



KANCELARIA
SENATU

Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego

WARSZAWA 2019

Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego

REDAKCJA NAUKOWA

**MAGDALENA SITEK
PIOTR BENEDYKT ZIENTARSKI**

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2019

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest
z podaniem źródła.

Recenzenci

Dr hab. Grzegorz Krawiec

Dr Bogusław Ulijasz – Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN
w Krakowie

Redaktor

Magdalena Narożna

Redaktor techniczny

Jacek Pietrzak

ISBN 978-83-65711-54-0

Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii
Warszawa 2019
Nakład 100 egz.

Wstęp

Zrównoważony rozwój samorządów polega na odpowiednim wyważeniu decyzji organów gmin, które będzie polegało na uwzględnieniu wielu czynników, w tym środowiskowych, społecznych, edukacyjnych, normatywnych oraz ekonomicznych. W tej perspektywie będzie możliwe właściwe rozwiązywanie problemów lokalnych.

Dobór tematu nie był przypadkowy. W życie została wcielona reforma samorządu polegająca na wprowadzeniu kadencyjności organów wykonawczych gminy oraz wydłużeniu kadencji do pięciu lat. Wydłużenie kadencji pozwala na spokojny rozwój jednostek samorządowych, zwłaszcza gmin. Rozwój ten winien jednak zostać oparty na koncepcji zrównoważonego rozwoju, koncepcji, która jest wpisana we wszystkie polityki Unii Europejskiej.

Inspiracją niniejszej publikacji była zorganizowana w Senacie RP w dniu 11 grudnia 2018 roku międzynarodowa konferencja naukowa pod tytułem *Zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego*.

W publikacji zostały wskazane zasady wdrożenia elementów równowagi, racjonalnego gospodarowania oraz współpracy między samorządami. Ważnym instrumentem polityki gminy opartej na zrównoważonym rozwoju jest miejscowy plan zagospodarowania miejscowego. Właściwe opracowanie takiego planu w sposób istotny przyczynia się do rozwoju lokalnych społeczności w różnych wymiarach, zwłaszcza w zakresie rozwoju gospodarczego.

*Dr hab. Magdalena Sitek**

*Dr Piotr Benedykt Zientarski***

* Dr hab. Magdalena Sitek – rektor Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

** Dr Piotr Benedykt Zientarski – przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Rozdział I

Zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego z perspektywy polityki państwa

1. Wprowadzenie

Samorządy stanowią jeden z podstawowych elementów składowych współczesnej demokracji. Choć początków lokalnej samorządności można doszukiwać się w antycznym Rzymie, to jednak od tamtych czasów przeszły one ewolucję organizacyjną i normatywną¹. Przykładem ewolucji organizacyjnej jest wprowadzenie jednolitego systemu strukturalnego na terenie Polski. Przykładem ewolucji normatywnej jest wprowadzenie jednego aktu normatywnego, na podstawie którego funkcjonują wszystkie gminy.

O znaczeniu samorządów w systemie demokratycznym i dla funkcjonowania współczesnego państwa świadczy umiejscowienie regulacji prawnych dotyczących samorządów w Konstytucji RP, w przepisie art. 163–172. Nie jest to nadzwyczajne rozwiązanie, bowiem wynika ono z postanowień art. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, która została sporządzona w dniu 15 października 1985 r. w Strasburgu (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). Podobne rozwiązania znajdują się w innych współczesnych konstytucjach.

* Dr Piotr Benedykt Zientarski – senator, adiunkt w Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

1 Więcej o organizacji i funkcjonowaniu municypiów w antycznym Rzymie zob. B. Sitek, *Studia nad finansami publicznymi municypium Irni. Kontrola i odpowiedzialności za zarządzanie środkami publicznymi*, [w:] *Studia historyczno-prawne. Prawo CCCV. Tom poświęcony pamięci Profesora Edwarda Szymoszk*, red. A. Konieczny, Wrocław 2008, s. 359–368; B. Sitek, *Decreta decurionum. Postanowienia rady miejskiej w świetle lex Irnitana*, [w:] *Leges sapers. Studia i prace dedykowane profesorowi Januszowi Sondlowi w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, Kraków 2008, s. 509–525.

Jednym z zadań samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gmin, jest współdziałanie z państwem w realizacji zadań publicznych (art. 166). Zgodnie z przepisem art. 5 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska w swoich działaniach kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju. Takie sformułowanie sugeruje, że wszystkie działania państwa, w tym i samorządów, muszą być podejmowane zgodnie z tą zasadą. W tym zakresie państwo jest odpowiedzialne za wdrażanie tej zasady również przez samorządy.

2. Historia powstania zasady zrównoważonego rozwoju

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju jest ważnym elementem systemu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Zalicza się do priorytetowych zadań państw UE, a wynika z ukształtowanej na przestrzeni ostatnich kilkadziesiąt lat polityki ekologicznej. Istotą zasady zrównoważonego rozwoju jest między innymi harmonizacja działań w obszarze ekologii, gospodarki i polityki społecznej. Decydujące znaczenie przy formułowaniu i promowaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju przypisuje się między innymi Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie w 1972 roku oraz podpisaniu Agendy 21 podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 roku.² Pod pojęciem zrównoważonego rozwoju rozumie się obecnie proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli³. Działania związane z korzystaniem przez jednostki ze środowiska naturalnego, zwłaszcza w sposób przekraczający powszechne ramy korzystania, należy rozpatrywać w kontekście realizacji interesu publicznego, którym jest niezmienność stanu środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne. Odpowiedzialność za ochronę interesu publicznego ponoszą natomiast władze publiczne, których

2 M. Sitek, *Zasada zrównoważonego rozwoju w optyce pierwszych zasad Karty Biznesu na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Journal of Modern Science”, t. 1(6)/2009, s. 79. Zob. też S. Bentkowski, *Prawne i organizacyjne wyznaczniki jakości kontroli w sferze ochrony środowiska*, [w:] *Problemy społeczno-prawne w ujęciu dyscyplinarnym*, Kaliningrad 2010, s. 83–96.

3 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 150, poz. 250).

obowiązkiem jest wyznaczanie granic wolności korzystania ze środowiska oraz podejmowanie działań zabezpieczających interesy państwa w sferze zarządzania środowiskiem⁴.

3. Zasada zrównoważonego rozwoju w polityce państwa

Skuteczne stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju w Polsce uzależnione jest od wielu czynników, wśród których podstawowe znaczenie odgrywają czynniki prawne. Normy prawne stanowiące źródło wdrażania i stosowania zasady zrównoważonego rozwoju zawarte są w prawie wspólnotowym oraz regulacjach krajowych poszczególnych państw UE. W prawie wspólnotowym ujęto ją w prawie traktatowym i wtórnym oraz standardach, programach, decyzjach i rekomendacjach, zaliczanych do tak zwanego *soft law*⁵.

Obowiązek przestrzegania tej zasady w przypadku wszelkiej ingerencji w środowisko został uregulowany w Konstytucji RP (art. 5) oraz ustawie Prawo ochrony środowiska (art. 1)⁶. Jak wskazuje L. Garlicki, z powyższego przepisu Konstytucji wynika, że wszędzie tam, gdzie miałyby dochodzić do ingerencji w „środowisko”, należy dbać nie tylko o to, aby ingerencja ta była jak najmniejsza (najmniej szkodliwa), lecz by osiągnięte korzyści społeczne były co najmniej proporcjonalne, społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi⁷.

Odwołanie się w postanowieniach art. 5 Konstytucji do zasady zrównoważonego rozwoju świadczy o zaliczeniu tej zasady do podstawowych i doniosłych celów działania organów państwa. Samo pojęcie zrównoważonego rozwoju oraz obowiązki organów państwa w zakresie uwzględniania wymogów będących konsekwencją przyjętych przez Polskę zobowiązań wynikających z konwencji i traktatów zostały zawarte w poszczególnych przepisach rangi ustawowej. W myśl art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.) zrównoważony rozwój oznacza taki

4 J. Dziobek-Romaniuk, *Ochrona interesu publicznego w prawie ochrony środowiska wyrazem skuteczności działań administracji publicznej*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 111–113.

5 M. Sitek, *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Olsztyn 2007, s. 61–69.

6 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

7 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2016.

rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Ponadto, przepis art. 9 ustawy Prawo ochrony środowiska wymaga, aby polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu uwzględniały zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Istota i zakres przedmiotowy zasady zrównoważonego rozwoju wskazuje, że skutki stosowania tej zasady mają wymiar ponadpaństwowy, a nawet globalny, niemniej osiągnięcie celów, którym służy, zależy przede wszystkim od skuteczności działania poszczególnych organów państwa. W ustroju państw europejskich szczególne znaczenie w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju należy przypisać samorządowi terytorialnemu, na który scedowano znaczną część zadań państwa.

4. Zasada zrównoważonego rozwoju w działalności samorządu terytorialnego

O szczególnej roli samorządu terytorialnego w zapewnieniu zasady zrównoważonego rozwoju świadczą przyjęte w Polsce rozwiązania ustrojowe oraz uregulowania prawne określające kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla⁸.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że samorząd terytorialny został wyposażony w narzędzia prawne umożliwiające skuteczną realizację zasady zrównoważonego rozwoju i kształtowanie polityki lokalnej na podstawie tej zasady. Do takich narzędzi należy zaliczyć przydzielenie jednostkom samorządu terytorialnemu do realizacji zadań publicznych na podstawie zasady decentralizacji, przy jednoczesnym zapewnieniu samodzielności finansowej, osobowości prawnej oraz sądowej ochrony samodzielności.

Zadaniami publicznymi gmin, których realizacja wymaga uwzględnienia wymagań zrównoważonego rozwoju, są przede wszystkim

⁸ Zob. M. Holko, [w:] E. Sobczak, *Zrównoważony rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 22 i n.

zadania własne obejmujące sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, lokalnego transportu zbiorowego czy też gminnego budownictwa mieszkaniowego. W przypadku powiatu będą to zadania o znaczeniu ponadlokalnym w zakresie ochrony środowiska i przyrody, transportu zbiorowego i dróg publicznych, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki nieruchomościami oraz gospodarki wodnej. Samorząd województwa realizuje zasadę zrównoważonego rozwoju poprzez uwzględnienie jej założeń przy określaniu strategii i polityki rozwoju województwa. Należy zaznaczyć, że w ustawie o samorządzie województwa literalnie wprowadza się wymóg prowadzenia przez samorząd województwa polityki rozwoju województwa, na którą składa się między innymi racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Powyższe uregulowania zawarte w ustawach ustrojowych (ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa) znajdują swoje rozwinięcie w przepisach ustawowych, takich jak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie Prawo ochrony środowiska, ustawie Prawo budowlane oraz ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Przepisy wskazanych aktów prawnych odwołują się bezpośrednio lub pośrednio do zasady zrównoważonego rozwoju. Z treści tych przepisów wynika również, że wdrożenie i stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju w kluczowych sferach funkcjonowania państwa wymaga realizacji zadań i kompetencji przez poszczególne organy jednostek samorządu terytorialnego.

Na przykład, w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 1 określono, że zrównoważony rozwój stanowi podstawę działań w zakresie kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo art. 71 ustawy Prawo ochrony środowiska wymaga, aby zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowiły podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Oznacza to, że organy gminy, przygotowując i uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, muszą uwzględnić założenia zrównoważonego rozwoju. Ponadto, zgodnie z art. 9 wyżej wymienionej ustawy, określenie polityki przestrzennej gminy wymaga uwzględnienia zasad określonych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,

która z kolei w myśl art. 47 ust. 9 ustawy określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia.

Z powyższych przepisów wynika, że organy gminy nie tylko kształtują politykę przestrzenną gminy, ale również dostosowują sposób realizacji zasady zrównoważonego rozwoju do warunków lokalnych i oczekiwań mieszkańców.

Organy samorządu terytorialnego realizują również zasadę zrównoważonego rozwoju w ramach wykonywania kompetencji przy kształtowaniu polityki ochrony środowiska⁹. Świadczą o tym przepisy art. 14 ust. 2 w związku z art. 13 Prawa ochrony środowiska, z których wynika, że polityka ochrony środowiska (mająca na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju) jest prowadzona między innymi przy pomocy wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, sporządzanych przez organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy.

Innym przykładem szczególnej roli jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju są kompetencje i zadania przypisane samorządowi w zakresie organizacji zbiorowego transportu publicznego. Zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego, w myśl art. 4 pkt 28 ustawy o zbiorowym transporcie publicznym, oznacza proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu. Kompetencje przyznane organom samorządu terytorialnego w zakresie realizacji powyższej zasady obejmują między innymi przygotowanie odpowiednio przez jednostki samorządu terytorialnego lub związki gmin czy powiatów planu transportowego, w którym należy uwzględnić potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych (art. 9 i 12 ustawy).

Podsumowując zagadnienie roli samorządu terytorialnego w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, można stwierdzić, że realizacja zasady zrównoważonego rozwoju przez jednostki samorządu

9 M. Kaniowska, M. Klimski, *Kształtowanie świadomości ekologicznej – perspektywa Lifelong Learning*, „Journal of Modern Science” t. 3(22)/2014, s. 476.

terytorialnego wymaga zharmonizowanych działań prawotwórczych oraz wykonawczych. Organy jednostek samorządu terytorialnego realizują założenia zrównoważonego rozwoju poprzez tworzenie (w ramach upoważnień ustawowych) aktów normatywnych, takich jak plany, strategie i tym podobne. Ponadto, organy wykonawcze mogą również kształtować zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym w ramach stosowania prawa. Organy wykonawcze samorządu terytorialnego powinny bowiem uwzględniać w treści wydawanych aktów administracyjnych, na przykład decyzji o warunkach zabudowy, decyzji środowiskowych czy też pozwoleń zintegrowanych, zasadę zrównoważonego rozwoju, w przypadku gdy może dojść do ingerencji w środowisko. Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju wymaga jednocześnie przy tym współpracy organów państwa zarówno na poziomie centralnym, jak i na szczeblu lokalnym. Szczególną rolę odgrywa również współpraca samorządów terytorialnych poszczególnych państw, polegająca między innymi na wymianie doświadczeń i dobrych praktyk oraz przeprowadzaniu na przykład przeglądów partnerskich¹⁰. Ponadnarodowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju wymaga przy tym szczególnej dbałości o przestrzeganie zasad i norm regulujących działania na rzecz zapewnienia realizacji wspólnotowych polityk ekologicznych.

5. Wnioski końcowe

Powyższe rozważania pokazują, że zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa ogromną rolę w polityce każdego państwa. W tym przypadku pojęcie państwa nie może być utożsamiane z pojęciem administracji publicznej. Państwo to są także samorzady czy, lepiej, autonomia lokalna. I chociaż oba płuca tego samego bytu oddychają swoim rytmem, to jednak posiadają wiele wspólnych czy komplementarnych działań opartych na zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Zasada zrównoważonego rozwoju zakłada równomierny rozwój poszczególnych jednostek samorządu. Stąd zadaniem państwa jest dbałość a właściwie wspieranie jednostek słabszych poprzez między innymi system dotacji czy materialnych form wsparcia. Zasada zrównoważonego rozwoju zakłada jednak bardziej fundamentalne działanie, a mianowicie podejmowanie przez samorząd decyzji, które będą uwzględniały

10 Por. A. Szejniuk, *Determinanty przedsiębiorczości – współczesne aspekty bezpieczeństwa*, „Journal of Modern Science” t. 2(37)/2018, s. 163.

całokształt rzeczywistości. Decyzje samorządu mają uwzględniać ochronę środowiska naturalnego i godzić je z potrzebami rozwoju gospodarczego, potrzebami poszczególnych grup społecznych, jak i z innymi potrzebami społecznymi.

Administracja publiczna, także samorządowa, winna dążyć do zrównoważonego rozwoju na wszystkich płaszczyznach swojej aktywności.

Bibliografia

- Bentkowski S., *Prawne i organizacyjne wyznaczniki jakości kontroli w sferze ochrony środowiska*, [w:] *Problemy społeczno-prawne w ujęciu dyscyplinarnym*, Kalinin-grad 2010.
- Dziobek-Romaniuk J., *Ochrona interesu publicznego w prawie ochrony środowiska wyrazem skuteczności działań administracji publicznej*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 111–113.
- Holko M., [w:] E. Sobczak, *Zrównoważony rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 22–38.
- Kaniewska M., Klimski M., *Kształtowanie świadomości ekologicznej – perspektywa Lifelong Learning*, „Journal of Modern Science” t. 3(22)/2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Sitek B., *Decreta decurionum. Postanowienia rady miejskiej w świetle lex Irnitana*, [w:] *Leges sapers. Studia i prace dedykowane profesorowi Januszowi Sondlowi w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, Kraków 2008.
- Sitek B., *Studia nad finansami publicznymi municypium Irni. Kontrola i odpowiedzialności za zarządzanie środkami publicznymi*, [w:] *Studia historycznoprawne. Prawo CCCV. Tom poświęcony pamięci Profesora Edwarda Szymoszka*, red. A. Konieczny, Wrocław 2008.
- Sitek M., *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Olsztyn 2007, s. 61–69.
- Sitek M., *Zasada zrównoważonego rozwoju w optyce pierwszych zasad Karty Biznesu na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Journal of Modern Science” t. 1(6)/2009.
- Szejniuk A., *Determinanty przedsiębiorczości – współczesne aspekty bezpieczeństwa*, „Journal of Modern Science” t. 2(37)/2018.

Streszczenie

Zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego z perspektywy polityki państwa

Zasada zrównoważonego rozwoju od lat 70. XX wieku stanowi istotny element funkcjonowania państwa demokratycznego. Jest ona uwzględniana we wszystkich przedsięwzięciach polityki państwa. Ma ona konstytucyjne umocowanie. Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi również istotny czynnik w działaniach samorządów terytorialnych. W zrównoważony sposób muszą rozwijać się same samorządy, jak też ich władze muszą uwzględniać zasadę zrównoważonego rozwoju w podejmowanych przedsięwzięciach. W ten sposób dąży się na lokalnym poziomie do jednoczesnego uwzględniania interesów środowiska naturalnego, interesów społecznych, ekonomicznych oraz politycznych.

Słowa kluczowe: samorządy, administracja publiczna, zadania gminy, zasada zrównoważonego rozwoju.

Summary

Sustainable development of local government from the state policy perspective

The principle of sustainable development from 1970s is an important element of the functioning of a democratic state. It is taken into account in all state policy undertakings. It has constitutional legitimacy. The principle of sustainable development is also an important factor in the activities of local governments. The local governments must develop in a balanced sustained manner, as well as their authorities must take into account the principle of sustainable development in every undertaken activity. In this way, at the local level it is sought to take simultaneously into account the interests of the natural environment, social, economic and political interests.

Key words: local government, public administration, tasks of the community, principle of sustainable development.

Rozdział II

Rola nadzoru właścicielskiego w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego

Wstęp

Samorząd terytorialny, w myśl art. 166 Konstytucji RP, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność¹. Jego podstawową funkcją jest realizacja zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Do zadań tych, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zalicza się między innymi sprawy z zakresu ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, lokalnego transportu zbiorowego, ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami czy też zarządzania drogami publicznymi². Podstawowym celem zrównoważonego rozwoju jest z kolei zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli w ramach zharmonizowanych działań uwzględniających aspekty środowiskowe. Cel zrównoważonego rozwoju koresponduje zatem z podstawowymi funkcjami i zadaniami samorządu terytorialnego.

1. Pojęcie zrównoważonego rozwoju

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zdefiniowane jest w polskich przepisach prawa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo

* Dr Sebastian Bentkowski – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

2 Dz.U. z 2018 r. poz. 944.

ochrony środowiska. Oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń³. Powyższa definicja jest tożsama z koncepcją zrównoważonego rozwoju sformułowaną podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie w 1972 roku⁴. Analiza normatywnej definicji zrównoważonego rozwoju wskazuje również, że ustawodawca przy jej formułowaniu uwzględnił zawartą w raporcie Brundtland *Nasza wspólna przyszłość* z 1987 roku interpretację, że zrównoważony rozwój powinien określać rozwój, który zaspokaja teraźniejsze potrzeby, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokojenia z kolei ich potrzeb. Należy również zaznaczyć, że pojęcie zrównoważonego rozwoju odwołuje się do postulatu sformułowanego na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro, konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, która odbyła się w 1992 roku, aby ograniczać ubóstwo i wspierać zrównoważony rozwój na całym świecie poprzez stosowne połączenie polityki rozwojowej i środowiskowej⁵.

2. Determinanty prawne i pozaprawne wdrażania zrównoważonego rozwoju przez samorząd terytorialny

Skuteczność wdrażania idei zrównoważonego rozwoju jest uzależniona od stworzenia jednostkom samorządu terytorialnego warunków prawnych, organizacyjnych, finansowych i majątkowych umożliwiających realizację procesów integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem zasad równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych⁶. Rzeczywistą zdolność wdrażania idei zrównoważonego rozwoju zapewnia przede

3 Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.

4 M. Sitek, *Zasada zrównoważonego rozwoju w optyce pierwszych zasad Karty Biznesu na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Journal of Modern Science”, t. 1(6)/2009, s. 79.

5 A. Przybyłowski, *Rozwój transportu w polskich regionach w kontekście koncepcji zrównoważonego transportu UE*, „Logistyka” nr 2/2012, s. 241.

6 Szerzej na temat czynników kształtujących administrację Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, dz. cyt., s. 21–45.

wszystkim przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności, której atrybutem jest powierzenie samorządowi wyłączności w realizacji określonych zadań, przyznanie osobowości prawnej oraz chronionej sędownie samodzielności, a także prawa do kształtowania swojej struktury wewnętrznej⁷. Kluczowe znaczenie odgrywa także prawna możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w ramach gospodarki komunalnej, a także szereg kompetencji planistycznych, organizacyjnych i nadzorczych.

O ile determinanty prawne umożliwiające jednostkom samorządu terytorialnego wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju mają charakter rozwiązań ustrojowych unormowanych w Konstytucji oraz ustawach „samorządowych”, o tyle prawne podstawy kształtowania sposobu realizacji zadań publicznych (wedle koncepcji zrównoważonego rozwoju) zawarte są w przepisach prawa materialnego. Ustawodawca odwołuje się w tych unormowaniach literalnie do zasady zrównoważonego rozwoju, na przykład:

- art. 8 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju;
- art. 71 ustawy Prawo ochrony środowiska określa, że zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- art. 13 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- art. 4 ust 1 pkt 28 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym definiuje zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego jako proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania

⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 214; M. Mączyński, *Samodzielność a samorządność*, [w:] red. M. Stec, M. Mączyński, *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011.

społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu.

Z przepisów przywołanych powyżej ustaw wynika, że główną odpowiedzialność za uwzględnienie idei zrównoważonego rozwoju w realizacji zadań publicznych ponoszą jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek kształtowania polityki przestrzennej opartej na zrównoważonym rozwoju⁸. Ponadto, w myśl art. 14 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, organy wykonawcze gminy, powiatu i województwa zobowiązane są sporządzić gminne, powiatowe i wojewódzkie programy ochrony środowiska, uwzględniając zasadę zrównoważonego rozwoju⁹. Jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne są również w świetle art. 9 i 12 ust. 2 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym za przygotowanie planu transportowego uwzględniającego potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych¹⁰.

Wybór prawno-organizacyjnej formy realizacji zadań publicznych należy do jednostki samorządu terytorialnego. W celu wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. W doktrynie wskazuje się, że gmina, dokonując wyboru określonej formy realizacji zadań, powinna uwzględniać różnego rodzaju czynniki, takie jak sytuacja gospodarcza lub też podaż usług¹¹.

Szczególną rolę we wdrażaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zasady zrównoważonego rozwoju odgrywa gospodarka komunalna. Zgodnie z art. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce

8 M. Nowak, E. Kicka, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako dopełnienie zasady prawidłowej gospodarki w gospodarce nieruchomościami gminnymi*, „Problemy Rozwoju Miast” nr 3–4/2011, s. 127–128. Autorzy wskazują, że „określenie koncepcji zrównoważonego rozwoju w ustawie i zaadresowanie jej do organów gminy powoduje, że są one zobowiązane szerokimi wytycznymi związanymi z podejmowaniem konkretnych rozstrzygnięć”, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2018 r. poz. 1945.

9 Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.

10 Dz.U. z 2018 r. poz. 2016.

11 *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 17.

komunalnej, polega to na wykonywaniu zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych oraz obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, takich jak dostarczanie wody, energii elektrycznej, ciepła, usług opieki zdrowotnej, gospodarowania odpadami, utrzymania czystości czy też lokalnego transportu zbiorowego¹². Jednostki samorządu terytorialnego, na przykład gminy, pełnią przy tym rolę organizatora takich usług, jak komunikacja zbiorowa, zbieranie i wywóz odpadów, a także zarządzają infrastrukturą wodno-kanalizacyjną, lokalami, targowiskami i składowiskami¹³. Gospodarka komunalna prowadzona jest zatem w obszarach, w których zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju powinien zachodzić proces integracji i harmonizacji działań politycznych, gospodarczych i społecznych oraz działań na rzecz równowagi przyrodniczej.

Zakres pojęciowy zrównoważonego rozwoju oraz rodzaj zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych w ramach gospodarki komunalnej uzasadniają tezę, że skuteczne wdrażanie zasady zrównoważonego rozwoju uwarunkowane jest wykonywaniem przez właściwe organy samorządu terytorialnego nadzoru właścicielskiego nad działalnością komunalną.

3. Wpływ nadzoru właścicielskiego jednostek samorządu terytorialnego na skuteczność wdrażania zrównoważonego rozwoju

Nadzór właścicielski sprawowany przez organy samorządu terytorialnego jest jedną z instytucji prawnych zapewniających wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju w ramach realizowanych zadań publicznych, także ocenę skuteczności działań w tym zakresie. Nadzór w administracji publicznej definiowany jest jako prawna możliwość wpływania przez organ administracji publicznej na działalność podporządkowanych organów lub instytucji¹⁴. W literaturze podkreśla się również,

12 Dz.U. z 2017 r. poz. 827.

13 S. Czarnow, *Nadzór i kontrola nad gospodarką komunalną a zagadnienie legalności*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, dz. cyt., s. 191–292.

14 W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 35.

że nadzór stanowi kwalifikowaną postać kontroli, w ramach której organowi zwierzchniemu organizacyjnie przysługują środki oddziaływania władczego wobec organu podrzędnego¹⁵. Nadzór właścicielski nie jest natomiast jednoznacznie definiowany. Zazwyczaj pojęciem tym określa się egzekwowanie przez właścicieli praw własnościowych od osób i organów powołanych do zarządzania danym podmiotem. Nadzór właścicielski jest przy tym pojęciem węższym od pojęcia ładu korporacyjnego, które odnosi się do relacji jednostki z jej akcjonariuszami i innymi stronami zainteresowanymi, takimi jak: dostawcy kapitału zewnętrznego, zarząd, klienci, pracownicy, organy administracji państwowej oraz lokalna społeczność¹⁶.

Nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi obejmuje przede wszystkim weryfikowanie prawidłowości prowadzenia gospodarki komunalnej przez zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego. Jak trafnie wskazuje Ł. Żabski, nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi wyraża dążenie do pogodzenia interesów właścicieli i interesariuszy spółki w zakresie zarządzania mieniem komunalnym, w celu zaspokajania potrzeb obu stron¹⁷. Nadzór ten w imieniu jednostki sprawuje bezpośrednio organ wykonawczy, pełniący funkcję zgromadzenia wspólników lub zgromadzenia akcjonariuszy, w zależności od przyjętej formy organizacyjnej. Pośrednio nadzór wykonuje również organ stanowiący, który w ramach swoich kompetencji decyduje o sprawach majątkowych jednostki samorządu terytorialnego.

Organy gminy mogą w ramach nadzoru kształtować zrównoważony rozwój w ramach przyznanych kompetencji poprzez sprawowanie nadzoru formalnego, merytorycznego oraz organizacyjno-finansowego, a także adekwatne do potrzeb stosowanie środków nadzoru.

Nadzór formalny polega na weryfikowaniu prawidłowości funkcjonowania organów spółek i jest realizowany poprzez powoływanie i odwoływanie członków rad nadzorczych, zatwierdzanie regulaminów przedsiębiorstw spółki, zatwierdzanie regulaminów działania zarządów i rad nadzorczych spółek oraz regulaminu zgromadzenia wspólników, a także ocenę dokumentów niezbędnych do odbycia zgromadzenia wspólników. Nadzór merytoryczny realizowany jest poprzez

15 J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 351.

16 Zob. M. Andrzejewski, K. Grabiński, *Wpływ jakości systemu nadzoru właścicielskiego na sytuację finansową spółek giełdowych w czasach kryzysu finansowego – przegląd badań empirycznych*, Katowice, 2016, s. 11.

17 Ł. Żabski, *Nadzór urzędniczy a efektywność nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. P. Laskowski, Wałbrzych 2016, s. 172.

zatwierdzanie planów i sprawozdań z działalności spółek, zapewnienie bieżącej współpracy ze spółkami przy realizacji ich zadań statutowych, koordynowanie spójności działalności spółek z przyjętymi strategiami, podejmowanie decyzji w sprawie zmian w umowach czy statutach spółek, a także przygotowania projektów uchwał organów stanowiących odnoszących się do kluczowych obszarów działalności spółek. Nadzór ekonomiczno-finansowy polega z kolei na rozpatrywaniu i zatwierdzeniu sprawozdań finansowych zarządu z działalności spółek, w tym sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy, dokonywaniu analizy i oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek, uzyskiwaniu informacji o wydatkach inwestycyjnych spółek, a także podejmowaniu decyzji o podziale zysku lub pokryciu straty.

Analiza przedstawionych form nadzoru właścicielskiego wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą realnie wpływać na realizację zasady zrównoważonego rozwoju przy wykonywaniu zadań publicznych. W szczególności właściwe organy samorządu terytorialnego mogą poprzez odpowiednie kształtowanie celów strategicznych i operacyjnych spółek – bezpośrednio lub za pośrednictwem powołanych organów spółki, ukierunkować sposób realizacji zadań na zapewnienie integracji, do której odnosi się zasada zrównoważonego rozwoju. W ramach nadzoru właścicielskiego organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego mogą również determinować działania inwestycyjne, na przykład w obszarze ochrony środowiska, gospodarowania odpadami, lokalnego transportu publicznego lub też w sferze edukacji. Ponadto, spółki komunalne mogą zostać wyposażone w majątek oraz środki umożliwiające realizację zadań zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju. Organy jednostki samorządu terytorialnego mogą również monitorować wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju w działalności inwestycyjnej spółek komunalnych poprzez zlecenie pracownikom urzędów obsługujących jednostki samorządu terytorialnego audytów oraz analizę wyników kontroli przeprowadzanych przez organy zewnętrzne¹⁸.

Organy samorządu terytorialnego mogą również pośrednio zapewniać realizację zasady zrównoważonego rozwoju poprzez odpowiednie uwzględnienie potrzeb zrównoważonego rozwoju w dokumentach strategicznych i planistycznych, takich jak strategie rozwoju gmin, powiatów i województw, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, programy ochrony środowiska, plany rozwoju sieci dróg, czy też plany dotyczące zbiorowego lokalnego transportu publicznego.

18 S. Bentkowski, *Kontrola inwestycji samorządowych*, „Journal of Modern Science” t. 1(8)/2011, s. 113–123.

4. Formy nadzoru właścicielskiego a zrównoważony rozwój

Należy zaznaczyć, że nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi może przyjmować różne formy w zależności od wielkości gminy, liczby spółek komunalnych i rodzaju prowadzonej przez nie działalności. Zwłaszcza w niedużych gminach nadzór właścicielski jest zazwyczaj formalnie skoncentrowany i sprawuje go bezpośrednio wójt, burmistrz, prezydent (jako zgromadzenie wspólników). Wadą tego rozwiązania jest jednak faktyczne rozproszenie nadzoru poprzez konieczność scedowania niektórych uprawnień nadzorczych na poszczególne komórki merytoryczne w urzędzie, na przykład wydziały finansowe, gospodarki komunalnej, ochrony środowiska czy też wydziały budownictwa i infrastruktury.

Coraz powszechniejszą formą sprawowania nadzoru jest wprowadzenie szczebla pośredniego pomiędzy organem wykonawczym (sprawującym formalnie nadzór nad działalnością spółek) a władzami spółki. W tym celu powołuje się wyspecjalizowane komórki organizacyjne, których zadaniem jest koordynowanie działań nadzorczych nad spółkami komunalnymi, zwane biurami nadzoru właścicielskiego¹⁹. Cel, zadania i sposób działania takich komórek uregulowane są bądź w regulaminie organizacyjnym, bądź w odrębnym akcie normatywnym wydanym przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Przykładem takiego aktu może być uchwała Nr 328/4926/2018 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Województwa Podlaskiego, w której ustalono normy i procedury nadzoru właścicielskiego, w tym między innymi zadania komórki nadzoru odpowiedzialnej za wykonywanie nadzoru merytorycznego, zasady doboru kadry zarządzającej i nadzorującej oraz system monitorowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w celu oceny działalności oraz prawidłowości funkcjonowania tych podmiotów²⁰.

19 Ł. Żabski, dz. cyt., s. 172–176.

20 Zob. uchwała Nr 328/4926/2018 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Województwa Podlaskiego.

Podsumowanie

Podsumowując zagadnienie roli nadzoru właścicielskiego w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, można stwierdzić, że wynikające z przepisów prawa uprawnienia nadzorcze wobec spółek komunalnych w wystarczającym stopniu zapewniają możliwość ukierunkowania działalności spółek na realizację zadań z uwzględnieniem idei zrównoważonego rozwoju. Analiza poszczególnych rodzajów nadzoru właścicielskiego oraz form jego sprawowania pozwala na stwierdzenie, że skuteczną metodą sprawowania nadzoru właścicielskiego (ze względu na zapewnienie stosowania zasady zrównoważonego rozwoju oraz zasady prakseologicznej) jest wprowadzenie w strukturę urzędów jednostek samorządu terytorialnego komórek organizacyjnych wyspecjalizowanych w wykonywaniu czynności nadzorczych, a także uregulowanie w odrębnym akcie normatywnym celów i zasad nadzoru właścicielskiego. Ważne jest przy tym, aby sformalizowane standardy sprawowania nadzoru nad działalnością spółek komunalnych przewidywały podejmowanie działań nadzorczych, w tym zastosowanie środków korygujących, w przypadku ujawnienia przypadków nieuzasadnionego pominięcia zasady zrównoważonego rozwoju w działalności spółek.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 944.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2018 r. poz. 799.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2018 r. poz. 2016.
- Ustawa z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2018 r. poz. 1945.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2017 r. poz. 827.
- Uchwała Nr 328/4926/2018 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Województwa Podlaskiego.

Literatura

- Andrzejewski M., Grabiński K., *Wpływ jakości systemu nadzoru właścicielskiego na sytuację finansową spółek giełdowych w czasach kryzysu finansowego – przegląd badań empirycznych*, Katowice 2016.
- Bentkowski S., *Kontrola inwestycji samorządowych*, „Journal of Modern Science” t. 1(8)/2011.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 1999.
- Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, [w:] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999.
- Nowak M., Kicka E., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako dopełnienie zasady prawidłowej gospodarki w gospodarce nieruchomościami gminnymi*, „Problemy Rozwoju Miast” nr 3–4/2011.
- Przybyłowski A., *Rozwój transportu w polskich regionach w kontekście Koncepcji zrównoważonego transportu UE*, „Logistyka” nr 2/2012.
- Sitek M., *Zasada zrównoważonego rozwoju w optyce pierwszych zasad Karty Biznesu na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Journal of Modern Science”, t. 1(6)/2009.
- Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Żabski Ł., *Nadzór urzędniczy a efektywność nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. P. Laskowski, Wałbrzych 2016.

Streszczenie

Rola nadzoru właścicielskiego w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego

Sprawowanie przez jednostki samorządu terytorialnego nadzoru właścicielskiego pozwala realnie wpływać na realizację zasady zrównoważonego rozwoju przy wykonywaniu zadań publicznych. W szczególności właściwe organy samorządu terytorialnego mogą poprzez odpowiednie kształtowanie celów strategicznych i operacyjnych spółek – bezpośrednio lub za pośrednictwem powołanych organów spółki, ukierunkować sposób realizacji zadań na zapewnienie integracji, do której odnosi się zasada zrównoważonego rozwoju. W ramach nadzoru właścicielskiego organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego mogą również determinować działania inwestycyjne, na przykład w obszarze ochrony środowiska, gospodarowania odpadami, lokalnego transportu publicznego lub też w sferze edukacji. Ponadto, spółki komunalne mogą zostać wyposażone w majątek oraz środki umożliwiające realizację zadań zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: rozwój, samorząd, nadzór, ekologia.

Summary

The role of ownership supervision in shaping the sustainable development of local government units

Execution of ownership supervision by local government units allows for the real impact on the implementation of the principle of sustainable development while performing public tasks. In particular, competent local government units may, through appropriate shaping of strategic and operational objectives of companies – directly or indirectly through the appointed companies – target the implementation of tasks to ensure integration, to which the principle of sustainable development applies. As part of ownership supervision, executive bodies may also determine investment activities, for example in the area of

environmental protection, waste management, local public transport or education. In addition, municipal companies can be equipped with assets and resources to carry out tasks in accordance with the idea of sustainable development.

Keywords: development, local government, supervision, ecology.

Rozdział III

Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej wobec władztwa organizacyjnego w gminie

Pojęcie rozwoju instytucjonalnego nie należy do kategorii pojęć prawnych, ale jest to termin z zakresu ekonomii, teorii organizacji i nauk o zarządzaniu. Ma tak wiele znaczeń, jak wiele znaczeń ma samo pojęcie instytucji. Nie chodzi tu jednak o prostą formalizację, ale bardziej twórcze tworzenie pewnego ładu strukturalnego dla wzmocnienia potencjału instytucjonalnego, tak aby organizacja była sprawniejsza w swym działaniu oraz w większym stopniu orientowała się na wartości. Stosowanie metody rozwoju instytucjonalnego ma na celu recepcję lepszych rozwiązań strukturalnych i możliwości działania przez pryzmat prakseologii i aksjologii¹.

Zachodzi zatem pytanie o możliwości rozwoju instytucjonalnego w gminie². Już na wstępie należy wskazać, że nie jest to – jak

* Dr hab. Jarosław Dobkowski – prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

1 Szerzej: R. McGill, *Institutional development: a review of the concept*, „International Journal of Public Sector Management” 8(2)/1995, s. 63 i n.; A.L. Spencer, *Institutional Development: What Are We Talking About?*, „Journal of the Chartered Institution of Water and Environmental Management” 10(5)/1996, s. 369 i n. Por. D. Kijowski, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Zaleski, *Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego*, Warszawa 2004, passim; J. Duda, A. Jeżowski, W. Misiąg, B. Nowak, J. Szlachta, J. Zaleski, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Warszawa 2004, passim.

2 M. Zawicki, *Metoda analizy instytucjonalnej urzędu gminy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” nr 667/2004, s. 109 i n.; J. Bober, S. Mazur, B. Turowski, M. Zawicki, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Kraków 2004, s. 9 i n.; J. Bober, *Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(3)/2008, s. 124 i n.; A. Pawłowska, *Rozwój instytucjonalny samorządu szczebla podstawowego*

w administracjach prywatnych – sfera aktywności swobodnej, ale występuje wiele uwarunkowań prawno-administracyjnych. Władztwo organizacyjne rozumiane jako uprawnienie do wyboru form i tworzenia struktur dla wykonywania zadań³ jednostki samorządu terytorialnego nie jest przejawem dyskrecjonalności, ale opierać się musi na obowiązującym porządku prawnym.

Choć każde władztwo organizacyjne z natury rzeczy samo przez się nie poddaje się zbytornormowaniom prawnym i przez to kompetencje tego typu zazwyczaj nie przybierają postaci *ius strictum*, ale sens tych unormowań polega bardziej na określeniu pewnych granic prowadzenia działalności organizatorskiej⁴, to w przypadku samorządu w Polsce dochodzi do tego elementu dodatkowy, związany z samodzielnością funkcjonalną i niezależnością organizacyjną samorządu terytorialnego⁵.

Niemniej z idei samodzielności funkcjonalnej i niezależności organizacyjnej samorządu terytorialnego nie da się wyprowadzić samoistnych uprawnień w sferze władztwa organizacyjnego. Istnieją bowiem w świecie państwa, w których samorząd jest – tak jak u nas – samodzielny i niezależny, ale działa na podstawie szczegółowych rozwiązań normatywnych bądź statutów czy innych aktów organizacyjnych nadawanych przez reprezentacje wyższych wspólnot lub nawet organy nadzorcze, względnie przez te ostatnie, zatwierdzanych nie tylko pod względem legalności, ale i zakładanej skuteczności. Tak zwana autonomia statutowa nie jest zatem wpisana w istotę samorządu. Mimo to przyznanie uprawnienia do stanowienia statutu we własnym zakresie niewątpliwie wzmacnia samorząd. Jest to symptomatyczny przejaw samoorganizacji i samoregulacji.

