizację celów i zadań.

Kontrola zarządcza jako system zarządzania

Celem analizy jest sprawdzenie kompletności opisu KZ zawartego w standardach, jako systemu z punktu widzenia nauk o zarządzaniu. Zgodnie z ogólną definicją system to zbiór elementów pozostających we wzajemnych relacjach²⁸. Jednak w odniesieniu do zarządzania termin jest niejednoznaczny, ponieważ w zależności od ujęcia podkreśla się w nim różne aspekty. Jak zwraca uwagę A. Stabryła, „dowolny system zarządzania może być określony w pięciu aspektach: celowościowym, podmiotowym, strukturalnym, funkcjonalnym i instrumentalnym”²⁹.

Identyfikacja danego systemu (podsystemu) zarządzania wymaga przyjęcia kryteriów analitycznych pozwalających określić szczegóły elementów konstytuujących tenże system. Przedmiotowy zakres analizy systemu zarządzania organizacji uzależniony jest od przyjętej płaszczyzny. Z tego względu można wyróżnić podejście zasobowe (ludzkie, rzeczowe, finansowe itd.), procesowe (procesy zarządcze, ekonomiczne, administracyjne, itd.) i funkcjonalne (planowanie, organizowanie, itd.)³⁰. Autorzy niniejszego opracowania przyjęli kryterium przedmiotowo-czynnościowe. W przypadku KZ zbiór elementów determinują jej standardy opisane w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (poz. 84.)³¹. Łącznie znajdują się w nim 22 standardy podzielonych na pięć obszarów, które konstytuują operacyjny wymiar systemu KZ.

Ze względu na cel opracowania poszczególne standardy nie zostaną omówione – Czytelników zainteresowanych ich szczegółową charakterystyką odsyłamy do rozdziału 2. *Poradnika*³², jednak przyjęta przez autorów narracja wymaga odniesienia się do danego zapisu. Dlatego w tekście wykorzystano ujednoliczoną numerację standardów taką jak w Załączniku do komunikat nr 23 czyli od 1 do 22.

²⁸ L. von Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowania*, PWN, Warszawa 1984, s. 86.

²⁹ A. Stabryła, *Projektowanie systemów zarządzania strategicznego*, [w:] A. Stabryła (red.), *Metodologia projektowania systemów organizacyjnych przedsiębiorstwa*, Beck, Warszawa 2015 s. 337.

³⁰ *Metody i techniki diagnozowania systemu zarządzania przedsiębiorstwem*, red. H. Bieniok, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 1997, s. 23-30

³¹ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (poz. 84) w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

³² M. Małecka-Łyszczek, *Standardy kontroli zarządczej*, [w:] M. Ćwiklicki (red.) *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.

Przyjęte kryteria opisu to:

- przyporządkowanie organizacyjne (wskazanie podmiotów systemu) – wymienionych w standardach jako: stanowiska, komórki, jednostki organizacyjne, wykonawcy, uczestnicy, odpowiedzialni za nadzór itp.,
- wymiar oddziaływania systemu – wymiar strategiczny i operacyjny,
- częstotliwość i terminy działań – wskazanie na konieczność realizacji działań: na bieżąco, doraźnie, corocznie, itp., opisy dotyczące działań przed, w trakcie i po stosowania KZ,
- struktura wewnętrzna systemu KZ – czyli odwołania w standardach do innych (pod)systemów zarządzania,
- zbieżność z funkcjami zarządzania – definiowanych przez planowanie, kontrolowanie, organizowanie i motywowanie.

Odpowiedzialność za zapewnienie systemu KZ w danym urzędzie JST spoczywa odpowiednio na wójcie (burmistrzu, prezydentowi miasta), staroście i marszałku województwa. W definicjach (objaśnieniach) standardów wymienia się: osoby zarządzające i pracowników, a w niektórych standardach (6, 12) odwołuje się do całej jednostki lub jej elementów (komórek organizacyjnych).

Analiza opisów standardów dotyczących celów i zadań w co najmniej rocznej perspektywie skłania do wniosku, iż dominującym odniesieniem systemu KZ jest operacyjne i taktyczne funkcjonowanie JST. W konsekwencji można zauważyć brak odniesienia stricte do kwestii strategicznych o dłuższym horyzoncie czasowym. Zapisy .

Działania podejmowane w ramach systemu KZ cechują się różną częstotliwością. W opisach standardów znajdują się wytyczne odnośnie „codziennego postępowania” (1), rocznej perspektywy (6, 7), jak i doraźne (21). W opisie systemu KZ znajdują się wytyczne dotyczące terminu realizacji działań. Można wskazać na działania dotyczące zapewnienia istnienia pewnych rozwiązań lub wykonania danych działań o charakterze jednorazowym, wstępnym, przygotowawczym do właściwego funkcjonowania JST i ciągłym, wykonywanych na bieżąco. Klasyfikację standardów uwzględniającą tworzenie, funkcjonowanie i ocenę JST z perspektywy systemu KZ przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Funkcjonowanie JST a standardy KZ

Nr standardu	Przed	W trakcie	Po
1	x	x	
2	x		
3	x		
4	x		
5	x		
6	x	x	
7	x		
8	x		
9	x		
10	x	x	
11		x	

12	x		
13	x		
14	x		
15	x		
16		x	
17	x	x	
18	x	x	
19		x	
20		x	x
21			x
22			x

Źródło: opracowanie własne.

Sekwencyjność działań w ramach systemu KZ nie jest jednoznacznie określona w standardach. Przykładem, w którym możliwe jest wskazanie następstwa działań, jest odniesienie się do struktury organizacyjnej, która powinna być dostosowana do celów i zadań (3). Oznacza to, że po określeniu celów i zadań (6) należy dokonać ewentualnych zmian strukturalnych. Ponadto, w standardzie 6 występuje powiązanie dwóch odmiennych zagadnień, które łączy przedmiot. Zapis tego standardu skłania do wniosku, że najpierw powinno się dokonać określenia celów i zadań, co pozwoli na monitorowanie i ocenę ich realizacji.

System KZ, jak każdy system, składa się z podsystemów. Na podstawie analizy opisu standardów można je wskazać posługując się kryterium przedmiotowo-czynnościowym. Wybór takiego kryterium wynika ze stosowanych różnych określeń elementów tworzących system KZ. Przykładowo standard 1 dotyczy przestrzegania wartości etycznych, które ma charakter czynnościowy. Oznacza to, że należy sprawdzić nie czy dany standard istnieje w JST, ale jak ta czynność jest wykonywana. Natomiast standard 2 odnosi się do sprawdzenia czy pracownicy JST posiadają odpowiednie kompetencje do wykonywanych zadań.

Na podstawie przeprowadzonej analizy 22 standardów, autorzy dokonali następującego zestawienia elementów systemu KZ:

- przestrzeganie wartości etycznych (1),
- dopasowanie kompetencji zawodowych pracowników jst do powierzonych zadań (2),
- dopasowanie struktury organizacyjnej do celów i zadań (3),
- zakres delegowania uprawnień (4),
- system wyznaczania celów i zadań cele i zadania (6)
- system monitorowania i ocena realizacji celów i zadań (6),
- zarządzanie ryzykiem (7, 8, 9),
- dokumentacja systemu KZ (10),
- nadzór nad wykonaniem zadań (11),
- mechanizmy utrzymania ciągłości działalności JST (12),
- ochrona zasobów (13),
- mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych (14),
- mechanizmy kontroli systemów informatycznych (15),
- system komunikacji (wewnętrznej i zewnętrznej – 17 i 18),

- monitorowanie elementów systemu KZ (19),
- samoocena systemu KZ (20),
- audyt wewnętrzny (21).

W uzupełnieniu do powyższego zestawienia należy podkreślić, że standardy 19-22 dotyczą monitorowania i oceny samego systemu KZ. Monitorowanie (19) ma charakter ciągły, samoocena (20) – cykliczny, raz w roku wykonywana, audyt (21) – doraźny, na żądanie. Realizacja powyższych czynności pozwala na realizację czynności – uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej (22).

Powyższe zestawienie wykazuje się różną szczegółowością opisu elementów zarządzania JST. Świadczy o tym np. wyszczególnienie zagadnienia delegowania uprawnień w formie odrębnego standardu, choć stanowi to element struktury organizacyjnej.

Warto też zwrócić uwagę na wstępne opisy do każdej z grup standardów KZ, w których wskazuje się na ogólniejsze obszary. Przykładowo, w opisie grupy B wspomina się o procesie zarządzania ryzykiem, którego elementy tworzą trzy osobne standardy, a w grupie D – o systemie komunikacji. Natomiast w akapicie grupy C zapisano, że „mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko”, co stanowi zasadniczą treść standardu 12. Wymienione w standardach mechanizmy skłaniają do wniosku, iż w zarządzaniu ryzykiem powinny znaleźć się odpowiednie zapisy dotyczące operacji finansowych i gospodarczych oraz systemów informatycznych.

Dokumentację systemu KZ tworzą: „procedury wewnętrzne, instrukcje, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności i inne dokumenty wewnętrzne” (10). Wymienione powyżej dokumenty skłaniają do wniosku, że system KZ przenika inne podsystemy zarządzania JST, m.in. takie jak: system organizacji wewnętrznej, system zarządzania jakością, zarządzania kadrami (proces zatrudnienia, rozwój kompetencji zawodowych). Jak wspomniano ma charakter operacyjno-taktyczny i głównie służy zapewnieniu bieżącego funkcjonowania JST w perspektywie rocznej.

Zakończenie

Osobnym zagadnieniem o charakterze analitycznych jest weryfikacja zbieżności przyjętych krajowych standardów w Polsce z opracowaniami, na których oparto krajową wersję KZ. W Załączniku do komunikatu nr 23 wymienia się następujące opracowania (raporty):

- „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa” oraz „Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie” – raporty opracowane przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*),
- „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym” – przyjęte w 2004 r. przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli/Audytu (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*),
- „Zmienione Standardy Kontroli wewnętrznej służące skutecznemu zarządzaniu” Komisji Europejskiej przyjęte w 2007 r.³⁵

Ich opis bibliograficzny należy ocenić jako niekompletny, co prowadzi do problemów w ustaleniu źródeł bazowych (daty wydań, wersji, tłumaczeń).

³⁵ *The Revised Internal Control Standard for Effective Management SEC*, 1341, 2007, appendix 1.

Dokonując próby całościowej oceny KZ jako systemu należy stwierdzić, iż jest on mocniej powiązany z wymiarem bieżącej kontroli³⁴ niż z zarządczym organizacją. Do takiego wniosku prowadzi brak odwołań do kluczowych funkcji i obszarów zarządzania w ujęciu systemowym, w tym takich systemów jak: zarządzania strategicznego, motywacyjnego, wynagrodzeń, zarządzania jakością, planowania finansowego. Jako przyczynę tego stanu można wskazać regulację planowania finansami i wynagrodzeń osobnymi ustawami i rozporządzeniami.

Przyjęty podział standardów i stopień szczegółowości ich opisu prowadzi do wniosku o przykładaniu różnej wagi do poszczególnych wątków tworzących system KZ.

Rekomendacje związane z rozwojem KZ w Polsce dotyczą dwóch podstawowych kierunków. Pierwszym jest aktualizacja standardów w odpowiedzi na modyfikacje w dokumentach bazowych. Na przykład COSO wydał w 2013 r. aktualizację ramowej koncepcji kontroli wewnętrznej³⁵, a w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała tłumaczenie wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100³⁶.

Drugi kierunek stanowi dokładniejsze umiejscowienie systemu KZ w zarządzaniu JST, które pozwoli na kierownikom bardziej wyraziste określenie zadań z zakresu KZ (utożsamienie) z działaniami już realizowanymi.

³⁴ Co skłania także do wniosku o wykazywaniu przez KZ podobieństwa do controllingu występującego w przedsiębiorstwach jako podsystemu zarządzania mającego na cel optymalną realizację zadań (M. Dobija, *Rachunkowość zarządcza i controlling*, PWN Warszawa 1999, s. 61) i służącego do doradzania, koordynowania, ujmowania, urealniania i urzeczywistniania systemu wiedzy o przedsiębiorstwie (M. Sierpińska, B. Niedbała, *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2003, s.14).

³⁵ *Internal Control – Integrated Framework* (2013), COSO, 2013.

³⁶ Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014.

Literatura

- Bertalanffy von, L., *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowania*, PWN, Warszawa 1984, s. 86.
- Chojna-Duch E., *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*, „Kontrola Państwowa”, Nr 1(330)/2010.
- Dobija M., *Rachunkowość zarządcza i controlling*, PWN, Warszawa 1999.
- Internal Control — Integrated Framework, COSO, 2013.
- Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.2013, poz. 15)
- Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF, Nr 15, poz. 84)
- Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16.2.2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samoceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF Nr 2, poz. 11).
- Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z 6.12.2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz.Urz. MF, poz. 56).
- Małecka-Lyszczek M., *Standardy kontroli zarządczej*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.
- Bieniok H. (red.), *Metody i techniki diagnozowania systemu zarządzania przedsiębiorstwem*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 1997, s. 23-30
- Mituś A., *Kwerenda przepisów z zakresu kontroli zarządczej*, [w:] *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego. Diagnoza*, MSAP UEK, Kraków 2013 (materiał niepublikowany).
- Oliwniak S., *System prawa. Jego charakterystyka*, [w:] Jamróz A. (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Temida 2, Białystok 2007.
- Pieniążek A., *Norma prawna – przepis prawny – akt normatywny*, [w:] Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, wyd. II zm. i popr., Lublin 2007.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 29.09.2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. Nr 187, poz. 1254).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1.2.2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 21, poz. 108).
- Seidler G. L., Groszek H., Malarczyk J., Pieniążek A., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1995.
- Sierpińska M., Niedbała B., *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2003.
- Stabryła A., *Projektowanie systemów zarządzania strategicznego*, [w:] Stabryła A. (red.) *Metodologia projektowania systemów organizacyjnych przedsiębiorstwa*, Beck, Warszawa 2015. s. 337.
- Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (poz. 84) w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.
- Szpor A., *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa”, nr 5(340), 2011.
- Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2013, poz. 168.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240.
- Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014.

Magdalena Małecka-Łyszczek
Doktor, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



PŁYW KONCEPCJI KONTROLI ZARZĄDCZEJ NA POPRAWĘ SPRAWNOŚCI FUNKCJONOWANIA STRUKTUR SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Uwagi wstępne

Sprawne państwo to państwo przejrzyste, przyjazne, pomocnicze, partycypacyjne¹. To oczywiście ujęcie modelowe. W państwie, w którym funkcjonujemy, pomimo niewątpliwych zmian, które dostrzegamy, nadal nazbyt często stykamy się z niewydolnością administracji publicznej, wynikającą głównie z nieefektywnego zarządzania zasobami². Dlatego należałoby dodać – sprawne państwo to takie, gdzie funkcjonują nowoczesne systemy zarządzania; tak na szczeblu administracji rządowej, jak i samorządowej. Jak wskazano w *Strategii Rozwoju Kraju Polska 2020. Aktywne Społeczeństwo. Konkurencyjna Gospodarka. Sprawne Państwo*, planowana modernizacja państwa polegać ma na realizacji interesu publicznego, w harmonijnej zgodzie z zasadą respektowania dobra każdego obywatela. Służyć ma temu prawidłowe zarządzanie krajem, oparte na zasadzie otwartego rządu i zgodne z nowoczesnymi standardami – czyli zarządzanie poprzez cele określone w sposób racjonalny i realistyczny, angażujące rozmaite podmioty, integrujące polityki publiczne i uwzględniające specyficzne uwarunkowania i potrzeby zróżnicowanych terytoriów³.

Zasada sprawnego działania administracji uznawana jest aktualnie za zasadę prawa, mającą swoje umocowanie konstytucyjne w preambule, deklarującej dążenie do zapewnienia rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych⁴. Na gruncie literatury z obszaru prawa administracyjnego, sprawność definiowana jest głównie poprzez sięgnięcie do dorobku prakseologii. A przecież, jak podnosił W. Dawidowicz, badania nad administracją nie powinny ograniczać się do powtarzania za przyjmowanymi na gruncie ogólnej teorii organizacji kryteriów prakseologicznych, ale poszukiwać walorów dodatkowych, swoistych, które mają specyficzne znaczenia dla oceny sprawności dokonywanej w odniesieniu do działań administracji⁵. W tym kontekście war-

¹ Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (M.P. 2013.121).

² *Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030*.

³ Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020. *Aktywne Społeczeństwo. Konkurencyjna Gospodarka. Sprawne Państwo* (M.P.2012.882).

⁴ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*. Tom 6, Warszawa 2011, s. 42.

⁵ W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 15.

to przywołać pogląd B. Dolnickiego, który zauważa, że odnosząc postulat sprawności działania do samorządu, należy uwzględniać społeczny efekt działań sprawnych, cel społeczny wszelkich aktywności, które samorząd ten podejmuje. Co więcej, w odniesieniu do samorządu, sprawność zestawiana musi być z demokratyzmem⁶.

Organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i wykonując zadania publiczne powinny kierować się prawem i interesem publicznym, zaś interes publiczny wyraża się m.in. w skutecznym wykonywaniu zadań publicznych⁷. Sprawne państwo to z całą pewnością sprawny samorząd, jak i sprawność poszczególnych wspólnot samorządowych, przekłada się na obraz państwa jako całości. Analizując czynniki służące poprawie działania samorządu terytorialnego i wpisując niniejsze zagadnienia w szerszy kontekst, związany z zarządzaniem publicznym, należy przybliżyć koncepcję kontroli zarządczej (KZ).

Kontrola zarządcza dotyczy ogółu jednostek sektora finansów publicznych, jednakże mając na uwadze wyznaczone tematyką konferencji ramy niniejszego opracowania, jej problematyka ograniczona zostanie do struktur samorządu terytorialnego. Zgodnie z przyjętą konstrukcją, zarówno na poziomie samorządu lokalnego (gmina i powiat), jak i regionalnego (województwo), KZ funkcjonuje na dwóch poziomach. Poziom pierwszy dotyczy poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych; działających w gminach, powiatach i województwach samorządowych. Natomiast mówiąc o poziomie drugim – mamy na uwadze całą jednostkę samorządu terytorialnego. Zawsze zatem mówimy o jednostce, niemniej jednak dbałość o precyzję wypowiedzi wymaga dookreślenia, czy mamy na myśli jednostkę samorządu terytorialnego, czy też konkretną, określoną jednostkę sektora finansów publicznych, która funkcjonuje na jej obszarze. Dopiero wtedy jesteśmy w stanie uporządkować czynione rozważania i osadzić je na odpowiednim poziomie struktury KZ.

Potrzeba wprowadzenia mechanizmów usprawniających zarządzanie w strukturach samorządowych, pojawiła się wraz ze stopniowymi przeobrażeniami, które dotykały naszej rodzimej administracji. Szczególny wpływ miało tu zwłaszcza sięganie po rozwiązania funkcjonujące na poziomie Unii Europejskiej, tak w okresie przedakcesyjnym, jak i mając na uwadze nasze członkostwo⁸. W fazie początkowej zagadnienia dotyczące KZ analizowano poprzez pryzmat *New Public Management*, by następnie ewolucyjnie przejść w stronę rozwiązań charakterystycznych dla nurtu *Public Governance*. Przyjmuję, że w kontekście problematyki KZ warto zwrócić uwagę na koncepcję administracji neoweberowskiej – *New Weberian State*. Jakkolwiek nie jest ona postrzegana jako samodzielny model zarządzania publicznego, niemniej jednak to właśnie w jej ramach szczególnie wyeksponowane zostało znaczenie budowania odpowiedniej jakości działania administracji publicznej. W ramach NWS obserwujemy odejście od charakterystycznej dla NPM idei państwa minimalnego na rzecz państwa sprawnego, jak również przywrócenie znaczenia prawa administracyjnego (czego nie dostrzegał ani model NPM, ani PG)⁹. W mojej ocenie, jako praktyczny efekt wdrażania tych założeń, ujmować można również rozwiązania określone mianem KZ.

⁶ B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej*, (W:) *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21-23 maja 2006 r.*, Rzeszów 2006, s.112.

⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 5 marca 2013 r., II OSK 135/13, LEX nr 1340168.

⁸ Szerzej zob. M. Małecka-Łyszczek, *Wpływ model internal control na ukształtowanie kontroli zarządczej w Polsce*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*. Tom I, Wrocław 2014, s. 751-761.

⁹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 134-137.

Pojęcie kontroli zarządczej

Kontrola zarządcza, zgodnie z definicją zawartą w ustawie o finansach publicznych, to ogół działań podejmowanych w jednostkach sektora finansów publicznych dla zapewnienia realizacji celów i zadań tychże jednostek, w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy¹⁰. Jak wskazuje ust. 2 art. 68. celem tej kontroli jest w szczególności – nie mamy tutaj do czynienia z wyliczeniem enumeratywnym – zapewnienie:

1. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
2. skuteczności i efektywności działania;
3. wiarygodności sprawozdań;
4. ochrony zasobów;
5. przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
6. efektywności i skuteczności przepływu informacji;
7. zarządzania ryzykiem.

