



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei



Polska samorządów

Silna demokracja, skuteczne państwo

www.batory.org.pl

Polska samorządów

Silna demokracja, skuteczne państwo

pod redakcją Dawida Sześciły



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. +48 22 536 02 00

fax +48 22 536 02 20

batory@batory.org.pl

Recenzja: Adam Gendźwił, Paweł Swianiewicz

Opracowanie redakcyjne: Izabella Sariusz-Skąpska

Projekt okładki: Teresa Oleszczuk

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Skład i druk: TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-65882-68-4

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2019

Spis treści

Edwin Bendyk, Aleksander Smolar, Nowa fala samorządności _____	6
21 propozycji _____	12
Dawid Sześciło, Trzecia fala samorządności – po co i jak się samorządzić? _____	18
Samorząd – co do naprawy? _____	22
Trzecia fala samorządności. Dokąd nas poniesie? _____	28
A co z państwem? _____	30

CZĘŚĆ I

Dawid Sześciło, Radosław Łapszyński, Stanisław Zakroczyński, Piotr Jakubowski, Samorządowa wspólnota dobrobytu, czyli nowy ład w usługach publicznych _____	33
Wprowadzenie _____	34
Prawo do opieki zdrowotnej, która jest zarządzana regionalnie i lokalnie _____	37
Prawo do dobrej edukacji publicznej współkształtowanej przez mieszkańców _____	46
Prawo do dobrego mieszkania w przestrzeni nasyconej usługami publicznymi _____	58
Prawo do nieposiadania samochodu: bez wykluczenia czy z bezpłatną komunikacją publiczną? _____	69
Prawo do kultury, czyli bon na kulturę _____	82
Policja samorządowa – bezpieczeństwo jako zadanie powiatu _____	87

O problemie większym niż gmina. Samorząd wobec zmian klimatycznych _____	92
Jak to wszystko sfinansować? _____	93
Nowa formuła podatku od nieruchomości – podatek gminny _____	94
PIT „zlokalizowany” _____	101
Lokalny 1% PIT _____	103
Komunalny bank mieszkaniowy _____	105
A może lokalny <i>crowdfunding</i> ? _____	108
Sprawiedliwe wyrównywanie dochodów samorządowych _____	110

CZĘŚĆ II

Dawid Sześciło, Justyna Przedzińska, Michał Szwał, Bartosz

Wilk, Jowanka Jakubek-Lalik, Paula Kłucińska, Piotr Jakubowski,

Demokracja samorządna _____ 116

Wprowadzenie _____ 117

Więcej demokracji w samorządzie: zarząd miejski – rozproszone przywództwo lokalne _____ 124

Rzecznik praw mieszkańców – nowy podmiot obywatelskiej kontroli nad samorządem _____ 139

Grupowa skarga powszechna – obywatele kontrolują samorząd _____ 142

Sąd zamiast kolegiów odwoławczych – krótsza droga do kontroli rozstrzygnięć samorządów _____ 147

Kodeks informacji samorządowej – rewolucja jawnościowa _____ 152

Pożegnanie z wojewodą – niezależna izba audytu samorządowego _____ 159

Komisja Wspólna jako Komisja Trójstronna _____ 164

Nowa, silniejsza reprezentacja samorządu – Federacja

Samorządowa _____ 168

Weto samorządowe _____ 172

Podziękowania _____ 173

Bibliografia _____ 175

Autorzy _____ 180

Edwin Bendyk, Aleksander Smolar

Nowa fala samorządności

Samorządność lokalna jest wielkim osiągnięciem demokratycznej transformacji Polski. W ciągu trzech dekad samorząd terytorialny zdobył uznanie i zaufanie Polek i Polaków. Praca władz lokalnych od wielu lat zyskuje najwyższe oceny spośród wszystkich instytucji publicznych. Siła polskiego samorządu i ustrojowe gwarancje samorządności dostrzegane są w międzynarodowych badaniach i porównywane do wzorcowych dla wielu rozwiązań skandynawskich.

Ten sukces to efekt połączenia wielu czynników i historycznych rozstrzygnięć: program Samorządna Rzeczpospolita I Zjazdu NSSZ Solidarność z 1981 roku, kiedy to nakreślono szeroki horyzont samorządności jako podstawy dla idealnego przyszłego ustroju Rzeczypospolitej; transformacja ustrojowa; reforma wprowadzająca w 1990 roku samorządne, dysponujące osobowością prawną gminy, Konstytucja z 1997 roku, potwierdzająca fundamentalną rolę samorządu w ustroju terytorialnym kraju i demokratycznej organizacji życia mieszkańców polskich lokalnych wspólnot; reforma samorządowa z 1998 roku o samorządzie na poziomie powiatu i województw; wprowadzenie w 2002 roku prezydentów, burmistrzów i wójtów z wyborów bezpośrednich; wreszcie integracja z Unią Europejską w 2004 roku.

To tylko najważniejsze zbiorowe decyzje, jakie podejmowaliśmy w ostatnich dekadach. Pokazują one, że w tym czasie wola polityczna

koncentrowała się wokół kilku strategicznych przesłanek, z których bardzo ważną było upodmiotowienie lokalnych społeczności. Ta podmiotowość decyduje nie tylko o sprawności działania polskich metropolii, miast i gmin, ale także jest źródłem siły całego państwa. Dostrzegana w gremiach międzynarodowych skuteczność absorpcji środków unijnych w głównej mierze jest efektem tego, że w Polsce największy wysiłek w zakresie inwestycji publicznych podejmują właśnie samorządy. To one wybudowały i budują lokalne sieci wodociągowe, drogi, domy kultury, filharmonie, szkoły i biblioteki, oczyszczalnie i systemy energetyczne, obiekty sportowe i infrastrukturę czasu wolnego – to wszystko, co powoduje, że ponad 90% Polek i Polaków jest zadowolonych ze swoich miejscowości i dostrzega, jak zmieniają się na lepsze.

Samorządność jako zasada ustrojowa nie sprawdziłaby się, gdyby nie gotowe i chętne do samorządności społeczeństwo. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego po 1989 roku, zrzeszającego się w struktury formalne i nieformalne, mobilizującego się w ruchy społeczne to kolejne wielkie osiągnięcie demokratycznej transformacji. I to właśnie podmiotowe społeczeństwo obywatelskie stało się partnerem struktur samorządu lokalnego we współrzędzeniu lokalnymi społecznościami. Partnerem często trudnym, wymagającym, odkrywającym z każdymi wyborami, jak wielką siłę ma głos wyrażający się w karcie wyborczej. Przekonaliśmy się o tym w 2014 roku, kiedy wyborcy wymienili około 40 proc. prezydentów i burmistrzów, przekonaliśmy się o tym jeszcze mocniej w 2018 roku, kiedy Polki i Polacy nie dali się zastraszyć ani przekupić przez polityków szczebla centralnego i autonomicznie wybrali takie przedstawicielstwa dla swych miast i gmin, jakie uznali za najlepsze.

Przemiany lokalnej świadomości i rosnące poczucie podmiotowości układają się we wzór, który badacze coraz częściej zaczynają nazywać nowym lokalizmem, nowym mieszczaństwem, lokalną i miejską rewolucją unieważniającą swoiste fatum wiszące nad polskim

społeczeństwem – ujęte w tezę o próżni socjologicznej, sformułowaną przez wybitnego socjologa Stefana Nowaka w 1979 roku. Twierdził on, że dla Polaków najważniejsze są dwa organizacje poziomy identyfikacji: najniższy, z rodziną i kręgiem przyjaciół, oraz najwyższy – ze wspólnotą narodową. Między tymi poziomami w świadomości Polaków ziała pustka. Socjolog potwierdzał niejako słowa poety, że Polacy są wielkim narodem i lichym społeczeństwem. Dziś jednak to właśnie struktury pośrednie, odnoszące się do wspólnoty lokalnej – miejskiej i gminnej – są, po rodzinie i obok wymiaru narodowego, kluczowe dla budowania tożsamości i podmiotowości Polek i Polaków.

Za tymi wielkimi słowami kryją się bardzo praktyczne sprawy. Dziś to jednostki samorządu są odpowiedzialne za dostarczanie większości usług publicznych i to ich sprawność decyduje o jakości życia w Polsce. Jednocześnie to właśnie na poziomie miast i gmin podejmowane są przez mieszkańców inicjatywy społeczne, przedsięwzięcia kulturalne i sportowe; to tu kwitnie aktywność gospodarcza setek tysięcy małych i średnich przedsiębiorstw będących podstawą polskiej gospodarki.

Słusznie chwalać skutki samorządowej i społecznej rewolucji w Polsce po 1989 roku, nie możemy być wszakże ślepi na deficyty i liczne niedoskonałości. Mają one różne źródła. Wskazywać więc można niespójności w rozstrzygnięciach ustrojowych, co prowadzi do zachwiania równowagi między władzami samorządowymi a centralnymi, a w konsekwencji do pokusy kontrolowania działań samorządu z poziomu stolicy i rządu. Jak niebezpieczne jest to zagrożenie, przekonaliśmy się, kiedy władzę w kraju objęła formacja nie ukrywająca braku zaufania do autonomii samorządu i ustrojowej zasady decentralizacji.

Podobny brak równowagi istnieje wewnątrz samorządu, co wyraża się w nierzadkich napięciach między władzą lokalną, dysponującą silnym demokratycznym mandatem, a samoorganizującym się społeczeństwem, domagającym coraz częściej współuczestnictwa w zarządzaniu wspólnotą nie tylko przy okazji wyborów, ale w codziennej praktyce.

Nie można też pominąć deficytów wynikających z obecności w przestrzeni silnych aktorów reprezentujących grupy interesu, zwłaszcza grupy kapitałowe zainteresowane wpływaniem na zagospodarowanie przestrzenne, realizowaniem działań gospodarczych czy też inwestycji za środki publiczne.

Te różnorodne deficyty dostrzegli organizatorzy i uczestnicy konferencji *Samorządna Rzeczpospolita – demokracja, partycypacja, współzrządzenie*, zorganizowanej 4 czerwca 2016 roku w Lublinie. Przyjęli oni deklarację, w której czytamy: „Nie istnieje wszakże złoty standard dobrze zorganizowanego społeczeństwa, bo ulega ono nieustannym przemianom pod wpływem rozlicznych czynników, co powoduje, że osiągnięcie stanu trwałej równowagi jest niemożliwe. I nie istnieją idealne społeczeństwa, w których wszyscy politycy myślą wyłącznie w kategoriach dobra wspólnego, wszyscy obywatele angażują się w sprawy wspólnoty, a przedsiębiorcy zgodnie działają według reguł odpowiedzialnego biznesu. Dlatego w społeczeństwach realnych, nawet najlepiej zorganizowanych, dochodzi do zjawiska braku uznania i wynikających stąd różnych form wykluczenia i nierówności w dostępie do zasobów.

Nierówności te mogą być pożywką dla politycznej mobilizacji czasem karmionej resentymentem, lecz często uzasadnionym gniewem. Dziś mierzymy się w Polsce z polityczną mobilizacją, której stawką nie jest korekta wypracowanego ładu, lecz jego zakwestionowanie i w konsekwencji odrzucenie dziedzictwa demokratycznej Samorządnej Rzeczypospolitej. Czy rzeczywiście wyczerpało się ono? Odpowiedź na to pytanie nie kryje się w deklaracjach przywiązania do starych wartości, tylko w zdolności do wypracowania nowych praktyk realizacji tych wartości w realnym, konkretnym społeczeństwie”.

Naszą odpowiedzią na tę deklarację i płynące z niej wezwanie jest program ***Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo.*** Jesteśmy przekonani, że najlepszą drogą dla wzmocnienia polskiego

państwa w wymiarze krajowym i lokalnym jest dopełnienie samorządowej rewolucji poprzez pogłębienie procesu decentralizacji i wzmocnienie samorządowej autonomii w ramach struktur jednolitego państwa. Proponujemy więc 21 rozwiązań – katalog konkretnych rozstrzygnięć, dotyczących kwestii fiskalnych, organizacji służby zdrowia i oświaty, organizacji władz samorządowych, finansowania zadań, mechanizmów uczestnictwa mieszkańców we współrzędzeniu, rekonstrukcji funkcji samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

Program **Polska samorządów** wzmacnia państwo, również w wymiarze działań władz centralnych. Widzimy od wielu lat, jak państwo ugięło się pod ciężarem odpowiedzialności i zadań, które na siebie wzięło. Widzimy kolejnych ministrów zdrowia bezradnych wobec permanentnego kryzysu w tej sferze. Widzimy nieudane próby budowania przez rząd mieszkań czy zapobiegania wykluczeniu komunikacyjnemu poważnych grup obywateli.

To się nie udaje, bo nie może się udać przy zachowaniu tendencji centralizacyjnych w zarządzaniu państwem. Nawet najsprawniejsza administracja rządowa nie udźwignęłaby tych wszystkich zadań i oczekiwań. Od władzy centralnej oczekujemy innej, niemniej ważnej roli. Widzimy potrzebę, aby na poziomie ogólnopaństwowym ustalać minimalne standardy dostępności i jakości usług publicznych. To właśnie powinno być przedmiotem nowej umowy społecznej w sprawie usług publicznych, zawartej na poziomie całego państwa. Umówmy się więc, jaki zakres świadczeń zdrowotnych będzie przysługiwał na terenie całego państwa i jaki powinien być ich standard. Ustalmy, kto może prowadzić szkoły i jakie warunki edukacji ma zapewnić. Zagwarantujmy godne wynagrodzenie zasadnicze wszystkim nauczycielom w publicznych szkołach.

Administracja rządowa odgrywa w tym modelu kolosalną rolę – winna korygować nadmierne nierówności i stwarzać warunki powszechnego dostępu do dobrej jakości usług publicznych. Nie może jednak

wyręczać samorządów ani regulować każdego szczegółu, włącznie z programem lekcji w każdej szkole.

Polska samorządów to projekt dokończenia samorządowej rewolucji i jej zwińczenie w zdecentralizowanym samorządowym państwie dobrobytu, polegającym na współpracy samorządu lokalnego i władz centralnych oraz samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego.

21 propozycji

SAMORZĄDOWA WSPÓLNOTA DOBROBYTU

Usamorządowienie opieki zdrowotnej

- przejęcie przez samorząd województwa od Narodowego Funduszu Zdrowia roli głównego organizatora regionalnych systemów opieki zdrowotnej wraz z przejęciem funduszy na ten cel
- możliwość tworzenia przez samorząd województwa koszyka regionalnego świadczeń zdrowotnych, finansowanego ze składki podwyższonej przez same województwa
- powiat i miasto na prawach powiatu w roli organizatora podstawowej opieki zdrowotnej w nowej, poszerzonej formule – finansowanie tych zadań trafiać będzie bezpośrednio do powiatów
- władza centralna w roli ustalającego i monitorującego standardy dostępności opieki zdrowotnej

Przywrócenie oświaty samorządom i nowy model finansowania

- zwiększenie autonomii programowej szkół i samorządów – odejście od szczegółowej podstawy programowej, ustalonej na poziomie centralnym

- możliwość kształtowania przez szkoły i samorzady programów nauczania wraz z zachowaniem ogólnych wymogów w zakresie treści nauczania objętych egzaminami centralnymi
- przejęcie przez władzę centralną bezpośredniej odpowiedzialności za finansowanie wynagrodzeń nauczycieli wraz z możliwością wyrównania wynagrodzeń zasadniczych w górę
- likwidacja kuratoriów oświaty i zastąpienie ich niezależną agencją kontrolującą dostępność i jakość edukacji

Prawo do dobrego mieszkania w przyjaznej przestrzeni nasyconej usługami publicznymi

- przeciwdziałanie rozlewaniu się miast poprzez rygorystyczny zakaz zabudowy na obszarach, gdzie nie ma dostępu do podstawowych usług publicznych, wyeliminowanie decyzji o warunkach zabudowy
- zapewnienie nowych źródeł finansowania samorządowych projektów mieszkaniowych, np. dzięki zreformowanemu podatkowi od nieruchomości i poprzez samorządowy bank mieszkaniowy

Prawo do nieposiadania samochodu – bez wykluczenia komunikacyjnego

- ustalenie ustawowego standardu dostępu do transportu publicznego, np. na zasadzie „autobus w każdym sołectwie”
- przejęcie przez powiat odpowiedzialności za organizację transportu ponadgminnego i za realizację standardu dostępności komunikacyjnej, wraz z przejściem dochodów na ten cel, np. z nowego podatku od obowiązkowych składek OC
- dążenie do nowego „porozumienia komunikacyjnego” – nieodpłatna komunikacja miejska w zamian za rygorystyczne ograniczenia dla transportu prywatnego

Prawo do kultury, czyli bon na kulturę

- nowa formuła organizacyjna kultury w każdej gminie – lokalne centrum kultury jako instytucja łącząca bibliotekę publiczną z innymi formami działalności kulturalnej; zachęcanie do powierzenia prowadzenia lokalnego centrum kultury organizacjom pozarządowym
- przeznaczony dla każdego mieszkańca bon na kulturę do wykorzystania w gminnych instytucjach kultury

Policja samorządowa

- wyodrębnienie i podporządkowanie powiatowi części policji odpowiedzialnej za ruch drogowy i porządek publiczny
- likwidacja straży gminnych (miejskich) poprzez ich włączenie do policji samorządowej

NOWE MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA SAMORZĄDÓW

Podatek gminny – podatek od nieruchomości powiązany z wartością nieruchomości

- podatek od nieruchomości ściśle powiązany z wartością rynkową nieruchomości, a nie z jej powierzchnią, jako docelowo najważniejsze źródło dochodów własnych samorządu
- ulgi lub inne mechanizmy chroniące najmniej zamożnych podatników przed skokowym wzrostem obciążeń podatkowych

Lokalny podatek dochodowy (PIT komunalny)

- możliwość kształtowania przez gminę – w ramach ustawowych widełek – ostatecznej stawki PIT
- dochody z PIT komunalnego w całości zasilają budżet lokalny

Lokalny 1% PIT

- możliwość zwiększania przez mieszkańców udziału gminy w PIT na zasadzie analogicznej do mechanizmu dotychczasowego finansowania organizacji pożytku publicznego

- w zeznaniu rocznym podatnik określa, czy chce, aby w budżecie gminy pozostał dodatkowy 1% PIT ponad gwarantowany ustawowo udział gmin w tym podatku

Komunalny bank mieszkaniowy

- utworzenie – na bazie Banku Gospodarstwa Krajowego, kapitału od samorządów i Skarbu Państwa – banku kreującego kapitał przeznaczony na lokalne inwestycje mieszkaniowe

Lokalny *crowdfunding*

- pozyskiwanie przez samorzady środków na dodatkowe projekty i inicjatywy bezpośrednio od mieszkańców, dokonujących dobrowolnych wpłat poprzez internetowe platformy *crowdfundingowe*

Sprawiedliwy mechanizm wyrównawczy

- wyliczanie „janosikowego” uwzględniające potrzeby wydatkowe, a nie tylko poziom dochodów podatkowych – gminy i powiaty wykonujące bardziej kosztowne zadania zapłacą mniej
- ulga metropolitalna w „janosikowym” – metropolie płacą mniej ze względu na obciążenia wynikające z zadań metropolitalnych, a ulgę finansuje państwo – nie zmniejsza ona wpłat namniej zasobne samorzady

SAMORZĄDNA DEMOKRACJA

Więcej demokracji w samorządzie: zarząd miejski – rozproszone przywództwo lokalne

- w miastach na prawach powiatu (docelowo – także w pozostałych większych miastach) organem wykonawczym powinien być zarząd miejski, składający się z wybieranego bezpośrednio przez mieszkańców prezydenta i radnych wykonawczych (wyłanianych ze składu rady miasta lub spoza niej), którzy funkcjonują jako „ministrowie” odpowiedzialni za poszczególne obszary spraw lokalnych

- silniejsza komisja rewizyjna – gwarantowana większość opozycji w komisji, możliwość zlecenia przez komisję audytu zewnętrznego
- prawo do panelu obywatelskiego – zagwarantowanie w przepisach lokalnych klubom radnych, grupom mieszkańców i organizacjom pozarządowym wiążącego prawa do żądania zorganizowania panelu obywatelskiego w określonej sprawie

Rzecznik praw mieszkańców – lokalny *ombudsman*

- wybierany bezpośrednio przez mieszkańców lub przez organy samorządowe powiatowy rzecznik praw mieszkańców, upoważniony do badania naruszeń praw i wolności obywateli na skutek działań samorządów oraz do zaskarżania uchwał i zarządzeń samorządów

Grupowa skarga powszechna

- możliwość zaskarżania uchwał i zarządzeń samorządów przez grupy mieszkańców bez konieczności wykazywania interesu prawnego – ułatwienie mieszkańcom sądowego kontrolowania działań organów samorządowych

Sąd zamiast samorządowych kolegiów odwoławczych

- skrócenie drogi do kontroli sądowej dotyczącej decyzji organów samorządowych poprzez zniesienie samorządowych kolegiów odwoławczych i możliwość zaskarżania takich decyzji bezpośrednio do sądów administracyjnych

Kodeks informacji samorządowej

- większa przejrzystość działań samorządów i lepsza kontrola obywatelska dzięki znacznie poszerzonemu katalogowi informacji, które powinny być publikowane na stronach internetowych urzędów samorządowych
- likwidacja „informacyjnej szarej strefy”, np. poprzez lepszy dostęp do informacji na temat spółek komunalnych

SILNIEJSZA OCHRONA SAMODZIELNOŚCI SAMORZĄDÓW

Niezależna izba audytu samorządowego zamiast wojewody

- odpolitycznienie nadzoru nad samorządem i zmiana charakteru tego nadzoru w rodzaj audytu – zastąpienie wojewody niezależną od rządu izbą audytu samorządowego, utworzoną na bazie regionalnych izb obrachunkowych
- w dłuższej perspektywie izba audytu samorządowego mogłaby się również zająć rozstrzyganiem sporów między samorządami i rządem o wycenę kosztów realizacji przez samorzady zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

Komisja Wspólna jako Komisja Trójstronna

- włączenie reprezentacji parlamentu do Komisji Wspólnej, co miałyby uniemożliwić pomijanie konsultacji z samorządami poprzez wykorzystywanie poselskich projektów ustaw

Federacja Samorządowa

- jedna silna organizacja, grupująca wszystkie samorzady, reprezentująca je wobec władzy centralnej, promująca współpracę samorządów oraz zapewniająca im eksperckie wsparcie

Weto samorządowe

- możliwość czasowego wstrzymywania procesu legislacyjnego przez reprezentację samorządu, co pozwoliłoby na przeprowadzenie dodatkowych konsultacji

Dawid Sześciło

Trzecia fala samorządności – po co i jak się samorządzić?

Ostatnich kilka lat nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie dostarczyło uważnemu i refleksyjnemu obserwatorowi niemało dowodów na potrzebę i zasadność decentralizacji władzy. Odczuwalne coraz bardziej ciśnienie ku nieliberalnej wersji demokracji oznacza przede wszystkim próbę konsolidacji władzy i publicznych zasobów w ręku czegoś, co przywoływany dziś często Stanisław Ehrlich nazywał centralnym ośrodkiem dyspozycji politycznej. Bertrand Russell dawno temu pisał, że z każdym etapem rozrostu danej organizacji państwowej kochającej władzę dla samej władzy zyskują coraz większe pole do realizacji swoich pragnień i z czasem zaczynają się zachowywać jak niedźwiedzie, na które nagle spłynął nadmiar miodu. Chcąc ich powściągnąć, potrzebujemy – jak powiadał Russell – demokratycznego rządu i formalnych gwarancji ochrony praw jednostki. Dzisiaj, kiedy te klasyczne mechanizmy obronne demokracji liberalnej zdają się zawodzić, decentralizacja wciąż może być najskuteczniejszym środkiem, aby odciąć niedźwiedziom dostęp do nadmiaru miodu. Łatwiej bowiem remontować niezależne sądy czy media, niż pozbawić podmiotowości setki czy tysiące wspólnot lokalnych. To dużo trudniej przeprowadzić od strony technicznej, ale też propagandowo sprzedać.

Rok temu wydaliśmy w Fundacji im. Stefana Batorego raport, który pokazuje, że **polski samorząd od 2015 r. przechodzi pierwszy poważny stres-test w swojej niedługiej przeciw historii** (Sześciło 2018). Ta publikacja dowodzi jednak również, że filary samodzielności lokalnej i regionalnej pozostają nienaruszone, a zmiany centralizacyjne mają głównie sektorowy charakter.

Kilka miesięcy później Fundacja opublikowała wyniki badania opinii publicznej, pokazujące nie tylko sięgające rekordowych poziomów zaufanie do samorządów, ale też przewagę samorządów nad władzą centralną, gdy idzie o poczucie wpływu obywateli na podejmowane przez władze decyzje (Gendźwił, Żerkowska-Balas 2018). Te wyniki wpisywały się zresztą w cykl wcześniejszych badań, dowodzących, że samorząd terytorialny w Polsce po prostu się przyjął. Już kilka lat temu ponad 60% Polaków deklarowało, że wybory samorządowe – rozpatrywane na tle innych głosowań – mają dla nich istotne znaczenie. Prawie tyle samo respondentów wyrażało poparcie dla przekazywania coraz większej liczby zadań samorządom.

Na sukces polskiego samorządu zapracowali jego twórcy z Jerzym Regulskim, Michałem Kuleszą czy Jerzym Stępnem, którzy już w schyłkowych latach PRL-u zaczęli wymyślać, jak tworzyć samorządy, i gdy tylko otworzyło się historyczne okno możliwości, potrafili w burzliwym okresie początków transformacji po 1989 r. postawić solidne i trwałe rusztowanie pod konstrukcję usamorzadowionej władzy lokalnej. Uchwalona w marcu 1990 r. ustawa o samorządzie terytorialnym (przemianowana później na ustawę o samorządzie gminnym) była na tyle mądrze skonstruowana, że w podstawowym zakresie pozostaje niezmienną do dziś. To wymienionym działaczom zawdzięczamy, że Polska znalazła się w elitarnym gronie, jak to określił Paweł Swianiewicz (2014a), championów wprowadzania samodzielności lokalnej w Europie Środkowo-Wschodniej i jest jednym z państw o najwyższym poziomie samodzielności lokalnej w całej Europie (Ladner,

Keuffer, Baldersheim 2016). Co więcej, tym liderem pozostała, w odróżnieniu od Węgier, które pod rządami Viktora Orbána rozmontowały swój samorząd.

Niemniejsze zasługi położyli późniejsi wykonawcy idei samorządowej, czyli przedstawiciele obywateli wybierani do władz samorządowych, począwszy od pierwszych w pełni demokratycznych wyborów w III Rzeczypospolitej, które przeprowadzono do rad gmin w końcu maja 1990 r. Jednak samorządu nie byłoby przede wszystkim bez samych obywateli, tworzących – jak to określają ustawy – wspólnotę samorządową każdej gminy, powiatu czy województwa. Można jak zwykle narzekać na niską frekwencję w wyborach samorządowych czy niechęć do aktywności obywatelskiej, ale z każdym rokiem rośnie apetyt na realne uczestnictwo mieszkańców w decydowaniu o sprawach lokalnych. Również w Polsce, nawet jeśli z pewnym opóźnieniem w stosunku do innych państw, obserwujemy ewolucję, którą Peter John (2001) określił kiedyś jako zwrot *from local government to local governance* – od samorządu jako formy sprawowania władzy przez grupę wybranych przedstawicieli do współdecydowania o sprawach lokalnych przez samych mieszkańców.

Wyliczenie twórców sukcesów polskiego samorządu celowo pomija większość rządów sprawujących władzę po transformacji ustrojowej. Poza gabinetami i większościami parlamentarnymi, którym zawdzięczamy dwie główne fale samorządności (rządy Tadeusza Mazowieckiego i Jerzego Buzka), pozostali w najlepszym razie nic nie zepsuli, ale w większości przypadków traktowali samorząd przede wszystkim jako wehikuł służący do decentralizacji problemów, bez decentralizacji zasobów. Po 1999 r. jedynym zdecydowanym ruchem prosamorządowym była podjęta w 2006 r. decyzja, że samorząd regionalny będzie odpowiadał za zarządzanie około 1/4 wszystkich funduszy Unii Europejskiej, zarezerwowanych dla Polski w perspektywie finansowej 2007–2013, czyli kwotą 16,5 miliarda euro. W kolejnym budżecie unijnym

(2014–2020) udział programów regionalnych jeszcze zwiększono i wyniósł on 31,5 miliarda euro, czyli około 40% wszystkich środków przeznaczonych dla Polski. Zauważmy jednak, że uczynienie z samorządu województwa kluczowego dysponenta funduszy europejskich było poniekąd wyłącznie formą realizacji wizji samorządu regionalnego, stworzonej przy okazji reformy z 1999 r. Wtedy właśnie wyznaczono, że województwa samorządowe mają stać się odpowiedzialne za rozwój regionalny. Przekazanie im pieniędzy unijnych było naturalną konsekwencją takiego wyboru.

Poza tym, samorząd nie dostał od władzy centralnej nowych impulsów rozwojowych. *Status quo*, a raczej marazm, skończył się dopiero ze zmianą władzy w 2015 r., kiedy koncepcja silnej władzy lokalnej i regionalnej została mniej lub bardziej otwarcie zakwestionowana jako jedna z rzekomych patologii III RP. Obok zmian w treści polityki państwa, czyli już wspomnianych zmian legislacyjnych, zmierzających w kierunku wydzierania samorządom kolejnych obszarów kompetencji i samodzielności, zmieniła się też forma komunikacji z samorządem. Większość zmian dotyczących kompetencji władz lokalnych czy regionalnych wprowadzano jako projekty poselskie, a więc z pominięciem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Opinie organizacji samorządowych do kolejnych projektów traktowano z podobną atencją, jak opinie organizacji pozarządowych czy instytucji międzynarodowych w sprawach zmian w sądownictwie. Pojawiły się też retoryczne ataki na samorządy. Co dalej? Na razie panuje atmosfera nerwowego wyczekiwania na to, jaki kurs wobec samorządów obierze władza, którą wyłonią jesienne wybory parlamentarne 2019 r.

Warto monitorować kolejne zmiany legislacyjne uderzające w samorząd i bić na alarm. Jednak warto również wykorzystać ten moment na pogłębioną refleksję na temat przyszłości samorządu. Jeśli historyczne okno możliwości otworzy się ponownie, już nie wystarczy powrót do czasów sprzed 2015 r., co można by dokonać poprzez cofnięcie

niekorzystnych dla samorządu zmian wprowadzonych od tego momentu. Warto zaproponować coś świeżego, co odpowie na – jak to określili twórcy samorządowego raportu przygotowanego kilka lat temu pod kierunkiem Jerzego Hausnera – „narastające dysfunkcje” w samorządzie (Bober, Hausner, Izdebski i in. 2013).

Nasz raport stanowi zaproszenie do takiej refleksji i zarazem jest wkładem do dyskusji. Wychodzimy z założenia, że **polski samorząd nie potrzebuje rewolucji. Jest najbardziej udanym eksperymentem ustrojowym we współczesnej historii naszego kraju.** Samorząd potrzebuje natomiast maksymalnie otwartego spojrzenia i intelektualnego fermentu. We współczesnej teorii zarządzania powiada się, że instytucje i organizacje potrzebują nie tylko innowatorów, którzy podzielą się pomysłami na usprawnienia i zmiany podnoszące efektywność. Jeszcze bardziej potrzebni są *disruptors*, czyli ci, którzy potrafią wyrzucić do góry nogami dotychczasowe fundamenty i aksjomaty, kwestionować rzeczy oczywiste i zmuszać do wychodzenia poza utarte schematy. Takie myślenie staramy się w naszym raporcie prezentować, otwierając dyskusję nad zagadnieniami dotychczas rzadko poruszonymi w rozmowach o samorządzie.

Zarazem jednak wychodzimy od autorskiej wizji i hierarchii problemów, wyzwań i szans polskiego samorządu, które porządkują myślenie na temat kierunków potencjalnych zmian. Nie chodzi tylko o diagnozę obszarów wymagających naprawy, ale w większym stopniu o wskazanie wyzwań, które mogą się stać dla polskiego samorządu impulsem rozwojowym.

Samorząd – co do naprawy?

Samorządowa wspólnota dobrobytu. Sukces samorządu w Polsce wynika głównie z tego, że sprawdził się on jako instytucja odpowiadająca za kompleksową obsługę obywateli i podnoszenie jakości ich życia. Innymi słowy, samorząd okazał się lepszym dostawcą kluczowych

usług publicznych niż władza centralna. Warto pójść za ciosem i poszukać obszarów usług publicznych, gdzie rola samorządu i możliwości jego działania mogą zostać dodatkowo wzmocnione. Potrzebę uczyńnięcia z samorządu głównego aktora w systemie usług publicznych jeszcze potęgują ostatnie poczynania władzy centralnej. W sferze *welfare state* demonstruje ona całkowitą niechęć i niezdolność do prowadzenia polityki społecznej, wykraczającej poza prostą redystrybucję. Władza centralna nie chce i nie umie prowadzić polityki nastawionej na rozwiązywanie najbardziej palących problemów i dopasowywanie oferty świadczeń i usług publicznych do potrzeb konkretnych grup społecznych. Tymczasem skala problemów, wyzwań i napięć społecznych będzie systematycznie rosła, choćby w związku ze starzeniem się społeczeństwa (napięcia i konflikty międzypokoleniowe), procesami migracyjnymi czy zmianami klimatycznymi. Tymi zjawiskami nie da się zarządzać na zasadzie *one size fits all*. Potrzeba rozwiązań dostosowanych do lokalnej specyfiki i skali problemu. Chcąc takie rozwiązania wdrożyć, samorząd potrzebuje większej swobody w doborze metod działania. Idzie więc o to, aby rozwiązywanie lokalnych problemów wpływających na jakość naszego wspólnego życia nie musiało się zaczynać zawsze od pielgrzymowania do odpowiedniego ministerstwa z prośbą o przygotowanie rozwiązań ustawowych, przyznających samorządom mandat do podejmowania konkretnych działań.

Nasycić samorząd demokracją. Przenikliwy amerykański intelektualista Nicholas Nassim Taleb (2018) przypomina znaną już dawno w literaturze naukowej tezę, że decentralizacja jest najlepszą receptą na zapewnienie odpowiedzialności i możliwość rozliczania polityków, ponieważ skraca dystans między rozliczanymi i rozliczającymi (zob. np. Dahl i Tufte 1973, Seabright 1996). Ta teza zawiera wiele racji, jednak pod warunkiem, że mechanizmy odpowiedzialności lokalnych decydentów względem mieszkańców są drożne i skuteczne. Demokracja lokalna nie może się ograniczać do wymiany kiepskich liderów

lokalnych czy regionalnych, co dokonuje się podczas wyborów. Minął czas, kiedy to raz na kilka lat wynajmujemy „menedżera lokalnego”, któremu dajemy wolną rękę w ustalaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i doborze metod ich zaspokajania. Demokracja lokalna i regionalna musi żyć na co dzień, a nie pojawiać się raz na pięć lat, przy okazji wyborów. Ferment, jaki do polskiego samorządu wprowadziły budżety partycypacyjne (przy wszystkich krytycznych uwagach na temat ich wdrażania) i aktywność ruchów miejskich, pokazuje, że rośnie zapotrzebowanie na codzienną demokrację lokalną. Polska i międzynarodowa praktyka przynosi coraz więcej instrumentów i konkretnych pomysłów na nasycenie samorządu demokracją. Obok narzędzi zaczerpniętych z repertuaru klasycznej demokracji bezpośredniej (referenda lokalne) pojawiają się nowe, takie jak panele obywatelskie czy inne nowatorskie metody konsultacji społecznych.

Ubezpieczyć samodzielność lokalną i regionalną. Napięcie na linii centrum – samorząd istnieje zawsze i w każdym państwie zdecentralizowanym. Od lat byliśmy przyzwyczajeni do swoistego „przeciągania liny” między rządem i samorządem w wielu sprawach, zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodziły pieniądze. Ofensywa centralistyczna ostatnich lat jeszcze bardziej uwypukliła potrzebę szukania pomysłów na instytucjonalne wzmocnienie niezależności i podmiotowości samorządów, co ma go lepiej zabezpieczyć przed centralistycznym wirusem. Mowa zwłaszcza o instytucjach nadzoru (województwie) oraz sposobie przygotowywania i uchwalania zmian legislacyjnych, istotnych dla samorządu.

Na pierwszy rzut oka lista problemów i wyzwań może się wydawać niekompletna. Brakuje na niej spraw, które w ostatnich latach dominowały w dyskusji na temat przyszłości samorządu. Warto się wytłumaczyć z pominięcia tych kwestii:

Dlaczego nie zmiany podziału terytorialnego i administracyjnego? Niemal każda ogólna dyskusja na temat przyszłości polskiego samorządu wcześniej czy później kończy się dywagacjami na temat ewentualnych zmian w strukturze samorządu, a zwłaszcza dotyczących przyszłości powiatów. W związku z dwudziestolecie nowego podziału terytorialnego ta kwestia wraca ze zdwojoną siłą. Wychodzimy jednak z założenia, że koncentrowanie się na zmianach w podziale terytorialnym i administracyjnym oznacza przyjęcie błędnej perspektywy w analizie ważnych problemów. Zamiast zastanawiać się w pierwszej kolejności, do czego potrzebujemy samorządu, a dopiero w kolejnym kroku myśleć o jego instytucjonalnej architekturze, zaczynamy dyskusję od końca, czyli od instytucji. Tymczasem wiele problemów, które stanowią dziś podstawę do podważania sensu istnienia powiatów, wynika z nietrafionego podziału kompetencji i zasobów między centrum i samorządy oraz między poszczególne poziomy władzy samorządowej. Tutaj będziemy szukać rozwiązań, nie tyle wykluczając zmiany w podziale terytorialnym, co analizując wcześniej wszystkie warianty naprawy w ramach istniejącej struktury. Nie będziemy także koncentrować się na modnym w ostatnich latach (również w Europie) temacie konsolidacji terytorialnej, czyli łączenia samorządów, zwłaszcza na poziomie gmin, a także powiatów.

Jak pokazują badania Pawła Swianiewicza (2014b), o ile w przypadku powiatów łączenie mogłoby przynieść pewne korzyści ekonomiczne, to brakuje podstaw do masowej konsolidacji na poziomie gmin. Przeciętna polska gmina jest relatywnie duża na tle europejskim, a strat dla demokracji lokalnej wynikających z konsolidacji (oddalenie samorządu od obywatela) najprawdopodobniej nie zrekompensowałyby korzyści ekonomiczne.

Nie kwestionujemy natomiast potrzeby korekty w podziale terytorialnym, obejmującej tzw. gminy i powiaty obwarunkowe. Chodzi o ponad 150 gmin wiejskich, okalających gminy miejskie i mających tam

swoją siedzibę. Powiaty obwarzankowe to z kolei blisko 40 powiatów ziemskich okalających miasta na prawach powiatu (Swianiewicz, Gendźwiłł, Łukomska i Kurniewicz 2016). Problemem „obwarzanków” jest całkowicie sztuczne administracyjne rozdzielanie podmiotów tworzących gospodarczą, społeczną i funkcjonalną całość. Istnienie gmin obwarzankowych najbardziej doskwiera miastom, wokół których są one położone. Gminy obwarzankowe są przez miasta traktowane jako pasażerowie na gapę, a wręcz pasożyty – jak to swego czasu określił prezydent Lubina Robert Raczyński. Idzie o to, że mieszkańcy gmin obwarzankowych intensywnie korzystają z usług publicznych zapewnianych przez miasto, ale nie dokładają się do jego budżetu. W przypadku powiatów problem jest nieco inny – bardziej tracą obwarzanki pozbawione wpływów z podatków od miasta na prawach powiatu, gdzie koncentruje się lokalna gospodarka i zamożniejsi mieszkańcy przysparzający wyższe dochody podatkowe. Powiaty obwarzankowe dysponują też dużo skromniejszym majątkiem. Problem gmin i powiatów obwarzankowych łączy proponowane rozwiązanie polegające na scalaniu odpowiednio gmin i powiatów tworzących gospodarczą, społeczną i funkcjonalną całość. To jeden z tych nielicznych obszarów, gdzie widzimy potrzebę silnej interwencji centralnej nawet wbrew niektórym samorządom (*vide*: obwarzankowe gminy wiejskie protestujące przeciwko zespoleniu z miastami). W przypadku gmin sprawa jest prostsza, choć wymaga politycznej determinacji i dobrego przygotowania organizacyjnego.

W przypadku powiatów problem obwarzanków wydaje się nierozwiązywalny bez poważniejszej reformy ustrojowej. Nie da się po prostu włączyć powiatów obwarzankowych do miast na prawach powiatu, ponieważ nie da się zapewnić mieszkańcom obwarzanka prawa wybierania organów miasta na prawach powiatu. Uniemożliwia to zespolenie organów gminy i powiatu w mieście na prawach powiatu. Konieczne byłoby wydzielenie w strukturze miasta na prawach powiatu

osobno wybieranych organów odpowiadających wyłącznie za przejęte zadania powiatu obwarzankowego. Mamy spore wątpliwości, czy takie „dwugłowe” miasto na prawach powiatu mogłoby funkcjonować sprawnie i w sposób czytelny dla mieszkańców. Być może więc najlepszą zmianą jest brak zmiany. Warto jedynie zadbać, aby problem nie narastał, tzn. zastopować próby tworzenia kolejnych miast na prawach powiatu.

Dlaczego nie zmiany systemu wyborczego? Wprowadzenie od nowej kadencji limitu kadencji dla wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) spowodowało, że temat ten przestał być *leitmotivem* dyskusji na temat samorządu. Wciąż jednak wiele uwagi poświęcamy temu, jak wybierać, zamiast skupić się na procesie wyborczym jako ważnym, ale tylko jednym z kilku elementów demokracji lokalnej. Rozmowa o systemie wyborczym do rad gmin, powiatów czy sejmików województw ma sens, o ile wcześniej uporamy się z pytaniami o rzeczywisty wpływ wybieranych przez nas do tych organów przedstawicieli na kluczowe decyzje w samorządzie.

Dlaczego nie deglomeracja? Hasło „deglomeracji” zrobiło w debacie publicznej zawrotną karierę, choć nie dla wszystkich znaczy ono to samo. Najpowszechniej przyjęło się jako pomysł wyprowadzenia urzędów centralnych poza Warszawę. W bardziej naukowej formule znane jest zwłaszcza z raportu Przemysława Śleszyńskiego przygotowanego dla Klubu Jagiellońskiego (2018), gdzie deglomeracja przedstawiana jest jako świadoma strategia rozwojowa państwa, polegająca na bardziej rozproszonym rozmieszczeniu centrów gospodarczych. Jednym z konkretnych instrumentów miałyby się stać relokacja siedzib spółek kontrolowanych przez państwo.

Postulat deglomeracji odzwierciedla przekonanie, że największe aglomeracje zaczynają „odjeżdżać” w wyścigu rozwojowym w stosunku do reszty kraju i że coś trzeba z tym zrobić. Pomysły deglomeracyjne są jednak zaskakująco archaiczne i utopijne zarazem. Bazują na

przekonaniu, że polskie państwo (w rozumieniu administracji centralnej) jest zdolne do kompleksowego i konsekwentnego sterowania rozwojem kraju w myśl jakiejś długofalowej wizji. Otóż praktyka rządzenia nie dostarcza żadnych podstaw do takiej wiary. To zresztą problem nie tylko polskiego państwa. Kompleksowość i zmienność procesów gospodarczych i społecznych jest tak duża, że ze strategicznym kierowaniem rozwojem z poziomu centrum nie radzi sobie żadne państwo demokratyczne.

A przecież do dyspozycji mamy znacznie prostszy i skuteczniejszy sposób na realną deglomerację. Przykładowo: po co roztrząsać przeniesienie kilku urzędów centralnych poza Warszawę, skoro dużo większy efekt przyniesie realna decentralizacja systemu opieki zdrowotnej? To oznacza nowe miejsca pracy i nowe silniejsze instytucje samorządowe w regionach. Po co sztucznie przenosić siedziby spółek Skarbu Państwa do mniejszych miast, skoro można zwiększyć dochody samorządów i w ten sposób pozwolić im na prowadzenie bardziej aktywnej polityki gospodarczej i społecznej? Najlepszym sposobem na deglomerację jest pogłębienie decentralizacji.