Determinacja ustawowa organizacji i zasad funkcjonowania administracji samorządowej w gminie musi być zatem względna, co oznacza, że ustawa ustrojowa powinna mieć ramowy charakter. Powinno tak być nie tylko dlatego, że sprawy te nie poddają się ze względu na swoją specyfikę ścisłej regulacji prawnej, ale również dlatego, że samorząd w Polsce posiada zagwarantowaną konstytucyjnie tak zwaną autonomię statutową – prawo do samodzielnego kształtowania ustroju wewnętrznego⁶.

– *studium porównawcze*, [w:] *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011, s. 109 i n.

3 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne (część ogólna)*, Toruń 2009, s. 246 i n.

4 Na temat tego typu działalności: Z. Martyniak, *Elementy metodologii organizowania*, Warszawa 1976, s. 12 i n.

5 Zob. art. 15 ust. 1, art. 16, art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

6 Zob. art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Władztwo organizacyjne w gminie jest zatem rozdzielone pomiędzy państwo a podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, przy czym państwo wyraża swą wolę jedynie w formie ustawy, a nie w postaci dodatkowych środków administracyjnych, jak wzorcowy (modelowy) statut, bądź takich, jak uzgodnienie czy zatwierdzenie statutu. Sama ustawa ustrojowa nie stwarza przy tym wystarczających podstaw dla funkcjonowania administracji samorządowej w gminie, ale niezbędne jest wydanie i wejście w życie statutu.

Inaczej mówiąc, ustawa określa w sposób ogólny ustrój prawny generalnie i abstrakcyjnie ujętej gminy, a statut normuje ustrój faktyczny danej jednostki tego typu. Chodzi przy tym o statut w ścisłym znaczeniu, a więc akt prawny zawierający postanowienia o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. W statutach gmin znajdują się jednak także postanowienia materialnoprawne i procesowe, skierowane w szczególności do mieszkańców lub osób przebywających na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego.

Przypomnieć zatem trzeba, że stosownie do art. 11a ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁷, rada gminy jest w gminie nie tylko organem stanowiącym, ale także organem kontrolnym. Natomiast w myśl art. 26 ust. 1 wymienionej ustawy wójt jest w gminie ustrojowym organem wykonawczym. Zadania gminy *in abstracto* – niezależnie od ich charakteru – mogą być przy tym faktycznie realizowane w różnych formach organizacyjnych. Ustawodawca przyjmuje jako zasadę – *per analogiam* z art. 3 ustawy o samorządzie województwa⁸ – zespolenie organizacyjne, w tym znaczeniu, że administracja samorządowa w gminie powinna być zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem. Poglębia to wprowadzona niedawno tak zwana wspólna obsługa⁹.

Wszystko to oznacza, że obligatoryjną jednostką organizacyjną – stosownie do treści jej art. 33 ust. 1 – pozostaje urząd gminy, a w świetle art. 9 ust. 1 tworzenie innych jednostek organizacyjnych jest fakultatywne. Możliwość tworzenia takich jednostek organizacyjnych, na przykład podmiotów leczniczych w postaci samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przewidują przepisy szczególne¹⁰. Niemniej

7 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.

8 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.

9 Zob. art. 10a i n. ustawy o samorządzie gminnym.

10 Zob. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2018 r. poz. 2190, z późn. zm.

z przepisów szczególnych może wynikać też obowiązek utworzenia innych niż urząd gminy jednostek organizacyjnych. Przykładem może być art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej¹¹, który stanowi o jednostkach organizacyjnych w postaci ośrodków pomocy społecznej, choć sama historia funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej jest dłuższa niż działalność restytuowanego w 1990 roku samorządu terytorialnego¹².

Niemniej o konkretnym kształcie administracji samorządowej w danej gminie rozstrzyga rada gminy, uchwalając statut gminy, względnie podejmując w myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym odrębną uchwałę o utworzeniu określonej gminnej jednostki organizacyjnej. Dodać do tego trzeba bezpośrednio uprawnienia mieszkańców zastępujące kompetencje rady, może nie tyle w zakresie kreacji jednostek organizacyjnych, co ich znoszenia. Znane są powszechnie przykłady referendum w sprawie likwidacji straży gminnych czy przeciwstawiające się reorganizacji sieci szkół i przedszkoli.

Nie zmienia to faktu, że „szefem” ukształtowanej wola rady gminy administracji samorządowej w gminie pozostaje wójt¹³. Jest on kierownikiem urzędu gminy¹⁴, ale także zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych¹⁵, ma też uprawnienia do zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych¹⁶. Wójt posiada również odpowiednie uprawnienia względem tworzonych w trybach szczególnych innych jednostek organizacyjnych gminy oraz gminnych osób prawnych¹⁷.

11 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2018 r. poz. 508, z późn. zm.

12 Ośrodki pomocy społecznej zostały utworzone na mocy uchwał rad narodowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183, oraz w wykonaniu wytycznych Prezesa Rady Ministrów dnia 17 stycznia 1990 r. Nr Ad.P.X.5-2/90 w sprawie zmian organizacyjnych w pomocy społecznej.

13 J. Dobkowski, *Kontrola ośrodka pomocy społecznej przez komisję rewizyjną rady gminy*, „Civitas et Lex” nr 2(18)/2018, s. 21 i n.

14 Zob. art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

15 Zob. tamże, art. 33 ust. 5.

16 Zob. tamże art. 30 ust. 2 pkt 5. Na ten temat patrz: B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2(34)/2015, s. 67 i n.; A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 3/2005, s. 105 i n.

17 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt II PK 189/05, OSNP 2007, Nr 5–6, poz. 63; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 836/13, LEX nr 1806827; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 57/14, LEX nr 1485614.

Wójt ma kompetencję do nadawania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego¹⁸, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. Akt ten ma nie tylko znaczenie dla struktury organizacyjnej urzędu gminy, ale może pełnić też rolę statutu tej jednostki budżetowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹⁹, choć w praktyce spotykane są odrębne statuty urzędów gminy nadawane przez rady w drodze uchwały. Statuty innych jednostek budżetowych gminy z zasady nadają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Statuty te nie pełnią jednak funkcji regulaminów organizacyjnych. Te ostatnie mogą być nadawane przez kierowników tych jednostek organizacyjnych na podstawie statutów gmin lub statutów tych jednostek, choć z zasady zespolenia organizacyjnego można wysnuć wnioski, że powinna być to kompetencja wójta jako szefa administracji samorządowej w gminie. Podobnie jak jest to w powiecie, gdzie jest to kompetencja organu wykonawczego²⁰.

W funkcjonowaniu administracji samorządowej w gminie obok jej organów istotną rolę odgrywa urząd gminy. Problem zapewnienia bezstronnej obsługi kancelaryjno-biurowej organowi stanowiącemu, w sensie określenia położenia organizacyjnego struktur tym się zajmujących, towarzyszy funkcjonowaniu gminy właściwie od samego początku, a wcześniej w systemie rad narodowych dotyczyło to biura rady narodowej czy inspektora do spraw obsługi rady. Podmiotem administracji samorządowej, który będąc pewnym „zwornikiem” – z definicji mającym łączyć funkcje w zakresie obsługi różnych organów ustrojowych gminy i innych podmiotów, jest stanowisko sekretarza²¹, sekretarza gminy, ale nie sekretarza urzędu gminy czy sekretarza wójta gminy. Można się zastanawiać, czy taki model jest właściwy, czy może raczej należy „odświeżyć” postulat z lat 80. co do potrzeby usamodzielnienia biur obsługi przez ich organizacyjne wyodrębnienie, albowiem w praktyce występują tarcia pomiędzy wójtem a przewodniczącym rady gminy. Biuro rady jest bowiem służbowo podporządkowane za pośrednictwem

18 Zob. art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

19 Zob. art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.

20 Zob. art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.

21 Zob. art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1260, z późn. zm. Zob. także B. Dolnicki, *Pozycja prawna sekretarza i skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego: studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002, s. 103 i n.

sekretarza wójtowi, ale merytorycznie przewodniczącemu rady. Wszystko to jednak nie może kwestionować założenia, że zapewnienie obsługi jakiegoś organu administracji publicznej przez urząd innego organu administracji publicznej z zasady zmienia pozycję prawną tego aparatu pomocniczego. Ponadto, coś innego oznacza pojęcie „aparat pomocniczy”, które jest odnoszone do kategorii urzędu administracji publicznej, a coś innego pojęcie „aparat obsługi”. To ostatnie określa właśnie charakter prawny urzędu w zakresie obsługi „innego organu”. Urząd gminy jest zatem „aparatem pomocniczym” organu wykonawczego oraz „aparatem obsługi” organu stanowiącego.

Radzie jednak przyznano uprawnienia do rozpatrywania skarg powszechnych na wójta oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w zakresie zadań własnych gminy²². Jest to nie tylko przejaw funkcji kontrolnej, ale także element władztwa organizacyjnego w gminie. Uznanie skargi za zasadną następuje bowiem w drodze uchwały, a wójt jako organ wykonawczy powinien nie tylko doręczyć ją skarżącemu, ale także wykonać ją we własnym zakresie i zastosować przysługujące mu kompetencje jako tak zwanego szefa administracji gminnej.

Inna kwestia dotyczy jednostek pomocniczych gminy. Ich uregulowanie normatywne stanowi przykład jedynie kierunkowego, a nie rozstrzygającego działania ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jej art. 5 ust. 1 gmina może tworzyć jednostki pomocnicze. Ustawowy katalog jednostek pomocniczych pozostaje otwarty: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne, w szczególności jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto, nawet w sytuacji, jeżeli siedziba rady gminy nie znajduje się w tym mieście. Jeśli jednak siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, to zgodnie z art. 15 ust. 2 i art. 26 ust. 3 organem wykonawczym jest burmistrz, a rada nosi nazwę rady miejskiej. Zachodzi przy tym pytanie o nazwę urzędu oraz w szczególności gminnego ośrodka pomocy społecznej. W treści ustawy o samorządzie gminnym występuje jedynie „urząd gminy”. W praktyce jednak można spotkać „urząd miasta”, „urząd miejski”, „urząd gminy i miasta”, „urząd miasta i gminy” oraz „gminny ośrodek pomocy społecznej”, „miejski ośrodek pomocy społecznej”, „miejsko-gminny ośrodek pomocy społecznej” i tym podobne. W tym zakresie decydującą rolę odgrywa statut gminy, a także statut urzędu gminy oraz statut i regulamin organizacyjny ośrodka pomocy społecznej. Niemniej przytoczone nazwy swoim rodowodem sięgają

22 Zob. art. 229 pkt 3 z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.

czasów rad narodowych i możliwości tworzenia wspólnych organów, bez konieczności zmian podziału terytorialnego, i w zależności od strony inicjatywnej czy przewagi innego rodzaju powstawała „miejsko-gminna rada narodowa” albo „gminno-miejska rada narodowa”, a za tym idzie również nomenklatura organów administracyjno-zarządzających – odpowiednio: „naczelnik miasta i gminy” i „naczelnik gminy i miasta”. Zostało to następnie utrwalone przez połączenie jednostek podziału terytorialnego. A zatem nie tylko ośrodki pomocy społecznej, ale także i urzędy gmin mają dłuższą historię niż restytuowany w 1990 roku samorząd gminny, a ewentualny wysiłek z wyrobieniem nowych szyldów, pieczętek, papieru firmowego utrwalił w niektórych gminach na 30 lat zastane wtedy nazwy tych jednostek organizacyjnych.

Wracając jednak do tematu jednostek pomocniczych, należy odnotować, że zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy (art. 5 ust. 3), a konkretną jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (art. 5 ust. 2). Na podstawie art. 35 ust. 1–2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, z tym że statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Kompetencje rady gminy wyczerpują władztwo organizacyjne samorządu względem tych jednostek pomocniczych. Ponadto radzie przyznano także szczególne uprawnienie w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej. Organy jednostek pomocniczych nie są jednak pomocnicze względem organów ustrojowych gminy, tak jak przewodniczący rady gminy i komisje rady nie są jej organami wewnętrznymi, choćby odpowiedni statut tak stanowił. Nie mieści się to bowiem w prawie kształtowania ustroju wewnętrznego gminy. Organy choćby pomocnicze lub wewnętrzne mają mieć proweniencję ustawową, której nie przełamuje tak zwana autonomia statutowa.

Konkludując ten wątek, można stwierdzić, że władztwo organizacyjne jest rozdzielone pomiędzy ustrojowe organy gminy, a czasem także pochodną kompetencję posiadają kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych. W drodze działalności uchwałodawczej rady gminy kształtuje się ustrój wewnętrzny gminy jako całości, ale niezbędne są dodatkowe regulaminy kształtujące organizację wewnętrzną poszczególnych jednostek organizacyjnych gminy.

Nasuwa się jednak pytanie, czy taki układ kompetencyjny umożliwia zrównoważony rozwój instytucjonalny. Z jednej strony nie da się jasno umiejscowić odpowiedzialności za zarządzanie rozwojem instytucjonalnym gminy i stąd postulować trzeba wzmocnienie pozycji wójta jako organu jednoosobowego, co umożliwi jego rozliczalność. Jednakże profesjonalizacja podążająca w tym kierunku bierze pod uwagę przede wszystkim względy prakseologiczne i często prowadzi do biurokratyzacji zarządzania procesami rozwojowymi. Z drugiej strony zwiększenie zakresu władztwa organizacyjnego rady, choć gwarantuje demokratyzm, z kolei często prowadzi do upolitycznienia z pominięciem elementu racjonalizacji.

Wydaje się zatem, że nie ma alternatywy w zakresie regulacji rozdziału kompetencji w zakresie władztwa organizacyjnego, bo to samo przez się zapewnia równowagę i stabilizację ustrojową, ale najistotniejsza pozostaje potrzeba każdorazowego uzyskania wsparcia społecznego dla rozwoju potencjału instytucjonalnego ze strony konkretnych wspólnot samorządowych. Kształtowanie rozwoju instytucjonalnego przez mieszkańców chyba najbardziej odda sens idei „sterowania” tego typu rozwojem. Partycypacyjne zarządzanie rozwojem instytucjonalnym gminy wiązałoby obydwie organy ustrojowe niezależnie od zakresów przysługującego im władztwa organizacyjnego.

W ślad za tym powinno iść wycofywanie się państwa z zauważalnego w ostatnich latach coraz ściślejszego regulowania ustroju gminy. Tak zwane upaństwowienie samorządu terytorialnego to również wynik określonej polityki nadzoru sprawowanego przez organy administracji rządowej, wyrażającej się nieraz w skrajnie pozytywistycznym podejściu do badania zgodności z prawem działalności gminy. Także w judykaturze powinno odchodzić się od traktowania statutu gminy jako aktu wykonawczego względem ustawy samorządowej, a jednostek samorządu terytorialnego jako jedynie podmiotów administracji publicznej. Akty organizacyjne nie powinny bowiem powtarzać ustaw, ale twórczo wypełniać ramy określone przez ogólny porządek prawny.

Punktem odniesienia powinna być przy tym zawsze konstatacja, że dopuszczone przez prawo i dostosowane do miejscowych warunków cele konkretnej jednostki samorządowej to nie cele ludzi tworzących pod względem personelu urząd gminy i gminne jednostki organizacyjne, ale cele całej wspólnoty samorządowej.

Streszczenie

Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej wobec władztwa organizacyjnego w gminie

Opracowanie dotyczy uwarunkowań administracyjnoprawnych kształtowania rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej w gminie. Przedstawiono w nim charakter władztwa organizacyjnego oraz jego determinację prawną. Stwierdzono, że jest ono rozdzielone pomiędzy państwo a podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, przy czym państwo wyraża swą wolę w formie ustawy. Sama ustawa nie stwarza przy tym wystarczających podstaw dla funkcjonowania administracji samorządowej w gminie, ale niezbędne jest wydanie i wejście w życie statutu gminy, który jest uchwalany przez radę gminy. Określa on ogólny kształt administracji samorządowej, w której główną rolę – obok organów – odgrywa urząd gminy. Rada posiada także uprawnienia do kreacji i organizacji jednostek pomocniczych. Ponadto tworzy i nadaje statuty jednostkom organizacyjnym będącym jednostkami budżetowymi gminy. Wójt natomiast posiada kompetencje do nadawania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego urzędu gminy. Regulaminy organizacyjne innych jednostek budżetowych są nadawane przez ich kierowników. Ustalono, że taki układ kompetencyjny umożliwia zrównoważony rozwój instytucjonalny administracji samorządowej w gminie.

Słowa kluczowe: ustrój gminy, rozwój instytucjonalny, władztwo organizacyjne, statut gminy, regulamin organizacyjny.

Summary

Institutional development of local government administration in relation to organizational authority in the commune

The study deals with administrative and legal conditions for shaping the institutional development of local government administration in the commune. It presents the nature of organizational authority and its legal determination. It was found that it is divided between the state

and basic territorial self-government units, with the state expressing its will in the form of a statute. The act alone does not create sufficient grounds for the functioning of local government administration in the commune, but it is necessary to issue and enter into force the commune's statute, which is passed by the commune council. It defines the general shape of local government administration, in which the municipal office plays the main role – next to the organs. The council also has the authority to create and organize auxiliary units. In addition, it creates and assigns statutes to organizational units that are budgetary units of the commune. On the other hand, the commune administrator has the competence to send by regulation the organizational regulations of the commune office. Organizational regulations of other budget units are given by their managers. It was found that such a competency system enables balanced institutional development local government administration in the commune.

Keywords: commune system, institutional development, organizational authority, the commune's statute, organizational regulations.

Rozdział IV

Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego

Wstęp

Ze względu na globalny charakter rozwoju współczesnej gospodarki daje się zauważyć wzrost zagrożeń naturalnych i spowodowanych niszczytelką działalnością człowieka. Postępująca degradacja środowiska naturalnego – wyczerpywanie się surowców kopalnych i energetycznych, zmniejszenie zalesienia, zakwaszenie i erozja gleby, zanikanie różnorodności biologicznej – stanowi ponurą perspektywę dla funkcjonowania przyszłych pokoleń. Ponadto rosną dysproporcje w warunkach życia w różnych częściach świata, poszerzają się sfery biedy i ubóstwa, pociągające za sobą choroby, epidemie, masowe migracje i konflikty społeczne. W związku z tym istnieje potrzeba szukania nowych dróg rozwoju gospodarczego w skali globalnej, krajowej i lokalnej. Stąd narodziła się idea zrównoważonego rozwoju, niosąca wiele wyzwań dla poszczególnych regionów świata, szczególnie trudnych w dobie kryzysu finansowego.

Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zrównoważonego rozwoju, obejmująca kwestie społeczne, ekonomiczne i środowiskowe oparte na zasadzie równowagi, racjonalnego gospodarowania i symbiozy w działaniu poszczególnych jednostek samorządowych. Uwarunkowania współczesnej gospodarki wymagają sprostania oczekiwaniom różnorodnych grup społecznych i pogodzenia ich interesów. Największa odpowiedzialność spoczywa na barkach jednostek samorządów terytorialnych najniższego szczebla, będącego w bezpośrednim kontakcie ze społecznością lokalną. Jednostki te są odpowiedzialne za racjonalne gospodarowanie i realizację miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

* Dr Zygmunt Domański – Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

I. Priorytety zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

Zrównoważony rozwój (ZR) to termin od lat powszechnie używany w literaturze naukowej i aktach prawnych, jednak jego zdefiniowanie zrodziło wiele ostrych dyskusji, zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków. Definicja zrównoważonego rozwoju kształtowała się długo poprzez dyskusje w środowiskach naukowych. Dopiero Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro, który odbył się w 1992 roku pod hasłem „Środowisko i Rozwój”, scharakteryzował zrównoważony rozwój jako równowagę między czynnikiem środowiskowym a rozwojem społeczno-gospodarczym.

Następnym krokiem naprzód stał się dokument przyjęty na szczycie ONZ w 2000 roku i podpisany przez przywódców 189 krajów, zawierający tak zwane Milenijne Cele Rozwoju.

Stanowią one osiem konkretnych zobowiązań, których spełnienie do 2015 roku przez kraje sygnatariuszy, bez względu na poziom ich rozwoju, powinno przyczynić się do ograniczenia negatywnych zjawisk obserwowanych w gospodarce globalnej. Milenijne Cele Rozwoju dotyczą redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, a także ochrony środowiska naturalnego oraz zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju.

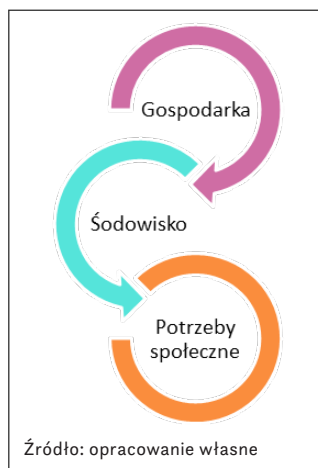
W tym kontekście szczególnego znaczenia nabral szczyt ONZ z 2015 roku w Rio de Janeiro (Rio +20) zwołany w sprawie wypracowania nowych celów zrównoważonego rozwoju. Na szczycie przedstawiciele około 200 państw przyjęli deklarację, w której zobowiązali się ustalić nowe założenia dotyczące polityki zrównoważonego rozwoju. Cele tej polityki uznano za sprzyjające rozwiązaniu niektórych problemów globalnej gospodarki XXI wieku. Na szczycie przyjęto deklarację *Przyszłość, jaką chcemy mieć*. W jej 280 artykułach uczestnicy konferencji wyrazili chęć odnowienia zobowiązań na rzecz ZR i promocji idei zrównoważonej przyszłości w płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. W deklaracji określono priorytety ZR: konieczność wzmocnienia integracji w zakresie realizacji dotychczasowych ustaleń i zobowiązań oraz intensyfikacja działań instytucjonalnych na skalę międzynarodową, a także eliminacja ubóstwa jako największego wyzwania, przed którym stoi gospodarka globalna. Dużo uwagi poświęcono tak zwanej zielonej gospodarce, bezpieczeństwu żywnościowemu, prawidłowej gospodarce wodą, ściekami i energią, ochronie zdrowia i polityce socjalnej. „Zielona gospodarka” jest gospodarką rozwijającą się w sposób cykliczny (czyli zakładający, że zmiany polegają na przechodzeniu od jednej fazy

do drugiej, a następnie na powrocie do fazy przejściowej), co odwraca całkowicie przyjęty linearny (zakładający, że zmiany są ukierunkowane, przebiegające od fazy pierwotnej do docelowej) system gospodarki. Ponadto podkreślano znaczenie zrównoważonego rozwoju turystyki i transportu, zrównoważonego rozwoju miast i wsi, propagowania pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich, przestrzegania zasad dotyczących równości płci i awansu społecznego kobiet. W deklaracji znalazły się także odniesienia do zmian klimatycznych, pustynnienia dużych obszarów, degradacji gleby i wyniszczenia lasów. W deklaracji uwzględniona została również problematyka dotycząca przepływu nowoczesnych technologii z krajów o wysokiej kulturze rozwoju do krajów rozwijających się. Poruszono także zagadnienie równomiernego dostępu wszystkich krajów do technik i technologii przyjaznych środowisku, tym samym ułatwiając ich absorpcję w skali międzynarodowej.

Zwrócono również uwagę na kwestie finansowania, wzywając wszystkie kraje do potraktowania ZR jako obszaru uprzywilejowanego. Mając świadomość, że warunkiem realizacji wszystkich zadań jest ich finansowe zabezpieczenie, kraje wysoko rozwinięte zobowiązały się do przeznaczenia 0,7% swojego PNB na rzecz oficjalnej pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się do 2015 roku, a kraje o niższym poziomie rozwoju od 0,15% do 0,2% PNB w analogicznym okresie.

W świetle dokumentów międzynarodowych idea ZR jest strategią równoczesnego rozpoznawania i rozwiązywania współczesnych problemów gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Parytet trzech składowych uwzględnia też długookresowa wizja tego rozwoju w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej (COM/2001/264), zyskująca następujące brzmienie: rozwój gospodarczy, spójność społeczna i ochrona środowiska muszą być ściśle ze sobą powiązane i współzależne, a zatem rozwój gospodarczy musi wspierać postęp społeczny i respektować konieczność ochrony środowiska przyrodniczego. Realizując idee zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego należy prowadzić na danym terenie politykę uwzględniającą racje społeczne, ekonomiczne i ekologiczne.

Ze względów społecznych samorząd powinien dbać o ochronę zdrowia ludności,



Rys 1. Parytety ZR

bezpieczeństwo, edukację i kulturę, rozwijać sport i rekreację, ale przede wszystkim zapewnić minimum socjalne dla każdego członka społeczności lokalnej. Z tym wiążą się względy ekonomiczne nakładające na samorząd obowiązek zapewnienia podstawowych potrzeb materialnych z zastosowaniem technik i technologii nieniszczących środowiska naturalnego danego regionu. Powstrzymanie degradacji środowiska poprzez eliminację i likwidację negatywnych skutków zagrożeń oraz działania zmierzające do odnowy ekologicznej to kolejne zadanie samorządu terytorialnego w zakresie zrównoważonego rozwoju. Z tych idei wyłaniają się priorytety zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego skupiające się na problemach lokalnych i uwzględniające polskie akty prawne oraz zalecenia Unii Europejskiej. Pojęcie zrównoważonego rozwoju określa w Polsce ustawa Prawo ochrony środowiska z 2001 roku, gdzie ZR rozumie się jako: rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Rozwijając to pojęcie, można stwierdzić, że ustawodawca nakłada obowiązek zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych grup społecznych, instytucji, podmiotów gospodarczych oraz obywateli nie tylko współczesnego pokolenia, lecz także przyszłych pokoleń. Zrównoważony rozwój jest jednym z głównych celów polityki UE. W 2001 roku przywódcy UE przyjęli dokument Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia zrównoważonego rozwoju dla Unii Europejskiej. W 2006 roku nastąpiła aktualizacja tego dokumentu pod nazwą Odnowiona Strategia UE dotycząca Trwałego Rozwoju (Sustainable Development Strategy – SDS). Zostały w nim uwzględnione nowe wyzwania i wytyczone kierunki długoterminowej wizji ZR, zawierające założenia rozwoju gospodarczego, spójności społecznej i ochrony środowiska. W ostatnich latach UE wykazała się prawdziwym zaangażowaniem w propagowanie idei ZR. Najnowsza strategia unijna została zawarta w 2010 roku w dokumencie EUROPA 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. W tej strategii określone zostały priorytety ZR na XXI wiek:

- rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,

- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Polska jako członek Unii Europejskiej upowszechnia te idee i je wdraża, co umożliwia jej uzyskanie wsparcia instytucjonalnego i finansowego. Na podstawie polskich uregulowań prawnych i wskazań unijnych jednostki samorządu terytorialnego realizują cele ZR na swoim terenie. Głównym celem ZR jest poprawa jakości życia oraz zapewnienie dobrobytu zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Można to osiągnąć poprzez tworzenie zrównoważonych społeczeństw, umiejących efektywnie korzystać z zasobów oraz wykorzystywać potencjał innowacji ekologicznych i społecznych.

W granicach koncepcji zrównoważonego rozwoju władze lokalne powinny współuczestniczyć w kreowaniu postaw obywatelskich, czego podstawą jest bieżące i skuteczne komunikowanie się z różnymi grupami społecznymi, podmiotami gospodarczymi, organizacjami non profit i tym podobnymi. W przypadku samorządów terytorialnych do działań integracyjnych powinno dochodzić nie tylko wewnątrz tych jednostek, ale również dodatkowo pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Społeczności lokalne i regionalne oraz ich poszczególne sektory (samorząd, organizacje pozarządowe, biznes czy lokalni i regionalni liderzy) tworzą, prowadzą i utrzymują infrastrukturę społeczną i ekonomiczną, gospodarują przestrzenią, kształtują i chronią środowisko przyrodnicze, kreują i realizują własne wizje rozwoju oraz współuczestniczą w realizacji wizji rozwoju regionalnego i kraju. Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają zasadniczą rolę w kształtowaniu świadomości ekologicznej poprzez promowanie i realizację idei zrównoważonego rozwoju. W dorobku koncepcji działań administracji samorządowej zasada zrównoważonego rozwoju może stanowić wytyczne do jej codziennych działań na rzecz społeczności lokalnej¹. Działania takie są monitorowane w ramach Systemu Analiz Samorządowych (SAS). Wskaźniki ZR są zgrupowane według trzech tak zwanych łańdów: społecznego, gospodarczego i środowiskowo-przestrzennego. W ramach każdego z nich wyróżniono 10 dyscyplin, których zawartość tematyczną prezentuje tabela 1.

Monitorowanie działań samorządu terytorialnego i ocena ich realizacji pozwala na wyeliminowanie błędów i niedociągnięć, które mogą być skorygowane w przyszłości. Jest podstawą oceny ich istoty,

1 J. Zawisza, *Etyka w zarządzaniu organizacją*, „Journal of Modern Science” t. 2(37)/2018, Józefów, s. 163.

Tabela 1. Dziedziny w ramach trzech łańdów wyróżnione w Systemie Analiz Samorządowych

	ład społeczny	ład gospodarczy	ład środowiskowo-przestrzenny
1.	demografia	finanse gminy (budżet; dochody i wydatki; zobowiązania, wiarytelności, korzystanie ze wsparcia finansowego UE)	ekologizacja planowania
2.	edukacja (oświata)	przedsiębiorczość (podmioty gospodarcze i pracujący)	ochrona przyrody i krajobrazu
3.	pomoc społeczna	struktura podmiotów gospodarczych	ochrona i zrównoważony rozwój lasów
4.	zdrowie	poziom i struktura zatrudnienia	ochrona gleb i odpady
5.	bezpieczeństwo publiczne	rolnictwo	ochrona zasobów kopalin
6.	mieszkalnictwo	budownictwo mieszkaniowe	ochrona wód (powierzchniowych i podziemnych; zasoby, jakość; zanieczyszczenie, zużycie, stosunki wodne i ochrona przed powodzią)
7.	kultura, sport i rekreacja	turystyka	ochrona powietrza atmosferycznego (jakość, emisje, ochrona klimatu)
8.	partycypacja społeczna	infrastruktura techniczna	ochrona klimatu akustycznego (emisje i oddziaływanie hałasu)
9.	aktywność na rynku pracy	wykorzystanie materiałów i surowców (w tym odpady przemysłowe i ich wykorzystanie)	energia odnawialna (wykorzystanie)
10.	ład instytucjonalno-polityczny	dostępność produktów i usług	bezpieczeństwo biologiczne, chemiczne, elektromagnetyczne i przeciwdziałanie skutkom awarii przemysłowych

Źródło: http://sas24.Org/informacje/wskazniki_zrownowazonego_rozwoju_jakosc_zycia.pdf

efektywności, oszczędności i skuteczności. Pozwala również na racjonalne planowanie przedsięwzięć i szkoleń.

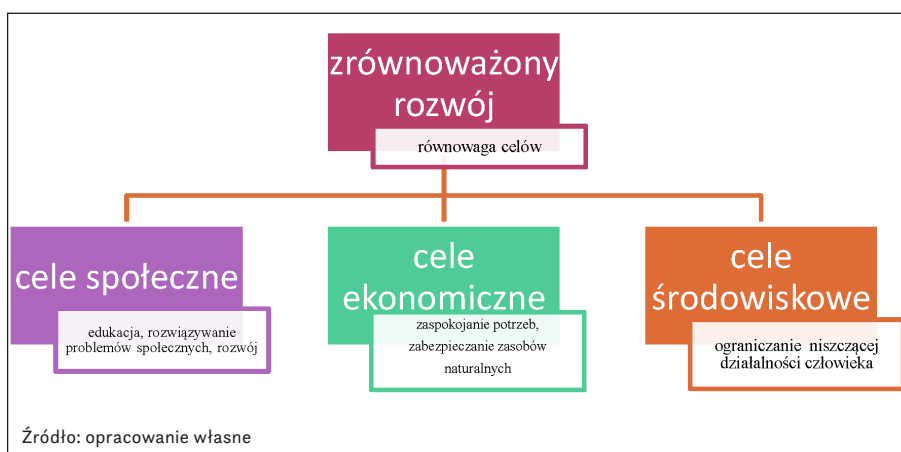
II. Podstawowe zasady działania samorządu terytorialnego w zakresie zrównoważonego rozwoju

Analizując dostępną literaturę, zauważa się powtarzalność problemów lokalnych w wielu jednostkach samorządu terytorialnego, które dotyczą przede wszystkim:

- wyczerpywania się surowców, w tym paliw, wody, ziemi uprawnej i tym podobne,
- zanieczyszczenia środowiska, między innymi poprzez nadmierne nasycenie chemikaliami czy zakwaszenie gleby,

- niszczenia ekosystemów pociągającego za sobą zanikanie różnorodności biologicznej, wylesianie, erozję gleby,
- ubóstwa powodującego choroby, epidemie, konflikty społeczne, masowe migracje, rosnące obszary nędzy,
- utraty kapitału społecznego,
- braku zaangażowania ludności w kwestie środowiskowe.

Problemy te wymagają kompleksowego rozwiązywania przez wszystkie podmioty w samorządzie na podstawie określonych zasad. Przede wszystkim władze lokalne powinny kierować się zasadą równowagi, co oznacza integrowanie różnorodnych celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych.



Rys. 2. Równowaga celów

Aspekt ekonomiczny zrównoważonego rozwoju oznacza zaspokojenie dzisiejszych potrzeb i zabezpieczenie zasobów koniecznych do zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń (kapitału naturalnego, materialnego wytworzonego przez człowieka, intelektualnego i społecznego). Aspekt ekologiczny oznacza ustalenie granic systemu przyrodniczego dla niszczących działań człowieka i nieprzekraczanie ich. Aspekt społeczny wiąże się z edukacją i uzyskaniem zdolności rozwiązywania głównych problemów społecznych oraz udział w procesach rozwojowych całego systemu.

Kolejną zasadą jest zasada racjonalnego gospodarowania, a więc maksymalizowanie korzyści przy danych nakładach finansowych bądź minimalizowanie kosztów przy równorzędnym poziomie oczekiwanych efektów w ramach różnorodnych wariantów wykonania określonych zadań.



Rys. 3. Racjonalne gospodarowanie

Zasada racjonalnego gospodarowania² może być sformułowana w dwóch wymiarach:

- 1) maksymalizacja efektów, przy założonym poziomie nakładów; zasada największego efektu, największej wydajności (jeśli dane są środki, należy maksymalizować cel),
- 2) minimalizacja nakładów, przy założonym poziomie efektów; zasada najmniejszego nakładu, oszczędności środków (jeśli dany jest cel, należy minimalizować nakłady).

Jak widać, zasada racjonalnego gospodarowania polega na tym, by z danych nakładów osiągnąć jak największą wydajność, bądź zamierzony cel uzyskać przy jak najmniejszym udziale nakładów.

Jakub Stabryła i Jerzy Trzeciecki³ nazywają tę zasadę zasadą optymalności. Według tej zasady *optimum* może być określone w dwójaki sposób:

- 1) przez wskazanie maksymalnej wielkości przewidywanych korzyści jakiegoś przedsięwzięcia (postawionego jako cel działania) przy danym nakładzie środków,
- 2) przez wskazanie wielkości odpowiadającej minimalnemu nakładowi środków, przy założeniu osiągnięcia przewidywanych korzyści jakiegoś przedsięwzięcia.

Niezbędne też jest przestrzeganie zasady symbiotycznego funkcjonowania poszczególnych podmiotów w ramach danego samorządu terytorialnego, tak by działanie jednego podmiotu nie wpływało niekorzystnie na innych. Symbiotyczne funkcjonowanie różnych podmiotów gospodarczych pozwoli uniknąć niepotrzebnych napięć i konfliktów czy protestów społecznych.

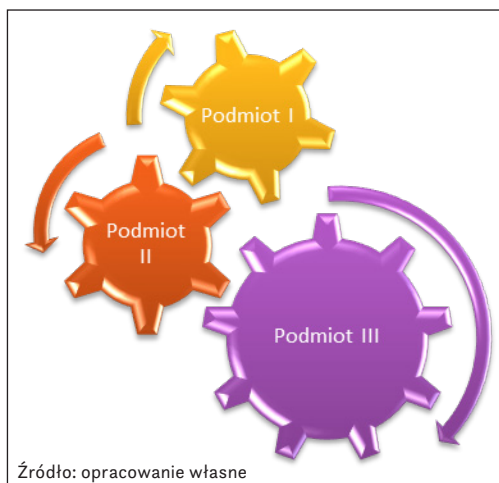
2 R. Matwiejczuk, *Zarządzanie marketingowo-logistyczne. Wartość i efektywność*, Warszawa 2006, s. 78.

3 J. Stabryła, J. Trzeciecki, *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, Kraków 1986, s. 30.

Rola jednostki samorządu terytorialnego przebiega na wielu płaszczyznach zrównoważonego rozwoju, między innymi na:

- płaszczyźnie etycznej (kwestia waloryzacji przyrody i odpowiedzialności władz samorządowych za przyrodę),
- płaszczyźnie ekologicznej (działania na rzecz ochrony przyrody)⁴,
- płaszczyźnie społecznej (aktywność samorządu w kształtowaniu proekologicznej kultury organizacyjnej w urzędzie gminy oraz zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju, a także w kreowaniu kapitału relacyjnego, społecznego, procesu zbiorowego uczenia się),
- płaszczyźnie ekonomicznej (określenie możliwości kierunków i sposobów gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych – roli samorządu w procesie mobilizacji wykorzystania zasobów lokalnych),
- płaszczyźnie techniczno-organizacyjnej (wdrażanie zarządzania środowiskowego, stosowania i promocji wykorzystania w urzędach gmin proekologicznych innowacji technologicznych),
- płaszczyźnie prawnej (stanowienie aktów prawnych bezpośrednio i pośrednio w zakresie ochrony przyrody),
- płaszczyźnie politycznej (opracowywanie planów i programów rozwoju, ich wdrażanie i kontrola).

Inicjowanie i kreowanie takich procesów rozwojowych wymaga uruchomienia współpracy wszystkich podmiotów samorządu w celu pełniejszego wykorzystania zasobów lokalnych. Rozwój powinien być skierowany na osiągnięcie zbiorowych celów społeczności lokalnej i przez nią współtworzony.



Rys. 5. Symbiotyczne współdziałanie

4 M. Kaniewska, M. Klimski, *Kształtowanie świadomości ekologicznej – perspektywa Lifelong Learning*, „Journal of Modern Science” t. 3(22)/2014, s. 476.

III. Plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawowy instrument kierowania zrównoważonym rozwojem samorządu terytorialnego

Jak określa Antoni Skowroński⁵, rozwój gospodarczy to długofalowy proces przemian dokonujących się w gospodarce. Obejmuje zarówno zmiany ilościowe, dotyczące wzrostu produkcji, zatrudnienia, inwestycji, rozmiarów funkcjonującego kapitału, dochodów, konsumpcji i innych wielkości ekonomicznych charakteryzujących gospodarkę od strony ilościowej (wzrost gospodarczy), jak również towarzyszące im zmiany o charakterze jakościowym (zmiany organizacji społeczeństwa) oraz zmiany o charakterze strukturalnym. W zakres rozwoju gospodarczego wchodzi: wzrost gospodarczy, rozwój społeczny i rozwój społeczno-gospodarczy.

Jak określa Bogusław Czarny⁶, wzrost gospodarczy jest to powiększanie się realnej wartości produktu krajowego brutto w gospodarce. Od globalnej wartości produktu krajowego brutto zależy zdolność społeczeństwa do realizacji różnych przedsięwzięć.

Według Paula Samuelsona⁷ towarzyszy temu rozwój społeczny w takich kategoriach jak: zdrowie i oczekiwana długość życia mieszkańców, poziom oświaty, analfabetyzm dorosłych i niezależność kobiet.

Stefan Marciniak⁸ łączy rozwój społeczny z gospodarczym, jako proces wzajemnie zintegrowanego rozwoju gospodarki i społeczeństwa wyrażający reprodukcję rozszerzoną gospodarki narodowej. Są to zmiany w zdolnościach wytwórczych w produkcji i spożyciu, w stosunkach ekonomicznych i społecznych, środowisku naturalnym oraz w systemie funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa.

W Polsce został wprowadzony system zarządzania rozwojem gospodarczym pozwalający na sprawne kierowanie polityką rozwoju państwa. Kierunki rozwoju gospodarczego określają odpowiednie ustawy, między innymi ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Podstawą działań jest dokument: Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 roku, zaś po wprowadzeniu stosownych

5 A. Skowroński, *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” nr 2/2006, s. 47–57.

6 B. Czarny, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2011, s. 556.

7 P.A. Samuelson, *Ekonomia*, Poznań 2012, s. 531.

8 S. Marciniak, *Makro- i mikroekonomia, podstawowe problemy współczesności*, Warszawa 2013, s. 373–374.

zmian 14 lutego 2017 roku powstała obecnie obowiązująca Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030). SOR określa podstawowe uwarunkowania oraz cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym.