Dodatkowo ustawodawca wskazuje, że za funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej KZ odpowiada organ wykonawczy gminy lub przewodniczący organu wykonawczego w powiatach i województwach (poziom drugi), bądź kierownik jednostki (na poziomie pierwszym)¹¹. Kontrola niniejsza, jakkolwiek wprowadzona ustawą z obszaru problematyki finansów publicznych, nie ogranicza się do niej, gdyż objęte nią działania przenikać mają całość procesów dokonujących się w jednostce, stanowiąc ich integralny składnik. Punktem wyjścia dla doprecyzowania czym jest KZ są zatem stosowne regulacje u.f.p., ale dodatkowo uwzględnić należy ustawę z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.2013, poz. 168 ze zm.; dalej: u.n.d.f.p.). Znajdujemy tu bowiem regulacje odnoszące się do odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie KZ. Przywołania wymaga art. 18c u.n.d.f.p., którego regulacje powinny być interpretowane w ten sposób, iż jeśli całkowity brak wdrożenia systemu KZ lub jego nienależyte wdrożenie będzie miało wpływ (nie ma tutaj konieczności wykazywania związku przyczynowego) na zaistnienie zdarzeń enumeratywnie określonych w tym przepisie, możliwe jest zastosowanie sankcji, przewidzianych w tym zakresie przez u.n.d.f.p. Ponadto, w sferze przepisów wykonawczych, uwzględnienia wymagają: Rozządzenie Ministra Finansów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz.U., Nr 238, poz. 1581)¹², jak i Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. Nr 187, poz. 1254)¹³. Należy również wskazać, że wiele kluczowych dla zrozumienia KZ zagadnień rozwiniętych zostało w formie komunikatów Ministra Finansów (Komunikat nr 23 z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84), Komunikat nr 3 z 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11), Komunikat nr 6 z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF 2012, poz. 56).

Mając na uwadze regulacje wskazanych powyżej źródeł i pragnąc doprecyzować czym jest kontrola zarządcza, jako kluczowe dla zrozumienia jej istoty uznaję:

¹⁰ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.) Zwana dalej: u.f.p.

¹¹ Art. 69. u.f.p..

¹² Jakkolwiek jednostki samorządu terytorialnego nie są objęte obowiązkiem przedkładania oświadczenia o stanie KZ, warto w konkretnym przypadku rozważyć taką możliwość.

¹³ Również i w tym przypadku, sporządzanie planu działalności i sprawozdanie z jego wykonania nie są obowiązkowe dla jednostek samorządu terytorialnego, co nie znaczy, że nie mogą być wykorzystywane w potrzebnym zakresie.

1. KZ stanowi przejaw (funkcję) zarządzania w jednostce, której dotyczy.
2. Polega na optymalnym wykorzystaniu rozwiązań, które już istnieją, z jednoczesnym otwarciem na wprowadzanie nowych – o ile są w konkretnej jednostce potrzebne.
3. Musi być dostosowana do celów i zadań wykonywanych przez jednostkę.

KZ powinna być utożsamiona z zarządzaniem jednostką. Takie podejście oznacza, że w pojęciu tym mieści się każde działanie zmierzające do zapewnienia osiągnięcia zadań i celów konkretnej jednostki. Należy mieć również na uwadze możliwie najpełniejsze wykorzystanie i czerpanie spośród tych rozwiązań, które już funkcjonują. KZ nie oznacza odrzucania „starych” mechanizmów i procedur, ale przemyślane ich adaptowanie, wykorzystywanie w taki sposób, aby wpływać na zwiększenie skutecznego osiągania celów i zadań. Nie chodzi tutaj o rozmontowywanie tego, co już udało się wypracować, ale o modernizowanie, o bardziej optymalne wykorzystanie. Jak zauważa B. Jaworska-Dębska, tworzenie nowych struktur w administracji, czy też przekształcanie już istniejących, powinno się dokonywać „w ostateczności”, gdy uznajemy, że jest to jedyny sposób dla poprawienia m.in. jej sprawności i efektywności¹⁴. Dzięki nowemu spojrzeniu, konfrontacji z problemami występującymi w jednostce z perspektywy wyznaczanej przez rozwiązania wdrażające KZ – możliwe jest znajdowanie nowych, skuteczniejszych ich rozwiązań, często w oparciu o już istniejące instrumenty i struktury, bez konieczności budowania wszystkiego od podstaw. Kluczowym elementem zmian w funkcjonowaniu instytucji publicznych jest przejście od administrowania do zarządzania. Oznacza to przesunięcie punktu ciężkości z podejścia pasywnego, zorientowanego na wypełnianie procedur, na rzecz podejścia aktywnego związanego z poszukiwaniem najlepszych rozwiązań i realizacją celów¹⁵. Aby to przejście było możliwe, konieczna jest m.in. przemyślana ukierunkowana inwentaryzacja, rozumiana jako analiza i przegląd mechanizmów działania, zasad, regulacji odnoszonych do jednostki, której wynikiem będzie uporządkowanie tego, co jest oraz wprowadzenie niezbędnych zmian strukturalnych czy też organizacyjnych. W procesach niniejszych istotną rolę odegrać może prywatyzacja, ujmowana jako każda forma odstąpienia od wykonywania zadania przez podmiot publiczny¹⁶, gdyż wiąże się ona z rezygnowaniem przez samorząd z bezpośredniego wykonywania zadań publicznych. Decyzja o transferowaniu wybranych rodzajów zadań publicznych na podmioty niepubliczne, przełożyć się może na bardziej skuteczną, opartą o postulaty zasady subsydiarności, ich realizację. Zarówno zadań przekazanych (np. większa skuteczność sektora pozarządowego chociażby w obszarze polityki społecznej), jak i pozostających przy samorządzie (brak przerostu kompetencyjnego i skoncentrowanie się na wykonywaniu zmniejszonej puli).

I wreszcie precyzowanie celów i zadań oraz wskazywanie środków niezbędnych do ich osiągnięcia, które są kluczowym elementem analizowanej koncepcji, przekładającym się na sprawne zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Planowanie stanowi podstawę dla wszelkich dalszych czynności objętych KZ. Właściwe planowanie przekłada się następnie na prawidłowość przedsięwziętych działań. Dlatego musi ono przebiegać w sposób precyzyjny, klarowny i spójny; tak aby cele niższego wynikały z celów wyższego rzędu. Innymi słowy, chodzi o należyte uszczegółowienie, poprzez przypisanie celów niższego rzędu na poszczególne pionki czy też komórki organizacyjne w ramach konkretnej jednostki i jej struktury. Dopiero po przemyślanym zaplanowaniu celów i zadań należy przystąpić do kolejnego etapu, czyli do ich faktycznej realizacji. Kwestie niniejsze

¹⁴ B. Jaworska-Dębska, *Porozumienia komunalne a sprawność działania administracji samorządowej*, (W:) *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21-23 maja 2006 r.*, Rzeszów 2006, s. 212.

¹⁵ Strategia Rozwoju Kraju 2020.

¹⁶ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer 2007, s. 331-345.

rozwija wskazany już Komunikat w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem. Następująca po zaplanowaniu realizacja celów i zadań ma przebiegać w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Samorząd działający zgodnie z prawem

Struktury administracji samorządowej działają w oparciu o konstytucyjną zasadę legalności (praworządności) wyrażoną w ramach art. 7. ustawy zasadniczej. Oznacza to, że organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, mogą działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, tylko tam i o tyle, o ile upoważnia do tego prawo¹⁷, czyli mogą działać w granicach przyznanych przez prawo kompetencji i przypisanych im zadań z zachowaniem trybu postępowania, które wyznaczają granice ich aktywności. Organ samorządu terytorialnego może więc działać tylko w takim zakresie, w jakim prawo je do tych działań upoważnia¹⁸. Art. 7. Konstytucji zawiera zatem normę zakazującą domniemywania kompetencji organu samorządu terytorialnego i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej¹⁹.

Samorząd efektywny

Przyjąć można, że efektywność oznacza maksymalizację efektów przy użyciu określonej ilości zasobów, bądź osiągnięcie zamierzonego celu przy wykorzystaniu możliwie najmniejszej ilości zasobów lub optymalnie alokowanych zasobów²⁰. W literaturze z obszaru prawa administracyjnego

¹⁷ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z 13 maja 2013 r., 71/13, Lex nr 1324375.

¹⁸ Uchwała regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z 17 sierpnia 2011 r., 16/1421/11, Wielk. 2011/302/4857.

¹⁹ Postanowienie NSA w Warszawie z 23 sierpnia 2011 r., II FSK 476/11, LEX. Spoglądając na stosowne w tej materii orzecznictwo, oznacza to np. że działanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, przyjmujące regulamin dofinansowania ze środków budżetu gminy osobom fizycznym kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, stanowi naruszenie analizowanej zasady, gdyż rada gminy posiada kompetencje do wskazania możliwości dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, nie może jednak regulować kwestii proceduralnych oraz wysokości dofinansowania z Gminnego funduszu ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 3 września 2008 r., 67/08, OwSS 2009/1/16/16. Podobnie, działanie rady gminy nakładające na przewoźnika obowiązek uiszczania opłat za korzystanie z przystanków stanowi nie tylko naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym, ale narusza także art. 7 Konstytucji. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 8 czerwca 2006 r., PN.II.0911/126/06, NZS 2006/5/95. Tak samo zaklasyfikowano działanie rady polegające na wymienieniu jako świadczenia żłobka poszczególnych tylko świadczeń określonych przez ustawę jako podstawowe i pozostawienie ich ostatecznego doprecyzowania w treści umowy, gdyż nie może być uznane za następujące na podstawie i w granicach prawa działania polegające na modyfikacji przez radę gminy ustawowo określonego katalogu świadczeń żłobka i przekazanie jego doprecyzowania innym podmiotom. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 15 sierpnia 2011 r., NK-N.4131.763.2011.JK8, OwSS 2011/4/92/92-94. Zob. również: wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., IV SA/Po 748/13 dotyczący kompetencji rady gminy do ustalania treści regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. LRX nr 1414568; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2013 r. III SA/Kr 1059/12 odnoszący się do skutków wadliwego działania organów w przedmiocie wydania zezwolenia na zajecie pasa drogowego, LEX nr 1310673.

²⁰ Załącznik do uchwały nr 7 Rady Ministrów z 15 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, (M.P. 2013, poz. 73).

pojęcie efektywności często używane jest synonimicznie z pojęciem sprawności²¹. Natomiast na gruncie koncepcji KZ dochodzi do wychwycenia występujących różnic pomiędzy sprawnością a efektywnością. Sięgając do przywołanej już regulacji art. 68., ust. 2. u.f.p – jako cele KZ wskazana jest tak skuteczność, jak i efektywność działania. Ponadto w punkcie 6. analizowanego artykułu mowa o zapewnieniu i efektywności, i skuteczności przepływu informacji. Cele i zdania mają być zatem nie tylko realnie przełożone z poziomu planowania na poziom zrealizowania (sprawność), ale procesy te mają ponadto zachodzić przy należytej relacji poniesionego nakładu do osiągniętego rezultatu (efektywność). Postulować należy dalsze badanie zakresów tych pojęć²², pozostawiając to poza problematyką niniejszego opracowania, a jednocześnie dostrzegając znaczenie zarówno efektywności, sprawności, ale również skuteczności dla prawidłowo przebiegających działań samorządu. Dlatego proponuję przyjąć, że samorząd, realizujący założenia płynące z koncepcji KZ to taki, który charakteryzuje:

- 1) podejmowanie zaplanowanych działań i realizowanie ich w sposób, który umożliwi przejście z obszaru planu na sferę realnie osiągniętych rezultatów (skuteczność),
- 2) osiąganie niniejszych rezultatów w sposób jak najbardziej wydajny, gdzie ważymy i minimalizujemy wykorzystanie dostępnych środków dla jego osiągnięcia (efektywność),
- 3) jak i dochodzenie do zakładanych celów i zadań w odpowiednim, jak najkrótszym horyzoncie czasowym (sprawność *sensu stricto* odnoszona do terminowości i szybkości działania administracji)²³.

Samorząd oszczędny

Dodatkowo koncepcja KZ stawia przed administracją publiczną wymóg działania oszczędnego. Niewątpliwie prawidłowo działający samorząd to taki, którego działania charakteryzują się optymalnym wykorzystywaniem posiadanych przez siebie zasobów. To samorząd, który w sposób przemyślany wydatkuje środki publiczne, unikając ich marnotrawienia. Wymóg działania oszczędnego odnosiłabym do wszelkich zasobów, jakie pozostają w dyspozycji konkretnej jednostki, nie tylko do zasobów finansowych. Powinny być one właściwie wykorzystywane (zgodnie z ich przeznaczeniem, funkcją) tak przez kierownictwo, jak i pracowników, aby jak najpełniej przyczyniały się do realizacji celów i zadań jednostki. Oszczędzamy, czyli szanujemy, skutecznie wykorzystujemy w przemyślany sposób.

²¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 192; I. Skrzydło-Niżnik, *Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003 r., s. 229-240.

²² J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, *Uwarunkowania sprawności działania administracji samorządowej – aspekty teoretyczne i praktyczne*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Sandomierz 21-23 maja 2006 r., Rzeszów 2006, s. 355-366.

²³ Nie powinno budzić wątpliwości, iż samorząd działający sprawnie to samorząd działający terminowo. Część owych terminów wyznacza samorządowi prawo powszechnie obowiązujące, część wynika z przyjmowanych harmonogramów działań samych jednostek.

Wykorzystanie standardów KZ w podnoszeniu sprawności samorządu

Analiza szeregu zagadnień szczegółowych, wskazujących, w jaki sposób kontrola zarządcza może korzystnie wpływać na funkcjonowanie samorządów – zbliżając nas do modelu państwa sprawnego – możliwa jest poprzez sięgnięcie do zagadnień dotyczących standardów KZ. Kluczowe znaczenie ma tutaj analiza Komunikatu nr 23 MF, zgodnie z którym standardy zostały przyporządkowane do pięciu grup odpowiadających konkretnym elementom tej kontroli (elementy/obszary ramowe) takich jak:

- I. Środowisko wewnętrzne (standardy: 1. Przestrzeganie wartości etycznych, 2. Kompetencje zawodowe, 3. Struktura organizacyjna, 4. Delegowanie uprawnień).
- II. Cele i zarządzanie ryzykiem (standardy: 5. Misja, 6. Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji, 7. Identyfikacja ryzyka, 8. Analiza ryzyka, 9. Reakcja na ryzyko).
- III. Mechanizmy kontroli (standardy: 10. Dokumentowanie systemu KZ, 11. Nadzór, 12. Ciągłość działalności, 13. Ochrona zasobów, 14. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, 15. Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych).
- IV. Informacja i komunikacja (standardy: 16. Bieżąca informacja, 17. Komunikacja wewnętrzna, 18. Komunikacja zewnętrzna).
- V. Monitorowanie i ocena (standardy: 19. Monitorowanie systemu KZ, 20. Samoocena, 21. Audyt wewnętrzny, 22. Uzyskanie zapewnienia o stanie KZ).

Standardy nie określają zunifikowanej, sztywnej procedury i formy ich wdrożenia w odniesieniu do jednostek objętych systemem KZ. Można je określić mianem wymogów podstawowych, a to jaki przyjmą kształt w ramach konkretnej jednostki będzie zróżnicowane (w sensie: adekwatne), tak jak zróżnicowane są same jednostki sektora finansów publicznych. Innymi słowy: każda organizacja może realizować standardy przy użyciu swoistych, charakterystycznych właśnie dla niej metod i narzędzi, tak aby wykorzystać je w sposób, który przełożyć można będzie na optymalizowanie jej skuteczności. Biorąc pod uwagę mnogość i zróżnicowanie jednostek objętych reżimem KZ, standardy tworzą elastyczny zbiór narzędzi, wskazówek, „drogowskazów” – w jaki sposób poprawić dotychczasowe funkcjonowanie jednostki, w której je stosujemy²⁴.

Podsumowanie

Wspólnoty samorządowe mogą zwiększać swoją sprawność w obszarze realizacji dobra wspólnego m.in. korzystając z potencjału jaki daje im konstrukcja KZ. Wymaga to oczywiście zidentyfikowania tegoż potencjału, a następnie kreatywnego podejścia do adekwatnego wdrożenia go. Sprawny samorząd to przecież taki, który wykonuje swoje zadania w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, co uznać należy za fundament prawidłowo funkcjonujących gmin, powiatów i województw. Warto zatem podjąć szerszą dyskusję nie tylko nad ustaleniami kategorycznymi i definicyjnymi, ale również nad konkretyzowaniem rozwiązań urzeczywistniających

²⁴ Problematyka ta była już przedmiotem analizy w ramach wcześniejszych opracowań, co pozwala poprzestać na treściach przywołanych powyżej, wraz z odesłaniem do stosownej literatury: Zob. szerzej: M. Małecka-Łyszczek, *Standardy kontroli zarządczej* [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2015 r., s. 26-62. Wstępną inspiracją dla tych rozważań było opracowanie: M. Małecka-Łyszczek, *Problematyka kontroli zarządczej w kontekście umiędzynarodowienia działalności administracji publicznej* [w:] Z. Czarnik, J. Połuszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 176-190.

takie podejście do celów i zadań samorządów, które będzie oparte na zaprezentowanych założeniach. Zaangażowanie administracji i dobieranie przez nią właściwych ku temu instrumentów jest nie do przecenienia²⁵, ale swoją szczególną rolę przejawiają również coraz silniej partnerzy osadzeni poza sektorem publicznym.

Literatura

- Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r., Wolters Kluwer 2007.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972.
- Dąbek D., *Przepisy porządkowe jako instrument sprawnego działania administracji samorządowej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21-23 maja 2006 r., Rzeszów 2006.
- Dolnicki B., *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21-23 maja 2006 r., Rzeszów 2006.
- Jaworska-Dębska B., *Porozumienia komunalne a sprawność działania administracji samorządowej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21-23 maja 2006 r., Rzeszów 2006
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013
- Łukasiewicz J., Kłosowska K., *Uwarunkowania sprawności działania administracji samorządowej – aspekty teoretyczne i praktyczne*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21-23 maja 2006 r., Rzeszów 2006.
- Małecka-Lyszczek M., *Problematyka kontroli zarządczej w kontekście umiędzynarodowienia działalności administracji publicznej* [w:] Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015
- Małecka-Lyszczek M., *Standardy kontroli zarządczej* [w:] M. Ćwiklicki (red.) *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2015.
- Małecka-Lyszczek M., *Wpływ model internal control na ukształtowanie kontroli zarządczej w Polsce*, [w:] Sługocki J. (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Tom I, Wrocław 2014.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Skrzydło-Niżnik I., *Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dęba 23-25 września 2002 r., Warszawa 2003.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, Tom 6, Warszawa 2011.

²⁵ D. Dąbek wskazuje, że analiza oddanych w ręce samorządu terytorialnego instrumentów prawnych służących zapewnieniu sprawności jego działania, wskazuje, że jedną z ważniejszych form działania temu służących są przepisy porządkowe. D. Dąbek, *Przepisy porządkowe jako instrument sprawnego działania administracji samorządowej* (W:) *Sprawność działania administracji samorządowej*. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21-23 maja 2006 r., Rzeszów 2006, s. 83.



ODSTAWOWE ELEMENTY SYSTEMU ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Uwagi wstępne

Administracja publiczna od momentu wprowadzenia zmian w ustawie o finansach publicznych została zobowiązana do wdrażania systemów zarządzania ryzykiem. Systemy kontroli zarządczej powinny być oparte o analizę ryzyka. Zarządzanie ryzykiem pozwala usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej oraz uwzględnić nowoczesne metody zarządzania stosowane z powodzeniem w biznesie. Uwzględnianie ryzyka w procesach zarządczych w administracji publicznej nie było jednak całkowitą nowością. Podczas przygotowywania i wdrażania wielu dokumentów, szczególnie tych o charakterze strategicznych, wskazywanie ryzyka mogącego wpływać na niepowodzenie osiągnięcia wyznaczonych celów lub brak realizacji zadań było dość powszechną praktyką. Niemniej ustawowe wskazanie na konieczność sprawnego zarządzania w administracji publicznej, poprzez odpowiedni zapis w ustawie o finansach publicznych, podniosło rangę i upowszechniło dostrzeganie występowania ryzyka w procesach administracyjnych i podczas świadczenia usług publicznych. Występowanie ryzyka jest bowiem w administracji stanem naturalnym, jednak zadaniem administracji publicznej jest przygotowanie się na występowanie ryzyka i właściwe zarządzanie nim. Minimalizacja skutków występowania ryzyka wymaga więc od administracji publicznej właściwego zdefiniowania ryzyka, jego ocenę w relacji do zamierzeń administracji oraz podejmowanie zoptymalizowanych działań.

Definicja ryzyka

Termin „ryzyko” pochodzi od łacińskiego słowa *risicum* i w wielu językach indoeuropejskich brzmi podobnie (angielski – *risk*, francuski – *risique*, niemiecki – *Risiko*), a oznacza szansę, prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia pozytywnego lub negatywnego, sukcesu lub porażki. Termin „ryzyko” odnosi się do sytuacji, w której podjęcie decyzji może oznaczać stratę lub zysk. Określenie „ryzyko” na użytek opisywania procesów zarządczych jest pojmowane szerzej niż w rozumieniu potocznym, gdzie ryzyko oznacza najczęściej możliwość wystąpienia zjawisk negatywnych, wiążących się z niebezpieczeństwem lub stratami, powstałymi w wyniku tychże zjawisk. Dla właściwego stosowania określenia „ryzyko” na potrzeby opisu kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem, termin ten ujmuje szerszą kategorię zagadnień.