Trzecia fala samorządności. Dokąd nas poniesie?

W odpowiedzi na problemy i wyzwania stojące przed samorządem w tym raporcie poddajemy pod dyskusję zestaw pomysłów, które mają ostatecznie składać się na trzecią falę samorządności. Skąd „trzecia fala”? W historii samorządu w III RP kluczowe znaczenie miały dotychczas dwie reformy – odrodzenie samorządu gminnego w 1990 r. oraz wprowadzenie samorządu powiatowego i samorządu województwa w latach 1998–1999. Te dwie fale reform nadały samorządowi dzisiejszy kształt terytorialny i instytucjonalny, który zyskał aprobatę obywateli. Kolejna fala zmian jest potrzebna, ale zamiast następnej rewolucji terytorialnej i strukturalnej ważniejsze wydają nam się zmiany

w obrębie tego, za co samorząd odpowiada i w jaki sposób działa. Dlatego propozycje, które przedstawiamy w tym raporcie, dzielimy na dwie grupy.

Pierwsza część oferuje nowe spojrzenie na misję samorządu. Przedstawione tam propozycje łączy zwiększenie odpowiedzialności, ale też możliwości działania samorządu w najważniejszych obszarach usług publicznych. Polski samorząd powinien wkroczyć w czwartą dekadę swojego istnienia jako miejsce, gdzie decydują się praktycznie wszystkie kwestie istotne dla jakości życia obywateli. Samorządowa wspólnota dobrobytu to już nie tylko klasyczne usługi komunalne – jak gospodarka odpadami czy zaopatrzenie w wodę – ale także transport publiczny, edukacja, mieszkalnictwo czy ochrona zdrowia. Wszędzie tam wspólnoty samorządowe powinny się stać podmiotem numer jeden. Władza centralna powinna porzucić utopijne dążenia do ręcznego sterowania w tych obszarach, a skupić się na skutecznym monitorowaniu dostępności usług publicznych i reagowaniu na trudności i nierówności w tym dostępie. Reszta powinna pozostać domeną silnego samorządu. W tej części oglądamy również drugą stronę medalu, czyli nowe mechanizmy finansowania zadań samorządowych, bez których idea samorządowej wspólnoty dobrobytu pozostanie na papierze.

W drugiej części zajmujemy się tym, „jak się samorządzić”. Zarysowanej tam koncepcji nowej demokracji samorządowej przyświeca proste założenie – przesuwamy ciężar odpowiedzialności za kontrolę władz samorządowych z administracji rządowej na rzecz samych mieszkańców, wyposażonych w nowe instrumenty kontroli obywatelskiej i wpływu na poczynania organów samorządowych. Innymi słowy, przedstawiamy koncepcję zastąpienia mechanizmu kontroli od góry mechanizmem kontroli oddolnej, wolnej od centralistyczno-politycznych pokus. Wychodzimy jednak od pomysłów dotyczących wzmocnienia lokalnej demokracji, bo idea samorządowa ma sens tylko wtedy,

jeśli znaczna część mieszkańców ma poczucie realnego i demokratycznego wpływu na sprawy lokalne czy regionalne.

Ten raport stanowi próbę zebrania w jednym miejscu długiej listy pomysłów i postulatów, z których wiele krąży w debacie publicznej. Najczęściej jednak pojawiają się one w eksperckich dyskusjach w obrębie rozmaitych „silosów tematycznych”, np. w dyskusjach o transporcie publicznym, opiece zdrowotnej czy polityce mieszkaniowej. Tutaj staramy się ułożyć z nich całościową opowieść na temat silniejszego samorządu. Większość pomysłów ma przede wszystkim umożliwić „poszerzenie pola walki” w dyskusji o samorządzie, a nie dostarczać gotowych do wdrożenia rozwiązań.

A co z państwem?

Projekt wzmocnienia samorządu i pogłębiania decentralizacji na pierwszy rzut oka może być odczytywany jako wotum nieufności wobec państwa (rozumianego jako władza centralna) i manifestacja przekonania o prymacie samorządnej władzy lokalnej/regionalnej nad centralną władzą państwową. Widzimy to jednak zgoła inaczej: jako szansę na odbudowę skuteczniejszego i silniejszego państwa, które jest „odchudzone” pod względem zadań, ale też działa według odmiennej filozofii. Dziś obserwujemy państwo z dużą „nadwagą” i w stanie „przedzawałowym”. To państwo, które nie umie wyznaczyć sobie ambitnych, ale wykonalnych wizji rozwojowych, a jednocześnie traci mnóstwo zasobów i energii na centralne regulowane spraw z poziomu „mikro”. To państwo niezdolne do wypracowania koncepcji transformacji energetycznej czy koncepcji reformy systemu emerytalnego, a jednocześnie zajmujące się dziś rozdzielaniem dotacji na remonty dróg lokalnych czy nadzorem nad kołami gospodyń wiejskich. To ostatnie jest anegdotycznym, ale bardzo znamionym przykładem tego, jak źle skalibrowany jest zakres odpowiedzialności administracji rządowej. Oto bowiem zgodnie z uchwaloną w listopadzie 2018 r. ustawą

rządowa Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zajmuje się dziś rejestracją tych kół oraz kontrolą nad nimi. Trudno o bardziej wymowny przykład zadania, które zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości powinien realizować samorząd lokalny (o ile w ogóle działalność takich organizacji powinna być regulowana specjalną ustawą), a nie instytucja administracji centralnej.

Polska samorządów to swoista terapia odchudzająca, od której można zacząć leczenie nadmiernie rozdętego państwa. To terapia niezbędna również dla samorządów, które silnego państwa bardzo potrzebują. W tym punkcie zbliżamy się do lewicowych krytyków decentralizacji, takich jak David Harvey (2012), który przestrzega, że decentralizacja może być motorem napędzającym nierówności. Samorząd potrzebuje państwa w roli siły korygującej te nierówności. Na poziomie instytucji władzy centralnej, zwłaszcza parlamentu, powinna zostać wypracowana umowa społeczna co do tego, jak dużą skalę nierówności terytorialnych uznajemy za problem wymagający interwencji centralnej. Do administracji rządowej powinno zaś należeć opracowywanie i wdrażanie metod takiej interwencji. I nie chodzi tylko o prosty mechanizm wyrównywania dochodów między samorządami, ale o dużo bardziej subtelne narzędzia, łagodzące nierówności w konkretnych obszarach, takich jak ochrona zdrowia czy edukacja. Jeśli władza centralna dobrze wykona swoją robotę w tej sferze, możemy się zacząć zbliżać do skandynawskiego modelu państwa, gdzie silny samorząd nie przeszkadza w zachowaniu spójności terytorialnej i społecznej. Dlatego jeżeli mówimy o pogłębianiu decentralizacji (np. w odniesieniu do ochrony zdrowia), podkreślamy również rolę państwa (władzy centralnej) w ustalaniu i monitorowaniu standardu dostępności i jakości usług publicznych.

Polska samorządów nie jest więc projektem federalizacji czy konfederalizacji państwa, skrytym pod niewinnymi hasłami decentralizacji. Nie chodzi o to, aby oddzielić centrum i samorząd „chińskim murem”

i zadbać, by się w żadnym punkcie nie konfrontowały. To projekt o tyle ostrożny i konserwatywny, że stoi za nim wiara w ideę spójnego, unitarnego państwa. Być może jesteśmy dziś w punkcie, gdzie taka wizja słabo się sprzedaje w debacie publicznej. Skala polaryzacji politycznej i temperatura sporu jest tak wysoka, że sprzyja wizjom radykalnym, również takim, które kwestionują naszą zdolność do dogadywania się w jakichkolwiek sprawach na poziomie centralnym, proponując podział kraju na terytoria rządzone w pełni samodzielnie przez każdą stronę sporu. Jednak taka kuracja przypomina amputację nogi, która jest tylko złamana, a nie toczy jej żadna śmiertelna choroba. To prawda, że linie podziału politycznego się wyostrajają, ale wciąż więcej nas łączy, niż dzieli, zwłaszcza w sprawach, które dla większości Polaków mają najistotniejsze znaczenie. Łączy nas, przykładowo, przekonanie o konieczności reformy systemu ochrony zdrowia. Podziały w tej sferze nie przebiegają wcale po linii „PiS – reszta świata”, więc obecna polaryzacja nie musi blokować wypracowania nowej, ogólnopństwowej umowy społecznej na temat głównych zasad funkcjonowania tego systemu. Zamiast wzmacniać podziały, spróbujmy więc jeszcze raz się porozumieć, ale na nowych zasadach i według nowej filozofii działania państwa.

CZĘŚĆ I

Dawid Sześciło, Radosław Łapszyński, Stanisław Zakroczyński,
Piotr Jakubowski

Samorządowa wspólnota dobrobytu, czyli nowy ład w usługach publicznych

Wprowadzenie

Teodor Toeplitz – jeden z najwybitniejszych działaczy lokalnego ruchu spółdzielczego w okresie międzywojennym (wieloletni prezes Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej) – powiadał, że naczelną misją samorządu jest „troska o dobrobyt mieszkańców i walka ze skutkami złych warunków bytowania” (Toeplitz 1926). Samorząd to państwo dobrobytu w skali „mikro”, gdzie decyduje się jakość życia obywateli. Samorząd jest najlepszym miejscem do tego, aby zarządzać kluczowymi usługami publicznymi, choćby tylko z dwóch powodów. Po pierwsze, usamorządowienie pozwala dopasowywać zakres i sposób realizacji usług do potrzeb społeczności lokalnych, a także wypróbowywać szerszą paletę rozwiązań. Zwłaszcza w tak dużym państwie jak Polska nie da się centralnie ocenić i określić, czego potrzebują obywatele w każdym zakątku kraju. Co więcej, rozwiązania błędne, głupie czy nieskuteczne, narzucane z poziomu centralnego, mają skutki dużo bardziej opłakane niż tak samo złe pomysły wdrożone tylko na lokalną skalę. Po drugie, skrócony jest łańcuch rozliczenia i odpowiedzialności za ewentualne niedociągnięcia czy nieprawidłowości. Biurokracja i polityczni decydenci w systemach scentralizowanych są doskonale chronieni przed rozliczeniem ze swoich błędów. Decydom lokalnym dużo trudniej ukryć się przed obywatelami i uniknąć choćby politycznej odpowiedzialności za szkodliwe działania.

Sukces polskiego samorządu ostatnich trzech dekad to przede wszystkim sukces samorządowego państwa dobrobytu. Porządnie zorganizowane podstawowe usługi komunalne (wodociągi, kanalizacja, utrzymanie dróg i publicznej infrastruktury), nieźle oceniany transport publiczny (choć z narastającym wykluczeniem transportowym poza aglomeracjami), a przede wszystkim zbudowany siłami samorządów po 1998 r. system oświaty – to tylko niektóre z obszarów, gdzie samorząd się sprawdził. Tak, nie wszędzie sytuacja wygląda różowo, a wszystkie wymienione obszary zmagają się ze swoimi problemami. Nie ma jednak powodu, aby sądzić, że wysłannicy administracji centralnej poradziliby sobie lepiej. Charakterystyczne jest to, że najbardziej kuleją obszary, w których samorząd jest najsłabszy. Najlepszą tego ilustracją jest system ochrony zdrowia, który jako ostatnia kluczowa sfera usług społecznych pozostał scentralizowany.

Nie chodzi o to, aby samorząd odebrał władzy centralnej całą odpowiedzialność za usługi publiczne składające się na państwo dobrobytu. Wystarczy, że podzielimy role w czytelny, klarowny i sprawiedliwy sposób – powierzmy władzy centralnej rolę *watchdoga*, stojącego na straży równego i powszechnego dostępu do ustalonego „minimalnego koszyka usług publicznych”, zaś samorządom damy instrumenty, ale też odpowiedzialność za dostarczenie tego koszyka oraz dorzucenie „wartości dodanej”, czyli zapewnienie wszystkiego, co poza owo minimum wykracza.

Wiele dyskusji na temat decentralizacji wcześniej czy później prowadzi do pytania: a co z równością w dostępie do usług publicznych? To pytanie zakłada *a priori*, że decentralizacja równa się pogłębianiu nierówności. Takie założenie ma sens, ale tylko na pierwszy rzut oka. Spójrzmy bowiem na hiperscentralizowany system opieki zdrowotnej. Czy równość w dostępie do świadczeń zdrowotnych jest w nim skutecznie gwarantowana? Czy każdy pacjent, niezależnie od miejsca zamieszkania, czeka na wizytę lub podjęcie leczenia tak samo długo?

Dane Narodowego Funduszu Zdrowia temu przeczą, pokazując spore różnice między poszczególnymi województwami.

Iluzją jest przekonanie, że system, w którym za wszystkie sznurki pociąga administracja rządowa, jest gwarantem równości w dostępie do usług publicznych. W takim systemie różnice terytorialne mogą rozkwitać w najlepsze. Wystarczy, że władza centralna podzieli pieniądze terytorialnie tak, aby np. dosypać więcej obszarom, gdzie władza ta cieszy się większym poparciem.

Argument równościowy jest ważny, ale nie powinien być wysuwany przeciwko decentralizacji jako idei. Znamy cały katalog narzędzi prawnych czy finansowych, które w systemie zdecentralizowanym mogą zagwarantować wymagany pułap równości. I tu właśnie jest pole do popisu dla władzy centralnej – wypracować, a następnie stosować te mechanizmy. Jeżeli władza centralna odpowiada za dostarczanie usług publicznych, określanie dokładnego sposobu ich świadczenia i dbanie o równy do nich dostęp, to żadne z tych zadań nie jest realizowane skutecznie.

Receptą na takie niedomagania jest nowy podział pracy w systemie usług publicznych. Władza centralna określa minimalne standardy dostępności i jakości usług publicznych, monitoruje dostępność i jakość w skali całego kraju oraz wprowadza niezbędne mechanizmy wyrównawcze i eliminujące nierówności. Dostarczenie tego minimum oraz wszystkiego, co nie wykracza ponad nie, to domena aktywności samorządu. Samorząd w Polsce okrzepł na tyle, że już nie potrzebuje, aby administracja centralna prowadziła go za rękę, pokazując w każdym szczególe, w jaki sposób powinno się służyć mieszkańcom.

Misja samorządu jako państwa dobrobytu w skali „mikro” sięga dalej niż zapewnienie dobrej jakości usług publicznych. Dobrobyt to też zagwarantowanie każdemu mieszkańcowi warunków dobrego życia i funkcjonowania w społeczeństwie, to troska o ich poczucie życia

w przyjaznym środowisku, gdzie mogą swobodnie się rozwijać. To, parafrazując tytuł głośnej książki Charlesa Montgomery’ego (2015), prawo do życia w „samorządzie szczęśliwym”. Na taką wizję samorządowego państwa dobrobytu składa się co najmniej kilka elementów:

- Powszechny i równy dostęp do wysokiej jakości usług publicznych w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca zamieszkania i aktywności życiowej. Zakres i sposób zapewnienia tych usług powinny być w najszerszym możliwym stopniu kształtowane przez samych mieszkańców, a nie na zasadzie odgórnego decydowania przez władze centralne.
- Przyjazne środowisko naturalne sprzyjające zdrowiu mieszkańców, w tym czyste powietrze i łatwy dostęp do zielonych przestrzeni.
- Przyjazna i estetyczna przestrzeń publiczna, w której istnieje wiele „miejsc spotkań” mieszkańców.
- Możliwość łatwego zaangażowania się w decydowanie o działaniach samorządu oraz współtworzenia warunków wspólnego życia w samorządzie poprzez współtworzenie usług publicznych czy wspólne zarządzanie instytucjami samorządu.

Tę wizję samorządowego państwa dobrobytu spróbujmy teraz przełożyć na bardziej konkretną koncepcję. Co trzeba zmienić w zakresie odpowiedzialności samorządu i sposobie regulacji jego zadań czy źródeł finansowania, aby wizja „samorządu szczęśliwego” nabrała pełnego kształtu? W tym rozdziale wskazujemy najważniejsze, choć na pewno nie wszystkie niezbędne kroki w tym kierunku.

Prawo do opieki zdrowotnej, która jest zarządzana regionalnie i lokalnie

W katalogu kluczowych zadań publicznych pozostała nam jedna sfera, gdzie samorząd właściwie wcale nie jest podmiotem, a co najwyżej klientem czy petentem administracji rządowej. Chodzi o ochronę zdrowia. Mimo że ochrona zdrowia (w przypadku województwa i powiatu

także promocja zdrowia) mieści się w katalogu zadań każdego samorządu, cały układ instytucjonalny w systemie opieki zdrowotnej czyli podmiotowość samorządu w tej sferze fikcją. Decyduje o tym kilka parametrów systemu.

Po pierwsze i najważniejsze, rządowa biurokracja w postaci połączonych sił Narodowego Funduszu Zdrowia i Ministerstwa Zdrowia silną ręką dzierży 95% wydatków publicznych przeznaczonych na zdrowie. Składka zdrowotna w całości wędruje do NFZ, a samorządy nie mają do dyspozycji żadnego specjalnego źródła finansowania zadań w tej dziedzinie. Mogą na ten cel jedynie wykorzystywać środki z dużego worka pod nazwą „Dochody własne”, gdzie zdrowie konkuruje z wieloma innymi sferami wydatków. W efekcie ta kluczowa sfera usług publicznych jest zmarginalizowana w samorządowych budżetach. W okresie międzywojennym zdrowie stanowiło najważniejszą pozycję w wydatkach największych miast. Warszawa wydawała na ten cel prawie 20% swojego budżetu. Dziś stolica na zdrowie przeznaczona niespełna 2% całości wydatków.

Samorząd jest mocno obecny w systemie publicznej opieki zdrowotnej, ale nie jako podmiot, tylko w najlepszym razie – klient, a w najgorszym – petent administracji rządowej.

Samorządowe podmioty lecznicze (głównie szpitale) funkcjonują jako kontraktorzy w systemie zarządzanym przez rządową agencję (NFZ), a ta ostatnia dokonuje podziału zasobów w niby-konkurencyjnej i niby-transparentnej procedurze. Samorządy (wspólnoty lokalne i regionalne) są przy tym pozbawione jakiegokolwiek wpływu na funkcjonowanie NFZ. Fundusz – zarówno na poziomie centrali, jak i oddziałów wojewódzkich – jest doskonale chroniony przed odpowiedzialnością wobec obywateli. Dyrektorzy wojewódzkich oddziałów NFZ pozostają postaciami anonimowymi dla mieszkańców, mimo że rozdzielają w sumie około 80 miliardów złotych. Ta suma to pieniądze, których brakuje

samorządom, aby mogły prowadzić politykę zdrowotną z prawdziwego zdarzenia na poziomie regionalnym i lokalnym.

Skrajną centralizację systemu dałoby się jeszcze obronić, gdybyśmy mieli w ręku dowody na jej nadzwyczajną skuteczność w zapewnieniu powszechnego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej. Jednak jest zgoła odwrotnie: centralizacja sprzyja nieefektywnej strukturze systemu opieki zdrowotnej, utrudnia niezbędne zwiększenie wydatków publicznych na zdrowie, jednocześnie wcale nie zapewniając równego dostępu do opieki zdrowotnej na obszarze całego kraju.

Wiemy od dawna, że struktura organizacyjna polskiego systemu ochrony zdrowia jest nieefektywna i odbiega od dominujących dziś w Europie wzorców. Mamy za dużo szpitali, a zbyt wiele wysokospecjalistycznych świadczeń wykonuje się w małych szpitalach powiatowych. Liczba łóżek szpitalnych Polsce jest dziś o 1/4 większa niż w znacznie większych Włoszech i dwukrotnie większa niż w Hiszpanii. To nie tylko kosztowne, ale też niekorzystne z punktu widzenia jakości opieki. Jednocześnie brakuje nam rozwijających się w tych krajach ośrodków oferujących bardziej kompleksową opiekę poszpitalną czy w zakresie, który nie wymaga hospitalizacji (np. domy zdrowia tworzone w północnych regionach Włoch). Problem ten jest pochodną podziału zasobów i odpowiedzialności w systemie. Jeśli dla samorządu (zwłaszcza powiatowego) utrzymanie szpitala jest jedynym polem możliwej aktywności w sferze zdrowotnej, będzie on dążył do zachowania tej placówki za wszelką cenę i starał się zapewnić jej jak najlepszą infrastrukturę. Problem w tym, że nie zawsze będzie to uzasadnione realnymi potrzebami zdrowotnymi.

Centralizacja utrudnia również konieczne zwiększenie wydatków publicznych na ochronę zdrowia. Wydatki publiczne na zdrowie utknęły na poziomie oscylującym wokół 4,5% PKB – wśród państw rozwiniętych to jeden z najniższych wskaźników. Wiemy z doświadczeń innych państw, że to stanowczo za mało, aby zapewnić dobrej jakości

opiekę zdrowotnej, która będzie pozytywnie oceniana przez obywateli. Potrzeba zwiększenia poziomu wydatków publicznych na opiekę zdrowotną wydaje się więc oczywista, ale krok ten od lat nie jest podejmowany. Przeszkodę stanowi polityczny koszt takiej operacji. Przeniesienie tej kwestii na poziom samorządu może być szansą na odblokowanie takiej zmiany. Doświadczenia wynikające z decentralizacji systemu w innych państwach dowodzą, że usamorządowanie idzie w parze ze wzrostem całkowitego poziomu wydatków publicznych na zdrowie (Sześciło 2017).

Rozmowy z samorządowymi instytucjami pomocy społecznej podpowiadają, że centralistyczny model opieki zdrowotnej stanowi coraz poważniejszą barierę dla prowadzenia nowoczesnej polityki społecznej. Dziś nie ogranicza się ona (a przynajmniej nie powinna) do dystrybucji świadczeń, zasiłków czy pomocy materialnej. Równie ważnymi klientami instytucji pomocy społecznej są osoby z niepełnosprawnościami czy seniorzy, których przecież przybywa. Nieodzownym elementem adresowanego do nich wsparcia powinna być opieka zdrowotna. Problem w tym, że w obecnym systemie samorząd nie jest istotnym punktem odniesienia dla instytucji systemu opieki zdrowotnej (zwłaszcza w podstawowej opiece zdrowotnej), bo marchewka (kontrakty) i kij (rozliczanie świadczeń) pozostają w gestii NFZ. Samorząd może ewentualnie – w ramach swoich programów zdrowotnych – kupić seniorom czy osobom z niepełnosprawnościami określony pakiet świadczeń. To jednak trudno nazwać kompleksową i zintegrowaną polityką społeczną dostosowaną do potrzeb indywidualnych użytkowników. W praktyce gminny pracownik socjalny nie może dogadać się z lekarzem rodzinnym opiekującym się daną osobą i ustalić indywidualny, dopasowany do konkretnych potrzeb plan działań, ponieważ obaj funkcjonują w różnych, nieprzystających do siebie porządkach instytucjonalnych.

Zwolennicy systemu scentralizowanego zapewne przywołają w tym momencie konstytucyjny obowiązek zapewnienia równego dostępu do świadczeń zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych. Argument równościowy jest jednak w tym przypadku nietrafiony, ponieważ **system scentralizowany nie jest żadną gwarancją równego dostępu do opieki zdrowotnej**. Opublikowane niedawno wyniki kontroli NIK pokazują, że właściwie nie ma świadczeń zdrowotnych, gdzie czas oczekiwania byłby równy lub prawie równy na obszarze całego kraju. Przykładowo, w województwie zachodniopomorskim na tomografię komputerową czeka się 128 dni, a w sąsiednim województwie pomorskim ponad 100 dni dłużej. Na endoprotezę stawu kolanowego na Mazowszu czeka się prawie rok. Mieszkańcy Śląska muszą się wykazać isticie anielską cierpliwość, bo dla nich czas oczekiwania to ponad trzy lata (NIK 2018). Możemy więc sobie darować argument, że centralizacja sprzyja zapewnieniu konstytucyjnego standardu równego dostępu do publicznej opieki zdrowotnej. NFZ nie radzi sobie z zapewnieniem jednolitego standardu.

Jak urządzić system po nowemu? Inspirują nas w tej kwestii doświadczenia państw skandynawskich (Szwecja, Finlandia), ale również Włoch, Hiszpanii, a częściowo także Niemiec. W najbardziej ogólnym planie, decentralizacja będzie oznaczała przejście wiodącej roli w systemie opieki zdrowotnej przez samorządy wojewódzkie i powiatowe. Województwa i powiaty rozdziela między siebie odpowiedzialność za dwa poziomy opieki zdrowotnej – wysokospecjalistyczną opiekę szpitalną (województwa) oraz zreformowaną opiekę podstawową, zintegrowaną z ambulatoryjną opieką specjalistyczną (powiaty). Składka zdrowotna będzie w dalszym ciągu gromadzona centralnie i rozdzielana na regiony i powiaty według algorytmu bazującego na obecnie obowiązującym mechanizmie podziału środków na oddziały wojewódzkie NFZ. Algorytm będzie ustalany i modyfikowany na zasadzie kontraktu zawieranego między Ministerstwem Zdrowia i województwami.

Środki przekazywane na poziom województw będą służyły finansowaniu podstawowego koszyka świadczeń gwarantowanych, ustalonego jednolicie dla całego kraju. Koszyk będzie uzupełniony o ogólnokrajowy standard minimalny dostępności opieki zdrowotnej. Może on bazować np. na szwedzkim standardzie 0-7-90-90, który określa maksymalny czas oczekiwania (w dniach) na poszczególnych etapach leczenia, od pierwszej konsultacji do rozpoczęcia pełnego leczenia. Samorząd województwa – w granicach ustawowych widełek – będzie jednak mógł zarządzić podwyższenie składki. Składka regionalna będzie służyła w pierwszej kolejności zapewnieniu świadczeń z koszyka wedle gwarantowanego standardu dostępności, jeżeli środki ze składki centralnej będą niewystarczające do tego celu. Następnie warto rozważyć możliwość stworzenia z tych środków koszyka regionalnego, czyli zwiększonego zakresu czy podwyższonego standardu świadczeń gwarantowanych dla mieszkańców danego województwa. W najdalej idącym wariantcie samorządy województw zyskałyby prawo wpisania do takiego koszyka regionalnego również takich świadczeń, jak dofinansowanie *in vitro* czy refundacja antykoncepcji.

Województwo, dysponując środkami ze składki, będzie organizowało system opieki szpitalnej oraz przekazywało powiatom środki na podstawową opiekę zdrowotną. Samorząd województwa będzie mógł urządzić opiekę szpitalną według własnej koncepcji, zwłaszcza gdy chodzi o zasady finansowania. Miałyby prawo do stworzenia sieci szpitali, zgodnie z własną oceną potrzeb zdrowotnych. Co do zasady, województwo będzie też jedynym samorządem prowadzącym szpitale. Obecne szpitale powiatowe zostaną przejęte przez województwa lub przekształcone w lokalne domy zdrowia, zajmujące się szeroką opieką podstawową i ambulatoryjną (zob. niżej).

Powiaty, korzystając z zarezerwowanej dla nich w budżetach wojewódzkich puli środków, odpowiadać będą za organizację i zapewnienie podstawowej opieki zdrowotnej (lekarze pierwszego kontaktu),

zintegrowanej z tzw. ambulatoryjną opieką specjalistyczną, która obejmuje zwłaszcza diagnostykę czy badania laboratoryjne. System POZ jest dziś dysfunkcyjny, choć stanowi tak ważny „interfejs” systemu opieki zdrowotnej. Wbrew pierwotnym założeniom towarzyszącym wprowadzeniu do systemu lekarzy pierwszego kontaktu, zajmują się oni dziś głównie wypisywaniem zwolnień lekarskich oraz zaopatrywaniem pacjentów w skierowania do specjalistów. Jak konkluduje prof. Rafał Niżankowski, swego czasu propagator koncepcji lekarza rodzinnego: „Zgodnie z zasadą Pareto większość chorych cierpi na kilka najczęstszych chorób i aby się nimi zajmować, nie trzeba być biegłym w całej medycynie. Lekarz rodzinny nie miał być połączeniem pediatry z internistą! Do lekarza rodzinnego miał trafiać chory z zapaleniem spojówek, pod jego opieką powinna być kobieta w ciąży niepowikłanej. Zamiast tworzyć kolejki u laryngologa, pacjent na zabieg płukania ucha winien zgłaszać się do swojego lekarza rodzinnego. Natomiast specjaliści mieli konsultować lekarzy rodzinnych. Lekarzy rodzinnych, nie błakających i szukających pomocy pacjentów! Specjaliści powinni otaczać opieką medyczną jedynie pacjentów z rzadszymi lub ze schorzeniami skomplikowanymi, z którymi lekarz rodzinny sobie nie radzi”¹.

Decentralizacja daje szansę na zbudowanie pełnowartościowego systemu podstawowej opieki zdrowotnej. Model, który poddajemy tu pod dyskusję, sięga daleko. Polega na zorganizowaniu znacznie poszerzonej podstawowej opieki zdrowotnej w oparciu o lokalne domy zdrowia, prowadzone samodzielnie przez powiat lub podmioty zakontraktowane przez powiat. Część takich domów można zorganizować na bazie szpitali powiatowych, dla których zabraknie miejsca w sieci szpitali wojewódzkich.

¹ <http://www.rynekzdrowia.pl/Polityka-zdrowotna/System-zagubil-role-lekarza-rodzinnego,137479,14.html>.

System opieki zdrowotnej po nowemu. Województwo i powiat jako główni aktorzy

	Władza centralna	Samorząd województwa	Samorząd powiatowy (w tym miasta na prawach powiatu)	Samorząd gminny
Organizowanie i regulowanie systemu	Ustalenie minimalnego zakresu świadczeń dostępnych w każdym regionie (koszyk powszechny). Ustalenie powszechnego standardu dostępności (np. maksymalny czas oczekiwania na wizytę u lekarza pierwszego kontaktu oraz specjalisty, maksymalny czas od diagnozy do rozpoczęcia leczenia, np. na wzór szwedzkiego standardu 0-7-90-90). Ocena technologii medycznych i opracowywanie wytycznych klinicznych.	Rozszerzenie koszyka powszechnego o dodatkowe świadczenia (koszyk regionalny). Ogólna odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej na obszarze województwa (docelowo: również ratownictwo medyczne). Wybór podstawowych parametrów regionalnego systemu opieki zdrowotnej (rozdzielenie płatnika i świadczeniodawcy versus model zintegrowany; płatność za wykonania versus ryczałtowy model finansowania; struktura organizacyjna lecznictwa szpitalnego w regionie).	Organizacja POZ na obszarze powiatu w formie lokalnych domów zdrowia, prowadzonych samodzielnie przez powiat lub przez podmioty prywatne kontraktowane przez powiat.	Przyjmowanie gminnych programów zdrowotnych, nastawionych głównie na profilaktykę.

	Władza centralna	Samorząd województwa	Samorząd powiatowy (w tym miasta na prawach powiatu)	Samorząd gminny
Finansowanie	Podział składki minimalnej na województwa z wykorzystaniem algorytmu bazującego na obecnie wykorzystywanym algorytmie do podziału środków na oddziały regionalne NFZ. Ustalenie części podstawowej składki (składka minimalna) oraz określenie maksymalnej wysokości składki regionalnej.	Samodzielne dysponowanie składką przekazaną z funduszu centralnego. Ustalenie składki regionalnej (składka powyżej składki minimalnej w ramach widełek ustalonych ustawowo).	Grant na POZ przekazywany przez samorząd województwa na zasadzie kontraktu z powiatami, wyliczany według zobiektywizowanego algorytmu (bez kryteriów uznaniowych), głównie w oparciu o liczbę ludności.	Dochody własne oraz dofinansowanie przez samorządy województwa.
Bezpośrednie świadczenie	Zarządzanie niewielką grupą szpitali kluczowych w skali kraju finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa.	Przejęcie szpitali powiatowych nieprzekształconych w domy zdrowia przez samorząd województwa na zasadzie dobrowolności, ale z zachętami finansowymi dla powiatów.	Prowadzenie lokalnych domów zdrowia, w tym placówek utworzonych na bazie dotychczas istniejących szpitali powiatowych.	Brak

W nowym systemie administracji centralnej nie zabraknie pracy. Zachowa kontrolę nad grupą szpitali strategicznych, takich jak Centrum Zdrowia Dziecka czy Centrum Onkologii. Będzie odpowiadać za ocenę technologii

medycznych, opracowywanie wytycznych klinicznych czy prowadzenie rejestrów i systemów informatycznych, a także gromadzenie składki do funduszu centralnego. Wreszcie, kluczowym obszarem odpowiedzialności będzie monitorowanie przestrzegania standardów dostępności opieki zdrowotnej i reagowanie na problemy z tym związane. Być może administracja centralna pod wodzą Ministerstwa Zdrowia, odciążona od obowiązków związanych z bieżącym zarządzaniem świadczeniami, nabierze skuteczności w przeciwdziałaniu nierównościom w dostępie do opieki zdrowotnej. Na poziomie centralnym powinny być również wypracowywane regulacje dotyczące zasad pracy i wynagrodzeń personelu medycznego, co pozwoli uniknąć potencjalnie niebezpiecznej konkurencji płacowej między województwami, a jednocześnie zapewni dobre warunki pracy i płacy całej kadrze medycznej w kraju.

Prawo do dobrej edukacji publicznej współkształtowanej przez mieszkańców

Oświata to serce polskiego samorządu lokalnego. W latach 1998–1999 reforma, która nadała ostateczny kształt polskiemu samorządowi, zbiegła się z wprowadzeniem nowego systemu szkolnego, przejściem przez nowo utworzone powiaty szkół ponadpodstawowych i ostatecznym odejściem od finansowania oświaty z budżetu centralnego na rzecz mechanizmu subwencji przekazywanej samorządom. Wcześniej, czyli w 1996 r., gminy przejęły szkoły podstawowe. Samorzady zainwestowały od tego czasu miliardy złotych w nową infrastrukturę oświatową, kształcenie nauczycieli czy dodatkowe zajęcia. Na oświatę gminy i powiaty wydają rocznie 1/3 swojego budżetu, co stanowi najważniejszą pozycję w ich budżetach. Istnieje wiele powodów, aby sądzić, że te pieniądze nie są marnotrawione. Szeroko komentowane wyniki międzynarodowego badania PISA – przy wszystkich swoich metodologicznych ograniczeniach – pokazują, że obrany wówczas kurs na decentralizację oświaty był słuszny.

W obecnej kadencji parlamentu system edukacji samorządowej doświadczył wstrząsu. Zaczęło się od przejęcia przez rządowych kuratorów oświaty kontroli nad zmianami w samorządowej sieci szkół. Było to ważne, ale jednak tylko preludeum do jeszcze poważniejszych zmian, które zaprowadzono w ramach tzw. reformy oświaty. Już sam sposób jej przygotowania i przeprowadzenia ignorował kluczową rolę samorządu w tym obszarze. Można by oczekiwać, że w sferze, gdzie to samorząd jest najważniejszym gospodarzem, fundamentalne zmiany będą wprowadzane nie tylko na drodze konsultacji, ale wręcz w ścisłym porozumieniu z reprezentacją samorządów. Jakkolwiek ostateczna decyzja należy do parlamentu uchwalającego stosowne przepisy, to powinna ona być poprzedzona porozumieniem na linii rząd – samorząd, z uwzględnieniem również reprezentacji pracowników oświaty. Niewątpliwie istniała zarówno potrzeba, jak i pole do stosownej dyskusji. Jak podsumował reformę gimnazjalną Przemysław Sadura: „Ostatecznie w wyniku uspołecznienia reformy 1999 r. ukształtował się względnie stabilny i efektywny system, który, choć odbiegał od wyobrażeń reformatorów i miał rozmaite dysfunkcje, mógł być przedmiotem dalszych korekt i działań naprawczych” (Sadura 2018: 168).

Tymczasem, porozumienia w sprawie założeń zmian nawet nie poszukiwano, a decyzja co do kierunków reformy zapadła, zanim rozpoczęto tzw. konsultacje społeczne. To wypaczało samą ideę konsultacji, gdzie wszystkie warianty zmian powinny pozostawać do końca otwarte. Konsultacjom tym zresztą organizacje obywatelskie i samorządowe zarzucały brak przejrzystości i brak odpowiedzi rządu na liczne głosy krytyczne co do propozycji rządowych. Bez reakcji pozostało m.in. rzeczowe i bazujące na licznych badaniach stanowisko Związku Powiatów Polskich, sprzeciwiającego się likwidacji gimnazjów.

Kulminacją takiej postawy była wypowiedź ówczesnej premier Beaty Szydło z października 2016 r., kiedy rządowy projekt reformy kierowano do Sejmu: „Reforma oświaty dotyczy dzieci, nauczycieli, rodziców,

oczywiście również samorządów. Tylko ja chcę powiedzieć, że samorządy nie są bytem samym w sobie, tylko samorządy mają służyć swoim mieszkańcom (...), do tego są powołane. Korporacje samorządowe bardzo często zachowują się tak, jakby były one jakimś samoistnym bytem. Nie, samorządy mają realizować te zadania, które są zapisane w ustawach, zadania, które powierzają im mieszkańcy”². Tak jednoznaczne wskazanie samorządowi miejsca w szeregu przypominało wypowiedzi sanacyjnych teoretyków samorządu z okresu międzywojennego, którzy jako zwolennicy tzw. państwowej teorii samorządu lubili podkreślać, że samorząd jest przede wszystkim narzędziem w ręku władzy centralnej, a nie samodzielnym podmiotem polityki państwa. Jak powiadał w tamtym czasie Maurycy Jaroszyński (1936), samorząd jest tylko jedną z komórek państwa. Wszystkie one „muszą być zharmonizowane w jedną całość”.

W pakiecie z przekształceniami organizacyjnymi zmieszczono także inne zmiany ograniczające podmiotowość samorządu w sferze edukacji. Zwiększono rolę kuratorów oświaty przy obsadzaniu stanowisk dyrektorów szkół, a w nowej podstawie programowej jeszcze bardziej ograniczono autonomię programową szkół.

Jak odwrócić ten centralistyczny trend? Warto zacząć od ogólnej wizji, jaką spróbujemy potem obudować konkretnymi rozwiązaniami. Otóż szkołę prawdziwie samorządową wyobrażamy sobie w następujący sposób:

- **SZKOŁA TWORZONA LOKALNIE** – niezbędne jest oddanie szkoły mieszkańcom poprzez „poluzowanie gorsetu” centralnych regulacji nie tylko w kwestii organizacji lokalnego systemu szkolnego, ale też w odniesieniu do treści nauczania.

2 <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/988174,premier-prawo-oswiatowe-na-komitecie-stalym-rady-ministrow.html>.

- **SZKOŁA KULTUROTWÓRCZA** – w większym stopniu możliwe stanie się pełnienie przez szkoły istotnych funkcji integrujących środowisko lokalne.
- **SZKOŁA RÓWNYCH SZANS** – usamorządowanie musi iść w parze z mechanizmami wspierającymi wyrównywanie możliwości edukacyjnych uczniów z różnym kapitałem kulturowym.
- **NOWA UMOWA SPOŁECZNA W SPRAWIE FINANSOWANIA SZKOŁY** – najważniejsza sprawa, w której potrzebujemy porozumienia na poziomie centralnym, to nie tyle detaliczne określenie programu nauczania, co zapewnienie stabilnego i maksymalnie obiektywnego mechanizmu finansowania oświaty.
- **SZKOŁA PODMIOTOWYCH OBYWATELI** – usamorządowanie powinno iść w parze z większą partycypacją uczniów, nauczycieli i rodziców w zarządzaniu szkołami. W ten sposób szkoła powinna stać się „laboratorium demokracji”.

Spośród tych założeń podstawowe znaczenie ma realne usamorządowanie i upodmiotowienie szkoły. Nie oznacza to tworzenia tylu niezależnych i w pełni samodzielnych systemów szkolnych, ile mamy w Polsce gmin i powiatów, ale „poluzowanie” zaciskającego się od lat „gorsetu” regulacji centralnych. W sferze organizacyjnej chodzi zwłaszcza o odzyskanie przez samorząd pełnej kontroli na siecią szkół, przy zachowaniu centralnego standardu minimalnego dostępu do edukacji. Taki standard może obejmować:

- Minimalne warunki dotyczące sieci szkół, w tym maksymalna droga dziecka do szkoły czy maksymalny czas dojazdu w przypadku dowożenia do szkoły oraz maksymalna liczebność klas.
- Obowiązek powoływania rad szkół w każdej placówce publicznej z udziałem nauczycieli, rodziców i uczniów – kompetencje rady powinny samodzielnie ustalać samorzady.
- Minimalne standardy techniczne wyposażenia placówek edukacyjnych, w tym wymogi dotyczące dostępu dla dzieci z niepełnosprawnościami.

- Minimalne standardy zapewnienia edukacji dzieciom ze szczególnymi potrzebami, w tym np. dzieciom z niepełnosprawnościami.
- Minimalne standardy dotyczące integracji dzieci z rodzin imigrantów, np. dotyczące dodatkowego wsparcia w nauce języka polskiego.
- Wymogi dotyczące podmiotów, które chcą założyć i prowadzić szkoły z uprawnieniami szkół publicznych.

Na straży centralnego standardu jakości i dostępności edukacji powinna stanąć nowa instytucja w postaci niezależnej agencji rządowej, która zastąpi obecnie funkcjonujące kuratoria oświaty. W celu zabezpieczenia jej niezależności przed politycznymi naciskami ze strony władzy centralnej, kierownictwo agencji i jej terytorialne oddziały mogą być obsadzone nie przez wojewodę czy ministra edukacji, ale w otwartej i transparentnej procedurze, np. z udziałem uczelni wyższych czy samorządowych rad oświatowych.

Samorządy powinny samodzielnie decydować o sieci szkół, trzymając się ustalonych ustawowo minimalnych standardów dostępności. Administracja rządowa nie powinna mieć wpływu na obsadę jakiegokolwiek stanowisk w samorządowej oświacie, zwłaszcza dyrektorów szkół. Ci powinni być powoływani w czytelnej i przejrzystej procedurze konkursowej. Decyzja o powołaniu może należeć do władz samorządowych, ale możliwy byłby także (wedle samodzielnej decyzji organów samorządu) udział w procedurze rady szkoły czy lokalnej rady oświatowej. Rady szkoły powinny zresztą stać się powszechnym elementem krajobrazu oświaty publicznej, przy czym ich zadania i kompetencje powinny być regulowane na poziomie lokalnym. Obecnie można je powoływać, ale według badań Bogusława Śliwerskiego, istnieją one w jedynie co pięćdziesiątej placówce. Sam obowiązek tworzenia rad składających się z przedstawicieli nauczycieli, rodziców i uczniów oczywiście nie wystarczy do partycypacyjnej rewolucji w polskim szkolnictwie, ale może być pierwszym krokiem do odświeżenia idei partycypacyjnych w oświacie.

Organizatorska swoboda samorządu może sięgać jeszcze dalej. Przykładowo, można uznać prawo gmin i powiatów do zorganizowania lokalnego systemu szkolnego na wzór szwedzkich bonów oświatowych. Samorządy mogłyby wprowadzać na swoim obszarze system, w którym rodzice mogliby swobodnie wybierać szkołę dla dzieci (bez reorganizacji) i to zarówno spośród szkół samorządowych, jak i prywatnych. Pieniądze samorządowe podążałyby do wszystkich szkół za wyborami rodziców w kwocie odpowiadającej liczbie uczniów. Co kluczowe w tym modelu, szkoły prywatne nie mogłyby pobierać opłat za edukację, dzięki czemu dostęp do nich nie byłby ograniczony do bardziej zamożnych rodzin. Choć sama idea bonu oświatowego wywodzi się z prac czołowego ideologa neoliberalizmu Milтона Friedmana (1955), jej szwedzka odmiana zabezpiecza przed ryzykiem pogłębiania społecznych nierówności poprzez edukację. Doświadczenia blisko trzech dekad funkcjonowania tego systemu w Szwecji pokazują, że obok spodziewanego wzrostu liczby szkół prywatnych, odnotowano też pewną poprawę jakości nauczania w placówkach publicznych, a także rozwój szkół o wyraźnym profilu, np. propagujących określone modele pedagogiczne czy nastawionych na wybrane obszary edukacji, jak języki obce czy sztuka (Sandström i Bergström 2005; Lundsgaard 2002). Jakkolwiek daleko nam do jednoznacznego promowania tego modelu jako rozwiązania uniwersalnego, warto otworzyć wspólnotom lokalnym furtkę do jego wypróbowania u siebie. Zapewne skorzystają z takiej możliwości nieliczne samorządy, ale wyniki takich eksperymentów mogą być przydatne dla wszystkich.