29 października 2018 roku został przyjęty przez Radę Ministrów dokument System zarządzania rozwojem Polski, którego istotą jest integracja systemu planowania gospodarczego, społecznego i przestrzennego na wszystkich poziomach zarządzania: kraju, województwa, powiatu i gminy. Przez politykę rozwoju rozumie się tu zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej oraz lokalnej. Realizacja polityki rozwoju następuje poprzez wykorzystanie i zastosowanie instrumentów przewidzianych przepisami ogólnie obowiązującego prawa. Fundamentalnym instrumentem realizacji polityki przestrzennej są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Podstawowym aktem prawnym kierowania zrównoważonym rozwojem jednostek samorządu terytorialnego jest dokument Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wynikający z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta stanowi zapis najważniejszych kierunków polityki przestrzennej państwa oraz koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Ustawa uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju na bazie przyrodniczych, kulturowych, społecznych i ekonomicznych uwarunkowań. Ustawa stanowi podstawę planowania przestrzennego na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego: wojewódzkim, powiatowym, gminnym i miejskim. Szczególną rolę odgrywają gminy stanowiące podstawowy szczebel kształtujący zagospodarowanie przestrzenne poprzez opracowanie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca założył, że to właśnie w gminie następuje faktyczna realizacja gospodarki przestrzennej uwzględniająca cele i kierunki rozwoju gospodarczego i polityki przestrzennej kraju oraz uwarunkowania miejscowego zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym aktem planistycznym jednostki samorządu terytorialnego i aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze jednostki samorządowej, która go sporządziła. Jego ustalenia są powszechnie obowiązujące na

obszarze gminy, mają moc wiążącą i wprowadzają porządek w działalności inwestycyjnej.⁹

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się kierunki zmian w przeznaczeniu terenów, oznacza się tereny wyłączone spod zabudowy, tereny przeznaczone na rozwój przestrzeni leśnej i rolnej, handlowej i publicznej. Ważne jest oznaczenie terenów zagrożonych oraz miejsc pamięci narodowej. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien uwzględniać uwarunkowania wynikające z dotychczasowego zagospodarowania i uzbrojenia terenu, mając na uwadze wymogi ochrony ładu przestrzennego i środowiska naturalnego, dziedzictwa kulturowego i infrastruktury technicznej, wymagań ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej. Należy zwrócić szczególną uwagę na stworzenie optymalnych warunków życia mieszkańcom, ich bezpieczeństwo osobiste i ochronę mienia. Realizacja planu zagospodarowania przestrzennego napotyka w praktyce na szereg trudności przede wszystkim natury ekonomicznej. Często czynnik ekonomiczny odgrywa kluczową rolę przy realizacji inwestycji opłacalnych, ale mogących zaburzyć istniejący ład przestrzenny. Pojawia się ryzyko niezgodności decyzji gminnych z kierunkami polityki przestrzennej województwa czy kraju.

Zakończenie

Deklaracja *Przyszłość, jaką chcemy mieć* stawia człowieka i jego przyszłość na czele działań w zakresie ZR. Prawo człowieka do godnego życia w zgodzie z przyrodą i w czystym ekologicznie środowisku jest głównym elementem idei zrównoważonego rozwoju. Istnieje więc konieczność podejmowania takich rozwiązań instytucjonalnych, aby można było tę ideę w pełni zrealizować i zapewnić możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych i warunki rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego. W tym celu potrzebna jest ścisła współpraca wszystkich instytucji krajowych, regionalnych i lokalnych na rzecz ZR. Sprzyja temu ustawy, powszechny obowiązek respektowania założeń ZR. Zawarte w nich kwestie etyczne i moralne pozwalają na ograniczanie produkcji i konsumpcji, które mogłyby zakłócić proces wdrażania ZR. Problemy związane z realizacją planu zagospodarowania przestrzennego, jako podstawowego instrumentu zarządzania ZR w jednostkach

⁹ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 27.

samorządu terytorialnego, zostały zarysowane w artykule. Nie sposób przewidzieć wszystkich problemów ani podać gotowych rozwiązań, jednak należy podejmować uporczywe próby działań zmierzających do osiągnięcia założonych celów. Ciągłe i wnikliwe monitorowanie aktywności poszczególnych jednostek samorządowych pozwoli na bieżące eliminowanie błędów i niedociągnięć, a w rezultacie doprowadzi do konkretnych rezultatów we wdrażaniu koncepcji ZR.

Bibliografia

- Bielska A., Kupidura A., *Kształtowanie przestrzeni na obszarach wiejskich*, Warszawa 2013.
- Burchard-Dziubińska M., Rzeńca A., Drzazga D., *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Łódź 2014.
- Burzyńska D., *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Łódź 2012.
- Czarny B., *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2011.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2006.
- Hołuj A., *Problemy i dylematy planowania przestrzennego w różnych typach jednostek terytorialnych*, Warszawa 2011.
- Kaniewska M., Klimski M., *Kształtowanie świadomości ekologicznej – perspektywa Lifelong Learning*, „Journal of Modern Science” t. 3(22)/2014.
- Kronenberg J., Bergier T., *Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Polsce*, Warszawa 2010.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2007.
- Malicki M., *Trwały i zrównoważony rozwój w układzie regionalnym i lokalnym*, Szczecin 2010.
- Marciniak S., *Makro- i mikroekonomia, podstawowe problemy współczesności*, Warszawa 2013.
- Matwiejczuk R., *Zarządzanie marketingowo-logistyczne. Wartość i efektywność*, Warszawa 2006.
- Parysek J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań 2007.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, Poznań 2012.
- Skowroński A., *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” nr 2/2006.
- Sobczak E., *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Stabryła A., Trzeciński J. (red.), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, Kraków 1986.
- Zarządzanie zrównoważonym rozwojem jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Sobczak, Warszawa 2018.
- Zawisza J., *Etyka w zarządzaniu organizacją*, „Journal of Modern Science” t. 2(37)/2018.
- Zrównoważony rozwój miast. Polityka i finanse*, opracowanie zbiorowe, Łódź 2016.

Streszczenie

Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego

Tematem artykułu jest wdrażanie w życie idei zrównoważonego rozwoju (ZR) przez jednostki samorządu terytorialnego. Najpierw zostały pokazane początki i przyczyny powstawania koncepcji ZR. Następnie skupiono się na priorytetach i zasadach, jakimi powinny się kierować samorządy przy realizacji tych koncepcji. Ukazane zostały także problemy społeczności lokalnych przy planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako zasadniczy instrument zarządzania zrównoważonym rozwojem samorządu terytorialnego jest istotnym wyzwaniem dla społeczności i instytucji samorządowych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gospodarka, środowisko, rozwój społeczno-gospodarczy, zagospodarowanie przestrzenne.

Summary

Selected aspects of balanced development of local government

The subject of the article is the implementation of the idea of the sustainable development (ZR) by the units of local government. First, the beginnings and causes of the ZR concept were shown. Next, the priorities and principles that should be followed by local governments in the implementation of these concepts were focused on. The problems of the local communities in the planning of spatial development were also shown. The local spatial development plan as an essential instrument for managing sustainable development of territorial self-government is a significant challenge for the communities and local government institutions.

Key words: territorial self-government, economy, environment, socio-economic development, spatial development.

Rozdział V

Wpływ organów nadzoru budowlanego na zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego

Wstęp

Zrównoważony rozwój swymi początkami sięga połowy dwudziestego wieku, gdzie został wprowadzony jako *sustainable development* w dokumentacji odnoszącej się do działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych. Odnosił się początkowo głównie do rozwoju leśnictwa i rolnictwa. Z upływem lat paradygmat zrównoważonego rozwoju zaczęto przenosić na inne obszary działalności człowieka, między innymi na gospodarkę, usługi i rozwój obszarów rozumianych jako przestrzeń gmin, województw czy krajów. Kolejno zrównoważony rozwój stał się pewną wartością uniwersalną, występującą w aktach prawnych o randze międzynarodowej, europejskiej i krajowej¹. Jako wartość uniwersalna, zasada zrównoważonego rozwoju zawiera w swej treści pewne cele i zadania państwa, których realizacja skupia się w obrębie działania władz publicznych w RP oraz organów samorządu terytorialnego². Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest realizacja tych celów i zadań przez akty rangi ustawowej. Podstawowe znaczenie mają tutaj regulacje z zakresu ochrony środowiska oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego.

* Mgr Szymon Dubis – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski

1 Por. M.M. Kenig-Witkowska, *Deklaracja Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Zrównoważonego Rozwoju, przyjęta na 70. Konferencji International Law Association (New Delhi 2002 r.)* (Komunikat naukowy), [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Warszawa 2002, s. 43; art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, z późn. zm.); art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, z późn. zm.), art. 5 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

2 Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 18.

Istotnym elementem, gwarantującym faktyczną realizację zasady zrównoważonego rozwoju, jest także właściwie ukształtowany nadzór nad procesem budowlanym³ oraz związane z tym nadzorem kompetencje organów nadzorczych.

Celem opracowania jest przedstawienie istoty i treści zasady zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do samorządu terytorialnego, a także ukazanie wpływu na kształt i realizację tej zasady przez organy nadzoru budowlanego, opierając się na kompetencjach tychże organów, wynikających z ustawy Prawo budowlane⁴.

1. Pojęcie i cele zrównoważonego rozwoju

Jak już zostało wspomniane, pojęcie zrównoważonego rozwoju wywodzi się z leśnictwa, gdzie termin „zrównoważony” określał taki rozwój gospodarki leśnej, w której pozyskuje się tyle drzew, ile może ponownie wyrosnąć, bo takie gospodarowanie umożliwia odtwarzalność zasobów leśnych⁵. Ponadto genezy koncepcji zrównoważonego rozwoju doszukiwać się można także w literaturze związanej z ochroną środowiska⁶.

Samo pojmowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk, w tym społecznych i ekonomicznych. W ekonomii przyjmuje się, że teoria zrównoważonego rozwoju w sposób całościowy skupia się na problemie długotrwałej zdolności współczesnej gospodarki do rozwoju, spełniając jednocześnie kryterium sprawiedliwości międzypokoleniowej⁷. W urbanistyce z kolei zasada zrównoważonego rozwoju to koncepcja zarządzania miastem (osiedlem), która powinna zapewnić zaspokojenie potrzeb społeczności, uwzględniając także potrzeby przyszłych pokoleń i możliwość zachowania, odtworzenia i rozwijania środowiska przyrodniczego⁸.

Słownik języka polskiego definiuje pojęcie „rozwój” jako „proces przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych”⁹. B. Poskrobko ujmuje rozwój

3 D. Sypniewski, *Zrównoważony rozwój w nadzorze nad procesem budowlanym*, [w:] *Zrównoważony rozwój jednostek samorządu lokalnego w świetle globalizacji gospodarczej*, red. H. Kisilowska, E. Sobczak, Warszawa 2013, s. 135.

4 Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.

5 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23.

6 R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 24–25.

7 B. Fiedor, [w:] *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, Warszawa 2002, s. 225.

8 J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki*, Warszawa 1996, passim.

9 <https://sjp.pwn.pl/sjp/rozwoj;2517638.html> (dostęp: 22.11.2018).

z cywilizacyjnego punktu widzenia, jako całokształt działań społeczeństwa, podejmowanych świadomie i podświadomie (uwarunkowanych genetycznie i kulturowo), które mają na celu polepszenie warunków bytu i stałe doskonalenie gatunku ludzkiego¹⁰. R. Janikowski z kolei rozumie pod pojęciem rozwoju ciąg zmian organizacji systemu, które zwiększają szanse jego przetrwania i/lub osiągnięcia innych celów w kontekście zmienności warunków środowiska (otoczenia)¹¹.

Pojęcie „zrównoważony” w ujęciu przymiotnikowym, jak wskazuje słownik języka polskiego, oznacza spokojny, opanowany, rozważny, będący wyrazem, objawem takich cech¹². Jednak bardziej miarodajne będzie tutaj znaczenie tego pojęcia w ujęciu czasownikowym, gdzie słowo „zrównoważyć” znaczy tyle, co „doprowadzić do stanu równowagi, stworzyć stan równowagi”¹³.

Mając powyższe na uwadze, należy więc stwierdzić, że termin „zrównoważony rozwój” będzie oznaczał rozwój (a więc pewien proces charakteryzujący się dynamizmem), który po pierwsze ma doprowadzić do stanu równowagi, a po drugie ma ten stan utrzymać.

Najczęściej spotykana definicja zrównoważonego rozwoju pochodzi z raportu komisji Brundtland i stanowi, że pojęcie to oznacza zaspokajanie potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia, niepozbawiające przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb¹⁴. Definicja ta jednak nie stanowi uniwersalnej definicji zrównoważonego rozwoju, bowiem została ona stworzona na potrzeby tego raportu i nie można jej rozpatrywać w oderwaniu od pozostałych jego elementów.

Jeśli chodzi o cel zrównoważonego rozwoju, to jest nim wzrost dobrobytu społecznego i jednostkowego oraz harmonijne ułożenie relacji pomiędzy człowiekiem a przyrodą¹⁵. Ponadto, jako społeczne cele zrównoważonego rozwoju wymienia się dobrobyt, sprawiedliwość

10 B. Poskrobko, *Cykliczność, trwałość i równoważenie rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Białystok–Warszawa 2005, s. 20.

11 R. Janikowski, *Nieład instytucjonalno-polityczny a trwałe i zrównoważony rozwój*, [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Nowa Ruda 2005, s. 181.

12 Słownik języka polskiego, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zrownowazony;5531571.html> (dostęp: 22.11.2018).

13 Tamże, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zrownowazyc;5531572.html> (dostęp: 22.11.2018).

14 T. Bukowski, dz. cyt., s. 28.

15 B. Fiedor, dz. cyt., s. 232.

i bezpieczeństwo¹⁶. T. Zaufal twierdzi, że celem zrównoważonego rozwoju jest zaspokajanie fizycznych i psychicznych potrzeb człowieka poprzez prawidłowe ułożenie jego stosunku ze środowiskiem przyrodniczym¹⁷.

Podsumowując ideę zrównoważonego rozwoju, należy wskazać, że jest to przykład jednej z globalnych koncepcji, która odnosi się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi. Ma ona jednak znaczenie nie tylko globalne, ale także krajowe, regionalne, a wreszcie lokalne. Zasada zrównoważonego rozwoju nie jest jednopłaszczyznowa, bo odnosi się do wielu nauk. Jej celem jest zrównoważenie środowiska, społeczeństwa i gospodarki w taki sposób, aby rozwój jednego z tych elementów nie stanowił zagrożenia dla pozostałych¹⁸.

2. Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP

Umieszczenie pojęcia „zrównoważonego rozwoju” w Konstytucji RP było przedmiotem wielu dyskusji. Przeciwnicy wykorzystywania tego terminu w tekście Konstytucji wskazywali na jego nieostrość i wieloznaczność, proponując zastąpić go pojęciem „trwałego i wszechstronnego rozwoju społecznego i gospodarczego”¹⁹. Zwolennicy natomiast podkreślali, że pojęcie zrównoważonego rozwoju „ma ustalone znaczenie w literaturze światowej. Oznacza pryncypia rozwoju ekologicznego, a więc takiego, które uwzględnia potrzeby środowiska naturalnego”²⁰. Ostatecznie umieszczenie zasady zrównoważonego rozwoju w tekście Konstytucji, w dodatku w jej pierwszym rozdziale pt. *Rzeczpospolita*, wskazuje na jej wagę, bowiem czyni z tej zasady zasadę konstytucyjną, ustrojową. Mając na uwadze treść artykułu piątego Konstytucji RP, przyjmuje się, że zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich wskazanych tam funkcji państwa, między innymi zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, zapewnienia ochrony środowiska, co tym samym powoduje obowiązek kierowania się nią przez państwo w realizacji tychże funkcji. Dlatego też adresatami zasady zrównoważonego

16 Tamże, s. 232.

17 T. Zaufal, *Problematyka i założenia ekorozwoju*, [w:] *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*, Prace Naukowe Okręgu Małopolskiego PKE, t. 3/1986, s. 17–24.

18 T. Bukowski, dz. cyt., s. 37.

19 Wypowiedź Z. Sadowskiego, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn” Nr 13/1995, s. 10.

20 *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

rozwoju są wszystkie organy państwa (organy władzy publicznej), czego konsekwencją jest konieczność uwzględnienia jej w stanowieniu prawa (w przypadku organów prawodawczych), w jego stosowaniu oraz wykładni (w przypadku organów wykonawczych).

3. Zasada zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do samorządu terytorialnego

Idea zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego sprowadza się do prowadzenia takiej polityki społeczno-ekonomicznej na danym terenie, która nie będzie odbywała się kosztem przyszłych pokoleń oraz będzie uwzględniała wymagania i prawa przyrody²¹. Istotą tej koncepcji jest w rezultacie pogodzenie racji ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Stąd koncepcja prowadzenia zrównoważonego rozwoju określonych struktur przestrzennych, w tym również lokalnych, sprowadza się do próby osiągnięcia trzech podstawowych celów, to jest:

- 1) ekonomicznych, które polegają na zaspokojeniu podstawowych potrzeb materialnych obywateli przy wykorzystaniu technologii nieniszczących środowiska;
- 2) społecznych i humanitarnych, które zakładają zabezpieczenie minimum socjalnego (ograniczanie ubóstwa), ochronę zdrowia, rozwój sfery duchowej człowieka (na przykład kultura), bezpieczeństwo i edukację, rekreację i sport oraz potrzeby mieszkaniowe;
- 3) ekologicznych (środowiskowych), polegających na powstrzymaniu degradacji środowiska, a nawet jego odnowienie oraz eliminację potencjalnych i faktycznych zagrożeń²².

Należy zauważyć, że priorytetem zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego powinno być między innymi podniesienie jakości życia mieszkańców, przede wszystkim poprzez zapewnienie godziwych standardów zamieszkania, zatrudnienia, zagospodarowywania wolnego czasu obywateli, z zachowaniem należytego bezpieczeństwa i użytkowania środowiska naturalnego²³. Poza tym, biorąc pod uwagę priorytety Unii Europejskiej w zakresie zrównoważonego rozwoju, władze lokalne

21 P. Galiński, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, <https://www.prawo.pl/samorzad/koncepcja-zrownowazonego-rozwoju-samorzadu-terytorialnego,78547.html> (dostęp 01.12.2018).

22 A. Skowroński, *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” nr 2/2006, s. 51.

23 M. Kaniewska, M. Klimski, *Kształtowanie świadomości ekologicznej – perspektywa Lifelong Learning*, „Journal of Modern Science” t. 3(22)/2014, s. 476.

powinny skupić swoją uwagę na sprawach dotyczących klimatu, zdrowia, zjawiska wykluczenia społecznego, starzenia się społeczeństwa, zarządzania zasobami naturalnymi oraz transportu. Dlatego też wszystkie działania w tym zakresie charakteryzować powinna spójność i przejrzystość, potrzeba uwzględniania kontekstu globalnego, innowacyjność, inwestycje zarówno w badania naukowe, jak również w rozwój, i powstawanie nowych obiektów budowlanych, sprzyjających realizowaniu zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego w rzeczywistości.

Właściwe realizowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego powinno opierać się na uwzględnianiu określonych zasad. Przede wszystkim władze lokalne muszą kierować się zasadą równowagi, co oznacza integrowanie różnorodnych celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Kolejną zasadą jest zasada racjonalnego gospodarowania, a więc maksymalizowanie korzyści przy danych nakładach finansowych bądź minimalizowanie kosztów przy równorzędnym poziomie oczekiwanych efektów w ramach różnorodnych wariantów wykonania określonych zadań. Ostatnią zasadą jest zasada symbiotycznego funkcjonowania poszczególnych podmiotów w ramach danego samorządu terytorialnego²⁴.

4. Zrównoważony rozwój jako dobro chronione w prawie budowlanym

Regulacje związane z procesem budowlanym wymieniają szereg interesów i dóbr podlegających ochronie, na przykład: interes publiczny, interes inwestora, prawo własności, bezpieczeństwo i porządek publiczny, środowisko naturalne czy wreszcie ład przestrzenny²⁵. Warto się także zastanowić nad tym, czy zrównoważony rozwój można kwalifikować jako interes lub jako dobro podlegające ochronie na gruncie prawa budowlanego. Ustawa ta w swojej treści nie formułuje wprost zasady zrównoważonego rozwoju. Legalna definicja zasady zrównoważonego rozwoju jest w art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁶, która obowiązuje również na gruncie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁷, bowiem

24 *Nowe Zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zaleski, Warszawa 2007, s. 82–86.

25 Por. D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 58.

26 Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.

27 Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.

definicja ta ma systemowy charakter, dlatego też należy stosować ją w wykładni także innych aktów prawnych²⁸. Zgodnie z nią, zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

W literaturze zaprezentowano pogląd, że zrównoważony rozwój uznawać należy za pojęcie niedookreślone, które stanowić może samodzielną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych, a także, że ma ono charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania oraz prowadzenia polityki przestrzennej²⁹. W podobnym tonie wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że zrównoważony rozwój obejmuje swą treścią nie tylko ochronę środowiska czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także troskę o rozwój społeczny i cywilizacyjny, który jest związany z koniecznością budowania odpowiedniej infrastruktury, niezbędnej dla życia człowieka oraz poszczególnych zbiorowości ludzkich, wspólnot, uwzględniając przy tym potrzeby cywilizacyjne. Według TK „idea zrównoważonego rozwoju zawiera w sobie potrzebę uwzględnienia wielu różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”³⁰. Naczelny Sąd Administracyjny z kolei zwraca uwagę, że stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju polega na wyważeniu przez organ wartości podlegających ochronie konstytucyjnej i dokonaniu wyboru takich rozwiązań, które będą uwzględniały ochronę środowiska przyrodniczego i interesu ogółu społeczeństwa, a także ochronę ważnego interesu indywidualnego³¹.

Mimo że ustawa Prawo budowlane nie zawiera bezpośredniego wyrażenia zasady zrównoważonego rozwoju, to jednak należy ją wyinterpretować z konieczności uwzględnienia wielu wymagań wynikających z uregulowań dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego czy też ochrony środowiska, bowiem pojęcie zrównoważonego rozwoju powinno być wypełniane konkretną treścią zarówno w procesie stanowienia, jak i w procesie stosowania prawa, zwłaszcza

28 H. Nowicki, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013, s. 24

29 Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 7.

30 Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K23/05, OTKA 6/2006, poz. 62.

31 Wyrok NSA z 6 kwietnia 2011 r., II OSK 90/11, LEX nr 992659.

prawa administracyjnego³². Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, zasadę zrównoważonego rozwoju należy traktować jako dobro chronione przepisami Prawa budowlanego. To, jaki kształt i jaką treść przybierze ta ochrona, zależy w głównej mierze od zadań i kompetencji między innymi organów nadzoru budowlanego.

5. Zrównoważony rozwój a zadania i kompetencje organów nadzoru budowlanego

Zgodnie z art. 80 ust. 2 pkt 1–3 Prawa budowlanego, zadania nadzoru budowlanego wykonują: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego; wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej; Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Poprzez nadzór nad procesem budowlanym należy rozumieć te instytucje prawne, które oddziałują na proces budowlany poprzez zabezpieczenie i ochronę dóbr i interesów prawnie chronionych w poszczególnych fazach procesu budowlanego³³.

Wolność budowlana to podstawowa zasada dotycząca procesu budowlanego, wyrażająca prawo do zabudowy nieruchomości każdego, kto wykaże prawo zabudowy gruntu pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami³⁴. Gwarancją realizacji tej zasady są konstrukcje reglamentacji procesu budowlanego zawarte w Prawie budowlanym, między innymi: wydanie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1), zgłoszenie budowy (art. 30 ust. 1), zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego (art. 71 ust. 2), zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót (art. 49 ust. 4 pkt 1), zatwierdzenie projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona (art. 49 ust. 4 pkt 2).

Zasada zrównoważonego rozwoju winna być uwzględniona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego³⁵ oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu³⁶. Akty te mają jednak

32 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 167.

33 D. Sypniewski, dz. cyt., s. 58.

34 Z. Leoński, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 244.

35 Por. wyrok WSA w Gdańsku z 3 kwietnia 2013 r., IISA/Gd 542/12, CBOSA; wyrok NSA z 11 czerwca 2014 r., II OSK 98/13, CBOSA.

36 Por. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9 lipca 2014 r., II SA/Go 369/14, CBOSA; wyrok NSA z 1 kwietnia 2014 r., II OSK 2475/12, CBOSA.

ogólny charakter, bowiem nie przesądzają o konkretnym zamierzeniu budowlanym³⁷. Prawo budowlane ma na celu zapewnienie wykonania, a także użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z przepisami prawa, co przekłada się między innymi na ochronę zasady zrównoważonego rozwoju. Użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przepisami wiąże się z kolei z ustaleniami określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Skutkuje to tym, że nad przestrzeganiem ustaleń zawartych w tych aktach kontrolę i nadzór sprawują organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego.

Mając na uwadze kompetencje i zadania organów nadzoru budowlanego, należy stwierdzić, że ich wpływ na zrównoważony rozwój przejawia się poprzez ochronę tej zasady głównie w dwóch fazach procesu budowlanego, to jest w fazie wykonywania robót budowlanych i oddawania obiektów budowlanych do użytku oraz w fazie eksploatacji tychże obiektów.

Zgodnie z Prawem budowlanym w fazie wykonywania robót budowlanych i oddawania obiektów budowlanych do użytku inwestor obowiązany jest zawiadomić między innymi organ nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (art. 41 ust. 4). Organ nadzoru budowlanego przyjmuje także od inwestora zawiadomienia o zmianie osób sprawujących samodzielne funkcje techniczne na budowie (art. 44). Na etapie wykonywania robót budowlanych i oddawania obiektów budowlanych do użytku organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będących w budowie albo wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy (w przypadkach wskazanych w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a) albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Uprawnienie takie jest jednak wyłączone w sytuacji, gdy budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem. W tym przypadku organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych (art. 48 ust. 1–2).

Organ nadzoru budowlanego, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na

37 Por. wyrok NSA z 13 listopada 2013 r., II OSK 131/12, LEX nr 1335242.

wznowienie robót budowlanych, bada: zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń; wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane, a także, w drodze postanowienia, ustala wysokość opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 1 pkt 1–3). Może także wstrzymać wykonywanie robót budowlanych, jeżeli są one realizowane między innymi: bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia; w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska; w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym lub w przepisach (art. 50 ust. 1 pkt 1–4). Skutkiem takiego stanu rzeczy jest kolejne uprawnienie organu nadzorczego, polegające na możliwości przeprowadzenia tak zwanego postępowania naprawczego, w którym organ może wydać trzy rodzaje decyzji:

- 1) nakazującą zaniechania dalszych robót budowlanych bądź rozbiorę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego, gdy roboty budowlane, wykonywane w warunkach określonych w art. 50 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 Prawa budowlanego, nie mogą być doprowadzone do stanu zgodnego z prawem,
- 2) nakładającą obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem, z określeniem terminu ich wykonania, gdy roboty budowlane, wykonywane w warunkach określonych w art. 50 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 Prawa budowlanego, mogą być doprowadzone do stanu zgodnego z prawem,
- 3) nakładającą obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeby – wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem, w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę³⁸.

38 Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 553.

Według Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego, na etapie wykonywania robót budowlanych i oddawania obiektów budowlanych do użytku, jest także uprawniony do: przyjmowania od inwestora zawiadomień o zakończeniu budowy (może ewentualnie wyrazić swój sprzeciw w drodze decyzji – art. 54 ust. 1); wydawania na wnioszek inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 55, art. 59); wymierzania kar z tytułu nielegalnego użytkowania w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem przepisów art. 54, art. 55; przeprowadzania obowiązkowych kontroli budowy na wezwanie inwestora przed wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie; wymierzania kar w przypadku istotnych odstępstw od zatwierdzonego obiektu budowlanego.

Jeśli chodzi o trzecią fazę procesu budowlanego, to jest fazę eksploatacji obiektów budowlanych, można wskazać na pozostałe kompetencje organów nadzoru budowlanego³⁹.

Pierwszą z nich jest możliwość przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego lub jego części. Organ nadzoru budowlanego nakazuje przeprowadzenie kontroli w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a ponadto może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części (art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego). Ponadto właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany udostępniać protokoły z kontroli obiektu budowlanego, w tym protokoły z kontroli systemu ogrzewania i systemu klimatyzacji, oceny i ekspertyzy dotyczące stanu technicznego obiektu budowlanego, świadectwo charakterystyki energetycznej, dokumentację budowy oraz dokumentację powykonawczą przedstawicielom organu nadzoru budowlanego oraz innych jednostek organizacyjnych i organów upoważnionych do kontroli utrzymania obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym oraz do kontroli przestrzegania przepisów obowiązujących w budownictwie.

Jeżeli organ nadzoru budowlanego stwierdzi, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, jest w nieodpowiednim stanie technicznym albo powoduje swym wyglądem oszpeccenie otoczenia – to wówczas nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych

39 M. Sitek, *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science” t. 1(32)/2017, s. 151.

nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. Co więcej, we wskazanych wyżej przypadkach organ nadzoru budowlanego może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

W sytuacji gdy nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia. Organ nadzoru budowlanego ma takie samo uprawnienie w stosunku do obiektów budowlanych niewpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem, że decyzję taką wydaje po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 67 Prawa budowlanego).

Kolejnym uprawnieniem leżącym w kompetencji organu nadzoru budowlanego w fazie eksploatacji obiektów budowlanych jest nakaz opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem. W takiej sytuacji organ nadzoru budowlanego obowiązany jest: nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania; przesłać tę decyzję obowiązanemu do zapewnienia lokali zamiennych na podstawie odrębnych przepisów; zarządzić umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania, a także zarządzić wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem (technicznie uzasadnionych) terminów ich wykonania (art. 68 Prawa budowlanego). Wskazać też należy na możliwość wydania nakazu usunięcia istniejącego niebezpieczeństwa w obiekcie budowlanym. Wydawany jest on w razie konieczności niezwłocznego podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, albo ingerencji lub naruszeń, których charakter uniemożliwia lub znacznie utrudnia użytkowanie obiektu budowlanego do celów mieszkalnych. W takiej sytuacji organ nadzoru budowlanego zapewnia, na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających. Niezbędne środki zabezpieczające, podejmowane w sytuacji wystąpienia niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, mogą polegać w szczególności na: wyprowadzeniu z zagrożonego budynku ludzi i ich mienia oraz zapewnieniu lokali zastępczych, zabezpieczeniu obszaru stwierdzonego zagrożenia przed dostępem osób trzecich i wykonaniu

niezbędnych robót zabezpieczających zarówno na tym obszarze, jak i w samym budynku stwarzającym takie zagrożenie⁴⁰. Organ nadzoru budowlanego jest uprawniony także do przeprowadzenia następczej kontroli obiektu budowlanego, po otrzymaniu kopii protokołu kontrolnego, od osoby dokonującej tej kontroli na podstawie art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego.

Organ nadzoru budowlanego jest także organem właściwym w kwestii dokonania samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części bez wymaganego zgłoszenia. W takiej sytuacji organ nadzoru budowlanego, w drodze postanowienia: wstrzymuje użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części bądź nakłada na zgłaszającego obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów wynikających z art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego, na przykład zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Prawo budowlane określa też, że organ nadzoru budowlanego jest także uprawniony do wyjaśniania przyczyn katastrof budowlanych, w tym przyjęcia zawiadomienia o katastrofie budowlanej (zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 3). Postępowanie wyjaśniające w sprawie przyczyn katastrofy budowlanej prowadzi właściwy organ nadzoru budowlanego (art. 74). Właściwość rzeczowa organów nadzoru budowlanego została ustalona w art. 83, w zw. z art. 82. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, który z organów nadzoru budowlanego (powiatowy czy wojewódzki) jest właściwy w przypadku wystąpienia katastrofy określonego obiektu budowlanego lub jego części. Prowadzenie postępowań wyjaśniających przyczyny katastrof budowlanych sprowadza się do wielu obowiązków nałożonych na właściwy organ nadzoru budowlanego, na przykład niezwłoczne powołanie komisji w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy czy zawiadomienie o katastrofie budowlanej właściwego organu nadzoru budowlanego wyższego stopnia oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (art. 76 ust. 1 pkt 1–2). Poza tym właściwy organ nadzoru budowlanego może nakazać właścicielowi lub zarządcy, w drodze decyzji, zabezpieczenie miejsca katastrofy oraz obiektu budowlanego, który uległ katastrofie, uporządkowanie terenu lub wykonanie innych niezbędnych czynności i robót budowlanych (art. 76 ust. 4).

40 E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, dz. cyt., s. 670.

Organy nadzoru budowlanego prowadzą również postępowania wyjaśniające i składają wnioski o ukaranie z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie (art. 97 ust. 1–3). Organ nadzoru budowlanego nie jest jednak stroną w tym postępowaniu z tego względu, że nie ma własnego interesu prawnego w sprawie. Występuje on jedynie jako organ, który został upoważniony ustawowo do takiego wystąpienia w interesie publicznym. Poza złożeniem wniosku wszczynającego postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej organ nadzoru budowlanego nie ma prawnych możliwości uczestniczenia w postępowaniu prowadzonym przez organ samorządu zawodowego nawet jako organ na prawach strony, gdyż nie przewiduje tego żaden przepis prawa. Z chwilą złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie rola organu nadzoru budowlanego w tej sprawie się kończy⁴¹.

Zakończenie

Funkcjonowanie zasady zrównoważonego rozwoju w praktyce wiąże się głównie ze stosowaniem norm prawnych z zakresu ochrony środowiska oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, bowiem w tych aktach zasada ta została wyrażona wprost. Jednak analiza całokształtu regulacji dotyczących faz procesu budowlanego pozwala wskazać pewne obszary, gdzie ustawodawca również kieruje się zrównoważonym rozwojem. Jednym z nich jest obowiązek uwzględnienia w procesie budowlanym wymagań ochrony środowiska, wynikających z materialnego prawa administracyjnego czy chociażby z tak zwanej decyzji środowiskowej. Obowiązek ten jest w głównej mierze adresowany do uczestników procesu budowlanego (na przykład inwestora czy projektanta), ale także do właściciela czy użytkownika obiektu budowlanego. Gwarancją przestrzegania oraz realizacji tego obowiązku są między innymi kompetencje nadzorcze organów nadzoru budowlanego na różnych etapach procesu budowlanego. Przykładowo, w fazie wykonywania robót budowlanych i oddawania obiektów budowlanych do użytku organy nadzoru budowlanego mogą wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia na budowę, wstrzymać roboty budowlane wykonywane bez pozwolenia na budowę lub niezgodnie z pozwoleniem lub przepisami, wymierzyć karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Na etapie utrzymania

41 *Prawo budowlane. Komentarz*, dz. cyt., s. 850–851.

i eksploatacji obiektów budowlanych z kolei kompetencje organów nadzoru budowlanego koncentrują się wokół możliwości nakazania przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego lub jego części, nakazania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w obiekcie budowlanym czy też nakazania opróżnienia budynku przeznaczonego na pobyt ludzi bezpośrednio grożącego zawaleniem. Oprócz kompetencji związanych z etapami procesu budowlanego organy nadzoru budowlanego mają także inne kompetencje. Dotyczą one prowadzenia postępowań wyjaśniających przyczyny katastrof budowlanych czy też możliwości złożenia wniosku o ukaranie z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Wydaje się, że skutkiem tak ukształtowanego katalogu kompetencji organów nadzoru budowlanego jest między innymi ochrona zrównoważonego rozwoju w samorządzie terytorialnym. Wykonywanie tej ochrony przez organy nadzoru budowlanego polega na nadzorze i kontroli przestrzegania ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepisy prawa budowlanego nakazują bowiem uwzględniać ustalenia określone w tych aktach w stosunku do planowanych zamierzeń budowlanych.

Bibliografia

Akty prawne

- Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, z późn. zm.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz.1202, z późn. zm.).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K23/05, OTKA 6/2006, poz. 62.
- Wyrok NSA z 6 kwietnia 2011 r., II OSK 90/11, LEX nr 992659.
- Wyrok NSA z 13 listopada 2013 r., II OSK 131/12, LEX nr 1335242.
- Wyrok NSA z 1 kwietnia 2014 r., II OSK 2475/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z 11 czerwca 2014 r., II OSK 98/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 3 kwietnia 2013 r., IISA/Gd 542/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9 lipca 2014 r., II SA/Go 369/14, LEX nr 1490567.

Literatura

- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Chmielewski J.M., *Teoria urbanistyki*, Warszawa 1996.
- Galiński P., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, <https://www.prawo.pl/samorzad/koncepcja-zrownowazonego-rozwoju-samorzadu-terytorialnego,78547.html>.
- Janikowski R., *Nieład instytucjonalno-polityczny a trwały i zrównoważony rozwój*, [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Nowa Ruda 2005.

- Kaniewska M., Klimski M., *Kształtowanie świadomości ekologicznej – perspektywa Lifelong Learning*, „Journal of Modern Science” t. 3(22)/2014.
- Kenig-Witkowska M.M., *Deklaracja Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Zrównoważonego Rozwoju, przyjęta na 70. Konferencji International Law Association (New Delhi 2002 r.) (Komunikat naukowy)*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Warszawa 2002.
- Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Leoński Z., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Niewiadomski Z., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Niewiadomski Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Nowe Zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zaleski, Warszawa 2007.
- Nowicki H., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013.
- Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.
- Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, Warszawa 2002.
- Poskrobko B., *Cykliczność, trwałość i równoważenie rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Białystok–Warszawa 2005.
- Sitek M., *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science” t. 1(32)/2017.
- Skowroński A., *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” nr 2/2006.
- Sypniewski D., *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.
- Sypniewski D., *Zrównoważony rozwój w nadzorze nad procesem budowlanym*, [w:] *Zrównoważony rozwój jednostek samorządu lokalnego w świetle globalizacji gospodarczej*, red. H. Kisilowska, E. Sobczak, Warszawa 2013.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zaufal T., *Problematyka i założenia ekorozwoju*, [w:] *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*, Prace Naukowe Okręgu Małopolskiego PKE, t. 3/1986.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Streszczenie

Wpływ organów nadzoru budowlanego na zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego

Przyjmuje się, że pojęcie „zrównoważony” wywodzi się z leśnictwa. Idea zrównoważonego rozwoju to przykład jednej z globalnych koncepcji, odnoszącej się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi. Ma jednak znaczenie nie tylko globalne, ale także krajowe, regionalne, a wreszcie lokalne. Zasada zrównoważonego rozwoju nie jest jednopłaszczyznowa – odnosi się do wielu nauk. Jej celem jest zrównoważenie środowiska, społeczeństwa i gospodarki w taki sposób, aby rozwój jednego z tych elementów nie stanowił zagrożenia dla pozostałych. Choć ustawa Prawo budowlane nie formułuje wprost zasady zrównoważonego rozwoju, to jednak należy ją wyinterpretować z konieczności uwzględniania różnorodnych wymagań, wynikających z uregulowań dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego czy też ochrony środowiska. Wobec tego należy ją traktować jako dobro chronione przepisami Prawa budowlanego, a to, jaki kształt i jaką treść ta ochrona przybierze, zależy w głównej mierze od zakresu zadań i kompetencji między innymi organów nadzoru budowlanego.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, prawo budowlane, samorząd terytorialny, organy nadzoru budowlanego.

Summary

Impact of building supervision authorities on the sustainable development of local government

It is assumed that the term “sustainable” derives from forestry. The idea of sustainable development is an example of one of the global concepts, referring to the further evolution of human life on Earth. However, it is not only global, but also national, regional and local conception. The principle of sustainable development is not one-dimensional – it refers to many teachings. Its aim is to balance the environment, society and economy in such a way that the development of one of these elements

does not pose a threat to others. Although the Construction Law does not explicitly formulate the principle of sustainable development, it should be interpreted from the necessity to take into account various requirements resulting from the landscape planning regulations or environmental protection. Therefore, it should be treated as a good, protected by the provisions of the Construction Law, and what shape and content of this protection takes, depends mainly on the scope of tasks and competences, among others building supervision authorities

Keywords: sustainable development, construction law, local self-government, construction supervision authorities.

Rozdział VI

Niewspółmierność czy rażąca niewspółmierność wysokości środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych na szczeblu samorządowym?

Wstęp

Przyjęta problematyka, wyrażona w postaci pytania, jednoznacznie wskazuje na intencję autora, którego zamierzeniem jest odniesienie się do postawionej tezy. Jej brzmienie przesądza brak istnienia adekwatności środków finansowych do zadań publicznych, które mają być realizowane na szczeblu samorządowym, o czym świadczą statystyki wskazujące, że średni poziom zadłużenia samorządów od 2007 roku wzrósł o 155% (w 2007 roku wyniósł 25,88 mld zł, w 2016 – 69 mld zł)¹.

Z uwagi na to opracowanie ma dwa cele. Po pierwsze, określić, czy jednostki samorządu terytorialnego, działając na podstawie obowiązujących przepisów, dotyka tytułowa niewspółmierność dochodów do realizowanych zadań, czy też przybiera ona postać znacznie poważniejszą, a mianowicie rażącej niewspółmierności. Drugim celem zaś, wynikającym z założonej niewspółmierności (albo rażącej niewspółmierności), jest określenie dozwolonych ustawowo innych niż w postaci wyłącznie środków budżetowych sposobów pozyskiwania środków finansowych koniecznych do realizacji istotnej części zadań publicznych w ramach decentralizacji władzy publicznej.

* Dr hab. Elżbieta Feret – profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego, dziekan Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski

1 P. Ludwiniak, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Analiza warunkowań prawnych i ekonomicznych*, Warszawa 2018, <http://fundacjarepublikańska.org/wp-content/uploads/2018/03/raport-finansowanie-jst-web-2018.pdf> (dostęp: 20.12.2018).