W opisie procesów zarządzania ryzyko można więc definiować w odniesieniu do:

- prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń negatywnych,
- prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń niezależnych od organizacji, w której analizujemy zachodzące procesy,
- prawdopodobieństwa poniesienia straty bądź nieuzyskania zamierzonego celu w przypadku podjęcia złej decyzji.

Zazwyczaj w polskiej literaturze ryzyko definiowane jest jako niebezpieczeństwo poniesienia straty lub niebezpieczeństwo osiągnięcia wyniku niższego, niż pierwotnie założony.

W „Glosariuszu definicji audytu wewnętrznego, Kodeksu etyki oraz Międzynarodowych Standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego” ryzyko określa się w odniesieniu do realizacji celów, jakim może ono stanąć na przeszkodzie. Według tego „Glosariusza” ryzyko to „możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Ryzyko jest mierzone wpływem (skutkami) i prawdopodobieństwem wystąpienia”¹.

„Ryzyko” jako pojęcie przypisane do relacji zamierzeń osób/podmiotów/institucji podejmujących działanie i ich efektów wymaga sprecyzowania skali tegoż ryzyka. Zdaniem A.H. Willeta, wyrażonym w publikacji w *The Economic Theory of Risk Insurance*: „Ryzyko jest zobiektywizowaną niepewnością wystąpienia niepożądanego zdarzenia. Ryzyko zmieni się wraz z niepewnością, nie zaś ze stopniem prawdopodobieństwa”².

Przydatne w dalszej części tej publikacji wskazanie sposobu skalowania stopnia ryzyka mówi, że ryzyko zmienia się wraz z niepewnością zajścia zdarzenia. W dalszych rozważaniach należy więc tak oceniać skalę ryzyka, aby jej poziom był powiązany z innymi cechami, charakteryzującymi czynniki mające znaczenie dla właściwego zarządzania ryzykiem w kontekście ogółu procesów zarządczych, określanych w ustawie o finansach publicznych kontrolą zarządczą.

Cel zarządzania ryzykiem

Celem zarządzania ryzykiem jest systematyczne podnoszenie sprawności i efektywności procesów zarządczych. W przypadku administracji publicznej celem zarządzania ryzykiem jest sprawne i optymalne wykonywanie zadań publicznych przez administrację do tego celu powołaną, przy jednoczesnym minimalizowaniu skutków zjawisk negatywnych – prawdopodobieństwa ich występowania, efektów oddziaływania, dezorganizacji pracy i zachwianiu stabilności lub jakości świadczenia usług publicznych. Ustrzeżenie się lub zminimalizowanie skutków zjawisk negatywnych jest dowodem sprawności organizacji – wypracowanych procesów zarządczych i kultury organizacji z uporządkowanym zakresem kompetencji i odpowiedzialności.

Określane w naukach o zarządzaniu dość szeroko organizacje i instytucje w przypadku administracji publicznej mają swoje odpowiedniki na każdym szczeblu – lokalnym, ponadlokalnym, regionalnym, państwowym i transnarodowym.

¹ *Glosariusz Definicji audytu wewnętrznego, Kodeksu etyki oraz Międzynarodowych Standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*, The Institute of Internal Auditors, 2011.

² A. H. Willet, *The Economic Theory of Risk Insurance*, The University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1951.

Sprawne państwo, sprawna organizacja, sprawne przedsiębiorstwo nie będą funkcjonowały bez właściwego dla swojego poziomu i autonomicznej specyfiki systemu zarządzania ryzykiem. Zarządzanie nim nie jest w obecnych warunkach czymś wyjątkowym, typowym wyłącznie dla dużych organizacji – tak w gospodarce, jak i w administracji.

Dzisiaj, gdy mówimy o nowoczesnym zarządzaniu, nie myślimy już tylko o dużych firmach, które mogą sobie pozwolić na rozbudowane systemy zarządzania ryzykiem. Coraz częściej lokalne przedsiębiorstwa muszą w systemie kontroli uwzględnić zarządzanie ryzykiem. To samo donosi się do administracji lokalnej, która wobec rozbudowanych kompetencji i liczby jednostek jej podległych (bardzo często to największy pracodawca w lokalnej społeczności) czerpie coraz częściej wzorce zarządzania z poziomu administracji centralnej lub regionalnej. Doświadczenia zarządcze jednostek administracyjnych przenoszone są na warstwę teoretyczną i praktyczną. Temat ryzyka i zarządzania nim są szczególnie cenne, gdyż pozwalają administracji publicznej ustrzec się przed niepożądanymi skutkami występowania ryzyka. Powstaje wiele publikacji i wydawnictw na temat zarządzania ryzykiem i wdrażania systemów zarządzania ryzykiem, jednak należy pamiętać, że wdrożony i funkcjonujący system zarządzania ryzykiem nie jest rzeczą prostą do wykonania. Składa się na niego wiele czynników, z których główne to:

1. Potrzeba bardzo dobrej znajomości organizacji i specyfiki działalności osób wdrażających.
2. Zmiana mentalności pracowników i przekonanie, że za ryzyka odpowiadają jego właściciele na każdym szczeblu organizacji, także szeregowi pracownicy, a nie tylko kadra zarządzająca.
3. Poświęcenie czasu i środków na uwzględnienie w kulturze organizacyjnej zarządzania ryzykiem – czasochłonnego procesu, wymagającego żelaznej konsekwencji najwyższego kierownictwa i determinacji we wdrażaniu systemu zarządzania ryzykiem.

Głównym obszarem rozpatrywanym w tym opracowaniu jest problematyka zarządzania ryzykiem odnoszona do zakresów działania administracji publicznej – jej zadań i kompetencji na różnych szczeblach wewnątrz kraju. Obszar zarządzania w organizacjach międzynarodowych, przede wszystkim ze względu na inne zakresy odpowiedzialności w procesach decyzyjnych, wymagałby odrębnego opracowania. W przypadku instytucji wewnątrz danego państwa łatwiej o doprecyzowanie wzajemnych relacji i wskazanie właściwych dla administracji w tym państwie kompetencji. Będzie to miało także znaczenie dla lepszego zrozumienia całości obszaru zarządzania ryzykiem w administracji publicznej. Zarządzanie ryzykiem to przyjęte działania, zmierzające do obniżenia stopnia oddziaływania ryzyka na funkcjonowanie organizacji – dla państwa lub samorządów to odpowiednio administracja państwowa i jednostki samorządu terytorialnego.

Dokładne wyszczególnienie wszystkich ryzyk pozwala na poznanie ich charakteru, co przyczynia się do podjęcia optymalnych czynności minimalizujących wpływ i skutki ryzyka. Zarządzanie ryzykiem pomaga w zapewnieniu realizacji celów, zabezpiecza organizację przed niespodziewanymi zdarzeniami i przynosi oszczędności w zakresie wykorzystania zasobów i rezerw. Głównym celem zarządzania ryzykiem jest zabezpieczenie operacyjnej efektywności organizacji, która poddana jest działaniu występujących ryzyk.

Przedmiot zarządzania ryzykiem

Przedmiotem zarządzania ryzykiem jest jego poprawna identyfikacja oraz adekwatne działanie względem zdefiniowanych ryzyk. W celu prawidłowej weryfikacji ryzyk i zastosowania optymalnych działań wobec nich należy opracować rejestr wszystkich ryzyk oraz rozważyć opisanie kluczowych. Zadanie takie można wykonać wyłącznie poprzez zaangażowanie możliwie szerokiej

grupy pracowników danej organizacji. W odniesieniu do administracji publicznej dojście do pełnego rejestru ryzyk jest możliwe wówczas, gdy na różnych szczeblach procesów decyzyjnych i świadczenia usług publicznych uzyskamy wiedzę od kadry pracowników na temat możliwych do wystąpienia ryzyk.

Zbytne uszczegóławianie jak również wprowadzanie dodatkowych wzorów dokumentów zawsze powodowało dyskusje o potrzebie rozbudowywania procedur administracyjnych. W przypadku zarządzania ryzykiem warto zastanowić się jednak nad opisem ryzyka, ponieważ dokładna analiza samego ryzyka podczas czynności opisywania może w przypadku wielu początkowo zakwalifikowanych czynników pozwolić na ograniczenie ilości zdefiniowanych ostatecznie ryzyk. Również praca i czas poświęcony na opis ryzyka pozwalają na rozpowszechnienie wiedzy w organizacji na temat bieżącej działalności, a refleksja podczas dokonywania opisu sprzyja rzetelnej ocenie procedur stosowanych na różnych stanowiskach i w różnych sytuacjach.

Opis ryzyka

Znane z nauk o zarządzaniu podejścia systematyzujące ocenę poszczególnych zjawisk mają zastosowanie także w opisie ryzyka, jako jednego z elementów zarządzania w administracji – kontroli zarządczej. Dokonując opisu ryzyka według zagadnień z poniższej tabeli, zaprezentowanej w publikacji „Standard Zarządzania Ryzykiem”, możemy kompleksowo zdefiniować ryzyko, przygotowując się do późniejszego wskazania podejmowania właściwych rozwiązań i działań.

1.	Nazwa ryzyka	
2.	Zakres ryzyka	Opis jakościowy zdarzeń (skali, rodzaju i liczby, a także zdarzeń pochodnych)
3.	Charakter ryzyka	Np. strategiczne, operacyjne, finansowe, związane z zarządzaniem wiedzą lub zgodnością z przepisami
4.	Grupy nacisku	Grupy nacisku i ich oczekiwania
5.	Opis ilościowy ryzyka	Znaczenie i prawdopodobieństwo ryzyka
6.	Poziom akceptowalnego ryzyka.	Potencjalna wielkość strat i skutki finansowe ryzyka. Prawdopodobieństwo i wielkość potencjalnych szkód.
7.	Działania względem ryzyka i mechanizmy kontroli	Podstawowe środki stosowane obecnie w zarządzaniu danym ryzykiem.
8.	Potencjalne możliwości poprawy sytuacji	Zalecenia służące zmniejszeniu ryzyka
9.	Opracowanie strategii i planów krótkookresowych	Określenie osób odpowiedzialnych za opracowanie strategii i planów krótkookresowych.

Źródło: Standard Zarządzania Ryzykiem, Federation of European Risk Management Associations, 2002.

Punktem wyjścia do zdefiniowania wszystkich ryzyk w organizacji będzie szeroko rozumiany plan działalności ze wskazanymi celami do osiągnięcia w określonym czasie. Zaleca się, by szacowanie ryzyka przeprowadzać na trzech poziomach:

1. Strategicznym.
2. Projektu/programu/procesu.
3. Operacyjnym³.

³ D. McNamee, *Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu*, Warszawa 2004, s. 47.

Poziom strategiczny dotyczy zarządzania organizacją w okresie 5-10 lat. Szacowanie tego typu ryzyka powinno odbywać się przy udziale kierownictwa jednostki. W przypadku samorządu terytorialnego będzie to odpowiednio wójt/burmistrz/prezydent/starosta/zarząd powiatu/marszałek/zarząd województwa. Wskazane jest również, aby włączyć na tym etapie kierowników jednostek organizacyjnych i kierowników komórek w ramach urzędów samorządowych. W przypadku samorządu terytorialnego należy podkreślić na każdym z trzech poziomów szacowania ryzyka konieczność właściwego ujęcia roli organów jednoosobowych na poziomie gminy i organów kolegialnych (zarządów) na poziomie powiatów i województw. Jednocześnie, zgodnie z ustawami samorządowymi, należy pamiętać o roli wójtów, starostów i marszałków jako kierowników urzędów, odpowiadających za całość procesów w tychże urzędach. Czym innym więc będzie odpowiedzialność za realizację zadań publicznych i osiąganie celów dla władz wykonawczych, a czym innym odpowiedzialność za procesy wewnątrz urzędów, za które odpowiadają jako kierownicy jednostek jednoosobowo wójtowie (burmistrzowie i prezydenci), starostowie i marszałkowie.

Poza wspomnianym powyżej poziomem strategicznym, poziomy projektu/programu/procesu oraz poziom operacyjny wymagają oszacowania bardziej szczegółowego, związanego na ogół z dość skonkretyzowanym działaniem, inaczej niż na poziomie strategicznym, gdzie często nadaje się pewien kierunek i oszacowuje ryzyko dla dużych zadań, takich, które mają znaczenie strategiczne.

Szacowanie ryzyka

Według D. McNamee'ego, który zajmował się m.in. tematyką szacowania ryzyka w audycie wewnętrznym i w zarządzaniu, oszacowanie ryzyka dokonywać się powinno wielostopniowo, zaś do każdego stopnia (kroku) można przypisać określone działania, które powinny doprowadzić ostatecznie do właściwego oszacowania ryzyka i – w kolejnych etapach zarządzania ryzykiem – do podjęcia optymalnych działań, minimalizujących skutki występowania ryzyka. Jak pisze McNamee, „Proces oszacowania ryzyka strategicznych składa się z sześciu kroków:

1. Zrozumienie ogólnych celów i zadań organizacji.
2. Wybranie strategicznych ryzyk, które prawdopodobnie mają największe znaczenie dla organizacji.
3. Zdefiniowanie różnych środowisk, ważnych z punktu widzenia organizacji, tj.: polityczne, technologiczne, prawne, materialne.
4. Stworzenie szeregu matryc, w których na górnej osi umieszczone będą obszary strategicznego ryzyka, natomiast środowiska znajdować się będą wzdłuż bocznej osi.
5. Wykorzystanie różnych twórczych procesów, takich jak burza mózgów, scenariusze możliwych zagrożeń i możliwości dla każdej z komórek matrycy.
6. Połączenie oszacowania ryzyka dla różnych zadań i celów dla każdego z trzech horyzontów czasowych, tak aby otrzymać złożone strategiczne szacowanie ryzyka.⁴

Szacowanie ryzyka strategicznych odnosi się więc do zagadnień na wyższym poziomie ogólności i dotyczy oceny ryzyka w relacji do kierunkowych działań i rozwiązań. Nieco inaczej zaleca McNamee szacowanie ryzyka dla projektów, proponując kilka metod szacowania ryzyka projektu: „Proces szacowania ryzyka projektu może odbywać się z wykorzystaniem jednej z poniższych metod:

- analiza zagrożenia: ryzyko z perspektywy wykorzystywanych zasobów,
- analiza środowiskowa: ryzyko z perspektywy zmian w środowisku. Metoda ta jest wykorzystywana także przy oszacowaniu ryzyka strategicznych,

⁴ D. McNamee, *Oszacowanie ryzyka...*, *op. cit.*

- scenariusze zagrożenia: ryzyko odkrywane jest na podstawie narracyjnych scenariuszy tego, co może się wydarzyć przy ustalonych licznych warunkach, metoda ta jest pomocna przy odkrywaniu katastroficznych zdarzeń lub oszustw⁵.

Jak sugeruje McNamee, to kierownik jednostki powinien podejmować ostatecznie decyzję o metodzie szacowania ryzyka, ponieważ to głównie on jest odpowiedzialny za proces zarządzania ryzykiem. W związku z tym każdy kierownik jednostki powinien zadbać o to, by każdy proces został przeanalizowany i oceniony przez właściciela/zarządcę procesu/projektu z wykorzystaniem zatwierdzonych w jednostce narzędzi. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na potrzebę partycypacji ogółu pracowników samorządowych, w szczególności kadry kierowniczej, podczas wypracowywania, wyboru i zatwierdzania narzędzi do oceny procesów i projektów realizowanych w jednostce.

Horyzont czasowy identyfikacji ryzyka determinuje jego charakter. Nie możemy jednak zapominać, że również charakter i specyfika organizacyjna jednostki będą determinowały możliwości działania w ramach reakcji na ryzyko i przyjętych sposobów postępowania z ryzykiem. Podstawową zasadą w zarządzaniu ryzykiem powinna być adekwatność podjętych działań w stosunku do możliwych do osiągnięcia efektów, dlatego tak ważny w procesie zarządzania ryzykiem będzie etap szacowania ryzyka. Nieadekwatne działania w stosunku do osiąganych efektów stawiać będą pod znakiem zapytania celowość wdrażania zarządzania ryzykiem, które przecież ma jako jeden z celów optymalizację kosztów funkcjonowania administracji publicznej właśnie poprzez ustrzeżenie się przed negatywnymi skutkami występowania ryzyka.

Metoda szacowania ryzyka

Zastanawiając się nad skutecznością istniejących rozwiązań zarządczych w organizacji, warto odpowiedzieć sobie na pytanie dotyczące praktyczności przyjętych rozwiązań. Dla jednostek administracji publicznej oraz ich jednostek organizacyjnych dobór metody szacowania ryzyka powinien wynikać także z odmienności organizacji publicznej administracji i innych wymagań, jakie się wobec niej stawia. Wielokrotnie zwracano uwagę na potrzebę oceny skuteczności wdrożonych mechanizmów kontrolnych zarządzania ryzykiem, ale w przypadku administracji publicznej nie jest to zadanie łatwe, ze względu na stosunkowo niedługi okres doświadczeń w powszechnym wdrażaniu kontroli zarządczej, wraz z jej elementem – zarządzaniem ryzykiem.

Wydaje się, że najlepszy system zarządzania ryzykiem będą cechowały:

- uniwersalność,
- przejrzystość i czytelność,
- niskie koszty wdrożenia i stosowania.

W zakresie szacowania ryzyka takim kryteriom sprosta najpełniej punktowa ocena ryzyka przeprowadzona w odniesieniu do wszystkich ryzyk w organizacji. Zastosowanie skali punktowej od 1 do 5, gdzie 1 oznacza znikome prawdopodobieństwo a 5 prawie pewność zajścia zdarzenia, pozwala na końcowym etapie szacowania ryzyka wdrożyć czytelny dla wszystkich interesariuszy organizacji rejestr ryzyk.

⁵ D. McNamee, *Oszacowanie ryzyka...*, *op. cit.*

Ujęcie w polityce zarządzania ryzykiem stosownych wzorów dokumentów pozwala na uniknięcie błędów i nieporozumień oraz wątpliwości interpretacyjnych.

Tabela 1. Tabela punktowa prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka

Wartość punktowa	1	2	3	4	5
Opis	Rzadkie	Mało prawdopodobne	Średnie	Prawdopodobne	Prawie pewne
Prawdopodobieństwo	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Tabela punktowa skutków wystąpienia ryzyka

Wartość punktowa	1	2	3	4	5
Opis	Znikome	Małe	Średnie	Poważne	Katastrofalne

Źródło: opracowanie własne.

Punktowa ocena ryzyka jest wynikiem iloczynu prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia ryzyka przedstawionym w macyry poniżej.

Tabela 3. Macyry punktowa oceny ryzyka

Oddziaływanie						
Katastrofalne	5	10	15	20	25	
Poważne	4	8	12	16	20	
Średnie	3	6	9	12	15	
Małe	2	4	6	8	10	
Nieznaczące	1	2	3	4	5	
	Rzadkie	Mało prawdopodobne	Średnie	Prawdopodobne	Prawie pewne	Prawdopodobieństwo

Źródło: opracowanie własne.

W procedurach wewnętrznych powinny obligatoryjnie znaleźć się zapisy dotyczące sposobu postępowania z oszacowanymi i zhierarchizowanymi ryzykami. Co najmniej przyjęte rozwiązania powinny odnosić się do przedziałów punktowych ujętych w powyższej macyry punktowej oceny ryzyka w formie trzech obszarów kolorów (zielone, żółte, czerwone) i wskazywać na możliwe do podjęcia działania.

Ryzyka powinny być utrzymane na akceptowalnym poziomie ryzyka, czyli poziomie ustalonym w funkcjonującym w urzędzie systemie zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem możliwych do podjęcia wobec ryzyka czynności, tj.: tolerowania, zmniejszenia, przeniesienia, likwidacji.

Proces zarządzania ryzykiem

Zarządzanie ryzykiem dla osiągnięcia skuteczności i faktycznej pomocy w realizacji procesów zarządzania w administracji publicznej nie może być aktem jednorazowym. Szczególnie w materii świadczenia usług publicznych bieżące monitorowanie zmian, oczekiwań i weryfikacja celów oraz wskaźników nie mogą być stanem osiągniętym w sposób definitywny. Wymagania stałego podnoszenia jakości świadczonych usług oznaczają, że zarządzanie ryzykiem musi mieć charakter ciągłego procesu, doskonalonego i modyfikowanego przez właścicieli procesów, wykonawców odpowiedzialnych za zadania i podmiotów wyznaczających cele strategiczne. Podejście procesowe jest w przypadku administracji publicznej jedynym podejściem uprawnionym do przyjęcia i stosowania, gdyż zarządzanie ryzykiem wymaga zarówno pewnej powtarzalności działań (typowych dla procesów), jak i dokonywania zmian, wynikających z podejmowania kolejnych wyzwań przez administrację publiczną, reprezentującą wolę i oczekiwania społeczne. Dla lepszego zrozumienia istoty procesu posłużymy się jedną z wielu definicji, charakterystyką procesu dokonaną przez J. Głowczyka: „Proces oznacza wszelki ciąg czynności lub zdarzeń następujących kolejno, równocześnie czy w sposób nieuporządkowany i wzajemnie na siebie oddziaływujących prowadzący w sposób zamierzony lub losowy do spowodowania określonego wyniku”⁶.