Najbardziej wrażliwą i drażliwą sferą w dyskusji nad oświatą publiczną są dziś kwestie programowe, czyli treści nauczania. Od trzech dekad obserwujemy tutaj proces stopniowego przyrostu masy centralnych regulacji. Państwo coraz mniej ufa szkołom, nauczycielom czy wspólnotom lokalnym, czego kulminacją są liczące w sumie kilkaset stron druku podstawy programowe przyjęte w ramach ostatniej tzw.

reformy edukacji. Państwo zachowuje się w sferze oświaty jak pruski król Fryderyk Wielki, który osobiście opracowywał instrukcje detaliczne postępowania każdego, nawet najniższego urzędnika monarchii, co wyczerpywało całokształt funkcjonowania aparatu administracyjnego. Tak samo dzisiaj Ministerstwo Edukacji Narodowej „rozsiadło się na górze papierów”, że użyjemy zwrotu, którym Jan Baszkiewicz określał administrację różnych monarchów absolutnych (Baszkiewicz 2009: 73). Oczywiście, szkoły i nauczyciele w tej biurokratycznej rozgrywce jakoś potrafią się poruszać i nawet wywalczyć pewien zakres autonomii. To jednak wysiłek, czas i energia w dużej mierze stracona na walkę z nadmiarem biurokracji.

Wszechobecna biurokratyzacja polskiej szkoły ma dwa źródła – próby urynkowania edukacji i zaprzęgnięcia szkoły do budowania jednorodnego ideologicznie i politycznie społeczeństwa. Najpierw do dyskusji o szkole zaczęliśmy wprowadzać rynkowe slogany o efektywności, konkurencji i jakości oraz służebnej roli edukacji wobec potrzeb rynku pracy. To musiało się skończyć radykalnym przyrostem ilości papieru. Amerykański antropolog David Graeber nazywa to „żelaznym prawem liberalizmu” (ekonomicznego) – reformy promujące rynkowy wzorzec działania instytucji przynoszą ostateczny rezultat w postaci radykalnego zwiększenia biurokratycznych obciążeń (Graeber 2015: 9). Skąd się to bierze? Jeżeli zaczyna się mówić o zwiększaniu efektywności, wydajności i jakości działania systemu i pracy poszczególnych nauczycieli, trzeba zbudować cały system pomiaru, porównywania i rozliczania tych parametrów. Modele pomiarowe, tabelki, raporty i ewaluacje stają się codziennością. Każdy nauczyciel (również akademicki) doskonale wie, o czym mówimy, bo musi w tym tkwić, mimo oczywistej niechęci do udziału w tym biurokratycznym świecie równoległym i powszechnego przekonania o jego bezsensowności. Na to nakłada się jeszcze wciąż żywione przez władzę przekonanie, że poprzez szkołę uda się jej wychować pokolenia wiernych wyborców, a przynajmniej

obywateli podzielających określoną wizję rzeczywistości. To wymaga rygorystycznego i szczegółowego rozpisania szkolnego *curriculum*, a także ścisłego nadzoru pedagogicznego.

To wszystko powoduje, że szkoła się coraz bardziej dusi. Najbardziej cierpi szkoła publiczna, gdzie biurokratyczny balast połączony z programowym rygorem jest uciążliwy w największym stopniu. Dla wielu rodziców szkoła prywatna wydaje się coraz poważniejszą alternatywą, zwłaszcza po tzw. reformie edukacji. Ulgę szkołom publicznym może przynieść realna decentralizacja w sferze treści i programów nauczania. **Na poziomie centralnym można pozostawić ustalenie ogólnych wymagań dotyczących kształcenia w obszarach objętych centralnymi egzaminami państwowymi czy zatwierdzanie podręczników. W pozostałym zakresie podmiotowość winny zyskać samorzady, a także same szkoły.**

Autonomia programowa samorządów czy szkół może obejmować również decydowanie o sprawach, co do których nie potrafimy dziś wypracować konsensusu na poziomie centralnym, np. decydowanie o tym, czy i w jakim zakresie szkoła oferuje nauczanie religii oraz w jakim zakresie i według jakich standardów prowadzone są zajęcia z zakresu edukacji seksualnej. Oswobodzenie szkoły mogłoby także stworzyć pole do rozwijania nowatorskich programów edukacji kulturowej czy obywatelskiej, zwłaszcza we współpracy z organizacjami pozarządowymi, instytucjami kultury czy innymi instytucjami publicznymi. Dzisiaj drzwi do wielu szkół pozostają zamknięte dla ważnych partnerów zewnętrznych nie tylko ze względu na niesprzyjający klimat polityczny, ale także brak miejsca w przeładowanym *curriculum*.

Nie uciekniemy od tematu, który dominuje w dyskusjach o systemie edukacji od wielu lat, czyli od kwestii finansowania. Samorządowe budżety oświatowe bazują dziś na oświatowej części subwencji ogólnej, przekazywanej z budżetu państwa. Ta subwencja słusznie nie jest traktowana jako dochód własny samorządu, ponieważ samorzady nie

mają wpływu na jej wysokość. Subwencja ma tylko tę przewagę nad dotacjami celowymi, że rząd nie może arbitralnie rozdzielać pieniędzy na indywidualne samorządy, ale musi trzymać się jednolitego algorytmu. Pierwszy problem to jednak powszechne przekonanie, że algorytm ten jest niejasny, choć opiera się na względnie obiektywnych założeniach, takich jak: liczba uczniów, typy szkół czy stopnie awansu zawodowego nauczycieli. Drugi, jeszcze poważniejszy problem to niespełniona obietnica władzy centralnej z okresu, kiedy subwencję wprowadzano. Miała ona w założeniu pokrywać całość wydatków oświatowych samorządów. Dziś w około połowie gmin wydatki oświatowe wynoszą średnio około 110% otrzymanej subwencji. W najbardziej zasobnych gminach łączne wydatki oświatowe sięgają nawet 1,5-krotności otrzymanej subwencji (Herczyński 2012). Co więcej, Związek Miast Polskich alarmuje, że subwencja pokrywa tylko 85% wydatków na wynagrodzenia nauczycielskie, nie mówiąc już o innych kosztach (Związek Miast Polskich 2019). Można oczywiście argumentować, że samorządy dokładają do subwencji z własnej, nieprzymuszonej woli i bez takiej realnej konieczności, a przedstawiane dane nie są w pełni wiarygodne. Tego jednak nie wiemy, bo nie sposób wyprowadzić w pełni obiektywnego i powszechnie akceptowanego wzoru na prawidłowe wyliczenie „sprawiedliwej subwencji”. Zbyt wiele zmiennych musielibyśmy tutaj uwzględnić.

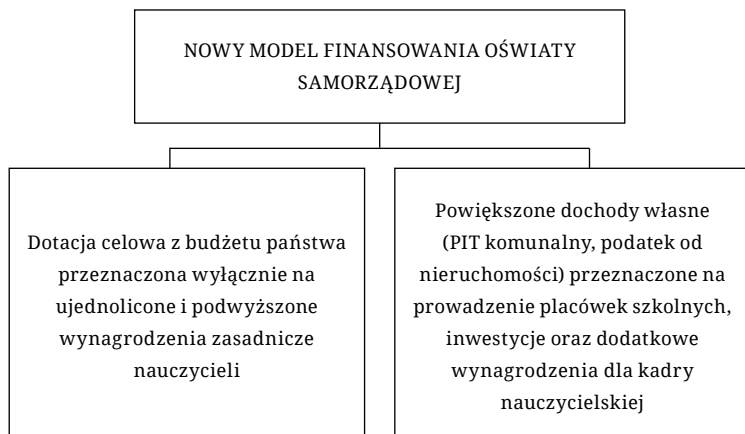
Przy zachowaniu obecnego mechanizmu finansowania jesteśmy więc skazani na nieustającą *blame game* między rządem i samorządem, gdzie rząd będzie próbował – zasłaniając się subwencją – przerzucać na samorządy jak najwięcej kosztów, a samorząd przekonywał, że subwencja jest głodowa. Co więcej, czeka nas eskalacja tego problemu, związana choćby z jak najbardziej zasadnymi oczekiwaniami nauczycieli co do wzrostu płac. Rząd będzie więc łaskawie godził się na przyznanie podwyżek nauczycielom, po czym obciążenia finansowe z tym związane tylko

częściowo lub zgoła wcale będą kompensowane zwiększaniem subwencji. Ten mechanizm już znany z historii podwyżek wynagrodzeń nauczycielskich na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Powiela się go także w innych obszarach, gdzie mamy do czynienia z niejasnym rozproszeniem funkcji między rząd i samorząd, zwłaszcza w ochronie zdrowia. Niektórzy Czytelnicy mogą jeszcze pamiętać niesławną „ustawę 203”, którą uchwalono na fali masowego protestu pracowników publicznej ochrony zdrowia pod koniec 2000 r. Przyznawała ona wszystkim pracownikom publicznych placówek zdrowotnych natchmiastową podwyżkę w wysokości rzeczonych 203 złotych. Dobroduszny ustawodawca zapomniał jednak, by zapewnić tym placówkom – prowadzonym w większości przez samorządy – jakiegokolwiek finansowanie tych podwyżek. Mechanizm „ustawy 203” powtarza się przy kolejnych podwyżkach płac dla nauczycieli.

Samorząd będzie w takich warunkach dalej poszukiwał sposobów na łatanie deficytu w lokalnych budżetach oświatowych, głównie metodami budzącymi poważne wątpliwości. Chodzić może nie tylko o ograniczanie niezbędnych inwestycji czy zajęć pozalekcyjnych, ale też o próby obchodzenia Karty Nauczyciela, kształtującej zobowiązania placowe i pracownicze wobec kadry nauczycielskiej. Kilka lat temu umożliwiono samorządom swoisty *outsourcing* mniejszych (do 70 uczniów) szkół samorządowych na rzecz „osób fizycznych lub osób prawnych”, przy zachowaniu przez te placówki statusu szkoły publicznej. Przekazanie szkoły do prowadzenia podmiotowi prywatnemu pozwala samorządom ściąć koszty, przede wszystkim dlatego, że w szkołach tych nie obowiązuje Karta Nauczyciela z jej standardami płacowymi i dotyczącymi czasu pracy. Nauczyciele funkcjonują tam według reguł Kodeksu pracy, a więc z dwukrotnie wyższym wymiarem godzin pracy i bez ustalonej Kartą Nauczyciela siatki minimalnych wynagrodzeń (zob. Sześciło 2014). Niektóre samorządy skorzystały z tej furtki. Doszło nawet do tego, że podkarpacka gmina Cieszanów powierzyła wszystkie

tamtejsze szkoły własnej spółce, która na co dzień zajmuje się lokalnym transportem autobusowym czy prowadzeniem kąpieliska. Dopiero wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego położył kres tej praktyce (Wyrok NSA z 4.04.2013, I OSK 93/13). Wciąż jednak gminy mogą powierzać prowadzenie szkół podmiotom prywatnym, choć od niedawna wyłącznie za zgodą kuratorów oświaty.

Jak z tego wybrnąć? Tak jak w innych obszarach pierwszą receptą jest więcej realnej decentralizacji, również w wymiarze finansowym. Drugim rozwiązaniem jest uproszczenie mechanizmów finansowania, co powinno nam ułatwić rozeznanie się, kto ma rację w kolejnych sporach o pieniądze. Nowy system może się opierać na kilku założeniach: przede wszystkim, subwencja oświatowa w obecnym kształcie zostaje zniesiona, a finansowanie zadań oświatowych samorządu będzie bawowało na dwóch odrębnych źródłach³.



3 Do czasu wprowadzenia dodatkowych źródeł dochodów własnych czy w przypadku ich niewprowadzenia, konieczne byłoby zachowanie subwencji uzupełniającej, czyli transferu z budżetu centralnego na pokrycie kosztów innych niż wynagrodzenia nauczycielskie.

W kwestii wynagrodzeń należy zacząć od postulowanego od dawna radykalnego uproszczenia regulacji, co pozwoli łatwiej skalkulować koszty w skali całego kraju i utrzymywać je pod kontrolą (zob. np. Herbst 2012). Na poziomie centralnym powinniśmy dążyć do zawarcia nowej umowy pracowniczej między rządem, samorządem i reprezentacją nauczycieli; fundamentem tego porozumienia będzie centralnie ustalone (i waloryzowane według ustawowego mechanizmu) wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli, przeznaczone dla każdego stopnia awansu zawodowego i obowiązujące w całym kraju. To wynagrodzenie powinno być znacząco wyższe od obowiązującego dziś minimalnego wynagrodzenia nauczycieli. Skala tej podwyżki byłaby przedmiotem negocjacji, ale aktualne postulaty środowiska nauczycielskiego, czyli podniesienie tzw. kwoty bazowej o co najmniej 30%, wydaje się rozsądnym punktem wyjścia, jeśli chodzi o wynagrodzenie na najniższym szczeblu awansu zawodowego (nauczyciel stażysta). Wraz z kolejnymi szczeblami może ono rosnąć na podobnych zasadach jak obecnie (np. wynagrodzenie nauczyciela mianowanego). Wprowadzenie ogólnokrajowego wynagrodzenia zasadniczego powinno iść w parze z likwidacją rozlicznych dodatków, które dziś przewiduje Karta Nauczyciela, często jako kiepski *ersatz* realnej podwyżki płac. Chodzi o np. dodatek wiejski, motywacyjny czy dodatek za warunki pracy. Jednolite wynagrodzenie zasadnicze nie musi oznaczać, że w każdej gminie czy powiecie nauczyciel będzie opłacany tak samo. Samorzady powinny mieć prawo, by z dochodów własnych do wynagrodzenia zasadniczego gwarantowanego przez państwo dołączać składniki motywacyjne i premijujące wyróżniających się nauczycieli, na zasadach określanych lokalnie. Do ustalenia pozostaje, jak dzielić dotację na wynagrodzenia pomiędzy samorzady, czyli jak wyliczyć, ilu nauczycielom wynagrodzenie gwarantuje państwo.

Finansowanie pozostałych wydatków edukacyjnych przez samorzady powinno bazować na ich dochodach własnych, ale nie w obecnym

kształcie, lecz powiększonych zgodnie z założeniami przedstawionymi w dalszej części tego rozdziału. Chodzi zwłaszcza o PIT komunalny i nowy podatek od nieruchomości. Przejście na realnie zdecentralizowane finansowanie prowadzenia szkół w połączeniu z przejściem przez państwo odpowiedzialności za wynagrodzenia nauczycieli pozwoli przeciąć nierozstrzygalne spory i „przeciąganie liny” między rządem i samorządem. Jasne rozgraniczenie sfer odpowiedzialności połączone z bardziej klarownym mechanizmem finansowania pozwoli bardziej skupić się na fundamentalnych problemach treści i jakości edukacji publicznej.

Prawo do dobrego mieszkania w przestrzeni nasyconej usługami publicznymi

Przywołany już na wstępie Teodor Toeplitz pisał w okresie II Rzeczypospolitej o zjawisku głodu mieszkaniowego. Po blisko stu latach głód pozostaje niezaspokojony. Zgodnie z danymi Eurostatu, polskie mieszkania należą do najbardziej przeludnionych w Europie (problem ten dotyczy ponad 40% populacji Polski) (Eurostat 2018)⁴. Po transformacji ustrojowej wyraźnie postawiliśmy w tym obszarze na siły rynku i zdolność samych obywateli do tego, by swoje potrzeby mieszkaniowej zrealizować. Obywatel cierpiący z powodu głodu mieszkaniowego miał, cytując klasyka, „wziąć kredyt i zmienić pracę”. Mieszkania budowane ze środków publicznych miały pozostać zarezerwowane dla osób w najtrudniejszej sytuacji materialnej i życiowej, jako jedna z form pomocy społecznej.

4 Mieszkanie jest traktowane przez Eurostat jako przeludnione, jeżeli ten lokal lub dom nie spełnia przynajmniej jednego z następujących warunków: jeden pokój dla każdej pary w gospodarstwie domowym, jeden pokój dla każdej samotnej osoby w wieku przynajmniej 18 lat, samodzielny pokój dla każdego gospodarstwa domowego, jeden pokój dla dwojga dzieci tej samej płci w wieku 12–17 lat, jeden pokój dla dziecka w wieku 12–17 lat (jeśli nie może mieszkać z dzieckiem tej samej płci), jeden pokój dla dwojga dzieci w wieku do 12 lat.

Od kilku lat w debacie publicznej zaczęliśmy jednak spoglądać w kierunku takich państw jak Austria, Niemcy czy kraje skandynawskie i rozumieć, że mieszkanie może być szeroko dostępną usługą publiczną. W pewnym momencie, jak się wydawało, przejdziemy od dyskusji do czynów. Program „Mieszkanie Plus” stał się jednym z flagowych pomysłów rządu PiS. **Szybko jednak okazało się, co zaskoczeniem nie było, że pomysł budowania tanich mieszkań przez rząd i podległe mu instytucje centralne jest nie tylko rodem z epoki słusznie minionej, ale przede wszystkim planem niewykonalnym ze względu na niezdolność administracji rządowej do zarządzania tak złożonymi projektami.** Najbardziej namacalnym efektem programu jest wyhodowanie przez państwo własnego dewelopera w postaci spółki BGK Nieruchomości, która finansuje dzisiaj inwestycje realizowane przy udziale partnerów prywatnych i gmin. Są to mieszkania z przeznaczeniem do wynajmowania po cenach rynkowych.

Zobaczymy, jak wypadnie drugie podejście rządu do kwestii mieszkaniowej, tj. program „Mieszkanie na Start”. To program dopłat do czynszu dla najemców, których średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego nie przekracza 60% przeciętnego wynagrodzenia (w przypadku gospodarstw jednoosobowych), zwiększonego o dodatkowe 30 punktów procentowych na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym. Wsparcie ze środków BGK ma być kierowane do najemców nowych mieszkań utworzonych lub poddanych rewitalizacji w ramach współpracy inwestorów z gminami. Za nabór najemców odpowiada gmina, określając również zasady przyjmowania wniosków o zawarcie umowy najmu i wskazując, które lokale objęte są dopłatami. Dopłaty mają być udzielane na maksymalnie 20 lat. Kwota zależy od lokalizacji nieruchomości. Przykładowo, do 1 metra kwadratowego mieszkania w Warszawie państwo ma dopłacać około 8 zł, ale na Podkarpaciu już tylko połowę tej kwoty. Na razie trudno ocenić, czy

program będzie realizowany, bo nie wiadomo, czy znajdą się inwestorzy zainteresowani budową mieszkań z przeznaczeniem na wynajem i gotowi do uzgadniania swoich planów inwestycyjnych z gminami.

Polityka mieszkaniowa samorządów z całą pewnością potrzebuje nowego impulsu, i to na kilku poziomach. **Problemem jest nie tylko niewystarczająca liczba nowych mieszkań, ale także kurczenie się istniejącego zasobu mieszkaniowego gmin.** Wynika to m.in. ze złego stanu techniczno-użytkowego nieruchomości znajdujących się w zasobie gminnym, o czym świadczy wskaźnik tzw. luki remontowej, dochodzący w tym przypadku do 70%⁵. Doprowadzenie stanu lokali komunalnych do poziomu umożliwiającego zatrzymanie jego degradacji wymagałoby radykalnego podniesienia czynszów najmu lub nakładów ponoszonych przez gminę. W tej sytuacji gminy często decydują się na sprzedaż lokali komunalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowych najemców, udzielając tym samym bardzo dużych bonifikat, sięgających nawet 90–95% wartości nieruchomości. Liczba mieszkań będących własnością gmin zmniejszyła się z 1,69 miliona w 1996 r. do blisko 900 tysięcy pod koniec 2016 r.

Osobnym problemem jest deficyt planowania przestrzennego, które gwarantowałyby rozsądny rozwój miast i zapobiegało znanemu głównie ze Stanów Zjednoczonych zjawisku *urban sprawl* (eksuburbanizacji), czyli rozprzestrzenianiu się zabudowy na rozległe obszary, bez zapewnienia tam dobrej infrastruktury publicznej czy zintegrowania z siecią transportu publicznego. Za błąd w postaci dopuszczenia do tego zjawiska, zwłaszcza w największych polskich miastach (z warszawską Białąłęką jako symbolem tego zjawiska), będziemy jeszcze długo płacić wysoką cenę, choćby w postaci kosztownych inwestycji publicznych

5 Chodzi o różnicę między niezbędnymi nakładami na utrzymanie nieruchomości w stanie nie pogorszonym (bez podnoszenia wartości nieruchomości) a faktycznie ponoszonymi zaliczkami na utrzymanie nieruchomości. *Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2012 rok*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2013.

w infrastrukturę, pozwalającą mieszkańcom odległych dzielnic połączyć się z „resztą świata”. Eksurbanizacja utrudnia też np. wprowadzenia ograniczeń wjazdu samochodów do centrów miast. Jak bowiem można wprowadzać takie obostrzenia, jeśli odległe dzielnice nie są skutecznie włączone do sieci transportu publicznego?

Możemy dziś się zżymać, że samorządowcom (i ustawodawcy) z lat dziewięćdziesiątych i późniejszych ubiegłego wieku zabrakło wyobraźni, ażeby rozwój miasta planować tak, jak to uczyniły np. władze Wiednia. Od kilkunastu lat, odpowiadając na rosnący popyt na mieszkania w stolicy Austrii, rozwijany jest tam projekt nowej dzielnicy Seestadt Aspern, położonej na obszarze dawnego lotniska. Miasto nie tylko wypracowało kompleksowy *masterplan* dla całej dzielnicy, ale też zadbało, żeby nie była ona wyłącznie „sypialnią” dla osób pracujących w centrum (powstały też budynki biurowe), a także zapewniała dostęp do elementów infrastruktury publicznej, takie jak szkoły, przestrzeń zielona czy instytucje kultury. Wreszcie, dzielnica została już na początku realizacji projektu połączona z resztą miasta linią metra. Jej część biegnie dziś jeszcze wciąż przez pola, na których dopiero w kolejnych latach będzie powstawała nowa zabudowa. Infrastruktura publiczna wyprzedziła więc prywatne inwestycje mieszkaniowe, a nie – do czego przyzwyczailiśmy się w Polsce – odwrotnie.

Skala wieloletnich błędów i zaniedbań powoduje, że trudno liczyć na spektakularne i szybkie sukcesy w sferze planowania przestrzennego i polityki mieszkaniowej. Trzeba jednak to wyzwanie podjąć, bo sukces w tej sferze będzie miał znaczące przełożenia na jakość życia mieszkańców, zwłaszcza w dużych miastach. Poza tym, bez rozumnego planowania przestrzennego i polityki mieszkaniowej nie ma mowy o dobrej polityce transportowej czy klimatycznej. Zacznijmy od wizji ogólnej, do której możemy dobrać konkretne narzędzia. Zależy nam więc na mieście:

- zwartym,
- gdzie każda część jest mocno wpleciona w sieć transportu publicznego,
- gdzie każdy mieszkaniec w odległości krótkiego spaceru ma dostęp do podstawowych, dobrej jakości usług publicznych – szkoły, placówki zdrowotnej, instytucji kultury oraz zieleni,
- gdzie adres zamieszkania nie wskazuje na status materialny mieszkańca, a więc nie ma dzielnic lepszych i gorszych, z mieszkaniami dostępnymi czy nieosiągalnymi dla większości mieszkańców.

Dogęszenie miast i zahamowanie zjawiska *urban sprawl* można zacząć od rozwiązania radykalnego, ale być może potrzebnego. Sprowadza się to do wpisania do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kluczowego przepisu, którego treść zaproponował Igor Zachariasz. Chodzi o „zasadę realizacji przedsięwzięć osiedleńczych na obszarach już zabudowanych, tzn. posiadających infrastrukturę publiczną (drogi, wodociągi, kanalizację, instalacje energetyczne), w formie uzupełniania zabudowy na działkach niezabudowanych prawidłowo ukształtowanych oraz w formie uzupełniania zabudowy przez scalenia i parcelacje działek, przed otwieraniem nowych terenów na inwestycje prywatne. Jednocześnie konieczne jest wprowadzenie wyraźnego zakazu realizacji przedsięwzięć prywatnych na terenach, które nie są wyposażone w wyżej wskazaną infrastrukturę publiczną” (Zachariasz 2015: 122). Idzie więc o to, żeby ustawowo zamknąć drogę do inwestycji mieszkaniowych na obszarach, gdzie nie ma gwarancji dostępu do podstawowych usług publicznych. Dopracowania wymagałby zakres minimalnych standardów dostępności usług publicznych, jaki powinien spełniać teren planowanej inwestycji mieszkaniowej. Należałoby zwłaszcza uwzględnić dostępność transportu publicznego oraz placówek edukacyjnych czy zdrowotnych. Naturalną konsekwencją tego modelu byłoby również wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji o warunkach zabudowy, czyli

rozstrzygnięć dotyczących dopuszczalności i parametrów zabudowy na obszarach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tak zwane „wuzetki” stały się symbolem kulawej polityki planistycznej – nie tylko zastępują całościowe i racjonalne planowanie przestrzenne, ale też – ze względu na sporą dozę uznaniowości przy ich wydawaniu – są zaproszeniem do rozmaitych patologii, jakich dopuszcza się administracja.

Drugim filarem jest skuteczniejsza polityka mieszkaniowa. Tu sytuacja jest dużo bardziej skomplikowana, bo instrumentów i podejść do tego tematu jest wiele. Wyzwanie stanowi nie tylko zapewnienie odpowiedniej liczby mieszkań, ale też zapewnienie, aby były one realnie dostępne również dla mieszkańców o niskich czy przeciętnych dochodach. Te cele polityka państwa i samorządów może wspierać zasadniczo na dwa sposoby – poprzez stymulowanie budowy nowych mieszkań oraz regulowanie prywatnego rynku mieszkaniowego. Skoncentrujemy się tylko na tym pierwszym obszarze, ponieważ ideę wprowadzenia jakichkolwiek istotnych regulacji dotyczących np. wysokości czynszów na prywatnym rynku najmu można włożyć do szuflady pod nazwą *political fiction*.

Teoretycznie najprostszym sposobem zwiększania liczby dostępnych mieszkań jest ich budowa przez administrację rządową czy samorządową. Tą drogą próbowali pójść twórcy pierwotnych założeń do programu „Mieszkanie plus”, lecz szybko z tej ścieżki zawrócili. Nieco lepiej radzą sobie samorzady, które podejmują inwestycje powiększające gminny zasób mieszkaniowy. Efekty ich działań można jednak śmiało podsumować hasłem „kropla w morzu potrzeb”, ponieważ nie rekompensują one nawet ubytków w gminnym zasobie mieszkaniowym. Nieskuteczność samorządu (i szerzej, administracji publicznej) jako budowniczego mieszkań nie jest jednak problemem typowo polskim. **W całej Europie ten model polityki mieszkaniowej odchodzi do przeszłości. Obserwujemy tu ilustrację zjawiska, które**

Giandomenico Majone (1997) określił jako przejście od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego – administracja ucieka od funkcji bezpośredniego dostawcy określonych dóbr i usług oraz właściciela, skupiając się na osiągnięciu celów poprzez stymulowanie i regulowanie działań podmiotów prywatnych. Można wskazać wiele przyczyn tego zjawiska. Zakres odpowiedzialności administracji, a także stopień skomplikowania jej zadań wzrosły na tyle, że trudno byłoby zapewnić ich bezpośrednią realizację bez znaczącej rozbudowy aparatu administracyjnego. *Outsourcing* jest też szansą na zredukowanie kosztów i przetransferowanie jakiejś części ryzyka inwestycyjnego na zewnątrz. Wreszcie, w pewnym momencie przeważało przekonanie (kto wie, na ile słuszne), które niegdyś sformułował Emanuel Savas (1982: 136): „Zadaniem rządu jest sterować łodzią, a nie wiosłować. Bezpośrednie świadczenie usług na rzecz obywateli jest wiosłowaniem, a rząd nie jest zbyt dobry w wiosłowaniu”.

Czy ten zwrot jest słuszny i skuteczny – zdania są podzielone. Nie ma jednak wątpliwości, że dokonał się nawet w miejscach, które stanowią awangardę aktywnej publicznej polityki mieszkaniowej. W Wiedniu, słusznie uchodzącym za miasto z największym dorobkiem w dziedzinie polityki mieszkaniowej, ostatnie mieszkania wybudowane bezpośrednio na zlecenie miasta oddano do użytku w 2004 r. Dopiero w ostatnich latach miasto zdecydowało się na powrót do roli bezpośredniego inwestora, ale na bardzo ograniczoną skalę. W ramach kilku nowych inwestycji planuje się zapewnić prawie cztery tysiące nowych mieszkań na wynajem. Te inwestycje to jednak tylko margines, ponieważ przekraczający 600 milionów euro rocznie budżet Wiednia na politykę mieszkaniową w przeważającej mierze jest rozdysponowywany w inny sposób. Posługując się systemem dotacji i pożyczek, miasto wspiera głównie inwestycje prowadzone przez działające na zasadach non-profit towarzystwa budownictwa mieszkaniowego.

Dofinansowuje także remonty istniejących budynków oraz wypłaca dodatki mieszkaniowe osobom o niższych dochodach, które wynajmują mieszkania na rynku prywatnym.

Nie ma istotnych przeszkód, aby podobny model realizowały również polskie miasta. Rozwiązań prawnych jest wiele. Po pierwsze, gminy mogą wspierać Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS). Ich celem jest budowa i najem mieszkań bez możliwości ich późniejszego wykupu, z przeznaczeniem dla osób średniozamożnych, co odróżnia je od mieszkań komunalnych, które przeznaczone są dla osób osiągających najniższy dochód. Wsparciem dla realizacji tego zadania jest możliwość uzyskania kredytu udzielanego przez BGK na okres do 30 lat, którym mogą pokryć do 50% kosztów realizowanej inwestycji⁶. TBS mogą działać w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych i spółdzielni osób prawnych, ale podobnie jak w przypadku wiedeńskich towarzystw budownictwa mieszkaniowego ich głównym motywem działalności nie jest osiągnięcie zysku, ale realizacja celów społecznych, związanych z dostarczaniem mieszkań na warunkach nieopartych na ściśle rynkowych mechanizmach. Odzwierciedlają to podejście przepisy ustawowe, stanowiące, że suma czynszów za najem wszystkich eksploatowanych przez towarzystwo mieszkań powinna pozwalać na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań związanych z budową.

Gmina lub gminy, na których obszarze działają, są uprawnione do wprowadzenia swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej towarzystwa, w liczbie określonej w jego statucie. Związek gmin

6 Do 30 września 2009 r. możliwe było składanie wniosków o uzyskanie preferencyjnego kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, ulokowanego w BGK. Kredyt pokrywał do 70% wartości inwestycji, a okres jego spłaty wynosił 35 lat. Warunki spłaty były również korzystne (podwójne indeksowanie, bieżąca spłata jedynie części odsetek, do 2004 roku także częściowe umarzanie kredytów). Obecnie oprocentowanie kredytu jest oparte na stawkach rynkowych: <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/kredyty-inwestycyjne/kredyty-budowlane-dla-tbs-ora-spolek-komunalnych/>.

z funkcjonowaniem TBS może przyjąć formułę ich bezpośredniego tworzenia, udział w nich jako współwłaściciel, oferowania gruntów, dotowania, przekazania TBS na własność lub w zarząd zasobu komunalnego, przekształcenia w TBS jednostek organizacyjnych dotychczas zarządzających tym zasobem i partycypowania w budowie mieszkań. Budowa mieszkań przez TBS wydaje się wygodnym rozwiązaniem dla gmin, gdyż nie muszą się angażować organizacyjnie w sprawowanie funkcji inwestora wykonawczego oraz nie muszą dostarczać środków stanowiących 100% kosztu nowo budowanych mieszkań. Niestety, jedynie w 202 na 380 powiatów w Polsce występują mieszkania społeczne (Cyran 2017). Ogółem, w ciągu ponad 20 lat funkcjonowania, TBS-y wybudowały tylko 3% nowych mieszkań (Prajsnar 2016). Problemem jest nie tylko brak kapitału na ich budowę. Problem występuje również po stronie popytu – mieszkania społeczne są mniej atrakcyjne ze względu na brak opcji dojścia do własności. W Polsce, w przeciwieństwie do państw takich jak Austria czy Niemcy, zniechęca to wielu potencjalnych nabywców.

Gmina może również wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód, i pobierając czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu. Mechanizm ten doczekał się instytucjonalizacji w Poznaniu, gdzie utworzono w tym celu Miejskie Biuro Najmu. Instytucja ta ma wynajmować w imieniu miasta mieszkania od spółdzielni mieszkaniowych, deweloperów i prywatnych właścicieli. Głównymi adresatami programu są rodziny z dziećmi, samotni rodzice z dziećmi, osoby starsze oraz aktualni najemcy lokali komunalnych. Lokator wynajmujący taki lokal będzie płacił czynsz, a miasto pokryje różnicę między nim a rynkową stawką czynszu.

Z perspektywy samorządowej polityki mieszkaniowej na obszarach zdegradowanych istotne są instrumenty objęte regulacją ustawy o rewitalizacji. Przykładowo, gmina ma możliwość na tych obszarach

pozyskać nieruchomości na cele mieszkaniowe w drodze wyłączenia czy też ustanowienia prawa pierwokupu. Miejscowy plan rewitalizacji, będący szczególną formą planu miejscowego, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej może też określić, że warunkiem realizacji danej inwestycji jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci m.in. lokali mieszkalnych w zakresie wskazanym w tym planie.

Władze lokalne pragnące przeciwdziałać problemowi zmniejszającego się zasobu mieszkań gminnych mogą w tym celu wykorzystać środki z Funduszu Dopłat, oferowane w ramach rządowego programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego. Dopłaty udzielane są m.in. na pokrycie części kosztów utworzenia lokali mieszkalnych zwiększających mieszkaniowy zasób gminy. Przyznawane są one ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego gminom i spółkom gminnym, realizującym zadanie własne w zakresie zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkaniowych (za wyjątkiem TBS). Wysokość wsparcia może w tym przypadku wynieść do 35, 45 lub 50% kosztów przedsięwzięcia. Niestety, trudno dotychczasowe efekty funkcjonowania Funduszu Dopłat uznać za imponujące. Od 2006 r. powstało dzięki niemu 14 tysięcy mieszkań oraz ponad tysiąc miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

Za instrument gminnej polityki mieszkaniowej należy również uznać dodatki mieszkaniowe, czyli środki wypłacane przez gminę za pośrednictwem ośrodka pomocy społecznej jako swoiste dopłaty do wydatków na utrzymanie mieszkania. Takie dodatki przysługują określonym kategoriom osób, których dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym.

Okazuje się więc, że instrumentarium prawno-instytucjonalne polityki mieszkaniowej samorządów jest całkiem bogate. Nie ma formalnych

przeszkód, aby działać. Widać też wyraźnie, że kwestia mieszkaniowa stała się czołowym tematem w samorządowych debatach publicznych i politycznych. Miasta zaczęły o polityce mieszkaniowej myśleć w kategoriach strategicznych, poszukując i testując nowe rozwiązania oraz wyznaczając sobie konkretne, długofalowe cele. Wcześniej cała polityka mieszkaniowa sprowadzała się właściwie do technicznych uchwał, określających zasady udostępniania lokali komunalnych.

Przyjmując więc optymistyczne założenie, że miasta wiedzą, do czego w polityce mieszkaniowej zmierzają, i mają do dyspozycji wystarczające narzędzia prawne, dochodzimy do wniosku, że najważniejszym problemem są pieniądze. Najbardziej nowatorska i ambitna polityka mieszkaniowa wcześniej czy później zderzy się z problemem braku wystarczającego zasilania finansowego. Poza wsparciem ze środków BGK oraz dotacjami z budżetu państwa na dodatki mieszkaniowe, samorządy nie mają do dyspozycji żadnej specjalnej skarbonki na finansowanie polityki mieszkaniowej. Bazują na dochodach własnych, o które konkurują z mieszkalnictwem równie istotne sfery, takie jak ochrona zdrowia, kultura, edukacja (subwencja z budżetu centralnego nie wystarcza) czy inwestycje w infrastrukturę. **Bez dodatkowych pieniędzy realny postęp w polityce mieszkaniowej nie będzie możliwy, nawet przy najbardziej innowacyjnych mechanizmach prawnych czy instytucjonalnych.** Nie zrealizujemy wizji wiedeńskiej polityki mieszkaniowej, wydając na te sferę siedem razy mniej pieniędzy, jak to się dzieje w przypadku Warszawy.

Optymalnym rozwiązaniem tego dylematu nie jest jednak „pompowanie” centralnych, rządowych programów mieszkaniowych, ale stworzenie nowych źródeł pozyskiwania przez gminy dochodów na cele mieszkaniowe. Takim instrumentem powinien stać się zwłaszcza zreformowany podatek od nieruchomości (katastralny), o czym piszemy niżej. Zasadniczo zwiększone dochody z podatku od nieruchomości w formule powiązanej z wartością rynkową nieruchomości powinny

stać się głównym źródłem zasilania polityki mieszkaniowej. Drugim filarem, o którym również piszemy w dalszej części, może się stać komunalny bank mieszkaniowy jako dostawca kapitału dla lokalnych przedsięwzięć mieszkaniowych.

Prawo do nieposiadania samochodu: bez wykluczenia czy z bezpłatną komunikacją publiczną?

Można wskazać kilka haseł, które zdominowały w ostatnich latach debatę publiczną o sprawach lokalnych. Na pierwszym miejscu jest oczywiście smog, ale tuż za nim sytuuje się wykluczenie komunikacyjne. Czy słusznie? Czy wykluczenie komunikacyjne rzeczywiście istnieje i kogo dotyczy? Na pierwszy rzut oka możliwości swobodnego poruszania się rosną w Polsce bardzo szybko. Wystarczy zajrzeć do danych Eurostatu, zgodnie z którymi jesteśmy jednym z najbardziej zmotoryzowanych społeczeństw w Europie: na 1000 mieszkańców przypada około 600 samochodów, o ponad sto więcej niż w Szwecji, Wielkiej Brytanii czy Francji⁷. Paradoksalnie jednak to właśnie te dane mogą pośrednio wskazywać na istnienie problemu wykluczenia komunikacyjnego. Jedną z przyczyn motoryzacyjnego *boomu* może być niezdolność systemu transportu publicznego do zapewnienia ludziom komfortu nieposiadania samochodu. Jeśli nie chcesz być odcięty od świata czy uzależniony od podwożenia przez rodzinę czy sąsiadów – musisz mieć samochód.

Zdiagnozowanie realnego wymiaru wykluczenia komunikacyjnego oraz wskazanie obszarów i grup najbardziej nim dotkniętym nie jest jednak łatwe, choćby z tej przyczyny, że nie istnieje kompletna baza regularnych połączeń autobusowych. Badania zespołu ekspertów z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN potwierdzają

7 Zob. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=road_eqs_carhab&lang=en.

jednak duże zróżnicowanie w dostępności transportu między poszczególnymi województwami. Co więcej, jak zauważa Tomasz Komornicki w podsumowaniu tych badań: „obraz tych zróżnicowań jest po części odmienny od intuicyjnego. Lepsza sytuacja występuje w szeroko rozumianej Polsce południowo-wschodniej, obsługiwanej stosunkowo dobrze przez sieci autobusowe. Wynika to z m.in. z policentrycznego układu miejsc pracy (zwłaszcza na Podkarpaciu), rozproszonego osadnictwa oraz dobrej sytuacji demograficznej. W efekcie świadczenie usług przewozowych pozostaje tam bardziej opłacalne niż w innych częściach kraju. Paradoksalnie, sytuacja jest o wiele gorsza w Polsce zachodniej. Podstawą transportu publicznego pozostaje tam kolej, ale na terenach, gdzie nie docierają pociągi, zależność od samochodów prywatnych wydaje się być większa niż na wschodzie. Oczywiście bardzo trudna jest także sytuacja w Polsce północno-wschodniej (Podlasie), szczególnie w strefach największej zapaści demograficznej na pograniczu z Białorusią” (Komornicki 2019: 7).

Potrąfimy więc dość dobrze wskazać obszary wykluczenia. Jesteśmy też w stanie określić, kogo ono najmocniej dotyka. To osoby starsze, a zwłaszcza kobiety, np. po śmierci męża, który był jedynym kierowcą w rodzinie. To również młodzież w wieku przed uzyskaniem prawa jazdy. Zapewnienie, że każdy, kto nie może mieć własnego samochodu, nie jest odcięty od świata, to pierwszy i najważniejszy cel. Nie warto jednak na tym poprzestawać. **Transport publiczny musi być nie tylko dostępny w minimalnym standardzie, ale powinien być na tyle atrakcyjny, aby zachęcać do nieposiadania samochodu.**

Na drodze do tych celów stoją dwie przeszkody, które można uznać za główne źródło wykluczenia komunikacyjnego. Pierwszy problem to brak prawdziwego gospodarza i regulatora pozamiejskiego transportu publicznego. Wynika to z przyjętego na początku transformacji ustrojowej i gospodarczej założenia, że w tej sferze możemy zdać się

na rynek. Rynek rzeczywiście funkcjonuje, ale jak to z rynkiem bywa – skoncentrował swoją aktywność tam, gdzie daje się zarobić. A skoro coraz więcej ludzi posiada własny samochód, to zarobić jest coraz trudniej i trzeba się koncentrować na trasach, gdzie liczba pasażerów wciąż jest odpowiednio wysoka. W transporcie publicznym poszliśmy więc w latach dziewięćdziesiątych podobną drogą, jak w gospodarce odpadami czy opiece żłobkowej. Uznaliśmy, że nie są to pełnowartościowe usługi publiczne i możemy je oddać rynkowi, jedynie markując zainteresowanie i zaangażowanie ze strony władzy publicznej.

Drugi problem to rozmaite luki i aberracje w systemie organizacji i finansowania transportu publicznego. Pierwszą jest system przeznaczonych dla przewoźników rekompensat z tytułu ustawowych ulg, przysługujących zwłaszcza uczniom. Choć wydajemy na to rocznie coraz więcej (już ponad 650 milionów złotych), to liczba pasażerów spada niemal wprost proporcjonalnie do tego wzrostu wydatków. System refundacji ulg jest nielogiczny i sprzyja nadużyciom. Z niewiadomych przyczyn wyłączono z nich komunikację miejską. Po drugie, chcąc zwiększyć kwotę refundacji, niektórzy przewoźnicy zawyżają cenę biletu normalnego (która stanowi podstawę do wyliczenia refundacji), jednocześnie zapewniając pasażerom bez ulgi ustawowej ulgi handlowe. Zdarza się drukowanie biletów z ulgą 100% tylko w celu uzyskania refundacji – samorządy nie mają możliwości wychwycenia takich nadużyć. Problem nie polega więc tylko na braku pieniędzy, ale na „dziurawym” systemie ich wydatkowania.