Wydaje się, że szczególnie drugi cel postawiony przez autora jest istotny przede wszystkim z punktu widzenia praktyków – samorządowców, na co dzień zmagających się z koniecznością realizacji samorządowych zadań publicznych. Rozważania przeprowadzone w opracowaniu pozwolą na dokonanie oceny jakości i efektywności funkcjonujących rozwiązań prawnych i przyjęcia wniosków *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* w zakresie lepszego i częstszego wykorzystywania istniejących już, ale mało stosowanych przez organy samorządowe rozwiązań prawnych. Stanowiąc powinny także obszar do dalszej dyskusji pomiędzy teoretykami i praktykami.

Treść opracowania znajdzie swoje oparcie w obowiązujących przepisach prawa, doktrynie, orzecznictwie sądowym oraz aktach prawa miejscowego. Zbadanie tego materiału poznawczego pozwoli bowiem na możliwie wyczerpujące i rzetelne przeanalizowanie wybranej problematyki.

I. Podstawy prawne stojące na straży pozyskiwania i dochodzenia dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego a niewspółmierność lub rażąca niewspółmierność do realizowanych zadań publicznych

Pierwszy cel omawianej problematyki zostanie sprowadzony do udzielenia odpowiedzi na pytanie, dlaczego obowiązujące regulacje prawne gwarantujące zarówno pozyskiwanie, jak i dochodzenie środków finansowych, nie są adekwatne albo wręcz są rażąco nieadekwatne do zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Można bowiem wskazać na szereg unormowań prawnych, które powinny stanowić gwarancję uzyskiwania koniecznych środków finansowych przez szczebel samorządowy.

Ujmując tę kwestię chronologicznie – zgodnie ze wskazaniem hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce², za podstawę prawną do gromadzenia środków finansowych przez poszczególne gminy,

2 Za art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

powiaty i samorządy województw uznać należy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej³. Jej postanowienia stanowią podwaliny dla zdecentralizowanego działania władzy publicznej⁴, przejawiającego się umocowaniem jednostki samorządu terytorialnego do realizacji istotnej części jej zadań publicznych, które Konstytucja RP dzieli na zadania własne i zlecone⁵.

Skutkiem takiego umocowania jest konieczność zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego⁶ nie tylko dostępu, ale co – bardzo istotne z punktu widzenia bieżącej i nieprzerwanej⁷ realizacji samorządowych zadań publicznych – stałego dostępu do niezbędnych środków finansowych. W tym zakresie należy odnieść się ponownie do przepisów Ustawy zasadniczej gwarantującej jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań⁸ oraz posiadanie własnych źródeł finansowych w postaci dochodów własnych (podatkowych i niepodatkowych)⁹ oraz subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa¹⁰, a także – zgodnie z art.

3 Dalej nazywaną Konstytucją RP lub Ustawą zasadniczą.

4 Co wynika bezpośrednio z treści powołanego już wyżej art. 15 ust. 1, w myśl którego „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

5 Na te rodzaje zadań publicznych wskazuje Konstytucja RP w art. 166 ust. 1 i 2. Z tym że warto zauważyć, że w tej grupie zadań należy wyróżnić na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm. (art. 216 ust. 2 pkt 3), tzw. zadania powierzone, realizowane w drodze zawartych między jednostkami samorządu terytorialnego umów lub porozumień. Tak między innymi: T. Dębowska-Romanowska, *System prawny finansów lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 412 i n., oraz A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 159 i n. Wskazania zadań, które mają być realizowane przez jednostki samorządowe, dokonują tak zwane ustawy samorządowe, to jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm., oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.

6 Warto wspomnieć, że pierwsze regulacje, które przewidywały taki dostęp o charakterze stałym do źródeł finansowania działalności szczebla samorządowego, wprowadziła ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz.U. Nr 94, poz. 747, z późn. zm.

7 Wynika z treści art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2017 r. poz. 827, z późn. zm.

8 Wynika z treści art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

9 Szerzej na ten temat zob. E. Feret, *Podstawy prawne prowadzenia gospodarki komunalnej w Polsce*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 217–228.

10 Doprecyzowanie poszczególnych trzech wymienionych za Konstytucją RP, obligatoryjnych źródeł dochodów samorządowych następuje zgodnie z treścią art. 167 ust. 3 Ustawy zasadniczej w przepisach odrębnej ustawy z 13 listopada

168 Konstytucji RP – możliwości ustalania przez radę gminy wysokości stawek w podatkach i opłatach lokalnych¹¹.

Analizując kwestie związane z ustawowymi gwarancjami stałego dostępu do środków finansowych, nie sposób pominąć milczeniem także tych unormowań, które przewidują możliwość pozyskiwania tych środków z innych źródeł. W tym zakresie ogromne znaczenie mają regulacje prawne tworzące podstawę dla gromadzenia ich: z budżetu Unii Europejskiej (dalej także UE), z innych niż budżet UE źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz innych środków określonych w odrębnych przepisach. Te rodzaje środków finansowych, będąc fakultatywnymi, nie zapewniają wprawdzie stałego dostępu do ich otrzymywania, jednak pozyskane stanowią dodatkowe wpływy budżetowe¹².

Jak wynika z powołanych aktów normatywnych, mimo zmniejszających się możliwości pozyskiwania środków finansowych o charakterze fakultatywnym, ustawodawca zadbał o wskazanie sposobów pozyskiwania zarówno jednych, jak i drugich. Na gruncie obowiązujących regulacji prawnych nie można mieć także wątpliwości co do ustawowego zagwarantowania ich dochodzenia.

W tym zakresie, w przypadku dochodów o charakterze podatkowym, warto odwołać się do przepisów wynikających z Ordynacji podatkowej¹³. Zastosowanie mają bowiem unormowania dotyczące między

2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, z późn. zm.

11 Za art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Przyjęte regulacje należy uznać za konsekwencje postanowień wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Lokalnego), która wskazuje na konieczność przyznania społecznościom lokalnym wystarczającej ilości środków finansowych, którymi będą mogły dysponować samodzielnie – zob. treść art. 9, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 roku, ratyfikowanej przez Polskę w 1994 roku, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze sprost. Na ten temat zob. szerzej W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/1997, s. 56–70, oraz W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 68–69.

12 Za art. 3 ust. 3 wyżej powołanej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Niestety jednak obecna perspektywa finansowa 2014–2020 jest najprawdopodobniej ostatnią pozwalającą pozyskać środki finansowe przez samorządy i warto znaleźć takie rozwiązania, które pozwolą z nich skorzystać. W nowej perspektywie unijnej Polska może otrzymać łącznie 82,5 mld euro, z czego największym z programów jest Infrastruktura i Środowisko o wartości 27,4 mld euro, z którego w dużej mierze korzystają jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie istotną kwestią dla samorządów jest pozyskiwanie funduszy unijnych z nowej perspektywy 2014–2020. Za P. Ludwiniak, dz. cyt.

13 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.

innymi: zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych w postaci możliwości ustanowienia hipoteki przymusowej i zastawu skarbowego¹⁴, zaległości podatkowej i skutków jej powstania¹⁵, możliwości ustanawiania przez gminę opłaty prolongacyjnej¹⁶, dochodzenia roszczeń w drodze postępowania egzekucyjnego¹⁷, a także możliwości przejęcia własności rzeczy lub praw majątkowych przez gminę, powiat lub samorząd województwa w zamian za zaległości podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody ich budżetów¹⁸.

Z kolei w stosunku do określenia sposobów dochodzenia niepodatkowych dochodów własnych warto zwrócić uwagę na ustawową konieczność dokonania wpłaty do budżetu samorządowego dochodów uzyskanych przez samorządowe jednostki budżetowe¹⁹ oraz nadwyżki „wypracowanej” przez samorządowe zakłady budżetowe. W przypadku braku takich wpłat zastosowanie mają przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁰, co potwierdza analizowaną gwarancję dochodzenia swoich uprawnień przez jednostki samorządowe.

Sytuacja ma się analogicznie z gwarancjami dochodzenia tak zwanych środków transferowych²¹, czyli pochodzących z budżetu państwa. Zgodnie z treścią art. 34 ust. 2 cytowanej już ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostkom samorządu terytorialnego przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych od kwoty subwencji nieprzekazanej w terminach określonych dokładnie przepisami prawa²². W zależności bowiem od tego, czy dłużnik (w tym

14 Rozdział 3 Ordynacji podatkowej.

15 Rozdział 5 ww. ustawy.

16 Ma to szczególne znaczenie z uwagi na możliwość dochodzenia świadczeń odroczonych lub rozłożonych na raty, a stanowiących dochód budżetu gminy. Zob. art. 57 § 7 wyżej powołanej ustawy.

17 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314, z późn. zm.)

18 Dzieje się tak na podstawie wniosku złożonego przez podatnika, który skutkuje zawarciem umowy między wójtem, burmistrzem (prezydentem miasta), starostą albo marszałkiem województwa a podatnikiem – zob. art. 66 § 1–5 Ordynacji podatkowej.

19 Zgodnie z treścią odpowiednio: art. 4 ust. 1 pkt 3, art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

20 Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1458, z późn. zm.

21 Na ten temat por. także J. Szolno-Koguc, *Subwencja ogólna jako instrument wsparcia transferowego samorządu gminnego*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 485/2017, s. 462–471.

22 Zob. dokładnie art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zob. także na ten temat: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2003 r., IV CKN 372/01, niepubl., LEX nr 146446.

przypadku państwo) za uchybienie terminu odpowiada, czy też nie, skutek uchybienia przybiera postać opóźnienia lub zwłoki, w wyniku którego zagrożone są gwarancje finansowe działania jednostek samorządu terytorialnego²³.

Ponadto cechą charakterystyczną subwencji ogólnej jest to, że musi ona wpłynąć do jednostki nawet w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej, co wynika z treści art. 179 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Istotna w tym zakresie jest także ta regulacja, która przewiduje możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu subwencji ogólnych (o czym świadczy treść art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Dodatkowo istotną zaletą subwencji ogólnych jest brak konieczności ich zwrotu w przypadku niewykorzystania²⁴. Subwencja zaliczona została na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do kategorii dochodu budżetu jednostek samorządu terytorialnego, zatem przeznaczona ma być na realizację zadań ujętych w wydatkach budżetu danej jednostki. W zakresie wykorzystania subwencji spojrzeć należy przez pryzmat wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego. W tym aspekcie ustawa o finansach publicznych stanowi (w art. 263 ust. 1), że niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają²⁵ z upływem roku budżetowego. Organ stanowiący może ustalić w drodze uchwały wykaz wydatków, do których nie stosuje się tego przepisu, oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym²⁶. Środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie wydatków niewygasających są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządowej. Środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym

23 Z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., I CK 7/05, niepubl., LEX 191866, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1994 r., I CRN 121/94, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, nr 1/1995, poz. 21.

24 J. Zawisza, *Etyka w zarządzaniu organizacją*, „Journal of Modern Science” t. 2(37)/2018, s. 163.

25 Z zastrzeżeniem ust. 2, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym, i ust. 4, na podstawie którego ostateczny termin dokonania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, upływa 30 czerwca roku następnego.

26 R. Zajączkowski, *Wykorzystanie subwencji ogólnej*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=24282&cHash=933be-11801a91a9ab21b8339f55cf43a (dostęp: 20.12.2018).

przez organ stanowiący podlegają przekazaniu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący.

Wśród wykazanych obligatoryjnych dochodów własnych jednostek samorządowych i sposobów ich dochodzenia wydaje się, że największe trudności, rozstrzygane przez sąd²⁷, powstają na tle dotacji celowych. Z przepisów art. 49 ust. 1 i 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika wprawdzie, że jednostka samorządu terytorialnego

27 Ustosunkowując się do wskazanej kwestii, Sąd Najwyższy podkreślił między innymi, że przepisy art. 49 ust. 1 i 4 oraz art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowią gwarancję finansowania rzeczywiście zrealizowanych przez samorząd terytorialny ze środków Skarbu Państwa zadań zleconych (zob. na ten temat Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15, niepubl., https://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/762435,Roszczenia-samorzadow-wobec-Skarbu-Panstwa-ozwrot-wydatkow-na-realizacje-zadan-z-zakresu-administracji-rzadowej.html). Jednocześnie jednak sąd zwrócił tu uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, dotacja celowa dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej jest dotacją o charakterze obligatoryjnym, do której stosuje się zasadę adekwatności. Jej wysokość ma bowiem zapewnić realizację zadań powierzonych do realizacji. W związku z tym ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi, żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków w przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający, przepis stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych. Po drugie, dotacja ma być przekazana „w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań”. Chodzi tu nie tyle o przekazanie dotacji w terminie, ile o przekazanie jej w takiej wysokości, aby jednostka samorządu terytorialnego miała możliwość pełnego i terminowego wykonania zleconych jej zadań z zakresu administracji rządowej. Po trzecie, roszczenie przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego nie ma charakteru odszkodowawczego (zob. np. wyroki SN: z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, oraz z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14). Ponadto warto podkreślić, że skoro art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyznaje jednostce samorządu terytorialnego, która wykonuje zadania zlecone, roszczenie o zasądzenie kwoty potrzebnej do pełnego i terminowego wykonania zadań zleconych, a jednostka samorządu terytorialnego wykaze, że kwota dotacji nie była wystarczającą – to przepis ten jest wystarczającą podstawą dla roszczenia o zapłatę kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy otrzymaną dotacją a uzasadnionymi wydatkami, które poniosła jednostka samorządu terytorialnego dla pełnego wykonania zleconego zadania. Oznacza to, że nie trzeba powoływać się na naruszenie art. 417 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm. Na ten temat zob. także J. Jagoda, *Roszczenia cywilnoprawne (odszkodowawcze) jednostek samorządu terytorialnego*, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89613/12_J_Jagoda_Roszczenia_cywilnoprawne_odszkodowawcze_jednostek_samorzadu_terytorialnego.pdf (dostęp: 20.12.2018).

wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w takiej wysokości, aby zapewniła realizację tych zadań, oraz, że dotacje celowe na takie cele powinny być przekazywane samorządom w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zleczonych zadań. W innym przypadku bowiem jednostkom przysługuje prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych (art. 49 ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

II. Inne sposoby realizacji samorządowych zadań publicznych jako alternatywa dla nieadekwatności środków finansowych do zadań

2.1. Dotacje budżetowe dla organizacji pozarządowych

Pierwszym ze sposobów, który można wskazać jako zmierzający do zapewnienia realizacji samorządowych zadań publicznych przez niedofinansowane jednostki samorządu terytorialnego, a dopuszczonym przepisami prawa, jest scedowanie zadania na rzecz organizacji pozarządowych spełniających określone warunki. Ustawa o finansach publicznych, dostrzegając potrzebę umocowania jednostek samorządu terytorialnego do przekazania do realizacji pewnych zadań publicznych innym podmiotom, przewiduje w art. 221, że „podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań”. Co istotne, zlecenie zadania i udzielenie dofinansowania w postaci dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁸, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem.

Zawarta umowa powinna określać: 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb

²⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 450, z późn. zm.

płatności; 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; 4) tryb kontroli wykonywania zadania; 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji²⁹.

Z przepisów ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie wynika, na gruncie art. 3 ust. 3, że organizacje pozarządowe, które mogą partycypować w realizowaniu zadania, muszą spełnić dwa warunki. Po pierwsze, nie są zaliczane do sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i nie działają w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia (z wyjątkiem partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne). Po drugie zaś, mogą to być wyłącznie: osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie³⁰, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników³¹.

Określając zakres przedmiotowy zadań, które mogą być przedmiotem wyżej wymienionej umowy, ustawa precyzuje w sposób enumeratywny, aczkolwiek otwarty, zakres zadań publicznych zaliczanych do sfery pożytku publicznego. Za jej regulacjami należy przyjąć, że są to zadania, które można sklasyfikować w ramach następujących dziesięciu grup: 1) pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej; 2) działalność charytatywna;

29 Zgodnie z art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

30 Dz.U. z 2017 r. poz.1463, z późn. zm.

31 Wynika z art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie. Zob. więcej na ten temat między innymi R. Sowiński, *Funkcje samorządów terytorialnych, zawodowych i gospodarczych oraz organizacji pozarządowych w procesie integracji w Europie*, [w:] *Przebaczenie – rozliczenie – pojednanie. Globalne i lokalne problemy współczesnej Europy*, red. Z. Drozdowicz, Poznań 2002, s. 119 i n.

3) podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; 4) działalność na rzecz mniejszości narodowych; 5) ochrona i promocja zdrowia; 6) działania na rzecz osób niepełnosprawnych; 7) promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; 8) upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; 9) działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; 10) działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych³².

Jak wspomniano wyżej, wskazany katalog zadań publicznych nie ma charakteru zamkniętego, co wynika z faktu, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje także możliwość zgłaszania przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych w ramach inicjatywy lokalnej, wniosku o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. W szczególności inicjatywa ta może dotyczyć: budowy, rozbudowy lub remontu dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego; edukacji, oświaty i wychowania; działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki; ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach; porządku i bezpieczeństwa publicznego³³.

2.2. Partnerstwo publiczno-prywatne

Kolejnym sposobem na realizowanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest mało doceniana³⁴ i wzbudzająca

32 Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

33 Szczegółowy wykaz zadań publicznych realizowanych na wniosek mieszkańców obejmuje treść art. 19b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

34 Ogółem w latach 2009–2017 zawarto 117 umów, które następnie były realizowane. W pierwszym roku funkcjonowania obecnego otoczenia legislacyjnego regulującego polski rynek ppp, umowę o ppp zawarto w zaledwie dwóch przypadkach. Liczba zawartych umów, w których doszło do realizacji, wykazywała następnie w kolejnych latach stopniową, ale wyraźną tendencję rosnącą, osiągając rekordowy dotychczas poziom 24 umów w 2015 roku. W ostatnich dwóch latach analizowanego okresu nastąpiło jednak odwrócenie trendu – liczba nowych realizowanych umów spadła do 11 w 2016 roku oraz do 9 w 2017 roku, to jest do najniższego poziomu od 2010 roku. Dane wynikające z raportu pod nazwą *Analiza rynku ppp za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r.*, K. Szymański, B. Korbus,

obawy³⁵, wprowadzona w 2005 roku³⁶, instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego. Regulacje wynikające z obowiązującej ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁷, dopuszczając możliwość wspólnego działania podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, zrezygnowały wprawdzie z posługiwania się pojęciem zadań publicznych, zastępując go określeniem przedsięwzięcia, choć doktryna nadal wskazuje na zadanie publiczne³⁸. Obecnie zatem przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsię-

D. Zalewski, https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2018_03_18_analiza_ryнку_PPP_2017.pdf, s. 26. Na ten temat zob. także: J. Przedzińska, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy administracji publicznej z otoczeniem*, „Przegląd Prawa i Administracji” CXI, Wrocław 2017, s. 143.

- 35 Jak wskazuje literatura przedmiotu, „samorządy obawiają się, że partnerstwo publiczno-prywatne jest droższe od tradycyjnej metody inwestowania, a do tego skoro włącza się partnera prywatnego, to mogą być podejrzenia o przekupstwo. To jest błędne podejście”. Zob. szerzej na ten temat: K. Kubicka-Żach, *Samorządy niepotrzebnie boją się PPP*, <https://www.prawo.pl/samorząd/partnerstwo-publiczno-prywatne-samorzady,295530.html> (dostęp: 18.12.2018). Na temat szans i ewentualnych zagrożeń w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego także za granicą zob. szerzej T. Sawicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania samorządowych inwestycji infrastrukturalnych. Szanse i zagrożenia. Dostępność finansowania długoterminowego dla projektów PPP*, Studia BAS, Nr 3(39)/2014, s. 159–180.
- 36 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2017 r. poz. 1834, z późn. zm.
- 37 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm. Jak wynika z literatury przedmiotu, pierwowzorem dla wprowadzenia regulacji w tym zakresie w Polsce była współpraca podjęta w 1652 roku przez miasto Boston z firmą Water Works Company, dotycząca budowy sieci wodociągowej dla mieszkańców. Tak J. Gwizdała, *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji sektora publicznego w UE – dylematy*, [w:] *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska, Warszawa 2013, s. 20.
- 38 Tak między innymi M. Perkowski, *Jakie zadania jednostek samorządu terytorialnego nadają się do realizacji w formule PPP?*, [w:] *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, red. C. Kosikowski i J.M. Salachna, Warszawa 2012, s. 180–182. Autor wskazuje, że do zadań publicznych realizowanych w ramach formuły PPP nadają się, niezależnie od sektora, te dotyczące na przykład: infrastruktury, energetyki, zdrowia, oświaty i rewitalizacji. Wśród nich zwraca uwagę na budowę szerokopasmowych sieci internetowych. Na zadania publiczne, takie jak: inwestycje infrastrukturalne, w zakresie transportu, energetyki, gospodarki wodno-kanalizacyjnej i telekomunikacji, wskazuje także M. Gasz, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji zadań publicznych*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, red. R. Przygodzka, Białystok 2008, s. 251. Na zadania publiczne, które utożsamia z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego, wskazuje także J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Gdańsk 2007, s. 15, oraz A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 473–489.

wzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego³⁹.

Przyjęcie wyżej wymienionej regulacji nie wzbudza wątpliwości co do znaczenia pojęcia przedsięwzięcia. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, przybliżając jego znaczenie, utożsamia je z konkretnymi przejawami działalności, których rezultatem jest: a) budowa lub remont obiektu budowlanego, b) świadczenie usług, c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, d) inne świadczenia – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany⁴⁰.

Biorąc pod uwagę przyjętą definicję, a wracając do regulacji wynikających z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, uznać należy zatem, że przedsięwzięcia to wieloletnie programy, projekty lub zadania związane z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym, których wspólna realizacja oparta jest na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Przedsięwzięcia takie, jak wskazuje literatura przedmiotu, mogą dotyczyć zaprojektowania i realizacji inwestycji o charakterze publicznym; świadczenia usług publicznych przez okres powyżej 3 lat dotyczących eksploatacji, utrzymania lub zarządzania mieniem publicznym; rozwoju gospodarczego i społecznego – rewitalizacji lub zagospodarowania miasta; przedsięwzięć pilotażowych, promocyjnych, naukowych i kulturalnych⁴¹.

W świetle przyjętej definicji warto zwrócić uwagę na określenie katalogu podmiotów uprawnionych do wspólnej realizacji przedsięwzięcia. Jak wynika wprost z nazwy ustawy, chodzi o zawarcie partnerstwa pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, co dodatkowo potwierdza także regulacja wynikająca z art. 1 ust. 2 ustawy, wskazująca na partnerstwo publiczno-prywatne. Odniesienie się przez ustawodawcę do tych dwóch kategorii podmiotów najlepiej potwierdza równe prawo podmiotu publicznego i partnera prywatnego w stosunku do realizacji samorządowych zadań publicznych. Przy tym ustawodawca definiuje krąg podmiotów publicznych i partnerów prywatnych uprawnionych do uczestnictwa w partnerstwie.

39 Za art. 1 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

40 Za art. 2 pkt 4 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

41 Zob. szerzej K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006, s. 165.

W przypadku podmiotu publicznego⁴² ustawa precyzuje, że chodzi przede wszystkim o: 1) jednostki sektora finansów publicznych, ale także 2) inne osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego⁴³ oraz 3) ich związki⁴⁴. Przy tym tak ustalony katalog podmiotów publicznych jest wspólny dla podmiotów państwowych i samorządowych. Chcąc wyodrębnić samorządowe podmioty publiczne, należy przyjąć, że są nimi przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz samorządowe instytucje kultury, które mocą przepisów odrębnych zostały wyposażone w osobowość prawną⁴⁵.

Do grupy innych samorządowych osób prawnych uprawnionych do „udziału w partnerstwie” należy zaliczyć podmioty spełniające kumulatywnie⁴⁶ trzy kryteria: 1) ustanowione w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym⁴⁷, które nie mają charakteru przemysłowego lub handlowego, 2) posiadające osobowość prawną, 3) finansowane w przeważającej części przez jednostki samorządu terytorialnego lub takie, których zarząd podlega nadzorowi ze strony jednostki samorządowej, lub takie, w których ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez jednostkę samorządu terytorialnego⁴⁸.

42 Należy uznać, że u podstaw wprowadzenia pojęcia podmiotu publicznego legła zasada legalizmu działania podmiotów publicznych, które mogą funkcjonować tylko w zakresie zadań przypisanych im mocą przepisów prawa. Stąd mogą one współdziałać z partnerami prywatnymi w realizacji tylko tych zadań. W praktyce zatem przedsięwzięcia realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego będą zadaniami publicznymi. T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2011, s. 27–28.

43 Jeżeli podmioty pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: finansują ją w ponad 50% lub posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

44 Za art. 2 pkt 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

45 Z. Domański, *Wybrane aspekty historii myśli ekonomicznej*, „Journal of Modern Science” t. 3(34)/2017, s. 244–245.

46 Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 stycznia 1998 roku w sprawie C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria AG and Others v. Strohal Rotationsdruck GemsbH, Dz.Urz. WE L 199 z dnia 9 sierpnia 1993 r., które zachowuje swoją aktualność wobec dyrektyw 2004/17/WE i 2004/18/WE.

47 Chodzi o zaspokojenie potrzeb ogółu społeczeństwa i leżą w interesie ogólnospołecznym a nie tylko poszczególnych jednostek. Tak wskazuje opinia prawna Urzędu Zamówień Publicznych: *Obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez fundacje oraz stowarzyszenia – stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3*, www.uzp.gov.pl.

48 Na podstawie T. Skoczyński, dz. cyt., s. 37.

Ostatnią ze wskazanych grup podmiotów publicznych są związki (inne niż gminne i powiatowe), które mogą być podmiotami, lecz w ramach pierwszej grupy jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych. Jak wynika z literatury przedmiotu, chodzi tu o związek powiązany funkcjonalnie, o charakterze prawnym zachodzącym pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych i innymi podmiotami publicznymi, na zasadach członkostwa, przybierający na przykład postać wyposażonych w osobowość prawną⁴⁹ stowarzyszeń⁵⁰ tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego⁵¹.

Przechodząc do analizy rodzajów partnerów prywatnych uprawnionych, na podstawie omawianej ustawy, do wzięcia udziału w partnerstwie, należy wskazać na przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego⁵². Przy czym, co istotne, odmiennie niż w przypadku podmiotu publicznego, ustawodawca nie tworzy definicji tego rodzaju przedsiębiorców, lecz odsyła do regulacji ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵³ (oraz ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi) – oferta częściowa, wariantowa/zamówienie albo konkurs. Zgodnie z jej postanowieniami są to: inne niż jednostki sektora finansów publicznych osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, o ile osoba prawna nie działa w zwykłych warunkach rynkowych, jej celem nie jest wypracowanie zysku i nie ponosi strat wynikających z prowadzenia działalności.

W ten sposób wskazane przez ustawodawcę podmioty publiczne oraz partnerzy prywatni mogą wspólnie realizować zadania publiczne – przedsięwzięcia na podstawie podziału zadań i ryzyka⁵⁴. Podstawę do

49 Choć, jak wynika z piśmiennictwa, nie ma konieczności, aby związek taki był zinstytucjonalizowany i miał osobowość prawną. Na ten temat zob. także M. Bejm, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2010, s. 168, oraz M. Stachowiak, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. M. Stachowiak, J. Jurzykowski, W. Dzierżanowski, Warszawa 2007, s. 45–46.

50 Na stowarzyszenia i izby wskazuje M. Stachowiak, dz. cyt., s. 45.

51 Na mocy art. 84 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8f ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 18 ustawy o samorządzie województwa odpowiednio gminy, powiaty i województwa mają możliwość tworzenia lub przystępowania do stowarzyszeń. Na ten temat zob. szerzej M. Miemieć, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, red. W. Miemieć, K. Sawicka, Warszawa 2013, s. 43–47.

52 Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

53 Za art. 4 ust. 1 ww. ustawy. Ustawa Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, z późn. zm.

54 Podział odpowiedzialności za powodzenie przedsięwzięcia przez obie strony traktowany jest w literaturze jako „pełne” partnerstwo. D. Kijowski, M. Kulesza,

podziału zadań i ryzyka ciężącego na poszczególnych podmiotach stanowi zawarta umowa⁵⁵. W ramach umowy uregulowane powinny być trzy następujące rodzaje zobowiązań: 1) zobowiązania partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia oraz poniesienia w całości lub w części (zależy od treści umowy) wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią; 2) zobowiązania podmiotu publicznego do uregulowania wynagrodzenia na rzecz partnera prywatnego; 3) zobowiązania stron do współdziałania w celu realizacji przedsięwzięcia poprzez dokonanie podziału zadań⁵⁶, a w przypadku podmiotu publicznego – wyrażającego się także obowiązkiem wniesienia wkładu własnego⁵⁷.

2.3. Współpraca europejska i międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego

Podstawę dla prowadzenia współpracy zagranicznej o charakterze europejskim i międzynarodowym jako kolejnej alternatywy dla wykonania samorządowych zadań publicznych stanowią regulacje wynikające z treści art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, która przewiduje, że „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Przy tym Ustawa zasadnicza przekazała ustawodawcy zwykłemu określenie zasad, na jakich jednostki samorządu mogą korzystać z tego prawa. Szczegółowo zasady te zostały określone w ustawie z dnia 15 września

W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski, *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/2005, s. 138.

55 Zgodnie z art. 7 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

56 W ramach podziału zadań należy przyjąć na podstawie literatury przedmiotu, że partner prywatny zapewnia realizację poszczególnych elementów projektu, a podmiot publiczny koncentruje się na identyfikacji celów, które należy wypracować w ramach realizacji projektu i w efekcie interesu publicznego, na poziomie jakości, i mechanizmie cenowym rządzącym projektem oraz odpowiada za monitoring i kontrolę wykonania przedsięwzięcia. A. Miruć, dz. cyt., s. 476.

57 Za art. 2 pkt 5 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, wkład własny jest to świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego polegające w szczególności na: poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia, wniesieniu składnika majątkowego. Jak wynika z literatury przedmiotu, ten wkład własny jest przekazywany partnerowi prywatnemu z przeznaczeniem na cele określone w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym. M. Rudnicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8/2006, s. 72.

2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁵⁸. Treść art. 2 ustawy stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych lub regionalnych i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa oraz jego zobowiązaniami międzynarodowymi⁵⁹.

Przyjęte postanowienia mają ogromną wartość z punktu widzenia umocowania jednostek samorządowych do działania także w porozumieniu z partnerami zagranicznymi. Stanowią zachętę i bodziec do nawiązywania współpracy tak potrzebnej dla realizacji samorządowych zadań publicznych, potwierdzoną przepisami ustaw samorządowych.

Potwierdzenie możliwości podejmowania omawianej współpracy zawierają także regulacje ustaw samorządowych. Na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 pkt 9a ustawy o samorządzie powiatowym, odpowiednio rada gminy, rada powiatu podejmuje uchwały w sprawie współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Uprawnienie takie przewiduje także ustawa o samorządzie województwa, przyjmując, że samorząd województwa może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich⁶⁰. Ponadto także ta ustawa wprowadza dodatkowo odrębny Rozdział 6 zatytułowany *Współpraca zagraniczna*. Jak wynika z treści postanowień art. 75–77, sejmik województwa uchwała „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” określające: 1) główne cele współpracy zagranicznej, 2) priorytety geograficzne przyszłej współpracy, 3) zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych⁶¹.

Przy tym, co istotne, współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw ma być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji

58 Dz.U. Nr 91, poz. 1109, z późn. zm.; Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

59 Za art. 2 ww. ustawy.

60 Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

61 S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” z. 11/2000, s. 54–66.

województwa. Jednocześnie województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego⁶².

Podwalin dla podejmowania tego rodzaju współpracy należy upatrywać w regulacjach wynikających z powołanej już wyżej Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Zgodnie bowiem z jej art. 10, „społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania”, ponadto „prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie”.

W tym momencie nie należy zapominać także o znaczeniu takiej współpracy z punktu widzenia art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który przewiduje wprost, że „w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”⁶³. Jak wskazuje doktryna, współpraca transgraniczna jest traktowana jako sąsiedzka współpraca prowadzona we wszystkich dziedzinach życia, pomiędzy obszarami przygranicznymi (regionami, gminami i innymi podmiotami z obszarów przygranicznych)⁶⁴. Wyróżniają ją więc dwa podstawowe aspekty: granica oraz obszar wokół niej. O tym rodzaju współpracy można bowiem mówić tylko wtedy, kiedy zarówno jej zakres podmiotowy, jak i zakres terytorialny jest powiązany z bliskością granicy państwowej. Najczęściej zakres przedmiotowy współpracy transgranicznej dotyczy: świadczenia usług, wymiany towarów i surowców, infrastruktury komunikacyjnej, technicznej, komunalnej, zagospodarowania, przejść granicznych, działalności konsultingowej, działalności informacyjno-promocyjnej, wymiany kulturowej, oświatowej i sportowej, działalności turystycznej, działalności badawczo-rozwojowej,

62 M. Such-Pyrgiel, M. Sitek (red.), *Partycypacja społeczna w ramach organizacji społecznych oraz ich współpraca z administracją samorządową jako elementy kapitału społecznego*, Józefów 2015.

63 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 9 maja 2008 r., Dz.Urz. UE C 115.

64 E. Szadkowska, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010, s. 15.

ochrony środowiska naturalnego oraz planowania przestrzennego na obszarach przygranicznych⁶⁵.

Tabela zawiera najczęściej wskazywane państwa, z których pochodzą miasta partnerskie lub z którymi prowadzona jest współpraca międzynarodowa⁶⁶.

państwo	liczba współpracujących miast objętych badaniem
Niemcy	58
Ukraina	44
Francja	25
Białoruś	17
Chiny	14
Czechy	13
Włochy, Węgry, Wielka Brytania, Litwa	12
Rosja	10
Szwecja, Słowacja	7
Holandia, USA	6
Dania, Finlandia	4
Rumunia, Kanada	3
Portugalia, Bułgaria, Łotwa, Estonia, Gruzja, Norwegia	2
Austria, Kazachstan, Macedonia, Belgia, Turcja, Izrael, Hiszpania, Korea Południowa	1

2.4. Prywatyzacja

Niezależnie od ostrożnego, jak się wydaje, podejścia ustawodawcy do prywatyzacji zadań publicznych, należy uznać, że na gruncie obowiązujących przepisów ustawodawca dopuszcza możliwość prywatyzowania⁶⁷ niektórych zadań publicznych.

65 Na ten temat zob. szerzej M. Gięda, *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79064/08_Malgorzata_Gieda.pdf (dostęp: 21.12.2018).

66 M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, *Raport badawczy na temat: „Współpraca międzynarodowa miast polskich”, „Badania i raporty” nr 3/2016*, s. 10.

67 W.J. Katner, *Komercjalizacja i prywatyzacja. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 26, oraz K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 155–158.

Ustawodawca, dozwalając na tego typu działania, przewiduje podstawy prawne tworzenia jednostek organizacyjnych działających na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustaw samorządowych. Ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje możliwość innego niż w formie jednostek budżetowych realizowania zadań na szczeblu samorządowym. Gospodarka komunalna obejmująca w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, może wykraczać bowiem poza sferę użyteczności publicznej w gminach i samorządach województw, z wyłączeniem powiatów⁶⁸.

Sytuacja taka, w przypadku gmin, powstaje wówczas, gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, na przykład występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. W przypadku samorządu województwa mogą być tworzone spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne wtedy, gdy działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa⁶⁹.

Jak wspomniano wyżej, potwierdzenie przyjętej regulacji zawierają także unormowania wynikające z ustaw samorządowych, które przewidują możliwość tworzenia przez organy stanowiące spółek (odpowiednio za art. 18 ust. 2 pkt 9f – w przypadku gmin, art. 18 pkt 19e – w przypadku województw). Co istotne, także regulacje prawne wynikające z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym wskazują w art. 12 pkt 8g takie uprawnienia dla rady powiatu, jednak (o czym świadczą wyżej powołane regulacje prawne) wyłącznie dla realizacji zadań niewykraczających poza sferę użyteczności publicznej.

Sytuację taką w przypadku gminy potwierdza także możliwość funkcjonowania jednoosobowych spółek gminy z przekształcenia ich z przedsiębiorstw komunalnych. Po dokonaniu wpisu spółki do rejestru handlowego z dniem 1 lipca 1997 roku następowało z urzędu wykreślenie

68 Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

69 Odpowiednio za art. 10 ust. 1 i 4 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

z rejestru przedsiębiorstw państwowych. Wykreślenie to traktowano jako przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego w jednoosobową spółkę gminy.

Obok spółek, ustawy samorządowe dopuszczają powoływanie do życia przez organy stanowiące realizujące zadania publiczne na szczeblu samorządowym, także inne formy organizacyjno-prawne przybierające postać: spółdzielni⁷⁰; stowarzyszeń⁷¹ a nawet fundacji⁷². Z tym że w przypadku fundacji konieczny jest dodatkowy komentarz. Po pierwsze, jak wynika z powołanych w przypisach regulacji prawnych, taka forma realizowania samorządowych zadań publicznych została ustawowo zagwarantowana jedynie dla szczebla ponadgminnego i regionalnego, z pominięciem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, co spotyka się z dość ostrą krytyką ze strony doktryny⁷³. Po drugie, tworzenie fundacji, w której jedynym fundatorem⁷⁴ jest jednostka samorządu terytorialnego, jest sprzeczne z regulacją wynikającą z treści art.

70 Odpowiednio za art. 18 ust. 2 pkt 9f – w przypadku gmin, art. 12 pkt 8f – w przypadku powiatów, art. 18 pkt 19e – w przypadku województw w związku z przepisami wynikającymi z ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2018 r. poz. 1285.

71 Wynika z treści Rozdziału 9 ustawy o samorządzie gminnym, Rozdziału 7 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa w związku z przepisami wynikającymi z regulacji ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2017 r. poz. 210, z późn. zm.

72 Za art. 12 pkt 8f ustawy o samorządzie powiatowym i art. 18 pkt 18 ustawy o samorządzie województwa w związku z przepisami wynikającymi z ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 2018 r. poz. 1491.

73 Jak wynika z literatury przedmiotu, zdolność do ustanawiania fundacji na podstawie naszego prawa posiada każda jednostka organizacyjna wyposażona w przymiot osobowości prawnej. Dotyczy to w szczególności Skarbu Państwa, organizacji samorządu terytorialnego, organizacji kościelnych i wyznaniowych, spółdzielni, spółek prawa handlowego będących osobami prawnymi, stowarzyszeń zarejestrowanych przedsiębiorstw państwowych, jak również fundacji. H. Cioch, *Komentarz do art. 2 ustawy o fundacjach*, [w:] *Ustawa o fundacjach*, red. H. Cioch, A. Kidyba, Warszawa 2007, s. 24. Przy tym w żadnym przypadku fundatorem nie może być organ osoby prawnej. Z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1992 r., I CRN 182/92. Por. na ten temat także C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gmin dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 24–25 i K. Bandarzewsk, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 130.

74 J. Jagoda, *Samorządowe osoby prawne*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/2001, s. 6, choć orzecznictwo wskazuje wprost na możliwość bycia jednostek samorządu terytorialnego, a więc także gmin, jedynym fundatorem. Zob. na ten temat wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2010 r., II OSK 60/10, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-60-10,samorzad_terytorialny,25c1698.html.

45 ustawy o finansach publicznych, która przewiduje, że ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji na podstawie wyżej powołanej ustawy o fundacjach. Aczkolwiek w praktyce funkcjonują obecnie fundacje także na szczeblu gminnym, realizując zadania wynikające z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jako organizacje pozarządowe.

Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania dowiodły, że ustawodawca, dążąc do zapewnienia realizacji samorządowych zadań publicznych, wprowadził szereg unormowań prawnych mających zabezpieczyć ich wykonanie przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Tej tezy dowodzą regulacje wynikające z Ustawy zasadniczej, ratyfikowanych umów międzynarodowych, jak i ustaw zwykłych, co można przyjąć jako wniosek *de lege lata*. Także został zabezpieczony w sposób dość wyraźny, jedynie niekiedy wzbudzający wątpliwości (jak w przypadku dotacji celowych), sposób dochodzenia tych środków finansowych.

Jednakże wprowadzenie przez ustawodawcę tak wielu możliwości pozyskiwania środków finansowych, poza budżetowymi, dowodzi tytułowej niewspółmierności środków budżetowych do liczby przekazanych zadań publicznych. Przy tym wiele spośród wskazanych należy uznać za użyteczne i jak najbardziej uzasadnione, jak na przykład w zakresie dotowania realizacji zadań, partnerstwa publiczno-prywatnego czy nawiązywania współpracy zagranicznej.

Wątpliwości wzbudza jedynie prywatyzowanie tych zadań poprzez przekazanie ich do wykonania wyłącznie podmiotom prywatnym. W takim przypadku bowiem traci swoją istotę zadanie publiczne, które niejako przekształca się w zadanie prywatne. Dopuszczając taką możliwość, można mieć wrażenie, że ustawodawca ma obawy co do pełnej terminowej realizacji samorządowego zadania publicznego przez podmioty publiczne – co może wskazywać na tytułową rażącą niewspółmierność środków finansowych do zadań publicznych.