Wynikowość czynności lub zdarzeń zachodzących w procesach wskazuje na pewien sposób działania, który Głowczyk określa jako „zamierzony lub losowy”. Na potrzeby opisu zarządzania ryzykiem w ramach kontroli zarządczej w administracji publicznej możemy założyć pewien zakres zdarzeń losowych, determinujących pracę administracji (np. zdarzenia pogodowe i ich wpływ na pracę samorządu), niemniej w działaniach władzy publicznej i jej jednostek dąży się do minimalizacji zdarzeń losowych, a zakłada możliwie maksymalną planowość działania i transparentność procesów, co wymaga jednak ich powtarzalności i regulacji. Tak też podejście procesowe rozumie J. Toruński, który pisze, że „Podejście procesowe do zarządzania należy rozumieć jako logiczne zaprojektowanie działań, aby osiągnąć wyznaczony cel. (...) Bardzo ważne jest więc zidentyfikowanie wszystkich procesów, wyodrębnienie procesów głównych związanych celami polityki jakości oraz ciągłe nadzorowanie, analizowanie i doskonalenie wyodrębnionych procesów”⁷.

Odnosząc się więc do procesowego podejścia w zarządzaniu ryzykiem dochodzimy do jego miejsca w całości dorobku organizacji. Interesujące nas zarządzanie ryzykiem w administracji publicznej powinno stać się immanentną cechą jednostek organizacyjnych administracji, świadcząca o jej poziomie rozwoju instytucjonalnego. Jak uważają autorzy „Standardu Zarządzania Ryzykiem”: „Zarządzanie ryzykiem musi się stać – w wyniku określonej polityki ścisłego kierownictwa – integralnym elementem kultury organizacyjnej (czyli stylu działania organizacji)”⁸. Obrazuje takie podejście poniższa grafika⁹, która pokazuje poziom złożoności zarządzania ryzykiem w organizacji, mającego zastosowanie także w administracji publicznej.

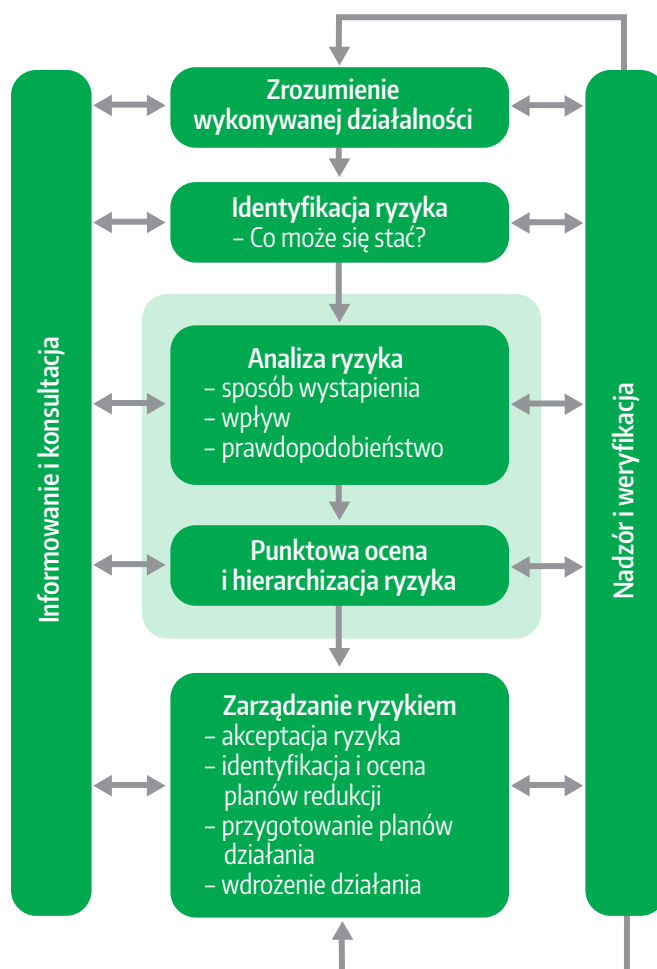
⁶ J. Głowczyk, *Uniwersalny słownik ekonomiczny*, Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2000, s. 29

⁷ J. Toruński, *Podejście procesowe w zarządzaniu jakością*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie, Nr 93, 2012.

⁸ *Standard Zarządzania Ryzykiem*, Federation of European Risk Management Associations, 2002.

⁹ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, s. 9.

Schemat 1.

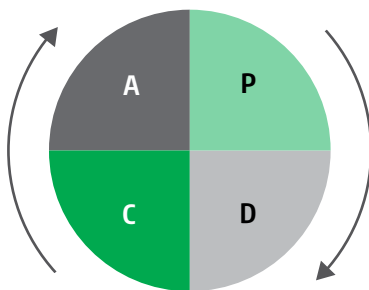


Zarządzanie ryzykiem jest procesem, który powinien być realizowany w każdej jednostce jako konsekwentne działanie – stale monitorowane i usprawniane w związku z doświadczeniem płynącym z efektów ewaluacji przyjętego systemu i dopływu bieżącej informacji z otoczenia.

Schemat funkcjonowania zarządzania ryzykiem doskonale oddaje cykl PDCA. PDCA to akronim pochodzący od angielskich słów: *Plan, Do, Check, Act*, oznaczających: planowanie, wykonanie, sprawdzenie (kontrolę) i działanie. Odpowiada to następującym etapom działania zorganizowanego:

- opracowanie planu (*Plan*).
- wykonanie planu (*Do*).
- kontrola zgodności wyników z planem (*Check*).
- podjęcie działań korygujących (*Action*).

Zakłada się cykliczną realizację etapów, zobrazowaną rysunkiem zaczerpniętym z „Wprowadzenia do metod TQM”¹⁰.



Cykliczność działań w ramach PDCA spowodowała, że ten tok postępowania nadawał się świetnie do realizacji idei ciągłego doskonalenia (*kaizen*)¹¹. Wprowadzenie filozofii ciągłego doskonalenia jakości w oparciu w przedstawiony schemat pozwoli uzyskać zapewnienie, że system zarządzania ryzykiem będzie optymalnie dostosowany do organizacji.

W ramach poszczególnych etapów cyklu przedstawionego powyżej wykonywane są takie zadania jak:

1. Planowanie
 - dokładne poznanie jednostki, jej środowiska wewnętrznego i otoczenia, w jakim funkcjonuje jednostka,
 - przygotowanie dokumentu, który w formalny sposób określi zasady funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem w jednostce,
 - akceptacja opisanego powyżej dokumentu przez kierownika jednostki.
2. Wdrażanie
 - zapoznanie pracowników z zasadami zarządzania ryzykiem w jednostce,
 - zastosowanie przyjętych rozwiązań.
3. Monitorowanie
 - monitorowanie i ocena funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem, zgodnie z przyjętymi zasadami.
4. Działanie
 - podejmowanie decyzji na podstawie monitorowania i oceny funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem¹².

Odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem

Odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem jest pochodną odpowiedzialności za realizację kontroli zarządczej, która określa – w myśl ustawy o finansach publicznych wraz z jej nowelizacją, wprowadzającą zapisy o kontroli zarządczej – odpowiedzialność każdego kierownika j.s.t. za wdrożenie systemu kontroli zarządczej. Zarządzanie ryzykiem, wchodzące w zakres pojęciowy kontroli zarządczej, stawia oczywiście nowe wymagania wobec kadry kierowniczej, a w szczególności wobec wszystkich pracowników samorządowych.

¹⁰ M. Ćwiklicki, H. Obora, *Wprowadzenie do metod TQM*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.

¹¹ M. Ćwiklicki, H. Obora, *Wprowadzenie...*, op. cit.

¹² *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, Załącznik do komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. (poz. 56).

Literatura

- Ćwiklicki M., Obora H., *Wprowadzenie do metod TQM*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
- Glosariusz Definicji audytu wewnętrznego, Kodeksu etyki oraz Międzynarodowych Standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*, The Institute of Internal Auditors, 2011.
- Główny J., *Uniwersalny słownik ekonomiczny*, Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2000.
- McNamee D., *Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu*, Warszawa 2004.
- Standard Zarządzania Ryzykiem*, Federation of European Risk Management Associations, 2002.
- Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, Załącznik do komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r.
- Toruński J., *Podejście procesowe w zarządzaniu jakością*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie, Nr 93, 2012.
- Willet A. H., *The Economic Theory of Risk Insurance*, The University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1951.

Bernard Ziębicki

Doktor habilitowany, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



CENA EFEKTYWNOŚCI ORGANIZACYJNEJ W KONTEKŚCIE KONTROLI ZARZĄDCZEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO¹

Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 68. ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych powinna służyć zapewnieniu realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy². W ustawie nie przedstawiono jednak wyjaśnienia jak należy rozumieć te pojęcia. Nie występuje ono również w innych, uzupełniających, aktach prawnych. Ustawodawca najwyraźniej wyszedł z założenia, że pojęcia te są powszechnie znane i ich interpretacja nie będzie stanowić problemu. Założenie to w ocenie autora opracowania nie jest w pełni uzasadnione. Tego typu wyjaśnienia nie są konieczne jedynie w przypadku określeń: zgodność z prawem oraz terminowość.

Pierwsze z nich nawiązuje do zasady legalności określonej w art. 7. Konstytucji Rzeczypospolitej³, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W odniesieniu do kontroli zarządczej prawo rozumiane jest szeroko. Obejmuje ono zarówno źródła powszechnie obowiązującego prawa, jak i wewnętrzne regulacje danej jednostki. Terminowość oznacza natomiast zakończenie zadania przed terminem wynikającym z planów i harmonogramów lub wprost z przepisów obowiązującego prawa⁴.

Znacznie większy problem pojawia się w przypadku interpretacji dwóch kolejnych określeń zawartych w ustawie – oszczędności i efektywności. Kategorie te są ze sobą powiązane. Obie odnoszą się do kwestii zapewnienia jak największych efektów przy jak najmniejszych kosztach. W ujęciu prakseologii i teorii organizacji oszczędność stanowi kategorię odnoszącą się do zasobów organizacyjnych (materiałowych, finansowych, informacyjnych, ale także ludzkich i czasu). Działanie oszczędne to takie, które prowadzi do osiągnięcia celu przy jak najmniejszym wykorzystaniu („ubytku”) zasobów. Ocena tego typu opiera się przede wszystkim na różnego rodzaju

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

³ Konstytucji Rzeczypospolitej (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483).

⁴ M. Ćwiklicki (red.) *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 19.

porównaniach i jest wysoce intuicyjna. Oszczędność jako kategoria oceny nie odnosi się natomiast do samej zasadności celu działania. Stąd w opinii autora opracowania właściwszym byłoby użycie przez ustawodawcę pojęcia „gospodarność” niż „oszczędność”. Pojęcie to ma szerszą interpretację i odnosi się do optymalnego wykorzystania zasobów jednostki, czyli również ocenie podawana jest zasadność określonych działań. Warto w tym miejscu nadmienić, że gospodarność obok legalności i rzetelności stanowi ustawowe kryterium oceny jednostek samorządowych przez NIK⁵.

Jeszcze większe problemy z interpretacją oraz operacjonalizacją pojawiają się w przypadku efektywności. W powszechnym rozumieniu efektywność interpretowana jest jako relacja wyników do kosztów ich uzyskania. Warunkiem operacjonalizacji takiego ujęcia efektywności jest wyrażenie zarówno wyników jak i kosztów w tych samych wartościach (najczęściej pieniężnych). Przedstawione ujęcie efektywności znajduje szerokie zastosowanie w działalności biznesowej, gdzie głównym celem działania jest maksymalizacja zysku. W przypadku jednostek publicznych (samorządu terytorialnego) szereg istotnych wyników jest trudny lub wręcz niemożliwy do wyrażania w wartościach pieniężnych. W rezultacie tego typu porównania w przypadku większości zadań publicznych wykazują niską użyteczność aplikacyjną.

Celem opracowania jest wskazanie konieczności szerszego ujęcia efektywności w ramach kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, niż tylko w ujęciu ekonomicznym, relacji wyników do kosztów ich uzyskania. Alternatywą może być ocena w ujęciu efektywności organizacyjnej, która pozwala na identyfikację różnych kategorii wyników oraz wskazanie przyczyn określonego poziomu skuteczności danego systemu organizacyjnego.

Geneza i koncepcje efektywności w teorii ekonomii

Efektywność obok wolności, równości i sprawiedliwości stanowi główną kategorię wartościowania w ekonomii. Termin ten wywodzi się z łaciny i związany jest on z pojęciem *effectus*, oznaczającym: urządzenie, osiągnięcie, wynik, dokonanie, spowodowanie⁶, ale także skuteczność⁷. Rzeczywistych korzeni efektywności należy jednak poszukiwać w filozoficznej doktrynie utylityzmu. Podstawowym założeniem tego nurtu jest zasada użyteczności, „według której postępowanie jest słuszne, jeśli prowadzi do uzyskania największej ilości szczęścia”⁸. Szczęście utylityści rozumieli jako różnorodne korzyści, które mogą być wynikiem określonego działania. Nurt ten zaliczany jest do teorii etycznych. Zapoczątkowany został jeszcze w XVI w. Zasadniczy jego rozwój nastąpił w XIX w. Za głównych jego przedstawicieli uważa się J.S. Milla i J. Benthama⁹. Utylityzm spotkał się z dużą krytyką. Główne zarzuty dotyczyły subiektywności postrzegania przyjemności (F. Nietzsche), pomijania efektów długofalowych, a także motywów jakie przyświecały działaniu¹⁰. Ogólna idea maksymalizacji efektów użytecznych w działaniu znalazła natomiast szerokie zastosowanie w teorii ekonomii.

⁵ Art. 5. ustawy z 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 1995, nr 13, poz. 59).

⁶ L. Winniczuk, *Lingua Latina*, PWN, Warszawa 1975, s. 366; K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa 1984, s. 179.

⁷ B. Balewski, *Psychospołeczne i ekonomiczne uwarunkowania efektywności aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 128.

⁸ R.H. Popkin, A. Stroll, *Filozofia*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1994, s. 53.

⁹ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, PWN, Warszawa 1999, s. 122.

¹⁰ *Filozofia. Leksykon PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 339.

Badania dotyczące efektywności w ekonomii związane są przede wszystkim z optymalizacją alokacji zasobów. Zagadnienie to stanowi główny problem badawczy klasycznej szkoły ekonomii. Jako pierwszy problem ten podjął w swoich badaniach A. Smith. Zgodnie z jego teorią efektywna alokacja zasobów następuje w warunkach pełnej swobody gospodarowania i jest związana z oddziaływaniem naturalnego mechanizmu samoregulacji, określanego słynnym hasłem „niewidzialnej ręki rynku”.

Pogłębione badania dotyczące efektywności alokacji zasobów przeprowadził ponad 100 lat po A. Smithie włoski matematyk V. Pareto. Sformułowana przez niego teoria równowagi gospodarowania stanowi do dziś główną wykładnię pojęcia efektywności w ekonomii. Według Pareta „efektywność alokacyjna (albo efektywność) występuje wtedy, gdy nie jest możliwe zorganizowanie produkcji w taki sposób, by każdy znalazł się w lepszej sytuacji bez pogorszenia sytuacji kogokolwiek”¹¹. Oznacza to, że równowaga w sensie Pareta osiągnąta jest gdy krańcowy koszt produkcji dobra równy jest krańcowej korzyści związanej z jego konsumpcją¹². Przedstawiona sytuacja może być osiągnięta tylko w warunkach czystej konkurencji. Równowaga w sensie Pareta stanowi uzupełnienie teorii „niewidzialnej ręki” i łącznie z nią określana jest mianem *pierwszego twierdzenia ekonomii dobrobytu*¹³.

Optimum w sensie Pareta możliwe jest do osiągnięcia jednak również przy różnym poziomie podziału dóbr pomiędzy konsumentów. Osiągnięta wówczas równowaga spełnia warunki efektywności, ale budzi zastrzeżenia co do sprawiedliwości podziału. Osiągnięcie równowagi w sytuacji nierównomiernej alokacji dóbr wymaga zmiany wyjściowego podziału dochodów. W tym celu stosowane są różne mechanizmy interwencyjne w postaci podatków, subsydiów, zasiłków. Działania te zaburzają jednak stan równowagi ogólnej. Prawo to stanowi istotę drugiego twierdzenia ekonomii dobrobytu¹⁴.

Paretowskie teorie efektywności związane są przede wszystkim z poszukiwaniem optymalnej alokacji na poziomie rynków. Ich głównym celem jest wskazanie warunków równowagi ogólnej, czyli jednoczesnego spełniania warunków równowag cząstkowych (równowagi konsumenta, producenta, rynku, gałęzi).

Na początku lat 50. XX w. dwaj amerykańscy ekonomiści, późniejsi laureaci nagrody Nobla, T.Ch. Koopmans i G. Debreu, przenieśli rozważania nad efektywnością w ujęciu Pareta na poziom pojedynczych jednostek produkcyjnych. Koopmans przedstawił twierdzenie, według którego „pojedynczy system wytwórczy jest wtedy efektywny, i tylko wtedy, gdy zwiększenie jakiegokolwiek wyniku lub zmniejszenie nakładu jest możliwe tylko poprzez zmniejszenie innego wyniku lub zwiększenie innego nakładu”¹⁵. Twierdzenie to określane jest mianem efektywności Pareto-Koopmansa. Efektywność w tym ujęciu związana jest z wykorzystaniem technicznych możliwości wytwórczych. Z tego względu omawiana koncepcja efektywności obecnie powszechnie określana jest mianem technicznej (lub technologicznej) (*technical efficiency*).

Po raz pierwszy określenia efektywność techniczna użył w 1957 r. M. J. Farrell. Prowadzone przez niego badania dotyczyły różnicy pomiędzy stwierdzonym poziomem produkcji a rzeczywistymi

¹¹ H.R. Varian, *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 45.

¹² D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 437.

¹³ R.H. Frank, *Mikroekonomia. Jakiej jeszcze nie było*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007, s. 631.

¹⁴ H.R. Varian, *Mikroekonomia... op. cit.*, s. 547.

¹⁵ C. Daraio, L. Simar, *Advanced Robust and Nonparametric Methods in Efficiency Analysis. Methodology and Applications*, Springer, New York 2007, s. 7.

możliwościami danego systemu. Rezultatem tych badań było opracowanie koncepcji wyznaczania technologicznej granicy możliwości produkcyjnych dla danego podmiotu (*best practice frontier*), która stanowi poziom odniesienia w ocenie efektywności¹⁶. Według koncepcji Farella maksymalizacja efektu nie jest związana jedynie z pełnym wykorzystywaniem posiadanego potencjału, ale wynika również z optymalnej konfiguracji nakładów, biorąc pod uwagę ich ceny oraz poziom technologii. Farell aspekt ten określał mianem efektywności cenowej (*price efficiency*). Współcześnie kategoria ta nazywana jest efektywnością alokacji nakładów. Efektywność techniczna i alokacji nakładów składają się na efektywność ekonomiczną (*economic efficiency*), określaną również mianem efektywności kosztowej (*cost efficiency*)¹⁷. W rezultacie rozwoju ekonometrycznych modeli badania efektywności technicznej, wyróżniono dwie jej kategorie: czystą efektywność techniczną (nieuwzględniającą efektu skali) oraz efektywność skali¹⁸.

Zapoczątkowana przez Koopmansa i Debreu oraz rozwinięta następnie przez Farella koncepcja efektywności technicznej stanowi obecnie podstawę badań w zakresie efektywności gospodarowania w ramach ekonomii. Doprowadziła ona także do współczesnej ogólnej koncepcji i powszechnego rozumienia efektywności jako orientacji na maksymalizację wyniku i obniżanie kosztów.

Efektywność w ujęciu prakseologii i teorii organizacji

Efektywność stanowi również jedną z podstawowych kategorii oceny rozpatrywanych w ramach prakseologii i teorii organizacji. W publikacjach anglosaskich efektywność ta określana jest mianem *organizational effectiveness* (efektywność organizacyjna). W literaturze krajowej efektywność organizacyjną często utożsamia się z prakseologiczną skutecznością, przyjmując uproszczoną interpretację, że termin *efficiency* z języka angielskiego należy tłumaczyć jako efektywność, natomiast *effectiveness* jako skuteczność¹⁹.

Określenie relacji pomiędzy skutecznością i efektywnością było przedmiotem badań polskich prakseologów jeszcze w latach 70. XX w. Z tego okresu pochodzi m.in. słynny artykuł T. Pszczołowskiego pt. „Celowość, skuteczność i efektywność”²⁰, w którym autor wyjaśnia relacje pomiędzy wymienionymi w tytule kategoriami.

Skuteczność w prakseologii definiowana jest jako „pozytywnie oceniana zgodność wyniku z celem”²¹. Przy czym istotne jest to, że wyniki te muszą być zamierzone (wynikać z przyjętych celów)²². Skuteczność najczęściej rozpatruje w połączeniu z oceną korzystności i ekonomiczności działania. W prakseologii miary te łącznie wyznaczają główne postacie sprawnego działania.

¹⁶ M.J. Farrell, *The measurement of productive efficiency of production*, „Journal of the Royal Statistical Society” 1957, series A, nr 120(III).