Uzdrowienie sytuacji nie jest możliwe bez radykalnych działań. Bazując na pomysłach pojawiających się wśród ekspertów w tej dziedzinie, możemy pomyśleć o trzech krokach:

<p>KROK 1</p>	<p>Ustawowy standard minimalny dostępności komunikacyjnej</p> <p>Zmiany musimy zacząć od sprecyzowania najpilniejszego problemu, który chcemy rozwiązać. Jeżeli uznajemy za ten problem wykluczenie komunikacyjne, zacznijmy od zdefiniowania, co wystarcza nam do jego wyeliminowania. Michał Wolański proponuje na początek przyjąć za punkt odniesienia sołectwo, postulując, by każde miało obsługę komunikacyjną na poziomie trzech kursów w dni robocze poza lipcem i sierpniem (Wolański 2018, zob. także: Wolański, Mrozowski, Pieróg 2016). Warto uzupełnić to o minimalny standard obsługi również w weekendy i w miesiącach wakacyjnych.</p>
<p>KROK 2</p>	<p>Powiat jako organizator i regulator pozamiejskiej komunikacji publicznej</p> <p>W następnym kroku porządkujemy chaos instytucjonalny. Organizacja i regulacja lokalnego systemu transportu pozamiejskiego może stać się jednym z kluczowych zadań powiatu. Dlaczego powiat? Jeszcze raz nawiązujemy do pomysłu Michała Wolańskiego, który zauważa, że „faktyczna skala dojazdów transportem publicznym dotyczy przejazdów z małych miejscowości do ośrodków powiatowych – stolicy danego powiatu, ewentualnie byłego miasta wojewódzkiego lub najbliższego ośrodka powiatowego, gdyż tam znajdują się szkoły średnie, szpitale i zakłady pracy” (Wolański 2018: 8). Samorząd powiatu odpowiadałby więc za zapewnienie każdemu sołectwu komunikacji z miastem powiatowym. Określenie dokładnych kompetencji regulacyjnych powiatu będzie zadaniem najtrudniejszym, ale z kilku powodów warto rozważyć wariant radykalny, tj. wyłączne prawo powiatu do organizowania przewozów pozamiejskich, czemu towarzyszyłby obowiązek wprowadzenia jednolitego systemu taryfowego. Pozamiejska komunikacja publiczna stałaby się w końcu usługą publiczną w pełnym tego pojęcia znaczeniu. Powtórzylibyśmy scenariusz zastosowany w ramach tzw. reformy śmieciowej z 2011 r. Przed zmianami zapewnienie odbioru było obowiązkiem właścicieli nieruchomości, którzy zawierali umowy z przedsiębiorcami zajmującymi się tą działalnością. Dziś to samorząd (gmina) odpowiada za zorganizowanie odbioru odpadów i ma w tej sferze monopol.</p>

	<p>Powiat nie musiałby (choć mógłby) tworzyć własnych przedsiębiorstw komunikacyjnych, ale byłby jednocześnie zobligowany do zakontraktowania usług zapewniających ustalony standard dostępności komunikacyjnej. Przewoźnicy otrzymywaliby kontrakty na obsługę poszczególnych linii. Powiat ustalałby również taryfy oraz samodzielnie ustalał katalog ulg, tak jak dzieje się to w komunikacji miejskiej. Odeszlibyśmy więc od systemu ulg ustawowych. Dochody z biletów zasilalyby kasę powiatową, co ukróciłoby patologie związane z rozliczaniem ulg. Wreszcie, powiat odpowiadałby za kontrolę przewoźników pod kątem wypełniania zakontraktowanych standardów.</p>
	<p>Objęciem komunikacji pozamiejskiej powiatowym monopolem i wyrugowanie komercyjnej komunikacji ma oczywisty cel – dzięki temu komercyjni przewoźnicy już nie będą obsługiwać pasażerów wyłącznie na rentownych trasach, pozostawiając samorządom deficytowe połączenia. Ten scenariusz oczywiście naruszy interesy niektórych przewoźników, ale większość z nich zapewne znajdzie miejsce w nowym systemie jako kontraktorzy powiatu.</p> <p>W nowym systemie trzeba też pomyśleć o stworzeniu warunków do współpracy międzysamorządowej i integracji systemów publicznej komunikacji. W długofalowym scenariuszu powinniśmy dążyć do samorządowego „miksu” komunikacyjnego, gdzie w jednym systemie biletowo-taryfowym (a nawet pod wspólnym zarządem) połączona jest kolej regionalna, powiatowa (pozamiejska) i gminna (miejska) komunikacja publiczna. Już teraz warto eliminować prawnobiurokratyczne bariery dla takiej współpracy, a w dalszej perspektywie stymulować ją finansowymi „premiami za współpracę”.</p>
<p>KROK 3</p>	<p>Finansowanie po nowemu: podatek od składek ubezpieczeniowych i subwencja zamiast dopłat do ulg</p>
	<p>Nowa organizacja wymaga nowego ułożenia kwestii finansowych, choć niekoniecznie znalezienia nowych źródeł finansowania. Jakkolwiek potrzebujemy w tej kwestii dokładniejszych wyliczeń, wystarczające może się okazać przekazanie powiatom dochodów z podatku od środków transportowych oraz likwidacja nieefektywnego systemu refundacji ulg i przekazanie powiatom zaoszczędzonych w ten sposób pieniędzy w formie subwencji komunikacyjnej. Sposób podziału tej ostatniej powinien się opierać na kryteriach powierzchni i liczby ludności, a także kryteriach mających bezpośredni wpływ na koszt obsługi transportowej, takich jak gęstość zaludnienia czy długość dróg w powiecie. Warto też podkreślić, że nowy system byłby w pewnym zakresie samofinansujący się, ponieważ powiaty zarabialyby na liniach, które są rentowne. Dziś te zyski trafiają do prywatnych przewoźników.</p>

W tym kontekście warto też zastanowić się nad zmianą modelu podatku od środków transportowych, aby zwiększyć niewielkie dziś wpływy z tego tytułu (w sumie ok. 0,5 mld zł). Dziś płacą ten podatek tylko właściciele pojazdów ciężarowych o masie powyżej 3,5 tony. Właściciele samochodów osobowych zostali zwolnieni z podatku już ponad 20 lat temu i wszelkie próby jego przywrócenia kończyły się dotychczas niepowodzeniem. Trudno się dziwić, bo co najmniej od czasów ministra Marka Pola i jego skądinąd słusznego pomysłu na winiety wszelkie próby obciążania kierowców dodatkowymi daninami są politycznie trudne do wprowadzenia. Rozwiązanie najprostsze, czyli przywrócenie powszechnego podatku od środków transportowych, wydaje się więc mało wykonalne. Trzeba szukać innego sposobu, kierując się zwłaszcza nieśmiertelną maksymą Jean-Baptiste Colberta, dla którego sztuka pobierania podatków polega na takim skubaniu gęsi, by wyrwać jej jak najwięcej piór i by jak najmniej przy tym syczała. Używając bardziej eleganckiej formuły, powiedzmy, że chodzi o takie obciążenia, które będą dla podatnika stosunkowo najmniej odczuwalne. Konieczność uiszczania raz do roku podatku od środków transportowych nie spełnia tego wymogu.

Z technicznego punktu widzenia najłatwiej byłoby wliczyć podatek od środków transportowych w cenę paliw albo zastąpić go zwiększoną akcyzą, której określona część zasilalaby budżety powiatowe. Takie rozwiązanie odrzucamy jednak jako sprzeczne z ogólnym celem zrównoważonej polityki transportowej, jakim jest przekonanie obywateli, aby na trwałe przesiedlić się do transportu publicznego. Prowadzi to do paradoksu – im bardziej skuteczna polityka promowania transportu publicznego (mniejsze wykorzystanie transportu prywatnego), tym potencjalnie mniej środków na jego finansowanie pochodzących z akcyzy. Również ewentualnie upowszechnienie pojazdów elektrycznych przyczyniłoby się do uszczuplenia środków na finansowanie transportu publicznego.

Proponujemy w związku z tym pójście śladem krajów takich jak Niemcy, Francja czy Irlandia, gdzie stosuje się opodatkowanie składek na ubezpieczenia motoryzacyjne, zwłaszcza obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej (European Automobile Manufacturers Association 2018). Opodatkowanie obowiązkowych składek ubezpieczeniowych od odpowiedzialności cywilnej pozwoli uniknąć kreowania osobnej procedury uiszczania podatku, a jednocześnie gwarantuje wysoką efektywność tego podatku i redukuje koszty jego ściągania. Stawka podatku od składek powinna być powiązana z symulacjami kosztów funkcjonowania nowego systemu transportu publicznego. W Europie różnicowanie tych stawek jest spore. Przykładowo wprowadzone w 2019 r. opodatkowanie składek na Słowacji wynosi 8%, w Wielkiej Brytanii stawka podstawowa to 12%, ale we Francji już 18%. Według danych GUS, w 2018 r. wartość składek należnych składek OC przekroczyła 14,5 mld zł (GUS 2019), więc nawet podatek na poziomie poniżej 10% składek może okazać się wystarczającym źródłem zasilania systemu transportu publicznego. Rośnie też rentowność obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych, stąd można liczyć, że podatek nie zostanie w całości przerzucony przez firmy ubezpieczeniowe na klientów.

Uporawszy się z wykluczeniem komunikacyjnym, możemy zacząć myśleć o nowej *big idea* dla miejskiej komunikacji publicznej. Nie mamy wątpliwości, że warto przystąpić do poważnej dyskusji na temat koncepcji bezpłatnej komunikacji miejskiej dla mieszkańców. W Europie jednym z pionierów w tej sferze był Tallin. W stolicy Estonii transport publiczny jest darmowy dla mieszkańców miasta od 2013 r. Pierwsze badania skutków wprowadzenia bezpłatnego transportu pokazywały raczej mizerny efekt. Według analizy z 2014 r. popyt wzrósł zaledwie o 1% (Cats, Reimal, Susilo 2014). Klapa? Niekoniecznie. Tak mały przyrost wynikał z tego, że już przed zniesieniem opłat 1/3 mieszkańców mogła korzystać z transportu nieodpłatnie, dzięki różnym zwolnieniom; odsetek mieszkańców, dla których transport publiczny był główną metodą przemieszczania się już był wysoki (ponad 60%), a bilety były relatywnie tanie. Jednak tym, co można uznać za realną i niepodważalną porażkę tallińskiego eksperymentu, jest fakt, że praktycznie nie zmniejszyła się liczba osób, dla których podstawowym środkiem transportu są własne samochody. Co więcej, do autobusów i tramwajów przesiadła się część tych mieszkańców, którzy do tej podróży raczej rowerem czy pieszo (Pikner i inni 2017). Mimo to program bezpłatnego lokalnego transportu publicznego rozszerzono w 2018 r. na kilkanaście innych miejscowości w Estonii. Obok Luksemburga, gdzie bezpłatny transport publiczny obejmuje w 2019 r. cały kraj⁸, Estonia jest więc europejskim liderem we wprowadzaniu tego rozwiązania.

8 Luksemburg będzie pierwszym krajem w Europie, gdzie wszystkie formy transportu zbiorowego będą bezpłatne. W stolicy państwa – Luksemburgu – żyje około 110 tysięcy osób, a kolejne 400 tysięcy dojeżdża do pracy samochodem z terenu Francji, Belgii i Niemiec. Całe państwo liczy zaledwie 600 tysięcy mieszkańców. Tamtejszy transport publiczny w niewielkim stopniu uzależniony jest od wpływów z opłat za bilety. Roczne przychody z opłat – 41 mln euro – pozwalają na pokrycie mniej niż 10% kosztów operacyjnych państwowej sieci komunikacyjnej, które łącznie wynoszą 491 mln euro.

W Polsce już w kilkunastu gminach eksperymentowano bądź eksperymentuje się nadal z miejskim transportem bez kasowania biletów. Zaczęło się w podwarszawskich Ząbkach już w 2011 r. Potem dołączyły m.in. Żory, Bełchatów, Lubin czy Tomaszów Mazowiecki. Co ciekawe, w kilku przypadkach wpływ na wzrost zainteresowania komunikacją publiczną był znacznie większy niż w Tallinie. W Bełchatowie w ciągu trzech lat liczba pasażerów komunikacji publicznej wzrosła o 1/4. W Tomaszowie Mazowieckim miesięczna liczba pasażerów zwiększyła się już po kilku miesiącach od zniesienia odpłatności o ponad połowę, choć trzeba podkreślić, że wprowadzeniu bezpłatnej komunikacji towarzyszyło tam utworzenie nowych linii czy zwiększenie częstotliwości kursów.

Dotychczasowe doświadczenia krajowe i międzynarodowe dają nam już całkiem pokaźny zasób wiedzy na temat wyzwań i potencjalnych problemów związanych z bezpłatną komunikacją publiczną. Wiemy, że samo zniesienie opłat może nie wystarczyć, aby nakłonić dużą liczbę mieszkańców do porzucenia transportu indywidualnego. Dlatego wprowadzenie bezpłatnej komunikacji powinno być sprzężone z innymi działaniami, które taką zmianę przyspieszą. To musi być rewolucja w całej polityce transportowej miast, a nie tylko jednorazowy prezent dla mieszkańców. Realną zachętą do zmiany środka transportu będzie oczywiście zwiększanie częstotliwości kursów, rozszerzanie zasięgu poszczególnych linii czy rozbudowa parkingów typu „Parkuj i jedź”.

Trzeba też zadbać o to, aby darmowy transport publiczny nie spowodował, że część mieszkańców zsiądzie z rowerów. Trudno więc sobie wyobrazić, aby obok bezpłatnej komunikacji funkcjonował odpłatny rower miejski. Dziś krakowskie Wavelo w najtańszym pakiecie kosztuje miesięcznie 19 złotych. Możemy za tę cenę korzystać z roweru do godziny dziennie. Poznański rower miejski kosztuje 2 złote za jazdę od 20 do 60 minut. Przy darmowym bilecie na komunikację chyba nie obejdzie się bez wydłużenia czasu korzystania z roweru bez opłat, np.

do 60 czy 75 minut. Jak z kolei spowodować, aby bezpłatna komunikacja nie zniechęciła mieszkańców do poruszania się pieszo? Na to nie ma jeszcze skutecznego pomysłu.

Elementem nowego „dealu” transportowego będą się też musiały stać działania dużo bardziej kontrowersyjne, zwłaszcza jakaś forma ograniczania transportu indywidualnego, np. poprzez opłaty za wjazd do centrum miasta, rozszerzanie stref płatnego parkowania i podnoszenie opłat czy ograniczanie liczby miejsc parkingowych (zob. przykłady ze świata w ramce). Konieczne jest więc także zwiększenie swobody samorządu w wypracowywaniu i wdrażaniu takich działań.

Jak światowe metropolie ograniczają ruch samochodowy?

MADRYT

- Od 2005 r. tworzone były tzw. Áreas de Prioridad Residencial (APR), tzn. tereny, do których wjazd mają jedynie stali mieszkańcy oraz właściciele niskoemisyjnych samochodów.
- Od 30 listopada 2018 do końca 2019 r. ma być przeprowadzona operacja przekształcenia APR w przestrzeń Central Madrid, obejmującą właściwie całe śródmieście stolicy strefą, do której wjazd posiadają jedynie mieszkańcy oraz właściciele samochodów spełniających określone standardy ekologiczne, przy czym standardy te będą stopniowo podnoszone. Zakaz ma objąć ponad 200 ha miasta.
- Do 2025 r. cała strefa Central Madrid ma być przekształcona w strefę zeroemisyjną.
- Na terenie całego miasta obowiązują rozwiązania promujące niskoemisyjne i elektryczne samochody w systemie płatnego parkowania.
- Za złamanie przepisów dotyczących APR obowiązują surowe kary finansowe.

OSŁO

- Oslo od dawna promuje przede wszystkim ruch rowerowy. W 2015 r. władze lokalne postanowiły, że do końca 2019 r. całkowicie zakażą wjazdu samochodów do centrum miasta.
- W tym samym czasie zaplanowano budowę ok. 56 kilometrów ścieżek rowerowych i wielkie inwestycje w transport publiczny.

CHENGDU

- Chińskie miasto, którego nowa dzielnica (80 tys. mieszkańców) została zaplanowana przez architektów z Chicago w ten sposób, aby całkowicie wyłączyć ruch samochodowy i aby każdy mógł w 15 minut dotrzeć w każde miejsce za pomocą komunikacji miejskiej lub na piechotę.

HAMBURG

- Jedno z największych niemieckich miast prowadzi dalekosiężną politykę obliczoną na to, aby zachęcić swoich mieszkańców do rezygnacji z samochodów do 2035 r.
- Głównym punktem tej polityki jest rozwój tzw. Zielonej Sieci (Grünes Netz), która ma wkrótce objąć niemal połowę powierzchni miasta. Jest to system terenów zielonych: parków, lasów, przestrzeni rekreacyjnych i sportowych, połączonych ze sobą siecią dróg (osi i promieni) pieszych i rowerowych. Mają one również zapewnić wietrzenie miasta i ochronę przed smogiem.

PONTAVEDRA

- 80-tysięczne miasteczko w hiszpańskiej Galicji, gdzie burmistrz Miguel Anxo Fernandez Lores od 1999 r. konsekwentnie wprowadza politykę ograniczania ruchu samochodowego. Kolejne przestrzenie miasta (począwszy od średniowiecznego centrum) są wyłączane z ruchu. Ograniczane są również miejsca parkingowe (burmistrz argumentuje, że to krążenie w poszukiwaniu miejsca jest najbardziej szkodliwe dla środowiska), ogranicza się prędkość (do 30 km/h) oraz likwiduje skrzyżowania na rzecz rond (co zwiększa bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów).
- Dzięki tak prowadzonej polityce w latach 2006–2018 w wypadkach zginęły jedynie 3 osoby (30 w latach 1999–2006), zanieczyszczenie spadło o około 70%, a do miasta wprowadziło się 12 tysięcy nowych mieszkańców.

STUTTGART, DUSSELDORF

- Wprowadzane są projekty ograniczania wjazdu do miasta samochodów o napędzie diesla. Co bardzo istotne, 27 lutego 2018 r. Federalny Sąd Administracyjny w Berlinie orzekł, że miasta mogą wprowadzać takie ograniczenia celem sprostania wymogom ekologicznym Unii Europejskiej, co było dotąd kontestowane przez konserwatywny motoryzacyjny oraz niektóre samorządy lokalne. W zgodnej opinii ekspertów wyrok może mieć przełomowe znaczenie dla walki ze zmianami klimatu w Niemczech.

PARYŻ

- Do centrum miasta nie mogą wjeżdżać samochody sprzed 1997 r.
- Wprowadzony został tzw. program *Paris respire* czyli Paryż oddycha. W niedziele i dni świąteczne wyłączane są z ruchu samochodowego duże ulice we wszystkich dzielnicach. Avenue de Champs-Élysées jest wyłączona z ruchu samochodowego w pierwsze niedziele miesiąca.
- Nie prowadzi się polityki wyłączania całych przestrzeni miasta, jak np. w Oslo czy w Madrycie, ale poszczególnych przestrzeni (np. pod Łukiem Triumfalnym) lub ulic.

LONDYN

- Oryginalnym londyńskim pomysłem było wprowadzenie tzw. *congestion charges*, czyli opłat za zanieczyszczanie powietrza. Właściciel samochodu z silnikiem diesla za wjazd do centrum miasta musi zapłacić około 12,5£ dziennie.
- Od 2020 r. zakazane ma być używanie najbardziej szkodliwych silników dieslowych.

MEXICO CITY, BOGOTA

- W miastach latynoamerykańskich obowiązuje interesujące rozwiązanie, polegające na losowaniu samochodów, które nie mogą w dane dni wjeżdżać do miasta na podstawie ich tablic rejestracyjnych. W Bogocie od 2013 r. obowiązuje program *Pico y Plata*, zaś w Meksyku co miesiąc około 2 milionów samochodów ma zakaz wjazdu do miasta w 2 soboty i 2 dni robocze każdego tygodnia.

Czytając te słowa, burmistrz/prezydent dowolnego miasta w Polsce zapewne poczuł dreszcz na plecach. Pomysł twardych i wyraźnie odczuwalnych ograniczeń dla prywatnego transportu w miastach jest postrzegany, słusznie bądź nie, jako prowadzący prostą drogą do przegranych wyborów. Snujemy więc opowieść o tym, że do transportu publicznego możemy przekonać nowych mieszkańców tylko ulepsząc jego jakość, bez restrykcji wobec transportu indywidualnego. Przekonujemy, że da się w polityce transportowej wypracować strategię *win-win*, dzięki czemu zadowoleni będą zarówno użytkownicy transportu publicznego, rowerzyści, jak i ci, którzy dojeżdżając do pracy, nie są w stanie rozstać się ze swoim samochodem. Czasem tylko partyzanckimi metodami próbujemy odzyskiwać przestrzeń dla transportu publicznego, pieszych czy rowerzystów, np. likwidując pojedyncze miejsca parkingowe lub wprowadzając (wciąż nieliczne) buspasy.

Taki sposób myślenia ma swoje granice. Dobrze to tłumaczy Charles Montgomery w *Mieście szczęśliwym*: „każdy plan zapewnienia prawdziwej swobody poruszania się po mieście wymaga czegoś więcej niż tylko systemu wypożyczania miejskich rowerów i samochodów czy nawet zwiększonej liczby autobusów. Jeśli pozostawi im się możliwość otwartej rywalizacji o przestrzeń drogową, niektórzy ludzie będą wybierali jazdę samochodem wystarczająco często, aby na ulicach powstały korki, w których będą tkwić oni sami, jak również wszyscy inni użytkownicy dróg. Kierowcy tacy spowalniają samochody dostawcze oraz unieruchamiają autobusy, zabierając ich pasażerom czas i podważając ich zaufanie do komunikacji miejskiej. Tłamszą rowerzystów i stwarzają zagrożenie dla pieszych. Miasta rzeczywiście pragnące umacniać różnorodność, poczucie swobody, chęć dzielenia się przestrzenią i sprzętem oraz stabilność w dziedzinie mobilności nie mają innego wyjścia, jak tylko stawić czoła kwestii uprzywilejowania samochodów prywatnych” (Montgomery 2015: 307).

Montgomery ma rację, ale nie wyjaśnia, niestety, jak tę pożądaną zmianę przeprowadzić bez wyniszczającego konfliktu. To zresztą problem wielu postępowych idei. Popatrzmy na politykę klimatyczną. Nie mamy wątpliwości, że potrzebna jest transformacja energetyczna, w szczególności ograniczanie wydobycia i zużycia paliw kopalnych. Społeczeństwa państw rozwiniętych, o czym przekonał się ostatnio prezydent Macron przy okazji buntu „żółtych kamizelek”, nie są jednak skłonne do ponoszenia ciężaru tej zmiany, zwłaszcza przy napiętej i niepewnej sytuacji ekonomicznej i poczuciu, że władza chce realizować ambitne głównie kosztem najsłabszych. Nawet w krajach relatywnie stabilnych zmiany wydają się coraz trudniejsze. W 2015 r. kampanię wyborczą przed wyborami samorządowymi w Wiedniu zdominowała dokonująca się wtedy przebudowa głównej zakupowej ulicy miasta, czyli Mariahilferstrasse. Z ulicy w pełni otwartej dla ruchu samochodowego przekształcono ją w przestrzeń dzieloną między pieszych, rowerzystów i spowolniony ruch samochodowy, przypominającą holenderski model *woonerf*. Mimo szerokiej kampanii informacyjnej i rozległych konsultacji na temat dokładnego kształtu projektu, sprawa stała się zarzewiem wielkiego sporu politycznego i społecznego. Partie prawicowe uczyniły z niej jeden z głównych tematów kampanii. Populistyczna Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ), posługująca się tabloidem „Kronen Zeitung”, obiecywała kres szykanowaniu kierowców. Lokalny lider bardziej centrowej Partii Ludowej (ÖVP) Manfred Juraczka obiecywał to samo, a na plakatach pokazywał się za kierownicą swojego auta. Ta strategia ostatecznie nie przyniosła zwycięstwa, ale powstałe zamieszanie ostudziło zapał miejskich władz do kolejnych tego typu projektów (zob. Bartenberger i Sześciło 2016).

Być może burmistrzowie/prezydenci polskich miast nie muszą się obawiać „żółtych kamizelek”, ale jedyną potencjalnie skuteczną strategią wprowadzania postępowych rozwiązań jest oferta korzyści dla obywatela i właściwa sekwencja działań. Darmowa komunikacja

publiczna może być najmocniejszą ofertą, która da samorządom społeczny mandat do wprowadzenia daleko idących ograniczeń dla prywatnego transportu.

Mówiąc o nieodpłatnym transporcie publicznym, nie uciekniemy od tematu pieniędzy. Zniesienie opłat powoduje nie tyle lukę, co wręcz wyrwę w budżetach samorządowych. W przypadku gmin małych i średnich, ale stosunkowo zamożnych, polska praktyka już pokazuje, że da się domknąć lokalny budżet bez wpływów z biletów. Prawdziwy problem to jednak największe miasta. Tam skala strat będzie największa, bo i koszt funkcjonowania całego systemu jest większy, choćby ze względu na dostępność droższych w utrzymaniu środków transportu (tramwaje, kolej miejska, metro). W 2017 r. Warszawa zarobiła na biletach ponad 850 milionów złotych, co stanowiło około 5% całości wydatków. Podobne wpływy są prognozowane na ten rok. Utrata tej kwoty w połączeniu z koniecznym zwiększeniem kosztów (więcej kursów, więcej nowego taboru) może się skończyć poważnym kryzysem budżetowym.

Wprowadzenie bezpłatnej komunikacji nie spowoduje oczywiście spadku tych dochodów do zera. Bilety będą dalej kupować przyjezdni, a tych w stolicy jest немало, rocznie nawet 25 milionów, podczas gdy w Krakowie to ponad połowa tej liczby. Kolejną poduszką łagodzącą spadek wpływów może być spodziewany wzrost dochodów podatkowych z PIT. W Tallinie, w ciągu trzech lat od wprowadzenia bezpłatnej komunikacji, przybyło 25 tysięcy zarejestrowanych mieszkańców. Przekładając ten wskaźnik na warunki warszawskie (czterokrotnie większa liczba ludności), można by się spodziewać w takim samym okresie nawet 100 tysięcy nowych podatników. Dalej, dziurę budżetową mogą częściowo załatać także nowe czy zwiększone opłaty za wjazd do centrum lub za parkowanie tamże, o czym wspomnieliśmy wyżej.

Bezpłatna komunikacja publiczna również w największych metropoliach w Polsce nie jest więc pomysłem abstrakcyjnym, ale znaków

zapytania jest sporo, zwłaszcza w sferze kosztów. Część z wątpliwości da się rozjaśnić dokładnymi wyliczeniami i prognozami, ale pełnej jasności nie uzyskamy, dopóki nie podejmiemy tego śmiałego eksperymentu. I tutaj może się znaleźć miejsce dla władzy centralnej. **Otóż warto pomyśleć o pilotażu bezpłatnej komunikacji na kilku obszarach metropolitalnych, współfinansowanym z budżetu centralnego. Na czas eksperymentu rząd mógłby zagwarantować samorządom specjalne ubezpieczenie w postaci funduszu, rekompensującego spadek wpływów i wzrost kosztów powyżej ustalonego pułapu. Chodzi o bezpieczniejsze rozłożenie ryzyka dla stabilności finansowej samorządów.**

Prawo do kultury, czyli bon na kulturę

Kultura, szczególnie w zestawieniu z ochroną zdrowia, edukacją czy pomocą społeczną, to obszar, gdzie państwo pozostawia dziś samorządom nadspodziewanie dużo swobody. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ma charakter ramowej, ogólnej regulacji, a nie wyczerpującej instrukcji postępowania. Tak powinno pozostać. To nie oznacza jednak, że obszar ten wolny jest od problemów i wyzwań. Na pierwszy plan wysuwa się archaiczna filozofia myślenia o polityce kulturalnej samorządów, która przewija się w ustawach regulujących działalność kulturalną. To podejście utożsamia działalność kulturalną z istnieniem instytucji. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej powiada, że prowadzenie działalności kulturalnej w formie tworzenia samorządowych instytucji kultury jest obowiązkowym zadaniem samorządów. Bardziej konkretna jest ustawa o bibliotekach, w której dla każdego samorządu (gminy, powiatu i województwa) zapisano obowiązek prowadzenia co najmniej jednej biblioteki publicznej.

Myślenie w kategoriach „jest instytucja – jest kultura” wydaje się ułomne – z tym łatwo się zgodzić. To polisa ubezpieczeniowa dla pracowników kultury oraz gwarancja jakiegoś dostępu do kultury dla każdego obywatela w jego miejscu zamieszkania. Problem jednak w tym, że ważniejsze od trwałości instytucji powinno być poszerzanie i ułatwianie dostępu do kultury. Cóż z tego, że każdy samorząd w Polsce ma obowiązek utrzymywania co najmniej jednej biblioteki publicznej, skoro liczba czytelników i wypożyczeń spada z każdym rokiem. Jeszcze w 2010 r. wypożyczyliśmy z bibliotek publicznych blisko 120 milionów woluminów. W 2017 r. było to już tylko 105 milionów książek i pół miliona mniej aktywnych czytelników (GUS 2018). Dzieje się tak pomimo realizowanego od kilku lat Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa, który pomaga w modernizacji bibliotek publicznych i wspiera zakupy nowości wydawniczych.

To zresztą nie jest zjawisko wyłącznie polskie. Zmierzch instytucji biblioteki w jej tradycyjnym kształcie wydaje się nieuchronny w obliczu zmian technologicznych. Simon Jenkins pisał w „Guardianie” kilka lat temu, że biblioteki pustoszeją i będą pustoszeć, tak jak kościoły, mimo całej metafizyki związanej z tymi instytucjami. Wciąż jeszcze zostaną i będą cieszyć się popularnością biblioteki-pomniki. Kto szukał wolnego biurka w głównym budynku nowojorskiej biblioteki publicznej (New York Public Library), ten wie, że takie szczególne instytucje przetrwają. Jednak nawet tam większość ludzi przychodzi popracować z własnymi książkami lub tylko z laptopem, a nie aby korzystać z miejscowego księgozbioru.

Mówimy o tym nie po to, żeby zrobić grunt pod postulat zniesienia ustawowego obowiązku prowadzenia bibliotek przez samorządy. Musimy jednak dostrzec, że wydatki publiczne na zachowanie tego modelu będą jednocześnie dawały coraz mniejszą korzyść społeczną, jak i ograniczały działania na innych polach. Całkowicie realny jest scenariusz, zgodnie z którym samorządowa kultura przybierze w wielu

ośrodkach formę wegetacji: poza utrzymaniem instytucji, nie będą one w stanie zrobić więcej lub świadomie będą kierowały środki na inne obszary. Udział kosztów utrzymania instytucji w całkowitym budżecie na kulturę może rosnąć nie tylko ze względu na biblioteki, ale też konieczność utrzymywania licznych nowych instytucji, które samorządy zbudowały lub budują dziś dzięki wsparciu z funduszy unijnych.

Trudno liczyć, że rosnące wydatki stałe na utrzymanie instytucji samorządy zrekompensują wzrostem wydatków na działalność. Pamiętajmy bowiem o specyfice wydatków publicznych na kulturę. Otóż w porównaniu z edukacją, ochroną zdrowia czy wydatkami na typowe usługi komunalne, stosunkowo najłatwiej je ciąć (lub ich nie podnosić) w sposób nieodczuwalny dla mieszkańców. Mniej wystaw, przedstawień teatralnych czy nowych książek w gminnej bibliotece nie zrytuje mieszkańców tak, jak zlikwidowana linia autobusowa czy brak remontu w szkole. Próbkę takich praktyk widzieliśmy w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego, kiedy między 2010 i 2011 samorządowe wydatki na kulturę zredukowano o ćwierć miliarda złotych.

Spróbujmy z tej mało optymistycznej wizji wybrnąć na kilka sposobów. Po pierwsze, umówmy się na nowo w sprawie minimalnego standardu dostępu do kultury, który powinien być zagwarantowany na poziomie każdej gminy. To oczywiste, że będzie on znacznie niższy od tego, co już dziś gwarantują zwłaszcza duże miasta, ale przecież największy problem z dostępem do kultury mają i będą miały małe wspólnoty lokalne.

Wypracowanie standardu dostępu do kultury nie jest łatwe, bo przecież nie stworzymy – na wzór ochrony zdrowia – „koszyka gwarantowanych świadczeń kulturalnych”, obejmującego np. określoną liczbę biletów do teatrów czy muzeów rocznie. Byłoby to cokolwiek absurdalne. Pomyślmy jednak o modelu, który składałby się z dwóch filarów:

LOKALNE CENTRUM KULTURY	BON NA KULTURĘ
<ul style="list-style-type: none"> - W każdej gminie powinna istnieć co najmniej jedna placówka o statusie lokalnego centrum kultury, w którego skład powinna wchodzić biblioteka publiczna. - Lokalne centrum kultury może integrować całokształt działalności kulturalnej na obszarze gminy. - Formuła prowadzenia centrum powinna być otwarta – samorząd mógłby powierzyć jego prowadzenie organizacji lub organizacjom pozarządowym przy zachowaniu zasady powszechnej dostępności. 	<ul style="list-style-type: none"> - Każdy mieszkaniec otrzymuje corocznie bon na kulturę do wykorzystania w gminnych instytucjach kultury. - Bon umożliwia bezpłatny lub częściowo płatny wstęp do biletowanych instytucji (np. muzeów) i na wydarzenia organizowane przez lokalne centrum kultury i inne gminne instytucje kultury. - Wartość bonu może być zróżnicowana dla różnych grup mieszkańców, np. wyższa dla dzieci i młodzieży. - Bon powinien być finansowany ze środków własnych gminy, ale z częściowym dofinansowaniem z budżetu państwa, przekazywanym gminom w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. - Samorządy mogłyby również się porozumiewać w sprawie wzajemnej uznawalności bonów, a nawet tworzyć programy obejmujące większą grupę współpracujących samorządów.

Lokalne centra kultury mogą się stać kulturalnym *one-stop-shop*, czyli instytucją spełniającą wiele funkcji, gdzie mieszkaniec może nie tylko wypożyczyć książkę czy pobrać prasę, ale też wziąć udział w warsztatach artystycznych, koncercie czy spotkaniu z artystami. Rozdzielanie tych funkcji jest nie tylko kosztowne, ale przede wszystkim sprzeczne ze współczesnym modelem korzystania z kultury. W tym modelu gminna biblioteka publiczna pozostaje, ale nie musi już być oddzielona od ośrodka czy domu kultury. Pod jednym dachem i w ramach jednej instytucji będzie można korzystać z całej oferty kulturalnej. Oczywiście, w wielu przypadkach biblioteki publiczne zachowają obecny kształt, ale samorządy zyskują możliwość przejścia do nowego modelu funkcjonowania lokalnej kultury.

Lokalne centra kultury nie muszą pozostawać instytucjami gminnymi w sensie ścisłym, tzn. prowadzonymi bezpośrednio przez gminę. **Proponujemy wprowadzenie możliwości przekazywania ich do prowadzenia organizacjom pozarządowym, wyłanianym w drodze otwartych konkursów.** Kultura jest tym obszarem, gdzie oddanie większego pola samym obywatelom może przynieść szczególnie korzystne rezultaty.

Idea bonu na kulturę nie jest nowa. W Polsce już od kilku lat samorząd województwa małopolskiego oferuje mieszkańcom bon uprawniający do 75-procentowej zniżki na zajęcia warsztatowe, realizowane w instytucjach kultury prowadzonych przez województwo (<http://www.bonkultury.pl>). Na świecie głośnym przykładem podobnej inicjatywy był program *Vale Cultura*, wprowadzony w Brazylii w 2013 r. Dzięki niemu mniej zamożna część społeczeństwa otrzymała kupony (o równowartości około 50 zł miesięcznie) nie tylko na wstęp do muzeów czy teatrów, ale także zakup książek (Souza, Machado i Domingues 2019). Bliżej nas, warto wspomnieć o słowackich bonach na kulturę, przeznaczonych dla dzieci i młodzieży (Council of Europe 2012).

Jest kilka korzyści, które decydują o atrakcyjności bonu na kulturę. Powinien stać się zachętą, aby z kultury skorzystać. Niektórzy zdecydują się z niego skorzystać choćby tylko dlatego, żeby nie przepaść, nawet jeśli dotychczas rzadko korzystali z oferty instytucji kultury. Innym, zwłaszcza większym rodzinom taka forma dopłaty odczuwalnie zmniejszy koszt i ułatwi dostęp do kultury.

Koszt wprowadzenia podobnych rozwiązań będzie zależał od dokładnej wartości, przy czym koszt ten nie będzie równoznaczny sumie wartości wszystkich wydanych bonów. Pamiętajmy, że w wielu przypadkach realizacja bonu przez mieszkańca nie będzie bezpośrednio powodowała kosztu po stronie instytucji. Przykładowo, wykorzystanie bonu na bilet do miejskiego muzeum nie spowoduje strat czy

dotatkowych kosztów po stronie tej placówki, bo wiele takich osób nie skorzystałoby z jej usług bez bonu, na zasadzie odpłatności. Niemniej jednak, warto rozważyć dofinansowanie bonów specjalną subwencją kulturalną z budżetu państwa, wyliczaną według prostej formuły, czyli w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, ale premijując najmniejsze ośrodki. Alternatywnie, warto zarezerwować na środki centralne premię za współpracę, czyli na dofinansowanie bonów, które obejmują większą liczbę samorządów.

Policja samorządowa – bezpieczeństwo jako zadanie powiatu

Kiedy w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia dyskutowano nad koncepcją samorządu powiatowego, Michał Kulesza wymieniał kilka, jego zdaniem kluczowych, zadań przyszłego powiatu. Wśród nich znalazła się ochrona zdrowia (szpitale), oświata ponadpodstawowa, ochrona środowiska, drogi powiatowe, geodezja, ale także policja (Kulesza 1993). Skoro powiat i gmina miały w sumie zapewniać pełną obsługę obywatela ze strony państwa, to kwestia tak podstawowa jak bezpieczeństwo nie powinna być z tego wyłączona.

Szybko jednak okazało się, że w przypadku policji „Polska resortowa”, którą złamać miała reforma powiatowa, trzyma się mocno. Zobaczmy bowiem, jak marginalny jest dziś wpływ samorządu na funkcjonowanie tej najważniejszej służby dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Przełożonym wszystkich funkcjonariuszy jest Komendant Główny Policji – centralny organ administracji rządowej, podlegający ministrowi spraw wewnętrznych. Komendant powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek tego ministra. Organami administracji rządowej są również: komendant wojewódzki, komendant powiatowy (miejski) oraz komendant komisariatu. Powoływanie i odwoływanie osób zajmujących te stanowiska odbywa się zasadniczo w ramach hierarchicznej struktury:

- Komendanta wojewódzkiego policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji, a złożony po zasięgnięciu opinii wojewody.
- Komendanta Stołecznego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody oraz opinii Prezydenta m.st. Warszawy.
- Komendanta powiatowego (miejskiego) powołuje i odwołuje komendant wojewódzki, po zasięgnięciu opinii starosty.
- Komendanta rejonowego powołuje i odwołuje Komendant Stołeczny Policji, po zasięgnięciu opinii Prezydenta m.st. Warszawy.
- Komendanta komisariatu powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski) po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub wójtów.

Jeżeli więc organy jednostek samorządu terytorialnego odgrywają jakąkolwiek rolę w kształtowaniu struktury organizacyjnej policji, to jest to co najwyżej rola opiniodawcza. Samorządom nie zostały też przyznane uprawnienia w zakresie tworzenia rewirów dzielnicowych oraz posterunków policji. Podmiotem odpowiedzialnym jest tu komendant powiatowy (miejski), opierający się w dodatku na zasadach określonych przez Komendanta Głównego.

Na komendantach policji ciążą określone obowiązki sprawozdawcze i informacyjne, m.in. względem organów samorządu terytorialnego. Oprócz obowiązków regularnych, realizowanych okresowo, w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, komendanci zobowiązani są do składania sprawozdania z działalności i informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie. Na podstawie tych sprawozdań i informacji rada powiatu (miasta) oraz rada gminy może określić, w drodze uchwały, istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Przepisy przewidują więc w tym przypadku nieco bardziej aktywną formę współpracy. Rola samorządu nie jest ograniczona do wyrażenia poglądu na daną kwestię. Jego organy uprawnione są do opracowania konkretnego dokumentu o charakterze diagnostycznym. Uwagę zwracają jednak ograniczenia treści omawianej uchwały. Nie może ona dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonywania zadań przez policję.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta mogą z kolei wywierać określony wpływ na działania policji poprzez żądanie od właściwego komendanta przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Również w tym przypadku ustawa przewiduje istotne granice uprawnień organu jednostki samorządu terytorialnego. Omawiane żądanie nie może dotyczyć bowiem niektórych czynności (m.in. czynności operacyjno-rozpoznawczych), jak również wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez policję. O nieważności danego żądania, w przypadku jego niezgodności z prawem, stwierdza wojewoda.

Koszty związane z funkcjonowaniem policji pokrywane są z budżetu państwa. Jednostki samorządu terytorialnego mogą jednak uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych policji. Mogą też uczestniczyć w pokrywaniu wydatków na zakupy towarów i usług, niezbędnych dla potrzeb tych jednostek. Innym ważnym uprawnieniem, z którego samorządy mogą korzystać w celu poprawy bezpieczeństwa, jest możliwość zwiększenia, na określonych warunkach, liczby etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach na terenie powiatu lub gminy ponad liczby ustalone na zasadach ustawowych. Wreszcie, na podstawie stosownego porozumienia zawartego między odpowiednim organem wykonawczym

jednostki samorządu terytorialnego a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) rada gminy lub powiatu może przekazać policji środki finansowe stanowiące dochody własne danej jednostki. Przeznaczenie tych środków zostało ustalone ustawowo i obejmuje ono rekompensaty za godziny pracy przekraczające określone normy, a także nagrody za osiągnięcia w służbie – dla policjantów z właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i z komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej. W przypadku sposobów finansowego angażowania samorządów w działalność i funkcjonowanie policji ustawa przewiduje więc stosunkowo szeroki zakres możliwości oraz przyznanej w ich ramach swobody.

Samorząd może więc prosić, opiniować i dofinansowywać policję. To nie wystarczy do prowadzenia skutecznej polityki na rzecz bezpieczeństwa mieszkańców. Do tego potrzebna jest możliwość wyznaczania wiążących celów i rozliczania z ich realizacją. Stąd propozycja, aby z części struktur policji wyodrębnić policję samorządową, włączoną w struktury administracji powiatowej (w tym miast na prawach powiatu) i odpowiedzialną za dwie sfery: a) bezpieczeństwo w ruchu drogowym oraz b) ochronę porządku i bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej przy okazji zgromadzeń czy imprez masowych. Policja samorządowa nie miałaby kompetencji w zakresie najpoważniejszych przestępstw przeciwko zdrowiu, życiu, wolności seksualnej czy mieniu, jak również przestępstw urzędniczych, korupcyjnych i cyberprzestępczości. Częściowe usamorządowienie policji pozwoli także na zakończenie niezbyt udanego eksperymentu, jakim okazały się straże gminne. Straże – ze względu na ograniczone kompetencje i dużo mniejszy autorytet – trudno dziś traktować jako skuteczną instytucję chroniącą obywateli. Powinny one zostać wchłonięte przez policję samorządową.

Chodzi więc o to, by wzorem kilku innych państw (Szwajcaria, Niemcy – zob. ramka), samorząd mógł aktywnie dbać o bezpieczeństwo

mieszkańców w najbardziej podstawowym zakresie, natomiast mieszkańcy nie musieli swoich oczekiwań czy obaw w tym zakresie adresować do komendantów, którzy za skuteczność swoich działań w ogóle przed tymi mieszkańcami nie odpowiadają. Można wskazać kilka obszarów, gdzie trudno będzie skutecznie poprawiać jakość życia mieszkańców i ich poczucie bezpieczeństwa bez zwiększenia wpływu władz lokalnych na funkcjonowanie policji. **Ruch drogowy to chyba najważniejszy przykład. Jeżeli miasto stawia sobie za cel zwiększenie bezpieczeństwa pieszych, to powinno mieć możliwość – za pośrednictwem policji municypalnej – do prowadzenia skutecznej walki z piratami drogowymi. Państwa, w rozumieniu administracji rządowej, ten problem nie zajmuje dziś w wystarczającym stopniu, skoro liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w 2018 r. ponownie wzrosła w stosunku do poprzedniego roku (2838 zabitych).** Tak samo samorząd powinien mieć prawo do bardziej aktywnej polityki, jeśli chodzi np. o przeciwdziałanie przestępczości ulicznej. To bardzo dolegliwy dla mieszkańców typ przestępczości (np. rozboje czy burdy w środkach komunikacji publicznej, drobne kradzieże), który dla policji państwowej nigdy nie będzie priorytetem i nie będzie traktowany na równi z ciężkimi przestępstwami kryminalnymi.