Nie demonizując przyjętych rozwiązań prawnych, należy jedynie w ramach postulatów *de lege ferenda* sugerować dokładne wskazanie z pełnym uporządkowaniem rodzajów zadań i form, w których mogą być realizowane, najlepiej w jednym wspólnym akcie prawnym. Wówczas praktycy – samorządowcy bez konieczności sięgania do różnych aktów normatywnych, orzeczeń sądowych oraz literatury przedmiotu mieliby pewność realizacji zadania w zgodzie z przepisami prawa.

Jednak najbardziej komfortową sytuacją, pod względem finansowym, byłoby większe uniezależnienie szczebla samorządowego od rządowego. Stąd postulat zwiększenia tak zwanych źródeł pozyskiwania dochodów własnych i tym samym zmniejszenie uzależnienia od państwa albo konieczności prywatyzowania zadań publicznych.

Bibliografia

- Bandarzewski K., [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Bejm M., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2010.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 2, Warszawa 2000.
- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006.
- Cioch H., *Komentarz do art. 2 ustawy o fundacjach*, [w:] *Ustawa o fundacjach*, red. H. Cioch, A. Kidyba, Warszawa 2007.
- Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11.
- Dębowska-Romanowska T., *System prawny finansów lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. R. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.
- Domański Z., *Wybrane aspekty historii myśli ekonomicznej*, „Journal of Modern Science” t. 3(34)/2017.
- Feret E., *Podstawy prawne prowadzenia gospodarki komunalnej w Polsce*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Gasz M., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji zadań publicznych*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, red. R. Przygodzka, Białystok 2008.
- Gielda M., *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79064/08_Malgorzata_Gielda.pdf (dostęp: 21.12.2018).
- Gwizdała J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji sektora publicznego w UE – dylematy*, [w:] *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska, Warszawa 2013.
- Jagoda J., *Roszczenia cywilnoprawne (odszkodowawcze) jednostek samorządu terytorialnego*, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89613/12_J_Jagoda_Roszczenia_cywilnoprawne_odszkodowawcze_jednostek_samorządu_terytorialnego.pdf (dostęp: 20.12.2018).
- Jagoda J., *Samorządowe osoby prawne*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/2001.
- Katner W.J., *Komercjalizacja i prywatyzacja. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zalewski J., *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej*

- administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/2005.
- Kosikowski C., *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gmin dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź – Zielona Góra 1997.
- Kubicka-Żach K., *Samorzady niepotrzebnie boją się PPP*, <https://www.prawo.pl/samorzad/partnerstwo-publiczno-prywatne-samorzady,295530.html> (dostęp: 18.12.2018).
- Ludwiniak P., *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Analiza uwarunkowań prawnych i ekonomicznych*, Warszawa 2018, <http://fundacjarepublikanska.org/wp-content/uploads/2018/03/raport-finansowanie-jst-web-2018.pdf> (dostęp: 20.12.2018).
- Miemiec W., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/1997.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005.
- Miemiec M., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2013.
- Miruć A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Perkowski M., *Jakie zadania jednostek samorządu terytorialnego nadają się do realizacji w formule PPP?*, [w:] *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, red. C. Kosikowski i J.M. Salachna, Warszawa 2012.
- Przedzińska J., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy administracji publicznej z otoczeniem*, „Przegląd Prawa i Administracji” CXI, Wrocław 2017.
- Rudnicki M., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8/2006.
- Sawicki T., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania samorządowych inwestycji infrastrukturalnych. Szanse i zagrożenia. Dostępność finansowania długoterminowego dla projektów PPP*, *Studia BAS*, nr 3(39)/2014.
- Skoczyński T., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2011.
- Sowiński R., *Funkcje samorządów terytorialnych, zawodowych i gospodarczych oraz organizacji pozarządowych w procesie integracji w Europie*, [w:] *Przebaczenie – rozliczenie – pojednanie. Globalne i lokalne problemy współczesnej Europy*, red. Z. Drozdowicz, Poznań 2002.
- Stachowiak M., [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. M. Stachowiak, J. Jurzykowski, W. Dzierżanowski, Warszawa 2007.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- Such-Pyrgiel M., Sitek M. (red.), *Partycypacja społeczna w ramach organizacji społecznych oraz ich współpraca z administracją samorządową jako elementy kapitału społecznego*, Józefów 2015.
- Szadkowska E., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010.
- Szewczak M., Ganczar M., Jaszczuk P., *Raport badawczy na temat: „Współpraca międzynarodowa miast polskich”, „Badania i raporty” nr 3/2016*.
- Szołno-Koguc J., *Subwencja ogólna jako instrument wsparcia transferowego samorządu gminnego*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 485/2017.

Szymański K., Korbus B., Zalewski D., *Analiza rynku ppp za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r.*, https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2018_03_18_analiza_ryнку_PPP_2017.pdf (dostęp: 18.12.2018).

Zajączkowski R., *Wykorzystanie subwencji ogólnej*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=24282&cHash=933be11801a91a9ab-21b8339f55cf43a (dostęp: 20.12.2018).

Zawisza J., *Etyka w zarządzaniu organizacją*, „Journal of Modern Science” t. 2(37)/2018.

Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Gdańsk 2007.

Streszczenie

Niewspółmierność czy rażąca niewspółmierność wysokości środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych na szczeblu samorządowym?

Przyjęta problematyka, wyrażona w postaci pytania, jednoznacznie wskazuje na intencję autora, którego zamierzeniem jest odniesienie się do postawionej tezy. Jej brzmienie przesądza brak istnienia adekwatności środków finansowych do zadań publicznych, które mają być realizowane na szczeblu samorządowym, o czym świadczą statystyki wskazujące, że średni poziom zadłużenia samorządów od 2007 roku wzrósł o 155% (w 2007 roku wyniósł 25,88 mld zł, w 2016 – 69 mld zł)⁷⁵.

Z uwagi na to opracowanie ma dwa cele. Po pierwsze, określić czy jednostki samorządu terytorialnego, działając na podstawie obowiązujących przepisów, dotyka tytułowa niewspółmierność dochodów do realizowanych zadań, czy też przybiera ona postać znacznie poważniejszą a mianowicie rażącej niewspółmierności. Drugim celem zaś, wynikającym z założonej niewspółmierności (albo rażącej niewspółmierności), jest określenie dozwolonych ustawowo innych niż w postaci wyłącznie środków budżetowych sposobów pozyskiwania środków finansowych koniecznych do realizacji istotnej części zadań publicznych w ramach decentralizacji władzy publicznej.

Wydaje się, że szczególnie drugi cel postawiony przez autora jest istotny przede wszystkim z punktu widzenia praktyków – samorządowców na co dzień zmagających się z koniecznością realizacji samorządowych zadań publicznych. Rozważania przeprowadzone w opracowaniu pozwolą na dokonanie oceny jakości i efektywności funkcjonujących rozwiązań prawnych i przyjęcia wniosków *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* w zakresie lepszego i częstszego wykorzystywania istniejących już, ale mało stosowanych przez organy samorządowe rozwiązań prawnych. Stanowić powinny także obszar do dalszej dyskusji pomiędzy teoretykami i praktykami.

Treść opracowania znajdzie swoje oparcie w obowiązujących przepisach prawa, doktrynie, orzecznictwie sądowym oraz aktach prawa

75 P. Ludwiniak, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Analiza uwarunkowań prawnych i ekonomicznych*, Warszawa 2018, <http://fundacjarepublikańska.org/wp-content/uploads/2018/03/raport-finansowanie-jst-web-2018.pdf> (dostęp: 20.12.2018).

miejscowego. Zbadanie tego materiału poznawczego pozwoli bowiem, na możliwie wyczerpujące i rzetelne przeanalizowanie wybranej problematyki.

Słowa kluczowe: niewspółmierność, dochody samorządowe, gwarancje pozyskiwania środków, dotacje celowe, organizacje pozarządowe, partnerstwo publiczno-prywatne, współpraca zagraniczna, prywatyzacja zadań publicznych.

Summary

The disproportion or the striking disproportion of the amount of financial means towards performed public tasks on the self-government rung?

Adopted issues, expressed in the form of the question, explicitly are pointing at intention of the author, of which referring to the thesis put forward is an aim. For her sounding is settling the lack of the existence of the adequacy of financial means for public tasks which are supposed to be carried out on the self-government rung, what spear-carriers showing that the medium debt level of self-government bodies from 2007 rose by the 155% are attesting to.

Due to it, the study has two purposes. Firstly, to determine whether self-government units acting based on applicable regulations a title disproportion is touching incomes for performed tasks, whether she is also assuming the much more serious form – of striking disproportion. With the second purpose whereas, resulting from the assumed disproportion (or of striking disproportion), there is an expression allowed by law other than necessary in the form of exclusively budgetary resources of ways of raising financial means for the significant accomplishment of public parts of the tasks in the framework of the decentralization of the official authority.

It seems that peculiarly the other purpose put by the author is essential above all from the point of view of practitioners - of regional civil servants usually of implementations being in conflict with a need of self-government public tasks. Conducted deliberations in the study will allow for making the quality assessment and effectiveness of functioning legal solutions and of accepting motions *de lege lata* of the summer

and demands *de lege ferenda* in better and more frequent using legal solutions existing already but little applied by the local authorities. To constitute should also area to further discussion between theoreticians and practice.

One's support in effective laws and regulations, doctrine, the judicature and records of the local law will find the plot of the study. Because examining this cognitive material will allow, for possibly exhausting and reliable analysing chosen issues.

Key words: disproportion, self-government incomes, guarantees of acquiring centres, specific subsidies, non-governmental organizations, public-private partnership, foreign cooperation, privatization of public tasks.

Rozdział VII

Wpływ ochotniczych straży pożarnych na rozwój lokalny

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie podstawowych zagadnień związanych z działalnością ochotniczych straży pożarnych (OSP) w Polsce i ich wpływem na rozwój lokalny. Inspiracją do wyboru tego tematu była chęć zwrócenia uwagi na fenomen tych organizacji. Wyraża się on w ponad stuletniej historii ich działalności, która obejmuje okres zaborów, tworzących się struktur państwa po odzyskaniu niepodległości, okres II wojny światowej i okupacji, okres PRL i tworzenie się struktur demokratycznego państwa prawnego po 1990 roku. Publiczny cel działalności tych organizacji związany z walką z zagrożeniami pożarowymi i klęskami żywiołowymi oraz innymi lokalnymi zagrożeniami i oparcie ich działalności na wolontariacie stanowi jedyny w swoim rodzaju przykład, jak bezinteresowne postawy strażaków ochotników znajdują społeczne uznanie, inspirujące ich do ciągłego doskonalenia swojej aktywności. Postawy te, niezależnie od zewnętrznych okoliczności, nie podlegają relatywizacji. Znamienne w działalności OSP jest bezprzykładne zaangażowanie się w ratowanie życia i mienia kolejnych pokoleń. Młodzież, zarówno żeńska jak i męska, stygmatyzuje kadry tej organizacji. W wielu OSP funkcjonują młodzieżowe drużyny, które sposobią się do pełnienia obowiązków strażaka ochotnika. Dużo tych młodych ludzi zasila później jednostki Państwowej Straży Pożarnej. Kształtowane w OSP postawy kultywowane są na gruncie działalności zawodowej, rodzinnej i towarzyskiej.

Zrozumienie fenomenu OSP w dzisiejszych warunkach informatyzacji i „cyborgizacji”, obojętności i braku empatii do ludzi jest niezwykle

* Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski

trudne i wymaga pogłębionych badań socjologicznych. Niniejszy tekst zwraca też uwagę na wielkie możliwości takich organizacji, jak OSP, w kształtowaniu lokalnego rozwoju. Szczególnie jest to widoczne w zakresie bezpieczeństwa lokalnego, kultury, edukacji, pomocy społecznej i wielu innych sfer aktywności społecznej. Ochotnicze straże pożarne zasilane są też często przez byłych strażaków zawodowych, którzy po przejściu na emeryturę wnoszą tam swoje doświadczenie i wartości, które wynieśli z długoletniej służby w szeregach Państwowej Straży Pożarnej.

Strażacy ochotnicy stanowią awangardę wśród innych organizacji społecznych działających w środowisku wiejskim. O sprawności organizacyjno-społecznej tej grupy świadczą coraz częstsze „umizgi” lokalnych polityków, szczególnie w okresie wyborów do władz samorządowych, którzy upatrują w OSP siłę mogącą pozyskiwać elektorat. OSP przez okres swojej historii z dystansem odnosiły się do prób upolitycznienia ich działalności i ta apolityczność znajdowała w ich środowiskach akceptację.

1. Początki pożarnictwa i ochotniczych straży pożarnych

Na ziemiach polskich walka z pożarami stanowiła poważny problem. Przez długi okres nie miała ona zorganizowanego charakteru, była bardzo chaotyczna i nieskuteczna. Sytuację pogarszała duża gęstość zabudowy, najczęściej drewnianej i łatwopalnej. Dotyczyło to zarówno osiedli wiejskich, jak i miast. Wszystkie obiekty, zarówno mieszkalne, sakralne, jak i obronne, były drewniane. Sytuację pogarszał fakt rozbudowy miast bez żadnej przemyślanej koncepcji architektonicznej i przestrzennej. Wąskie uliczki, często zabudowywane bez możliwości szybkiego dojazdu, pogarszały i tak bardzo zły stan. Ochrona przeciwpożarowa była spontaniczna, bez odpowiedniego zaplecza sprzętowego i środków gaśniczych, szczególnie wody. Zachowane opisy pożarów są przerażające, szczególnie tych wzniesionych przez najeźdźców. Po niektórych miastach pozostały tylko zgliszcza. Wiele miast nie zostało w ogóle odbudowanych.

Pierwsze próby uregulowania ochrony przeciwpożarowej miast datuje się na XIV wiek. Były to uchwały rad miejskich, zwane „porządkami ogniowymi” lub „Warkirjami”¹, stanowiące zbiory nakazów i zakazów

1 M.J. Prokopp, *Historia bezpieczeństwa ogniowego w Królestwie Polskim w latach 1831–1855*, Warszawa 1934, s. 9.

z zakresu ochrony przeciwpożarowej, skierowane głównie do ludności. W XV wieku pojawiły się nakazy budowy w miastach obiektów murowanych. W 1431 roku książę Bolesław IV wydał zakaz zabudowy Warszawy budynkami drewnianymi. Król Władysław IV w 1648 roku wydał zalecenie dla magistratu nakazujące właścicielom drewnianych domów ich przebudowę na murowane².

W następnych wiekach udoskonalano przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie ochrony przeciwpożarowej. Wiele rozwiązań recypowanych było z bardziej rozwiniętych państw europejskich, co nie znaczy, że ówczesne władze nie korzystały z własnych pomysłów związanych z poprawą funkcjonowania zapobiegania i walki z pożarami. Prekursorem podwalin nowożytnej ochrony przeciwpożarowej był Andrzej Frycz Modrzewski. W 1551 roku wydane zostało jego dzieło zatytułowane *O poprawie Rzeczypospolitej*, w którym dwa rozdziały poświęcił pożarnictwu: *O urzędnikach nad budowlami* i *O unikaniu i gaszeniu pożarów*³. W dziełach tych Modrzewski jawi się jako wizjoner nowożytnego pożarnictwa. Niektóre jego wizje aktualne są we współczesnym prawie pożarowym. Duże zasługi dla rozwoju szeroko rozumianego pożarnictwa przed rozbiorami miał też marszałek Stanisław Lubomirski. Zaangażował on wiele ówczesnych władz i urzędów do organizacji pierwszych formacji pożarowych. Niektóre rozwiązania były rygorystyczne, choćby bardzo drastyczne kary za niewszczęcie alarmu po zauważeniu pożaru. Groziła za to nawet kara śmierci⁴.

Po rozbiorach Rzeczypospolitej ochrona przeciwpożarowa organizowana była przez zaborców. Oni też stanowili przepisy regulujące ochronę przed pożarami oraz przepisy określające działalność jednostek do walki z pożarami. Ówczesne prawo w zakresie zapobiegania pożarom i walki z nimi nie miało charakteru systemowego, pochodziło od różnych podmiotów i tworzone było z inicjatywy władz lokalnych.

Tworzenie i rozwój pierwszych straży pożarnych, które były prekursorami dzisiejszych ochotniczych straży pożarnych, przypada na 2. połowę XIX wieku. W zasadzie powstawały one w tym samym czasie we wszystkich zaborach. Pierwsza OSP⁵ w zaborze pruskim powstała

2 F.R. Giedrojc, *Porządek ogniowy w Warszawie do roku 1836*, Warszawa 1836, s. 4–5.

3 T. Olejnik, *Towarzystwa Ochotniczych Straży Ogniowych w Królestwie Polskim*, Warszawa 1996, s. 16.

4 E. Burzyński, E. Radwański, *Dzieje ochrony przeciwpożarowej w Polsce*, Warszawa 1964, s. 9.

5 Dla uproszczenia w dalszej części opracowania używana będzie zbiorcza nazwa OSP odnosząca się do różnych nazw straży powstających w 2. połowie XIX i 1. połowie XX wieku na ziemiach polskich.

w 1845 roku w Poznaniu i nosiła nazwę Ochotniczego Towarzystwa Ratunkowego. Straż ta została przekształcona w Zawodową Straż Pożarną⁶. W Galicji pierwsza ochotnicza straż ogniowa powstała w 1861 roku w Krakowie z inicjatywy Towarzystwa Wzajemnych Ubezpieczeń⁷. Jedną z pierwszych OSP w zaborze rosyjskim była straż powołana w 1863 roku w Kaliszu⁸. Większość OSP na ziemiach polskich powstała do II wojny światowej.

W dniu 13 marca 1934 roku uchwalona została, w miarę kompleksowa, ustawa o ochronie przed pożarami i innymi klęskami⁹. Niektóre regulacje tej ustawy wzorowane były na rozwiązaniach niemieckich. W jej rozdziale drugim, zatytułowanym *O strażach pożarnych*, na gminy nałożono obowiązek istnienia dostatecznej liczby straży pożarnych, odpowiadających pod względem liczebności i zaopatrzenia potrzebom miejscowym. Przepis art. 4 ustawy przewidywał istnienie czterech rodzajów straży pożarnych: 1) ochotniczych, 2) przymusowych, 3) zawodowych, 4) prywatnych. W gminach powyżej 40 tysięcy mieszkańców istniał obowiązek ich utrzymania.

W większości mniejszych miast i we wsiach ochrona przeciwpożarowa sprawowana była przez ochotnicze straże pożarne. OSP działały na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁰. Rozporządzenie to obowiązywało jeszcze w okresie powojennym. Działalność OSP w okresie PRL przewidywała ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji¹¹ oraz późniejsza ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej¹². Istnienie OSP przewidywały też uchwalone kolejne ustawy – z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej¹³ i, uchwalona już po przemianach ustrojowych, z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁴.

W okresie PRL starano się postrzegać OSP jako organizacje ściśle połączone z systemem administracji państwowej. Zgodnie z art. 30 ustawy z 1975 r., ochotniczym strażom pożarnym nadano status organizacji

6 Za: T. Kocowski, *Ochotnicza straż pożarna jako stowarzyszenie*, [w:] *Ochotnicze straże pożarne – tradycja – samorząd – bezpieczeństwo*, red. T. Kocowski, M. Błażowski, W. Małecki, Wrocław 2018, s. 24.

7 „Kurier Kolejowy i Asekuracyjny” Nr 11 (568) z dnia 1 czerwca 1911 r.

8 T. Kocowski, dz. cyt., s. 24.

9 Dz.U. Nr 41, poz. 365.

10 Dz.U. Nr 94, poz. 808

11 Dz.U. Nr 58, poz. 404.

12 Dz.U. Nr 20, poz. 120.

13 Tamże, poz. 106.

14 Dz.U. z 2018 r. poz. 620.

społecznych zrzeszających obywateli polskich, gotowych czynnie i w zorganizowany sposób uczestniczyć w ochronie życia, zdrowia i mienia obywateli oraz majątku narodowego przed pożarami. Uzyskanie osobowości prawnej wiązało się z obowiązkiem rejestracji OSP przez wójta lub burmistrza. Ważnym uprawnieniem przyznanym strażakom OSP było prawo nakładania mandatów za wykroczenia związane z naruszeniem przepisów przeciwpożarowych.

2. Aktualny status prawny OSP

Zgodnie z art. 15 obowiązującej aktualnie, wielokrotnie nowelizowanej ustawy o ochronie przeciwpożarowej z 1991 r., ochotnicze straże pożarne i związki ochotniczych straży pożarnych są jednostkami ochrony przeciwpożarowej. Wymieniony przepis, obok OSP, wymienia w systemie ochrony przeciwpożarowej jeszcze takie jednostki jak: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej; zakładowe straże pożarne; zakładowe służby ratownictwa; gminne zawodowe straże pożarne; powiatowe (miejskie) straże pożarne; terenowe służby ratownictwa i inne jednostki ratownictwa. Wiodącą rolę w zakresie ochrony przeciwpożarowej spełniają jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej i ochotnicze straże pożarne.

Art. 19 ustawy o ochronie przeciwpożarowej określa, że ochotnicze straże pożarne i związki ochotniczych straży pożarnych funkcjonują na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁵. Przepisy wymienionej ustawy przewidują dwa typy stowarzyszeń, tak zwane stowarzyszenia rejestrowe posiadające osobowość prawną i stowarzyszenia zwykle nieposiadające osobowości prawnej. Ochotnicze straże pożarne działające aktualnie w Polsce są stowarzyszeniami „rejestrowymi” i mają status osób prawnych. T. Kocowski reprezentuje pogląd, że OSP, zgodnie z ustawą Prawo o stowarzyszeniach i ustawą o ochronie przeciwpożarowej, nie muszą przyjmować formy stowarzyszenia „rejestrowego”, a mogą przyjąć uproszczoną formę stowarzyszenia, jaką jest stowarzyszenie zwykle¹⁶. Istotnym argumentem przeciw takiemu rozwiązaniu jest przepis art. 40 ust. 1b ustawy Prawo o stowarzyszeniach, który przewiduje osobistą solidarną odpowiedzialność członków stowarzyszenia za jego zobowiązania. W aktualnych

15 Dz.U. z 2017 r. poz. 210, z późn. zm.

16 T. Kocowski, dz. cyt., s. 33–34.

warunkach działalności OSP, a szczególnie tych, które włączone zostały do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, środki finansowo-rzeczowe, jakimi dysponują, są całkiem spore i przenoszenie odpowiedzialności za zobowiązania OSP na ich członków mogłoby rodzić trudne do przewidzenia negatywne skutki.

Ochotnicza straż pożarna, zgodnie z definicją zawartą w wymienionym art. 19 ustawy, jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami.

Bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać członkowie OSP, którzy ukończyli 18 i nie przekroczyli 65 lat, posiadający aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych oraz odbyli szkolenie pożarnicze. Dlatego w statucie każdej OSP powinna być powołana jednostka operacyjno-techniczna uprawniona do podejmowania działań ratowniczo-gaśniczych. Szczegółowe zadania i organizację OSP i związku ochotniczych straży pożarnych określa statut. Wszelkie sprawy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, określone w statucie OSP i ich związku, wymagają uzgodnienia z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania.

W swojej działalności ochotnicze straże pożarne mogą, oprócz wymienionych wyżej aktów normatywnych, posiłkować się ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁷.

3. Ochotnicze straże pożarne w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym

Zgodnie z art. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, przez Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) rozumie się integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą – w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska – prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie, w drodze umowy cywilnoprawnej, zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych.

Głównym celem KSRG jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska w ramach działań podejmowanych głównie przez jednostki

¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 450, z późn. zm.

Państwowej Straży Pożarnej, jednostki OSP i inne podmioty ratownicze, poprzez: gaszenie pożarów, likwidację miejscowych zagrożeń, ratownictwo chemiczne i ekologiczne, ratownictwo techniczne oraz ratownictwo medyczne w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy. KSRG, w ramach posiadanych sił i środków, współpracuje z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach KSRG jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej.

W celu właściwego wyeksponowania udziału OSP w KSRG konieczne jest powołanie się na niektóre dane statystyczne. Liczbowy udział Państwowej Straży Pożarnej w KSRG to 501 jednostek i około 30 tysięcy ratowników. Do KSRG włączonych zostało, po spełnieniu stosunkowo wysokich wymagań określonych w przepisach prawa, 4376 jednostek OSP z 195 tysiącami ratowników¹⁸. Zestawienie podanych wyżej liczb jednoznacznie wskazuje, jaki udział mają OSP w tym powszechnym systemie ratowniczo-gaśniczym. Dyslokacja tych jednostek w każdej gminie wiejskiej, często znacznie oddalonych od jednostek Państwowej Straży Pożarnej, umożliwia szybkie dotarcie na miejsce zdarzeń i szybkie podjęcie akcji ratowniczej. Podkreślić należy, że poza KSRG działalność ratowniczą prowadzi 11 625 jednostek OSP z prawie 300 tysiącami ratowników, których możliwości organizacyjno-techniczne nie spełniają takich wymagań, jak jednostki włączone do KSRG, co nie oznacza, że nie są zdolne podejmować akcji ratowniczych. Sieć ochrony przeciwpożarowej umożliwia dotarcie do zagrożonej ludności w ciągu 15 minut od uzyskania informacji o zdarzeniu. Tylko w przypadku 15% populacji czas ten jest trochę dłuższy¹⁹.

Z punktu widzenia kształtowania bezpieczeństwa lokalnego w gminach OSP stanowią realną siłę mającą duży udział w walce z pożarami, zagrożeniami powodziowymi i wieloma innymi miejscowymi zagrożeniami. Łącznie w 2017 roku Państwowa Straż Pożarna odnotowała 520 tysięcy zgłoszeń o pożarach i innych miejscowych zagrożeniach, w tym także prawie 40 tysięcy fałszywych alarmów. Istnienie w Polsce tak dużej liczby OSP umożliwia dużą elastyczność funkcjonowania KSRG. Jednostki OSP będące poza systemem starają się podnosić poziom wyszkolenia i wyposażenia, by móc ubiegać się o włączenie do KSRG, z czym wiążą się wprawdzie większe obowiązki, ale też większe

18 Dane KG PSP, stan na 31.12.2018 r.

19 www.straz.gov.pl (dostęp: 23.01. 2019).

możliwości uzyskiwania środków na działalność. Przynależność do KSRG podnosi też prestiż OSP.

4. Zadania ochotniczych straży pożarnych

Ochotnicze straże pożarne jako stowarzyszenia mogą prowadzić bardzo szeroką działalność, której zarys powinien być określony w statucie w postaci celów i sposobów ich realizacji. Zakres działalności stowarzyszeń w pewnym sensie określa preambuła Prawa o stowarzyszeniach, której treść nawiązuje do wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych oraz przepisami Konstytucji RP²⁰. Jak wynika z treści tej preambuły, Prawo o stowarzyszeniach ma umożliwić obywatelom równe, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań. Stowarzyszenie, będąc, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, może w zasadzie prowadzić działalność według zasady „co nie jest zabronione jest dozwolone”. W przypadku ochotniczych straży pożarnych tak zwana wolność statutowa jest w znacznym stopniu ograniczona²¹. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, wpływ na działalność OSP mają niektóre naczelne i centralne organy administracji rządowej, a ponadto wojewoda, terenowe organy Państwowej Straży Pożarnej i organy samorządu terytorialnego.

Analiza wybranych statutów OSP wskazuje na ich duże podobieństwo i dużą lapidarność. Jak wynika z analizowanych statutów, do podstawowych zadań OSP należy: 1) prowadzenie działalności związanej z zapobieganiem pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną; 2) udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń; 3) informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi; 4) rozwijanie wśród członków ochotniczej straży pożarnej kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenie działalności kulturalno-oświatowej i rozrywkowej; 5) działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, rozwijanie aktywności społecznej oraz podtrzymywanie

20 Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

21 H. Nowicki, *Ochotnicza Straż Pożarna jednostką ochrony przeciwpożarowej*, [w:] *Ochotnicze straże pożarne – tradycja – samorząd – bezpieczeństwo*, dz. cyt., s. 43.

tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości i rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturalnej; 6) działania na rzecz ochrony środowiska; 7) organizowanie zespołów do prowadzenia kontroli stanu ochrony przeciwpożarowej; 8) organizowanie pododdziałów pożarniczych; 9) organizowanie młodzieżowych, dziecięcych i kobiecych drużyn pożarniczych; 10) organizowanie zespołów świetlicowych, bibliotek, orkiestr, teatrów amatorskich, chórów, sekcji sportowych i innych form pracy społeczno-wychowawczej i kulturalno-oświatowej; 11) współpraca i współdziałanie z władzami samorządowymi w zakresie ochrony przeciwpożarowej i innych zadań jednostek samorządu terytorialnego; 12) współpraca z organizacjami społecznymi działającymi na terenie gminy.

Jak daje się zauważyć, statutowy zakres zadań OSP jest bardzo szeroki i może pozytywnie wpływać przede wszystkim na poprawę szeroko rozumianego bezpieczeństwa lokalnego i porządku publicznego, a także innych sfer zadań publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego. OSP, szczególnie w gminach wiejskich, stanowią realną, dobrze zorganizowaną i wyszkoloną siłę zdolną chronić miejscową ludność przed wieloma zagrożeniami. Duży wpływ na działalność OSP mają gminy, którym ustawa o ochronie przeciwpożarowej, obok innych podmiotów, przypisała zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej. To właśnie gmina ponosi koszty utrzymania, wykszolenia, wyposażenia i zapewnienia gotowości bojowej jednostek OSP. Gmina zobowiązana jest do zapewnienia jej członkom umundurowania bojowego i ubezpieczenia²². Płaszczyzn współpracy OSP z gminami jest bardzo wiele, a aktywność w tym zakresie jest wyzwalana ze względu na publiczny cel i interes tej współpracy i współdziałania. Organy gmin widzą w strażach wielkiego współrealizatora wielu zadań bardzo ważnych z punktu widzenia lokalnej społeczności. Obszar tych zadań jest bardzo szeroki i zależy od oczekiwań społecznych oraz od dobrej woli współdziałających podmiotów.

5. Aktualne problemy w działalności OSP

Zmieniające się otoczenie społeczne ochotniczych straży pożarnych wywołuje w ich działalności pozytywne, ale też pewne negatywne zjawiska. Ze względu na ramy publikacji zwrócona zostanie uwaga na wybrane problemy, z jakimi borykają się aktualnie niektóre ochotnicze straże pożarne. Jednym z nich, szczególnie na terenach objętych dużą emigracją

22 Za: A. Konieczny, *Perspektywy rozwoju ochotniczych straży pożarnych*, [w:] *Ochotnicze straże pożarne – tradycja – samorząd – bezpieczeństwo*, dz. cyt., s. 76.

zarobkową, jest brak fachowców do obsługi coraz większej liczby samochodów strażackich i sprzętu technicznego. Głównie dotyczy to OSP włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Większość samochodów będących w dyspozycji OSP to pojazdy, do których obsługi jest potrzebna wyższa kategoria prawa jazdy. W obecnych warunkach zawód kierowcy jest deficytowy, z tego też powodu czasami stanowi to dla naczelników OSP problem trudny do rozwiązania. Z podobnymi problemami borykają się ochotnicze straże pożarne w innych państwach UE, gdzie występuje deficyt pracowników.

Kolejnym problemem jest zapewnienie właściwej mobilności alarmowej jednostek ratowniczo-gaśniczych OSP. Deficyt pracowników na rynku pracy powoduje, że niektórzy pracodawcy niechętnie usprawiedliwiają nieobecność zatrudnionych u nich strażaków ochotników. Wymaga to pozyskiwania do OSP większej liczby ochotników, którzy mogliby, niezależnie od pory dnia, uczestniczyć w działaniach ratowniczych.

Zauważalnym problemem jest też ograniczanie działalności OSP na terenach włączanych do aglomeracji miejskich i przejmowanie ratownictwa przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej. Zjawisko to ma incydentalny charakter i dotyczy miast, które są siedzibami jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej. Urbanizacja dotychczasowych miejscowości wiejskich w dłuższym przedziale czasowym może prowadzić do likwidacji OSP na tych terenach.

Innym zjawiskiem zauważalnym w niektórych OSP jest napływ przechodzących na emeryturę zawodowych strażaków zatrudnionych do niedawna w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej. Strażacy ci odznaczający się dużą wiedzą i umiejętnościami, przez co czasami zajmują kierownicze stanowiska w OSP. Często próbują zbyt profesjonalizować swoich kolegów ochotników, co rodzi niezadowolenie tych ostatnich. Byli strażacy Państwowej Straży Pożarnej winni zachowywać dużą taktowość w stosunku do swoich kolegów ochotników, którzy nie mieli możliwości uzyskania takiego poziomu kwalifikacji jaki jest w Państwowej Straży Pożarnej. Sygnalizowany problem ma charakter marginalny, tym bardziej, że wielu byłych zawodowych strażaków zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych w Państwowej Straży Pożarnej z tych powodów nie obejmuje funkcji kierowniczych w OSP.

Sygnalizowane problemy, jak to zaznaczono wyżej, nie stanowią zagrożenia dla istnienia lub znaczącego ograniczenia sprawności jednostek operacyjno-technicznych OSP²³.

23 Informacje uzyskane przez autora od byłych komendantów wojewódzkich PSP, działających aktualnie w strukturach OSP.

Zakończenie

Już ten bardzo uproszczony przegląd działalności ochotniczych straży pożarnych wskazuje, jak bardzo duży wpływ ma OSP na rozwój lokalny, szczególnie gmin i ich jednostek pomocniczych, jakimi są sołectwa. W Polsce jest około 1,6 tysięcy gmin wiejskich, których siedzibą jest miejscowość nieposiadająca praw miejskich. To właśnie te gminy są terenem działania prawie 16 tysięcy OSP. W gminach wiejskich i sołectwach OSP jest jedyną realną siłą, która może podjąć natychmiastowe działania ratownicze w zakresie ochrony przeciwpożarowej, a także w zwalczaniu i likwidacji wielu innych miejscowych zagrożeń, począwszy od zagrożeń ekologicznych, a skończywszy na usuwaniu drzew powalonych przez wichurę i wielu innych trudnych do przewidzenia zdarzeń. Niezwykle istotna jest świadomość mieszkańców, że w sytuacji bardzo wielu zagrożeń mogą liczyć na strażaków ochotników, którzy znani są z dużej ofiarności i bezinteresowności w działaniu. Ta ofiarność i bezinteresowność oraz chęć niesienia pomocy nawet z narażeniem własnego zdrowia czy życia jest jednym z fenomenów w działalności ochotniczych straży pożarnych.

Znamienna w działalności OSP jest apolityczność, która nie jest nakazana, tak jak w służbach państwowych czy wojsku, przepisami prawa, lecz wynika z wieloletnich tradycji, szacunku i empatii do ludzi oczekujących pomocy. Ochotnicze straże pożarne zawsze są ze swoją lokalną społecznością, nie tylko w tragicznych chwilach zagrożenia, ale też w czasie podniosłych uroczystości kościelnych, imprez sportowych, rozrywkowych i uroczystości pogrzebowych. Duże znaczenie w kształtowaniu postaw szczególnie młodych strażaków ma przyrzeczenie składane na sztandar, którym dysponuje każda jednostka. Każdy ze strażaków ochotników ma prawo do własnych poglądów na różne tematy, w tym polityczne, ale poglądy te nie są przenoszone na grunt działalności społecznej. To jest kolejny fenomen w działalności OSP w Polsce. Kształtowanie postaw poświęcenia i właściwych zachowań na gruncie działalności społecznej oparte jest na bardzo dobrych wzorach strażaków seniorów, którzy cieszą się olbrzymim autorytetem osobistym w swoich środowiskach. O ile dzisiaj w wielu środowiskach odczuwa się deficyt autorytetów, to w środowisku strażaków OSP autorytetów nie brakuje.

Działalność OSP w Polsce, w skład których wchodzi liczna grupa strażaków ochotników wywodzących się ze wspólnot lokalnych, chociaż dotyczy tylko środowiska wiejskiego, jest bezprecedensowym przykładem zorganizowanej aktywności społecznej ukierunkowanej na pomoc

ludziom w chwilach zagrożenia ich życia, zdrowia, mienia i środowiska. Prawie 700-tysięczna rzesza ochotników, bardzo zdekoncentrowana terenowo, jest realną i skuteczną siłą niosącą w każdym czasie i miejscu pomoc dla ludności wiejskiej.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. Nr 98, poz. 808).
- Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami (Dz.U. Nr 41, poz. 365).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji (Dz.U. Nr 58, poz. 404).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 20, poz. 120).
- Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 20, poz. 106).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 620, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 450, z późn. zm.).

Literatura

- Burzyński E., Radwański E., *Dzieje ochrony przeciwpożarowej w Polsce*, Warszawa 1964.
- Giedrojć F.R., *Porządek ogniowy w Warszawie do roku 1836*, Warszawa 1836.
- Kocowski T., *Ochotnicza straż pożarna jako stowarzyszenie*, [w:] *Ochotnicze straże pożarne – tradycja – samorząd – bezpieczeństwo*, red. T. Kocowski, M. Błażowski, W. Małecki, Wrocław 2018.
- Konieczny A., *Perspektywy rozwoju ochotniczych straży pożarnych* [w:] *Ochotnicze straże pożarne – tradycja – samorząd – bezpieczeństwo*, red. T. Kocowski, M. Błażowski, W. Małecki, Wrocław 2018.
- Nowicki H., *Ochotnicza straż pożarna jednostką ochrony przeciwpożarowej*, [w:] *Ochotnicze straże pożarne – tradycja – samorząd – bezpieczeństwo*, red. T. Kocowski, M. Błażowski, W. Małecki, Wrocław 2018.

Olejniki T., *Towarzystwa Ochotniczych Straży Ogniwych w Królestwie Polskim*, Warszawa 1996.

Prokopp M.J., *Historia bezpieczeństwa ogniowego w Królestwie Polskim w latach 1831–1855*, Warszawa 1934.

Streszczenie

Wpływ ochotniczych straży pożarnych na rozwój lokalny

Ochotnicze straże pożarne w Polsce stanowią fenomen w działalności organizacji społecznych i pozarządowych. Ich masowe powstawanie przypada na okres 2. połowy XIX i 1. połowy XX wieku. Charakterystyczna w ich działalności jest olbrzymia liczba strażaków ochotników wynosząca ponad 700 tysięcy. Ochotnicze straże pożarne stale się doskonalą i wykonują szereg zadań znacznie przekraczających zapobieganie i walkę z pożarami. Wywierają istotny wpływ na rozwój lokalny. Cieszą się olbrzymim autorytetem w społecznościach lokalnych.

Słowa kluczowe: straże pożarne, ochotnicze straże pożarne, rozwój lokalny, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, zadania ochotniczych straży pożarnych.

Summary

Participation of volunteer fire brigades in local development

Volunteer fire brigades in Poland are a phenomenon in the activities of social and non-governmental organizations. Their mass formation falls on the period of second half of the 19th and first half of the 20th century. A huge number of volunteer firefighters amounting to over 700,000 is characteristic of their activities. Volunteer fire brigades are constantly improving and perform a series of tasks far exceeding prevention and combat with fires. They have a significant impact on local development. They enjoy enormous authority in local communities.

Keywords: fire brigades, volunteer fire brigades, local development, National Fire Fighting and Rescue System, tasks of volunteer fire brigades.

Rozdział VIII

Ochrona środowiska w świetle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju

Ustrojodawca przywołał zasadę zrównoważonego rozwoju w treści art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w którym stwierdzono, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Termin „zrównoważony rozwój” nie ma – co oczywiste – w Konstytucji swojej definicji legalnej. W judykaturze stwierdzono, że zasada ta zmusza do uwzględnienia integracji działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych¹. Podkreślono także, że pełni ona przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu i rodzaju obowiązków oraz sposobu ich realizacji. Wskazano, że pełni rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. Zauważono, że w pierwszej kolejności do uwzględnienia tej zasady zobowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej strony zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo, gdyż niekiedy stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju².

W literaturze podkreśla się, że zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z zasad ustrojowych i odnosi się do wszystkich wymienionych w treści art. 5 Konstytucji funkcji państwa. Powoduje to, że w art. 5

* Prof. dr hab. Jacek Sobczak – prodziekan do spraw nauki, kierownik Katedry Prawa Ochrony Własności Intelektualnej, Wydział Prawa, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny

1 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 87/2018, LEX nr 2478191.

2 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

Konstytucji istnieje podwójna regulacja odnosząca się do ochrony środowiska. Po pierwsze wynika ona z zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej, odnoszącej się do podstawowych zadań państwa, po drugie ochrona środowiska jest jedną z podstawowych funkcji państwa³. Podniesienie zasady zrównoważonego rozwoju do rangi ustrojowej powoduje obowiązek kierowania się nią przez państwo w realizacji tych swoich podstawowych funkcji, które określa art. 5 Konstytucji. Dotyczy to wszystkich organów państwa, a więc organów władzy publicznej, i obejmuje organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze w całości ich działalności. Oznacza to konieczność uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w stanowieniu prawa. Konsekwencją nieprzestrzegania tej zasady w toku stanowienia prawa może być zażalenie do Trybunału Konstytucyjnego aktów prawnych niezgodnych z tą zasadą. Podkreśla się jednak także, że zasada ta ma wpływ na skuteczność realizacji wolności gospodarczej, a działania podejmowane na rzecz ochrony środowiska ujęte w ramach określonego zaplanowanego programu powinny uwzględniać treść zasady wolności działalności gospodarczej⁴.