¹⁷ M. Kisielewska, *Pojęcie efektywność w metodach analizy granicznej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 1, 2008, s. 191.

¹⁸ R.D. Banker, R.F. Charnes, W.W. Cooper, *Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis*, „Management Science”, 1984, nr 30, s. 1078.

¹⁹ T. Lubińska, *Reformy finansów publicznych w Polsce*, [w:] T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2009, s. 48; P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 34.

²⁰ T. Pszczołowski, *Celowość, skuteczność, efektywność*, „Prakseologia”, nr 3(63), 1977.

²¹ Ibidem, s. 12.

²² T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 220.

Inne postacie sprawności, jak np.: prostota, energiczność, czystość, dokładność, udatność, niezawodność, stanowią kryteria uzupełniające²³.

Kategorie sprawności działania w zasadzie nigdy nie zostały zoperacjonalizowane i nie znalazły szerokiego zastosowania w praktyce gospodarczej. Znajdują one głównie zastosowanie na poziomie teoretycznych rozważań.

Efektywność w prakseologii definiowana jest natomiast jako dodatnia cecha działań dających oceniany pozytywnie wynik, bez względu na to czy był on zamierzony, czy też nie. Działanie *a* jest bardziej efektywne niż działanie *b* jeżeli przynosi więcej wyników ocenianych pozytywnie, przy tej samej liczbie wyników²⁴.

Efektywność organizacyjna przedstawiana jest w postaci wielowymiarowych kryteriów, obejmujących różne atrybuty organizacji²⁵. Do najczęściej wskazywanych wymiarów efektywności organizacyjnej należą: elastyczność, efektywność ekonomiczna (techniczna), satysfakcja pracowników, skuteczność, dysponowanie rzadkimi zasobami, optymalizacja wykorzystania zasobów, eliminowanie wewnętrznych napięć, rozwój, wzrost, stabilność, otwartość komunikacyjna, przetrwanie, motywacja, współpraca zewnętrzna, partycypacja interesariuszy, innowacyjność, kompetencyjność, kontrola, spójność wewnętrzna, konkurencyjność, morale, gotowość, ocena organizacji przez otoczenie²⁶. Kryteria te są wynikiem ewolucji teorii i koncepcji organizacyjnych, wskazujących różne kluczowe czynniki sukcesu organizacji. Mają one charakter uniwersalny, czyli mogą mieć zastosowanie zarówno w ocenie jednostek biznesowych jak i publicznych. Zakres wykorzystania tych kryteriów oraz ich operacjonalizacji wynika ze specyfiki oraz potrzeb danej organizacji.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego jako szczególnie istotne kryteria efektywności organizacyjnej należy uznać: stabilność, kontrolę, kompetencyjność, skuteczność, optymalizację wykorzystania zasobów (gospodarność), efektywność ekonomiczną (techniczną), motywację, partycypację interesariuszy (obywateli), współpracę zewnętrzną (z podmiotami zewnętrznymi), innowacyjność²⁷.

Metody oceny efektywności organizacyjnej

Ocena efektywności organizacyjnej wymaga zastosowania zarówno metod ilościowych, jak i jakościowych. Metody ilościowe w tym przypadku to przede wszystkim różnego rodzaju mierniki w postaci wskaźników i wielkości porównawczych. Metody jakościowe to ankietowanie oraz wywiad.

Wybór odpowiedniej metody oceny determinowany jest przede wszystkim specyfiką kryterium efektywności. Jedynie część kryteriów może być oceniana wyłącznie poprzez metody ilościowe. Należą do nich takie kryteria jak: efektywność ekonomiczna (techniczna), optymalizacja wykorzystania zasobów, współpraca zewnętrzna oraz innowacyjność. Znaczna część kryteriów wymaga

²³ T. Pszczołowski, *Celowość... op. cit.*, s. 11.

²⁴ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia... op. cit.*, s. 60-61 i 219.

²⁵ Zob. B. Ziębicki, *Wielowymiarowość efektywności organizacyjnej*, [w:] W. Błaszczuk red., *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu. W drodze do doskonałości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 114-124.

²⁶ B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie – Seria specjalna: Monografie, nr 243, Wydawnictwo UEK, Kraków 2014, s. 24-27.

²⁷ *Ibidem*, s. 163.

zastosowania metod jakościowych. W przypadku takich kryteriów jak: stabilność, kontrola, kompetencyjność, skuteczność, elastyczność, partycypacja interesariuszy, ocena w zasadzie możliwa jest tylko poprzez tego typu metody. Mierniki mogą tutaj stanowić jedynie narzędzia uzupełniające.

Zastosowanie metod jakościowych w ocenie efektywności ogólnie budzi nadal wiele kontrowersji. Metody te związane są z wyższym ryzykiem popełnienia błędu badawczego, obniżającego wartość formułowanych wniosków.

Ocena efektywności organizacyjnej w układzie pojedynczych kryteriów (jednowymiarowym) dostarcza wiedzy na temat stanu i funkcjonowania organizacji jedynie w wybranych aspektach. Nie pozwala natomiast na udzielenie bezpośrednio odpowiedzi na pytanie o syntetyczną wartość całego systemu. Oczekiwanie wyznaczenia tego typu wartości związane jest ze współczesnym paradygmatem oceny agregatowej organizacji²⁸. Efektywność organizacyjna stanowi kategorię oceny wpisującą się w ten paradygmat.

W celu agregacji wielokryterialnej oceny efektywności najczęściej stosuje się metody indeksowe lub metody nieparametryczne.

Metody indeksowe związane są z analizą szeregów czasowych. Tworzenie indeksów efektywności odbywa się w trzech etapach: dobór i klasyfikacja mierników, normalizacja wartości mierników, konstrukcja miary agregatowej²⁹. Pierwszy etap polega na doborze i pogrupowaniu mierników według ich charakteru. Najczęściej klasyfikuje się mierniki na stymulanty, destymulanty i nominanty. Stymulanty to mierniki, których wartości oznaczają pożądane zmiany z punktu widzenia stopnia zaspokojenia potrzeb. Destymulanty oznaczają natomiast mierniki, których wartości oznaczają niepożądane zmiany z punktu widzenia stopnia zaspokojenia potrzeb. Nominanty to mierniki, które mają charakter stymulanty do pewnego punktu, zwanego wartością nominalną (lub optimum), a później charakter destymulanty. Klasyfikacja mierników konieczna jest dla realizacji kolejnego etapu – normalizacji wartości mierników. Proces ten przeprowadza się osobno dla każdego rodzaju mierników. Celem normalizacji wartości mierników jest umożliwienie ich porównywalności. W analizie szeregów czasowych, aspekt ten związany jest przede wszystkim z wpływem czasu na wartość analizowanych mierników. W przypadku mierników efektywności najczęściej stosuje się metodę normalizacji ilorazowej³⁰. Polega ona na porównaniu wartości miernika do wzorca. W przypadku stymulant wzorcem tym jest maksymalna wartość miernika, osiągnięta w badanej populacji; przy destymulantach najmniejsza i nominantach optymalna. Etap trzeci to konstrukcja miary agregatowej. Stanowi ona średnią sumy wartości znormalizowanych mierników. Często na tym etapie uwzględnia się również wagi poszczególnych mierników³¹.

Metody nieparametryczne bazują na programowaniu liniowym. Najbardziej popularną metodą zaliczaną do tej grupy jest DEA (*Data Envelopment Analysis*), w literaturze krajowej występującą również pod nazwą metody obwiedni danych. Metoda ta opracowana została pod koniec lat 70. XX w. Jej autorami są A. Charnes, W.W. Cooper i E. Rhodes³². Stanowi ona ekonometryczne narzę-

²⁸ A. Stabryła, *Metodyka oceny osiągnięć przedsiębiorstwa*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego”, nr 4/1, 2013, s. 317.

²⁹ D. Sikora, A. Kulczycki, *Efektywność oddziały banku detalicznego jako czynnik przewagi konkurencyjnej*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2008, s. 132.

³⁰ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, PWN, Warszawa 2002, s. 360; D. Sikora, A. Kulczycki, *Efektywność... op.cit.*, s. 132.

³¹ A. Stabryła, *Metodyka... op.cit.*, s. 326.

³² A. Charnes, W.W. Cooper, E. Rhodes, *Measuring the efficiency of decision making units*, „European Journal of Operational Research”, nr 2, 1978.

dzie oceny efektywności technicznej w ujęciu Farrella. Jej podstawową własnością jest możliwość jednoczesnego badania zależności pomiędzy wieloma nakładami i rezultatami. W metodzie tej nakłady oraz rezultaty nie muszą być wyrażone w jednostkach pieniężnych. Mogą występować również w jednostkach naturalnych. Ocena w tym przypadku ma charakter względny (porównania z innymi jednostkami w danej populacji), co stanowi niewątpliwą zaletę tej metody. Ze względu na brak obiektywnych wzorców, zasadniczą podstawą oceny efektywności jednostek samorządu terytorialnego powinno być porównanie do innych jednostek (*benchmarking*), a także w zakresie pojedynczych procesów lub zadań do działalności biznesowej.

Metoda DEA jest obecnie bardzo popularna. Na jej temat opublikowano na całym świecie kilka tysięcy artykułów i innych prac naukowych. Powstają ciągle nowe jej modele. Znajduje on szerokie zastosowanie w badaniu efektywności zarówno w sferze gospodarczej, jak również sektorze publicznym i non-profit.

Podsumowanie

Efektywność stanowi jedną z głównych kategorii oceny działań. W ujęciu ekonomicznym efektywność sprowadzana jest do relacji wyników do kosztów ich uzyskania. Ujęcie to znajduje szerokie zastosowanie w ocenie działalności biznesowej. W przypadku działalności publicznej szereg wyników jest trudny lub wręcz niemożliwy do wyrażania w wartościach ekonomicznych. Należy również mieć na uwadze, że celem działania jednostek publicznych nie jest maksymalizacja efektywności ekonomicznej (zysku). W tej sytuacji efektywność powinna być rozpatrywana w szerszym kontekście, jako maksymalizacja wyników organizacyjnych, obrazująca poziom sprawności zarządzania daną jednostką. Takie ujęcie efektywności wpisuje się w koncepcję efektywności organizacyjnej, ocenianą poprzez zbiór zróżnicowanych kryteriów, odnoszących się do ogólnych celów i specyfiki funkcjonowania określonej organizacji. Podejście to wymaga zastosowania zróżnicowanych metod: ilościowych, jak i jakościowych. Niezwykle ważną cechą oceny efektywności w jednostkach administracji samorządowej powinno być również porównanie zewnętrzne (*benchmarking*), do innych tego typu jednostek, jak również w zakresie pojedynczych procesów lub zadań do działalności biznesowej.

Literatura

- Balewski B., *Psychospoleczne i ekonomiczne uwarunkowania efektywności aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
- Banker, R.D., Charnes R.F., Cooper W.W., *Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis*, "Management Science", nr 30, 1984.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E., *Measuring the efficiency of decision making units*, "European Journal of Operational Research", nr 2, 1978.
- Ćwiklicki M. (red.), *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.
- Daraio C., Simar L., *Advanced Robust and Nonparametric Methods in Efficiency Analysis. Methodology and Applications*, Springer, New York 2007.
- Farrell M.J., *The measurement of productive efficiency of production*, "Journal of the Royal Statistical Society" 1957, series A, nr 120(III).
- Filozofia. Leksykon PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Frank R.H., *Mikroekonomia. Jakiej jeszcze nie było*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007.
- Kisielewska M., *Pojęcie efektywności w metodach analizy granicznej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 1, 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483).
- Kumaniecki K., *Słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa 1984.
- Lubińska T., *Reformy finansów publicznych w Polsce*, [w:] Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.
- Popkin R.H., Stroll A., *Filozofia*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1994.
- Pszczółowski T., *Celowość, skuteczność, efektywność*, „Prakseologia”, nr 3(63), 1977.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
- Sikora D., Kulczycki A., *Efektywność oddziału banku detalicznego jako czynnik przewagi konkurencyjnej*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2008.
- Stabryła A., *Metodyka oceny osiągnięć przedsiębiorstwa*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego”, nr 4/1, 2013.
- Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, PWN, Warszawa 2002.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, PWN, Warszawa 1999.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 1995, Nr 13, poz. 59).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z póź. zm.).
- Varian H.R., *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Winniczuk L., *Lingua Latina*, PWN, Warszawa 1975.
- Ziębicki B., *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, Seria specjalna: Monografie, nr 243, 2-14, Wydawnictwo UEK, Kraków.
- Ziębicki B., *Wielowymiarowość efektywności organizacyjnej*, [w:] Błaszczuk W. (red.), *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu. W drodze do doskonałości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.

Angelika Wodecka-Hyjek

Doktor habilitowana, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



PROCESOWE PODEJŚCIE DO ZARZĄDZANIA W SYSTEMIE KONTROLI ZARZĄDCZEJ W INSTYTUCJACH SEKTORA PUBLICZNEGO¹

Uwagi wstępne

Pod wpływem wyzwań koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego, w którym wyartykułowano konieczność zwiększenia efektywności i sprawności funkcjonowania, współczesne organizacje publiczne podejmują próby implementacji metod i narzędzi dotychczas stosowanych w zarządzaniu organizacjami biznesowymi. Wyzwanie związane z przekształcaniem organizacji sektora publicznego w skutecznych i wydajnych dostawców, świadczących zróżnicowane usługi publiczne, stało się asumptem do wykorzystania zarządzania procesowego. Koncepcja podejścia procesowego opiera się na założeniu optymalizacji działania organizacji w perspektywie procesów, a nie funkcji, w myśl założenia, iż proces jest naturalną determinantą osiągnięcia wzrostu efektywności współczesnej organizacji². Problematyka procesów jako kategorii stosowanej do analizy działania organizacji podejmowana była już przez klasyków naukowej organizacji pracy. Dominację podejścia procesowego we współczesnych koncepcjach zarządzania datuje się na początek lat 90. XX stulecia, w następstwie publikacji artykułu M. Hammera³, prac T. Davenporta i J. Shorta⁴ oraz M. Hammera i J. Champy'ego⁵, chociaż paradygmat procesu w zarządzaniu wyodrębniony został wcześniej, wraz z rozwojem koncepcji kompleksowego zarządzania jakością. Istotnym elementem koncepcji procesowej jest zagadnienie kryteriów oceny procesów oraz dogłębna aktualizacja potrzeb klientów, stanowiąca punkt wyjścia gruntownego przekształcenia całościowych procesów w organizacji. Dotyczy ona optymalizacji trzech podstawowych wyznaczników efektywności: jakości, kosztu i terminu realizacji⁶. Punktem odniesienia dla klasyków zarządzania były procesy

¹ Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

² P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 54.

³ M. Hammer, *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*, "Harvard Business Review" 1990, nr 7–8.

⁴ T. Davenport, J. Short, *The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign*, "Sloan Management Review" 31/4, 1990, Summer.

⁵ M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1993.

⁶ Z. Martyniak, *System Lean Management*, "Organizacja i Kierowanie", nr 1, 1998, s. 32.

produkcyjne, a pod koniec XX w. pojęcie to rozszerzono na ogólne procesy gospodarcze realizowane w przedsiębiorstwie i poza nim⁷.

Zauważalnym jest, iż założenia podejścia procesowego, wydają się zbieżne z istotą kontroli zarządczej, postrzeganej współcześnie nie tylko w kategoriach instrumentu nadzoru finansowego, ale również jako mechanizm akcentujący istotność działań zarządczych, które są niezbędne do skutecznego i efektywnego wykorzystywania zasobów jednostki sektora publicznego służących realizacji celu, jakim jest zaspakajanie potrzeb i oczekiwań szerokiego grona interesariuszy.

Cel opracowania stanowi próba ukazania specyfiki podejścia procesowego w obszarze organizacji sektora publicznego oraz wskazanie jego roli w systemie kontroli zarządczej.

Istota podejścia procesowego

Podejście procesowe do zarządzania (określane zamiennie zarządzaniem procesowym) stanowi obecnie dominujący paradygmat w zarządzaniu. Charakteryzuje się ono zmianą optyki postrzegania organizacji z klasycznej, opartej na logice specjalizacji i grupowaniu podobnych funkcji celem tworzenia większych jednostek, na nową, ukierunkowaną na przebiegi organizacyjne gromadzące zasoby z różnych dziedzin, wokół budowania wartości dla swoich klientów. Organizacja staje się wówczas siecią dynamicznych procesów wychodzących poza tradycyjne sfery funkcjonalne przedsiębiorstwa, skierowane na kreowanie oraz oferowanie oczekiwanych korzyści i wartości odbiorcom, dostawcom, klientom wewnętrznym⁸. Kluczowym pojęciem wspomnianego podejścia jest proces. M. Hammer proces biznesowy definiuje jako powiązaną grupę zadań, których wspólny rezultat stanowi wartość dla klienta. Twierdzi też, że każde przedsiębiorstwo ma swój własny zbiór procesów gospodarczych, przy czym zbiór procesów o kluczowym znaczeniu jest niewielki, a ich rodzaj zależy od specyfiki danej organizacji⁹. Wprowadzenia procesowego opisu do działania organizacji nie wystarczy do uzyskania pożądaných efektów, niezbędne są także inne komponenty, takie jak: dynamiczny charakter więzi kooperacyjnych, projektowanie procesów z zachowaniem zasady tworzenia wartości dla odbiorców efektów (klienta zewnętrznego i wewnętrznego) niezależnie od miejsca ich lokalizacji, dominacja przebiegów poziomych nad pionowymi tworzących strukturę zmiennych relacji wewnątrzorganizacyjnych, opartych na pracy wielopodmiotowej i zespołowej, dostosowanie poziomu samoorganizacji i uprawomocnienie realizatorów procesów¹⁰. Podstawowymi atrybutami procesu są zdefiniowane elementy wejścia (np. zidentyfikowane potrzeby interesariuszy, informacje), które angażując zasoby organizacji (np. ludzkie, rzeczowe, informacyjne, technologiczne), przy uwzględnieniu aktualnych ograniczeń (np. przepisy prawne, procedury), przekształcane są w rezultat końcowy (wyjście, np. usługi, informacje)¹¹. Istotę podejścia procesowego prezentuje Rysunek 1.

⁷ Z. Mikołajczyk, *Metody i techniki organizacji i zarządzania w zarządzaniu procesowym*, [w:] W. M. Romanowska, M. Trocki (red.) *Podejście procesowe w zarządzaniu, tom II*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004, s. 228.

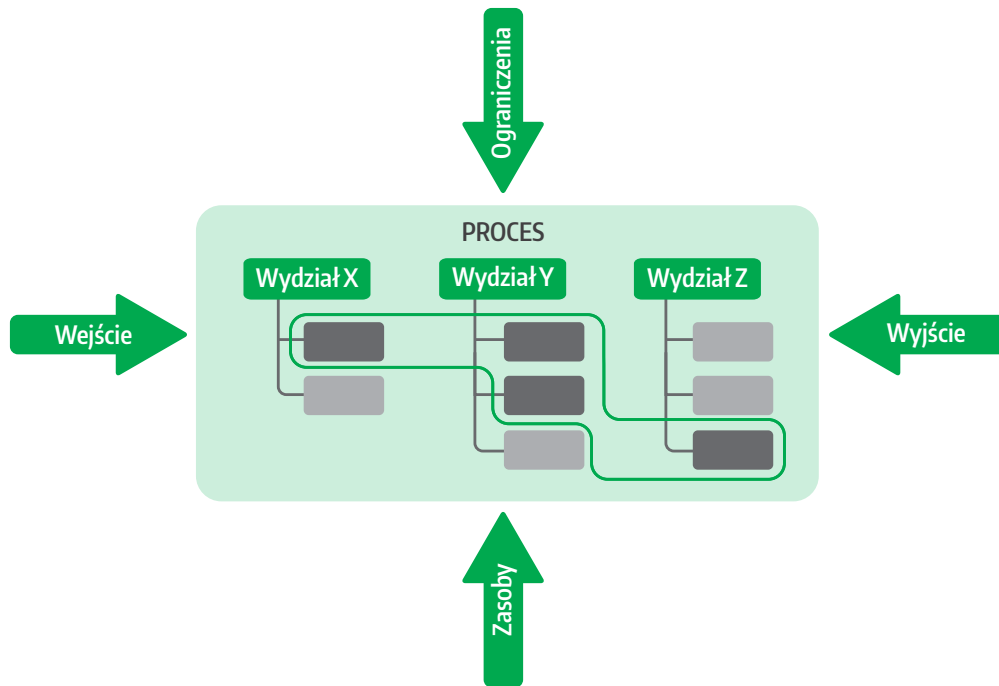
⁸ J. Czekaj (red.), *Zarządzanie procesami biznesowymi. Aspekt metodyczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009, s. 42.

⁹ J. Hammer, *Reinżynieria i jej następstwa – jak organizacje skoncentrowane na procesach zmieniają naszą pracę i nasze życie*, PWN, Warszawa 1999, s. 15, 21.

¹⁰ P. Grajewski, *Organizacja procesowa – współczesne wyzwania*, „Przegląd Organizacji”, nr 12, 2004, s. 24-25.

¹¹ R. Batko, *Zarządzanie procesami w organizacji publicznej*, [w:] R. Batko (red.) *Zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków, s. 23.