Policja samorządowa w Niemczech i Szwajcarii

W Niemczech i Szwajcarii zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z ważniejszych zadań samorządu lokalnego. W tym celu w obu tych krajach funkcjonują dobrze wyposażone formacje o stosunkowo szerokich uprawnieniach. W Niemczech lokalna policja ponosi generalną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego wspólnocie lokalnej. W zależności od przepisów obowiązujących w danym landzie, formacje lokalne legitymują się różnym zakresem uprawnień, najczęściej odpowiadając za kwestie porządkowe, bezpieczeństwo komunikacyjne i egzekwowanie przepisów administracyjnych. Jako zadanie zleczone mogą wykonywać obowiązki organów ścigania (używać siły, dokonywać aresztowań, przeprowadzać kontrole drogowe, legitymować i przeszukiwać obywateli, prowadzić śledztwa w sprawach wykroczeń i przestępstw na zlecenie prokuratury). Zadania policji samorządowej są uzależnione od wielkości gminy i liczby mieszkańców. Funkcjonariusze mogą być uzbrojeni, mają uprawnienia do wydawania ostrzeżeń i nakładania kary grzywny; mogą dokonać obywatelskiego zatrzymania (bez prawa do aresztowania), a przy poważniejszych przestępstwach wzywają policję państwową.

Najdalej idące uprawnienia mają policje lokalne (Gemeindevollzugsbedienstete) w Badenii-Wirtembergii. Funkcjonariusze tych formacji wykonują zadania policji państwowej na terytorium swojej jednostki samorządowej i w odniesieniu do zadań o znaczeniu lokalnym – w tym zakresie mają identyczny status, jak policja państwowa (§ 80 Polizeigesetz). Policje lokalne egzekwują prawo miejscowe oraz lokalne przepisy porządkowe, odpowiadają za przestrzeganie przepisów drogowych, kierują ruchem ulicznym i przeprowadzają kontrole drogowe, są odpowiedzialne za prawidłowe użytkowanie dróg, weryfikują obowiązek meldunkowy, mają także uprawnienia inspekcji handlowej, weterynaryjnej oraz ochrony środowiska (§ 31 DVO PolG). Prawo pozwala na przekazywanie tym formacjom dodatkowych kompetencji, za zgodą władz regionalnych (Regierungspräsidium). W Szwajcarii policja dzieli się na trzy szczeble: dwa państwowe (federalny i kantonalny) oraz lokalny (Stadtpolizei, Gemeindepolizei; Police de la Ville, Police municipale; Polizia della città, Polizia comunale). Policje samorządowe stanowią odrębne siły porządkowe, utrzymywane w każdym z kantonów (razem między 100 a 300 formacji), podlegające organom gminy. Mogą być tworzone przez jedną lub przez kilka gmin. Co do zasady, mają one ogólne uprawnienia porządkowe i koncentrują się na prewencji i kwestiach wykroczeniowych, jak np. nieprawidłowe parkowanie czy zaśmiecanie, odpowiadają także za bezpieczeństwo imprez masowych. W większych miastach zajmują się również kontrolą drogową, a w Zurychu, Winterthur i Lozannie mają pełne uprawnienia policji państwowej.

O problemie większym niż gmina. Samorząd wobec zmian klimatycznych

Podobno żyjemy w czasach, gdy problemy globalne można skutecznie rozwiązywać najskuteczniej na poziomie lokalnym. Propagatorzy tzw. nowego lokalizmu Bruce Katz i Jeremy Nowak (2018) przekonują, że na główne współczesne dylematy – nierówności społeczne oraz zmiany klimatyczne – najlepiej mogą zareagować silne miasta i metropolie. Benjamin Barber (2013) próbował przekonywać, że burmistrzowie mogą rządzić światem. Jeffrey Sachs apelował do progresywnych ruchów politycznych i społecznych: przestańcie liczyć na Waszyngton i szukajcie możliwości realizacji swojej agendy na poziomie lokalnym (Sachs 2011).

Wszystkie te nawoływania leją miód na serce zwolenników decentralizacji i silnego samorządu. Są spójne z przekazem, który staramy się budować w tej książce. Są jednak takie problemy, gdzie nawet

wzmocnione samorządy pozostaną bezradne, dopóki swojej pracy nie wykona administracja centralna. To właśnie kazus polityki klimatycznej czy szerzej polityki ochrony środowiska. **Co z tego, że samorządy będą inwestowały w autobusy elektryczne czy wymianę tzw. kopciuchów, jeśli energia pobierana przez elektryczne autobusy będzie pochodzić z węgla, a smog wytwarzany przez piece grzewcze zastąpi zanieczyszczenie powodowane przez stale rosnący import starych samochodów, niepodlegających rygorystycznej kontroli pod względem emisji zanieczyszczeń?** Zmiana polityki energetycznej musi wyjść z centrum.

Dopiero gdy dokona się odejście od energetyki opartej na węglu, sensu nabiorą takie rozwiązania, jak strefy czystego transportu wprowadzone uchwaloną w styczniu 2018 r. ustawą o elektromobilności. Strefy czystego transportu mogą być tworzone przez rady gmin na – jak to określa ustawa – „obszarze zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej”. W strefie można ograniczyć wjazd pojazdów innych niż elektryczne, napędzane wodorem czy gazem ziemnym. Pierwszą strefę utworzono (choć na razie na okres próbny) na krakowskim Kazimierzu. To bardzo dobre rozwiązanie, ale skuteczności nabierze dopiero, kiedy pojazdy elektryczne będą zasilane energią pochodzącą ze źródeł odnawialnych.

Jak to wszystko sfinansować?

Pierwszy dylemat, z którym musimy się zmierzyć na drodze do samorządowego państwa dobrobytu, jest bardzo prozaiczny: jak to sfinansować? To oczywiście, że większość z zaprezentowanych postulatów wymaga dodatkowych środków dla samorządu. Część z nich powinna pochodzić z usamorządowienia funduszy, które dziś są w rękach rządu. Przykładowo, realna decentralizacja systemu ochrony zdrowia będzie oznaczała, że wynoszący dziś ponad 80 miliardów złotych budżet Narodowego Funduszu Zdrowia trafi bezpośrednio do województw

samorządowych i powiatów. W przypadku pozostałych zadań trzeba jednak szukać nowych możliwości finansowania.

To prowadzi nas do pomysłu zorganizowania finansów samorządowych na nowo, w duchu idei pogłębionej decentralizacji. Założenie wyjściowe jest następujące: jeżeli samorządowi dajemy więcej możliwości kształtowania zakresu i sposobu działania, to musi za tym podążać także bardziej elastyczny system finansowania. Jeżeli mieszkańcom umożliwiamy realne samozarządzanie lokalnym czy regionalnym *welfare state*, to niezbędnym elementem tej układanki staje się otwarcie nowych możliwości finansowania, dotyczące bardziej ambitnych polityk lokalnych czy regionalnych.

Nowa formuła podatku od nieruchomości – podatek gminny

Podatek od nieruchomości to obecnie najważniejsze źródło dochodów własnych gmin spośród wszystkich podatków, które w całości zasilają lokalny budżet. Dochody z PIT i CIT trafiają bowiem do samorządu gminnego jedynie w części. Podatek od nieruchomości jest więc „najbardziej własnym” z dochodów własnych gmin. Stanowił on 28% dochodów własnych gmin w 2016 r.⁹, jako drugie najważniejsze źródło dochodu po udziale w PIT.

Podatek od nieruchomości słusznie uchodzi za jeden z najbardziej efektywnych podatków, czyli taki, przed którym najtrudniej się ukryć. Od podatku od nieruchomości nie ma ucieczki do rajów podatkowego, ponieważ podstawy opodatkowania (tj. nieruchomości) nie da się tam wywieźć czy wytransferować. Coraz więcej mówi się więc o potencjale tego podatku, zwłaszcza w obliczu rosnących problemów ze

9 Dane dotyczące udziału podatku od nieruchomości w strukturze dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu: Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2016*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2017, s. 64 i 87.

ściągalnością podatków dochodowych. Podkreśla się także względność, stałość i przewidywalność dochodów z tytułu tego podatku.

Brytyjski ekonomista Anthony B. Atkinson, autor znakomitej książki *Nierówność. Co da się zrobić?* (2017), opisał podatek od nieruchomości jako jeden z najważniejszych podatkowych instrumentów redukcji społecznych nierówności. Aby jednak podatek od nieruchomości tę funkcję spełnił, powinien przybrać określoną formułę, którą w potocznym dyskursie określa się mianem podatku katastralnego. Oznacza to podatek od nieruchomości, w którym wysokość obciążeń podatkowych indywidualnych właścicieli nieruchomości jest związana z wartością nieruchomości stanowiących podstawę opodatkowania.

Polski podatek od nieruchomości oraz jego szczególne odmiany w postaci podatku rolnego i leśnego bazuje dziś zasadniczo na powierzchni i przeznaczeniu nieruchomości. Ostateczna decyzja o stawkach podatkowych należy do rady gminy, ale maksymalne stawki znajdziemy w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. W rezultacie stawki podatkowe różnią się między gminami nieznacznie. Przykładowo, za 50-metrowe mieszkanie w Warszawie zapłacimy rocznie niespełna 40 złotych podatku. Za taki sam lokal mieszkalny w jednej z najmniejszych gmin miejskich w kraju Górowie Iławeckim zapłacimy 33 zł. Największym obciążeniem podatek od nieruchomości pozostaje w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej, gdzie maksymalna stawka w 2019 r. może przekroczyć 23 złote na każdy metr kwadratowy budynku wykorzystywanego do prowadzenia działalności.

Obecny kształt podatku od nieruchomości przypomina to, co ekonomiści nazywają podatkiem degresywnym. Im bardziej zamożny podatnik, tym mniej odczuwalne jest dla niego obciążenie podatkowe. Przy nieruchomościach o większej wartości można wręcz mówić, że podatek od nieruchomości jest obciążeniem dla podatnika niewyczuwalnym. Dla 50-metrowego mieszkania

w śródmieściu Warszawy roczny wymiar podatku to – uwzględniając średnie ceny mieszkań – około 0,006% wartości nieruchomości. To koszt jednego obiadu w warszawskiej restauracji. Nic dziwnego, że stołeczna administracja nie garnie się szczególnie do egzekwowania należności podatkowych. Na samą decyzję ustalającą dokładny wymiar podatku trzeba oczekiwać nawet kilkanaście miesięcy. Skala obciążeń jest nieznacznie wyższa w gminach, gdzie ceny mieszkań są znacznie niższe. Przykładowo, w Zielonej Górze, gdzie średnia cena za 1 metr kwadratowy mieszkania oscyluje wokół 4 tysięcy złotych, roczne obciążenie podatkiem od nieruchomości sięga 0,01% wartości lokalu.

Wśród najbardziej rozwiniętych państw świata skupionych w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) Polska pozostaje jednym z nielicznych krajów, gdzie obowiązuje powierzchniowy wariant podatku od nieruchomości. Dominuje model podatku powiązanego z wartością nieruchomości, przy czym dokładny kształt podatku istotnie różni się między poszczególnymi państwami. Kilka przykładów omawiamy w poniższej tabeli.

Tabela. Podatek od nieruchomości w wybranych państwach europejskich

Państwo	Zasady podatku od nieruchomości
Holandia	Podstawą podatku od nieruchomości jest szacunkowa wartość rynkowa nieruchomości. Aktualizują ją corocznie władze lokalne, podobnie jak dokładną stawkę podatku. Przeciętna skala opodatkowania wynosi rocznie około 0,1% wartości rynkowej nieruchomości.
Francja	Obowiązuje odrębny podatek mieszkaniowy oraz podatek od własności nieruchomości. W przypadku podatku mieszkaniowego (taxe d'habitation) podstawą opodatkowania jest tzw. hipotetyczna wartość czynszowa, czyli suma potencjalnego przychodu z tytułu wynajęcia nieruchomości. Mnoży się ją przez stawkę ustaloną przez władze lokalne. Podatek uiszcza zamieszkujący lokal, czyli właściciel lub najemca. W dużych miastach płaci się dodatkowy podatek od lokali, które pozostają niezamieszkałe. Chodzi o to, aby zachęcić właścicieli do wynajmowania lub zbywania pustostanów tam, gdzie najbardziej

	<p>odczuwalny jest brak odpowiedniej liczby mieszkań. Od 2018 r. wprowadzono istotne zmiany w podatku mieszkaniowym polegające na obniżce podatku o 30% dla podatników o niższych dochodach (poniżej 27 tysięcy euro rocznie). Skala obniżki ma rosnąć w kolejnych latach aż do całkowitego wyeliminowania tego podatku dla słabiej zarabiających podatników. Istnieje również sporo zwolnień dla niektórych grup, np. osób z niepełnosprawnościami.</p> <p>Podatek od własności nieruchomości (taxe foncière) jest podstawowym źródłem finansowania działalności władz lokalnych. Podstawą jego wyliczenia jest również hipotetyczna wartość czynszowa, a stawki ustala się lokalnie. W skali kraju występują spore różnice w wielkości opodatkowania, przy czym podatek jest zazwyczaj wyższy w dużych miastach niż w mniejszych ośrodkach. Istnieje szeroka paleta zwolnień i ulg, m.in. dla rodzin wielodzietnych, osób starszych czy z niepełnosprawnościami oraz podatników o niskich dochodach.</p>
Szwecja	<p>Szwedzki podatek od nieruchomości jest ważnym (choć nie najważniejszym) źródłem zasilania samorządu lokalnego, ale jego kształt dość ściśle determinuje władza centralna. Po reformie wprowadzonej przez centroprawicowy rząd w 2008 r. jednolita stawka podatku wynosi 0,75 wartości podatkowej nieruchomości. Jednocześnie wprowadzono limit podatku dla indywidualnego podatnika, wynoszący 6000 koron szwedzkich (ok. 2500 zł).</p>
Wielka Brytania	<p>Podatek od nieruchomości (zwany podatkiem lokalnym – <i>council tax</i>) bazuje w Wielkiej Brytanii na ośmiu przedziałach wartości nieruchomości (od A do H). Przypisanie do przedziału następuje według szacunkowej wartości na 1991 r. Nie przeprowadza się więc regularnej aktualizacji wycen. Władze lokalne ustalają stawkę podatku dla przedziału D, który obejmuje nieruchomości o wartości od 68 do 88 tysięcy funtów. W 2019 r. przeciętna stawka w skali całego kraju wyniosła około 1600 funtów rocznie. Dla pozostałych przedziałów stawka jest przeliczana w odniesieniu do stawki dla przedziału D na zasadach określonych centralnie. Przykładowo, dla nieruchomości o najniższej wartości (kategoria A) stawka wynosi 6/9 stawki dla przedziału D, a dla najdroższych nieruchomości (powyżej 320 tysięcy funtów) podatek stanowi dwukrotność stawki D. Mimo zachowania pewnej proporcjonalności, podatek jest często krytykowany ze względu na niewystarczającą progresję. Właściciel mieszkania wartego 30 tysięcy funtów zapłaci bowiem około 500 funtów podatków, podczas gdy właściciel nieruchomości wycenianej na milion funtów tylko niewiele ponad 3000 funtów. Ten problem nieco łagodzją rozmaite ulgi i zwolnienia.</p>

Jak pokazuje analiza tylko kilku państw, rozpiętość rozwiązań w zakresie podatku katastralnego jest bardzo duża. Najbliższa jest nam koncepcja podatku, gdzie możliwie szeroka autonomia samorządu gminnego w ustalaniu jego zasad będzie połączona z wyraźną progresją podatkową w duchu proponowanym przez wspomnianego już Atkinsona. Innymi słowy, samorząd powinien móc ustalać – w granicach ustawowych – stawkę podatku, przy czym procentowy udział podatku w wartości nieruchomości powinien być wyższy w przypadku droższych nieruchomości. Można więc sięgnąć na przykładzie brytyjskiego systemu przydziału nieruchomości do kilku kategorii, ale dbając o większą progresję i większą autonomię samorządów w kształtowaniu dokładnego modelu podatku. Poniżej przykład takiej konstrukcji.

Wartość nieruchomości	Stawka podatku
Poniżej 100 000	Maksymalnie 0,1% wartości
100 001–200 000	0,1–0,15% wartości
200 001–300 000	0,16–0,25% wartości
300 001–500 000	0,26–0,35% wartości
500 001–1 000 000	0,36–0,60% wartości
1 000 000–2 000 000	0,61–0,74% wartości
Powyżej 2 000 000	0,75% wartości

To zestawienie wymaga oczywiście dodatkowych kalkulacji i powinno być traktowane wyłącznie jako ilustracja ogólnego pomysłu na ten podatek. Jednak odzwierciedla ono podstawowe założenie, jakim jest maksymalnie neutralny charakter tej zmiany dla właścicieli najniżej wycenianych nieruchomości. W przywołanej wcześniej Zielonej Górze

wynoszący dziś 21 złotych podatek od 50-metrowego lokum powinien wedle powyższej skali (uwzględniając średnią cenę mieszkania w tym mieście) wzrosnąć do maksymalnie około 500 złotych. Wzrost jest wyraźny, ale wciąż – jak się wydaje – w granicach dla podatnika akceptowalnych. Kwestią otwartą pozostaje opodatkowanie nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Przeważnie podlegają one odmiennym regułom opodatkowania. Warto też rozważyć zintegrowanie podatków rolnego i leśnego z nowym podatkiem od nieruchomości.

Wprowadzenie podatku od nieruchomości powiązanego z wartością nieruchomości będzie wyzwaniem – to oczywiste. Na początku konieczne będzie uporanie się z wyceną nieruchomości, co pochłonie czas i koszty. Im bardziej dokładna i regularna wycena, tym bardziej sprawiedliwy, ale i kosztowny od strony administracyjnej podatek. W niektórych państwach (np. Irlandia) to zadanie przerzucono na podatników, którzy powinni samodzielnie deklarować wartość nieruchomości do celów podatkowych. Jednak łatwiej jest uporać się ze stroną techniczną, niż przekonać obywateli do wprowadzenia *de facto* nowego podatku. Być może zgłoszenie idei podatku katastralnego to jeden z najskuteczniejszych pomysłów na przegranie wyborów. OECD podkreśla w swoich analizach, że jest to podatek szczególnie niepopularny, bo „widoczny” dla podatnika. Wszak musi on go osobiście uiścić, wyciągając z własnego portfela określoną kwotę. W przypadku PIT, a zwłaszcza VAT, dolegliwość wydaje nam się mniejsza, ponieważ podatek odprowadza za wielu z nas pracodawca lub rozplywa się on w cenie produktów i usług, które kupujemy. Podatku od nieruchomości tak zamaskować się nie da. Co więcej, jeśli podatek od nieruchomości ma zasilać wyłącznie budżety gminne, to władza centralna – niezależnie od barw partyjnych – będzie w mniejszym stopniu zmotywowana do jego wprowadzenia. Poniesie bowiem polityczne koszty jego wprowadzenia, zaś bezpośrednie korzyści prześlą w całości na dół.

Jednak warto zaważczyć o reformę podatku od nieruchomości, bo dla samorządu gminnego to najlepsza polisa ubezpieczająca jego finansową samodzielność i trwałość dochodów. To również najważniejsze źródło poszukiwania środków na wszystkie nowe inicjatywy, o których pisaliśmy wyżej. Wreszcie, nowy podatek od nieruchomości to także szansa, aby stymulować rozmaite, pożądane społecznie działania właścicieli nieruchomości. Warto rozważyć specjalne ulgi dla właścicieli, którzy np. inwestują w termomodernizację, instalują panele fotowoltaiczne, pompy ciepła i inne niskoemisyjne źródła energii. Z drugiej strony można też – głównie w dużych miastach – rozważyć dodatkowy podatek od pustostanów (na wzór francuski).

Jak jednak do tej idei przekonać istotną część społeczeństwa, za czym pójdą decyzje polityczne? Po pierwsze, trzeba rozbroić najczęściej przywoływany argument przeciwko podatkowi katastralnemu. To figura emeryta czy emerytki z bardzo niskimi dochodami, ale zamieszkującego/zamieszkującej w dużym mieszkaniu w centrum miasta. Tak, podatek katastralny spowoduje wzrost obciążeń dla takich podatników, ale systemy podatkowe wielu państw pokazują, jak można to załagodzić. W tym celu stworzone są rozmaite ulgi i zwolnienia, bazujące na sytuacji dochodowej czy osobistej podatników. O takim systemie zapomnieć nie można. Po drugie, podatek od nieruchomości musi być przedstawiany jako źródło finansowania konkretnych, wartościowych i niezbędnych zadań. Wraz z decyzją ustalającą podatek, powinniśmy otrzymać od gminy swoistą fakturę za usługi publiczne, które dzięki naszej wpłacie mogą być zapewnione. Chodzi o to, aby przetłumaczyć nasz wydatek na korzyść, jaką sobie w ten sposób zapewniamy. Po trzecie, podatek można uczynić nieco mniej odczuwalnym, jeśli będzie on pobierany w ratach miesięcznych, najlepiej w połączeniu z tzw. opłatą śmieciową, którą wnosimy na finansowanie odbioru i przetwarzania odpadów. Wreszcie, warto zarzucić samą nazwę podatku od nieruchomości, zastępując ją po prostu podatkiem gminnym dla podkreślenia,

że jest to danina pozostająca w całości w lokalnym budżecie, a nie trafiająca do wielkiego wora pod nazwą budżet państwa.

PIT „zlokalizowany”

„Zlokalizowanie” podatków centralnych to kolejny interesujący pomysł na poszerzenie finansowej samodzielności samorządów. Koncepcja lokalnego PIT najczęściej kojarzona jest ze Szwecją. W kraju tym podatek dochodowy od osób fizycznych jest częściowo podatkiem samorządowym, ponieważ gminy mogą samodzielnie ustalać stawkę PIT. Z reguły mieści się ona w przedziale 29–34% dochodu. Pobrane w ten sposób przez rządową administrację podatkową dochody wracają do budżetu gminy. W budżecie państwa pozostają natomiast dochody z PIT, pobrane według stałej 20-procentowej stawki od dochodów przekraczających obecnie 455 tysięcy koron (ok. 190 tysięcy zł) oraz 25-procentowej stawki dla dochodów powyżej 662 tysięcy koron. Państwo nie partycypuje natomiast w dochodach z podatku pobieranego od osób poniżej tych progów. Dla przykładu, mieszkaniec Sztokholmu, gdzie stawka PIT ustalona przez władze lokalne wynosi 30%, który zarobił w poprzednim roku 400 tysięcy koron, zasili swoim podatkiem wyłącznie budżet miasta. Jego sąsiad, który zarobił o 100 tysięcy koron więcej, dołoży się zarówno do budżetu miejskiego, jak i centralnego. Do miasta trafi 30-procentowy PIT od całości jego dochodów oraz 20-procentowy od kwoty powyżej 455 tysięcy koron¹⁰.

Lokalny PIT zwiększa pole manewru samorządów, pozwala zareagować zwłaszcza w sytuacji pogorszenia ich kondycji finansowej. Co jeszcze istotniejsze, taki system ubezpiecza samorzady przed niekorzystnymi zmianami narzucanymi przez władze centralne i powodującymi nagle zmniejszenie dochodów samorządowych. Takie zjawisko obserwujemy regularnie w Polsce. Kolejne rządy chętnie przedstawiają się

10 <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Sweden-Individual-Taxes-on-personal-income>.

w roli dobrodziejów, którzy oferują podatnikom rozmaite ulgi w PIT. Zaczęło się od wprowadzenia liniowego PIT dla osób prowadzących działalność gospodarczą (2004), potem wprowadzono ulgę prorodziną (2007) i zlikwidowano trzy progi podatkowe (2009). W ostatnim czasie z kolei obiecano zwolnienie z PIT dla podatników poniżej 26. roku życia. Sekret tych zmian tkwi zapewne w fakcie, że dochody z PIT w połowie trafiają do samorządów, więc ewentualne ich uszczuplenie jest mniej odczuwalne dla władzy centralnej. Dla odmiany, władza centralna nie kwapi się ze wprowadzeniem podobnych uszczupleń w przypadku podatku VAT, który w całości zasila budżet państwa. Jeżeli więc PIT trafiałby w znacznym stopniu pod kontrolę samorządów, władza centralna straciłaby możliwość tak swobodnego manipulowania tym podatkiem, co dziś odbywa się ze szkodą dla budżetów lokalnych.

Z drugiej strony, trudno przewidzieć, co polskie samorzady poczęłyby z przyznaną im nagle (w ramach ustawowych widełek) autonomią w kształtowaniu stawek PIT. Biorąc pod uwagę bardziej sceptyczny stosunek Polaków do podatków w ogóle, można się obawiać, że obserwowalibyśmy zjawisko *race to the bottom*, czyli konkurencji między samorządami nie na najlepsze wykorzystanie dodatkowych dochodów podatkowych, ale na najniższe stawki. Potrzebowalibyśmy grupy odważnych liderów samorządowych, którzy byłiby zdolni przekonać mieszkańców, że zwiększenie obciążeń podatkowych zwróci się im w postaci lepszej jakości usług publicznych. Ryzyko związane z takim eksperymentem można ograniczyć, ustalając minimalne stawki lokalnego PIT na poziomie obecnych stawek centralnych.

Szczegółowa formuła komunalnego PIT wymagałaby dalszej dyskusji, bo możliwych wariantów jest wiele. W punkcie wyjścia warto sięgnąć do pogłębionej analizy Jarosława Nenemana i Pawła Swianiewicza (2013), która bazuje na czterech wariantach. Symulacje przeprowadzone dla każdego wariantu pokazują, że PIT komunalny byłby szczególnie korzystny dla gmin z niższymi dziś dochodami budżetowymi

i stosunkowo niewielkich. To bardzo ważny argument, który pozwala w tym rozwiązaniu upatrywać szansę na skuteczniejsze zmniejszenie nierówności dochodowych między gminami. Spośród wariantów proponowanych przez Nenemana i Swianiewicza warto pochylić się zwłaszcza nad tym, który według wstępnych wyliczeń gwarantuje dodatkowe zyski blisko 90% gmin. Polega on na wprowadzeniu podatku komunalnego w formule stawki liniowej (szacowanej na ok. 5%) od wszystkich dochodów powyżej kwoty wolnej, przy czym istniejące w PIT ulgi byłyby w pierwszej kolejności odliczane od „rządowej” części PIT, a w dalszej kolejności od części komunalnej. Autorzy opowiadają się jednocześnie za ograniczoną swobodą gmin w kształtowaniu stawki lokalnego PIT, tzn. wyłącznie w granicach +/-1% w stosunku do stawki określonej ustawowo. Na tym wariantcie straciłyby gminy najbogatsze.

Ta propozycja to tylko jeden z wielu potencjalnych scenariuszy wprowadzenia lokalnego PIT. Jakkolwiek największe oczekiwania co do dochodów samorządowych wiążemy z reformą podatku od nieruchomości, to warto zainwestować czas i wysiłek również w dyskusję na temat „zlokalizowania” podatku dochodowego. Taka operacja ma sens przede wszystkim jako kolejny krok w stronę umożliwienia wspólnotom lokalnym samodzielnego decydowania o tym, jaką wizję lokalnego państwa dobrobytu chcą realizować. To również skuteczniejsze ubezpieczenie samorządów przed podatkowymi manewrami władzy centralnej, która straciłaby tym samym szansę kupowania politycznego poparcia zmianami podatkowymi uderzającymi w samorząd.

Lokalny 1% PIT

Od piętnastu lat każdy podatnik podatku dochodowego może w rocznym zeznaniu podatkowym wybrać organizację pożytku publicznego, do której trafi 1% jego rocznego podatku. Rozliczając podatki za 2017 r., przekazaliśmy organizacjom pozarządowym w sumie ponad

760 milionów złotych. Ponad połowa podatników zdecydowała się skorzystać z tej możliwości. To prawda, że mechanizm 1% może być niesłusznie postrzegamy przez niektórych jako zaspokojenie odruchu dobroczynności – wszak nie wydajemy własnych pieniędzy, a jedynie zmieniamy przeznaczenie tych, które i tak musielibyśmy oddać. Jednak bez tych pieniędzy trudno sobie dziś wyobrazić funkcjonowanie trzeciego sektora.

Pozarządowy 1% inspirowuje i skłania do upowszechnienia mechanizmu, w którym obywatel może samodzielnie określić przeznaczenie części płaconych przez siebie podatków. Nie chodzi tylko o upodmiotowienie podatników i danie im poczucia, że nie są wyłącznie przymusowymi dostarczycielami środków na cele, na które nie mają wpływu lub z którymi się nie zgadzają. To również świetny test na zaufanie dla instytucji, które podatek może w ten sposób wspierać i motywować, by na taką premię od obywatela zasłużyć. To mechanizm demokratycznej rozliczalności w najprostszej i najbardziej wymiernej formule – źródło skutecznej informacji zwrotnej o tym, jak dana instytucja jest postrzegana przez obywateli. Dlatego właśnie proponujemy wprowadzenie mechanizmu lokalnego 1% PIT jako rozszerzenia na gminy formuły, z której korzystają organizacje pozarządowe. **Podatnik mógłby – tak jak dotychczas – w zeznaniu rocznym przekazywać 1% PIT organizacjom pozarządowym, a oprócz tego kolejny 1% mógłby przekazać swojej gminie. Te pieniądze uzupełniłyby kwotę, którą gminy otrzymują obecnie jako ustawowo należny im udział w dochodach z PIT. Podkreślmy, że 1% pozarządowy i 1% samorządowy funkcjonowałyby osobno.** Organizacje trzeciego sektora nie musiałyby rywalizować z gminami. Lokalny 1% byłby finansowany z uszczuplenia podatku trafiającego do budżetu centralnego.

W 2019 r. do gmin trafi 38,08% całkowitych dochodów budżetu z PIT. Biorąc pod uwagę szacunkowe wpływy z tego podatku, będzie to około

25 miliardów złotych. Przy tych założeniach lokalny 1% PIT mógłby zwiększyć dochody gmin maksymalnie o około 650 milionów złotych. Warto jednak rozważyć wykorzystanie tego mechanizmu również do wzmocnienia gmin najsłabszych ekonomicznie. Przykładowo, wyjściowy 1% może rosnąć (aż do np. 2%) w powiązaniu ze wskaźnikiem dochodów z PIT na głowę mieszkańca gminy. Inaczej mówiąc, w gminach z mniej zamożnymi mieszkańcami zostawałoby więcej pieniędzy z PIT. To drobne, ale ważne uzupełnienie podstawowego mechanizmu wyrównawczego.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) miałby obowiązek podawania w corocznym raporcie o stanie gminy informacji na temat środków zgromadzonych dzięki lokalnemu 1%, a także o sposobie ich wykorzystania. Warto również rozważyć model, dzięki któremu lokalny 1% służy bezpośrednio finansowaniu lokalnego budżetu partycypacyjnego – można np. przyjąć, że kwota przeznaczona na budżet partycypacyjny jest równa środkom zgromadzonym dzięki lokalnemu 1%. To może zmotywować podatników do skorzystania z tej opcji przy wypełnianiu rocznego zeznania.

Komunalny bank mieszkaniowy

Na początku transformacji gospodarczej po 1989 r. związany ze Szkołą Główną Handlową ekonomista Władysław Leopold Jaworski wystąpił z koncepcją przekształcenia istniejących lokalnych filii państwowego banku PKO w zarządzane przez gminy samorządowe kasy oszczędnościowe (Jaworski 1992). Pomysł nie spotkał się wówczas z jakąkolwiek reakcją i zapewne nie miał szans na realizację – samorząd był zbyt młody i słaby, a centralizacja bankowości publicznej umożliwiała skuteczniejszą kontrolę i była lepszą gwarancją bezpieczeństwa depozytów.

Jednak tradycja bankowości samorządowej czy też samorządowych instytucji finansowych, dostarczających kapitał na potrzeby inwestycji

lokalnych, jest w Europie bardzo silna. W Niemczech instytucje finansowe tworzone przez władze lokalne rozpowszechniły się w XIX wieku, w dobie rewolucji przemysłowej i były skierowane przede wszystkim na potrzeby kredytowe lokalnej klasy średniej. Ich celem było udzielanie środków finansowych podmiotom prywatnym i zapewnienie rozwoju gospodarczego danej społeczności lokalnej. Jako przykłady obecnie istniejących w Europie municypalnych instytucji kredytowych wskazuje się np.

- Instytucje zapewniające obsługę finansową władz lokalnych. Można tu wymienić: Austriacką Kommunalkredit Austria, w 99,8% należąca do skarbu państwa, a w 0,2% do Stowarzyszenia Gmin Austrii, oraz norweską Kommunalbanken Norge, będącą w całości własnością państwową.
- Komunalne instytucje pozyskujące kapitał na inwestycje. Przykładem są Kommuninvest w Szwecji i Kommunekredit w Danii. Szwedzka Kommuninvest, będąca własnością 277 gmin i 11 regionów, wskazuje jako motyw swojego działania konieczność zapewnienia również małym gminom, których nie stać na kredyty o rynkowym oprocentowaniu środków na inwestycje. Kommuninvest zajmuje się głównie emisją obligacji w imieniu swoich członków. Dzięki tak dużej liczbie samorządów zaangażowanych w tę instytucję może ona uzyskiwać na rynku finansowym dużo lepsze warunki pozyskania kapitału niż indywidualnie działające samorzady. Od 2015 r. Kommuninvest prowadzi akcję „Zielone kredyty”, finansujące inwestycje przyjazne środowisku, dzięki czemu dokonał się ich wzrost do wartości 40 milionów koron.
- Spółki o podwójnym zarządzie (*two-tier companies*), gdzie połowa kapitału należy do państwa, a połowa do władz lokalnych i prowincjonalnych. Przykładem jest holenderski Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) (Schmitt i in. 2011; Kommuninvest Sverige AB 2018).

Realizacja pomysłu powołania samorządowego banku czy innego typu instytucji finansowej w praktyce może być przedsięwzięciem niezwykle skomplikowanym i wymagającym pod względem prawnym i finansowym. Warto jednak podjąć trud pogłębionej analizy tego rozwiązania. **Bank komunalny mógłby się stać kluczowym – obok zreformowanego podatku od nieruchomości – źródłem finansowania nowej, bardziej ambitnej polityki mieszkaniowej samorządów.**

Najważniejszym wyzwaniem związanym z tą koncepcją jest zasilenie kapitałem, który mógłby zostać wykorzystany do kreowania kredytów na lokalne inwestycje mieszkaniowe. W tej kwestii można rozważyć kilka wariantów, które się zresztą wzajemnie nie wykluczają i mogą być równolegle wykorzystane w finansowym montażu:

- Wyodrębnienie banku komunalnego z Banku Gospodarstwa Krajowego, czyli sięgnięcie po kapitał obecnie zarządzany przez tę instytucję.
- Uczynienie z komunalnego banku mieszkaniowego banku obsługującego depozyty samorządowe, przekształcane następnie na tańszy niż w bankach komercyjnych kredyt dla samorządów.
- Proste zaangażowanie kapitałowe samorządów, polegające na bezpośrednim wniesieniu przez nie kapitału.

Zasadne wydaje się natomiast, przynajmniej na wstępnym etapie, wykluczenie z oferty banku komunalnego prowadzenia depozytów i udzielania kredytów podmiotom prywatnym. To ograniczenie nie miałoby zastosowania jedynie wobec mieszanych publiczno-prywatnych spółek tworzonych na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowych. Co ciekawe, utworzenie komunalnego banku mieszkaniowego jest wykonalne również w obecnym stanie prawnym, ponieważ aktywność samorządów w tej sferze jest wyraźnie dopuszczona przepisami ustawy o gospodarce komunalnej. Można natomiast rozważyć regulacje, które tworzyłyby zachęty do korzystania z oferty kredytowej

banku komunalnego, np. w postaci preferencyjnego sposobu wliczania długu zaciąganego w banku komunalnym do ogólnego bilansu zadłużenia samorządów.

A może lokalny *crowdfunding*?

Podatki były, są i będą najważniejszym strumieniem zasilania samorządów. Ich podstawową i niemożliwą do wyeliminowania wadą jest przymusowość. Nawet jeśli część z nas czerpie satysfakcję z zasilania lokalnego budżetu poprzez podatki czy rozmaite opłaty, to znacznie lepszy efekt psychologiczny przynosi dobrowolne dokładanie swojej cegiełki do projektów i działań, które uznajemy za ważne i potrzebne. Dlatego warto rozważyć pomysł, który idzie w ślad za niezwykle dziś popularną, również w Polsce, ideą *crowdfunding*, czyli dobrowolnego dofinansowania rozmaitych inicjatyw i akcji za pośrednictwem prostych płatności internetowych. Najczęściej są to akcje charytatywne, ale nie brakuje też pomysłów na sfinansowanie w ten sposób projektów biznesowych, podróżniczych czy sportowych.

A może czas na lokalny *crowdfunding*? To rozwiązanie znane już m.in. z Wielkiej Brytanii (zob. ramka). Gmina mogłaby – wykorzystując popularne internetowych platform *crowdfundingowe* – zwracać się do mieszkańców o dodatkowe pieniądze na określone projekty. Oczywiście, nie chodziłoby tu o duże inwestycje, jak budowa przedszkola czy ośrodka kultury, ale projekty wykraczające poza podstawowy standard lokalnych usług publicznych. Dotyczy to zwłaszcza projektów, które dzisiaj są realizowane w ramach tzw. inicjatywy lokalnej, np. remont chodnika, zorganizowanie warsztatów artystycznych dla dzieci czy wydarzenia kulturalnego dla seniorów.

Wykorzystanie *crowdfunding* przez samorzady w Wielkiej Brytanii

W Wielkiej Brytanii *crowdfunding* na rzecz społeczności lokalnych rozwija się głównie za sprawą utworzonej z myślą o takich projektach platformie Spacehive. Przykładowo, mer Londynu Sadiq Khan uruchomił inicjatywę Crowdfund London, dzięki której wsparto – z wykorzystaniem tej platformy – 25 oddolnych projektów rewitalizacji dzielnic wybranych spośród 80 propozycji. We współpracy z firmą Spacehive zorganizowano prezentację, w czasie której każda z grup inicjatywnych mogła w ciągu 2 minut zaprezentować swoją zbiórkę. W efekcie wsparto m.in. takie projekty, jak Cricklewood Library, biblioteka i *community hub* na parterze bloku na nowym osiedlu (zebrano ponad 111 tys. funtów) czy Chalton Street Market, targ uliczny „wspierający społeczność lokalną w prowadzeniu straganów ze zdrową żywnością i prowadzeniu biznesu” (ponad 60 tys. funtów). Akcja Crowdfund London opiera się na prostym schemacie. Najpierw lokalne organizacje pozarządowe mogą zgłaszać na do Spacehive swoje pomysły na lokalne projekty. Po wstępnej weryfikacji rozpoczyna się akcja za pośrednictwem platformy Spacehive. W międzyczasie władze miasta decydują o tym, które projekty dostaną wsparcie z miejskiego budżetu. W tegorocznej edycji do rozdysponowania jest milion funtów, a maksymalna kwota dofinansowania pojedynczego projektu wynosi 50 tysięcy funtów.

Źródło: The Local Democracy 2017.

Na pierwszy rzut oka taki pomysł może się wydawać niedorzeczny – jak można ideę dobroczynności zaprzęgać na rzecz samorządu, czyli – bądź co bądź – władzy publicznej? Otóż lokalny *crowdfunding* idealnie odzwierciedla istotę samorządu jako wspólnoty mieszkańców działających na rzecz zapewnienia sobie dobrych warunków życia. Dlaczego nie ułatwić mieszkańcom takiego działania poprzez otwarcie możliwości dobrowolnego dofinansowania wybranych projektów realizowanych przez samorząd? Związane z tym społeczne czy polityczne tabu zostało już w Polsce przełamane, gdy w lutym 2019 r. mieszkańcy Gdańska (i nie tylko) „wyręczyli” Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zapewnieniu finansowania Europejskiego Centrum Solidarności. Pokazali, że są gotowi wspierać ważne dla ich społeczności inicjatywy nie tylko podatkami, ale też w pełni dobrowolnymi wpłatami. Dlaczego nie otworzyć szerzej drzwi dla takich inicjatyw? *Crowdfunding* byłby też swoistą premią dla władz lokalnych, którym udało się zbudować wiarygodność i zaufanie wśród mieszkańców.

Można bowiem założyć, że tylko tacy wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) będą w stanie przekonać mieszkańców do powierzenia im dodatkowych pieniędzy.

Jak pokazał przykład zbiórki na rzecz ECS, *crowdfunding* prowadzony przez instytucje lokalne jest już dopuszczalny w obecnych ramach prawnych. Warto jednak rozważyć ramową regulację obejmującą kilka kwestii:

- Umożliwienie prowadzenia zbiórki z wykorzystaniem internetowych platform *crowdfundingowych* oraz zlecenia prowadzenia zbiórki organizacjom pozarządowym.
- Określenie, w jaki sposób mogą być zagospodarowane środki, które z różnych przyczyn nie zostały wykorzystane (np. zebrano zbyt dużo w stosunku do kosztów projektu albo też projekt okazał się niewykonalny)? Chodzi przede wszystkim o zobligowanie organizatora danej akcji do poinformowania uczestników przed rozpoczęciem zbiórki o „planie B” na wypadek niewykorzystania zebranych środków.
- Zapewnienie przejrzystości przy rozliczaniu *crowdfundingu*, czyli obowiązek publikacji sprawozdań na temat realizacji projektów, włącznie z danymi finansowymi.

Sprawiedliwe wyrównywanie dochodów samorządowych

Jednym z najbardziej newralgicznych punktem w dyskusji na temat samorządowych finansów jest konstrukcja tzw. mechanizmu wyrównawczego, potocznie określanego jako „janosikowe”¹¹. Chodzi o formułę korygującą dysproporcje w dochodach samorządów na zasadzie

11 W rzeczywistości „janosikowe” (transfery między samorządami) to tylko jeden z dwóch elementów mechanizmu wyrównawczego. Obok niego funkcjonuje jeszcze wyrównawcza część subwencji ogólnej otrzymywanej przez samorządy z budżetu państwa, czyli na zasadzie transferu pionowego.

transferów poziomych – gminy z wyższymi dochodami pomagają biedniejszym, powiaty powiatom, a województwa województwom. Bez mechanizmu wyrównawczego trudno byłoby o zapewnienie przez samorządy zbliżonego standardu usług publicznych na obszarze całego kraju.

Wariantów mechanizmu wyrównawczego jest wiele, ale przy jego konstruowaniu najważniejsze są trzy dylematy: kto ma wspierać najsłabsze samorządy, według jakich kryteriów wskazywać beneficjentów tych subsydiów oraz jak głęboko równać potencjał dochodowy samorządów. Z punktu widzenia samorządów najlepszy mechanizm wyrównawczy to taki, w którym różnice dochodowe koryguje władza centralna, poprzez odpowiednie transfery z budżetu centralnego. Nie ma więc Janosika (lub Robin Hooda – jak kto woli), ale jest dobry książę, który z własnego skarbcza wspiera najsłabszych. Wprowadzenie „janosikowego” zakłada, że istnieje grupa samorządów nazbyt zamożnych w stosunku do pozostałych i dlatego można im odjąć swoistą nadwyżkę. Problem w tym, że takie rozumowanie może mieć rację bytu w odniesieniu do kilkunastu mniejszych, ale szczególnie zamożnych gmin w Polsce (np. gmin „surowcowych” – Kleszczów czy Polkowice), ale nie największych metropolii – Warszawy, Krakowa, Łodzi, Wrocławia, Poznania, Gdańska czy Katowic. Trudno zwłaszcza uznać, że największe polskie miasta dysponują nadwyżką dochodów, która nie jest im niezbędna do realizacji coraz bardziej skomplikowanych zadań.

Tabela. Kwoty „janosikowego” wpłacane przez polskie metropolie

Miasto	Płatność netto na subwencję równoważącą [mln zł]
Warszawa	878
Poznań	51
Kraków	56

Miasto	Płatność netto na subwencję równoważącą [mln zł]
Łódź	10
Wrocław	40
Gdańsk	22
Katowice	26

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów

Jak widać, rzecz idzie głównie o stolicę, gdzie „janosikowe” jest odpowiedzialne za wyrwę w budżecie miasta, porównywalną z wpływami z biletów komunikacji publicznej (ok. 5% wydatków miasta). Nie są to pieniądze, które można potraktować jako zbędną nadwyżkę. Przeciwnie, to środki, od których zależą możliwości rozwojowe miasta i jego zdolność do realizowania coraz bardziej kosztownych zadań o największym zasięgu, takich jak transport publiczny czy polityka klimatyczna. Na końcu kadencji poprzedniego parlamentu uchwalona została ustawa o związkach metropolitalnych, która największym polskim miastom i funkcjonalnie z nimi powiązanim gminom dawała możliwość skorzystania ze specjalnego podatkowego bonusu na współpracę metropolitalną w wysokości dodatkowego, 5-procentowego udziału w dochodach z PIT. Ustawy już nie ma (pozostała tylko specustawa dla metropolii śląskiej), więc w ten sposób możliwe byłoby zapewnienie dodatkowych środków na zwiększone obciążenia metropolii. Uwolnienie od „janosikowego” może też być swoistą rekompensatą za koszty ponoszone przez duże miasta w związku ze świadczeniem usług publicznych na rzecz różnego rodzaju „gapowiczów”, np. osób pracujących w metropolii i korzystających tam z transportu publicznego czy obiektów użyteczności publicznej, ale deklarujących zamieszkanie (przynajmniej dla celów podatkowych) w innych gminach.