Wskazuje się przy tym, że ustawodawca ma za zadanie pogodzić obowiązek ochrony środowiska wynikający z treści art. 74 ust. 1 Konstytucji z zasadą wolności działalności gospodarczej, doprowadzając do ich zrównoważenia. Żadna z tych zasad nie może być chroniona w sposób absolutny⁵. Podmiot będący przedsiębiorcą, korzystając ze środowiska, jest adresatem większości przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, określających jego obowiązki, ograniczających zakres wolności gospodarczej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wynika to z faktu, że zasada wolności gospodarczej nie jest terminem jednoznacznym, a interpretacja tego pojęcia wymaga, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, analizy wielopłaszczyznowej w ujęciu interdyscyplinarnym, uwzględniającym różnego rodzaju czynniki decydujące o samej wolności gospodarczej⁶. Podkreśla się przy tym, że

3 Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” nr 4/2002, s. 63–73.

4 J. Ciechanowicz-McLean, *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej, a ochrona środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXI 2014, s. 99–108.

5 M. Rosik-Bera, M. Borowiak, *Natura 2000 a wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patryczna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 514–524.

6 A. Powalkowski, *Klauzula ochrony środowiska w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 4 lipca 2004*, [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 20–24.

podejście do ochrony środowiska przez jego ekonomizację, polegającą na zachęcaniu uczestników życia gospodarczego oraz podmiotów gospodarki rynkowej do działań proekologicznych, jest realizowane w formie zrównoważonego rozwoju⁷.

Już w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pojęcie zrównoważonego rozwoju stało się przedmiotem rozlicznych kontrowersji, wynikających z jego nieostrości i wieloznaczności. Przeciwnicy posłużenia się tym określeniem proponowali zastąpienie go terminem „trwały i wszechstronny rozwój społeczny i gospodarczy”⁸. Zwolennicy użycia tego terminu wskazywali, że pojęcie zrównoważonego rozwoju „ma ustalone znaczenie w literaturze światowej. Oznacza pryncypia rozwoju ekologicznego, a więc takiego, które uwzględniają potrzeby środowiska naturalnego”⁹. Określenie „zasada zrównoważonego rozwoju” łączone było w trakcie prac konstytucyjnych z potrzebą ochrony środowiska, nie tylko środowiska naturalnego¹⁰. Ostatecznie w art. 5 posłużono się terminem „środowisko”, a nie „środowisko naturalne”. Sformułowanie to funkcjonuje w Konstytucji nie tylko w treści art. 5, lecz także w art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 2–4 i art. 86.

Nie da się zaprzeczyć, że termin „zrównoważony rozwój” funkcjonował w dokumentach prawa międzynarodowego, oznaczając wymóg, aby ingerencja w środowisko następowała w sposób jak najmniej szkodliwy dla jego zasobów, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji przewyższały szkody. Termin „zrównoważony rozwój” jest wolnym tłumaczeniem angielskiego określenia *sustainable development* („ciągły rozwój”). W literaturze polskiej funkcjonowały także synonimiczne pojęcia: „ekorozwój”, „rozwój ekologiczny”, „trwały rozwój”, „rozwój zintegrowany”, „zrównoważony rozwój”¹¹.

Jakkolwiek zarówno w doktrynie, jak i po części w judykaturze, wskazuje się, że zasada zrównoważonego rozwoju wypracowana

7 T. Władyka, M. Smaga (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Warszawa 2012, s. 398–399.

8 S. Sadowski, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, nr 13/1995, s. 10.

9 Zob. I. Lipowicz, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, nr 13/1995, s. 10; K. Działocha, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, nr 44/1997, s. 7.

10 Zob. K. Drozdek, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, nr 11/1995, s. 153.

11 M.M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” nr 8/1998, s. 45–58; M. Sitek, *Sustainable development – ciągły czy zrównoważony rozwój*, „Państwo i Prawo” nr 2/1999, s. 82–83. R. Rosicki, *Międzynarodowe koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” nr 4/2010, s. 44–56.

została na światowej konferencji w Rio de Janeiro, która odbyła się pod auspicjami ONZ w dniach 3–14 czerwca 1992 roku, jako konferencja dotycząca środowiska i rozwoju (*Conference on Environment and Development*)¹², to jednak należy zauważyć, że postanowienia tej konferencji mają swoje źródło w Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka, przyjętej w Sztokholmie w dniu 16 czerwca 1972 roku.¹³ W deklaracji z Rio de Janeiro, formułując 27 zasad ogólnych praw i obowiązków, wskazano, że „Istoty ludzkie są w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą” (zasada 1.). Podkreślono, że „Państwa, w zgodzie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego, mają suwerenne prawo do korzystania ze swych zasobów naturalnych stosownie do ich własnej polityki

12 W konferencji brały udział 183 delegacje rządowe. Przyjęto na niej Deklarację z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju – w której sformułowano 27 Zasad ogólnych praw i obowiązków, jakie mają doprowadzić do nowego ładu na Ziemi, Zasady globalnego konsensusu w sprawie zarządzania lasami, ich ochrony i prawidłowego rozwoju, Konwencje w sprawie zmian klimatu, Agendę 21 – Globalny program działań. Ten ostatni dokument jest niezwykle obszerny, liczy ponad 700 stron ujętych w 40 rozdziałów, w których w części pierwszej zajęto się między innymi międzynarodową współpracą mającą na celu przyspieszenie zrównoważonego rozwoju i odpowiedniej polityki wewnętrznej w krajach rozwijających się (rozdział 2); dynamiką demograficzną i procesem zrównoważonego rozwoju (rozdział 5); udziałem kobiet w trwałym i zrównoważonym rozwoju (rozdział 24); rolą dzieci i młodzieży (rozdział 25); umocnieniem roli organizacji pozarządowych na rzecz zrównoważonego rozwoju (rozdział 27). Zob. w tym przedmiocie S. Kozłowski, *Konferencja „Środowisko i rozwój” w Brazylii w roku 1992*, „Kosmos” 42(1)/1993, s. 15–32. Tekst Agendy 21 został przełożony na język polski i wydany jako *Zalecenia związane z wdrażaniem dokumentu końcowego Konferencji ONZ „Środowisko i rozwój” (Rio de Janeiro 1992)*. Warto dodać, że w Zasadach globalnego konsensusu w sprawie zarządzania lasami podkreślono, że „Zasoby i obszary leśne powinny być zarządzane w sposób zapewniający ich zachowanie dla spełnienia potrzeb społecznych, ekonomicznych, ekologicznych, kulturowych i duchowych ludzi obecnej i przyszłej generacji”. Zauważono także, że „polityka leśna powinna być szczególnie nastawiona na ochronę lasów unikalnych lub ważnych z punktu widzenia ekologii”, „szczególnie lasów pierwotnych i lasów starych oraz lasów o krajowym znaczeniu kulturalnym, duchowym, historycznym lub religijnym”. Stwierdzenia te wydają się szczególnie ważne dla Polski w aspekcie ostatnich działań na obszarze Puszczy Białowieskiej.

13 Warto zauważyć, że w dniach od 26 sierpnia do 4 września 2002 roku w Johannesburgu ONZ zorganizowała obrady Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju, nawiązując bezpośrednio do konferencji w Sztokholmie i Rio de Janeiro. Zob. S. Baczulis, *Idea zrównoważonego rozwoju w dokumentach końcowych Szczytów Ziemi w Rio de Janeiro i Johannesburgu*, „Świat Idei i Polityki” t. 3/2003, s. 107–118; J. Miziak, *Informacja o rezultatach Światowego Szczytu ws. zrównoważonego rozwoju w Johannesburgu*, Warszawa 2002.

dotyczącej środowiska i rozwoju oraz są odpowiedzialne za zapewnienie, że działalność prowadzona w ramach ich prawa lub kontroli nie spowoduje zniszczeń środowiska naturalnego innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami narodowych uregulowań prawnych” (zasada 2.). Wskazano jednocześnie, że „Prawo do rozwoju musi być wypełnione tak, ażeby sprawiedliwie połączyć rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych generacji” (zasada 3.). Niezmiernie ważne jest sformułowanie zasady 4., z której wynika, że „ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego”, gdyż tylko takie uwarunkowanie pozwoli osiągnąć zrównoważony rozwój. Podkreślono wreszcie, że „aby osiągnąć zrównoważony rozwój i wyższą jakość życia dla wszystkich ludzi, państwa powinny zredukować bądź wyeliminować niezrównoważone systemy produkcji lub konsumpcji oraz promować odpowiednią politykę demograficzną” (zasada 8.). W zasadzie 12. zauważono, że „Państwa powinny współpracować w celu promowania wspierającego i otwartego międzynarodowego systemu ekonomicznego, co mogłoby prowadzić do wzrostu gospodarczego i osiągnięcia zrównoważonego rozwoju we wszystkich krajach, a także w celu lepszego rozwiązywania problemów degradacji środowiska. Działania polityki handlowej dla celów środowiskowych nie powinny stanowić środków samowolnej i bezprawnej dyskryminacji bądź ukrytych ograniczeń w międzynarodowym handlu. Należy unikać jednostronnych działań zajmujących się wyzwaniami środowiskowymi, jeżeli są one poza zasięgiem działania systemu prawnego kraju importującego. Środowiskowe działania zajmujące się transgranicznymi i globalnymi problemami środowiska powinny opierać się na zasadzie międzynarodowego konsensusu”¹⁴.

W polskim systemie prawnym koncepcja zrównoważonego rozwoju została włączona do regulacji normatywnych jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 roku, w uchwale Sejmu z dnia 10 maja 1991 r. (a więc jeszcze przed konferencją w Rio de Janeiro) – Polityka ekologiczna państwa. Nowa wersja Polityki ekologicznej państwa została przygotowana już po konferencji w Rio de Janeiro w 1992 roku przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, Leśnictwa i Zasobów Naturalnych¹⁵. Koncepcji zrównoważonego rozwoju dotyczy także uchwała

14 Tekst: Zasad ogólnych, praw i obowiązków. Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, zob. http://old.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja_zrownowazonego_rozwoju/DEKLARACJA_Z_RIO_1992.pdf (dostęp: 3.02.2019).

15 E. Berkowska, M. Sobolewski, *Realizacja polityki ekologicznej w kontekście postanowień Szczytu Ziemi w Rio*, „Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz.

Senatu z dnia 4 listopada 1994 roku, wreszcie ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Z treści art. 5 Konstytucji wynika, że zasada zrównoważonego rozwoju, jako samodzielna zasada ustrojowa¹⁶, „ma charakter instrumentalny, w tym sensie, że władze publiczne powinny się nią kierować, prowadząc politykę państwa”. Odnosi się ona bezsprzecznie do ochrony środowiska, a według niektórych stanowisk doktryny także do wszystkich zadań wymienionych w art. 5 Konstytucji¹⁷, gdyż sposób sformułowania treści wspomnianego przepisu nie jest jednoznaczny. Tak więc nie wiadomo, czy treść zasady zrównoważonego rozwoju można odnieść do innych zasad polityki państwa wskazanych w tym przepisie.

Zdaniem autorów komentarza do Konstytucji – zasadę zrównoważonego rozwoju wymienioną w art. 5 należy wiązać jedynie z celem państwa, jakim jest ochrona środowiska¹⁸. W literaturze W. Wołpiuk wskazał, że zrównoważony rozwój jest pojęciem pozaprawnym o charakterze ekonomicznym, co rodzi trudności w ustaleniu jego treści, a w konsekwencji znaczenia normatywnego. Autor ten zauważa, że norma wyrażona w art. 5 Konstytucji ma w pierwszym rzędzie wartość programową, ukierunkowującą politykę państwa, która musi jednak znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych¹⁹. Podobny pogląd prezentował J. Boć, wskazując, że koncepcja zrównoważone-

Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych” nr 1/1995, s. 1–17. Zauważyć należy, że w październiku 1994 roku Rada Ministrów wraz z informacją o realizacji ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Druk sejmowy nr 679) przedstawiła Sejmowi dwa dodatkowe dokumenty, a mianowicie: Sprawozdanie z realizacji polityki ekologicznej państwa 1991–1993 oraz Program wykonawczy do polityki ekologicznej państwa do roku 2000. Por. także Uzasadnienie do Zarządzenia Nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28.10.1994 r. w sprawie powołania Komisji do spraw Ekorozwoju (pierwotnie miał to być Komitet Ekorozwoju Rady Ministrów). G. Ignatowicz, *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej Polski po konferencjach w Rio de Janeiro w 1992 oraz 2012 roku*, „Białostockie Studia Prawnicze” z. 18/2015, s. 223–236. Por. także Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 26.

- 16 R. Paczuski, *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska. Seminarium naukowe w Prywatnej Wyższej Szkole Businessu i Administracji 22–23.04.2002*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Warszawa 2002, s. 39; M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005, s. 526.
- 17 B. Rakoczy, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- 18 M. Florczak-Wątor, *Uwagi do art. 5*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1 *Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 290.
- 19 W. Wołpiuk, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?*, „Zeszyty

go rozwoju wydaje się być współcześnie bardziej ideą polityczną niż koncepcją pozwalającą na budowanie trwałej strategii gospodarczej²⁰. Zauważył on, że koncepcja zrównoważonego rozwoju została uznana za podstawową koncepcję rozwoju ludzkości na światowej konferencji w Rio de Janeiro. U podstaw wszystkich dokumentów przyjętych na tej konferencji legła właśnie ta koncepcja.

Kluczowymi celami koncepcji zrównoważonego rozwoju są dobrobyt, rozumiany jako zaspokojenie potrzeb, sprawiedliwość – zarówno w wymiarze pokoleniowym, jak i międzypokoleniowym oraz międzynarodowym, a także bezpieczeństwo. Celami drugiego stopnia tej koncepcji, a jednocześnie środkami realizacji tych zasadniczych celów, są rozwój i zapewnienie trwałości funkcji ekologicznych. Jak przypomina J. Boć, rozwój ten musi się dokonywać z uwzględnieniem potrzeby utrzymania na niezmiennym poziomie zasobów środowiska. Zdaniem A. Bałabana, traktowanie zasady zrównoważonego rozwoju wyłącznie jako metody ochrony środowiska byłoby nadmiernym zawężeniem jej treści, która przerasta znacznie tradycyjnie rozumianą problematykę ochrony środowiska²¹. B. Rakoczy jest zdania, że zrównoważony rozwój dotyczy nie tylko ochrony środowiska, lecz także innych zadań państwa, wskazanych w treści art. 5, także tych, których wyrażnie nie wymieniono w tekście tego przepisu²². Zauważa się, że wykładnia systemowa Konstytucji prowadzi do wniosku, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą ustrojową, natomiast jej treść i miejsce w międzynarodowym prawie ochrony środowiska oraz w prawie europejskim wskazuje na to, że jest to jednocześnie zasada polityczna²³.

Ustawodawca w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁴ wywiódł, że przez zrównoważony rozwój należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych

Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” nr 1/2003, s. 7–18.

20 J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 26.

21 A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 20.

22 B. Rakoczy, *Wolność działalności gospodarczej a ochrona środowiska. Zasada zrównoważonego rozwoju*, „Rzeczpospolita” z 31 maja 2006 roku, s. C4.

23 H. Lisicka, I. Macek, W. Radecki, *Leksykon ochrony środowiska. Prawo i polityka*, Wrocław 1999, s. 225.

24 Dz.U. z 2018 r. poz. 799.

z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. W przywołanej ustawie w treści art. 3 pkt 13 stwierdzono, że przez ochronę środowiska rozumie się „podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”²⁵. Zrównoważony rozwój określono również w prawie pierwotnym Unii Europejskiej jako jej nadrzędny długoterminowy cel²⁶.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2016 r. (sygn. akt K 23/05, OTK-A ZU 6A/2006, poz. 62) wyjaśnił, że w myśl zasady zrównoważonego rozwoju władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom (art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji). Dodano, że w pewnych przypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych. Wyraźnie podkreślono, że ta „zasada nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r.”²⁷. Zauważono także, że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot”. Podkreślono także, że „idea zrównoważonego rozwoju zawiera w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”²⁸. W doktrynie zbliżoną definicję sformułował P. Sarnecki, zauważając, że zapewnienie ochrony środowiska w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju oznacza „nie tylko zapewnienie mieszkańcom nieskażonego powietrza, zdrowej wody pitnej

25 Zob. w tym przedmiocie M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 46 i n.

26 Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach*, Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009, COM (2009) 400, final, s. 1.

27 W kwestii ustaleń konferencji zob. J. Boć, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, red. J. Boć, Wrocław 1989, s. 24 i n.

28 Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09, OTK-A 2009, nr 5, poz. 66.

czy terenów rekreacyjnych (...), lecz również ochronę (...) konkretnego krajobrazu, ukształtowania terenu czy sieci rzecznej, indywidualizującej Polskę i stanowiącej czynnik jej tożsamości”²⁹.

Zasada zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwo środowiska funkcjonują także w prawie Unii Europejskiej. W myśl art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) polityka Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska stawia sobie za cel osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w konkretnych regionach Unii. Opiera się ona na zasadach ostrożności i działania zapobiegawczego oraz naprawiania szkody środowiskowej w pierwszym rzędzie, przy założeniu, że płaci zanieczyszczający³⁰. Warto przy tym zauważyć, że w tekstach aktów prawnych prawa pierwotnego nie zawarto normatywnej definicji pojęcia „środowisko”. Pod tym pojęciem prawo unijne rozumie nie tylko środowisko naturalne, lecz również środowisko przekształcone lub wytworzone wskutek działalności człowieka³¹.

29 P. Sarnecki, *Uwagi do art. 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 235.

30 Postanowienia zawarte w art. 190 TFUE zostały wprowadzone do prawa pierwotnego przez art. 25 Jednolitego Aktu Europejskiego, który włączył je do treści art. 130 R Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG). W treści tego przepisu ustanowiono trzy cele działań w zakresie środowiska naturalnego, a mianowicie chęć zachowania, ochronę i poprawę jego jakości; przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego; zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych. Wskazano także, że działania EWG w odniesieniu do środowiska naturalnego winny sprowadzać się do działań zapobiegawczych oraz naprawiania szkód w źródłach, a także do zasady, że koszty ponosi zanieczyszczający. Przywołany przepis upoważniał także EWG i państwa członkowskie do współpracy w dziedzinie środowiska naturalnego z państwami trzecimi i kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi. Traktatem z Maastricht poszerzono zakres treści odnoszących się do ochrony środowiska o promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego. Wskazano wówczas także, że dodatkową zasadą polityki w tym zakresie powinna być ostrożność oraz stawianie sobie za cel wysokiego poziomu ochrony z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w regionach Wspólnoty. Dalsze zmiany miały raczej charakter redakcyjny i zostały dokonane przez Traktat z Amsterdamu i Traktat z Lizbony. Zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1265–1266.

31 Konstatację taką potwierdza zmiana wprowadzona traktatem z Lizbony i zastąpienie, w polskiej wersji językowej, terminu „środowisko naturalne” w odpowiednim tytule traktatu szerszym określeniem „środowisko”. Zob. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska w Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2009, s. 12.

Począwszy od Traktatu z Lizbony unijne działania w zakresie ochrony środowiska dzielone są między Unię Europejską a państwa członkowskie. Kompetencje tych ostatnich są przy tym bardzo szerokie. W orzecznictwie Trybunału wypracowano pogląd, że zasady traktatowe nie nakazują całkowitej harmonizacji w ramach polityki w zakresie środowiska³². Na organach Unii Europejskiej, na jej instytucjach ciąży szereg obowiązków w zakresie polityki w dziedzinie środowiska. Liczne kompetencje w tym zakresie – których nie sposób w tym miejscu analizować – spoczywają na Radzie Europejskiej, Parlamencie Europejskim oraz Komisji Europejskiej³³, a także Europejskiej Agencji Środowiska³⁴. Ochrona środowiska prowadzona jest także w ramach innych polityk UE, przy czym szczególną uwagę zwraca się na politykę energetyczną, a obok niej, na politykę rolną, transportową, zdrowotną, konkurencji, spójności, wiele problemów sprawiają przy tym kwestie dotyczące redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza³⁵.

Nie sposób w tym miejscu omówić wszystkich, a nawet jedynie ważniejszych dokumentów unijnych odnoszących się do problemu ochrony środowiska. Niemniej należy zwrócić uwagę na decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 roku: *Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety*³⁶. Decyzja ta jest już siódmym programem działań unijnych w zakresie środowiska³⁷. W motywach decyzji stwierdzono, że niezbędne okazało

32 Wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie: Postępowanie karne p. Giancarlo Fornasar i innym, C-318/98, Rec. 2000, s. I-10745.

33 G. Grabowska, *Kompetencje organów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Polska i Wielka Brytania wobec Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, red. G. Grabowska, Katowice 2002, s. 80.

34 Europejska Agencja Środowiska rozpoczęła działalność na podstawie rozporządzenia Rady EWG nr 1210/90 z dnia 7 maja 1990 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska Dz.Urz. UE. L 1990, nr 120, s. 1. Rozporządzenie to było kilkakrotnie zmieniane, a jego wersją ujednoliconą jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednoliczona) Dz.Urz. UE L 2009, nr 126, s. 13.

35 Kwestie te omawiają szczegółowo M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, dz. cyt., s. 1274–1283.

36 Dz.Urz. UE L 2013, nr 354, s. 171.

37 Charakter pracy nie pozwala na analizę wcześniejszych programów działań w zakresie środowiska. Można jedynie odnotować, że pierwszy program obejmował lata 1973–1976, drugi lata 1977–1981, trzeci lata 1982–1986, czwarty lata 1987–1992, piąty lata 1993–2000. Piąty program działań Wspólnoty w zakresie

się określenie celów Unii w zakresie ochrony środowiska do 2020 roku, zgodnych z jasną, długoterminową wizją do 2050 roku³⁸. Koniecznym jest jednak zwrócenie uwagi na to, że w treści decyzji wskazano bardzo szczegółowe cele priorytetowe, które winny być realizowane przez państwa członkowskie. Bliższa analiza tych celów wskazuje, że ich osiągnięcie możliwe jest przy ścisłym współdziałaniu organów administracji rządowej z organami samorządu terytorialnego.

W tej sytuacji pojawiają się wątpliwości, kto powinien wykonywać obowiązki wynikające z konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju zawartej w treści art. 5 w odniesieniu do ochrony środowiska. Wykładnia językowa prowadzi do wniosku, że jest to kompetencja Rzeczypospolitej Polskiej, a więc należy do bazy publicznej, a ściślej rzecz biorąc, do organów stanowiących prawo i je stosujących, czyli także do władzy wykonawczej. Nie podlega w tej sytuacji dyskusji, że wykonywanie obowiązków odnoszących się do zasady zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w ochronie środowiska, należy także do zadań samorządu

środowiska naturalnego W stronę zrównoważonego rozwoju, interesujący z punktu widzenia koncepcji administracyjnych, zakończył się 31 grudnia 2000 roku. Należy jednak zauważyć, że szósty program, z dnia 22 lipca 2002 roku, jak wynika z tytułu decyzji jest wspólnotowym programem działań w zakresie środowiska naturalnego. Natomiast siódmy program, przyjęty w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 roku, nazwany został ogólnym unijnym programem działań w zakresie środowiska do 2020 roku. Zwraca uwagę po pierwsze to, że określając ten program, nie użyto terminu „środowisko naturalne” a jedynie „środowisko” – co jest wynikiem zmiany koncepcji w tej płaszczyźnie, wynikającej z traktatu z Maastricht (zob. wyżej przypis 2). Po drugie, w tytule decyzji z 20 listopada 2013 roku nie odnotowano, że jest to siódmy program, chociaż w tekście decyzji mowa wyraźnie o 7. EAP (*Environment Action Programme*), przy czym posłużono się jedynie skrótem, pozostawiając domyślności czytelnika, co on oznacza. Nie można oprzeć się wrażeniu, że sytuacja ta po upływie kilku lat może spowodować pewną dezorientację badaczy. Pewien kłopot może sprawiać to, że kolejne programy były tworzone przez różne co do rangi akty normatywne. W zakresie treści, celów, zadań i charakteru kolejnych programów zob. V. Popengă, *Environmental Action Programmes in the European Union – Evolution and Specific*, Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series, Issue 3/2013, s. 24–33; C. Hey, *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, 2007, s. 23; K. Holzinger, Ch. Knill, A. Schäfer, *European Environmental Governance in Transition?*, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn 2003; Ch. Hey, *EU Environmental Policy Handbook*, rozdział *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, Berlin 2003.

38 Nie sposób w tym miejscu analizować treść wspomnianej decyzji, zresztą była ona już przedstawiana w literaturze. Zob. W. Sobczak, *Bezpieczeństwo środowiska w perspektywie Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska*, „Themis Polska Nova” z. 13(2)/2018.

terytorialnego. Oczywiście w wielu sytuacjach organy samorządu terytorialnego zadania z zakresu ochrony środowiska muszą wykonywać we współpracy międzynarodowej z odpowiednimi jednostkami³⁹. Ogólne zasady tej współpracy wynikają z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴⁰.

Podkreślenia wymaga, że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, korzystając przy tym z ochrony sądowej. Zakres zadań gminy jest rozległy, gdyż obejmuje w zasadzie wszystkie sprawy publiczne niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów⁴¹. Zadania te określone jako zadania własne gminy, zmierzające do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, zostały opisane szczegółowo w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy do

39 W. Jastrzębska, *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, red. M.G. Woźniak, Rzeszów 2008, s. 98; E. Grzyb, *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2010, s. 3 i n. Także S. Michałowski, *Współpraca ekologiczna w Europie*, Warszawa 1990, s. 5 i 16–24; M.G. Renner, *Współpraca w dziedzinie ochrony środowiska*, „Ameryka” nr 236/1990, s. 82–88; J. Menkes, *Środowisko naturalne w świetle prawa międzynarodowego – aspekty teoretyczne*, [w:] *Prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska naturalnego*, red. J. Gilas, Warszawa 1991, s. 48–77.

40 J. Sobczak, *Europejska współpraca regionalna. Problemy i perspektywy*, [w:] *Polski Samorząd Terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfikacja*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2014, s. 47–78. Tenże: *Wyzwania prawa unijnego dla polskiej administracji publicznej*, [w:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, red. E. Mreńca, P.B. Ziენტarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018, s. 187–218. H. Goik, *Podstawowe struktury organizacyjne Rady Europy zajmujące się problematyką samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” nr 4/1992, s. 56–61. Zob. także J. Jaskiernia, *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] W.J. Wołpiuk, *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008, s. 103–122; L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] K. Nowacki, R. Russano, *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, s. 115–131; zob. także T. Szewc, *Samorząd terytorialny w konwencjach Rady Europy i w prawie europejskim*, Bytom 2006; Tenże, *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/2007, s. 5–14; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Prof. Jana Jendroški w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecia pracy naukowej*, Wrocław 1999, s. 141. Por. także J. Sobczak, *Kompetencje i zadania samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie współpracy międzynarodowej* (w druku).

41 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm., art. 6 ust. 1.

nich także dbałość o ład przestrzenny i ekologiczny, czyli gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna (art. 7 ust. 1 pkt 1). W myśl art. 7 ust. 2 ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy⁴². Oprócz spraw dotyczących ładu przestrzennego gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, do zadań własnych gminy mieszczących się w szeroko rozumianej ochronie środowiska, należą sprawy dotyczące: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (art. 7 ust. 1 pkt 3) oraz zieleni gminnej i zadrzewień (art. 7 ust. 1 pkt 12), a także cmentarzy gminnych (art. ust. 1 pkt 13).

Wypada zauważyć, że w myśl art. 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁴³, do właściwości organów gminy przeszły jako zadania własne kwestie regulowane w szeregu ustaw, w szczególności w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴⁴, w ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym⁴⁵, w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁴⁶, w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴⁷, w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym⁴⁸, w ustawie z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa⁴⁹, w ustawie z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne⁵⁰, w ustawie z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych⁵¹ oraz w kilku innych ustawach nie dotyczących jednak problemu ochrony środowiska. Wypada zauważyć, że wspomniane wyżej usta-

42 T. Bąkowski, „Zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, „zadania własne gminy”, „zakres działania gminy” oraz „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym” w rozumieniu przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XXVIII, 2012, s. 39–47.

43 Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198, z późn. zm.

44 Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, z późn. zm.

45 Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, z późn. zm.

46 Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.

47 Dz.U. z 2017 r. poz. 912, z późn. zm.

48 Dz.U. z 1966 r. Nr 23, poz. 150.

49 Dz.U. z 1973 r. Nr 48, poz. 283.

50 Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230.

51 Dz.U. z 1996 r. Nr 85, poz. 360.

wy, z których odpowiednie kompetencje przeszły jako zadania własne do właściwości organów gminy, obecnie nie obowiązują, z wyjątkiem ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz o pracowniczych ogrodach działkowych. Taką sytuację uznać należy za niekomfortową zarówno dla urzędników administracji lokalnej szczebla gminnego, jak i dla mieszkańców. Trudno im bowiem zorientować się, jakie konkretne zadania własne należą do władz gminy, skoro ustawy wielokrotnie się zmieniały. *De lege ferenda* należałoby postulować uporządkowanie tego stanu rzeczy zarówno w interesie obywateli, jak i mieszkańców gminy, i to nie tylko w zakresie ochrony środowiska, ale generalnie.

Pamiętać jednak należy o istnieniu samorządu powiatowego, który zgodnie z art. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r.⁵² wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym⁵³. Samorządy terytorialne, tworząc strategię rozwoju, opracowując plany zagospodarowania przestrzennego, wydając decyzje lokalizacyjne, a także pozwolenia na korzystanie z ochrony środowiska, zostały wyposażone w wiele możliwości prawnych pozwalających im na aktywne działanie na rzecz ochrony środowiska⁵⁴. Fakt, że do zadań samorządu należy także edukacja i ochrona zdrowia na obszarze poszczególnych jednostek, a także promocja kultury i rekreacji, dodatkowo rozszerza możliwości oddziaływania samorządu na ochronę środowiska. Szczególnie wypada zwrócić uwagę na treść art. 14 ust. 1 pkt 16, gdzie wyraźnie zauważono, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie środowiska. Niewątpliwie są to zadania wynikające chociażby z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵⁵ – wskazane w art. 19 ust. 1 tejże ustawy, w którym zwrócono uwagę na tworzenie programów ochrony środowiska przed hałasem.

52 Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.

53 Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm. Zob. także W. Gonet, *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011; A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006; R. Cybulska, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 25 i n.

54 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, s. 123–126; E. Czech, M. Kropiewnicka, *Międzynarodowa współpraca polskiego samorządu terytorialnego szczebla powiatowego w zakresie ochrony środowiska realizowanej w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 12/2012, s. 185–196.

55 Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawie podstaw prawnych stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie realizacji zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Por. między innymi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/

Porównanie kompetencji samorządu gminnego i powiatowego dowodzi, że nie wszystkie sprawy z zakresu ochrony środowiska o charakterze lokalnym należą do gminy, nie wszystkie też mieszczą się w granicach właściwości samorządu. Część z nich, jak zwraca na to uwagę J. Ciechanowicz w odniesieniu do nieobowiązującego już stanu prawnego, należy do administracji rządowej, o czym decydują przepisy prawa materialnego⁵⁶. Zmiany legislacyjne w tym zakresie nie rozwiązały do końca tej sytuacji. Pamiętać należy, że w myśl art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych w zakresie administracji rządowej, a ponadto o tym, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Skonstatować należy, że nałożone na jednostki samorządu terytorialnego obowiązki są niezwykle obszerne, a realizacja ich w aspekcie zrównoważonego rozwoju może okazać się trudna i prowadzić w konsekwencji do nakładania na gminy kar pieniężnych za niezrealizowanie bądź nieprawidłowe zrealizowanie obowiązków ustawowych. Organy gminy powinny znać swoje zadania, nie tylko zresztą z zakresu ochrony środowiska, i jasno widzieć granice kompetencyjne między gminą a powiatem. Nakładaniu zadań na gminy powinna towarzyszyć także alokacja odpowiednich środków pozwalających na realizację tych zadań. Pamiętać należy o konieczności współdziałania nie tylko w ramach państwa przez organy i gminy, gdyż błędne czy dysharmonijne działania władz lokalnych mogą powodować nieodwracalne i negatywne skutki w zakresie ochrony środowiska.

Op 417/15, LEX nr 1932783, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 66/08, LEX nr 511460, w którym wskazano, że w przeciwieństwie do gminy, powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo.

⁵⁶ J. Ciechanowicz, *Kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i kształtowania środowiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” R. LIII, z. 2/1991, s. 101.

Bibliografia

- Baczulis S., *Idea zrównoważonego rozwoju w dokumentach końcowych Szczytów Ziemi w Rio de Janeiro i Johannesburgu*, „Świat Idei i Polityki” t. 3/2003.
- Bałaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Bar M., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005.
- Berkowska E., Sobolewski M., *Realizacja polityki ekologicznej w kontekście postanowień Szczytu Ziemi w Rio*, „Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych” nr 1/1995, Warszawa.
- Boć J., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, red. J. Boć, Wrocław 1989.
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” nr 4/2002.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXI 2014.
- Drozdek K., *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, nr 11/1995.
- Działocha K., *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, nr 44/1997.
- Florczak-Wątor M., *Uwagi do art. 5*, [w:] *Konstytucja RP, t. 1 Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Ignatowicz G., *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej Polski po konferencjach w Rio de Janeiro w 1992 oraz 2012 roku*, „Białostockie Studia Prawnicze” z. 18/2015.
- Kenig-Witkowska M.M., *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” nr 8/1998.
- Kozłowski S., *Konferencja „Środowisko i rozwój” w Brazylii w roku 1992*, „Kosmos” 42(1)/1993.
- Lipowicz I., *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, nr 13/1995, s. 10.
- Lisicka H., Macek I., Radecki W., *Leksykon ochrony środowiska. Prawo i polityka*, Wrocław 1999.
- Miziak J., *Informacja o rezultatach Światowego Szczytu ws. zrównoważonego rozwoju w Johannesburgu*, Warszawa 2002.
- Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

- Paczuski R., *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska. Seminarium naukowe w Prywatnej Wyższej Szkole Businessu i Administracji 22–23.04.2002*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Warszawa 2002.
- Powałkowski A., *Klauzula ochrony środowiska w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 4 lipca 2004*, [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.
- Rakoczy B., [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Wolność działalności gospodarczej a ochrona środowiska. Zasada zrównoważonego rozwoju*, „Rzeczpospolita” z 31 maja 2006 r., s. C4.
- Rosicki R., *Międzynarodowe koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” nr 4/2010.
- Rosik-Bera M., Borowiak M., *Natura 2000 a wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patryczna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Sadowski S., *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego* nr 13/1995.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Sitek M., *Sustainable development – ciągły czy zrównoważony rozwój*, „Państwo i Prawo” nr 2/1999.
- Władyka T., Smaga M. (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Warszawa 2012.
- Wołpiuk W., *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” nr 1/2003, s. 7–18.

Streszczenie

Ochrona środowiska w świetle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju wypracowana została w obszarze uniwersalnego prawa międzynarodowego publicznego. Przejęło ją prawo unijne oraz polskie prawo konstytucyjne. Treść tej zasady obudowana została dość szczegółową wykładnią doktryny w mniejszym stopniu judykatury, chociaż nadal budzi wątpliwości. Praktyczne stosowanie tej zasady w ramach obowiązku gmin wydaje się być utrudnione z uwagi na nie do końca jasne kompetencje, które zostały na nie nałożone.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, prawo unijne, klimat, Konstytucja RP.

Summary

Environmental protection in the light of the constitutional principle of sustainable development

The principle of sustainable development has been developed in the area of universal public international law. It was transferred to EU law and Polish constitutional law. The content of this principle is enclosed in a rather detailed interpretation of the doctrine and lesser degree of judicature, although it still raises doubts. The practical application of this principle within the obligation of municipalities seems to be difficult due to not completely clear competences that have been imposed on them.

Keywords: sustainable development, environmental protection, EU law, climate, Constitution of the Republic of Poland.

Rozdział IX

Planowanie gospodarki odpadami a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego

I. Planowanie gospodarki odpadami

Do obowiązkowych zadań własnych gminy należy między innymi utrzymanie czystości i porządku¹. Ponadto ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązuje gminy do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) – o ile obowiązek budowy takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach².

Plany gospodarki odpadami są opracowywane jedynie na szczeblu krajowym i wojewódzkim³. Odmienne niż w poprzednim stanie prawnym⁴ ustawodawca nie przewidział takich planów dla jednostek samorządowych szczebla powiatowego i gminnego. W tym kontekście wojewódzki plan gospodarki odpadami staje się niezwykle ważnym aktem, wpływającym bezpośrednio na działalność gmin.

* Mgr Paweł Sobotko – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

1 Por. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454, z późn. zm.).

2 Dz.U. z 2018 r. poz. 992, z późn. zm.

3 Art. 34 ust. 3 ustawy o odpadach.

4 Art. 14–16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, z późn. zm.), obowiązującej od 1 października 2011 r. do 23 stycznia 2013 r., oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz.U. Nr 66, poz. 620, z późn. zm.), które zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2012 roku.

W art. 34 ust. 1 ustawy o odpadach wymieniono jako przyczyny uzasadniające tworzenie planów gospodarki odpadami: 1) osiągnięcie celów założonych w polityce ochrony środowiska, 2) oddzielenie tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, 3) wdrażanie hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także 4) utworzenie i utrzymanie w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska.

Do obligatoryjnych elementów wojewódzkiego planu gospodarki odpadami zaliczono między innymi: podział województwa na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu, a także wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn⁵.

Charakter prawny planów gospodarki odpadami wzbudzał w przeszłości liczne kontrowersje. Wskazywano, iż plany takie nie mają charakteru normatywnego, lecz cechy aktów polityki administracyjnej, a tym samym nie są aktami prawa miejscowego, a także prezentowano stanowisko przeciwne oraz pośrednie, o braku jasności tej kwestii⁶. W orzecznictwie wskazywano, iż plan gospodarki odpadami nie zawiera norm powszechnie obowiązujących i dlatego jest uznawany za tak zwany akt kierownictwa wewnętrznego, stanowiący ramowy program działania na danym obszarze w zakresie gospodarki odpadami, którego adresatami są organy administracji publicznej, nie zaś podmioty zewnętrzne wobec administracji⁷. Plany te można zaliczyć do tak zwanych swoistych kategorii źródeł prawa administracyjnego – aktów planowania⁸. Po zmianach legislacyjnych stało się jasne, iż plany gospodarki odpadami nie są aktami prawa miejscowego, natomiast charakter taki mają uchwały wykonawcze⁹, które podejmowane są przez sejmiki

5 Por. art. 35 ust. 4 ustawy o odpadach.

6 Przegląd stanowisk w tej sprawie przedstawia W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 144–148.

7 Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 marca 2013 r., II SA/Sz 1035/12, LEX nr 1303035; wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., II OSK 2154/13, LEX nr 1775544; wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., II OSK 1670/15, LEX nr 2273735.

8 Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 152–153.

9 Por. art. 38 ust. 4 ustawy o odpadach.

województw równocześnie z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami¹⁰. W obecnym stanie prawnym same plany należy uznać za akty polityki regionalnej i dokumenty zarządzania strategicznego. Jednakże mają one charakter pierwotny i wiodący w stosunku do uchwał wykonawczych.

Uchwała wykonawcza do planu gospodarki odpadami w sensie prawnym ma natomiast charakter powszechnie obowiązujący i powinna określać: 1) regiony gospodarki odpadami komunalnymi; 2) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych¹¹. W dalszych przepisach ustawy określono tryb dokonywania zmian w uchwale wykonawczej.

II. Gospodarka odpadami w aspekcie technologicznym i prawnym

Ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹² dodano do ustawy o odpadach nowy przepis art. 38a w brzmieniu: „Jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji”. Jak wskazano w uzasadnieniu senackiego projektu noweli, „Pozwoli to na zapewnienie racjonalnej gospodarki odpadami oraz powstawanie instalacji, które są faktycznie niezbędne”¹³.

W praktyce newralgiczne okazało się przyporządkowanie poszczególnych gmin do regionów gospodarki odpadami oraz wyznaczenie

10 Por. art. 38 ust. 1 ustawy o odpadach.

11 Art. 38 ust. 2 ustawy o odpadach.

12 Dz.U. z 2015 r. poz. 122.

13 Druk sejmowy nr VII/2769, s. 4, uzasadnienia projektu.

regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach¹⁴.

W literaturze specjalistycznej wskazano, iż „inwestycja w zakład termicznego przekształcania odpadów komunalnych ma sens, jeżeli spełnione są następujące warunki:

- minimalna wydajność spalarni: 60 000 Mg odpadów rocznie,
- średnia produkcja odpadów przypadająca na jednego mieszkańca: około 300 kg rocznie,
- odzysk surowców wtórnych na poziomie 25% (pozostałe 75% odpadów jest spalane).

Stosując powyższe założenia, można określić wymaganą liczbę mieszkańców, przy której budowa zakładu termicznego przekształcania odpadów jest uzasadniona, na około 270 000¹⁵. W związku z tym tego rodzaju inwestycja – poza wielkimi aglomeracjami – musi mieć zasięg ponadgminny.