Rysunek 1. Istota podejścia procesowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Batko 2011, s. 23].

K. Perechuda twierdzi, iż na obecnym etapie rozwoju praktyki i teorii organizacji i zarządzania trudno jest całkowicie wyeliminować podejście funkcjonalne. W konsekwencji należy je traktować jako punkt wyjścia do przekształcenia funkcji w procesy przechodzące z pionowego na poziomy układ zarządzania organizacją¹². Podobną opinię formułuje S. Nowosielski podkreślając, iż podejście procesowe do zarządzania nie wymaga ukierunkowania na procesy od razu w ramach całej organizacji. Proponuje on przyjęcie ogólnej zasady: od jednorazowych usprawnień wybranych (kluczowych) procesów do stałego ich doskonalenia (do zarządzania procesowego)¹³. W organizacji, która przeszła od projektów usprawniania procesów do stałego zarządzania procesami, każdy z procesów powinien mieć: mapę procesów, zbiór miar opartych na oczekiwaniach klientów, powiązanych z celami organizacji i wpływającymi na miary stanowisk (działów), właściciela procesu oraz stale działający zespół procesowy, roczny biznes plan z określeniem dla każdego procesu: oczekiwanych wyników, celów budżetów oraz wymagań pozafinansowych, narzędzi służących bieżącemu monitorowaniu wyników procesu oraz procedury z opisaniem w nich metod oraz osób (zespołu), rozwiązujących problemy¹⁴. P. Grajewski zauważa również, iż w praktyce działania przedsiębiorstw bardzo często systemy produkcyjne organizowane są wokół zautomatyzowanych i skomputeryzowanych procesów produkcyjnych, natomiast systemy zarządzania wciąż działają na podstawie założeń funkcjonalnych¹⁵.

¹² K. Perechuda, *Metody zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 44.

¹³ S. Nowosielski, *Kontrolingowe aspekty zarządzania procesami w przedsiębiorstwie*, [w:] M. Romanowska, M. Trocki (red.), *Podjęcie procesowe...*, op. cit., s. 270.

¹⁴ A.G. Rummler, A.P. Brache, *Podnoszenie efektywności organizacji*, PWE, Warszawa 2000, s. 214, cyt. za: S. Nowosielski, *Kontrolingowe aspekty...*, op. cit., 271.

¹⁵ P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 54.

W takim ujęciu, zarządzanie procesami biznesowymi traktowane jest jako „zorientowane na klienta podejście do systematycznej analizy, pomiaru i doskonalenia wszystkich procesów organizacyjnych za pomocą transfunkcjonalnych zespołów i kompetentnych pracowników”¹⁶. Współcześnie ma ono znacznie szerszy wymiar i dokonuje się na wszystkich szczeblach decyzyjnych, od operacyjnego po strategiczny, obejmując pełną sekwencję procesu zarządzania, czyli: planowanie (identyfikację i analizę) procesów; organizację i sterowanie (wdrożenie i doskonalenie) oraz ich kontrolę¹⁷.

Różnorodność współczesnych uwarunkowań determinujących funkcjonowanie organizacji publicznych sprawiła, iż ujęcie strukturalne, podobnie jak w organizacjach biznesowych, stało się nieaktualne. Wyekspozowanie podstawowego mankamentu struktury funkcjonalnej, jakim jest niedostrzeganie perspektywy klienta i monitorowanie jego potrzeb w procesie świadczenia usług, oraz szeregu innych wad takich jak: niesprawność komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, wzrost biurokracji czy obniżenie motywacji pracowników, zadecydowało o wykorzystaniu i nadaniu szczególnej roli podejściu procesowemu.

Nie oznacza to jednak, że struktury funkcjonalne zostały wyeliminowane, zwłaszcza w sektorze publicznym, w którym nadal stanowią kompozycję dominującą. Zwolennicy tradycyjnych rozwiązań argumentują, iż w układzie funkcjonalnym łatwiej zarządzać personelem, łącząc pracowników o podobnych umiejętnościach w komórki organizacyjne, wykonujące ten sam rodzaj pracy, realizujące podobne zadania. Specjalizacja sprzyja osiągnięciu wysokiego poziomu umiejętności oraz uzyskaniu efektu skali w zatrudnianiu, zwalnianiu, czy przesuwaniu specjalistów. Jednakże, dążenie do nadmiernej specjalizacji, wyrażone akcentowaniem wyłącznej odpowiedzialności urzędników tylko za realizowane zadania, spowodowało postrzeganie organizacji publicznych w kategoriach „funkcjonalnych silosów” oderwanych od sensownego uzasadnienia ich istnienia¹⁸. Podstawowe wyznaczniki różnicujące podejście funkcjonalne i podejście procesowe w organizacjach w sektorze publicznym prezentuje Tabela 1.

Tabela. 1. Wyznaczniki podejścia funkcjonalnego i podejścia procesowego w instytucji sektora publicznego

Kryterium	Podejście funkcjonalne	Podejście procesowe
Cel działania	Przestrzeganie procedur	Generowanie wartości dla klienta
Organizacja pracy	Praca indywidualna lub specjalistyczne zespoły	Praca zespołowa, interdyscyplinarna
Odpowiedzialność	Wykonawca zadania	Właściciel procesu
Sposób postępowania	Realizacja indywidualnych zadań przypisanych do funkcji	Realizacja procesów oparta na pracy zespołowej
Ocena	Bezpośredni zwierzchnik (Kierownik)	Klient (wewnętrzny i zewnętrzny)
Hierarchia organizacyjna	Władza formalna, wieloszczeblowa	Relacje poziome (horyzontalne) koordynujące realizację procesu

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Grajewski 2007, Batko 2011, *Zarządzanie procesami biznesowymi* 2009].

¹⁶ R. G. Lee, B. G. Dale, *Business Process Management: a Review and Evaluation*, “Business Process Management Journal”, nr 4 (3), 1998, s. 5.

¹⁷ T. Pokusa, *Proces i zarządzanie procesowe w łańcuchu dostaw*, [w:] M. Romanowska, M. Trocki (red.) *Podejście procesowe...*, op. cit., s. 137.

¹⁸ R. Batko, *Zarządzanie procesami w organizacji publicznej...*, op. cit., s. 19-20.

Uwarunkowania zarządzania procesowego w sektorze publicznym

Konieczność wyodrębnienia procesów jako podstawowej kategorii weryfikującej zasadność funkcjonowania organizacji zorientowanej na potrzeby klienta, stała się asumptem implikowania szeregu zmian, które w organizacjach w sektorze publicznym, podobnie jak w sektorze biznesu, okazały się niezbędne. E. Ongaro¹⁹, na podstawie analiz włoskiego sektora publicznego, wskazuje pięć kluczowych aspektów warunkujących procesowe podejście do zarządzania, do których zalicza: dyfuzję kultury procesowej, identyfikację właścicieli procesów, dostosowywanie modelu organizacji do sieci procesów, aktywowanie łańcucha dostawca-klient oraz delegowanie uprawnień i pracę zespołową. Szczegółową charakterystykę implikowania wskazanych zasad zawiera Tabela 2.

Tabela. 2. Atrybuty zarządzania procesowego w sektorze publicznym

Zasady zarządzania procesowego	Główne założenia	Sposoby wdrażania
Dyfuzja kultury procesowej	<ul style="list-style-type: none"> Procesy postrzegane są przez pracowników jako „miejsce”, gdzie zasoby organizacji są angażowane i wykorzystywane. 	<ul style="list-style-type: none"> Przypisanie procesów do celów realizowanej działalności. Opis i analiza procesów w organizacji. Definiowanie wskaźników miar procesów (jakość, czas realizacji, koszt procesu). Rozwój systemu zarządzania zasobami ludzkimi bazującego na wynagradzaniu za osiągnięte wyniki.
Identyfikacja właścicieli procesów	<ul style="list-style-type: none"> Upewnoczenie właścicieli procesów poprzez przekazanie : zasobów oraz władzy do realizacji procesu, odpowiedzialności za wyniki procesu, odpowiedzialności za realizację procesu wobec klientów, uprawnień lidera zespołu projektowego, kreującego warunki niezbędne do ciągłego doskonalenia procesu. Właściciel procesu jest najczęściej wybierany z jednostki najbardziej zaangażowanej w proces lub posiada kwalifikacje i zasoby istotne dla kluczowych działań w procesie. 	<ul style="list-style-type: none"> Zwierzchnictwo nad pracownikami przyporządkowane do przebiegu procesów niezależnie od przynależności do jednostki. Zarządzanie zespołem, definiowanie opisów pracy, wewnętrzna organizacja procesu. Kontrola zasobów finansowych, ekonomicznych, informacyjnych, niezbędnych do realizacji procesu, Poczucie „autorytetu” w perspektywie punktu odniesienia dla innych procesów w ocenie przez kadrę zarządzającą.
Dostosowywanie modelu organizacji do sieci procesów	<ul style="list-style-type: none"> Redukcja rozbudowanej, struktury hierarchicznej zgodnie z założeniami koncepcji lean organisation. Redefinicja zadań w celu zmniejszenia fragmentacji działalności. Dostosowywanie rozwiązań technologicznych i informatycznych do uwarunkowań realizowanych procesów. 	<ul style="list-style-type: none"> Integracja rozproszonych zadań, Decentralizacja zarządzania, Wprowadzenie zasady „ssania” (ang. pull) w wykorzystywaniu zasobów, Standaryzowanie procesów w celu unikania zakłóceń.
Aktywowanie łańcucha dostawca-klient	<ul style="list-style-type: none"> Jednostki organizacyjne poprzedzające i następujące w łańcuchu dostaw pozostają w relacji dostawca-klient, Czas dostawy oraz inne wyznaczniki osiągnięcia wyniku działalności dla poszczególnych jednostek powinny być sparametryzowane. 	<ul style="list-style-type: none"> Systematyczny pomiar jakości rezultatu, czasu realizacji i kosztów procesu dokonywany wewnątrz organizacji, Wprowadzenie przejrzystego systemu oceny i wynagradzania pracowników. Doskonalenie kompetencji pracowników. Poszukiwanie i wdrażanie innowacji.

¹⁹ E. Ongaro, *Process management in the public sector. The experience of one-stop shops in Italy*, „The International of Journal of Public Sector Management” 2004, nr 17(1), s. 85-87.

Delegowanie uprawnień i praca zespołowa	<ul style="list-style-type: none"> • Utworzenie zespołów przypisanych do realizacji procesów, • Wprowadzenie wysokiego poziomu delegowania uprawnień. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych integrujących wysoki poziom delegowania uprawnień i nagradzania za szczególne osiągnięcia. • Wyznaczanie celów do osiągnięcia dla poszczególnych zespołów. • Adekwatne dla procesu rozmieszczenie stanowisk pracy. • Aktywowanie procesu uczenia się organizacji.
---	---	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ongaro 2004, s. 85-87].

Podstawowym zagadnieniem w transformacji organizacji funkcjonalnej w zarządzaną procesowo, jest kreowanie kultury zorientowanej na procesy, do czego niezbędnym pozostaje zaangażowanie kadry zarządzającej oraz pracowników. W tym względzie koniecznym pozostaje wypracowanie odpowiedniego systemu motywacyjnego, poprzez który wyeksponowana zostanie zasadność zarządzania przez cele, jak również wzrosnie gotowość do innowacji i wdrażania zmian. Nieodzownym jest również system szkoleń, w ramach którego pracownicy przygotowani zostaną do pracy zespołowej, podejmowania samodzielnych zadań i decyzji, usprawniania procesu komunikowania i przekazywania informacji oraz generowania wytworów o odpowiednio wysokiej jakości. Istotnym zagadnieniem jest także wprowadzenie odpowiednich narzędzi informatycznych, umożliwiających zidentyfikowanie i opisanie procesów w organizacji, oraz zwiększenie kwalifikacji pracowników w zakresie ich obsługi.

Kontekst wykorzystania koncepcji *lean* ma swoje uzasadnienie, gdyż redukcja zależności hierarchicznych, ponowne definiowanie zakresów zadań, uznanie racji klienta zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego, czy wprowadzenie zasady *pull* w zarządzaniu przepływem zasobów bądź informacji, przyczynia się nie tylko do prawidłowego definiowania i projektowania procesów, lecz stanowi też asumpt do wzrostu efektywności i skuteczności funkcjonowania organizacji sektora publicznego, co jest atutem w uzasadnieniu racjonalności dysponowania środkami publicznymi.

Ważną kwestię stanowi również wyłonienie i uppełnomocnienie właścicieli procesów. Właściciel procesu powinien być odpowiedzialny za skuteczność i efektywność powierzonego mu procesu, która związana jest, jak zauważa R. Batko²⁰, z osiąganiem założonego celu przy równoczesnej dbałości o racjonalne gospodarowanie powierzonymi zasobami oraz ustanawianie mechanizmów zabezpieczających przed wystąpieniem ryzyka, które mogłoby zagrozić realizacji przyjętych celów. Do zadań właściciela procesu należy również monitorowanie zgodności procesu z przepisami prawa i etyką zawodową, dbałość o jakość wytworów zarządzanego procesu, zapewnienie sprawnej komunikacji pomiędzy uczestnikami procesu oraz uczestnikami innych, powiązanych procesów, a także z klientami (zewnętrznymi i wewnętrznymi). Ponieważ w instytucjach sektora publicznego procesy bardzo często realizowane są w układzie poziomym, angażującym pracowników różnych komórek, właściciele procesów, powinni zostać uprawnieni do zarządzania całością przebiegu procesu, niezależnie od przynależności hierarchicznej.

Powyższe spostrzeżenia podtrzymali również niemieccy badacze, dokonując analizy doświadczeń wdrożeniowych zarządzania procesowego w organizacjach biznesowych i instytucjach sektora publicznego (Tabela 3)²¹.

²⁰ R. Batko, *Zarządzanie procesami...*, op. cit., s. 25.

²¹ M. C. Jurisch, Ch. Ikas, P. Wolf, H. Krcmar, *Key Differences of Private and Public Sector Business Process Change*, "e-Service Journal", nr 9(1), 2014, s. 5-8.

Tabela. 3. Specyfika zarządzania procesowego w sektorach prywatnym i publicznym

Kryterium	Sektor prywatny	Sektor publiczny
Zakres procesu	<ul style="list-style-type: none"> Wydzielenie procesu warunkowane możliwościami do spełnienia oczekiwaniami klientów, Pełna identyfikacja procesów, planowane ich projektowania, Jasno zdefiniowany podział ról i odpowiedzialności przypisanych do procesów, Zorganizowanie zespołów procesowych i przydzielenie zasobów, Określona grupa beneficjentów rezultatów procesu. 	<ul style="list-style-type: none"> Wydzielenie procesu uzależnione od procedur i warunków legislacyjnych, Trudności w identyfikowaniu i projektowaniu wielowymiarowych procesów, Upetnomocnienie właścicieli procesów warunkowane zwierzchnictwem formalnym, Trudności w zdefiniowaniu rzeczywistych zasobów i członków zespołów procesowych (problem definiowania budżetu – dla procesu czy dla jednostki?). Szeroka grupa interesariuszy rezultatów procesu.
Cele a poprawa działania	<ul style="list-style-type: none"> Cele formułowane przez pryzmat zwiększenia poziomu satysfakcji klientów, Dążenie do poprawy wskaźników funkcjonowania w zakresie: zwiększenia produktywności, obniżenia kosztów, skrócenia czasu realizacji procesu, poprawy jakości obsługi klienta. 	<ul style="list-style-type: none"> Cele formułowane przez pryzmat przestrzegania procedur, zapisów obowiązującego prawa i poprawności politycznej. Pomimo eksponowania chęci poprawy ograniczenia budżetowe determinują brak rozwiązań wpływających na wzrost efektywności i skuteczności realizacji procesów, Czas realizacji procesu warunkowany ograniczeniami zewnętrznymi.
Wdrażanie zmian	<ul style="list-style-type: none"> Wsparcie i zaangażowanie ze strony kierownictwa i pracowników, Formułowanie precyzyjnych i zrozumiałych parametrów pomiaru, Systematyczne badanie poziomu satysfakcji klientów i zadowolenia partnerów, Swobodne angażowanie narzędzi informatycznych, Liczne szkolenia personelu. 	<ul style="list-style-type: none"> Obawy przed utratą władzy i wsparcia politycznego, Parametry pomiaru procesów muszą uwzględniać zróżnicowane potrzeby interesariuszy – są wynikiem konsensusu, Badanie rezultatów realizowanych procesów jest rozproszone i niesystematyczne, Ograniczenia budżetowe i przepisy prawne warunkują wykorzystanie narzędzi informatycznych i przeprowadzanie niezbędnych szkoleń.
Wrażliwość na zakłócenia	<ul style="list-style-type: none"> Wypracowane sposoby ograniczania ryzyka i eliminowania zakłóceń, Ryzyko dużych strat w razie niepowodzenia. 	<ul style="list-style-type: none"> Podatność na zakłócenia związane ze zmianami w przepisach i środowisku politycznym, Zaangażowanie środków publicznych pomniejsza dotkliwość poniesionych strat w razie niepowodzenia.
Wyniki działania	<ul style="list-style-type: none"> Bezpośrednia odpowiedzialność za zaangażowane zasoby, Odpowiedzialność za rezultaty powiązana z systemami motywacji i oceny pracowniczej. 	<ul style="list-style-type: none"> Rozproszona kontrola i odpowiedzialność za realizację projektów spowodowana niejasnymi systemami motywacji i ocen pracowniczych lub ich brakiem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Jurisch i inni 2014, s. 5-8].

Podzielili oni tezę, iż definiowanie procesów w sektorze publicznym jest znacznie trudniejsze niż w organizacjach biznesowych, gdyż przebiegają one poprzez kilka komórek funkcjonalnych, a ich skutki mają charakter wielowymiarowy. Niejednokrotnie dotyczą zróżnicowanej grupy interesariuszy, a ich realizacja wymaga współpracy pomiędzy komórkami, jak również pomiędzy instytucjami. Ponadto, warunkowane są przepisami legislacyjnymi i procedurami. Specyficzny reżim postępowania oraz ograniczenia budżetowe nie sprzyjają także systemom motywacyjnym zachęcającym pracowników do wprowadzania zmian i zwiększania efektywności pracy. Decyzje

o zakresie i charakterze zmian nie zawsze stanowią rezultat rachunku ekonomicznego, ale są wynikiem konsensusu, z uwagi na efekt społeczny, jaki ze sobą niosą. Wielość podmiotów zaangażowanych w realizację procesów oraz ciągła kontrola opinii publicznej powodują wyższą wrażliwość na zmiany w otoczeniu, jak również konieczność indywidualizowania standardowych rozwiązań.

Rola zarządzania procesowego w systemie kontroli zarządczej

W myśl ustawy o finansach publicznych²² kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji: zarządzania ryzykiem.

Zdaniem E. Chojna-Duch, wprowadzenie pojęcia kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w miejsce terminu „kontrola finansowa”, przy szerszym jej zakresie przedmiotowym wskazuje, że według ustawodawcy kontrola zarządcza jest kategorią związaną z procesem zarządzania jednostką, a nie z wykonywaniem klasycznych czynności kontrolnych. Instytucja kontroli zarządczej w rozumieniu przepisów ustawy eksponuje pojęcie „kontroli”, które w tym kontekście oznacza proces, za pomocą którego menedżerowie zapewniają, że zasoby są pozyskiwane oraz wykorzystywane skutecznie i efektywnie w realizacji celów jednostki, a kluczową kwestią jest koncentracja na wynikach (efektach) jej działalności. Należy dodać, iż w aktualnym brzmieniu ustawy kontrola zarządcza jest przedmiotem oceny audytu wewnętrznego²³.

Istota kontroli zarządczej, pozwala traktować ją jako funkcję zarządzania oraz instrument optymalizowania i doskonalenia istniejących rozwiązań zarządczych, którego atutem jest elastyczny charakter w dostosowywaniu rozwiązań do specyficznych potrzeb organizacji. Podstawę praktycznych implikacji zasad kontroli zarządczej stanowią standardy postępowania ogłaszane w stosownych regulacjach prawnych. Standardy nie określają jednolitego, szczegółowego sposobu i formy ich wdrożenia, stanowią natomiast wykaz podstawowych wymagań, których adaptacja uzależniona jest od specyfiki funkcjonowania danej organizacji. W aktualnych regulacjach standardy dotyczą środowiska wewnętrznego funkcjonowania organizacji w sektorze publicznym, wśród których wyróżniono: przestrzeganie wartości etycznych, kompetencje zawodowe, strukturę organizacyjną i delegowanie uprawnień; identyfikowania celów i zadań, monitorowanie i ocenę ich realizacji oraz zarządzanie ryzykiem; mechanizmy kontroli zarządczej, a w szczególności operacji finansowych, gospodarczych i systemów informatycznych oraz ochrony zasobów; informowania i systemu komunikacji, a także zagadnień dotyczących monitorowania i oceny, z uwzględnieniem samooceny i audytu wewnętrznego²⁴.

²² Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240).

²³ E. Chojna-Duch, *Audyt wewnętrzny w systemie sektora finansów publicznych – aktualne problemy*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 718, 2012, s. 338-339.

²⁴ M. Małecka-Łyszczyk, *Wprowadzenie do problematyki kontroli zarządczej* [w:] M. Ćwiklicki (red.) *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 14.