Do zreformowania mechanizmu wyrównawczego nie wystarczy jednak proste zastąpienie wpłat od metropolii zwiększoną subwencją z budżetu państwa. Problem w tym, że cała obecna konstrukcja wyliczania nie gwarantuje realizacji celu, jakim jest wzmocnienie tych samorządów, które najbardziej potrzebują wsparcia. Wiemy – chociażby z rekomendacji Rady Europy¹², ale i praktyki innych państw – że dobry system wyrównawczy stoi na dwóch nogach: uwzględnia zarówno potencjał dochodowy samorządów (wpływy z podatków), jak i potrzeby wydatkowe. **Polski system wyrównawczy stoi tylko na jednej nodze: rozpoznaje różnice dochodowe wśród samorządów, ale lekceważy różnice w kosztach wykonywania zadań.** Samorządy mogą więc czerpać korzyść z mechanizmu wyrównawczego, nawet jeśli nie znajduje ona uzasadnienia w potrzebach wydatkowych; i odwrotnie – płatnicy „janosikowego” mogą mieć problem z obsługą swoich mieszkańców, ponieważ mechanizm ten lekceważy koszt wykonywania zadań.

Uchylając się od kompleksowego przedstawienia optymalnego modelu nowego mechanizmu wyrównawczego, proponujemy podążać tropem wyznaczonym zwłaszcza propozycją Pawła Swianiewicza i Julity Łukomskiej (2016). Opisali oni zestaw parametrów dotyczących potrzeb wydatkowych samorządów (gmin i powiatów), który powinien mieć wpływ na wyliczanie zarówno wysokości należnego „janosikowego”, jak i przysługującej subwencji. W tym systemie następujące samorządy będą premiiowane wyższym udziałem w ogólnej puli środków wyrównawczych:

- najmniejsze gminy (do 5000 mieszkańców) ze względu na koszty administracji relatywnie wyższe niż w dużych gminach,

12 Council of Europe (2005). Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, 19 January 2005.

- gminy i powiaty, gdzie bezrobociem osiąga poziom znacznie wyższy od średniej krajowej,
- większe miasta ze względu na zwiększoną liczbę użytkowników transportu publicznego,
- gminy z najbardziej rozproszoną siecią osadniczą i najmniejszą gęstością zaludnienia, gdzie utrzymanie sieci infrastruktury jest droższe (Swianiewicz i Łukomska 2016).

Do tego modelu proponujemy jeszcze co najmniej dwa dodatkowe parametry:

- Dodatkowe składniki wpływające na wyliczenia należnych kwot. Za wzór może posłużyć przyjęty kilkanaście lat temu duński system wyrównawczy, gdzie na zwiększone wsparcie mogą liczyć gminy: a) z większą liczbą mieszkańców w najmłodszych i najstarszych przedziałach wiekowych (zwiększone koszty zapewnienia usług społecznych, np. opieki żłobkowej czy wsparcia dla seniorów); b) znajdujące się w gorszej sytuacji mieszkaniowej, zwłaszcza z wysokim wskaźnikiem przeludnienia mieszkań; c) z wysoką liczbą mieszkańców o niskim poziomie wykształcenia (Ministry of Economic Affairs and the Interior 2014).
- Ulga metropolitalna – w ślad za przywołanymi wyżej argumentami na rzecz uwolnienia metropolii od ciężaru „janosikowego”, proponujemy przyznanie tam dodatkowej ulgi we wpłatach na rzecz subwencji równoważącej. Z ulgi mogłyby skorzystać w szczególności miasta, które są klasyfikowane jako centra obszarów metropolitalnych, zwłaszcza Warszawa, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Wrocław i Poznań (zob. Gorzelak, Jałowiecki, Smętkowski 2009). Konurbację śląską pomijamy ze względu na istniejący tam związek metropolitalny, zasilany zwiększonymi wpływami z PIT. Wysokość ulgi powinna – co do zasady – wyzerować obciążenia metropolii z tytułu „janosikowego”. Koszt sfinansowania ulgi powinien spoczywać na budżecie państwa, a więc nie może oznaczać pomniejszenia kwoty

przekazywanej samorządom-beneficjentom „janosikowego”. Przyznanie ulgi metropolitalnej może być uzależnione od wprowadzenia określonych mechanizmów zarządzania metropolitalnego. Przykładowo, ulga może przysługiwać, jeśli na obszarze metropolitalnym (centrum i ościenne gminy) powołano związek komunalny zapewniający obsługę transportową danego obszaru.

Dokładny kształt systemu wymaga szczegółowych wyliczeń i symulacji. Wydaje się jednak, że najważniejszymi jego beneficjentami będą metropolie oraz gminy i powiaty w najtrudniejszej sytuacji społeczno-gospodarczej. Ze względu na to, że metropolie (a zwłaszcza Warszawa) odpowiadają dziś za ponad połowę wpłat do „janosikowego” worka, ich znaczące odciążenie prowadzi do nieuchronnego pytania: kto za to zapłaci? W odróżnieniu od wyjściowej propozycji Swianiewicza i Łukomskiej, uważamy, że zmiana modelu „janosikowego” nie może być neutralna dla budżetu państwa. Innymi słowy, to państwo powinno uzupełnić lukę powstałą za sprawą zmniejszenia wpłat ze strony metropolii.

CZĘŚĆ II

Dawid Sześciło, Justyna Przedzińska, Michał Szwał, Bartosz Wilk,
Jowanka Jakubek-Lalik, Paula Kłucińska, Piotr Jakubowski

Demokracja samorządna

Wprowadzenie

Realna podmiotowość i samodzielność samorządu czerpie siłę z dwóch źródeł: twardych ustrojowych gwarancji samodzielności i miękkiej, trudniej uchwytnej kultury relacji na linii władza centralna–samorządy. O gwarancje ustrojowe zadbaliśmy w Konstytucji z 1997 r., która wyraźnie opowiedziała się po stronie decentralizacji. Można mieć dziś uwagi i zastrzeżenia co do tego, jak poszczególne gwarancje konstytucyjne były interpretowane, zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ale ustrojowy fundament samorządu jest mocny. Warto przywołać kilka najważniejszych konstytucyjnych gwarancji, chroniących samorząd w relacjach z centrum.

Najważniejsze konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu

Przepisy konstytucyjne	Co to znaczy w praktyce?
Art. 16 ust. 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.	Wymóg decentralizacji istotnej części zadań publicznych jest trudny do precyzyjnego zdefiniowania, ale oznacza, że nie można samorządowi odebrać większości powierzonych mu dziś zadań. Oznacza również, że w ramach przekazanych zadań samorządowi gwarantowana jest samodzielność w doborze metod i środków ich wykonywania.

<p>Art. 165 ust. 1: Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.</p>	<p>Każdemu samorządowi przysługuje prawo własności, które podlega sądowej ochronie. Samorząd może również dysponować swoim majątkiem i czerpać z niego dochody własne na realizację swoich zadań.</p>
<p>Art. 165 ust. 2: Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.</p>	<p>Wszystkie akty nadzoru nad samorządem (np. uchylanie uchwał czy zarządzeń organów gminy) podejmowane przez organy administracji rządowej podlegają zaskarżeniu do sądów administracyjnych.</p>
<p>Art. 167 ust. 1: Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Art. 167 ust. 4: Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.</p>	<p>Każda regulacja centralna nakładająca nowe zadania na samorząd czy zmieniająca ich zakres powinna jednocześnie regulować źródło finansowania tych zadań. Nie musi ono pochodzić z dodatkowych transferów z budżetu centralnego (w formie subwencji czy dotacji), ale może też polegać na wprowadzeniu nowych źródeł dochodów własnych, np. nowych podatków lokalnych czy opłat.</p>
<p>Art. 171 ust. 1: Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.</p>	<p>Rządowe instytucje nadzorcze, takie jak wojewoda czy regionalne izby obrachunkowe, nie mogą samorządom narzucać obowiązku odstąpienia od jakichś działań czy zmiany podejmowanych decyzji, jeśli uważają je za niewłaściwe czy niecelowe lub też niezgodne z polityką rządu. Jedyną podstawą uchylania aktów podejmowanych przez organy samorządu jest wykazanie ich niezgodności z konkretnymi przepisami prawa.</p>

Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu pozostają w mocy, ale ostatnie lata zasiały wątpliwość, na ile są one warte więcej niż papier, na którym je wydrukowano. „Dobra zmiana” w Trybunale Konstytucyjnym zachwiała przekonanie, że instytucja ta opowie się po

stronie ustrojowych gwarancji samodzielności samorządów, jeśli doszłoby do ostrego konfliktu na linii samorząd – obecna władza centralna. Na szczęście sądy administracyjne dowiodły swojej zdolności do obrony konstytucyjnych gwarancji lokalnej samodzielności.

Przypomnijmy jeden znamieny przykład takiego postępowania sądów. We wrześniu 2016 r. weszła w życie ustawa o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Nazwano ją potocznie ustawą o dekomunizacji ulic, bo w istocie jej głównym celem było wyeliminowanie nazw ulic nadanych w czasach poprzedniego ustroju, które upamiętniały osoby jakoś związane z ideą komunistyczną i jej praktyczną realizacją po 1945 r. Ogólne założenia ustawy dają się jeszcze obronić, ale ich praktyczna realizacja już nie. Samorządom dano rok na samodzielną zmianę kontrowersyjnych nazw. Po upływie terminu do akcji wkraczał wojewoda wsparty opiniami wydawanymi przez Instytut Pamięci Narodowej. Wojewodzie przyznano kompetencję do wydania tzw. zarządzenia zastępczego, ustalającego nową nazwę dla ulicy, którą IPN wskazał jako sprzeczną z ustawą. Samorządowi nie tylko nie przyznano prawa do udziału w tej procedurze, ale też odebrano prawo do zaskarżenia takiego zarządzenia zastępczego do sądu¹³. Co więcej, zmiana przez samorząd nazwy nadanej przez wojewodę w tym trybie wymaga zgody jednocześnie wojewody i IPN.

Licząca sobie zaledwie pięć stron ustawa zdołała naruszyć co najmniej dwa przepisy konstytucyjne. Po pierwsze, odebrała samorządom prawo do sądowej ochrony ich samodzielności. Po drugie, wykreowała też nowy, niewymieniony w Konstytucji, organ nadzoru nad samorządem

13 Prawo do zaskarżenia przyznano jedynie w sytuacji, gdy brak dostosowania nazwy ulicy do wymogów ustawowych w 12-miesięcznym okresie przejściowym wynikał z przyczyn od niezależnych od samorządu. Trudno sobie w praktyce wyobrazić realizację tej przesłanki.

w postaci Instytutu Pamięci Narodowej. W tej pierwszej kwestii sądy administracyjne zdążyły się już wypowiedzieć bardzo jednoznacznie, nie czekając na ewentualne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniach sądy podkreśliły, że przepisy konstytucyjne nie dają podstawy od ustawowego ograniczania sądowej ochrony samodzielności samorządu. Innymi słowy, zamykanie ustawą drogi do sądu w takich sprawach jest nieskuteczne. Sąd, stosując Konstytucję bezpośrednio, może po prostu usunąć tę blokadę w postaci przepisu ustawowego. Ustawa dekomunizacyjna jest legislacyjnym symbolem polityki od 2015 r., którą można określić jako „pełzającą centralizację”. Najważniejsze kroki w tym procesie zbieramy w kalendarium poniżej. Ich wspólnym mianownikiem była nie tylko treść (ograniczenie kompetencji samorządów), ale też forma (brak konsultacji lub fasadowe konsultacje z samorządami).

Kalendarium pełzającej centralizacji

Data	Zmiany legislacyjne
grudzień 2015	Samorządy mogą dokonywać zmian w sieci swoich szkół (likwidować, łączyć, tworzyć) tylko za zgodą kuratorów oświaty, formalnie nazywaną „pozytywną opinią”.
kwiecień 2016	Ustawa o dekomunizacji ulic – samorządy zobligowane do dostosowania nazw ulic, instytucji czy obiektów użyteczności publicznej pod rygorem zarządzenia zastępczego wojewody, ustalającego nową nazwę bez udziału samorządu i praktycznie bez możliwości zaskarżenia.
grudzień 2016	Przebudowa całego systemu oświaty samorządowej bez realnych konsultacji i uwzględnienia jednoznacznie krytycznych opinii samorządów.

Data	Zmiany legislacyjne
marzec 2017	Uchylenie ustawy o związkach metropolitalnych, zapewniającej samorządom w obrębie aglomeracji dodatkowe środki w postaci zwiększonych dochodów z PIT na realizację zadań w formie związku metropolitalnego. Ustawę przeznaczoną dla całego kraju zastąpiła specustawa metropolitalna, przeznaczona tylko dla Śląska.
kwiecień 2017	Utrzymując formalnie status wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako samorządowych osób prawnych, jednocześnie zmarginalizowano udział samorządu w organach funduszu. W pięcioosobowej radzie nadzorczej każdego funduszu samorząd województwa wskazuje jednego członka. Pozostałych wyłaniają wojewodowie oraz Minister Środowiska.
Czerwiec 2017	Rozszerzono kompetencje kontrolne regionalnych izb obrachunkowych względem samorządów w zakresie zadań własnych samorządów. Obok kryterium legalności wprowadzono także kryteria rzetelności i gospodarności w przypadku, gdy przedmiotem kontroli są zaciągnięte pożyczki i kredyty, emitowane papiery wartościowe (np. obligacje komunalne) czy inne tzw. tytuły dłużne. Ustawa nie weszła w życie ze względu na veto Prezydenta.
październik 2017	Pozbawiono rady gmin kompetencji do zatwierdzania taryf na wodę i odprowadzanie ścieków. Rolę regulatora przejmują dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej nowo utworzonego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Źródło: Sześciło 2018.

Twardym zmianom legislacyjnym towarzyszyła też erozja zaufania w relacjach rząd – samorząd. W polskich warunkach to zaufanie nigdy nie osiągnęło pułapu doświadczonych demokracji zdecentralizowanych (zwłaszcza skandynawskich), ale ostatnie lata to droga w stronę otwartego antagonizmu. W wypowiedziach liderów partii rządzącej wielokrotnie wybrzmiewał przekaz wskazujący samorządom miejsce

w szeregu czy zachęcający samorzady do bardziej lojalnej postawy względem rządu. Rozpoczęła te praktyki, cytowana w pierwszej części książki, Beata Szydło, zarzucająca przy okazji tzw. reformy oświaty: „Korporacje samorządowe bardzo często zachowują się tak, jakby były one jakimś samoistnym bytem.” Po tragicznych nawałnicach w sierpniu 2017 r. ówczesny szef MSWiA posunął się jeszcze dalej, podsumowując ówczesne działania samorządów: „Na służbach państwowych, w szczególności na straży pożarnej można polegać, na samorządach nie”. Apogeum przyszło w kampanii przed wyborami samorządowymi w 2018 r., gdy Jarosław Kaczyński zapytywał retorycznie: „Czy chcemy samorządów, które będą wojowały z rządem, warczały na rząd? Czy chcemy takich samorządów, które będą współpracowały na rzecz dobra wspólnego i podnoszenia jakości życia Polaków?” Wreszcie, obok słów, dało się też zauważyć zwiększoną aktywność wojewodów i zwłaszcza kuratorów oświaty wobec instytucji samorządowych.

Nieprzychylnie wypowiedzi rządzących można traktować wyłącznie jako element w zasadzie nieszkodliwej politycznej *blame game* – rzucania na samorzady odpowiedzialności za problemy i szukania usprawiedliwień dla siebie. Bardziej przewrażliwieni mogą jednak widzieć w tym elemencie tworzenia gruntu dla rozprawienia się z samorządem w stylu orbanowskich Węgier. Przypomnijmy, zaraz po przejęciu władzy Viktor Orbán przeforsował zmiany konstytucyjne (2011). Z konstytucji usunięto zasadę niezależności samorządu lokalnego oraz wzmiankę o tym, że celem samorządu jest realizacja interesu lokalnego. Samorząd stał się więc narzędziem realizacji polityki centralnej. Następnie odebrano samorządowi regionalnemu 80% dotychczasowych kompetencji, które przekazano przywróconym jednocześnie regionalnym urzędom administracji rządowej. Administrację rządową wzmocniono również na szczeblu lokalnym i zwiększono kompetencje nadzorcze nad samorządami. Węgierski konstytucjonalista Zoltan Sente (2017) podsumował, że w krótkim

okresie Orbanowi udało się praktycznie rozmontować samodzielność samorządów. Zwróćmy uwagę, że stało się to w kraju, który wraz z Polską był zaliczany do liderów decentralizacji w dawnym bloku wschodnim. Inna sprawa, że samorząd na Węgrzech był jednak wyraźnie słabszy – z małymi i słabymi gminami oraz dramatycznie wydłużonymi regionami.

Wizja „Budapesztu w Warszawie” w odniesieniu do samorządu nigdy nie została jednoznacznie i wprost wyartykułowana przez obecną władzę, ale zawisła niczym miecz Damoklesa. W końcu nie da się domknąć budowy demokracji neliberalnej przy tak silnym jak w Polsce samorządzie. W środowiskach samorządowych wyczuwa się więc napięcie i oczekiwanie na bliżej nieokreśloną ofensywę centralistyczną. Zamiast czekać na nieunikniony wyrok, warto się zastanowić, jak wykorzystać doświadczenia ostatnich lat do ubezpieczenia samorządu przed władzą, która zechciałaby go sobie podporządkować. Niezależnie bowiem od tego, jak bardzo przywykliśmy do samorządu na przestrzeni ostatnich trzech dekad, jest on tylko konstrukcją instytucjonalną, którą zdeterminowana władza może rozsadzić.

Nasze propozycje w tej sferze idą daleko, sięgając nawet zmian konstytucyjnych. Sprawa jest jednak fundamentalna dla trwałości i stabilności polskiego samorządu, więc wyjście poza katalog drobnych korekt jest uzasadnione. Przedstawiony niżej pakiet rozwiązań odzwierciedla prostą wizję składającą się z trzech punktów:

Samodzielności samorządu przed centralistycznymi zakusami najskuteczniej są w stanie bronić mieszkańcy, o ile są przekonani, że władza w samorządzie jest sprawowana w sposób rzeczywiście demokratyczny, dający mieszkańcom poczucie „samorządzenia”. Dlatego wzmocnienie samorządu w obliczu tendencji centralistycznych trzeba zacząć od wyeliminowania istniejących deficytów demokracji w samorządzie.

Działania organów władzy samorządowej najskuteczniej kontrolują i rozliczają mieszkańcy oraz instytucje niezależne z sądami na czele. Dlatego należy szukać instrumentów wzmocnienia oddolnej kontroli nad samorządem, stopniowo eliminując rolę administracji centralnej jako policjanta pilnującego samorząd.

Każda władza centralna ma tendencję do traktowania samorządów jako bezwolnego narzędzia realizacji nawet najbardziej niedorzecznych pomysłów centrum. Dlatego nieodzowne jest też stworzenie silniejszej reprezentacji samorządu wobec władzy centralnej i zwiększenie jego wpływu na kształtowanie polityk państwa.

Więcej demokracji w samorządzie: zarząd miejski – rozproszone przywództwo lokalne

Trudno znaleźć kogoś, kto z pełnym przekonaniem dowiedzie, że mechanizmy rządzenia w polskim samorządzie (zwłaszcza na poziomie gminy) są dziś w pełni demokratyczne i jednocześnie zapewniają sprawne rządzenie. **Jeżeli mówić o „dysfunkcjach polskiego samorządu”, jak to czynią twórcy samorządowego raportu Jerzego Hausnera, to jedną z najważniejszych dysfunkcji pozostaje mechanizm rządzenia w gminie.** Być może problem zaczął się od przyjęcia, również na gruncie Konstytucji, że w samorządzie musi funkcjonować podział na organy wykonawcze i stanowiące, mimo że – jak wielokrotnie podkreślał Michał Kulesza – „w samorządzie nie obowiązuje przecież zasada podziału władzy” (Kulesza 2008: 357). Rozdzielenie funkcji stanowiących i wykonawczych okazało się sztucznym przeniesieniem na grunt rządzenia samorządowego schematu funkcjonującego na poziomie centralnym, bez uwzględnienia, że na poziomie lokalnym tak skomplikowany model wcale nie musi być gwarantem lokalnej demokracji i dobrego rządzenia.

W pierwszej fazie funkcjonowania tego modelu ciężar władzy spoczywał w większym stopniu na radach gmin. To rozwiązanie krytykowano (w dużej mierze słusznie) za brak stabilności w rządzeniu (częste zmiany zarządów gmin), zbyt rozproszoną odpowiedzialność czy słabość lokalnego przywództwa. Receptą na te problemy miało być wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów organu wykonawczego, który dodatkowo zmienił swój charakter z kolegialnego (zarząd gminy) na monokratyczny (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Nową formułę organu wykonawczego nałożono na stary podział kompetencji i zadań między organ wykonawczy i organy stanowiące.

Szybko się okazało, że rozwiązując stare problemy, nowy model tworzy inne, nie mniej poważne. Weszliśmy w epokę, jak to niektórzy określili, „lokalnego prezydenalizmu” (zob. np. Gendźwił 2015). Organ wykonawczy stał się organem faktycznie zarządzającym gminą, a pozycja rady gminy sprowadziła się w istocie do roli mniej lub bardziej życzliwego obserwatora. Na syndrom bezradnego radnego złożyło się kilka przyczyn. Po pierwsze, za wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) stoi aparat administracyjny gminy, który zapewnia mu przewagę informacyjną, ale też przewagę autorytetu nad radnymi. Wójt ma łatwy dostęp do informacji czy danych, które pomogą mu udowodnić, że czegoś się nie da zrobić, albo przeciwnie – coś jest absolutnie konieczne. W wielu gminach jest też najważniejszym pracodawcą, co ułatwia mu budowanie poparcia społecznego dla swoich pomysłów i konsolidowanie swojej politycznej pozycji. Trzeba też wziąć pod uwagę, że rządzenie w samorządzie znacząco się skomplikowało i profesjonalizowało na przestrzeni ostatnich trzech dekad. Przygotowanie projektu aktu prawa miejscowego w wielu sprawach wymaga znajomości wielu ustaw, dokumentów strategicznych i programowych czy orzecznictwa sądowego. Radni nie dysponują w tej pracy żadnym profesjonalnym wsparciem, a ponieważ wykonywanie mandatu zazwyczaj nie jest ich głównym życiowym zajęciem, trudno od nich oczekiwać najwyższych

kwalifikacji w dziedzinie tworzenia polityk i prawa miejscowego. Takiej inicjatywy na szczeblu centralnym często nie wykazują nawet pełnoetatowi posłowie, więc dlaczego radni mieliby się lepiej sprawdzić w tej roli?

Rada mogłaby próbować zwiększyć wpływ na działania organu wykonawczego, wydając tzw. uchwały kierunkowe, czyli korzystając z ustawowej kompetencji do „stanowienia o kierunkach działania wójta”. Orzecznictwo sądów administracyjnych sprowadziło uchwały kierunkowe do rangi ogólnych wytycznych w sprawie polityki lokalnej, bez możliwości obligowania wójta do podjęcia konkretnych działań. W dodatku trudno mówić o jakichkolwiek istotnych konsekwencjach czy sankcjach w związku z brakiem realizacji uchwał kierunkowych. W najlepszym razie radni mogą więc realizować funkcję kontrolną, domagając się informacji czy wyjaśnień od organu wykonawczego.

Nierównowaga sił między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i radą jest równie dolegliwa w sytuacji, gdy rada stoi za wójtem, jak i wtedy, gdy rada pozostaje w opozycji do wójta. W pierwszym scenariuszu radę łatwo przekształcić w swoistą maszynkę do głosowania, taśmowo zatwierdzając projekty wójta. W drugim modelu pokusą dla rady jest automatyczne odrzucanie wszystkich propozycji wójta, co może sparaliżować jego pracę i przez to osłabić szanse na reelekcję. I tak źle, i tak niedobrze.

Jakaś świadomość dysfunkcjonalności obecnego systemu występuje, ale dotychczasowe działania zaradcze sprowadzają się do drobnych korekt. Przez lata głównym postulatem w debacie publicznej pozostawało ograniczenie czasu urzędowania wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Ostatecznie duża nowelizacja ustaw samorządowych ze stycznia 2018 r. wprowadziła limit dwóch kadencji na urzędzie. Ponadto zawarto w niej kilka pomniejszych rozwiązań, które mają wzmacniać kontrolę rady nad egzekutywą. Niestety, sposób sformułowania

niektórych zmian jest na tyle nieudolny, że trudno liczyć na jakiegokolwiek realne efekty ich wejścia w życie:

- Przewodniczącemu rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) przyznano kompetencję do wydawania, w związku z realizacją obowiązków przewodniczącego, poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy (starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego), wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Nie wskazano przy tym, którzy z pracowników samorządowych, zatrudnionych w urzędach gmin, powiatów i sejmików województwa, podlegać będą rozszerzonej kompetencji przewodniczącego rady. Przepis może więc pozostać martwy albo może stać się źródłem konfliktów kompetencyjnych, na czym najbardziej ucierpią pracownicy samorządowi, którzy staną się adresatami sprzecznych poleceń płynących z dwóch źródeł – od przewodniczącego rady i od wójta.
- Radnym przyznano prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, gdzie znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu (starostwa), a także spółek z udziałem gminy (powiatu, województwa), spółek handlowych z udziałem gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych (powiatowych, wojewódzkich) jednostek organizacyjnych. Wykonywanie tych kompetencji nie może naruszać dóbr osobistych innych osób oraz następuje z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Konia z rzędem temu, kto wskaże, jaką wartość dodał przepis ten wnoszący w stosunku do już istniejących przepisów o dostępie do informacji publicznej, z których korzystać mogą wszyscy mieszkańcy, nie wyłączając radnych (szerzej zob. Klucińska, Sześciło, Wilk 2018). **Choć uprawnienia informacyjne radnych zostały zakrojone szerzej, to nie zapewniono im możliwości egzekwowania tych uprawnień. Zatem**

w razie faktycznych trudności, radnemu bardziej opłaca się występować jako... zwykły mieszkaniec. Korzystanie z ustawy o dostępie do informacji publicznej daje bowiem możliwość sądowej kontroli, a z tego dobrodziejstwa nie skorzysta radny podczas wykonywania przyznanych mu uprawnień.

Najbardziej pozytywnie można ocenić wprowadzenie instytucji interpelacji i zapytań radnych, kierowanych do organów wykonawczych, co zostało powiązane z nałożeniem na te instytucje obowiązku udzielenia odpowiedzi w ustawowym terminie. To rzeczywiste i konkretne wzmocnienie kompetencji kontrolnych rady. Na uznanie zasługuje też wprowadzenie obowiązku przygotowywania przez organ wykonawczy każdego roku i przedstawiania radzie i pod publiczną dyskusję raportu o stanie danej jednostki samorządu terytorialnego. Formuła tego raportu wymagać będzie dopracowania w praktyce samorządowej, ale sama idea idzie w parze z postulatem zwiększenia możliwości rozliczania władz samorządowych.

Wprowadzone zmiany nie powinny zamykać dyskusji nad reformą mechanizmów zarządzania lokalnego, ponieważ nie eliminują problemu zasadniczego – wciąż nie pozwalają nam uzasadnić potrzeby wyłaniania odrębnego organu stanowiącego i wykonawczego. Zamiast drobnych korekt, poszukajmy rozwiązań, które wykraczają poza zastany schemat. Zacznijmy od elementów obecnego modelu, które warto zachować. Przy wszystkich niedociągnięciach i skutkach ubocznych, wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) okazało się zabiegiem trafionym: wychowano silną grupę samorządowych liderów, a także nadano władzy samorządowej rozpoznawalną twarz. Przekonaliśmy się o sile tego spersonalizowanego lokalnego przywództwa niedawno, w tragicznych okolicznościach. Śmierć Pawła Adamowicza stała się tak potężnym zbiorowym przeżyciem, integrującym i budującym tożsamość gdańszczan również

dlatego, że Prezydent Adamowicz swój mandat do rządu otrzymał bezpośrednio z rąk mieszkańców, a nie z nadania radnych.

Siła lokalnego przywództwa bazującego na bezpośrednim wyborze okazuje się czynnikiem budującym i wzmacniającym polski samorząd na tym, wciąż jeszcze młodzieńczym etapie jego rozwoju. Tak jak dobra powieść potrzebuje wyrazistych postaci, tak zakorzenienie idei samorządowej potrzebowało konkretnych bohaterów pierwszoplanowych. Mówiąc prościej, nie byłoby tak silnego przekonania Polaków o sukcesie samorządu, gdyby sukces ten nie miał twarzy wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), którzy w powszechnym przekonaniu okazali się po prostu lepszymi liderami niż politycy na szczeblu ogólnokrajowym. Możemy się irytować, że samorządowi liderzy często dostają premię za nieswoje zasługi albo działają bez należytej kontroli, ale ogólny bilans wprowadzenia bezpośrednich wyborów jest zdecydowanie pozytywny.

Nonsensem byłby więc powrót do starego modelu wyłaniania organu wykonawczego przez radnych, tym bardziej że wraz z nim wróciłyby wszystkie stare problemy. Trzeba więc poszukać trzeciej drogi i diagnoza obecnych problemów wzbogacona analizą doświadczeń innych państw może posłużyć jako wskazówka. **Istotą naszej propozycji jest korekta formuły organu wykonawczego z „prezydenckiej” na „rządową”. Zamiast jednoosobowego organu wykonawczego, proponujemy powołanie zarządu lokalnego, składającego się z prezydenta miasta, wybranego w dalszym ciągu w wyborach bezpośrednich, oraz „lokalnych ministrów”, zajmujących się wyznaczonymi przez prezydenta obszarami zadań. To rozwiązanie proponujemy w pierwszym etapie miastom na prawach powiatu oraz pozostałym większym gminom miejskim, np. powyżej 50 tysięcy mieszkańców. W przyszłości można się zastanowić nad jego adaptacją na poziomie samorządu powiatowego czy samorządu**

województwa, wraz z wprowadzeniem tam wyborów bezpośrednich organów wykonawczych. Propozycja ta nawiązuje do modeli władzy lokalnej, znanych chociażby z Oslo czy Wiednia (zob. ramka), ale oferuje rozwiązanie oryginalne, dostosowane do polskich warunków.

Rząd lokalny – Oslo i Wiedeń

W 1986 r. w Oslo (połączonej gminie i powiecie) wprowadzono model wzorowany na parlamentarnym systemie rządowym. Najwyższym organem miasta jest Rada Miasta (Bystyret), która obecnie ma 59 członków. Radni są wybierani w wyborach powszechnych co cztery lata. Radzie Miasta przewodniczy burmistrz Oslo. Rada miasta decyduje o budżecie i ogólnej polityce miasta Oslo. Rada Miejska nadzoruje również rząd miasta i jego administrację, w tym wyłania skład Rządu Miasta zgodnie z regułami parlamentarnego systemu rządów. Stanowisko burmistrza (Ordføreren, ang. Mayor) jest tożsame z przewodniczącym Rady Miasta. Burmistrz jest uważany za najwyższego rangą reprezentanta miasta. Przed 1986 r. było to najważniejsze stanowisko polityczne w Oslo, ale po wprowadzeniu systemu wzorowanego na parlamentarystyce, kompetencje burmistrza sprowadzono do reprezentacyjnych, analogicznie do roli przewodniczącego Stortingu na poziomie krajowym.

Władza wykonawcza – rząd, gabinet (Byrådet) – składa się z burmistrza wykonawczego (Byrådsleder, ang. Governing Mayor) i (obecnie) siedmiu wiceprezydentów lub komisarzy (byråder, l. poj. byråd) na stanowiskach ministerialnych. Burmistrz wykonawczy i wiceburmistrzowie mogą być indywidualnie lub łącznie odwołani przez głosowanie w radzie miasta. Burmistrz wykonawczy jest szefem rządu miasta, powołuje i odwołuje do siedmiu wiceburmistrzów i decyduje, w jaki sposób zorganizowane są wydziały i centralna administracja. Rola burmistrza wykonawczego może być porównywana do roli premiera, a rola wiceburmistrzów – do roli ministrów rządu krajowego. Rząd miasta kieruje administracją miasta, składa propozycje do Rady Miasta i odpowiada za wdrażanie decyzji podejmowanych przez Radę Miasta.

Rząd Miasta jest odpowiedzialny przed radą w ten sam sposób, w jaki rząd państwa odpowiada przed parlamentem. Model parlamentarny uważany jest za rewolucyjne odejście od tradycyjnych zasad konsensualnego podejmowania decyzji, właściwych dla samorządowej polityki norweskiej. W praktyce oznacza on, że władza wykonawcza należy do koalicji partii, które formują większość w radzie, ale jeśli uda się przeprowadzić wotum nieufności, władza jest przekazywana opozycji, analogicznie do parlamentu krajowego (Lindstrom, Baldersheim, Copus, Hlynsdottir, Kettunen, Klimovsky 2015). W Wiedniu funkcję rządu miejskiego pełni tzw. senat miejski, składający się z burmistrza oraz kilkunastu miejskich radnych. Wyłania ich (oraz burmistrza) stuosobowa rada miasta. Obok kompetencji wyborczych, rada miasta zajmuje się kontrolą nad funkcjonowaniem miejskiej administracji, uchwała budżet i plan zatrudnienia oraz aprobuje wykonanie budżetu. Jej zgoda wymagana jest także do przeprowadzenia transakcji o wartości przekraczającej określoną kwotę. Chodzi zwłaszcza o gospodarowanie miejskimi nieruchomościami, zaciąganie zobowiązań finansowych przez miasto, ale także udzielanie dotacji czy wydawanie pozwoleń na budowę.

Senat miejski jest wyłaniany w oryginalny sposób, a mianowicie na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji wszystkich sił politycznych reprezentowanych w radzie miasta. Radni zasiadający w senacie (obecnie dwunastu) dzielą się na dwie grupy – radnych wykonawczych i radnych bez teki. Oczywiście dużo ważniejsi są radni wykonawczy: każdy z nich kieruje administracją miasta w określonym obszarze pod nadzorem burmistrza, który jest zwierzchnikiem całej miejskiej administracji. Radni wykonawczy pełnią funkcję swoistych ministrów miejskich. W obecnej strukturze miejskiego rządu znalazło się miejsce dla siedmiu „ministerstw”, zajmujących się następującymi dziedzinami: 1. edukacja, integracja, młodzież i zatrudnienie; 2. finanse, gospodarka, cyfryzacja i sprawy międzynarodowe; 3. kultura i nauka; 4. sprawy społeczne, zdrowie i sport; 5. rozwój miasta, transport, ochrona klimatu, planowanie energetyczne i partycypacja obywatelska; 6. środowisko; 7. mieszkalnictwo, rewitalizacja i sprawy kobiet.

Idea zarządu lokalnego odzwierciedla dążenie do bardziej zrównoważonego i rozproszonego przywództwa lokalnego, przy jednoczesnym zachowaniu wszystkich zalet bezpośredniego wyboru prezydentów miast. Prezydent nadal zajmuje pozycję numer jeden, ale przestaje być jedynym adresatem postulatów i oczekiwań mieszkańców w konkretnych sprawach. Władza samorządowa zyskuje więcej twarzy. Pojawiają się osoby, które swoim nazwiskiem firmują politykę miejską w danej dziedzinie, do których mogą przyjść ze swoimi pomysłami i problemami miejscy aktywiści czy zwykli mieszkańcy, nie czekając na to, aż sprawa trafi na biurko prezydenta. Łatwiej również rozliczać z konkretnych błędów i niepowodzeń, ale też dostrzegać i chwalić sukcesy, jeśli stoją za nimi bardziej skonkretyzowani autorzy niż prezydent pociągający za wszystkie sznurki.

Z politycznego punktu widzenia rozproszenie przywództwa przynosi też korzyść w postaci wykształcenia większej grupy rozpoznawalnych i samodzielnych liderów samorządowych. Jeśli przez lata narzekaliśmy na trudności z zapewnieniem konkurencji w wyborach i fenomen wiecznych prezydentów, to lepszym rozwiązaniem niż limit liczby kadencji może się okazać właśnie uruchomienie takiej kuźni liderów samorządowych, którzy osiągnięcia w swoich obszarach będą mogli w przyszłości przekuć na ewentualny sukces wyborczy.

Istnieje co najmniej kilka wariantów konstrukcji zarządu lokalnego. Jego wybór powinien należeć do mieszkańców, decydujących o ustroju swojego miasta czy to w formie referendum lokalnego, czy poprzez uchwałę rady miasta. W ten sposób chcemy do polskiego samorządu zaszcześcić wywodzącą się ze Stanów Zjednoczonych koncepcję tzw. miast statutowych (ang. *charter cities*). Koncepcja *charter cities*, znana m.in. z Kalifornii, polega na przyznaniu miastom prawa do ukształtowania ich ustroju i organizacji w sposób co do zasady odmienny niż przewidują to przepisy o charakterze generalnym. Zakres spraw oddanych do samodzielnej regulacji może być bardzo szeroki, ale wśród nich mieści się przede wszystkim organizacja władzy lokalnej i całego aparatu administracyjnego. Dziś w sferze organizacyjnej autonomia polskich miast jest niewielka – strukturę organów samorządowych i podział kompetencji wyczerpująco określa ustawa. Statut gminy nie może tej regulacji modyfikować. Warto zresztą podkreślić, że **statuty największych miast (powyżej 300 tysięcy mieszkańców) podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. To pozbawiony istotnego uzasadnienia potencjalny instrument nacisku rządu na funkcjonowanie największych miast.**

Na poziomie ustawowym można więc określić dopuszczalne warianty zarządu lokalnego oraz możliwe warianty decydowania przez miasto o jego wyborze (poprzez referendum lub uchwałę rady miasta). Rozstrzygnąć należy zwłaszcza następujące kwestie:

- Skąd biorą się radni wykonawczy – członkowie lokalnego zarządu? Najciekawszym rozwiązaniem jest ustalenie, że członkowie miejskiego rządu rekrutują się ze składu rady miasta, czyli łączą członkostwo w organie wykonawczym i stanowiącym. To podnosi rangę wyborów do rady i daje członkom miejskiego rządu bezpośredni mandat od mieszkańców. Alternatywą jest oczywiście wybór członków lokalnych spoza składu rady lub nałożenie obowiązku zrzeczenia się mandatu radnego w przypadku nominacji do rządu

miejskiego. Możliwe jest też rozwiązanie mieszane – część członków rządu pochodzi z rady, a część spoza jej składu.

- Kto i jak ma wybierać lokalny zarząd? Niezależnie od przyjętego wariantu, inicjatywa w sprawie kandydatów do rządu miejskiego powinna należeć do prezydenta, zaś wybór powinien podlegać zatwierdzeniu przez radę miasta. To rozwiązanie oznacza, że prezydent musi wypracować sobie większość w radzie, która zaakceptuje jego kandydatów. W takiej sytuacji potrzebny będzie scenariusz awaryjny, który pozwoli sformować rząd prezydentowi pozbawionemu poparcia rady. Przykładowo, po nieudanej próbie uzyskania poparcia dla rządu można byłoby przejść do jego obsadzenia na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji klubów radnych, a w ostateczności zorganizować przedterminowe wybory w celu wyłonienia nowej większości.
- Ilu radnych wykonawczych? Ustawa może określić maksymalną liczebność miejskiego rządu albo też ich liczbę w powiązaniu z liczbą mieszkańców miasta, np. pięciu radnych w wariantcie wyjściowym i jeden dodatkowy na każde 500 tysięcy mieszkańców.
- Jakie kompetencje radnych wykonawczych? Prezydent powinien określić portfolio każdego radnego wykonawczego oraz wskazać komórki organizacyjne urzędu i inne jednostki organizacyjne, podlegające bezpośredniemu nadzorowi każdego radnego. Radni wykonawczy będą bezpośrednio odpowiedzialni przed prezydentem za pracę podlegających im jednostek.

Obok przywołanych wcześniej korzyści propozycja zarządu miejskiego stanowi więc także poważne wzmocnienie rady, szczególnie w scenariuszu, gdzie członków rządu rekrutuje się spośród radnych. Warto wykorzystać ten nowy układ do wprowadzenia również innych korekt umacniających radę. Przykładowo, można zmienić formułę i poszerzyć kompetencje komisji rewizyjnej rady, która powinna się stać rzeczywistym forum stałej kontroli nad lokalną egzekutywą. Zmiana może

polegać na wprowadzeniu zasady, że w komisji rewizyjnej większość powinni stanowić radni, którzy nie mają swoich reprezentantów w zarządzie lokalnym, a więc przedstawiciele klubów opozycyjnych. Przy tej okazji, komisja powinna zyskać też nowe kompetencje:

- Objęcie zakresem kontroli sprawowanej przez komisję także spółek komunalnych, które zapewniają przecież wiele ważnych usług publicznych i działają z reguły w sposób mało transparentny.
- Możliwość wzywania na posiedzenia i żądania wyjaśnień oraz informacji od kierowników jednostek organizacyjnych, możliwość prowadzenia działań kontrolnych na miejscu, tj. w samej instytucji.
- Możliwość, w określonych przypadkach, zlecenia przeprowadzenia audytu zewnętrznego danej instytucji (Sześciło 2016).

Kolejnym elementem nowej układanki instytucjonalnej jest ośmieszenie miast do bezpośredniego włączania mieszkańców w decydowanie o sprawach lokalnych. To prawda, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat dokonał się w tej sprawie pewien postęp. Miasta zainwestowały w bardziej zaawansowane metody konsultacji społecznych, budżet partycypacyjny (przy wszystkich wadach upowszechnionego w Polsce modelu) zdomowił się w polskich samorządach, a wspomniana nowelizacja ustaw samorządowych ze stycznia 2018 r. wprowadziła nawet obywatelską inicjatywę uchwałodawczą.

Jednak ustawy samorządowe milczą na temat innego narzędzia obywatelskiej partycypacji, które w praktyce przynosi coraz bardziej obiecujące rezultaty. Chodzi o panele obywatelskie, z czym eksperymentują obecnie przede wszystkim Gdańsk i Lublin. To rozwiązanie opracowane w Stanach Zjednoczonych już kilkadziesiąt lat temu (Crosby, Kelly i Schaefer 1986), ale dopiero teraz spopularyzowane w Polsce. Panel jest jedną z najbardziej zaawansowanych form konsultacji społecznych i formalnie taki status miały panele przeprowadzane w obu miastach. Panel ma jednak eliminować pewne braki i niedociągnięcia klasycznych konsultacji, tj. brak reprezentatywności uczestników

konsultacji oraz mało merytoryczny przebieg konsultacji, które często ograniczają się do wyrażenia swojego stanowiska, bez dialogu i konfrontacji z innymi argumentami.

Tym niedoskonałościom procesu konsultacyjnego stawia czoła koncepcja panelu obywatelskiego. Istotą panelu obywatelskiego jest nie tyle podjęcie decyzji przez włączonych do wydarzenia mieszkańców, ile położenie nacisku na zrozumienie przez te osoby (panelistów) istoty problemu, wysłuchania i zrozumienia punktu widzenia i podejścia wszystkich stron (urzędowej, społecznej, eksperckiej) oraz dyskusja nad rozwiązaniami najlepszymi dla lokalnej społeczności. Opinie samych ekspertów mogą być zbyt różne, a nadto niedostosowane do potrzeb społecznych. Natomiast udział wszystkich w zarządzaniu miastem jest, ze względów technicznych, po prostu niemożliwy.

Grafika 1. Cechy panelu obywatelskiego

Cechy panelu obywatelskiego	losowy dobór panelistów
	reprezentatywność panelistów pod względem demograficznym
	udział zainteresowanych stron (strony urzędowej, tj. publicznej, przedstawicieli III sektora, a przede wszystkim mieszkańców)
	deliberacja, tj. dyskusja, ścieranie się poglądów, wypracowywanie wspólnego stanowiska
	postulat wiążącego (nie pod kątem prawnym, ale politycznym) charakteru rekomendacji wypracowanych podczas panelu
	monitorowanie wdrażania postulatów wypracowanych podczas panelu

Źródło: Opracowanie na podstawie: *KIERUNEK: Panel obywatelski*, Lublin 2018.