W tym względzie zarządzanie oparte na procesach może stanowić istotny system wsparcia dla realizacji założeń kontroli zarządczej. Wdrożenie zarządzania procesowego wymaga przeprojektowania organizacji w zakresie redukcji zależności hierarchicznych (zmniejszenie liczby szczebli kierowniczych), zwiększenia rozpiętości kierowania oraz decentralizacji zarządzania. Wyrazem zarządzania opartego na procesach jest uporządkowanie zadań i odpowiedzialności, co usprawnia monitorowanie i audyt organizacji oraz wymusza konieczność postrzegania organizacji w sposób całościowy. Wypracowanie wzorców realizacji procesów może być wspierane przez *benchmarking* dobrych praktyk, jak również przyczynia się do aktywowania procesu uczenia się organizacji. Poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań staje się domeną pracowników kreatywnych, stale doskonalących swoje umiejętności, którzy są w stanie promować i wspierać przestrzeganie wartości etycznych w realizacji zadań, w których celem nadrzędnym staje się zaspokojenie potrzeb szerokiego grona interesariuszy (klientów zewnętrznych i wewnętrznych). Istotną kwestią stanowi też przyporządkowanie do procesu i wyznaczenie jego właściciela, który będzie się starał minimalizować ryzyko zakłóceń i zapobiegał niepowodzeniom, a także będzie cechował się gotowością do współpracy. Jasno sprecyzowane mierniki procesów pozwalają w sposób precyzyjny oceniać efektywność i skuteczność działania, co przekłada się na ciągłe doskonalenie procesów i budowanie sprawnego systemu monitorowania. Wykorzystanie nowoczesnych systemów informatycznych i integracja zasobów, przekłada się na poprawę funkcji informowania i sprawność systemu komunikacji. Ponadto konieczność dokumentowania realizacji procesów wpływa na transparentność i rozliczalność sektora publicznego. Co także istotne, specyfika potrzeb zróżnicowanego grona interesariuszy organizacji sektora publicznego wymaga różnicowania procesów w uzasadnionych przypadkach, pomimo wyraźnej konieczności ich standaryzowania. Syntetyczne zestawienie instrumentów zarządzania procesowego, wspierających system kontroli zarządczej prezentuje tabela 3.

Tabela 4. Cechy zarządzania procesowego wspierające system kontroli zarządczej

Obszary kontroli zarządczej	Cechy zarządzania procesowego
1. Środowisko wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> • Redukowanie zależności hierarchicznych, • Zwiększenie rozpiętości kierowania, • Decentralizacja zarządzania, • Delegowanie uprawnień, • Definiowanie ról i odpowiedzialności, • System motywacji i oceny, • System szkoleń, • Wspieranie procesu uczenia się, • Zmiany w kulturze organizacyjnej.
2. Cele i zarządzanie ryzykiem	<ul style="list-style-type: none"> • Precyzyjne definiowanie celów i strategii, • Identyfikowanie i projektowanie procesów, • Pomiar procesów i parametryzacja wyników, • Wypracowanie mechanizmów reagowania i reakcji na ryzyko.
3. Mechanizmy kontroli	<ul style="list-style-type: none"> • Standaryzacja i dokumentowanie procesów, • Nadzór i monitorowanie procesów, • Wykorzystanie technologii informatycznych, • Systemy ochrony danych i zasobów.
4. Informacja i komunikacja	<ul style="list-style-type: none"> • Wykorzystanie technologii informatycznych, • Praca zespołowa, • Uproszczenie procedur, • Zmniejszenie liczby kanałów informacyjnych.
5. Monitorowanie i ocena	<ul style="list-style-type: none"> • Projektowanie procesów adekwatne do potrzeb interesariuszy, • Potrzeby i poziom zadowolenia interesariuszy są monitorowane i poddawane analizom, • Wyniki analiz są podstawą doskonalenia procesów, • Wykorzystywany jest benchmarking dobrych praktyk.

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Uznanie podejścia procesowego za dominujący paradygmat zarządzania, niewątpliwie dotyczy również organizacji sektora publicznego. Zakres problemu podjętego w opracowaniu pozwala stwierdzić, iż wdrażanie zarządzania opartego na procesach w instytucjach sektora publicznego jest wyrazem ich rozwoju oraz konsekwencją poszukiwań sposobów zwiększania efektywności i skuteczności działania, szczególnie w zakresie świadczenia usług publicznych, co z kolei wyraża istota kontroli zarządczej. Stanowi też rezultat prób w zakresie możliwości zaspokajania stale rosnących potrzeb społecznych, przy jednoczesnym permanentnym niedoborze środków, jak również jest odpowiedzią na zmiany w wiedzy technologicznej, organizacyjnej oraz sposobie postrzegania interesariuszy. Ponadto wprowadzenie rynkowego modelu świadczenia usług publicznych, w którym wykorzystywane są również firmy prywatne, wymusza adoptowanie rozwiązań ułatwiających współpracę i koordynację działań.

Pomimo licznych atutów wykorzystania zarządzania procesowego w sektorze publicznym, wśród których akcentuje się: racjonalizowanie wykorzystania zasobów w oparciu o ponoszone koszty, minimalizowanie i eliminowanie działań zbędnych poprzez standaryzację zbioru usług publicznych, skrócenie czasu oczekiwania czy wzrost elastyczności działania, należy wspomnieć, iż specyfika funkcjonowania organizacji w tym sektorze istotnie determinuje kontekst wykorzystania podejścia procesowego.

W tym względzie należy wspomnieć, iż implementacja zarządzania procesowego w instytucjach sektora publicznego wymaga uwzględnienia następujących kwestii:

- skutki procesów mają charakter wielowymiarowy, niejednokrotnie dotyczą zróżnicowanej grupy interesariuszy, a ich realizacja wymaga współpracy pomiędzy komórkami, jak również pomiędzy instytucjami,
- realizacja procesów warunkowana jest przepisami legislacyjnymi i procedurami,
- ograniczenia budżetowe nie sprzyjają systemom motywacyjnym zachęcającym pracowników do wprowadzania zmian i zwiększania efektywności pracy,
- decyzje o zakresie i charakterze zmian nie zawsze stanowią rezultat rachunku ekonomicznego, ale są wynikiem konsensusu, z uwagi na efekt społeczny, jaki ze sobą niosą,
- wielość podmiotów zaangażowanych w realizację procesów oraz ciągła kontrola opinii publicznej powodują wyższą wrażliwość na zmiany w otoczeniu, jak również konieczność indywidualizowania standardowych rozwiązań,
- niesprawności w informowaniu i rozumieniu wprowadzanych rozwiązań mogą przyczynić się do wzrostu biurokracji oraz niechęci ze strony pracowników instytucji sektora publicznego.

Szczególne znaczenie przypisuje się również ewolucyjnemu podejściu do zarządzania procesowego, w ramach którego organizacja przechodzi przez kolejne stadia rozwojowe, niezbędne do całkowitego przekształcenia w organizację zarządzaną procesowo, co może stanowić asumpt do dalszych badań.

Literatura

- Batko R., *Zarządzanie procesami w organizacji publicznej*, [w:] Batko R. (red.), *Zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2011.
- Chojna-Duch E., *Audyt wewnętrzny w systemie sektora finansów publicznych – aktualne problemy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 718, 2012.
- Czekaj J. (red.), *Zarządzanie procesami biznesowymi. Aspekt metodyczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.
- Davenport T., Short J., *The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign*, „Sloan Management Review”, nr 31/4, 1990, Summer.
- Grajewski P., *Organizacja procesowa – współczesne wyzwania*, „Przegląd Organizacji”, nr 12, 2004.
- Grajewski P., *Organizacja procesowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Hammer J., *Reinżynieria i jej następstwa – jak organizacje skoncentrowane na procesach zmieniają naszą pracę i nasze życie*, PWN, Warszawa 1999.
- Hammer M., Champy J., *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1993.
- Hammer M., *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*, „Harvard Business Review”, nr 7-8, 1990.
- Jurisch M.C., Ikas Ch., Wolf P., Krcmar H., *Key Differences of Private and Public Sector Business Process Change*, „e-Service Journal”, nr 9(1), 2014.
- Lee R.G., Dale B.G., *Business Process Management: a Review and Evaluation*, „Business Process Management Journal”, nr 4(3), 1998.
- Małecka-Lyszczek M., *Wprowadzenie do problematyki kontroli zarządczej*, [w:] Ćwiklicki M. (red.) *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015.
- Martyniak Z., *System Lean Management*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 1, 1998.
- Mikołajczyk Z., *Metody i techniki organizacji i zarządzania w zarządzaniu procesowym*, [w:] Romanowska M., Trocki M. (red.), *Podejście procesowe w zarządzaniu. Tom II*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
- Nowosielski S. *Kontrolingowe aspekty zarządzania procesami w przedsiębiorstwie*, [w:] Romanowska M., Trocki M. (red.), *Podejście procesowe w zarządzaniu*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
- Ongaro E., *Process management in the public sector. The experience of one-stop shops in Italy*, „The International Journal of Public Sector Management”, nr 17(1), 2004.
- Perechuda K., *Metody zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Pokusa T., *Proces i zarządzanie procesowe w łańcuchu dostaw*, [w:] Romanowska M., Trocki M. (red.), *Podejście procesowe w zarządzaniu*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
- Rummler A. G., Brache A. P., *Podnoszenie efektywności organizacji*, PWE, Warszawa 2000.
- Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240).

Michał Żabiński

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



PROCES WDRAŻANIA METODY PRI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Uwagi wstępne

Niniejszy tekst opracowany został w oparciu o doświadczenia płynące z uczestnictwa we wdrożeniach metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego w jednostkach samorządu terytorialnego oraz warsztatach dla pracowników samorządowych z zakresu stosowania metody PRI. Możliwość bezpośredniego udziału w niezwykle interesującym procesie implementacji metody PRI w JST stanowiła nieocenione źródło wiedzy i informacji zarówno na temat samorządów, jak i zjawiska zmiany instytucjonalnej. Bezpośrednia obserwacja i komentarze uzyskiwane „na gorąco” od uczestników tego przedsięwzięcia pozwoliły na sformułowanie pewnych wniosków i rekomendacji, lepsze zrozumienie tego procesu oraz – co najciekawsze – konfrontację teorii z praktyką, czy mówiąc inaczej założeń koncepcyjnych z rzeczywistością. Poniżej przedstawione zastrzeżenia, obawy i ryzyka są zbiorem uogólnionych obserwacji na bazie przeprowadzonych wdrożeń i efektem współpracy z samorządami. Należyte ich rozpatrzenie i uwzględnienie jako potencjalnych zmiennych bądź ryzyk, których wystąpienie uwarunkowane jest indywidualną specyfiką jednostki, może być pomocne zarówno przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu metody, jak i w samym procesie wdrażania PRI.

Ewolucja zarządzania w administracji. Systemy zarządzania jakością w polskich jednostkach samorządu terytorialnego

Tytułem wprowadzenia należy podkreślić, że modernizacja administracji samorządowej to hasło, które nieustająco towarzyszy jednostkom samorządu terytorialnego od samego ich początku w III RP. Od zmian o charakterze ustrojowym, poprzez zakresy realizowanych zadań do sposobu funkcjonowania. Zmiany w tym ostatnim zakresie to temat wielce aktualny, temat który zapoczątkowany został pod koniec lat 90. XX w. wraz z pojawieniem się w samorządach norm

ISO 9000. Certyfikat ISO 9002 jako pierwszy uzyskał w 1999 r. Urząd Miasta w Dzierżoniowie¹. Obecnie jednostki samorządu terytorialnego na terenie całego kraju wdrażają normy ISO z rodziny 9001:2000 Systemy zarządzania jakością (obecnie wg Polskiego Komitetu Normalizacyjnego PN:EN ISO 9001:2009). Dokładna liczba jednostek posiadających certyfikat nie jest znana. W 2006 r. było to 211 urzędów administracji samorządowej (norm ISO 9001:2000). Z ogólnej liczby urzędów w grupie tej znajdowało się 50% marszałkowskich, 9% starostw powiatowych i 6% urzędów gmin². Kolejnym krokiem po normach ISO było pojawienie się metod opartych o mechanizm samooceny.

W pierwszej dekadzie XXI w. w samorządach pojawiły się metody mające wspierać proces udoskonalania stosowanych narzędzi zarządczych – Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) i Wspólna Metoda Oceny (CAF – Common Assessment Framework). Obie te metody oparte są o mechanizm samooceny i Cykl Deminga (inaczej cykl PDCA – ang. *Plan-Do-Check-Act*). Jednak proces ten przebiegał stosunkowo wolno, bowiem według danych szacunkowych, w 2009 r. około 20% jednostek samorządu terytorialnego stosowało metody zarządzania jakością bądź też wybrane elementy jakiegoś sformalizowanego systemu budowania jakości³. Należy zaznaczyć, że rozwiązania mające za zadanie wspieranie procesu jakościowego rozwoju tych instytucji, wspierane były już z początkiem tamtej dekady, jak chociażby projekt „Program Rozwoju Instytucjonalnego” realizowany w latach 2001-2004 w ramach rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich współfinansowanego ze środków Banku Światowego⁴. O tempie zmian świadczą wyniki „Badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013”. Zgodnie z nimi w około 25% urzędów administracji samorządowej stosowane są systemy zarządzania jakością, nadmienić jednak trzeba że dominującym rozwiązaniem w tym zakresie pozostaje norma ISO (82,10%)⁵. Biorąc pod uwagę, że mowa jest o trwającym około 15 lat procesie, wynik w postaci jednej czwartej wydaje się być daleki od satysfakcjonującego.

Pod koniec pierwszej dekady XXI w. dzięki środkom pochodzącym z programów UE Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji propagowało, na szeroką skalę, metody wspierające zarządzanie jakością w gminach i powiatach. Najlepszym tego przykładem jest realizowany w latach 2009-2011 Projekt systemowy „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą”.

Alternatywą wobec ogólnoeuropejskiej metody CAF jest polska metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego, od początku tworzona w oparciu o polski system prawny i przy udziale ekspertów samorządowych. Historycznie rzecz biorąc, metoda ta w polskich samorządach pojawiła się przed CAF, jednak była znacznie słabiej promowana. W analogicznym okresie metoda PRI⁶ została

¹ <http://www.newsweek.pl/a-po-co-to-iso,55565,1,1.html> <http://www.dzierzonow.pl/pl/page/za-rz%C4%85dzanie-jako%C5%9Bci%C4%85> (data dostępu: sierpień 2015)

² M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2008, s. 64.

³ M. Żabiński, *Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego i Wspólnej Metody Oceny CAF*, „Zarządzanie Publiczne” nr 2 (20), 2013, s. 57-76.

⁴ J. Bober, S. Mazur (red.), B. Turowski, M. Zawicki, *Rozwój Instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, 2004.

⁵ Raport z badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej POKL – 2010 rok.

⁶ W ramach trzech edycji: Program Rozwoju Instytucjonalnego (2001-2004); Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach (2010-2011); Projekt systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST (2014-2015).

wdrożona w około 120 jednostkach samorządu terytorialnego, wliczając w to jednostki zaangażowane w ramach obecnie realizowanego projektu Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST (realizowanego w latach 2014-2015).

Brakuje aktualnych danych obrazujących skalę wykorzystania metod zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. Obecnie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK wraz z Katedrą Gospodarki i Administracji Publicznej UEK prowadzą badania mające na celu uzyskanie najnowszych, bardziej szczegółowych danych ilościowych na temat wykorzystania w jednostkach samorządu lokalnego (tylko gminy i powiaty) w Polsce metod zarządzania jakością (ISO, CAF, PRI). Według wstępnych wyników (dane zebrane na grupie 1233 gmin i powiatów) 33% samorządów deklaruje wykorzystanie którychś z metod zarządzania jakością. Dane tej jednak są jeszcze niekompletne. Wyłaniający się z nich obraz wskazuje na brak istotnych zmian w zakresie wykorzystania systemów zarządzania w JST.

Należy jednak podkreślić, że działania mające na celu propagowanie metod zarządzania jakością wśród gmin i powiatów inspirowane są odgórnie. Zarówno PRI, jak i CAF wdrażane są w ramach projektów inicjowanych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (a wcześniej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji). Fakt ten może mieć znamienne znaczenie zarówno dla przebiegu tego procesu, jak i jego efektów. Zwłaszcza że rozwiązania z zakresu zarządzania jakością, czy też efekty ich stosowania, budzą pewne kontrowersje i zastrzeżenia, zarówno w środowisku naukowym, jak i wśród pracowników samorządowych. Ich wartość i zasadność bywa podważana i kwestionowana⁷. Wśród samorządów, które dokonały wdrożenia ISO, można znaleźć, takie które chwala sobie uzyskane dzięki temu efekty, jak i takie, które po okresie korzystania z owej normy zrezygnowały, bądź całkowicie (np. w Urzędzie Miasta Czeladź), bądź też w ramach racjonalizacji zrezygnowały z certyfikacji (np. Urzędzie Miasta Kołobrzeg). Przy czym decyzja o rezygnacji z ISO w zależności od indywidualnego przypadku nie musiała być związana wyłącznie z kosztami certyfikacji, ale w grę mogła wchodzić również kwestia refleksji na temat efektów stosowania wyżej wymienionych norm. W świetle prowadzonych badań wiele samorządów ma również trudności ze stosowaniem CAF oraz kwestionuje walory użytkowe tej metody⁸. Podobne zastrzeżenia pojawiają się również wobec PRI – co szczególnie interesujące, pojawiające się zastrzeżenia często dotyczą wybranych, merytorycznych kryteriów zastosowanych w metodzie, a sformułowanych przy współudziale samorządów. W toku prac prowadzonych w ramach projektów „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach” realizowanego w latach 2010-2011 oraz „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” realizowanego w latach 2014-2015, miałem możliwość odbycia wielu rozmów z pracownikami samorządowymi, w tym z wóldarzami gmin i powiatów. Ich opinie wyraźnie wskazują na niejednoznaczny sposób postrzegania metod mających wspierać proces zarządzania jakością w samorządach. Przy czym należy zwrócić uwagę, że wśród osób tych były takie, które miały bezpośrednią styczność z co najmniej jedną z wyżej wymienionych metod. Są w Polsce samorzady, które zarówno posiadają certyfikat ISO 9001:2009, jak i wdrożyły CAF i/lub PRI. Takie rozwiązanie może budzić wątpliwości lub kontrowersje, jednak oparte jest ono na swoistym osamotnieniu samorządów, które na własną rękę i na samych sobie testują różnego typu rozwiązania, poszukując takiego, które będzie najlepiej dopasowane do ich zindywidualizowanych potrzeb i możliwości. Samotnie, bowiem na ten moment nie mogą liczyć na żaden rodzaj instytucjonalnego wsparcia w tym zakresie. O ile bowiem administracja

⁷ R. Batko, *Golem, Awatar, Midas, Złoty Cielec. Organizacje publiczne w płynnej nowoczesności*, Wydawnictwo Akademickie SEDNO, 2013.

⁸ *Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006. Raport dotyczący badania użyteczności i satysfakcji z wprowadzenia metody CAF 2006 w jednostkach samorządu terytorialnego*, MSWiA, Warszawa 2010.

rządowa promuje same metody i zachęca do ich stosowania, nieliczne są opracowania, na bazie których można by w łatwy sposób porównać wady i zalety poszczególnych rozwiązań, w tym zakresie ich adekwatności dla jednostek samorządu różnego szczebla i różnego poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego⁹. Kwestia odrzucania wdrażanych metod zarządzania przez JST wymaga szerszej analizy. Koniecznym wydaje się podjęcie działań mających za cel poprawę dostosowania rozwiązań bądź procesu ich implementacji do faktycznych potrzeb i możliwości gmin oraz powiatów. Krokiem w tym kierunku jest analiza czynników wpływających na proces wdrażania metody PRI.

Proces wdrażania metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego

Niewłaściwie przygotowany proces wdrożeniowy, w opinii samorządowców, rzutuje na szanse powodzenia tego przedsięwzięcia. Dotyczy to zarówno samego procesu wdrażania, jak i merytorycznego przygotowania jednostek. Dla zachowania spójności i klarowności wyводу, omówienie owych problemów wymaga w pierwszej kolejności prezentacji podstawowych założeń i zasad wdrażania metody PRI.

Fazy wdrożenia PRI cykl 1 (metoda realizowana jest w rocznych¹⁰ cyklach obejmujących trzy fazy):

I. Faza przygotowawcza/informacyjna

1. Przypisanie obowiązków (powołanie) osobie odpowiedzialnej za koordynację PRI w jednostce.
2. Szkolenie ogólne z zakresu metody PRI (cel stosowania, kształt procesu wdrożenia, przebieg poszczególnych etapów PRI); w szkoleniu tym powinni uczestniczyć zarówno koordynator PRI, jaki i kierownik urzędu oraz kluczowi pracownicy.
3. Ustalenie zakresu wykorzystania metody PRI, badanie dla całej jednostki tj. urzędu i jednostek organizacyjnych gminy/powiatu i pomocniczych gminy, wybranych jednostek, samego urzędu gminy/powiatu.
4. Powołanie zespołu samooceny, w którego skład powinni wejść pracownicy kluczowi, tj. dysponujący wiedzą nt. funkcjonowania urzędu wg 19 kryteriów PRI.
5. Szkolenie szczegółowe z zakresu metody PRI (cel stosowania, kształt procesu wdrożenia, przebieg poszczególnych etapów PRI, narzędzia PRI – aplikacja online, analiza gminy/powiatu, plan rozwoju instytucjonalnego, przygotowanie raportu z samooceny, przygotowanie planu rozwoju instytucjonalnego), w szkoleniu tym powinni uczestniczyć zarówno koordynator PRI jaki i członkowie zespołu samooceny.

II. Faza wdrożenia / faza samooceny i planowania

6. Samoocena PRI
 - a) samoocena,
 - b) przygotowanie raportu z samooceny,

⁹ M. Żabiński, *Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego i Wspólnej Metody Oceny CAF*, „Zarządzanie Publiczne” nr 2 (20), 2012, s. 57-76.

¹⁰ Cykl określany jest przez jednostkę stosującą, teoretycznie może on więc mieć charakter inny niż roczny, niemniej powiązanie samooceny PRI z Kontrolą Zarządczą implikuje konieczność stosowania metody w cyku rocznym.

- c) określenie stadiów optymalnych,
- d) kontrola zarządcza,
- e) wybór obszarów kluczowych (obszarów planowanych zmian).

7. Plan rozwoju instytucjonalnego

- a) określenie narzędzi do wprowadzenia oraz określenie oczekiwanych rezultatów zmiany,
- b) stworzenie harmonogramu i ogólnego planu wdrożenia,
- c) przypisanie odpowiedzialności osobom koordynującym wprowadzane rozwiązania.

III. Faza zmian

1. Ogłoszenie wyników samooceny i prezentacja planu rozwoju instytucjonalnego wraz z informacją nt. oczekiwanych rezultatów.
2. Wprowadzanie zaplanowanych zmian.

W kolejnych cyklach nie ma już fazy przygotowawczej lub też jej zakres jest ograniczony np. do przeszkolenia nowych członków zespołu samooceny. Pojawia się natomiast dodatkowy element w fazie wdrożenia, tj. ocena efektów realizacji planu zmian instytucjonalnych opracowanego w poprzednim cyklu. Wskazane jest również porównanie, w oparciu o raporty samooceny, wyników aktualnej samooceny i samooceny z poprzedniego cyklu. Porównanie to pozwala oszacować postęp procesu zmian, jego tempo i efekty oraz ewentualne rozbieżności w wynikach samooceny.

Z perspektywy jakości wdrożenia i trwałości tego procesu, rozumianego jako zakorzenienie rozwiązania w organizacji, szczególnie istotny jest właściwy dobór osoby odpowiedzialnej za koordynację PRI w jednostce. Osoba ta powinna mieć wiedzę i doświadczenie w zakresie zarządzania jakością. Przypisanie odpowiedzialności związanych z PRI nie powinno mieć charakteru dodatkowego i tymczasowego, lecz mieścić się w obszarze obowiązków podstawowych, zawartych w obowiązującym danego pracownika zakresie obowiązków. Drugim istotnym elementem jest dobór członków zespołu samooceny PRI, przy czym koordynator PRI również jest członkiem tej grupy. Osoby te powinny zarówno dysponować wiedzą na temat funkcjonowania urzędu, zgodnie z obszarami samooceny, jak i mieć realny wpływ na ich kształtowanie. Innymi słowy wskazane jest, aby były to osoby na stanowiskach kierowniczych. Tak dobrany zespół samooceny powinien zostać formalnie zatwierdzony przez organ wykonawczy gminy lub starostwa, a członkowie zespołu przed przystąpieniem do samooceny powinni zapoznać się z dokumentacją metody. Następnie zespół dokonuje oceny jednostki przy pomocy kwestionariusza PRI. Jest to swoisty przegląd rozwiązań zarządczych jakie mogą być stosowane w JST. Celem zespołu samooceny jest tworzenie planu rozwoju instytucjonalnego i konsekwentne, długoterminowe planowanie zmian w poszczególnych obszarach zarządzania jednostką. Przygotowanie planu jest poprzedzone samooceną, a więc diagnozą procesu zarządzania w jednostce. Diagnoza ta opiera się na Analizie rozwoju instytucjonalnego, jest to katalog narzędzi zarządczych jakie mogą być wykorzystywane w samorządzie. Przy czym rola zespołu polega na podjęciu decyzji, które z przedstawionych rozwiązań są faktycznie w jednostce stosowane. Zespół dokonuje tu oceny wartościującej, polegającej na arbitralnym zerowyjedyńkowym określeniu czy dane rozwiązanie jest stosowane, czy też go nie ma. Oznacza to wymóg oceny sposobu działania poszczególnych rozwiązań i procedur funkcjonujących zarówno w urzędzie jak i w jego jednostkach pomocniczych. Jeżeli dane rozwiązanie działa w sposób niesatysfakcjonujący zespół może uznać że dane narzędzie nie jest stosowane i tworzyć rekomendacje w tym zakresie w ramach planu rozwoju. W konsekwencji od pracy zespołu samooceny zależne są uzyskiwane wyniki. Rzetelna, krytyczna diagnoza i opracowany na jej podstawie plan usprawnień zwiększają szanse na uzyskanie korzyści wynikających z zastosowania metody. Proces pierwszej samooceny, opracowania planu i wdrożenia rozwiązań zarządczych ma więc bardzo duże znaczenie, dla długookresowego powodzenia całego przedsięwzięcia.

Trudności związane z wdrażaniem metody PRI

Zaprezentowane w dalszej części tekstu przykłady przeszkód i trudności zaobserwowanych podczas wdrożeń stanowią selektywny wybór zagadnień, które wydawały się szczególnie istotne. Przypadki te miały charakter incydentalny, niemniej warto je przedstawić jako swoisty wykaz ryzyk, który powinien być uwzględniany przez jednostkę planującą wdrożenie systemu zarządzania jakością. Wydaje się jednak, że wystąpienie owych trudności związane jest ze sposobem w jaki popularyzowane są omawiane rozwiązania projakościowe. Dostrzec tu można swoisty brak strategii i rozproszenie działań, na czym cierpią samorządy. Brakuje szkoleń, które ukierunkowałyby zarówno myślenie o zmianach jakościowych, jak i dały samorządom solidne podstawy do samodzielnego wyboru metody, przygotowały do wdrażania i stosowania takich rozwiązań. Za stanowiskiem takim wyraźnie przemawiają doświadczenia praktyczne, zazwyczaj te jednostki, w których na stanowiskach decyzyjnych pracowały osoby – w szczególności dotyczy to osoby koordynatora PRI – mające już wcześniejsze doświadczenia z problematyką zarządzania jakością, czy to uzyskane w samorządzie, szeroko pojętej administracji, czy też będące efektem zatrudnienia w innych sektorach gospodarki, były lepiej przygotowane do wdrożeń, a proces samooceny oraz planowania zmiany miał w nich łatwiejszy przebieg. Osoby te wykazywały zarówno zrozumienie dla samej idei wdrażania rozwiązań jakościowych, jak i dostrzegały potencjalne korzyści wynikające z ich stosowania. Jednak analizując przebieg prac w samorządach uczestniczących we wdrożeniu najnowszej wersji metody PRI, należy wskazać, że zdarzały się przypadki sytuacji, gdy pracownicy, oddelegowani do zespołu samooceny, nie zostali zapoznani z metodą przed rozpoczęciem jej implementacji w jednostce. W efekcie prowadziło to do sytuacji, gdy w trakcie procesu samooceny pracownicy nabywają wiedzę nt. danej metody oraz celów, którym ma ona posłużyć. W konsekwencji prowadzi to do naruszenia porządku procesu wdrażania. Co więcej, rodzi to niebezpieczeństwa niewłaściwego doboru personelu zaangażowanego w ten proces po stronie JST, a tym samym może zaważyć na całym procesie, choćby poprzez fakt niewłaściwej samooceny rozwoju instytucjonalnego jednostki. Ponadto niewłaściwy dobór członków zespołu samooceny prowadziło do sytuacji, w których zespół nie był w stanie samodzielnie udzielić odpowiedzi na stawiane pytania, co może rzutować na uzyskane wyniki oraz prowadzić do zniechęcenia osób zaangażowanych, czy też poczucia zagubienia i niewłaściwej interpretacji wytycznych metody. Wśród pracowników samorządowych uczestniczących w pracach zespołu samooceny (oddelegowanych do realizacji tego zadania) pojawiały się również osoby, które nie dysponowały wiedzą na temat procesów zarządzania lub nie pełniły funkcji o charakterze kierowniczym czy decyzyjnym i w efekcie postrzegały wdrożenie jako dodatkowy obowiązek, którego sens jest dla nich niedostrzegalny. Albowiem osoby nieprzygotowane teoretycznie miały sceptyczny, a w niektórych przypadkach negatywny, stosunek do prowadzonych działań. Problem ten po części łagodzony był obecnością eksperta zewnętrznego, którego rolą było stosowne merytoryczne wspieranie zespołu samooceny w jego pracach. Niemniej przypadki te podważają idee samodzielnego wdrażania tego typu rozwiązań. Sama metoda, mimo że dobrze oceniana przez zespoły samooceny, które wskazywały na jej praktyczne, użytkowe walory, budziła również pewne obawy co do efektów i wpływ na mechanizmy działania urzędów. Pracownicy obawiają się wzrostu liczby biurokratycznych procedur i dodatkowych obowiązków. Tym samym kwestia właściwego przygotowania wstępnego i zaangażowania po stronie pracowników jednostki uczestniczących w tym procesie ma kluczowe znaczenie.

Kwestia zaangażowania samorządów powiązana jest, co paradoksalne, ze źródłem finansowania wdrażanych rozwiązań. Finansowanie ze środków europejskich wdrożeń systemów zarządzania jakością, a więc poprzez popularne projekty unijne, może być jednym z czynników negatywnych. Wśród samorządów, które podjęły się wdrożenia w ramach projektu, pojawiły się przypadki, w których decyzję o uczestnictwie w projekcie została podjęta bez właściwego rozeznania tematu.

Pojawiły się przypadki, w których uczestnictwo w projekcie podyktowane było oczekiwaniem dodatkowych korzyści (np. wdrożenie rozwiązań przy udziale eksperta zewnętrznego) płynących z faktu realizacji projektu unijnego, nie zaś chęcią stosowania metody. Wreszcie udział w projekcie podyktowany był potrzebą absorpcji zewnętrznej presji wynikającej z potrzeby nieodstawiania od innych samorządów w zakresie uczestnictwa w projektach unijnych. Zjawisko to znane jest pod nazwą izomorfizmu mimetycznego, mamy więc do czynienia z pozornym, zewnętrznym upodobnianiem się do innych¹¹. W takim przypadku zachodzi ryzyko, że wdrożenie realizowane jest w jednostce słabo przygotowanej merytorycznie. To z kolei prowadzi do sytuacji, w której samorządy te nie uzyskują planowanych efektów płynących z wdrożenia. W konsekwencji tego może rodzić się przekonanie, że metody te nie przynoszą postulowanych rezultatów, są zbyt skomplikowane, a ich stosowanie wymaga pomocy zewnętrznych ekspertów, co generuje dodatkowe koszty, a w efekcie zniechęca do podejmowania takich działań. Tymczasem przynajmniej w odniesieniu do metody PRI, samodzielne wdrożenie jest zarówno możliwe, jak i nie powinno przysparzać specjalnych trudności i kosztów, pod warunkiem właściwego przygotowania organizacyjnego.

Oprócz możliwości bezpośredniego uczestnictwa i obserwacji zachowań i działań samorządów, udział we wdrożeniach PRI pozwolił na pozyskanie niezwykle cennego materiału w postaci opinii i komentarzy pracowników samorządowych. Osoby te w sposób otwarty dyskutowały i prezentowały swoje opinie na temat metody i samorządów oraz problemów na jakie natrafiają w swojej codziennej pracy. Były to oczywiście indywidualne i subiektywne opinie, niemniej nie sposób jest je pominąć, podejmując próbę zbudowania pełnego obrazu procesów zachodzących w samorządach w związku z procesem wdrażania metody PRI. To co wymaga szczególnego podkreślenia, to fakt, że większość moich rozmówców to osoby, dla których praca w samorządzie wiązała się z czymś więcej niż tylko pracą zarobkową. Osoby te z nieskrywaną dumą i poczuciem misji mówiły o swojej pracy. Uderzające były jednak dwie rzeczy kontrastujące z poczuciem obowiązku i odpowiedzialności za samorząd oraz świadomością potrzeby doskonalenia rozwiązań zarządczych.

Pierwsza to przekonanie, że oto doszliśmy do ściany. To znaczy, że nie ma możliwości poprawy, możliwości wprowadzenia zmian. Czy to ze względu na brak środków, gdzie utyskiwanie zarówno na sposób, jak i wysokość finansowania JST było najczęstszym argumentem pierwszej linii oporu wobec propozycji zmiany – w myśl logiki „Nie ma co próbować, bo tego się nie da zrobić, bo nie ma środków”. Czy też ze względu na opór materii rozumiany jako brak poparcia mieszkańców lub radnych, lub wreszcie brak organizacji pozarządowych i mieszkańców, które to organizacje powinny być dla urzędów gmin i powiatów naturalnym partnerem w procesie rozwoju samorządu. Te problemy związane są zarówno z instytucjonalnymi uwarunkowaniami funkcjonowania JST, jak i jakością społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, rozumianą wąsko jako poziom świadomości obywateli. W mojej opinii ten drugi element jest znacznie ważniejszy. Albowiem jest wiele przykładów, gdy instytucjonalne ograniczenia nie stanowiły bariery nie do przejścia, a poza pewnymi przypadkami nadużyć finansowanie ze środków europejskich jest swoistym rozwiązaniem problemu sfinansowania tego typu działań. Dowodem tego są chociażby powstające w całej Polsce Lokalne Grupy Działania, pozwalające budować nową jakość wbrew istniejącym ograniczeniom.

Druga to brak zaufania, podejrzliwość wobec nowego. Zapewne postawa taka wynika po części z negatywnych doświadczeń we współpracy z podmiotami zewnętrznymi bądź z realizacją

¹¹ DiMaggio, W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, American Sociological Review Vol. 48, No. 2, 1983, pp. 147-160. K. Novikova, *Izomorfizm: imitacja jako źródło zmiany instytucjonalnej* [w:] W. Brzęka, S. Ćmiel, K. Novikova, *Funkcjonowanie administracji publicznej – historia i stan obecny*, Wyższa Szkoła Gospodarki Europejskiej im. Alcide de Gasperi w Józefowie, s. 105-115.

projektów miękkich finansowanych ze środków UE. Jednak mając na uwadze istotne znaczenie zaufania jako zasobu, problem ten wymaga szerszego rozwinięcia, na czym ów brak zaufania polega. W trakcie spotkań z samorządami w ramach warsztatów promujących metody PRI wielokrotnie stawaliśmy wobec konieczności tłumaczenia i zapewniania o braku kosztów ukrytych. Potwierdzania, że rozwiązanie przez nas przedstawiane nie niesie za sobą dodatkowych kosztów w postaci opłat, licencji etc. Z dużą dozą powątpiewania i nieufności traktowano nasze zapewnienia, że korzystanie zarówno z metody, jak i narzędzi przez nas prezentowanych jest bezpłatne. To pierwszy problem z obszaru zaufania. Drugi nazywam problemem intencji. Otóż, w pewnych przypadkach, osoby zaangażowane w proces samooceny jednostki, pomimo aprobaty dla metody i jej antycypowanych efektów, wyrażały przekonanie czy też wątpliwości wobec możliwości utrwalenia metody w organizacji. Mówiąc wprost padały stwierdzenia, że mimo dostrzegalnych walorów metody zapewne nie będzie ona cyklicznie stosowana, bo stanowi dodatkowe obciążenie. Co więcej, jako główną barierę w instytucjonalizacji metody w samorządach wskazywano panującą kulturę organizacyjną. Obawiano się nie tyle zmiany, lecz jej konsekwencji w postaci naruszenia obowiązującego porządku, bądź też wskazywano na jej nieprzystawalność do realiów panujących w zbiurokratyzowanych hierarchicznych relacjach urzędniczych. Co ciekawe, problem ten był podkreślany zarówno przez osoby z dużym doświadczeniem w pracy w administracji publicznej, jak i osoby, dla których przejście do samorządów – w tym w roli organu wykonawczego – były doświadczeniem nowym. Rodzi to wręcz konieczność zadania pytania o kwestię intencji, czy samorzady rzeczywiście chcą się realnie reformować? Czy obawy wobec zmiany są podyktowane tylko wątpliwościami co do skutków i problemów wynikających ze zmiany, czy też podyktowane są chęcią zachowania obowiązującego status quo? Zapewne, biorąc pod uwagę liczbę i różnorodność samorządów, znajdują się wśród nich zarówno te nastawione na zmianę, jak i te jej przeciwnie. Przy czym znaczącą rolę odgrywa tu osoba pełniąca aktualnie funkcję organu wykonawczego w jednostce. Jej charakter, nastawienie oraz kompetencje zarządcze i styl zarządzania gminą czy powiatem mają duży wpływ na nastawie pracowników oraz możliwości zmiany sposobów działania.

Istotnym czynnikiem mogącym w przyszłości mieć pozytywne przełożenie na proces wdrażania zarówno omawianej metody PRI, jaki i innych rozwiązań, w tym CAF, jest wymiana informacji pomiędzy jednostkami. Zaskakującym faktem jest, że mimo istnienia i funkcjonowania takich narzędzi jak fora sekretarzy czy wójtów, czyli naturalnych miejsc spotkań i wymiany wiedzy i informacji samorządowców, nie są one, zdaniem samorządowców, powszechnie wykorzystywane w celu wymiany doświadczeń związanych ze stosowaniem metod zarządzania jakością. Wskazanym wydaje się podjęcie przez samorzady skoordynowanych działań w tym zakresie. Wydaje się, że również Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji mogłoby wydatnie pomóc w budowie – w oparciu o te struktury – ogólnopolskiej platformy wymiany doświadczeń i dobrych praktyk.

Zakończenie

Powyżej przedstawione zagadnienia traktowane łącznie prowadzą nas do kwestii o znaczeniu fundamentalnym, to jest do trwałości zmiany. Sens stosowania metod samooceny uwydatnia się w długim okresie, jej incydentalne zastosowanie ma raczej znikomy wpływ na organizację. Może wręcz być negatywne, utrwalając przekonanie o braku możliwości, bądź potrzeby zmiany w zakresie zarządzania. Wydaje się więc, że kluczem do sukcesu jest przestrzeganie określonych reguł implementacji – swoistego zestawu zasad, jak prawidłowo przygotować jednostkę do wdrożenia i poprawnie przejść proces wprowadzenia nowego rozwiązania w organizacji. Zasady te mają na celu lepsze przygotowanie pracowników do nowych zadań, uświadomienie im

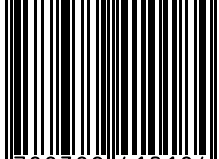
zasadności wprowadzenia nowych rozwiązań. Instrukcja taka powinna pomóc w samodzielnym wykorzystaniu metody oraz maksymalizacji korzyści z niej płynących. Co więcej, trzeba podkreślić, że metoda mimo że została opracowana przy współudziale samorządów, mimo że jest skalowalna i uwzględnia potrzebę dopasowania do specyfiki danej organizacji, nie jest rozwiązaniem, które można wdrożyć w każdym urzędzie. Doświadczenia płynące z dotychczasowych wdrożeń wyraźnie pokazują konieczność istnienia, w jednostce samorządowej podejmującej próbę wdrożenia, kultury organizacyjnej gotowej do stosowania rozwiązań zarządczych o pro jakościowej orientacji. Konieczność rozumienia i akceptacji założeń, roli oraz funkcji metod zarządzania jakością mają istotny wpływ na przebieg i skuteczność procesu ich wdrażania.

Literatura

- Batko R., Golem, *Awatar, Midas, Złoty Cielec. Organizacje publiczne w płynnej nowoczesności*, 2013.
- Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M., *Rozwój Instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, 2004.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2008.
- DiMaggio P., Powell W., *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, "American Sociological Review", Vol. 48, No. 2, 1983.
- Novikova K., *Izomorfizm: imitacja jako źródło zmiany instytucjonalnej* [w:] Brzęka W., Ćmiel S. Novikova K. Funkcjonowanie administracji publicznej – historia i stan obecny, Wyższa Szkoła Gospodarki Europejskiej im. Alcide de Gasperi w Józefowie, 2013.
- Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006. Raport dotyczący badania użyteczności i satysfakcji z wprowadzenia metody CAF 2006 w jednostkach samorządu terytorialnego*, MSWiA, Warszawa 2010.
- Raport z badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej POKL – 2010 r.*
- www.dzierzoniow.pl/pl/page/zarz%C4%85dzanie-jako%C5%9Bci%C4%85 (data dostępu: 05.09.2015).
- www.newsweek.pl/a-po-co-to-iso,55565,1,1.html (data dostępu: 05.09.2015).
- www.pri.msap.pl (data dostępu: 10.09.2015).
- Żabiński M., *Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego i Wspólnej Metody Oceny CAF*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2 (20), 2013.

SPRAWNE PANSTWO TO WTO Z SA WOM ENN

ISBN 978-83-89410-18-4



9 788389 410184