Doświadczenia Gdańska i Lublina pozwalają jeszcze bliżej przyjrzeć się temu modelowi konsultacji. Podczas spotkań w ramach paneli obywatelskich wyróżniano część tzw. informacyjną (występowali eksperci, przedstawiciele urzędu oraz organizacji społecznych, w tej części możliwe było zadawanie pytań przez panelistów) oraz część tzw. deliberacyjną (paneliści dyskutowali i konfrontowali poglądy w celu wypracowania rekomendacji dla władz lokalnych). Uczestnicy byli wyłaniani w sposób losowy, zadbano o ich reprezentatywność pod względem demograficznym (zachowanie proporcji ze względu na dzielnice, płeć, wiek oraz poziom wykształcenia). Do tak wyłonionych mieszkańców wysłano zaproszenia, a spośród tych, którzy zgłosili chęć i gotowość udziału w panelu, losowano ostatecznie panelistów. Paneliści otrzymywali wynagrodzenie za wykonanie zadania. Wyniki (rekomendacje) panelu obywatelskiego są publikowane na stronach internetowych urzędu.

Paneliści nie głosowali „za” lub „przeciw”, ale do ich dyspozycji była 8-stopniowa skala ocen, przy czym tylko 3 najwyższe stanowiły o przyjęciu rekomendacji. W panelu obywatelskim przyjęto więc rozstrzygnięcie nie zwykłą, ale kwalifikowaną większością – 80% głosów za przyjęciem rekomendacji, co ma zbliżyć formułę podejmowania rozstrzygnięć do jednomyślności.

Przedmiotem paneli obywatelskich były zagadnienia, takie jak:

- Jakość powietrza (Lublin 2018, Gdańsk 2017)
- Jak wspierać kształtowanie aktywności obywatelskiej w szkołach? (Gdańsk 2017)
- Jak wzmocnić narzędzia partycypacji i wspierać aktywność obywatelską? (Gdańsk 2017)
- Co zrobić, żeby poprawić zatrzymywanie wody deszczowej na terenie Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego? (Gdańsk 2016)
- Jaki powinien być zakres pomocy dla mieszkańców Gdańska po wystąpieniu ulewnego opadu deszczu? (Gdańsk 2017)

- Czy budując nowe zbiorniki retencyjne, zrezygnować z częściowego wypełniania ich wodą? (Gdańsk 2017)
- Jak wspierać równość w zakresie równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz osób LGBT? (Gdańsk 2017)

Tabela opisuje przebieg i rezultaty paneli organizowanych w obu miastach na przestrzeni ostatnich dwóch lat.

GDAŃSK 2017	LUBLIN 2018
<p>Do udziału w panelu obywatelskim w Gdańsku wyłoniono 56 osób. Odbyło się 5 spotkań, z czego trzy pierwsze dotyczyły poszczególnych tematów, poddanych do dyskusji, a dwa ostatnie poświęcono na prace nad rekomendacjami. W 2017 r. podczas panelu wypracowano w sumie 50 rekomendacji, przy czym 80-procentowe poparcie uzyskało 39 z nich. Poniżej wymieniono po 2 najwyżej ocenione rekomendacje z każdego z obszarów.</p> <p><i>Jak wspierać kształtowanie aktywności obywatelskiej w szkołach?</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Przeanalizowanie możliwości wprowadzenia budżetu obywatelskiego na poziomie szkoły (91,8%). 2) Realizacja projektu „Szkoła z pomysłem”, zgłoszonego przez Młodzieżową Radę Miasta (89,8%). <p><i>Jak usprawnić narzędzia partycypacji oraz jak wspierać aktywność obywatelską wśród osób dorosłych?</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Prowadzenie kompleksowej i każdorazowej ewaluacji budżetu obywatelskiego (91,8%). 2) Obowiązek opiniowania przez Radę Dzielnicy projektów zgłaszanych do budżetu obywatelskiego na etapie przed dopuszczeniem do głosowania i umieszczenie opinii na stronie budżetu obywatelskiego (83,7%) 	<p>Sześćdziesięcioro mieszkańców dyskutowało nad zagadnieniami związanymi z poszukiwaniem sposobów zadbania o czyste powietrze. Panele obywatelskie odbyły się w soboty, zorganizowano 6 spotkań. Podczas paneli zgłoszono w sumie 250 rekomendacji, ale założone 80-procentowe poparcie otrzymało 55 z nich. W ciągu miesiąca od przedstawienia rekomendacji, prezydent Lublina przedstawił propozycje sposobów wdrożenia tych rekomendacji. Jedną z rekomendacji było „Dofinansowanie wymiany pieców starego typu (na paliwo stałe na piece gazowe, olejowe lub elektryczne)” czy „Wymiana pieców węglowych na piece gazowe, olejowe lub elektryczne”. Jako sposoby realizacji tych rekomendacji zaproponowano zmiany w programie wymiany pieców w 2019 r. (kwotę 1 mln zł, inwentaryzacja pieców funkcjonujących w mieście, czy też wprowadzenie dodatkowych kryteriów przy składaniu wniosków o wymianę pieców, np. kryterium dochodowego).</p>

<p><i>Wspieranie równego traktowania?</i></p> <p>1) Zwiększenie funduszy przeznaczonych dla organizacji pozarządowych i podmiotów leczniczych na zadania pomocy ofiarom przemocy, doświadczających jej z różnych powodów (85,7%).</p> <p>2) Wprowadzenie do szkół dodatkowych i prowadzonych za zgodą rodziców zajęć z edukacji antydyskryminacyjnej dla uczniów i uczniów oraz nauczycielek i nauczycieli, pedagożek i pedagogów. Wsparcie w tworzeniu przyjaznej i wolnej od dyskryminacji szkoły (87,8%).</p>	<p>Z kolei zaproponowanym sposobem realizacji postulatów dotyczącego uruchamiania nowych połączeń komunikacyjnych oraz połączeń podmiejskich z gminami sąsiednimi lub zwiększanie częstotliwości obecnie kursujących linii było rozpoczęcie rozmów z kolejnymi gminami ościennymi na temat nowych połączeń.</p> <p>Postulaty dotyczące informowania o stanie powietrza zaproponowano spełnić poprzez udostępnianie informacji na tablicach na przystankach komunikacji miejskiej, urzędowych, placówek szkolnych, jak i na stronie internetowej gminy.</p>
--	--

Zalety panelu jako sposobu na spokojne, pogłębione, oparte na dowodach i reprezentatywne konsultacje społeczne skłaniają do zastanowienia, czy nie warto zadbać o upowszechnienie tego narzędzia. Jak to zrobić, aby jednocześnie nie wpaść w pułapkę odgórnego narzucania samorządom określonego modelu, jak to zrobiono w przypadku budżetu partycypacyjnego? Ciekawy trop podpowiada Marcin Gerwin, któremu zawdzięczamy pojawienie się w Polsce panelu obywatelskiego. Porównuje on panel obywatelski z referendum, które traktuje jako narzędzie przestarzałe i niedopasowane do współczesnych wyzwań i możliwości. Powiada tak: „Referenda to dziś coś jak telegram albo maszyna parowa. Organizowanie ich w sprawach ważnych dla mieszkańców i mieszkanki to po prostu krok wstecz” (Gerwin 2019). Chodzi przede wszystkim o to, że referendum nie gwarantuje rzetelnej debaty nad danym problemem i ogranicza zakres wyboru do wariantów podanych w pytaniu referendalnym. Taka procedura nie pozwala na zbiorowy wysiłek intelektualny, zakończony wspólnym wypracowaniem rozwiązania.

Może więc warto wprowadzić do polskiego samorządu panel obywatelski jako swoisty substytut referendum? Referendum lokalne

pozostałoby formalnie dopuszczalne (choćby ze względu na konstytucyjne wymogi), ale to panel obywatelski byłby podstawowym narzędziem bezpośredniego włączania mieszkańców w decydowanie o ważnych sprawach lokalnych. Nie chodzi jednak o to, aby odgórnie (ustawowo) narzucać samorządom obowiązek organizowania paneli obywatelskich. Nie powielajmy błędu, jakim było wprowadzenie obowiązkowego budżetu obywatelskiego w formule określonej ustawowo. Takie rozwiązania działają najlepiej, jeśli bazują na oddolnym zapotrzebowaniu. **Proponujemy więc jedynie, aby dać mieszkańcom „prawo do panelu obywatelskiego”. W uchwałach regulujących zasady konsultacji społecznych z mieszkańcami powinny się pojawić przepisy gwarantujące wiążące prawo żądania organizacji panelu obywatelskiego w określonej sprawie. Takie prawo można przyznać klubom radnych oraz grupom mieszkańców czy organizacjom pozarządowym w określonej liczbie. Uchwała powinna określać także najbardziej podstawowe reguły panelu, np. zasady doboru uczestników czy minimalna liczebność panelu.** Prawo do panelu obywatelskiego powinno być gwarantowane na poziomie przepisów lokalnych, do których wprowadzenia zachęcamy samorządy. Nie uważamy za konieczne i właściwie regulowanie tej kwestii na poziomie ustawowym.

Rzecznik praw mieszkańców – nowy podmiot obywatelskiej kontroli nad samorządem

Kolejnym elementem układanki wzmacniającej oddolną, obywatelską kontrolę nad poczynaniami władz samorządowych jest powiatowy *ombudsman*, czyli rzecznik praw mieszkańców¹⁴. Idea lokalnego

14 Przedstawiona niżej propozycja nawiązuje do przygotowanej przeze mnie kilka lat temu na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich koncepcji regionalnych rzeczników praw mieszkańca (przyp. – D. Sześciło).

ombudsmana nawiązuje do modelu włoskiego, gdzie zamiast centralnej, ogólnokrajowej instytucji ochrony praw człowieka funkcjonują ombudsmeni regionalni i lokalni. Nasza propozycja jest jednak wyraźnie odmienna – nie chodzi o zastąpienie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskiego, ale jej uzupełnienie siecią lokalnych rzeczników. W Polsce podobny pomysł zgłosił w poprzedniej kadencji parlamentu senator Jan Rulewski, który zaproponował powołanie sieci regionalnych rzeczników praw mieszkańca. Jednak pomysł nie zyskał wtedy szerszego zainteresowania.

Idea rzecznika praw mieszkańca ma odpowiadać na deficyty kontroli nad działaniami władz samorządowej sprawowanej przez radnych. Chodzi o stworzenie profesjonalnego, pełnoetatowego podmiotu, którego zadaniem byłaby ochrona praw i wolności obywateli przed naruszeniami popełnianymi przez władze samorządowe. Koncepcja lokalnych *ombudsmenów* jest niejako naturalną konsekwencją decentralizacji władzy publicznej – w ślad za przejściem przez samorzady znacznych kompetencji i zadań powinniśmy zadbać o mechanizmy kontroli i odpowiedzialności podobne jak na poziomie centralnym. Oczywiście RPO może dziś bez żadnych ograniczeń podejmować interwencje w sprawach lokalnych czy regionalnych, ale możliwości tej instytucji w sposób oczywisty nie nadążyły za postępami w decentralizacji.

Jaką rolę w systemie samorządowym można wyznaczyć lokalnemu ombudsmanowi? Zestaw zadań kompetencji może być szeroki, ale w wariantcie podstawowym powinien objąć:

- Podejmowanie na wnioski mieszkańców i z urzędu interwencji w sprawie naruszeń praw i wolności mieszkańców w toku działań podejmowanych przez władze samorządowe wszystkich stopni. W ramach tych kompetencji organy samorządu powinny być zobowiązane do udzielania informacji i wyjaśnień w określonych ustawowo terminach.

- Prawo do przystępowania na prawach strony do postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy samorządowe oraz prawo do zaskarżania ich rozstrzygnięć do sądów administracyjnych.
- Prawo do zaskarżania uchwał i zarządzeń organów samorządu do sądu administracyjnego.
- Prawo do udziału w sesjach organów stanowiących samorządu oraz w posiedzeniach komisji, z prawem do zabierania głosu. Podejmowanie działań promujących ochronę praw człowieka, np. prowadzenie zajęć w szkołach publicznych czy gwarantowany dostęp do regionalnych mediów publicznych.

Warto jednak pójść jeszcze krok dalej i zaproponować przejęcie przez lokalnych *ombudsmanów* odpowiedzialności za prowadzenie lokalnego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, za którego organizację dziś odpowiadają powiaty. Taka rola wpisowałaby się doskonale w misję lokalnego ombudsmana.

Rzecznicy praw mieszkańca przejęliby także zadania funkcjonujących obecnie powiatowych rzeczników praw konsumenta, którzy zajmują się głównie działaniami prawnymi przeciwko przedsiębiorcom naruszającym interesy konsumentów. Działa ich obecnie 371. Włączenie powiatowych rzeczników praw konsumenta do nowej instytucji rzecznika praw mieszkańca byłoby rozwiązaniem nie tylko logicznym, ale też pozwalającym zredukować koszt powołania nowej instytucji.

Kim powinien być rzecznik i jak go wyłaniać? Po pierwsze, poza podstawowymi wymogami formalnymi (niekaralność), kandydaci powinni legitymować się wykształceniem prawniczym i nie należeć do partii politycznej. Droga do tego stanowiska powinna być też zamknięta dla osób, które w kilkuletnim okresie poprzedzającym kandydowanie pracowały w administracji rządowej czy samorządowej. Funkcji rzecznika nie można by łączyć z mandatem radnego w jakimkolwiek samorządzie.

Wybór rzecznika w najdalej idącym wariantcie powinien być przeprowadzony bezpośrednio przez obywateli przy okazji wyborów samorządowych. To dawałoby rzecznikowi najsilniejszy mandat do działania, choć jednocześnie rodziłoby pokusę przekształcenia tego urzędu w coś w rodzaju głównego siedliska opozycji wobec lokalnej władzy, zwłaszcza w dużych miastach. Alternatywą jest wyłanianie rzecznika przez rady wszystkich gmin na obszarze danego powiatu.

Pod względem finansowym warto zabezpieczyć stabilność tej instytucji dotacją z budżetu państwa o wysokości zależnej od liczby mieszkańców znajdujących się na obszarze działania każdego rzecznika. Dotacja powinna zapewniać środki na funkcjonowanie kilkusobowego biura.

Grupowa skarga powszechna – obywatele kontrolują samorząd

Aktualnie obywatele mogą występować do sądów administracyjnych ze skargami na przepisy (uchwały, zarządzenia) wydawane przez organy samorządowe. Wszystkie ustawy samorządowe zawierają niemalże identyczne przepisy normujące instytucję skargi na uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tymi ustawami, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy (powiatu, województwa) w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Nie jest to skarga o charakterze powszechnym (łac. *actio popularis*), bo dla skutecznego wniesienia skargi nie wystarcza jedynie powołanie się na stan zagrożenia prawa lub sprzeczność uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały (zarządzenia) z prawem i jednocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy¹⁵. Skarżący

15 Tak np. wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 289/11.

musi nie tylko wykazać istnienie po jego stronie interesu prawnego lub uprawnienia do zaskarżenia uchwały, ale również naruszenie tychże w wyniku wydania uchwały lub zarządzenia.

Praktyka funkcjonowania tych przepisów ujawnia wiele mankamentów w obecnych regulacjach, co sprawia, że skarga ta nie zawsze jest efektywnym narzędziem inicjowania przez obywateli sądowej kontroli nad prawem uchwalanym przez samorządy. Kluczowym problemem jest sposób ujęcia przez ustawę podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi. Sytuacja w tym zakresie jest dość specyficzna, bo z jednej strony sąd administracyjny musi na wstępie zbadać występowanie interesu prawnego lub uprawnienia do wniesienia skargi po stronie skarżącego (jeśli takie wymogi nie są spełnione, oddala skargę bez badania zgodności zaskarżonych przepisów lokalnych z prawem), ale z drugiej strony orzeka o zgodności całej uchwały/zarządzenia z prawem, niezależnie od naruszenia konkretnego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Zdarza się zatem, że właśnie z powodu braku interesu w zaskarżeniu sądy oddalają skargi na uchwały lub zarządzenia, mimo iż w oczywisty sposób naruszają one prawo¹⁶.

Przegląd orzeczeń sądów administracyjnych dostarcza wielu przykładów, obrazujących skalę skarg obywatelskich na uchwały samorządów oddalanych przez sądy administracyjne z powodu stwierdzenia braku naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Sądy administracyjne twierdzą na przykład, że korzystanie z usług żłobka samorządowego nie wystarczy do zaskarżenia uchwały rady gminy w sprawie reorganizacji tego żłobka¹⁷. NSA nie dopatrył się również interesu prawnego skarżących – pracowników zwolnionych z pracy

16 Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 629/10.

17 Wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2506/01.

w wyniku likwidacji uchwałą rady gminy młodzieżowego ośrodka wychowawczego¹⁸.

W kolejnej interesującej sprawie spółka telekomunikacyjna wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie, w jakim wprowadza ona zakaz lokalizacji nowych stacji bazowych telefonii komórkowej, nadajników radiowych, telewizyjnych i radiolokacyjnych oraz rozbudowy tego typu obiektów w odległości 150 metrów od istniejących lub projektowanych terenów zabudowy mieszkaniowej. NSA stwierdził, że z konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie można wywodzić interesu prawnego podmiotu, który dopiero zamierza podjąć taką działalność na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego, gdyż taki interes miałby charakter ogólny i potencjalny¹⁹.

Zdaniem sądów administracyjnych, interesu prawnego nie ma także mieszkańców powiatu skarżący się na uchwałę rady powiatu likwidującą część oddziałów szpitalnych lokalnego szpitala. Skarżący twierdził, że przepisy uchwały ingerują bezpośrednio w przyznane każdemu prawo do świadczeń zdrowotnych. W jego ocenie, planowane zmiany, bezwiednie zaakceptowane przez radę powiatu w drodze uchwały, prowadzą do naruszenia praw pacjentów czyli mieszkańców gminy. Sąd, oddalając skargę, wskazał: „skarżący nie wykazał, aby zaskarżona uchwała ingerowała w sferę jego praw i obowiązków, pozbawiając go pewnych uprawnień lub uniemożliwiając ich realizację. Skarga wskazuje jedynie ogólnie na sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem oraz interesem społecznym oraz ewentualne, tj. oparte na przypuszczeniach zagrożenie naruszenia uprawnienia skarżącego jako potencjalnego pacjenta szpitala, którego skarżona uchwała dotyczy. Żaden jednak przepis prawa

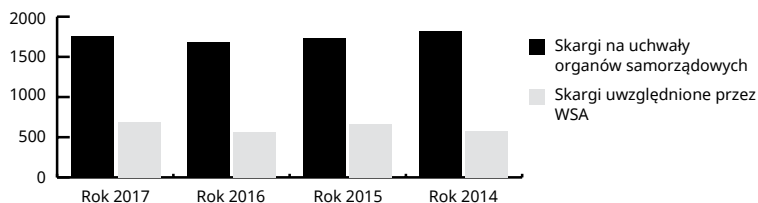
18 Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 3132/14.

19 Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1335/07.

nie kreuje uprawnień skarżącego do leczenia w konkretnym szpitalu czy też w szpitalu znajdującym się w miejscu zamieszkania i to niezależnie od rodzaju schorzenia (...). Okoliczność, że skarżący dostrzega przewagę leczenia w szpitalu położonym bliżej jego miejsca zamieszkania, jest jedynie wyrazem interesu faktycznego, nie zaś interesu prawnego”²⁰.

W 2017 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały łącznie 1758 spraw ze skarg na uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego. 695 tych skarg zostało uwzględnionych, co stanowi około 39% ogółu spraw. W latach 2014–2017 można zaobserwować generalnie niewielki spadek liczby skarg na uchwały organów samorządowych, choć jednocześnie występuje wzrost odsetka skarg zasadnych, uwzględnianych przez sądy administracyjne.

Wykres. Skargi wnoszone przez mieszkańców do sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia organów samorządowych



Źródło: Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 r., s. 382, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 r., s. 366, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 r., s. 331, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 r., s. 369, <http://nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.

Jak się można domyślić, aktualny kształt przesłanek upoważniających do złożenia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego ma stanowić filtr przed dużą liczbą wnoszonych skarg. Tym samym ma chronić sądy administracyjne przed koniecznością rozpatrywania większej liczby spraw z tej kategorii.

20 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 1380/13.

Obecne przepisy nie dają podstaw do tego, aby skargę można było wnosić w interesie publicznym, a wyżej przywołane orzecznictwo sądowe dowodzi, że wykazanie interesu prawnego lub uprawnienia we wniesieniu skargi jest bardzo skomplikowane. Można zatem postawić tezę, że **członkowie wspólnoty samorządowej nie mają do dyspozycji skutecznych mechanizmów służących zainicjowaniu sądowej kontroli naruszających prawo uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego.** W przeważającej większości przypadków muszą zwracać się ze swoimi problemami do prokuratury lub Rzecznika Praw Obywatelskich, które to organy mogą wnosić skargi na uchwały lub zarządzenia organów samorządu bez konieczności wykazania interesu prawnego. Trudno taką możliwość uznać za skuteczny mechanizm obywatelskiej kontroli zgodności z prawem działalności prawotwórczej samorządów.

Wydaje się, że optymalnym **rozwiązaniem wyważającym postulat szerokiej partycypacji społecznej w zaskarżaniu uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, z jednej strony, i ochrony sądów przed wpływem dużej liczby nieuzasadnionych spraw, z drugiej strony, byłoby wprowadzenie nowego modelu skargi, funkcjonującego obok obecnego, opartego na konstrukcji postępowania grupowego.** Zgodnie z tą propozycją skarga powszechna na każdą uchwałę lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego przysługiwałaby określonej liczbie osób fizycznych i prawnych, będących członkami danej wspólnoty samorządowej, niezależnie od występowania po ich stronie interesu prawnego lub uprawnienia w zaskarżeniu aktu. Byłaby to zatem skarga zbiorowa. Postępowanie grupowe nie byłoby przy tym instytucją nową w polskich regulacjach procesowych. Przykładowo, w postępowaniu cywilnym od kilku lat funkcjonują tzw. pozwy zbiorowe, za pomocą których obywatele mogą jako grupa dochodzić roszczeń

jednego rodzaju, opartych na tej samej podstawie faktycznej przeciwko jednemu pozwanemu²¹.

Wzorem tych regulacji skarga zbiorowa na akt normatywny organu samorządu terytorialnego mogłaby być wnoszona przez co najmniej 10 osób. Ponadto, w celu ograniczenia wznoszenia skarg nieuzasadnionych, należałoby ustanowić wpis stały od takiej skargi w kwocie znacznie przewyższającej obowiązującą wysokość wpisów w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Obecnie wpis od skargi na uchwały organów samorządowych wynosi 300 zł, a od skargi kasacyjnej wywiezionej od wyroku WSA w takiej sprawie – 150 zł²². Są to kwoty, które nie stanowiłyby należytej bariery przed wnoszeniem oczywiście niezasadnych grupowych skarg, albowiem wpis ten podlegałby podziałowi między członków grupy. Wydaje się zatem, że rozsądną kwotą wpisu byłoby 1500 złotych (przy minimalnej liczbie 10 członków grupy, każdy z nich partycypowałby w niej, wnosząc 150 złotych).

Sąd zamiast kolegiów odwoławczych – krótsza droga do kontroli rozstrzygnięć samorządów

Samorządowe kolegia odwoławcze (SKO) są tak stare, jak polski samorząd. W niemal niezmienionym kształcie funkcjonują od 1990 r. Ich powołanie wzięło się z potrzeby rozstrzygnięcia jednego z kluczowych dylematów, jakie towarzyszyły restytucji samorządu – jak zapewnić obywatelom możliwość odwołania się od decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach przez organy samorządu, jednocześnie chroniąc niezależność tychże organów. Proste rozwiązanie w postaci odwołań do wojewody nie wchodziło w grę, bo w ten sposób administracja

21 Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, Dz.U. 2010 nr 7 poz. 44 ze zm.

22 Zob. § 2 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193 ze zm.

rządowa mogłaby sterować decyzjami w obszarach należących do zadań własnych samorządów. Chodzi o tak ważne rozstrzygnięcia, jak np. warunki zabudowy, przyznawanie świadczeń pomocy społecznej czy zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Postawiono więc na utworzenie nowego, dość oryginalnego w skali europejskiej tworu w postaci SKO, które ulokowano przy wojewódzkich sejmikach samorządowych, co miało przydać im niezależności.

Jednak w obecnym stanie prawnym kolegia są instytucją bliżej związaną z administracją rządową, choć przy orzekaniu jego członkowie pozostają związani wyłącznie prawem i żaden organ nie ma formalnej możliwości ich instruowania. Prezes Rady Ministrów lub szef MSWiA powołuje i odwołuje prezesa każdego kolegium oraz jego członków oraz sprawuje nadzór nad kwestiami organizacyjno-administracyjnymi. Z drugiej strony, premier (lub szef MSWiA) nie działa w pełni swobodnie w kwestiach personalnych. Prezes kolegium jest powoływany na wniosek zgromadzenia ogólnego członków kolegium. To daje kolegium większe gwarancje niezależności, niż po „dobrozmianowych” reformach mają sądy przy wyborze swoich prezesów, których samodzielnie wskazuje Minister Sprawiedliwości. Z kolei członków kolegium powołuje się na wniosek jego prezesa po przeprowadzeniu konkursu.

Przyjmijmy więc, że kwestia niezależności kolegiów nie stanowi dziś większego problemu. Jednak niezależność nie musi się równać skuteczności i niezbędności. Coraz więcej przemawia za tym, aby misja kolegiów się wyczerpała. Przyjrzyjmy się po kolei kilku zagadnieniom. Z punktu widzenia obywatela w każdym postępowaniu, kiedy ważą się jego prawa i obowiązki, ważne są dwie rzeczy: rzetelność samego rozstrzygnięcia oraz szybkość uzyskania ostatecznej i wiążącej decyzji. System środków odwoławczych służy temu pierwszemu celowi, ponieważ w założeniu ma wychwytywać ewentualne błędy w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej. Teoretycznie, im więcej instancji i środków odwoławczych, tym większa szansa

na wyeliminowanie z obrotu prawnego rozstrzygnięć błędnych czy krzywdzących dla obywatela. Z drugiej strony, liczy się również szybkość, której nie jesteśmy w stanie zapewnić przy dużej liczbie instancji odwoławczych. Trzeba więc znaleźć model, aby umiejętnie połączyć obie wartości.

Przez pierwszą dekadę funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych konstrukcja postępowania administracyjnego polegała na modelu „2+1”, tj. dwie instancje w ramach tzw. ogólnego (czyli niesądowego) postępowania administracyjnego i jedna instancja sądownoadministracyjna w postaci Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednak Konstytucja z 1997 r. zarządziła wprowadzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Przeszliśmy więc do modelu „2+2” czyli dwie instancje ogólnoadministracyjne i dwie sądownoadministracyjne. W teorii tak rozbudowany mechanizm kontroli rozstrzygnięć administracyjnych powinien tworzyć gęste sito, przez które nie przejdzie się żadne niezgodne z prawem czy krzywdzące dla obywatela rozstrzygnięcie.

W praktyce jednak często tworzy się z tego błędne koło uchylanych i powracających do niższej instancji decyzji i wyroków, co ostatecznie może opóźnić rozstrzygnięcie sprawy nawet o kilka lat. Zjawisko to, zwane czasem administracyjnym ping-pongiem, nieraz napiętnował w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka. Główną przyczyną jest tutaj nie tylko liczba instancji odwoławczych, ale także praktyka orzecznicza tych organów – dopatrując się nieprawidłowości w decyzjach organów niższej instancji, częściej zwracają im sprawę do ponownego rozpoznania, niż podejmują samodzielne rozstrzygnięcia co do meritum sprawy.

Okazuje się, że to same kolegia w niemalym stopniu przyczyniają się do tego administracyjnego ping-ponga. Zgromadzone przez nas (w oparciu o sprawozdania kolegiów) dane statystyczne dotyczące losowo wybranych kolegiów pokazują, że decyzji uchylających i zwracających

rozstrzygnięcia w pierwszej instancji jest przeważnie więcej (a niekiedy znacznie więcej) niż decyzji naprawiających błędy pierwszej instancji i zamykających sprawę (tzw. decyzje reformatoryjne).

Tabela. Rozstrzygnięcia wybranych samorządowych kolegiów odwoławczych w 2017 r.

Rodzaj rozstrzygnięcia	SKO w Warszawie	SKO w Krakowie	SKO w Gdańsku	SKO w Białymostku	SKO w Kielcach	SKO we Wrocławiu	SKO w Koszalinie	SKO w Poznaniu	SKO w Łomży
Ogólna liczba spraw załatwianych przez SKO jako organ drugiej instancji	8600	5024	4556	3108	3018	2779	1984	1300	583
Liczba decyzji utrzymujących w mocy zaskarżone decyzje	3926	2485	2079	913	1082	1096	982	445	269
Liczba decyzji reformatoryjnych	1166	877	492	1420	787	471	253	124	125
Liczba decyzji kasatoryjnych	2487	1216	1117	575	881	854	530	465	118

Źródło: Analiza sprawozdań samorządowych kolegiów odwoławczych za 2017 r.

Innymi słowy, wielu obywateli nie tylko nie dostaje od kolegów ostatecznych rozstrzygnięć w ich sprawach, ale także – na skutek decyzji kasatoryjnych – wydłuża się droga mieszkańców do sądu. Dotychczasowe próby uleczenia tej sytuacji trzeba traktować jako półśrodki. Przykładowo, od 1 czerwca 2017 r. stronie przysługuje prawo wniesienia do sądu sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Jednak rozpoznając sprzeciw, sąd w terminie 30 dni, na posiedzeniu niejawnym, dokonuje wyłącznie uproszczonej oceny dotyczącej wyłącznie istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej przez organ. Nie rozstrzyga sprawy co do istoty.

Zwrot z publicznej inwestycji w kolegia (130 milionów złotych rocznie) jest więc raczej skromny. Co więcej, można raczej mówić o kosztach ponoszonych przez obywateli, którzy tracą na wydłużeniu drogi prowadzącej do ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych. Pora się zgodzić z Mirosławem Stecem z Uniwersytetu Jagiellońskiego: „misja SKO jako systemowych organów II instancji zakończyła się wraz z utworzeniem wojewódzkich sądów administracyjnych” (Stec 2015). **Po modelach „2+1” i „2+2” przyszedł czas na model „1+2”, w którym rozstrzygnięcia organów administracji samorządowej podlegałyby bezpośrednio zaskarżeniu do sądu administracyjnego.**

Koncepcja ta wymagałaby jednocześnie reformy postępowania sądownoadministracyjnego poprzez nadanie mu charakteru postępowania merytorycznego, z jednoczesną rezygnacją z prowadzenia przez ten sąd wyłącznie kontroli zgodności z prawem wydanego rozstrzygnięcia administracyjnego, na rzecz przyznania mu kompetencji do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w niezbędnym zakresie.

Weźmy pod uwagę, że merytoryczna kontrola sądowa dotycząca decyzji administracyjnych z powodzeniem funkcjonuje w naszym porządku prawnym. Otóż sądy pracy i ubezpieczeń społecznych rozpatrują odwołania od decyzji organów emerytalnych i rentowych, przejmując

sprawę do merytorycznego rozpatrzenia. Strona – niezadowolona z decyzji organu emerytalnego (którym jest najczęściej ZUS lub KRUS) – kieruje odwołanie do sądu, zaskarżając decyzję i wnosząc o przyznanie prawa do emerytury bądź renty (lub innego świadczenia). Sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, dokonując oceny zgromadzonego materiału dowodowego lub uzupełniając dowody we własnym postępowaniu, orzeka merytorycznie o prawie do renty lub emerytury (bądź innego świadczenia), zaś strona niezadowolona może złożyć apelację od wyroku do sądu wyższej instancji. Taką rolę mogłyby odgrywać wojewódzkie sądy administracyjne i jest to model optymalny, do którego należałoby dążyć.

Kodeks informacji samorządowej – rewolucja jawnościowa

Jawność jest kluczowym warunkiem skutecznej obywatelskiej kontroli nad władzą i administracją samorządową. To również najtańszy i najskuteczniejszy lek na patologię rządzenia – im więcej informacji przenika do sfery publicznej, tym trudniej wypłacać zawyżone pensje czy rozdawać publiczne kontrakty rodzinie, przyjaciółom i politycznym sojusznikom. Każdy taki krok staje się dużo bardziej kosztowny politycznie. Doświadczenia blisko dwóch dekad obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwalają zdiagnozować obszary, gdzie zarówno na poziomie administracji centralnej, jak i samorządowej mamy najpoważniejsze problemy z jawnością.

Nieustannym zainteresowaniem cieszy się np. kwestia wynagradzania pracowników w podmiotach publicznych, zwłaszcza gdy media donoszą o wysokich zarobkach poszczególnych osób albo o etatach traktowanych jako „łup polityczny”. Gorące dyskusje wokół pensji w Narodowym Banku Polskim doprowadziły nawet do przyjęcia ustawy, nakazującej prezesowi tegoż banku ujawnić zarobki kierownictwa – pomijając fakt, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie stała

temu na przeszkodzie. Na poziomie lokalnym zainteresowanie budziło zatrudnianie przy organach wykonawczych asystentów politycznych, dopóki ustawowo nie zakazano ich powoływania.

Warszawskiego samorządu dotyczył wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r. (I CSK 190/12), który otworzył praktykę ujawniania personaliów kontrahentów podmiotów publicznych (stron umów cywilnoprawnych). Pomimo tej i kolejnych spraw sądowych o ujawnienie tzw. rejestrów umów, wciąż nie jest powszechnym standardem publikowanie przez magistraty i inne lokalne urzędy informacji na ten temat. Szkoda, bo to kopalnia wiedzy dla tych, którzy zamierzają kontrolować władzę.

Sprawa „dwóch wież” prominentnego polityka zwraca przy okazji uwagę na inny problem z jawnością: brak aktualnej wiedzy, dostępnej *on-line*, o rozstrzygnięciach podejmowanych w kwestiach zagospodarowania przestrzennego. Brak informacji doskwiera właśnie tam, gdzie jawność jest kluczowa, czyli w sytuacjach, gdy wydawane są decyzje o warunkach zabudowy, spowodowane brakiem przyjęcia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wiele do zrobienia pozostaje w kwestii jawności działania spółek komunalnych. Nie tylko dlatego, że obecny standard prowadzenia stron Biuletynu Informacji Publicznej przez te podmioty jest niższy, ale także z uwagi na możliwość stosowania przez spółki kolejnej przesłanki ograniczającej prawo do informacji publicznej, czyli tajemnicy przedsiębiorcy.

Zaproponowany przez nas Kodeks informacji samorządowej wychodzi naprzeciw tym problemom i oferuje rozbudowany katalog informacji, które samorządy powinny udostępniać na swoich stronach internetowych, bez konieczności składania w tej sprawie wniosków przez zainteresowanych. Kodeks częściowo pokrywa się z katalogiem informacji wymaganych do upubliczniania przez ustawę o dostępie do informacji

publicznej, ale w znacznej mierze zawiera nowe, bardziej precyzyjne wytyczne. Co więcej, idea Kodeksu wykracza poza tradycyjne rozumienie udostępniania informacji publicznej jako publikowania „suchych” danych i dokumentów bez ich analizy i przetworzenia na informacje, które dają mieszkańcowi przystępną wiedzę nie tylko na temat działalności organów samorządu, ale także standardów życia i jakości usług publicznych.

Zachęcamy samorzady, aby przyjmowały Kodeks jako swoje zobowiązanie wobec mieszkańców. W dłuższej perspektywie można rozważać nadanie temu dokumentowi wiążącej mocy poprzez zmiany w ustawodawstwie.

ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA
<p>Finanse i majątek</p> <ul style="list-style-type: none"> - dokumenty planistyczne: plan finansowy (budżet), plan inwestycyjny jednostki, - umowy na obsługę prawną (stałą i doraźną), - rejestr umów cywilnoprawnych (możliwy do przeszukiwania maszynowo, zawierający co najmniej informację o stronie umowy – imię, nazwisko/nazwa kontrahenta, kwota umowy, przedmiot umowy, data obowiązywania, informacje o zmianach umowy), - rejestr wydatków (do przeszukiwania, zawierający co najmniej informację o dacie, kwocie i przedmiocie wydatku), w tym rejestr wydatków ze służbowych kart płatniczych, - informacja o przetargach (dokumentacja wymagana przepisami odrębnymi, dane kontaktowe pracownika odpowiedzialnego za przetargi), - zestawienie wydatków na promocję podmiotu, - wykaz nieruchomości, które wynajmuje lub dzierżawi podmiot, - zasady dotyczące możliwości rezerwacji (korzystania, wynajmowania, dzierżawy) budynków i lokali będących w dyspozycji podmiotu.
<p>Pracownicy</p> <ul style="list-style-type: none"> - lista pracowników (imię, nazwisko, stanowisko), - zakres obowiązków pracowników, - informacja o wynagrodzeniu brutto (z wyszczególnieniem wynagrodzenia zasadniczego oraz innych składników, w tym dodatku funkcyjnego oraz dodatku za wieloletnią służbę) oraz wykształceniu pracowników podmiotu (ukończona szkoła, kierunek studiów, studiów podyplomowych, przebieg doświadczenia zawodowego), - informacja o wynagrodzeniu zasadniczym pracowników podmiotu (imię, nazwisko, stanowisko, kwota),

- informacja o przyznanych nagrodach i premiach (imię, nazwisko, stanowisko, kwota, uzasadnienie),
- informacja o awansach wewnętrznych,
- wykaz delegacji służbowych (data, przedmiot, wydatkowana kwota),
- nabór i dokumentacja konkursowa (dokumenty wymagane w ogłoszeniu, m.in. CV), w tym dokumentacja archiwalna (do 5 lat wstecz),
- aktualizowana lista osób mających upoważnienie do wydawania decyzji/ pełnomocnictwo do dokonywania czynności.

Działalność

- plan pracy organów,
- informacja o oficjalnych spotkaniach osób kierujących podmiotem (kalendarz),
- informacja o oficjalnych spotkaniach, na które wstęp mają mieszkańcy oraz media (na 7 dni przed planowanym spotkaniem),

USŁUGI PUBLICZNE

Transport publiczny i utrzymanie dróg

- informacja o strefach płatnego parkowania (uchwały, regulaminy, stałe i czasowe projekty organizacji ruchu, kwota wpływów z opłat dodatkowych),
- liczba i pojemność parkingów typu „Parkuj i jedź”, informacja o ich lokalizacji oraz zasadach korzystania,
- informacja o stacjonarnych urządzeniach rejestrujących (tzw. fotoradarach) na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, wykaz miejsc pomiarów prędkości,
- wskaźniki kolizji drogowych na poszczególnych ulicach w gminie, powiecie lub województwie,
- informacja o drogach publicznych (nawierzchnie dróg, wykaz dróg – kategorie i numery, liczba kilometrów wyremontowanych dróg, stan dróg, inwestycje drogowe),
- mapa ścieżek rowerowych, oświetlenie dróg i ścieżek rowerowych (wydatki), punkty wypożyczenia rowerów,
- liczba pasażerów publicznego transportu na terenie jednostki,
- informacje o funkcjonowaniu zbiorowego transportu publicznego na terenie jednostki samorządu terytorialnego,
- informacje o dostępnych buspasach oraz ich długości,
- ceny biletów w środkach komunikacji zarządzanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- wpływy z biletów komunikacji publicznej,
- ulgi i zniżki na publiczny transport zbiorowy,
- informacja o pociągach pasażerskich zatrzymujących się na stacjach na terenie jednostki,
- liczba autobusów komunikacji dalekobieżnej zatrzymujących się na przystankach na terenie jednostki.

Ochrona zdrowia

- wykaz placówek ochrony zdrowia oraz podstawowe zasady przyjmowania w nich pacjentów,
- aktualne i zrealizowane programy polityki zdrowotnej (wraz z kwotami przeznaczonymi na ich realizację oraz liczbą osób, które skorzystały z poszczególnych programów),
- liczba pacjentów poszczególnych placówek ochrony zdrowia wraz z liczbą udzielonych świadczeń,
- polityka i profilaktyka antyalkoholowa (informacje dotyczące komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, protokoły posiedzeń komisji, treść przyjętych uchwał, wydatki z funduszu rozwiązywania problemów alkoholowych, wykaz konkursów przeprowadzonych na potrzeby polityki antyalkoholowej, sprawozdania z realizacji zadań, wydatki na utrzymanie izby wytrzeźwień, liczba zgłoszonych przypadków nadużywania alkoholu, liczba wydanych oraz odebranych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, liczba podmiotów, które posiadają takie zezwolenie).

Ochrona środowiska i ochrona zwierząt

- dane o jakości powietrza na terenie jednostki samorządu terytorialnego (stan powietrza, statystyki, informacje o działaniach podejmowanych w celu poprawy jakości powietrza, liczba dni z przekroczeniami 24-godzinnego poziomu dopuszczalnego dla pyłu PM10),
- liczba mieszkańców narażonych na hałas drogowy według przedziałów przekroczeń ustalonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska,
- udział lasów w powierzchni jednostki ogółem,
- pozwolenia na wycinkę drzew i wysokość kar za wycinkę drzew,
- stan ekologiczny jezior i rzek (według danych Inspekcji Ochrony Środowiska),
- liczba i wykaz schronisk działających na terenie jednostki samorządu terytorialnego,
- protokoły z kontroli schronisk,
- program opieki nad zwierzętami, programy sterylizacyjne,
- liczba odłowionych i odebranych zwierząt,
- redukcja populacji zwierząt na terenie jednostki (np. liczba odstrzelonych zwierząt).

Usługi komunalne

- informacje o gospodarce wodno-ściekowej i zaopatrzeniu w energię (umowy, cenniki, taryfy, zasady ponoszenia opłat, liczba i procentowy odsetek odbiorców przyłączonych do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej oraz energetycznej),
- gospodarka odpadami (liczba mieszkańców uiszczających opłatę za odbiór odpadów, wysokość tzw. opłaty oraz przychody jednostki z tego tytułu, odsetek odpadów poddanych recyklingowi, liczba dzikich wysypisk, odsetek odpadów zebranych selektywnie),
- zasady (polityka) przyjmowania uchodźców i imigrantów przez władze lokalne,

- polityka mieszkaniowa (liczba i wykaz oddanych mieszkań komunalnych nowych i wyremontowanych, informacja o pustostanach, wykaz noclegowni znajdujących się na terenie jednostki samorządu terytorialnego, program gospodarowania zasobem mieszkaniowym jednostki gminy, wysokość czynszu, plan wydatków i inwestycji, lista osób oczekujących na mieszkanie komunalne),
- informacja o funkcjonowaniu cmentarzy na terenie jednostki (liczba, status cmentarza – komunalny czy wyznaniowy, dane adresowe, zarządcy i administratorzy, stawki i opłaty, zasady dotyczące wycinania drzew i stawiania ławek),

Planowanie przestrzenne

- informacje o obszarach objętych obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego,
- informacje związane z zagospodarowaniem przestrzennym (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwały, wykaz konsultacji, rejestr decyzji środowiskowych),
- treść wydanych decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości nieobjętych planem miejscowym,
- zasady dotyczące umieszczania reklam w przestrzeni publicznej (w pasie drogowym).

Bezpieczeństwo

- procentowy wskaźnik mieszkańców, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania,
- liczba stwierdzonych przestępstw z podziałem na najważniejsze kategorie: zabójstwa, kradzieże, przestępstwa gospodarcze,
- zarządzanie kryzysowe (komunikaty i ostrzeżenia),
- klęski żywiołowe, protokoły z szacowania szkód zbiorowych, szkody górnicze, zagrożenia powodziowe, tereny zalewowe,
- ochrona przeciwpożarowa (wykaz OSP, informacje o udzielonych dotacjach),
- informacja o monitoringu wizyjnym w gminie, powiecie lub województwie (lokalizacje kamer, koszt, zasady przechowywania i udostępniania nagrań).

Sprawy administracyjne

- przeciętny czas oczekiwania na wydanie dowodu osobistego,
- przeciętny czas na wydanie prawa jazdy,
- przeciętny czas oczekiwania na decyzję o warunkach zabudowy,
- przeciętny czas oczekiwania na decyzję o pozwoleniu na budowę,
- wskaźnik zaskarżenia decyzji organu wykonawczego,
- odsetek decyzji organu wykonawczego uchylonych przez samorządowe kolegium odwoławcze,
- odsetek rozstrzygnięć nadzorczych wojewody wobec organów samorządu terytorialnego,

- odsetek decyzji organu wykonawczego uchylonych przez wojewódzki sąd administracyjny,
- liczba skarg (w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego) na działalność organów jednostki samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych.
- roszczenia reprivatyzacyjne (wnioski i decyzje, protokoły z posiedzeń organów prowadzących postępowanie w tym przedmiocie).

Oświata

- wyniki matur z podziałem na poszczególne szkoły,
- informacje o transporcie uczniów do szkoły, informacje o średnim, minimalnym i maksymalnym czasie dojazdu,
- rada oświatowa (skład, regulamin pracy, opinie, protokoły posiedzeń, wykaz stanowisk przedstawionych innym podmiotom – w tym władzom publicznym),
- liczba placówek oświatowych z podziałem na ich typy oraz wyodrębnieniem szkół i innych placówek oświatowych, których prowadzenie przekazano podmiotom prywatnym (na podstawie przepisów ustawy – Prawo oświatowe) oraz szkół niepublicznych,
- liczba dzieci w poszczególnych placówkach edukacyjnych,
- wydatki na prowadzenie poszczególnych placówek oświatowych w przeliczeniu na jednego ucznia (wyodrębniona wielkość dotacji na jednego ucznia w szkołach prywatnych).

Polityka społeczna i praca

- liczba osób, które skorzystały ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej z podziałem na świadczenia w ramach zadań własnych i zadań zleconych (np. 500+),
- liczba miejsc w domach opieki społecznej oraz ośrodkach wsparcia,
- liczba osób bezdomnych przebywających na terenie gminy,
- liczba lokali socjalnych i lista osób oczekujących na lokal socjalny,
- odsetek osób zagrożonych ubóstwem,
- stopa bezrobocia (z podziałem na płeć i wiek oraz z wyodrębnieniem osób niepełnosprawnych),
- główne przyczyny udzielania świadczeń.

Kultura

- liczba woluminów w bibliotekach,
- liczba wypożyczeń w bibliotekach,
- dostęp do Internetu szerokopasmowego (odsetek mieszkańców posiadających co najmniej jedno zakończenie sieci światłowodowej).

Spółki komunalne

- informacje o usługach świadczonych przez spółkę komunalną,
- dokumenty dotyczące świadczenia usług przez spółkę,
- polityka właścicielska,
- zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego,

- sprawozdanie finansowe (wraz z bilansem, rachunkiem zysku i strat i informacją dodatkową), sprawozdanie z działalności spółki komunalnej, sprawozdanie z badania rocznego sprawozdania finansowego wraz z zestawieniem w kapitale własnym oraz rachunek przepływu pieniężnych,
- informacja o członkach zarządu (wykształcenie, wynagrodzenie, doświadczenie zawodowe, posiadane uprawnienia) i rady nadzorczej, wraz ze skanami zawartych umów z tymi osobami,
- wykaz pełnomocników i prokurentów spółki wraz ze skanami dokumentów, zawierających upoważnienie do reprezentowania spółki,
- wykaz zawierający listę radnych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zatrudnionych w spółce (zawierający imię, nazwisko, skan umowy o pracę z radnym, zakres obowiązków służbowych).

Pożegnanie z wojewodą – niezależna izba audytu samorządowego

Do koncepcji nadzoru nad samorządem sprawowanej przez wojewodów i regionalne izby obrachunkowe przywykliśmy już na tyle, że mało kto zadaje sobie pytanie, czy jest to model na obecnym etapie rozwoju samorządności uzasadniony, potrzebny i efektywny. Zresztą jakkolwiek dyskusję na temat rewizji tego schematu można łatwo przeciąć argumentem, że bez zmiany Konstytucji (ściślej: art. 171 Konstytucji RP) nie da się uciec od wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych. To prawda, ale argument konstytucyjny nie powinien blokować dyskusji i poszukiwań w obszarze, który ma fundamentalne znaczenie dla ochrony samodzielności samorządów.

Najdalej idącym z często stosowanych w praktyce środków nadzoru nad bieżącą działalnością organów samorządu są tzw. rozstrzygnięcia nadzorcze, wydawane zwykle przez wojewodę, choć w sprawach finansowych również przez regionalne izby obrachunkowe. Uchwały podejmowane przez rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw muszą być obligatoryjnie przedstawiane wojewodzie w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Zgodnie z przepisami ustaw samorządowych, uchwały organów samorządu 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 mu uchwały. To właśnie rozstrzygnięcie nadzorcze. Wydanie go wstrzymuje wykonanie uchwały czy zarządzenia organu samorządowego w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności

W celu ochrony swojej samodzielności, organy samorządu zostały wyposażone w prawo do wnoszenia skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze do sądu administracyjnego, który powinien wyznaczyć rozprawę w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi. Sąd administracyjny, rozpatrując sprawę, może zasadniczo albo skargę oddalić (wówczas rozstrzygnięcie nadzorcze pozostaje w mocy), albo ją uwzględnić, co powoduje uchYLENIE rozstrzygnięcia nadzorczego. Postępowanie sądowe w tych sprawach jest dwuinstancyjne.

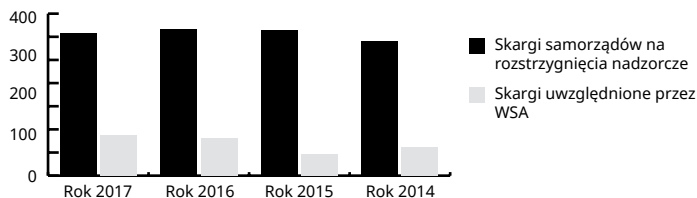
Regionalne izby obrachunkowe (RIO) są instytucją cieszącą się sporą niezależnością względem rządu w swojej bieżącej pracy. Jak to jednoznacznie wskazuje ustawa o RIO, członkowie izb są niezawisli w swojej działalności i podlegają wyłącznie ustawom, co wyklucza wydawanie przez przedstawicieli rządu formalnych instrukcji czy wytycznych dotyczących np. podjęcia kontroli czy określonych decyzji wobec danego samorządu. Niezależność RIO nie jest oczywiście pełna, zważywszy np. na kompetencje Premiera do powoływania prezesa każdej izby czy jej członków (po konkursie przeprowadzonym przez samą izbę). Ogólnie rzecz biorąc, izby są jednak dziś w niektórych aspektach (podobnie jak samorządowe kolegia odwoławcze) bardziej niezależne niż sądy powszechne, gdzie przecież Minister Sprawiedliwości może samodzielnie wskazywać prezesów.

Na drugim biegunie, w zestawieniu z RIO, znajdują się wojewodowie: są oni klasycznym organem politycznym, który ma realizować politykę rządu w terenie, mogą być dowolnie powoływani i odwoływani, a także instruowani przez Premiera. W każdej kolejnej ekipie rządzącej wojewodowie rekrutują się z grona najwierniejszych partyjnych żołnierzy. Właśnie w tej naturze instytucji wojewody tkwi problem

z przyznaniem temu organowi kompetencji do sprawowania nadzoru, oceniającego legalność działań samorządów. **Jeżeli ten nadzór ma być ograniczony ściśle do kryterium zgodności działań samorządu z prawem (a nie polityką rządu), to oddanie kompetencji nadzorczych organowi politycznemu jest wręcz zaproszeniem do politycznie motywowanych ingerencji w działalność samorządu. To przykład ustrojowego dwójmyślenia. Z jednej strony, wyznajemy wiarę w zadaniową i polityczną samodzielność samorządu, dla której barierą powinno być wyłącznie interpretowane ściśle prawo. Z drugiej – zakładamy, że kontrolą legalności najlepiej zajmie się organ *par excellence* polityczny.**

W ostatnich latach przekonujemy się coraz dobitniej, że problem ma nie tylko wymiar teoretyczno-logiczny, ale również praktyczny. Wzmoczona aktywność wojewodów zwłaszcza w sprawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej czy uchwał rad gmin dotyczących kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, jak cienka jest w praktyce granica między obiektywną kontrolą legalności działań samorządu a dyscyplinowaniem samorządów działających nie po linii władzy. Nasilenie się tego problemu widzimy nawet na poziomie statystycznym, wzrosła bowiem liczba rozstrzygnięć nadzorczych, które zostały uchylone na skutek skargi samorządów kierowanej do wojewódzkich sądów administracyjnych. To już blisko 1/3 zaskarżonych rozstrzygnięć, dwa razy więcej niż jeszcze w 2015 r. To nie najlepiej świadczy o jakości decyzji, wydawanych przez wojewodów i pośrednio może wskazywać na rosnący problem z rozstrzygnięciami motywowanymi pozaprawnymi przesłankami.

Wykres. Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawie skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze organów nadzoru nad samorządem terytorialnym (województw i RIO)



Źródło: Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 r., s. 382, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 r., s. 367, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 r., s. 331, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 r., s. 369, dostępne pod adresem: <http://nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.

Dojrzelismy już chyba do chwili, gdy można sformułować postulat zmiany Konstytucji i odebrania kompetencji nadzorczych wojewodzie. Powinno to iść w parze ze wzmocnieniem tych narzędzi kontroli nad działalnością organów samorządowych, które nie niosą ze sobą podobnego ryzyka centralistycznych, politycznie motywowanych nacisków na samorządy. Propozycję pozbawienia wojewody kompetencji nadzorczych należy więc czytać łącznie z innymi pomysłami na skuteczniejszą kontrolę władz samorządowych, które formułujemy w tym raporcie. Chodzi zwłaszcza o:

- grupową skargę powszechną na uchwały i zarządzenia organów samorządowych,
- ustanowienie instytucji rzecznika praw mieszkańców z kompetencjami do zaskarżania uchwał i zarządzeń organów samorządu,
- zwiększenie kompetencji komisji rewizyjnej jako wewnętrznego organu kontroli samorządowej.

Te trzy instrumenty to nie wszystko. Jakkolwiek sami mieszkańcy powinni być najważniejszym podmiotem w systemie kontroli nad działaniami władz samorządowych, dostrzegamy potrzebę istnienia fachowego, wyspecjalizowanego organu kontrolno-nadzorczego, który dbałby zwłaszcza o finansową dyscyplinę samorządów. Inspiracji dla

takiej formuły poszukiwaliśmy nie tylko w dotychczasowych polskich doświadczeniach, ale także np. w państwach skandynawskich, legitymujących się najsilniejszą samodzielnością samorządów. Najciekawszym wzorcem jest niewątpliwie Szwecja, gdzie system kontroli nad samorządami opiera się głównie na skargach wnoszonych do sądów przez mieszkańców na zasadzie *actio popularis* (skarga powszechna). Drugim filarem są agencje rządowe działające w poszczególnych obszarach zadań samorządowych (np. edukacja czy ochrona zdrowia); agencje te mogą kierować do sądów wnioski o nałożenie na samorządy sankcji za nierealizowanie obowiązków ustawowych. Trzecim elementem jest wewnętrzny audyt samorządowy, wykonywany przez niezależny komitet audytu, przy czym ten komitet powoływany jest przez radę gminy (Madell 2012; Sveriges Kommuner och Landsting 2014).

Proponujemy zatem powołanie – na bazie regionalnych izb obrachunkowych – niezależnych, regionalnych izb audytu samorządowego. Izby zasadniczo przejęłyby dzisiejsze kompetencje RIO co do nadzoru nad finansami samorządowymi, w tym w kwestiach budżetu, zadłużenia, zaciągania zobowiązań czy podatków lokalnych. Oprócz tego jednak izby stałyby się zewnętrznym audytorem samorządu, upoważnionym do badania całokształtu ich działalności i proponowania usprawnień czy dobrych praktyk na zasadach takich, jak czynią to audytorzy, tj. formalnie niewiążących rekomendacji. Główną misją izb stałoby się monitorowanie realizacji ustalonych przez ustawodawstwo celów, np. w zakresie jakości czy dostępności usług publicznych, a nie biurokratyczna kontrola zgodności uchwał i zarządzeń z przepisami.

Izbom można również przyznać kompetencje do zaskarżania uchwał i zarządzeń organów samorządowych do sądów administracyjnych, ale bez możliwości samodzielnego ich uchylania (z wyjątkiem kwestii finansowych, gdzie izby zachowałyby dotychczasowe kompetencje

nadzorcze RIO). Dla wzmocnienia niezależności izb można przemyśleć ich strukturę organizacyjną. Przykładowo, izby regionalne mogłyby być zarządzane przez kolegium, składające się z członków powoływanych w równej liczbie przez Premiera, Prezesa NIK i Federację Samorządową, o której piszemy niżej (lub innego typu reprezentację samorządów).

To rozwiązanie, oprócz wyeliminowania politycznego nadzorca nad samorządem w postaci wojewody, przynosi jeszcze dwie korzyści. Po pierwsze, zrywa ze sztucznym podziałem na kontrolę finansową i pozafinansową nad samorządami. Po drugie, zmienia model tej kontroli – z tradycyjnego, formalistycznego w kierunku nastawionego na efekty i sprawność działania samorządów.

W dłuższej perspektywie izby audytu samorządowego mogłyby także wejść w rolę niezależnego arbitra, tak potrzebnego w permanentnym sporze toczącym się między rządem i samorządami o finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a wykonywanych przez samorząd. Samorzady mogłyby skarżyć proponowane warunki do izby, której zadaniem byłoby wypracowanie metodyki obliczania kosztów realizacji zadań zleconych, a w przypadku zaistnienia sporu to właśnie izba mogłaby się podjąć niezależnej oceny wyliczeń przedstawianych przez obie strony. Rozstrzygnięcia izby w tym zakresie podlegałyby zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Komisja Wspólna jako Komisja Trójstronna

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) obchodziła niedawno 25-lecie swojego istnienia. To instytucja, która nie ma odpowiedników w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a podobne instytucje funkcjonują jedynie we Francji i Hiszpanii. W innych krajach Unii Europejskiej współpraca między rządem a samorządem terytorialnym nie jest zinstytucjonalizowana i opiera się raczej na

zwyczajach wynikających z wysokiej kultury politycznej, szanujących stanowisko samorządowe.

W skład Komisji Wspólnej wchodzi 12 przedstawicieli strony rządowej i 12 przedstawicieli strony samorządowej, co ma sprzyjać uzgodnieniu stanowisk. Stronę rządową w Komisji Wspólnej stanowią minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Stronę samorządową w Komisji Wspólnej stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, np. Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich czy Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

Spośród kilku zadań Komisji Wspólnej najważniejsze jest z pewnością opiniowanie rządowych projektów aktów prawnych, dotyczących samorządu. Regulamin pracy rządu wprost nakazuje kierowanie projektów dokumentów rządowych (np. projektów ustaw, rozporządzeń) dotyczących samorządu terytorialnego do Komisji Wspólnej w celu zaopiniowania. Komisja Wspólna wyraża opinię na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony Komisji. Opinia może zawierać odrębne stanowiska w kwestiach szczegółowych. W przypadku braku porozumienia każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad. Co oczywiste, Komisja czy zwłaszcza strona samorządowa nie posiada prawa weta wobec analizowanych projektów. Rola Komisji nie wychodzi poza ich opiniowanie.

Mimo niewiążącego charakteru opinii Komisji, kolejnym ekipom rządzącym zdarzało się jej pomijanie w procesie legislacyjnym na dwa sposoby – uznawanie, że projekt nie dotyczy spraw samorządowych, lub wysuwanie projektu jako przedłożenia poselskiego, w przypadku którego Komisja nie ma nic do powiedzenia. W obecnej kadencji parlamentu ten manewr stał się wręcz normą. Tak trafiły do łaski marszałkowskiej np. projekty odbierające samorządom województw kontrolę

nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej czy projekt wprowadzający weto kuratora oświaty do zmian w sieci samorządowych szkół.

W dodatku projekty często przyjmowano w ścisłym tempie, nie dając organizacjom samorządowym czasu na wypowiedzenie się w danej sprawie. W aktualnej kadencji Sejmu w takim trybie uchwalono między innymi ustawy:

- usprawniającą tzw. dekomunizację nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – projekt wniosła grupa posłów koalicji rządzącej (ustawę uchwalono w 6 dni po jej wniesieniu do Sejmu)²³;
- obligującą rady gmin do ustalania, w drodze uchwały, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych – projekt wniosła grupa posłów koalicji rządzącej (ustawę uchwalono w 25 dni po jej wniesieniu do Sejmu)²⁴;
- usuwającą doradców i asystentów jako kategorię pracowników samorządowych – projekt wniosła grupa posłów koalicji rządzącej (ustawę uchwalono w 7 miesięcy po jej wniesieniu do Sejmu)²⁵;
- kompleksowo regulującą warunki i tryb lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych oraz warunki lokalizacji elektrowni wiatrowych w sąsiedztwie istniejącej albo planowanej zabudowy

23 Ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, Dz. U. z 2017 r., poz. 2495.

24 Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. z 2018 r., poz. 310.

25 Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1930.

mieszkaniowej – projekt wniosła grupa posłów koalicji rządzącej (ustawę uchwalono w 3 miesiące po jej wniesieniu do Sejmu)²⁶.

Idea Komisji Wspólnej jest znakomita, ale coraz bardziej karleje. Zanim jednak pogrzebiemy tę instytucję, warto podjąć próbę jej reanimacji. Takie pomysły już się pojawiały. Kilka lat temu w raporcie samorządowym zespołu Jerzego Hausnera podpowiadano: „prowadzenie (...) opracowanej i etapowej reformy [samorządu] wymaga wykreowania silnego i sprawnego ośrodka zarządzania. W sensie polityczno-programowym takim centrum reformy powinna stać się Komisja Wspólna wzmocniona zespołem ekspertów z zapewnionym kilkuletnim budżetowym finansowaniem” (Bober, Hausner, Izdebski i in. 2013: s. 94).

Pierwszym krokiem powinno być poszerzenie składu i zakresu działania Komisji. **Manipulacyjne zabiegi w postaci zgłaszania projektów dotyczących samorządu jako poselskich, co ma na celu ominięcie Komisji Wspólnej, da się wyeliminować, tylko wciągając do Komisji także parlament i zapewniając Komisji udział na każdym etapie procesu legislacyjnego, aż do skierowania danej ustawy pod podpis Prezydenta.** Komisja Wspólna powinna stać się Komisją Trójstronną, gdzie obok reprezentacji rządu i samorządu znajdzie się też reprezentacja parlamentu. Z opiniowaniu przez tak zreformowaną Komisję podlegałyby zarówno projekty rządowe, jak i poselskie. Alternatywnie można rozważyć wariant, kiedy Komisja nabierała formuły trójstronnej tylko w odniesieniu do projektów poselskich, co pozwoliłoby uniknąć obaw o nadmierną ingerencję parlamentu w rządowy proces legislacyjny. Dodatkowo należy zapewnić, aby reprezentacja samorządowa w Komisji Wspólnej miała możliwość złożenia wiążącego żądania, aby określony projekt został zaopiniowany przez Komisję. Chodzi o to, aby uniknąć sytuacji,

26 Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz. U. z 2016 r., poz. 961.

kiedy to projekty nie trafiają do Komisji pod pretekstem, że nie dotyczą spraw samorządowych.

Nowa, silniejsza reprezentacja samorządu – Federacja Samorządowa

Cechą charakterystyczną najbardziej dojrzałych systemów samorządu terytorialnego, np. obowiązujących w krajach skandynawskich, jest istnienie organizacji, która grupuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego i stanowi najsilniejszą reprezentację samorządu w relacjach z władzą centralną. Takie organizacje funkcjonują w Szwecji, Finlandii, Danii i Norwegii. Co charakterystyczne dla nich i typowo skandynawskie, to fakt, że są one również organizacjami negocjującymi w imieniu swoich członków zbiorowe układy zatrudnienia z pracownikami samorządowymi. Ma to oczywiście swoje źródło w skandynawskim modelu społeczno-gospodarczym, gdzie warunki i pracy płacy w większości sektorów gospodarczych ustala się poprzez porozumienia między organizacjami reprezentującymi pracodawców i pracowników. Związki samorządowe odgrywają właśnie rolę reprezentanta pracodawców, jakimi są poszczególne gminy i inne jednostki samorządu terytorialnego.

Idea powołania takiej instytucji pojawiła się w Polsce jeszcze zanim samorząd zaistniał na dobre. W dokumentach rozmów Okrągłego Stołu znajdziemy postulat strony solidarnościowo-opozycyjnej dotyczący „stworzenia Związku Miast i Gmin Polskich w celu: organizowania współpracy, współdziałania i wzajemnej pomocy dla członków Związku oraz dla reprezentowania interesów komunalnych wobec właściwych organów państwowych” (Porozumienia Okrągłego Stołu, Warszawa 6 lutego–5 kwietnia 1989 r.). Nie był to jedyny postulat z tamtego okresu, który pozostał na papierze.

Ostatecznie nie mamy więc organizacji, która skupiałaby wszystkie samorządy. Rozdrobnienie jest spore, co widać już na przykładzie wykazu

organizacji, upoważnionych do wystawienia reprezentacji w Komisji Wspólnej. Są to: 1. Unia Metropolii Polskich, 2. Unia Miasteczek Polskich, 3. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, 4. Związek Miast Polskich, 5. Związek Powiatów Polskich, 6. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej²⁷. Jedynie Związek Województw RP gromadzi wszystkie samorządy na swoim poziomie, a Związek Powiatów Polskich 80% spośród nich. Do Związku Miast Polskich należy ponad 300 samorządów reprezentujących około 70% mieszkańców kraju. Na drugim biegunie są „elitarnie”: Unia Metropolii Polskich i Unia Miasteczek Polskich z kilkunastoma członkami.

Nikt nie kwestionuje dorobku stowarzyszeń samorządowych w Komisji Wspólnej i poza nią. Jednak trudno zaprzeczyć, że ich pozycja, zwłaszcza wobec władzy nieprzychylnie nastawionej do samorządu, jest po prostu słaba. Siła podnoszonych argumentów nie jest wystarczająco wsparta autorytetem płynącym z liczebności i legitymizacji. Łatwiej jest też rządowi rozgrywać różnice interesów istniejące między np. powiatami i gminami albo miastami i gminami wiejskimi. Podział organizacji na wojewódzkie, powiatowe, miejskie i wiejskie utrudnia też przełamywanie wciąż istniejących barier dla współpracy między samorządami. Wreszcie, rozdrobnienie organizacji samorządowych powoduje, że trudno wymyślać i wdrażać nowe rozwiązania, polepszające jakość funkcjonowania samorządów. Trudniej też wymieniać się doświadczeniami i upowszechniać najbardziej nowatorskie czy skuteczne rozwiązania.

Powołanie do życia organizacji skupiającej wszystkie jednostki samorządu terytorialnego otwierałoby również możliwość przejścia przez taką instytucję od administracji

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

rządowej niektórych kompetencji regulacyjnych dotyczących samorządu, czyli wprowadzenie elementów samoregulacji. Mogłoby to dotyczyć zwłaszcza wspomnianego wyżej przykładu regulacji zasad zatrudniania i wynagradzania pracowników samorządowych. Wzorując się na szwedzkiej organizacji SALAR, można też przyznać takiej instytucji prawo ustalania standardów kontroli i audytu w samorządzie. Innymi słowy, stowarzyszenie grupujące wszystkie samorządy mogłoby pełnić funkcję taką, jaką dziś wykonują wobec swoich członków organy samorządów zawodowych, lekarskich czy prawniczych. Ustalałoby wiążące standardy „dobrej roboty”. Oczywiście, to rozwiązanie wybiega poza to, co dopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów Konstytucji, a jego wprowadzenie wymagałoby konstytucjonalizacji.

Być może silnej Federacji Samorządowej udałoby się także coś zaradzić w kwestii słabej współpracy między samorządami. Ojcowie polskiego samorządu Jerzy Regulski i Michał Kulesza przyznali po latach, że zaskoczył ich brak umiejętności nawiązywania przez samorządy współpracy (Regulski i Kulesza 2009).

W 2016 r. zespół Pawła Swianiewicza opublikował wyniki pogłębionych badań na temat współpracy międzygminnej w formie związków komunalnych, porozumień międzygminnych czy spółek współtworzonych przez kilka gmin. Potwierdzają one, niestety, że współpraca komunalna ma znaczenie marginalne. Jej łączna wartość sięga zaledwie 3% całości budżetów gmin, koncentrując się głównie na transporcie publicznym, wodociągach i kanalizacji czy gospodarce odpadami (Swianiewicz, Gendźwiłł, Krukowska, Lackowska i Picej 2016). Jakkolwiek najskuteczniejszym czynnikiem stymulującym współpracę są zwykle finansowe zachęty ze strony władzy centralnej, to rola instytucji promujących i omysławiających mechanizmy takiej współpracy może być również istotna.

Federacja Samorządowa łączyłaby więc w sobie rolę reprezentanta samorządu, promotora innowacji i dobrego rządzenia w samorządzie, inicjatora i koordynatora współpracy międzysamorządowej, a także silnego ośrodka analitycznego. Finansowanie Federacji pochodziłoby z wpłat dokonywanych przez wszystkie samorządy, ustanawianej w wysokości uwzględniającej dochody poszczególnych jednostek. Struktura organizacyjna Federacji powinna obejmować ciało podejmujące strategiczne decyzje, gdzie reprezentację miałyby każdy samorząd (np. kongres) oraz zarząd zajmujący się sprawami bieżącymi. Co ważne, mechanizmy decyzyjne w ramach Federacji powinny zapewniać równoważenie odmiennych interesów rozmaitych grup samorządów. Innymi słowy, żadna grupa nie powinna uzyskać dominującej pozycji – ani duże miasta, ani gminy wiejskie, ani powiaty czy województwa. Najłatwiej o właściwą równowagę można zadbać wtedy, kiedy się zagwarantuje, że istotne decyzje będą wymagały specjalnie liczonej większości, np. poparcia większości w każdej grupie samorządów (od gmin wiejskich, poprzez gminy miejskie, miasta na prawach powiaty, powiaty ziemskie, po województwa). W wypadku niepowodzenia w osiągnięciu konsensusu każda grupa powinna też mieć do dyspozycji wyjście awaryjne, np. w postaci możliwości zgłoszenia własnego stanowiska w procesie legislacyjnym.

Powołanie Federacji Samorządowej nie powinno być inicjatywą władzy centralnej, ale oddolnym procesem. Trudno sobie wyobrazić zwłaszcza regulowanie na poziomie ustawowym wewnętrznej organizacji czy reguł podejmowania decyzji przez tę organizację. Powołanie Federacji nie oznaczałoby też automatycznej likwidacji istniejących organizacji samorządowych, choć optymalnym rozwiązaniem byłoby ich połączenie w Federację.

Weto samorządowe

Hasło weta samorządowego na pierwszy rzut oka wygląda jak ustrojowa rewolucja, ale w rzeczywistości kryje się za nim **możliwość wydłużenia przez samorządy procesu legislacyjnego w sprawach, które ich dotyczą**. Jest to zatem tzw. weto zawieszające. To oczywiście odpowiedź na opisywaną wyżej praktykę „ekspresu legislacyjnego”. Idzie o to, by reprezentacja samorządu mogła zablokować dalsze prace legislacyjne na określony czas (np. 30 dni), co uruchamiałoby dodatkowe konsultacje w ramach Komisji Wspólnej. Weto miałooby zastosowanie na etapie prac parlamentarnych i mogłoby uruchamiać obowiązek przeprowadzenia co najmniej wysłuchania publicznego w okresie obowiązywania weta. Po upływie okresu obowiązywania weta, proces legislacyjny mógłby być kontynuowany bez dalszych przeszkód. Do wprowadzenia instytucji weta samorządowego wystarczająca będzie zmiana w Regulaminie Sejmu.

Podziękowania

Przygotowując raport, korzystaliśmy z wielu prac naukowych i opracowań eksperckich, które zostały przywołane w tekście oraz w bibliografii. Szczególne podziękowania kierujemy do uczestników serii seminariów eksperckich i spotkań, organizowanych na przestrzeni ostatnich dwóch lat w Fundacji im. Stefana Batorego. Poczynione w czasie tych spotkań obserwacje i komentarze stanowiły dla nas ważną inspirację do poszukiwania pomysłów.

Lista uczestników seminariów eksperckich: Marek Balicki, Edwin Bendyk, Tomasz Bystronki, Monika Dembińska, Bartosz Dominiak, Katarzyna Dubas-Jakóbczyk, Maciej Florczak, Małgorzata Gałązka-Sobotka, Adam Gendźwiłł, Marcin Gerwin, Stanisława Golinowska, Ilona Gosk, Adam Grzegorzówka, Joanna Iwanicka, Bartosz Jakubowski, Michał Karapuda, Tomasz Komornicki, Katarzyna Kowalczyk, Dariusz Kraszewski, Grzegorz Kubalski, Katarzyna Kubicka-Żach, Janusz Król, Grzegorz Makowski, Jakub Madrjas, Paweł Marczewski, Stanisław Mazur, Wojciech Misiąg, Jarosław Neneman, Małgorzata Omilanowska, Beata Polaczyńska, Grażyna Prawelska-Skrzypek, Rafał Przeddziecki, Jacek Raciborski, Krzysztof Rytel, Aleksandra Sawicka, Marcin Sawicki, Krzysztof Sobczak, Paweł Swianiewicz, Krystian Szczepański, Katarzyna Szmigiel-Rawska, Aleksandra Szymańska, Anna Świętochowska, Maria Theiss, Piotr Trudnowski, Teresa Urbanowska, Lech

Urbanowski, Arkadiusz Walczak, Maria Weber, Stanisław Zakroczyński, Joanna Załuska, Artur Zawadzki.

Informacjami dotyczącymi Niemiec, Szwajcarii i Norwegii wsparli nas Tim Vallée (Niemcy), Janina Polomski (Szwajcaria) i Harald Balderheim (Norwegia). Pragniemy również podziękować wszystkim osobom, które podzieliły się z nami uwagami do pierwszej wersji raportu podczas seminarium, jakie odbyło się 1 kwietnia 2019 w siedzibie Fundacji im. Stefana Batorego.

Specjalne podziękowania składamy prof. Pawłowi Swianiewiczowi i dr. Adamowi Gendźwiłłowi za wnikliwą lekturę całego raportu i cenne obserwacje, który okazały się nadzwyczaj pomocne na końcowym etapie prac nad tekstem.

Szczególne słowa podziękowania należą się pracownikom Fundacji im. Stefana Batorego. Bez ich wsparcia, a czasem niezbędnych napomnień, raport zapewne nigdy nie zostałby sfinalizowany. Dziękujemy więc zwłaszcza Joannie Załuskiej, Edwinowi Bendykowi, Aleksandrowi Smolarowi, Marzenie Płudowskiej, Piotrowi Kosiewskiemu, Grzegorzowi Makowskiemu oraz Pawłowi Marczewskiemu.

Wszelkie błędy i niedociągnięcia obciążają wyłącznie autorów.

Bibliografia

- Alworth, J.S., Arachi, G. (2013). *Taxation and the Financial Crisis*, Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A.B. (2017). *Nierówności: co da się zrobić?*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Barber, B.R. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bartenberger, M., & Sześciło, D. (2016). The Benefits and Risks of Experimental Coproduction: The Case of Urban Redesign in Vienna. *Public Administration*, 94(2), 509–525.
- Baszkiewicz, J. (2009). *Władza*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H. i in. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Fundacja GAP.
- Cats, O., Reimal, T., & Susilo, Y. (2014). *Public Transport Pricing Policy: Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia*. "Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board" (2415), s. 89–96.
- Council of Europe (2012). *Child and youth participation in the Slovak Republic*, Strasbourg.
- Crosby, N., Kelly, J. M., & Schaefer, P. (1986). Citizens panels: A New Approach to Citizen Participation. *Public administration review*, 170–178.
- Elinder, M., & Persson, L. (2017). House Price Responses to a National Property Tax Reform. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 144, 18–39.
- European Automobile Manufacturers Association (2018). ACEA Tax Guide, online: <https://www.acea.be/news/article/tax-guide>.

- EUROSTAT (2018). *Living conditions in Europe – 2018 edition*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9079352/KS-DZ-18-001-EN-N.pdf/884f6fec-2450-430a-b68d-f12c3012f4d0>
- Friedman, M. (1955). *The Role of Government in Education* (Vol. 13). New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Gendźwiłł A. (2015), *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałyły jednomandato- we okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 r.*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf>
- Gendźwiłł, A., Żerkowska-Balas, M. (2018). *Polacy o samorządach. Opinia publicz- na u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gerwin, M. (2019). *Lublin: Panel obywatelski będzie lepszy niż referendum*, online: <https://krytykapolityczna.pl/kraj/lublin-panel-obywatelski-referendum/>
- Graeber, D. (2015). *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*. New York: Melville House.
- GUS (2015). *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2014 r.*, Warszawa.
- GUS (2018). *Kultura w 2017 r.*, Warszawa. Wydawnictwo
- GUS (2019). *Wyniki finansowe zakładów ubezpieczeń w 2018 r.*, Warszawa.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York: Verso Books.
- Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A. (2012). *Finansowanie oświaty. Biblio- teczka Oświaty Samorządowej*, Wydawnictwo ICM, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Herczyński J. (2012). *Wskaźniki oświatowe*, Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Jaroszyński, M. (1936). *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorzę- du*, Warszawa.
- Jaworski, W. L. (1992). *Przekształcenie PKO w lokalne kasy oszczędności. Zeszyty Naukowe. Seria 1/Akademia Ekonomiczna w Poznaniu*, (203), 130–132.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Katz, B., & Nowak, J. (2018). *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

- Kłucińska, P., Sześciło, D., Wilk, B. (2018). Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r., *Samorząd Terytorialny*, 10, s. 31–44.
- Kommuninvest Sverige AB (2018). *Annual Report 2018*, online: https://kommuninvest.se/wp-content/uploads/2019/02/KIAB_2018_ENG-1.pdf.
- Komornicki, T. (2019). *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Kulesza, M. (1993). *Reformować administrację konsekwentnie i zdecydowanie*, [w:] R. Sowiński (red.), *Wytyczanie kierunków reformy powiatowej*, Wydaw. KIBS, Poznań.
- Kulesza, M. (2008). *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa: Muncipum.
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321–357.
- Lidström, A., Baldersheim, H., Copus, C., Hlynsdottir, E., Kettunen, P., Klimovsky, D. (2016). Reforming Local Councils and the Role of Councillors. A Comparative Analysis of Fifteen European Countries, w: S. Kuhlmann, G. Bouckaert (red.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. London: Palgrave Macmillan.
- Lundsgaard, J. (2002). *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*, Paris: OECD Publishing.
- Madell, T. (2012). *Local Government in Sweden*, w: A. M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madryt: INAP, s. 485–504.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State. *Journal of Public Policy* 17, 139–67.
- Ministry of Economic Affairs and the Interior (2014). *Municipalities and Regions – Tasks and Financing*, Copenhagen.
- Montgomery, C. (2015). *Miasto szczęśliwe*, Kraków: Wysoki Zamek.
- Neneman, J., & Swianiewicz, P. (2013). *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce. Ekspertyza BGK*, Warszawa.
- NIK (2018). *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2017 r.*, Warszawa.
- OECD (2017). *The Governance of Land Use in France*, Paris: OECD Publishing.
- Pikner, T. i in. (2017). *Fare-free public transport (FFTP) in Tallinn*, online: <http://urmi.fi/wp-content/uploads/2017/05/URMI-2017-FARE-FREE-PUBLIC-TRANSPORT-IN-TALLINN.pdf>.

Regulski, J. i Kulesza, M. (2009). *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa: Wolters Kluwer.

Sachs, J. D. (2011). *The Price of Civilization: Reawakening American Virtue and Prosperity*. New York: Random House.

Sadura, P. (2018). *Państwo, szkoła, klasy*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Sandström, F. M., & Bergström, F. (2005). School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You. *Journal of Public Economics*, 89(2–3), 351–380.

Savas E.S. (1982). *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, New Jersey: Chatham House Publishers.

Schmitt, M. i in. (2011). *Public Financial Institutions in Europe*, online: http://www.adfiap.org/wp-content/uploads/2011/06/2011_03_28_Publ-Fin-Inst-in-Europe_Final.pdf

Smętkowski, M., Jałowiecki, B., Gorzelak, G. (2009). Obszary metropolitalne w Polsce-diagnoza i rekomendacje. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, 52–73.

Souza, G. F., Machado, A. F., Domingues, E. P. (2019). *Economic Impacts of the Vale-cultura (Culture Voucher): a Computable General Equilibrium Model* (No. 595). Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais.

Stec, M. (2015). *SKO. Misja została już wykonana*, „Gazeta Prawna” z 30.09.2015 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/896773,samorzadowe-kolegia-odwolawcze-sa-niezbodne.html>.

Sveriger Kommuner och Landsting (2014). *Audit and Accountability in Local Government in Sweden*, online: https://skl.se/download/18.59311cdd145ac7ef-71cd2666/1400766421399/Audit_and_accountability_local_government_Sweden_2014_SALAR.pdf

Swianiewicz, P. (2014a). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40(2), 292–311.

Swianiewicz, P. (2014b). *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje*.

Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Krukowska, J., Lackowska, M., & Picej, A. (2016). *Współpraca międzygminna w Polsce: związek z rozsądku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2016). System wyrównawczy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – propozycja usprawnienia. *Samorząd Terytorialny*, (12), 29–50.

- Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Łukomska, J., Kurniewicz, A. (2016). *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szente, Z. (2017). *How Illiberal Democracy Kills Regional Government in Hungary?*, w: *Federalisme, Decentralisation et Regionalisation de l'Europe; Federalism, Decentralisation and Regionalisation*. La Collection L'Unité du Droit (XVII). Editions L'Epitoge, Toulouse, s. 99–114.
- Sześciło, D. (2014). O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych. *Samorząd Terytorialny*, (3), 5–13.
- Sześciło, D. (2016). *Reanimacja demokracji lokalnej*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego (materiał niepublikowany).
- Sześciło, D. (2017). *Zmierzch decentralizacji? Instytucjonalny krajobraz opieki zdrowotnej po nowym zarządzaniu publicznym*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Sześciło, D. (2018). *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Śleszyński, P. (2018). *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Kraków: Klub Jagielloński.
- Taleb, N. N. (2018). *Skin in the game: Hidden asymmetries in daily life*. Nowy Jork: Random House.
- Toeplitz, T. (1926). *Zagadnienia polityki komunalnej*, Warszawa. Wydawnictwo?
- Wolański, M., Mrozowski, W., Pieróg, M. (2016). Transport zbiorowy poza miastami–regres, reformy, rekomendacje. *Zarządzanie Publiczne/Public Governance*, 38 (4), s. 62–77.
- Wolański, M. (2018). Zmiany Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, online: <https://lepszytransport.pl/wp-content/uploads/2018/10/SITK-Radom-pełny.pdf>.
- Zachariasz, I. (2015). *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, w: P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 118–134.
- Związek Miast Polskich (2019). *Raport o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004–2018*, Warszawa.

Autorzy

Edwin Bendyk – dziennikarz, publicysta. Redaktor „Polityki”. Członek zarządu Fundacji im. Stefana Batorego. Przewodniczący Rady Programowej Ośrodka Badań nad Przyszłością Collegium Civitas. Wykładowca w Szkole Nauk Społecznych PAN. Członek PEN Clubu oraz European Council on Foreign Research. W latach 1996–1998 kierował działem Expo i Nowych Mediów wydawnictwa IDG Poland. Wydał *Zatruta studnia. Rzecz o władzy i wolności* (2002), *Antymatrix. Człowiek w labiryncie sieci* (2004), *Miłość, wojna, rewolucja. Szkice na czas kryzysu* (2009), *Bunt sieci* (2012), *Jak żyć w świecie, który oszalał* (z Jackiem Santorskim i Witoldem M. Orłowskim, 2014).

dr Jowanka Jakubek-Lalik – doktor nauk prawnych, politolog, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, pracuje także jako konsultant instytucji rządowych, samorządowych i organizacji pozarządowych, wykłada na uczelniach zagranicznych. Autorka kilkudziesięciu publikacji naukowych, specjalistka w zakresie prawa ustrojowego, prawa i postępowania administracyjnego, prawa samorządu terytorialnego, prawa Unii Europejskiej i zarządzania publicznego.

Piotr Jakubowski – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Przygotowuje rozprawę doktorską w tamtejszym Zakładzie Nauki Administracji.

Paula Klucińska – doktorantka w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ekspertka prawna Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska w obszarze prawa dostępu do informacji publicznej i funduszy sołeckich.

Radosław Łapszyński – student V roku prawa na Uniwersytecie Warszawskim Jego zainteresowania naukowe obejmują polityki publiczne (w szczególności

mieszkaniową, energetyczną, transportową i regionalną), jak również otoczenie prawne i podatkowe energetyki, budownictwa oraz infrastruktury.

dr Justyna Przedańska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, sekretarz redakcji miesięcznika „Samorząd Terytorialny” oraz zastępca redaktora naczelnego w kwartalniku „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

Aleksander Smolar – politolog, publicysta. Prezes Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego. Zastępca przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk o Człowieku w Wiedniu. W latach 1971–1989 na emigracji politycznej. W 1974 roku współzałożyciel i redaktor naczelnny kwartalnika politycznego „Aneks”. W latach 1989–1990 doradca ds. politycznych premiera Tadeusza Mazowieckiego. Od 1992 do 1993 roku doradca ds. polityki zagranicznej premier Hannu Suchockiej. Wydał m.in. *Tabu i niewinność* (Kraków 2010).

dr hab. Dawid Sześciło – Kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. Jako ekspert OECD do spraw reform administracji publicznej od 2014 r. pracuje m.in. w Armenii, Albanii, Czarnogórze, Kosowie, Macedonii, Serbii, Turcji, Bośni i Hercegowinie, a także na Ukrainie. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej w Instytucie Zarządzania Lokalnego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Wiedniu (2014–2015). *Visiting professor* w Centrum Badań Porównawczych nad Rozwojem Metropolitalnym na Georgia State University w Atlancie (2019). Członek grupy badawczej *Study Space* zajmującej się problemami zarządzania miejskiego. Jest autorem około 250 publikacji naukowych z zakresu zarządzania publicznego, prawa administracyjnego i praw człowieka.

dr Michał Szwał – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wiceprezes zarządu Fundacji Edukacji Parlamentarnej, specjalista w zakresie prawa konstytucyjnego i praw człowieka.

Bartosz Wilk – doktorant w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Wiceprezes i ekspert prawny Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. Kierownik projektu naukowego *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych*, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki. W 2015 r. został laureatem konkursu Diamentowy Grant, dzięki czemu w latach 2015–2017 kierował projektem

naukowym *Ochrona Pomników Zagłady w polskim systemie prawnym*. W 2017 r. w ramach programu Erasmus+ odbył praktyki w hiszpańskiej organizacji pozarządowej Access Info Europe, zajmującej się prawem do informacji w Unii Europejskiej i państwach członkowskich. Członek Szczecińskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego w kadencji 2015–2018.

Stanisław Zakroczyński – absolwent historii (licencjat w ramach MISH UW) i student V roku prawa na Uniwersytecie Warszawskim, redaktor Magazynu „Kontakt”. Autor wywiadu-rzeki z prof. Adamem Strzemboszem *Między prawem i sprawiedliwością* (Warszawa 2017). Stale współpracuje z Domem Spotkań z Historią i kancelarią prawną w Warszawie.

Polska samorządów

to koncepcja wzmocnienia państwa poprzez jego decentralizację i wykorzystanie potencjału społeczności lokalnych. To 21 pomysłów na zwiększenie samodzielności wspólnot samorządowych w decydowaniu o sprawach tak ważnych dla mieszkańców, jak organizacja usług publicznych, m.in. ochrona zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo czy bezpieczeństwo, połączonej z troską o łagodzenie nierówności terytorialnych. To także pomysły na usprawnienie demokracji i obywatelskiej kontroli nad działalnością władz samorządowych. To także wizja nowej roli władzy centralnej, która zamiast „ręcznego sterowania” działaniami samorządów, powinna skupić się na wyznaczaniu i monitorowaniu standardów działania władz lokalnych i regionalnych.