Bardzo niepokojącym zjawiskiem – szczególnie z punktu widzenia mniejszych gmin i ich mieszkańców – jest administracyjne przymuszanie gmin do dostarczania odpadów komunalnych do wyłącznie jednej instalacji w regionie, która otrzymuje uchwałą sejmiku województwa status regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK).

W myśl znowelizowanej w 2015 roku definicji, RIPOK to „zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tysięcy mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki, (...), lub technologii, (...), w tym wykorzystujący nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów lub zapewniający: 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub 2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania

14 Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2013 r., II SA/Ol 221/13, LEX nr 1333527; wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., II OSK 2154/13, LEX nr 1775544; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 września 2015 r., II SA/Ol 643/15, LEX nr 1930071; wyrok NSA z dnia 13 września 2017 r., II OSK 58/16, LEX nr 2599517.

15 M. Piaskowska-Silarska, *Analiza możliwości pozyskania energii z odpadów komunalnych*, „Polityka Energetyczna” t. 15, z. 4/2012, s. 331.

lub fermentacji dopuszczonego do odzysku (...), lub 3) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych”¹⁶.

W niektórych województwach sejmiki przyjęły uchwały wykonawcze do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami wskazujące w poszczególnych regionach gospodarki odpadami tylko jedną RIPOK¹⁷. Z jednej strony celem takiego działania jest zapewnienie dostawy odpowiedniego strumienia odpadów zasilającego RIPOK, w której – po odzyskaniu odpowiedniej części surowców wtórnych – zostałyby poddane termicznemu przekształceniu w spalarni z odzyskiem energii cieplnej i elektrycznej, wytwarzanych w jednym procesie technologicznym – w wysokosprawnej kogeneracji.

Zgodnie z art. 3 pkt 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁸, kogeneracja to „równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego”. Natomiast wysokosprawna kogeneracja została zdefiniowana jako „wytwarzanie energii elektrycznej lub mechanicznej i ciepła użytkowego w kogeneracji, które zapewnia oszczędność energii pierwotnej zużywanej w: a) jednostce kogeneracji w wysokości nie mniejszej niż 10% w porównaniu z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła w układach rozdzielonych o referencyjnych wartościach sprawności dla wytwarzania rozdzielonego lub b) jednostce kogeneracji o mocy zainstalowanej elektrycznej poniżej 1 MW w porównaniu z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła w układach rozdzielonych o referencyjnych wartościach sprawności dla wytwarzania rozdzielonego”¹⁹.

16 Art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach.

17 Zob. na przykład: uchwała Nr XVIII/334/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2011–2016 (Dz.Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego, poz. 3281, z późn. zm.); uchwała Nr XXIII/524/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016–2022 (Dz.Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2017 r. poz. 372, z późn. zm.); uchwała Nr XXV/357/16 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego 2016–2022 (Dz.Urz. Województwa Świętokrzyskiego, poz. 2411, z późn. zm.).

18 Dz.U. z 2018 r. poz. 755, z późn. zm.

19 Art. 3 pkt 38 Prawa energetycznego.

Jak stwierdza się w tezach 35. i 38. preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE²⁰: „Wysokosprawna kogeneracja oraz stosowanie systemów ciepłowniczych i chłodniczych mają znaczny potencjał w zakresie oszczędności energii pierwotnej, który jest w Unii w dużym stopniu niewykorzystywany. Państwa członkowskie powinny przeprowadzić kompleksową ocenę potencjału wysokosprawnej kogeneracji oraz stosowania systemów ciepłowniczych i chłodniczych. (...) Nowe instalacje wytwórcze energii elektrycznej oraz istniejące instalacje poddawane znacznej modernizacji lub takie, których zezwolenie lub koncesja są aktualizowane, powinny – w przypadku gdy analiza kosztów i korzyści wskaże na nadwyżkę korzyści – być wyposażane w wysokosprawne jednostki kogeneracji w celu odzyskiwania ciepła odpadowego powstałego przy wytwarzaniu energii elektrycznej. Odzyskane ciepło odpadowe można by następnie przesyłać zgodnie z potrzebami za pośrednictwem sieci ciepłowniczych (...)”. „Wysokosprawna kogeneracja powinna być zdefiniowana w oparciu o oszczędność energii uzyskaną dzięki wytwarzaniu skojarzonego, a nie na podstawie produkcji energii cieplnej i energii elektrycznej z osobna. (...) Aby maksymalnie zwiększyć oszczędność energii i nie dopuścić do zaprzepaszczenia możliwości oszczędności energii, należy w jak największym stopniu zwrócić uwagę na warunki eksploatacji jednostek kogeneracyjnych”. O znaczeniu wysokosprawnej kogeneracji świadczą również krajowe zachęty do stosowania tych układów²¹, w tym odrębna ustawa²².

Z drugiej zaś strony trzeba zauważyć, że wprowadzenie faktycznego monopolu na odbiór odpadów z danego regionu przez jedną wyznaczoną w uchwale wykonawczej RIPOK powoduje zakłócenie równowagi

20 Dz.Urz. UE L z dnia 14 listopada 2012 r. Nr 315, s. 1, z późn. zm.

21 Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w układy wysokosprawnej kogeneracji oraz na propagowanie energii ze źródeł odnawialnych w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1420) oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy jednostek kogeneracji zapewniających wysokosprawną kogenerację w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1209).

22 Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 42).

gospodarczej i umożliwia dyktowanie w zasadzie dowolnych cen za przyjęcie odpadów do RIPOK²³.

III. Gospodarka odpadami a zadania jednostek samorządu terytorialnego i mechanizmy rynkowe

Jak postanowił ustrojodawca w art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP²⁴, gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji RP: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. Samodzielność w zakresie wykonywania zadań publicznych uznawana jest za podstawowy i pierwszoplanowy wobec pozostałych aspekt samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, przy czym – jak się podkreśla w doktrynie – warunkiem *sine qua non* istnienia samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej jest samodzielność majątkowa i finansowa²⁵. Omawiany aspekt samodzielności ma swoje źródło w przepisach Konstytucji RP, zgodnie z którą samorząd wykonuje, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych” (art. 16 ust. 2). Natomiast w myśl art. 163 oraz art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, a spośród zadań samorządu gmina wykonuje wszystkie te, które nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Sprawy wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych – związane z zaspokajaniem zbiorowych

23 Szerzej: A. Socha, *Ujawniamy, jak mieszkańcy 37 gmin zostali oddani w niewolę spółkom ZGOK i MPEC*, „Debata” nr 11 (98)/2015, s. 15–17.

24 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) – dalej: Konstytucja RP.

25 T. Bąkowski, M. Brzeski, M. Laskowska, *Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 23; J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 146 i n.

potrzeb wspólnoty gminnej – zostały przez ustawodawcę zaliczone do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶).

Realizacja zadań określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym polega, co do zasady, na podejmowaniu przez gminę czynności o charakterze organizatorskim. Gmina nie może wyzbyć się obowiązku realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym, nawet w przypadku przekazania ich do wykonywania innym podmiotom. Zdaniem I. Skrzydło-Niżnik, „samodzielność gminy w zakresie realizacji zadań to samodzielność określania swoich interesów faktycznych wraz z możliwością skutecznego egzekwowania interesów prawnych”²⁷. Autorka zwróciła uwagę na fakt, że kreowana przez prawo samodzielność gminy służy celom praktycznym, którymi ma być realizacja zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, w trakcie której następuje wyważanie pojęć interesu państwowego, społecznego, publicznego, lokalnego i indywidualnego. W takim znaczeniu więc samodzielność gminy służyć ma bezpośrednio realizacji zadań gminy leżących w jej interesie. Samodzielność nie jest więc tylko wyrazem realizacji konstytucyjnego prawa wykonywania władzy zwierzchniej przez naród, lecz przejawem naturalnego prawa społeczności terytorialnych do samorealizacji potrzeb publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym. Jest to zatem samodzielność w zakresie wykonywania władztwa administracyjnego w celu realizacji zadań danej upodmiotowionej jednostki samorządu terytorialnego²⁸.

W myśl art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.²⁹: „Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Oznacza to, że gmina ponosi odpowiedzialność za sprawy jej powierzone, a obowiązkiem jej organów jest działać w interesie mieszkańców, czyli z uwzględnieniem interesu społecznego. Z kolei art. 4 ust. 2 tego dokumentu, stanowiący iż „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie,

26 Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.

27 I. Skrzydło-Niżnik, *Z problematyki prawnej ochrony interesów gminy w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/1993, s. 73.

28 P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, t. 1, Opole 2000, s. 180.

29 Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.

która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”, statuuje zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, która stanowi pewną dyrektywę postępowania dla ustawodawcy na płaszczyźnie stanowienia prawa, a dla wszystkich innych podmiotów wchodzących w relacje z jednostkami samorządu terytorialnego (w tym także: innych jednostek samorządowych) nakaz jego przestrzegania, czyli uznania pewnej wyodrębnionej sfery, w której jednostki samorządu mogą podejmować określoną aktywność.

Samodzielność jako kategoria prawna to działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność³⁰. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, prawa własności oraz innych praw majątkowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP) umożliwia im samodzielne działanie w sferze prawa cywilnego. Oznacza to, że mogą one być takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego jak inne podmioty gospodarcze (inne podmioty posiadające osobowość cywilnoprawną). Wyrażona w art. 165 ust. 2 ochrona sądowa samodzielności, w powiązaniu z przesłankami zawartymi w art. 16 ust. 2, gwarantuje samodzielność administracyjnoprawną samorządu terytorialnego, a przy uwzględnieniu przesłanek wymienionych w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP – gwarantuje samodzielność cywilnoprawną.

W tej sytuacji uchwała wykonawcza sejmiku województwa, ustalająca wyłącznie jedną RIPOK dla danej gminy, ingeruje w jej samodzielność, bowiem wprowadza monopol na rynku przetwarzania odpadów. Taka sytuacja negatywnie wpłynie na wysokość opłat ponoszonych przez gminy z tytułu przekazywania zebranych odpadów do obiektu o statusie RIPOK i siłą rzeczy – będzie musiała spowodować odpowiednią zmianę opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uiszczanych przez właścicieli nieruchomości na terenie gminy.

Należy zauważyć, że ograniczanie liczby przedsiębiorców uprawnionych do odbioru i przetwarzania odpadów poprzez postanowienia uchwały wykonawczej sejmiku stanowi próbę ingerencji w istniejący system obrotu odpadami, ale także nie pozostaje bez wpływu na sprawne funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, stan konkurencji czy kondycję poszczególnych przedsiębiorców prowadzących w tym zakresie działalności na rynku. Wprawdzie ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³¹ ma zastosowanie do zachowań

30 P. Dobosz, dz. cyt., s. 180. Zob. też M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 110–112.

31 Dz.U. z 2018 r. poz. 798, z późn. zm.

przedsiębiorców w takim zakresie, w jakim ustawodawca dopuścił funkcjonowanie mechanizmu rynkowego, pozostawiając uczestnikom rynku autonomię woli w zakresie kształtowania własnych zachowań rynkowych. W przypadku działalności polegającej na organizowaniu rynku, ustawę tę stosuje się jednak do działań organizatora rynku, w zakresie których dysponuje on marginesem swobody³². Mimo iż rynek odpadów jest rynkiem regulowanym i w związku z tym zakres konkurencji jest na nim ograniczony, to jednak samorząd województwa, jako podmiot zobowiązany przez art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 2 ustawy o odpadach do opracowania, uchwalenia i aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, nie może nie uwzględniać w organizacji rynku także zasad konkurencji i społecznej gospodarki rynkowej, która jest podstawą ustroju gospodarczego kraju (art. 20 Konstytucji RP). Uchwała wykonawcza monopolizująca odbiór odpadów przez wskazanie jedynej RIPOK dla danej gminy, narusza wolność gospodarczą i zakłóca konkurencję na rynku przetwarzania odpadów oraz stwarza niektórym podmiotom gospodarczym uprzywilejowaną pozycję na rynku.

Jeden z marszałków w piśmie adresowanym do wojewody wyjaśnił, że celem działań samorządu województwa jest „zapewnienie trwałości projektem dotyczącym budowy i rozbudowy zakładów gospodarowania odpadami współfinansowanych ze środków finansowych Unii Europejskiej oraz innych środków publicznych”³³. Jak trafnie zauważył wojewoda: „Przyjęcie jako kryterium uznania danej instalacji za instalację regionalną RIPOK sposobu finansowania budowy i rozbudowy instalacji nie znajduje żadnego uzasadnienia. Ani z ustawy o odpadach, ani z ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika, aby dla uznania danej instalacji za instalację regionalną znaczenie miało finansowanie ze środków Unii Europejskiej bądź innych środków publicznych”³⁴.

W tym stanie rzeczy można stwierdzić, że ustalając faktyczny monopol, samorząd województwa przeciwdziała – jako organizator rynku – ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku właściwym (art. 9 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), co niewątpliwie wpływa na możliwość dowolnego kształtowania poziomu cen usług polegających

32 Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2010 r., III SK 37/09, OSNP z 2011 r., Nr 19–20, poz. 264.

33 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 lipca 2012 r., ozn. PN.4131.199.12, Dz.Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego, poz. 2204.

34 Tamże.

na przetwarzaniu odpadów przez wskazanych w uchwale wykonawczej posiadaczy instalacji regionalnych – ze szkodą dla budżetów gmin dostarczających odpady i ich mieszkańców.

Przypomnieć trzeba, iż „zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy” (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁵), dlatego za niedopuszczalne trzeba uznać realizowanie przez samorząd województwa inwestycji i strategii własnych kosztem podstawowych wspólnot samorządowych, jakimi są gminy.

Sejmik województwa nie powinien naruszać równowagi gospodarczej i zakłócać konkurencji na rynku odpadów za pomocą uchwały wykonawczej do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Potrzeba pozyskania odpowiedniej ilości odpadów dla RIPOK, która służyć będzie do odzyskiwania energii cieplnej i elektrycznej z przetwarzania odpadów komunalnych, nie może uzasadniać wprowadzenia na drodze administracyjnej monopolu w zakresie odbioru odpadów komunalnych z poszczególnych gmin.

IV. Podsumowanie

Rola administracji publicznej w ochronie środowiska jest trudna do przecenienia, bowiem realizuje ona jedne z najistotniejszych współcześnie celów ogólnospołecznych i najważniejszych funkcji państwa³⁶. Jednakże realizując zadanie państwa, o którym mowa w art. 5 Konstytucji RP, nie powinna ona jednocześnie naruszać – o ile nie jest to absolutnie niezbędne – innych wartości konstytucyjnych, takich jak na przykład wolność gospodarcza i gospodarka wolnorynkowa (art. 20 Konstytucji RP). Pomimo wprowadzenia ograniczeń w zakresie planowania zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarki odpadami na poziomie lokalnym, plany gospodarki odpadami istotnie oddziałują na rozwój energetyki i jej prawne kształtowanie w skali miejscowej. Gospodarka odpadami prowadzona przez samorząd województwa nie powinna naruszać mechanizmów rynkowych i prowadzić do monopolizacji rynku odpadów.

35 Dz.U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.

36 M. Górski, *Wpływ nauk przyrodniczych i technicznych na treść, interpretację i stosowanie norm prawa administracyjnego (na przykładzie przepisów z zakresu prawnej ochrony środowiska)*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 5.

Bibliografia

- Bąkowski T., Brzeski M., Laskowska M., *Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010.
- Dobosz P., *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, t. 1, Opole 2000.
- Górski M., *Wpływ nauk przyrodniczych i technicznych na treść, interpretację i stosowanie norm prawa administracyjnego (na przykładzie przepisów z zakresu prawnej ochrony środowiska)*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010.
- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016.
- Piaskowska-Silarska M., *Analiza możliwości pozyskania energii z odpadów komunalnych*, „Polityka Energetyczna” t. 15, z. 14, 2012.
- Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Skrzydło-Niżnik I., *Z problematyki prawnej ochrony interesów gminy w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/1993.
- Socha A., *Ujawniamy, jak mieszkańcy 37 gmin zostali oddani w niewolę spółkom ZGOK i MPEC*, „Debata” nr 11(98)/2015, s. 15–17.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Streszczenie

Planowanie gospodarki odpadami a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego

Planowanie gospodarki odpadami, zwłaszcza w kontekście ustaleń prawnych, wzbudzało w przeszłości liczne kontrowersje. Wskazywano, iż plany takie nie mają charakteru normatywnego, lecz cechy aktów polityki administracyjnej, a tym samym nie są aktami prawa miejscowego, a także prezentowano stanowisko przeciwne oraz pośrednie, o braku jasności w tej kwestii. W orzecznictwie wskazywano, iż plan gospodarki odpadami nie zawiera norm powszechnie obowiązujących i dlatego jest uznawany za tak zwany akt kierownictwa wewnętrznego, stanowiący ramowy program działania na danym obszarze w zakresie gospodarki odpadami. Wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że głównymi organizatorami tej działalności są organy administracji publicznej, nie zaś podmioty zewnętrzne wobec administracji. W praktyce najczęściej problemów powstawało przy próbie przyporządkowanie poszczególnych gmin do regionów gospodarki odpadami oraz wyznaczenie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach czy też miejscowościach.

Słowa kluczowe: odpady, plan gospodarki odpadami, regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych, spalarnia, samodzielność gminy, zadania własne gminy, ochrona środowiska, odzysk energii.

Summary

The waste management planning and the independence of local government units

The publication analyzes the nature of waste management plans and executive resolutions to them in Poland. Practical problems related to the allocation of individual municipalities to waste management regions and the designation of regional installations for processing municipal waste were pointed out. The challenge is to ensure delivery of an

appropriate waste stream supplying the regional installation, in which they will be subjected to thermal transformation in an incineration plant with heat and electric energy recovery, produced in one technological process – in high-efficiency cogeneration. Although the waste market is a regulated market and therefore the scope of competition is limited, the voivodship self-government, as an entity obliged to develop, adopt and update the voivodship waste management plan, can not disregard the rules of competition and social organization in the market, which is the basis of the country's economic system (Article 20 of the Constitution of the Republic of Poland). The executive resolution monopolizing waste collection by indicating the only regional municipal waste treatment installation for a given commune, violates economic freedom and distorts competition on the waste treatment market and creates a privileged position on the market for some operators.

Keywords: waste, waste management plan, a regional system for processing municipal waste, incinerator, municipality independence, commune-specific tasks, environmental protection, energy recovery.

Rozdział X

Zarządzanie zrównoważonym rozwojem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Wstęp

Współczesne otoczenie cechuje zmienność i konkurencyjność organizacji funkcjonujących na rynku. Należy stwierdzić, że ich najcenniejszym zasobem jest kapitał ludzki, który stanowi fundamentalną wartość ich działania.

Proces efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi organizacji określają kwestie personalne dotyczące kompetencji i zaangażowania jej pracowników. Każda jednostka gospodarcza posiada swoją strategię, której podstawowym celem jest realizacja zamierzeń organizacji, a zatem osiągnięcie sukcesu w jej prowadzeniu. Postrzeganie pracowników w organizacji jako strategicznych i cennych zasobów jest najważniejszym elementem strategii firm, także samorządów terytorialnych. Gospodarka wolnorynkowa sprzyja podejmowaniu inicjatyw gospodarczych przez autonomicznie funkcjonujące małe i średnie przedsiębiorstwa. Rozwój lokalny stanowi wyraz solidarności lokalnej tworzącej nowe stosunki społeczne. Oznacza wolę mieszkańców mikroregionu kreowania rozwoju gospodarczego. Tak pojmowany rozwój nie ma ograniczeń rzeczowych a także rodzajowych. Dlatego obejmuje szerokie spektrum działań gospodarczych podejmowanych dla poprawy materialnej i niematerialnej sytuacji w miejscu zamieszkania. Może być utożsamiany z kształtowaniem możliwie najlepszych warunków życia w środowisku lokalnym.

* Dr Aleksandra Szejniuk – Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Cechy rozwoju lokalnego

Wśród ogólnych cech rozwoju lokalnego¹ wymienia się:

1. Potrzebę planowania i koordynacji rozwoju lokalnego, uwzględniając:
 - współzależności, które występują w procesie rozwoju,
 - indywidualności jednostek, które podejmują inicjatywy rozwoju,
 - zaangażowanie społeczności lokalnych w proces rozwoju.
2. Konieczność sterowania rozwojem lokalnym przez struktury samorządowe.
3. Społeczny charakter polegający na aktywności społeczności lokalnych, postawy prorozwojowe.
4. Potrzebę kontroli i oceny realizacji przebiegu rozwoju lokalnego.
5. Potrzebę integracji i koordynacji rozwoju.

Niezwykle istotnym elementem rozwoju jest jego zaplanowanie, tak aby mógł on być możliwy do realizacji w jak najkrótszym terminie. Powinien uwzględniać wszystkie czynniki takie jak²:

- surowce mineralne,
- zasoby pracy, w tym wykwalifikowana siła robocza,
- kapitał, w tym także inwestycyjny,
- przedsiębiorstwa lokalne własne i zewnętrzne,
- zagospodarowanie transportowe i komunikacyjne,
- istniejący potencjał produkcyjny i usługowy,
- walory środowiska przyrodniczego,
- nowoczesne technologie wytwarzania,
- rynek lokalny i zewnętrzny,
- umiejętności i chęci samorządu terytorialnego,
- wielkość jednostki terytorialnej,
- istnienie poparcia społecznego dla rozwoju,
- możliwość uzyskania i wykorzystania dotacji, subwencji oraz ulg,
- międzynarodowa sytuacja i współpraca.

Celem rozwoju lokalnego jest przede wszystkim uzyskanie rynkowej konkurencyjności, ponadto humanizowanie rozwoju gospodarczego i społecznego danego regionu, wykorzystanie zewnętrznych możliwości rynkowych, a także zasobów lokalnych.

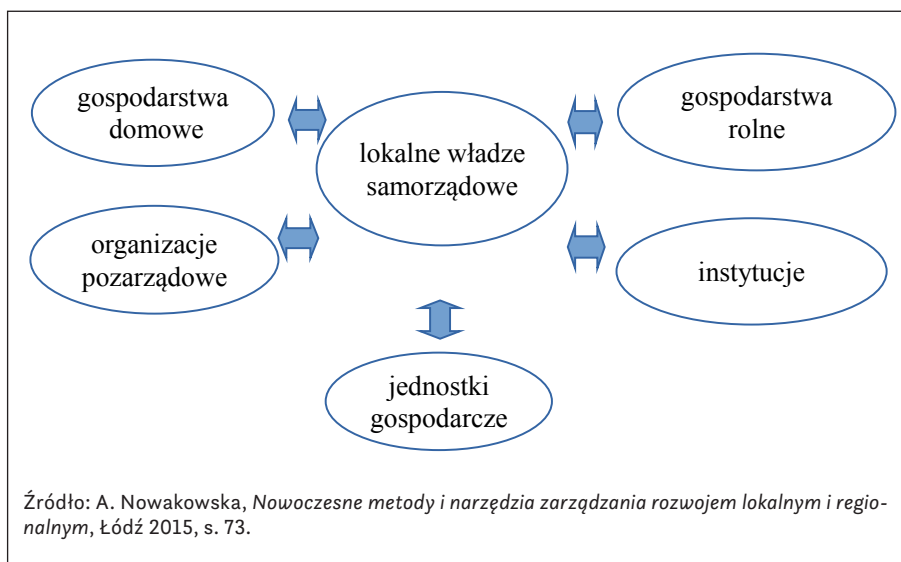
1 A. Szewczuk, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 47.

2 A. Nowakowska, *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Łódź 2015, s. 34.

Rozwój lokalny zawiera zasadnicze kategorie celów, które obejmują³:

- cel ekonomiczny – dotyczy zapewnienia mieszkańcom wzrostu ekonomicznego,
- cel społeczny – dotyczy partycypacji społecznej mieszkańców,
- cel psychospołeczny – dotyczy identyfikacji mieszkańców ze społecznością,
- cel kulturowy – dotyczy utrzymania społecznych tożsamości,
- cel technologiczny – dotyczy poprawy technicznych warunków egzystencji,
- cel polityczny – uruchamianie i wdrażanie procesów społecznych,
- cel socjalny – dążenie do usprawnienia i ułatwienia życia społecznego.

Rozwój lokalny jest procesem pozytywnych zmian zachodzących na danym obszarze uwzględniającym potrzeby i systemy wartości mieszkańców i przedsiębiorców.



Rys. 1. System gospodarki rynkowej.

Funkcje władz lokalnych dotyczą tworzenia możliwie najlepszego środowiska życia dla mieszkańców gminy. Uwzględniają elementy środowiska zamieszkania, pracy, obsługi oraz środowiska przyrodniczego. Rozwój danej gminy oraz konkurencyjność jej gospodarki względem innych gmin jest wynikiem stworzonych korzyści lokalizacyjnych w postaci określonych walorów użytkowych dla podmiotów

3 A. Szewczuk, dz. cyt., s. 54.

gospodarczych i ludności z tytułu poniesionych nakładów. Podstawowymi zadaniami władz gminnych w sferze lokalnego rozwoju gospodarczego są⁴:

- wspieranie lokalnych podmiotów gospodarczych,
- kreowanie i stymulowanie powstania określonych walorów użytkowych,
- najlepsze wykorzystanie walorów użytkowych.

Skuteczność kształtowania i stymulowania rozwoju gospodarczego gminy uzależniona jest od znajomości sytuacji gospodarki lokalnej, znajomości wymagań i preferencji lokalizacyjnych firm, a także znajomości tendencji rozwojowych gospodarki narodowej. Dobrze rozwinięta i zróżnicowana struktura gospodarcza tworzy swoisty klimat rozwoju lokalnego, w którym istnieją warunki podejmowania działalności gospodarczej przez nowe podmioty, warunki współdziałania (kooperacji) z innymi podmiotami oraz prowadzenie działań komplementarnych. Należy uwzględnić czynniki sprzyjające rozwojowi potencjału gospodarczego, takie jak struktura społeczno-ekonomiczna, finansowa, polityczna i oświatowa. Niezależnie od oceny poszczególnych elementów struktury gospodarczej określających bazę rozwojową danego obszaru, równie istotna jest syntetyczna ocena właściwości i znaczenia potencjału gospodarczego.

Istota i znaczenie samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny jest wynikiem decentralizacji finansów publicznych. Jest instytucją ładu demokratycznego, którego publiczne zadania stanowią decentralizację administracji publicznej.

Nie można podać jednej akceptowanej przez wszystkich definicji samorządu terytorialnego. W literaturze polskiej podaje się następujące definicje:

autor	definicja
Jerzy Panejka	samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową wykonywaną przez lokalne organy niepodległe hierarchicznie innym organom samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego

⁴ M. Strużycki, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, Warszawa 2004, s. 62.

Bohdan Wasiułyński	samorząd jest wykonywaniem części administracji państwowej przez organizacje obdarzone osobowością prawną działające we własnym imieniu z mocy przyznanego im prawa pod określonym nadzorem państwa
Tadeusz Bigo	samorząd to korporacje będące osobami prawnymi, zdecentralizowanymi i odrębnymi od państwa, powołane przez ustawy do wykonywania obowiązków i praw (publicznych) z zakresu administracji publicznej z wykorzystaniem władztwa administracyjnego.
Teresa Rabska	samorządem jest grupa społeczna określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji państwowej w granicach przez prawo określonych
Bogdan Dolnicki	samorząd to jednostka o charakterze korporacyjnym wyposażona w osobowość prawną, o charakterze publicznym i prywatnym
Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST)	samorząd oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców

Źródło: K. Bandarzewski, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 22–24.

Należy stwierdzić, że samorząd terytorialny jest instytucją życia społeczno-politycznego. Jest wynikiem rozwoju świadomości społecznej i humanizacji zachowań społeczno-politycznych, ekonomicznych i kulturowych.

Działania samorządu terytorialnego pozwalają realizować idee samorządności. Aktywizują społeczność terytorialną na rzecz lokalnego środowiska. Ponadto pomagają zdiagnozować potrzeby mieszkańców, uczestnicząc w życiu społecznym. Władze samorządowe i publiczne tworzą system władzy i pewną kategorię własności w odniesieniu do otoczenia, z której wynikają ważne konsekwencje⁵:

- działalność władz musi być koordynowana względem gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw,
- wyżej wymieniona koordynacja musi dotyczyć sfery podatkowej i polityki wydatkowej,
- władze ponoszą odpowiedzialność za sprawy publiczne.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej traktuje samorząd terytorialny jako element organizacji państwa. W Polsce funkcjonują dwa rodzaje samorządu lokalnego, a zatem gmina i powiat oraz samorząd

⁵ M. Stahl, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, cz. 1. *Ustrój*, Warszawa 2010, s. 74.

województwa (samorząd regionalny). Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w sposób samodzielny, opierając się na przepisach ustaw, i podlegają ochronie sądowej.

Podkreślenia wymaga fakt, że samorząd terytorialny to organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa związek lokalnego społeczeństwa. Jest powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej dzięki wyposażeniu w materialne środki, które umożliwiają realizację zadań⁶.

Zasady zrównoważonego rozwoju w Polsce

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego opiera się na takim prowadzeniu polityki społeczno-ekonomicznej na danym terenie, aby nie odbywała się ona kosztem przyszłych pokoleń. Realizowanie tej koncepcji powinno uwzględniać określone zasady⁷:

- ochrona zasobów przyrodniczych,
- selektywna zbiórka odpadów,
- recykling,
- oczyszczanie ścieków,
- oszczędzanie energii,
- ochrona atmosfery,
- ograniczenie konsumpcjonizmu.

Priorytetem zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego powinno być zwiększenie jakości życia jej mieszkańców poprzez podniesienie standardów zamieszkania i zatrudnienia. A zatem koncepcja prowadzenia zrównoważonego rozwoju powinna dotyczyć trzech podstawowych celów⁸:

- 1) ekonomicznego, który polega na zaspokajaniu podstawowych potrzeb materialnych obywateli przy wykorzystaniu technologii nieniszczących środowiska,
- 2) społecznego i humanitarnego, które zakładają zabezpieczenie minimum socjalnego (ograniczenie ubóstwa), ochronę zdrowia,

6 A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 73.

7 A. Skowroński, *Zrównoważony rozwój perspektywy dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” nr 2/2006, s. 51, s. 84.

8 A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005, s. 82–86.

rozwój sfery duchowej człowieka (na przykład kultura), bezpieczeństwo i edukację, rekreację i sport,

- 3) ekologicznego (środowiskowego), który polega na powstrzymaniu degradacji środowiska a nawet jego odnawianiu oraz eliminacji potencjalnych i faktycznych zagrożeń.

Należy zauważyć, że zrównoważony rozwój gwarantuje możliwość zaspokajania podstawowych potrzeb grup społecznych, instytucji, podmiotów gospodarczych oraz obywateli nie tylko współczesnego, ale także przyszłych pokoleń.

Istotne znaczenie na wprowadzanie zasad zrównoważonego rozwoju mają⁹:

- rozwój organizacji pozarządowych,
- wyedukowane społeczeństwo,
- międzynarodowa współpraca na rzecz ochrony środowiska,
- promowanie idei zrównoważonego rozwoju na przykład w mediach,
- dążenie ludzi do poprawy jakości życia,
- dotacje na przykład z Unii Europejskiej.

Kierowanie zrównoważonym rozwojem jednostek samorządu terytorialnego oparte jest na dokumencie opisującym zagospodarowanie przestrzenne. Zobowiązuje on władze samorządowe do realizowania określonej polityki przestrzennej, której fundamentem są ludzie, pokój na świecie i partnerstwo.

Zarządzanie zrównoważonym rozwojem samorządu terytorialnego

Druga połowa XX wieku przyniosła koncepcje nowej administracji. Miały one odpowiadać wymogom dotyczącym złożonych problemów życia gospodarczego. Wraz ze wzrostem jakości usług i wzmożoną konkurencją wzrosły oczekiwania konsumentów dotyczące jakości usług świadczonych przez administrację publiczną. Wzrósł też poziom zaangażowania społeczeństwa w sposób sprawowania władzy publicznej¹⁰. Działania te znalazły odzwierciedlenie w państwach zachodnich jako koncepcja nowego zarządzania publicznego. Jej idea była przeciwstawienie się zbiurokratyzowanemu zarządzaniu opartemu na hierarchicznej strukturze organów władzy.

9 A. Skowroński, dz. cyt., s. 51.

10 M. Ochnio, *Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Warszawa 2012, s. 5.

Sprawność zarządzania w obszarach aktywności samorządu terytorialnego jest związana ze skutecznością wspierania rozwoju gospodarczego w Polsce. Jakość zarządzania wywiera większy wpływ na rozwój gospodarczy niż działania w zakresie promowania gminy¹¹. W programie Rozwoju Instytucjonalnego został wyodrębniony obszar zarządzania pod tytułem *Usługi publiczne*, w tym komunalne, w ramach którego mieszczą się zagadnienia świadczenia usług publicznych oraz rozwoju infrastruktury technicznej.

Determinantem zachowania jednostek samorządu terytorialnego są wymogi prawne. Dotyczą one hierarchicznych struktur zarządzania, które są typowe dla polskiej formy administrowania. Powodują ujawnianie wielu słabości, które są efektem kultury administracyjnej i przedmiotowego traktowania klientów urzędu. Doskonalenie działalności w sferze stymulowania rozwoju gospodarczego stanowią podstawowe wyzwania dla samorządów terytorialnych w Polsce¹²:

- podnoszenie wiedzy o mechanizmach rozwoju gospodarczego,
- poprawa organizacji i kierowania pracą zespołów,
- zapewnienie autonomii komórek organizacyjnych,
- zapewnienie zdolności organizacji do samouczenia się.

W jednostkach samorządu terytorialnego powinny być wykorzystywane następujące zasady zarządzania¹³:

1. jasne, przejrzyste, zrozumiałe dla społeczności lokalnej,
2. nastawione na pobudzenie konkurencyjności regionu,
3. zapewniające najwyższy poziom uczciwości i równe szanse dla wszystkich miejscowości,
4. nastawione na zaspokojenie ludzkich potrzeb,
5. uwzględniające konieczność ochrony środowiska,
6. elastyczne – tak, aby wszystkie instytucje mogły właściwie reagować na zmiany.

Wymienione zasady zapewniają mieszkańcom wzrost ekonomiczny, ułatwiają partycypację społeczną mieszkańców, a także przyczyniają się do poprawy technicznych warunków egzystencji.

Na uwagę zasługuje fakt, że zarządzanie układem lokalnym obejmuje działania dotyczące¹⁴:

11 E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 73.

12 A.K. Piasecki, dz. cyt., s. 42.

13 M. Adamowicz, *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Białą Podlaska 2006, s. 88.

14 A. Zalewski, dz. cyt., s. 46.

1. określenia założeń polityki danego obszaru zgodnie z jego wyznaczonymi celami ogólnymi,
2. koordynowanie realizacji polityki regionalnej,
3. monitorowanie zasobów i środków,
4. weryfikowanie efektów realizacji przyjętych celów,
5. istnienie skutecznego przywództwa,
6. szerokie współuczestnictwo wszystkich kategorii ludności,
7. zdefiniowanie jasnych zasad kierunkowych, ocena celów (audyt strategiczny),
8. zaufanie,
9. wyczulenie na tożsamość kulturową i partnerstwo publiczno-prywatne.

Postępujący proces integracji w ramach Unii Europejskiej oraz wzrost znaczenia instytucji samorządu terytorialnego stały się wyzwaniem dla gospodarki. Istotą samorządu terytorialnego w szerokim rozumieniu jest jego powołanie do wykonywania zadań publicznych polegających na upowszechnianiu reguł ustrojowych, ponadto zadań polityczno-społecznych mających na celu osiągnięcie wpływu na politykę w państwie, a także kształtowaniu i upowszechnianiu zasad etyki i dbałość o ich przestrzeganie.

Kolejnym istotnym zadaniem samorządu terytorialnego jest sfera gospodarcza, która powinna stymulować rozwój życia gospodarczego i wspierać inicjatywy lokalne¹⁵.

Model nowego zarządzania w sektorze publicznym

Działalność administracji samorządowej oceniana jest przez pryzmat sprawności i efektywności funkcjonowania. Model zarządzania publicznego jest efektem reform zarządzania. Wynika on z potrzeby kontroli wydatkowania środków publicznych, a także zwiększenia skuteczności działań organizacji publicznych. Reforma zarządzania publicznego zakłada, że wdrożenie nowych koncepcji zarządzania wpłynie na efektywniejszą realizację zadań, które wypełnia państwo wobec obywateli¹⁶. Model zakłada przyjęcie metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi.

15 Por. Z. Domański, *Wybrane aspekty historii myśli ekonomicznej*, „Journal of Modern Science” t. 3(34)/2017, s. 244–245.

16 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 72.

Zarządzanie publiczne przejawia się w różnych formach i jest wykorzystywane w wielu krajach. Na uwagę zasługuje klasyfikacja rządzenia dokonana przez Petersa¹⁷:

- rynkowe,
- partycypacyjne,
- elastyczne,
- zderegulowane.

W praktyce najczęściej wykorzystywanym modelem zarządzania publicznego jest zarządzanie rynkowe, nazwane nowym zarządzaniem publicznym. Uznaje się w nim istnienie niezależnych i równorzędnych podmiotów.

Tabela 1. Nowe zarządzanie w sektorze publicznym w odniesieniu do tradycyjnych form zarządzania w sektorze publicznym.

element wyróżniający	zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym	nowe zarządzanie w sektorze publicznym
struktura organizacji	scentralizowana	podział pomiędzy jednostki
relacje pomiędzy jednostkami administracji wewnątrz	nieokreślone bezterminowe	bazujące na kontraktach
sposób działania	nacisk na etykę rządzenia	adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
sposób finansowania	stały lub rosnący budżet	cięcia w używaniu zasobów
styl zarządzania	ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	przejrzyste zarządzanie
sposób kontroli	kontrolowanie tylko procedur i reguł	kontrola wyników i rezultatów

Źródło: K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa 2004, s. 35.

Wykorzystanie nowego zarządzania publicznego przyczynia się do lepszego funkcjonowania administracji publicznej dzięki stosowaniu przejrzystych standardów oraz potrzeby wytyczenia jasno określonych celów. Stawia przede wszystkim na spłaszczenie struktur organizacyjnych, a także na efektywność i wymierne osiągnięcia¹⁸.

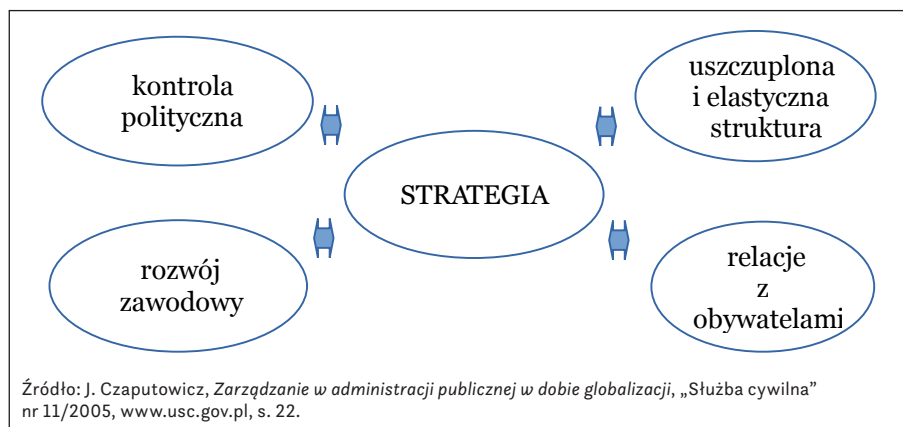
17 J. Hauser, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hauser, M. Kukielka, Kraków 2002, s. 62–64.

18 Por. także: E. Feret, *Zasady opodatkowania podatkiem od towarów i usług działalności prowadzonej przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe*, [w:]

Elastyczność działania jest wynikiem spłaszczenia struktur organizacyjnych, a przede wszystkim decentralizacji uprawnień. Zadaniem nowego zarządzania publicznego jest koncentracja na potrzebach i oczekiwaniach odbiorcy. Celem administracji jest osiąganie rezultatów, a także kontrola i odpowiedzialność za efekty działania. Oczywiście stosowanie tego modelu ma wady¹⁹:

NPM (*New Public Management*) wykorzystuje różne rozwiązania rynkowe do zaspokajania rozmaitych potrzeb społecznych, w których rynek jako mechanizm alokacji zasobów zawodzi.

- koncepcja nie rozpoznaje różnicy między klientem – konsumentem, który finansuje zapewnienie dóbr i usług, a klientem – odbiorcą, który potrzebuje dóbr i usług,
- rynki tworzone w sektorze publicznym nie są rynkami wolnej konkurencji, lecz rynkami konkurencji organizowanej przez różne władze publiczne,



Rys. 2. Elementy strategii nowego zarządzania publicznego.

NPM nie uznaje faktu, że siły rynkowe nie są wystarczające do osiągnięcia pełnej satysfakcji konsumentów.

Niezwykle istotnym celem działania organizacji publicznych jest osiągnięcie najlepszych wyników, a zatem zmieniają się kryteria oceny ich funkcjonowania. Duże znaczenia mają efekty, które są podstawowym wskaźnikiem oceny funkcjonowania administracji publicznej. Ponadto styl zarządzania, a także kultura organizacyjna, mają wpływ na produktywność i efektywność działania tego rodzaju instytucji.

Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016, s. 189.

19 A. Zalewski, dz. cyt., s. 66.

Podsumowanie

Usytuowanie samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej i konstytucyjnie określone jego atrybuty w znacznej mierze wpływają na sposób i sfery zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Szczególnie istotną rolę upatrywać należy w samodzielności, która przejawia się w ustalaniu sposobu wykonywania i finansowania zadań publicznych. Dzięki niej władze samorządowe uzyskały instrument do kształtowania decyzji zarządczych z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb konkretnej jednostki samorządu. Wymaga bowiem podkreślenia, że od władz samorządowych obecnie oczekuje się nie tyle dbałości o realizację ustawowych zadań, ile rozeznania potencjału danej jednostki samorządu terytorialnego, jej potrzeb, ale także mocnych stron, a następnie podejmowanie adekwatnych działań.

Tylko całościowe spojrzenie na daną jednostkę samorządu terytorialnego daje możliwość zaktywizowania podmiotów funkcjonujących na terenie tej jednostki i w konsekwencji zachęcenie ich do podejmowania wspólnie działań na rzecz szeroko pojętego dobra społeczności lokalnej.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).
- Europejska karta samorządu lokalnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Literatura

- Adamowicz M., *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Biała Podlaska 2006.
- Bandarzewski K., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba cywilna” nr 11/2005, www.usc.gov.pl.
- Domański Z., *Wybrane aspekty historii myśli ekonomicznej*, „Journal of Modern Science” t. 3(34)/2017.
- Feret E., *Zasady opodatkowania podatkiem od towarów i usług działalności prowadzonej przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe*, [w:] *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016.
- Hauser J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hauser, M. Kukielka, Kraków 2002.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Hermaszewski J., *Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego – problemy organizacyjne*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wrocław 2010.
- Koźuch B., *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Warszawa 2010.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.

- Nowakowska A., *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Łódź 2015.
- Ochnio M., *Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Warszawa 2012.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa 2004.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Skowroński A., *Zrównoważony rozwój perspektywy dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju”, nr 2/2006, s. 51.
- Stahl M., *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, cz. 1. *Ustrój*, Warszawa 2010.
- Strużycki M., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, Warszawa 2004.
- Szewczuk A., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005.

Streszczenie

Zarządzanie zrównoważonym rozwojem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Podstawą sprawnego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest zarządzanie, które w sektorze publicznym dotyczy motywu podjęcia zorganizowanego działania. Istotnymi elementami w procesie zarządzania są zasoby, a przede wszystkim sposób osiągnięcia celów. Wykorzystywane są one w poszczególnych modelach zarządzania. Do nich zalicza się model zarządzania relacjami w organizacjach publicznych, model współzrządzenia publicznego oraz model nowej służby publicznej.

Zarządzanie rozwojem terytorialnym jest problemem złożonym i interdyscyplinarnym. Jest związane z życiem politycznym, społecznym i gospodarczym wspólnot samorządowych. W szczególności obejmuje szeroko opisywany i czasem komentowany proces planowania, który jest ważnym elementem debaty publicznej. Znajduje on odzwierciedlenie w samorządach terytorialnych, a ich zadania stanowią miarę decentralizacji administracji. Będąc podmiotem życia kulturowo-cywilizacyjnego, wyznacza sprawy ogółu społeczeństwa. Łączy tradycje i wyzwania społeczno-polityczne. Jest odpowiedzialny za kształtowanie kultury w zakresie zaufania, lojalności, więzi regionalnych, również wspiera rozwiązywanie problemów społecznych.

Słowa kluczowe: zarządzanie, samorząd terytorialny, rozwój lokalny, zarządzanie samorządem terytorialnym, NPM – nowe publiczne zarządzanie.

Summary

Management of sustainable development of local government units in Poland

The basis for the efficient functioning of the local government units is management, which in the public sector concerns the motive of undertaking organized action. Essential elements in the management process are resources and, above all, the way to achieve goals. They are used in

particular management models. These include the relationship management model in public organizations, the model of public co-management and the model of the new public service.

Territorial development management is a complex and interdisciplinary problem. It is related to the political, social and economic life of self-government communities. In particular, it covers a planning process that is widely described and sometimes commented on, which is an important element of the public debate. It is reflected in territorial self-governments and their tasks constitute a measure of decentralization of the administration. Being a subject of cultural and civilization life, he assigns the affairs of the general public. It combines socio-political traditions and challenges. He is responsible for shaping culture in terms of trust, loyalty, regional ties and also supports solving social problems.

Keywords: management, local self-government, local development, local government management, NPM – new public management.

Rozdział XI

Rola samorządu terytorialnego w procesie readaptacji społecznej skazanych opuszczających izolację penitencjarną

Wprowadzenie

W polskim systemie penitencjarnym, tak jak i w przeważającej części innych systemów więziennych na świecie, kara pozbawienia wolności nie stanowi i nie może stanowić celu samego w sobie (sprowadzać się wyłącznie do odpłaty za czyn zabroniony). Spełnia ona szereg pozostałych celów: w szczególności sprawiedliwościowy, szczegóło- i ogólnoprewencyjny. W hierarchii celów wykonywania kary pozbawienia wolności na pierwszym planie sytuowana jest jednak przez ustawodawcę resocjalizacja osób skazanych, pod którym to pojęciem należy rozumieć „wzbudzanie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanых postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa” (art. 67 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego¹). Tego rodzaju formuła ustawowa nie może dziwić, gdyż doktrynie prawa karnego powszechnie znany jest fakt wysokiej powrotności byłych skazanych do przestępstwa, w tym także tych, którzy uprzednio odbywali długoterminowe kary pozba-

* Dr hab. Małgorzata Szwejkowska – profesor Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej, Wydział Prawa i Administracji, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

** Dr hab. Anna Gerecka-Żołyńska – Wydział Prawa i Administracji, Katedra postępowania karnego, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. z 2018 r. poz. 652, z późn. zm.

wienia wolności. Bezsprzeczne jest zatem, że surowa sankcja karna nie odstrasza ani sprawców, wobec których wykonywano już w przeszłości karę izolacyjną, ani tych potencjalnych. Z uwagi na to, że niedopuszczalna jest rezygnacja z wymierzania sprawcom sankcji izolacyjnych, gdy wymaga tego dyrektywa sprawiedliwościowa kary kryminalnej (art. 53 § 1 Kodeksu karnego² *ab initio*), należy poszukiwać skutecznych metod oddziaływania resocjalizacyjnego na osadzonych przebywających w izolacji penitencjarnej. Podzielić przy tym jednakże trzeba opinię A. Baładynowicza, że pewna i zarazem dość liczna grupa skazanych, mając świadomość wagi czynów, których się dopuścili, i konsekwencji związanych z ich ponowieniem, decyduje się jednak na kontynuację przestępczej linii życia, odrzucając propozycje udziału w resocjalizacji³.

Oczywiście nie sposób nie podkreślić, jak dalekosiężny cel opisany jest w treści art. 67 Kodeksu karnego wykonawczego. Gdy wobec sprawcy wdrażana jest długoletnia kara izolacyjna, to skutki prowadzonych wobec niego oddziaływań resocjalizacyjnych (czy specjalistycznych terapii) w jednostce penitencjarnej mają w pełni ziszczyć się dopiero w warunkach wolnościowych, a zatem w perspektywie longitudinalnej. Już tylko to stwierdzenie obrazuje, jak odpowiedzialnym i złożonym zadaniem ustawodawca obciążył Służbę Więzienną. Dalszą jego egzemplifikacją niech będzie wskazanie, że w ramach działalności resocjalizacyjnej w zakładach karnych prowadzonych jest szereg oddziaływań. Szczególnie intensywnie są one realizowane w odniesieniu do osadzonych odbywających karę pozbawienia wolności w systemie programowanego oddziaływania oraz terapeutycznym. Jeśli chodzi o pozostałych skazanych (system zwykły), to w programach edukacyjno-wychowawczych i terapiach partycypują ci spośród nich, którzy wyrazili intencję zaangażowania się w proces zmiany swoich postaw, cech osobowościowych, rozwój umiejętności społecznych. Działalność resocjalizacyjna podczas wykonywania kary izolacyjnej prowadzona jest na podstawie autorskich programów resocjalizacyjnych lub terapeutycznych tworzonych i realizowanych przez pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych jednostek penitencjarnych. Mają one charakter oddziaływań grupowych. Ogółem opracowano ponad 200 takich programów⁴. Ich skuteczność jest

2 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.

3 A. Baładynowicz, *Symplisticzne i symplisticzne podejście do reformowania systemu readaptacji w Polsce*, „Prokuratura i Prawo” nr 11/2017, s. 38.

4 Są to programy z zakresu kształcenia umiejętności społecznych i poznawczych, wypełniania i wzmacniania ról rodzicielskich, wzmacniania ról społecznych, profilaktyki agresji i autoagresji, profilaktyki przemocy w rodzinie, programy

jednak obwarowana między innymi poprawnością identyfikacji etiologii niedostosowania społecznego uczestników terapii czy działań resocjalizacyjnych. Wyłącznie wówczas, gdy proces resocjalizacji zostanie ukierunkowany na przyczyny przestępczości (sformułowanie trafnej diagnozy), można wyeliminować lub przynajmniej ograniczyć ryzyko recydywy w przyszłości (uzyskać pozytywną prognozę kryminologiczną)⁵.

Na marginesie tego opracowania wypada jedynie zaznaczyć, że kształtowanie modeli oddziaływań penitencjarnych wobec osadzonych, dostosowywanych do ich zindywidualizowanych potrzeb i ukierunkowanych na przeciwdziałanie powrotowi do przestępstwa, nie stanowi zjawiska charakterystycznego wyłącznie dla systemu penitencjarnego Polski, lecz jest standardem w przeważającej części świata. Na tym tle wyróżniają się jednak szczególnie państwa systemu *common law*, gdzie poszukiwanie skutecznych sposobów zapobiegania recydywie osób skazanych przebiega pod hasłem „WhatWorks in Offender Rehabilitation and Treatment?”.

Podstawowym celem niniejszego opracowania nie jest jednak opis oddziaływania resocjalizacyjnego jako takiego, lecz readaptacji społecznej, do której dochodzi po opuszczeniu izolacji penitencjarnej przez skazanego. Jest ona ostatnim elementem procesu resocjalizacji⁶. Panuje przy tym powszechny konsensus, że jest to okres dla skazanego najtrudniejszy i niestety nie zawsze kończy się powodzeniem, to jest skuteczną jego reintegracją w społeczeństwie⁷. Przy tym już w tym miejscu opracowania należy wskazać, opierając się także na własnym doświadczeniu, na własnej praktyce, że jest to też najsłabiej zorganizowany element procesu resocjalizacji, i to pomimo wielości podmiotów i instytucji weń zaangażowanych.

edukacyjne i kulturalno-oświatowe, profilaktyki uzależnień, programy aktywizacji zawodowej i działania przygotowujące do życia na wolności – M. Marczak, [w:] *Resocjalizacyjne programy penitencjarne realizowane przez Służbę Więzienną w Polsce*, red. M. Marczak, Kraków 2013, s. 11–13.

- 5 Por. na przykład M. Szwejkowska, *Skazani z zaburzeniami preferencji seksualnych. Studium karnoprawne i kryminologiczne*, Olsztyn 2013.
- 6 W. Ambroziak, *Readaptacja społeczna i reorganizacja środowisk lokalnych jako warunek skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych*, [w:] *Resocjalizacja: teoria i praktyka pedagogiczna*, t. 2, red. B. Urban, J.M. Stanik, Warszawa 2007, s. 190, cyt. za R. Deka, *Readaptacja społeczna skazanych jako jeden z warunków bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] *Wielowymiarowość profilaktyki, resocjalizacji i readaptacji społecznej. Tradycja, współczesność i perspektywy inicjatyw probacyjnych*, red. P. Frąckowiak, M. Szykut, Toruń 2017, s. 137.
- 7 G. Miłkowska, S. Sobański, *Sieć czyli kompleksowe instytucjonalne wsparcie osób opuszczających zakłady karne*, „Dyskursy Młodych Adragogów” nr 18/2017, s. 131.

W związku z tak nakreślonym celem należy ustalić definicję analizowanego pojęcia. W literaturze przedmiotu występuje wiele poglądów na temat tego, czym jest „readaptacja społeczna”. Zazwyczaj wskazuje się, że readaptacja społeczna to proces pozyskiwania osadzonych do współdziałania w procesie ich wychowania, uspołeczniania i formowania ich nowych umiejętności oraz postaw akceptowanych społecznie, realizacji nowych planów życiowych i aspiracji oraz niesienie pomocy w zrozumieniu granic własnej wolności i jej uwarunkowań (warunkowany zatem współaktywnością skazanych). Jak słusznie zauważa H. Winkel, readaptacja społeczna stanowi dynamiczny proces psychospołeczny, dotyczący bardzo wielu płaszczyzn życia, w szczególności wspólnotowego. Skazany w tym procesie powinien czuć się podmiotem a nie przedmiotem zrutynizowanych czynności⁸. Zasadniczym zadaniem readaptacji jest, jak już wskazano, przygotowanie skazanych do powrotu do życia w społeczeństwie, tym razem jednak przy poszanowaniu obowiązującego porządku prawnego, jako pełnoprawnych członków społeczeństwa, tak aby wypełniali społecznie akceptowane role, co ochroni ich przed wykluczeniem społecznym, a społeczeństwo przed przestępczością⁹.

To, czy skazany ponownie skutecznie zintegruje się w społeczeństwie, zależy od wielu uwarunkowań o charakterze indywidualnym i społecznym. Do uwarunkowań indywidualnych zalicza się: brak motywacji do zmiany, przynależność do podkultury, wielokrotną uprzednią karalność, złe warunki socjalno-bytowe, uzależnienia, które prowadzą do biologicznego wyniszczenia organizmu, niskie kwalifikacje zawodowe, bezdomność i bezrobocie. Stąd też niezwykle istotne jest prawidłowe zidentyfikowanie deficytów występujących u skazanego i ukierunkowanie na nie określonych działań resocjalizacyjnych. Uwarunkowania zewnętrzne procesu skutecznej resocjalizacji i readaptacji to w pierwszej kolejności wsparcie udzielone w środowisku lokalnym, przede wszystkim przez rodzinę skazanego oraz inne ważne dla niego osoby, a poza tym wsparcie instytucjonalne¹⁰. To ostatnie powinno być także ściśle ukierunkowane, uwzględniać zróżnicowane potrzeby i deficyty osób objętych pomocą (skazani opuszczający zakłady karne nie stanowią grupy homogenicznej), oraz opierać się na podmiotowym traktowaniu

8 H. Winkel, *Readaptacja osób skazanych objętych działaniami w trybie art. 164 § 1 Kodeksu Karnego Wykonawczego. Program eksperymentalny realizowany w okręgu olsztyńskim. Prawo w praktyce*, www.ms.gov.pl (dostęp: 14.11.2018).

9 A. Kieszkowska, *Inkluzywno-katalaktyczny model reintegracji społecznej skazanych. Konteksty resocjalizacyjne*, Kraków 2012, s. 40, cyt. za R. Deka, dz. cyt.

10 Tamże.

odbiorców wsparcia, z poszanowaniem ich godności i zasady humanitaryzmu. Oznacza to rzeczywiste zrozumienie potrzeb beneficjentów oraz zainteresowanie się ich problemami, wykazywanie się empatią, bez uprzedzeń do odbiorców działań pomocowych na podłożu faktu ich uprzedniej karalności.

Program wolnościowy oraz pomoc postpenitencjarna z Funduszu Sprawiedliwości

Zgodnie z dyspozycją art. 164 Kodeksu karnego wykonawczego, na sześć miesięcy przed opuszczeniem zakładu penitencjarnego skazany jest przygotowywany do powrotu do życia w społeczeństwie (jest to tak zwany program wolnościowy). W ramach przygotowań administracja zakładu karnego (komisja penitencjarna) ułatwia skazanemu nawiązanie kontaktu z kuratorem sądowym, organizacjami, stowarzyszeniami, fundacjami i innymi instytucjami mającymi na celu pomoc w społecznej readaptacji osób opuszczających zakłady karne. Warto jednak dodać, że działania te nie mają charakteru obligatoryjnego, stosuje się je tylko wówczas, gdy jest to „niezbędne” lub „w miarę potrzeby”, zaś pomoc taka ma charakter doraźny (art. 166 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego).

Ponadto na podstawie art. 41 § 1 tego przepisu w celu ułatwienia społecznej readaptacji, a w szczególności przeciwdziałania powrotowi do przestępstwa, powinno się udzielać skazanym oraz ich rodzinom niezbędnej pomocy, zwłaszcza materialnej, medycznej, w znalezieniu pracy i w zakwaterowaniu, a także porad prawnych. Niezbędnej pomocy skazanym w warunkach wolnościowych udzielają przede wszystkim właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego¹¹ oraz kuratorzy sądowi, a także inne podmioty (art. 41 § 2 tej ustawy). Koordynacją działań podmiotów powołanych do udzielania wsparcia skazanym opuszczającym jednostki penitencjarne zajmuje się Rada Główna do spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy oraz rady terenowe (podstawą

¹¹ Organy samorządu terytorialnego zostały *explicite* wskazane w art. 2 pkt 9 Kodeksu karnego wykonawczego jako organy postępowania wykonawczego. Tym samym ustawodawca przypisał im oznaczoną rolę nie tylko w postępowaniu administracyjnym, lecz także wykonawczym. Co istotne, korespondencja skazanego z organami postępowania wykonawczego, w tym z organami samorządu terytorialnego, nie podlega cenzurze i nadzorowi (art. 8a § 3 Kodeksu karnego wykonawczego), zaś prawo do prowadzenia przedmiotowej korespondencji wymienione jest *explicite* w katalogu najważniejszych praw skazanego – art. 102 pkt 11 Kodeksu karnego wykonawczego.

ustawową działania wymienionych podmiotów jest dyspozycja art. 40 Kodeksu karnego wykonawczego).

Szczegółowe warunki udzielania pomocy penitencjarnej określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości¹². Przedmiotowa pomoc udzielana jest z urzędu lub na wniosek skazanego, który opuścił już izolację penitencjarną, jego obrońcy lub przedstawiciela skazanego, a także prokuratora (§ 40 ust. 2 cytowanego rozporządzenia). Wniosek kierowany jest bądź do właściwego dyrektora jednostki penitencjarnej, jeżeli jest składany przez uprawnionego pozbawionego wolności, bądź do właściwego zawodowego kuratora sądowego, o ile wnioskodawca opuścił już zakład karny lub areszt śledczy. We wniosku należy określić i uzasadnić cel i zakres pomocy. Przedmiotowe wsparcie może być jednak realizowane wyłącznie przez czas oznaczony, zasadniczo nie dłuższy niż trzy miesiące od dnia opuszczenia przez interesariusza izolacji penitencjarnej. Czas ten w szczególnie uzasadnionych wypadkach może być wydłużony do sześciu miesięcy (§ 41 ust. 2 wyżej wskazanego rozporządzenia).

Pomoc postpenitencjarna skazanym udzielana po odbyciu przez nich kary pozbawienia wolności może w szczególności obejmować:

1. pokrywanie kosztów czasowego zakwaterowania lub udzielanie schronienia w ośrodku dla bezdomnych;
2. okresową dopłatę do bieżących zobowiązań czynszowych i opłat za energię ciepłą, energię elektryczną, gaz, wodę, opał, odbiór nieczystości stałych i płynnych za lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, do którego osoba uprawniona posiada tytuł prawny, proporcjonalnie do liczby osób stale zamieszkujących w tym lokalu lub domu;
3. organizowanie i finansowanie poradnictwa prawnego, promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej;
4. organizowanie i finansowanie szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pokrywanie kosztów egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe;
5. organizowanie i finansowanie programów podnoszących kompetencje społeczne, mających na celu przeciwdziałanie czynnikom kryminogennym, a zwłaszcza agresji i przemocy, w tym przemocy w rodzinie, oraz problemom uzależnień;
6. zakup materiałów, narzędzi, wyposażenia oraz urządzeń niezbędnych do realizacji programów, o których mowa w poprzednim

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 1760.

- punkcie, oraz szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe, a także wykonywania pracy nieodpłatnej;
7. pokrywanie kosztów związanych ze specjalistycznym leczeniem lub rehabilitacją leczniczą oraz uzyskiwaniem orzeczeń o niepełnosprawności, stopniu niepełnosprawności lub niezdolności do pracy;
 8. pokrywanie kosztów transportu specjalnego, zgodnie ze wskazaniami lekarskimi, lub przejazdów do miejsca pobytu, nauki, terapii, pracy, zwłaszcza wykonywanej nieodpłatnie;
 9. pokrywanie kosztów związanych z uzyskaniem dowodu osobistego oraz innych dokumentów niezbędnych do uzyskania pomocy;
 10. pokrywanie kosztów badań specjalistycznych wymaganych przy kwalifikowaniu do udziału w programach podnoszących kompetencje społeczne, terapii uzależnień, szkoleniach i kursach podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pracy wykonywanej nieodpłatnie;
 11. pokrywanie kosztów grupowego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków osób zakwalifikowanych do udziału w szkoleniach i kursach podnoszących kwalifikacje zawodowe, programach edukacyjnych, wychowawczych i terapeutycznych oraz pracy wykonywanej nieodpłatnie;
 12. promowanie i wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć służących skutecznej readaptacji skazanych, działań o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, organizowanie i prowadzenie szkoleń, organizowanie i zlecenie badań naukowych dotyczących sytuacji osób skazanych;
 13. pokrywanie kosztów związanych z organizacją i udzielaniem pomocy rzeczowej w formie:
 - a. żywności lub bonów żywnościowych,
 - b. odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej lub bonów towarowych,
 - c. biletów komunikacji publicznej,
 - d. leków, środków opatrunkowych i sanitarnych,
 - e. wyrobów medycznych, w tym protez, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych,
 - f. pomocy naukowych, dydaktycznych, książek i materiałów biurowych,
 - g. niezbędnych przedmiotów wyposażenia domowego lub innych przedmiotów użytku osobistego ułatwiających funkcjonowanie społeczne w miejscu zamieszkania lub pobytu, zwłaszcza osób niepełnosprawnych,

- h. materiałów, narzędzi i wyposażenia niezbędnego do uczestnictwa w szkoleniu zawodowym, wykonywania wyuczonego zawodu albo prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek;
14. udzielanie świadczeń pieniężnych na cel wskazany przez organ lub podmiot udzielający pomocy.

Wskazany powyżej katalog, zawarty w dyspozycji § 39 ust. 1 wyżej przywołanego rozporządzenia, nie ma charakteru taksatywnego, o czym świadczy użycie przez prawodawcę zwrotu „w szczególności”, zatem pomoc może zostać zrealizowana także w innych formach niż *explicite* wskazane w treści analizowanego przepisu. Wyliczenie obejmuje zatem wyłącznie te rodzaje pomocy, która jest najczęściej przyznawana w praktyce.

Wparcie skazanych realizowane przez organy samorządu terytorialnego

W odniesieniu do roli samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia instytucjonalnego osób, które odbywały karę pozbawienia wolności, lecz w czasie poszukiwania wsparcia pozostają już w warunkach wolnościowych, to istotna jest realizacja tych obowiązków jako zadań własnych gminy, a szczególnie prowadzenie i zapewnianie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminy, a tym samym kierowanie tam osób wymagających opieki, oraz współpraca z powiatowym urzędem pracy. W zakresie zadań zleconych administracji rządowej, realizowanych przez gminę w stosunku do osób przechodzących readaptację społeczną, wskazać należy przede wszystkim realizację zadań, które wynikają z rządowych programów pomocy społecznej i mają na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia¹³. Określone zadania wynikają także z zakresu przedmiotowego kompetencji przyznanych samorządom powiatowym oraz w mniejszym jednak stopniu wojewódzkim.

W dalszej części opracowania ciężar rozważań skoncentruje się na zadaniach realizowanych przez gminy w zakresie przedmiotowym określonym ramami niniejszego opracowania, bowiem zgodnie z zasadą pomocniczości to gminy są w największym stopniu obciążone realizacją

13 A. Szejniuk, *Determinanty przedsiębiorczości – współczesne aspekty bezpieczeństwa*, „Journal of Modern Science” t. 2(37)/2018, s. 163.

pomocy społecznej. Jest to logiczne, bowiem jako najmniejsze jednostki podziału terytorialnego państwa mają najwięcej informacji o sytuacji ekonomicznej i społecznej swoich mieszkańców¹⁴.

W pierwszym okresie po opuszczeniu zakładu karnego znaczące miejsce jako podmiotów wspierających, oprócz wspomnianej już powyżej pomocy ze strony Funduszu Sprawiedliwości, przypada pomocy społecznej, stąd też w tym miejscu w szerszym zakresie należy się odnieść do ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵, która trudności w przystosowaniu się do życia na wolności wskazuje jako jedno z dziesięciu ryzyk społecznych (art. 7 ust. 12 tej ustawy) uprawniających do poszukiwania pomocy społecznej.

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy:

1. opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka;
2. sporządzanie oceny w zakresie pomocy społecznej;
3. udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym;
4. przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych;
5. przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych;
6. przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego;
7. przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
8. przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego;
9. opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkanymi matką, ojcem lub rodzeństwem;
10. praca socjalna;
11. organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem

14 I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2017.

15 Dz.U. z 2018 r. Nr 1508.

- specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
12. prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych;
 13. dożywianie dzieci;
 14. sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym;
 15. kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu;
 16. pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;
 17. sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego;
 18. utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników;
 19. przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych;
 20. opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W przepisie art. 17 ust. 2 analizowanej ustawy wyszczególniono kolejne zadania własne gminy, uzależnione jednak nie tylko od występujących potrzeb lokalnych, ale i stanu finansów gminy, w postaci:

1. przyznawania i wypłacania zasiłków specjalnych celowych;
2. przyznawania i wypłacania pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze;
3. prowadzenia i zapewnienia miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki;
4. opracowania i realizacja projektów socjalnych;
5. podejmowania innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych;
6. współpracy z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach, oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Jak wynika z powyższego, pomoc udzielana osobom opuszczającym warunki izolacji penitencjarnej należy w dużej mierze do tak zwanych obowiązkowych zadań własnych gminy. Przypomnieć trzeba, że zadanie to zostało nałożone na gminy przez ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie

ustawy o pomocy społecznej (art. 1 pkt 6)¹⁶. Do tego czasu przedmiotową materię ustawodawca wymieniał wśród zadań własnych powiatu – art. 19 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu przed wejściem w życie wskazanej nowelizacji. Uzasadnieniem pierwotnej koncepcji obciążenia powiatu obowiązkiem wsparcia w procesie readaptacji społecznej skazanych opuszczających izolację penitencjarną było przekonanie, iż zadanie to przekracza możliwości gminy¹⁷. Jak trafnie zauważyła I. Sierpowska, obarczenie powiatu, w aktualnym zaś stanie prawnym gminy między innymi zadaniem udzielenia pomocy skazanym w zakresie poprawnego reintegracji się w środowisku lokalnym, stanowiło przerzucenie na samorząd terytorialnych spraw, które są najtrudniejsze, a przez wiele lat były całkowicie ignorowane przez władze państwowe¹⁸. Przypomnienia bowiem wymaga, że dopiero z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa¹⁹, dodano do treści ustawy o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r.²⁰ przepis art. 10a, w którego pkt 11 *expressis verbis* zapisano, iż do zadań powiatu należy pomoc w integracji ze środowiskiem osób opuszczających zakłady karne.

Powyższe pozwala na stwierdzenie, że gmina w ramach nałożonych na nią zadań własnych realizuje bardzo szerokie spektrum działań pomocowych. Przy czym ten wachlarz świadczeń jest także uzupełniany przez samorządy na wyższych szczeblach: tu szczególne miejsce zajmują Powiatowe Ośrodki Pomocy Rodzinie, stosujące instrumenty interwencji kryzysowej, mogące zapewnić tak zwane miejsce chronione, prowadzące poradnictwo specjalistyczne oraz programy korekcyjno-edukacyjne (w szczególności skierowane na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz zwalczanie uzależnień).

Jak wskazują dane zaprezentowane w tabeli (patrz s. 198), rodziny osadzonych, którzy opuścili jednostki penitencjarne, nie stanowią znaczącej grupy beneficjentów świadczeń z pomocy społecznej. Udział procentowy liczby takich rodzin – w latach 2013–2017 – wahał się w granicach 1–1,6% wszystkich rodzin korzystających ze wsparcia.

Ponadto wykazuje tendencję malejącą, co łączyć należy z obserwowanym na przestrzeni ostatnich lat ogólnym spadkiem liczby interesariuszy gminnych organów pomocy społecznej oraz zmniejszającą się

16 Dz.U. z 2007 r. Nr 48, poz. 320.

17 M. Sitek, *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science” t. 1(32)/2017, s. 151.

18 I. Sierpowska, dz. cyt.

19 Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.

20 Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506, z późn. zm.

Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu się do życia na wolności w latach 2013–2017	
2013	21 284
2014	18 984
2015	17 554
2016	15 402
2017	13 633

Źródło: dane statystyczne opracowane na podstawie sprawozdań rocznych z lat 2013–2017, MRPiPS, online: www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-za-rok-2013 (i dalej 2014, 2015, 2016 i 2017) (dostęp: 14.11.2018).

rocznie populacją skazanych przebywających w jednostkach penitencjarnych. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez J. Felczak, byli osadzeni korzystają z pomocy z różną częstotliwością od minimum raz w miesiącu, kilka razy w roku aż po sporadycznie. Jednakże, co symptomatyczne, ponad połowa z nich wnioskuje o udzielenie wsparcia w sposób ciągły przez okres przekraczający dwa lata²¹. Długotrwałe korzystanie ze wsparcia dotyczyło przy tym osób z trudnościami w przystosowaniu się do życia w warunkach wolnościowych po opuszczeniu zakładu karnego, zazwyczaj uzależnionych od alkoholu lub innych środków odurzających czy psychoaktywnych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Jak słusznie podnosi J. Felczak, w tej grupie może wykształcić się uzależnienie od świadczeń z pomocy społecznej²².

Podsumowanie

Wsparcie na rzecz skazanych opuszczających warunki izolacji penitencjarnej jest oferowane przez szerokie grono zróżnicowanych podmiotów: stowarzyszenia społeczne i fundacje, instytucje publiczne czy grupy społeczne. Wymienieni są obowiązani do podejmowania współpracy w obszarze udzielanej pomocy między innymi z jednostkami penitencjarnymi (art. 10 § 4 kodeksu karnego wykonawczego). Spektrum działań wspierających, jak to powyżej wykazano, jest szerokie: od pomocy o charakterze finansowym, przez interwencyjne udzielenie schronienia,

21 J. Felczak, *Działania wspierająco-aktywizujące jednostek samorządu terytorialnego względem osób opuszczających zakłady karne*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” nr 26/2015, s. 106.

22 Tamże, s. 107.

udzielenie pomocy w zatrudnieniu, uzyskaniu dokumentu tożsamości czy zaświadczeń, aż po poradnictwo prawne czy pomoc psychologiczną dla skazanego lub członków jego rodziny.

Na skutek umiejscowienia działań wspierających w różnych niepodlegających sobie resortach administracji rządowej (Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Zdrowia) obserwuje się brak właściwej koordynacji i wspólnej polityki pomiędzy podmiotami i instytucjami realizującymi działania pomocowe²³. Doprowadza to do sytuacji, w których osoba opuszczająca jednostkę penitencjarną otrzymuje pomoc na warunkach określonych przez zakład karny, a następnie może skorzystać ze wszystkich innych możliwych źródeł wsparcia (często tego samego rodzaju) lub w ogóle nie uzyskać pomocy. Wiele tu bowiem zależy nie tylko od skoordynowania działań zaangażowanych podmiotów i instytucji (a tego, jak już powiedziano, brak), ale także od indywidualnych umiejętności społecznych potencjalnego beneficjenta, jego wiedzy i rozeznania na temat funkcjonowania mechanizmów wsparcia (przy braku ścisłego rozgraniczenia kompetencji i swoistym gąszczu regulacji prawnych w przedmiotowym zakresie).

Uogólniając, trzeba stwierdzić, że system pomocy społecznej, jakkolwiek na przestrzeni ostatnich dwóch dekad stale udoskonalany, o czym świadczą rozbudowane już dzisiaj w porównaniu do skromnych początków, katalogi udzielanych przez samorzady gminne świadczeń na rzecz byłych skazanych, postrzegany jest jako słaby, jako struktura bierna i zachowawcza. W szczególności wytykany jest brak koordynacji działań podejmowanych przez podmioty i instytucje pomocowe²⁴ oraz – jak można domniemywać – tworzenie planów rutynowych, typowych dla powtarzanych działań. Skuteczną pomoc utrudniają nie tylko przeszkody natury instytucjonalnej i biurokratycznej, ale także i fakt, że grupa byłych skazanych nie jest jednorodna, składają się nań osoby o zróżnicowanym doświadczeniu, pochodzące z różnych środowisk i powracające

23 NIK o readaptacji społecznej skazanych, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-readaptacji-spoecznej-skazanych-na-wieloletnie-kary-pozbawienia-wolnosci.html (dostęp: 14.11.2018).

24 Tamże. Inne zdanie w tym zakresie wyraził A. Baładynowicz, który nie upatruje problemu wysokiej powrotności do przestępstwa byłych skazanych w braku koordynacji i niejasnym określeniu kompetencji podmiotów zaangażowanych w udzielanie wsparcia, lecz w przedmiotowym podejściu do sprawców przestępstw, poddawanych w mechaniczny sposób oddziaływaniom resocjalizacyjnym czy readaptacyjnym, zamiast traktowanych z poszanowaniem godności ludzkiej i zgodnie z nakazami humanitaryzmu – patrz A. Baładynowicz, dz. cyt.

do nich po odbyciu kary. Stąd też słusznie zauważa J. Felczak, że wypracowanie w praktyce organów samorządu terytorialnego poziomów trudności w pracy socjalnej (niski, średni czy wysoki) z tak niejednorodnym kręgiem interesariuszy ułatwiłoby dobranie narzędzi pomocowych do potrzeb danego przypadku²⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że podejmowanie działań pomocowych bez uwzględnienia zróżnicowania poziomów ryzyka socjalnego niesie ze sobą zagrożenie, że pomoc będzie miała charakter wyłącznie fasadowy. Brak skutecznego wsparcia niesie ze sobą wiele zagrożeń, wśród których najczęściej wymienia się:

1. pogłębienie się problemu degeneracji tej osoby, ryzyka popełnienia kolejnych, może coraz cięższych przestępstw,
2. pojawienie się nowych ryzyk socjalnych wymagających nakładów finansowych, na przykład opieka medyczna w przypadku choroby; bezdomność, brak pracy,
3. koszty społeczne dla rodziny skazanego i społeczności lokalnej (przemoc, ryzyko wiktymizacji),
4. koszty systemu sprawiedliwości karnej w razie ponowienia przestępstwa²⁶.

Mając powyższe na uwadze, z całą stanowczością należy stwierdzić, że skuteczna pomoc społeczna powinna być realizowana w sposób przejrzysty i skoordynowany, umożliwiając potencjalnemu interesariuszowi łatwe ustalenie podmiotów lub instytucji świadczących wsparcie oczekiwanego przez niego rodzaju, przy jednoczesnym ukierunkowaniu tego wsparcia na potrzeby i deficyty zindywidualizowanego interesariusza, traktowanego z należyтым mu szacunkiem i bez uprzedzeń i nieufności. Sprawna, skuteczna i gwarantująca byłym osadzonym poszanowanie ich godności ludzkiej readaptacja społeczna leży w interesie nas wszystkich, bowiem stanowi warunek bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

25 J. Felczak, dz. cyt., s. 106–107.

26 Tamże, s. 107.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. z 2018 r. poz. 652, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Dz.U. z 2007 r. Nr 48, poz. 320.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2018 r. Nr 1508.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, Dz.U. z 2017 r. poz. 1760.

Literatura

- Ambrozik W., *Readaptacja społeczna i reorganizacja środowisk lokalnych jako warunek skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych*, [w:] *Resocjalizacja: teoria i praktyka pedagogiczna*, t. 2 red. B. Urban, J.M. Stanik, Warszawa 2007.
- Bałandynowicz A., *Symplistyczne i symplicystyczne podejście do reformowania systemu readaptacji w Polsce*, „Prokuratura i Prawo” nr 11/2017.
- Deka R., *Readaptacja społeczna skazanych jako jeden z warunków bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] *Wielowymiarowość profilaktyki, resocjalizacji i readaptacji społecznej. Tradycja, współczesność i perspektywy inicjatyw probacyjnych*, red. P. Frąckowiak, M. Szykut, Toruń 2017.
- Felczak J., *Działania wspierająco-aktywizujące jednostek samorządu terytorialnego względem osób opuszczających zakłady karne*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” nr 26/2015.
- Kieszkowska A., *Inkluzywno-katalaktyczny model reintegracji społecznej skazanych. Konteksty resocjalizacyjne*, Kraków 2012.
- Miłkowska G., Sobański S., *Sieć czyli kompleksowe instytucjonalne wsparcie osób opuszczających zakłady karne*, „Dyskursy Młodych Adragogów” nr 18/2017.
- NIK o readaptacji społecznej skazanych, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-readaptacji-spoolecznej-skazanych-na-wieloletnie-kary-pozbawienia-wolnosci.html.

- Resocjalizacyjne programy penitencjarne realizowane przez Służbę Więzienną w Polsce*, red. M. Marczak, Kraków 2013.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2017.
- Sitek M., *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science” t. 1(32)/2017.
- Sprawozdanie roczne z lat 2013, 2014, 2015, 2016 i 2017 MRPiPS, www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-za-rok-2013 (-2014, -2015, -2016, -2017).
- Szejniuk A., *Determinanty przedsiębiorczości – współczesne aspekty bezpieczeństwa*, „Journal of Modern Science” t. 2(37)/2018.
- Szwejkowska M., *Skazani z zaburzeniami preferencji seksualnych. Studium karnoprawne i kryminologiczne*, Olsztyn 2013.
- Winkel H., *Readaptacja osób skazanych objętych działaniami w trybie art. 164 § 1 Kodeksu Karnego Wykonawczego. Program eksperymentalny realizowany w okręgu olsztyńskim. Prawo w praktyce*, www.ms.gov.pl.

Streszczenie

Rola samorządu terytorialnego w procesie readaptacji społecznej skazanych opuszczających izolację penitencjarną

Niniejszy tekst dotyczy kwestii wsparcia udzielanego przez stowarzyszenia, fundacje, instytucje publiczne i grupy społeczne skazanym opuszczającym warunki izolacji penitencjarnej. Działanie to stanowi ważny element procesu readaptacji społecznej skazanych. Zakres działań wspierających obejmuje różne formy, na przykład pomoc finansową, interwencyjne udzielenie schronienia, pomoc w zatrudnieniu, poradnictwo prawne oraz pomoc psychologiczną dla skazanego lub członków jego rodziny.

W artykule wskazano na brak właściwej koordynacji i wspólnej polityki pomiędzy podmiotami i instytucjami realizującymi działania pomocowe, co sprawia, że osoba opuszczająca jednostkę penitencjarną może otrzymać pomoc na warunkach określonych przez zakład karny, a następnie może skorzystać ze wszystkich innych możliwych źródeł wsparcia, o ile tylko wykaże się odpowiednią inicjatywą. Brak inicjatywy prowadzi do sytuacji, że pomoc w ogóle nie zostanie udzielona.

W tekście podkreślono, że mimo doskonalenia systemu pomocy nie uzyskano realnie znaczących efektów, co wynika na przykład z nadmiernej liczby aktów prawnych obowiązujących w tym zakresie. Racjonalną propozycją rozwiązania istniejących problemów jest wypracowanie w praktyce organów samorządu terytorialnego poziomów trudności w pracy socjalnej z niejednorodnym kręgiem osób wymagających wsparcia.

W treści artykułu z jednej strony jednoznacznie sformułowano postulat realizowania pomocy społecznej w sposób przejrzysty i skoordynowany, umożliwiający zainteresowanym ustalenie podmiotów lub instytucji świadczących wsparcie w zakresie eliminacji deficytów społecznych, ekonomicznych, a także trudności psychicznych. Z drugiej strony natomiast przyjęto, że sprawna, skuteczna i gwarantująca byłym osadzonym poszanowanie ich godności ludzkiej readaptacja społeczna to jeden z warunków bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Słowa kluczowe: skazany, resocjalizacja, readaptacja, pomoc społeczna, pomoc postpenitencjarna, samorząd terytorialny, program wolnościowy.

Summary

Role of local government in the process of social rehabilitation of convicts who leave the penitentiary isolation

The article deals with the issue of support provided by associations, foundations, public institutions and social groups to convicts who leave the penitentiary isolation. This activity is an important element of the process of social rehabilitation of convicts. The scope of supporting activities includes various forms, for example financial assistance, intervention shelter, assistance in employment, legal counselling and psychological assistance for the convict or members of his family.

The article points out the lack of proper coordination and common policy between institutions implementing assistance activities, which means that a person leaving a penitentiary unit can receive assistance under the conditions laid down by a penitentiary, and then can use all other possible sources of support, if it proves to be the right initiative. Lack of initiative leads to the situation that assistance will not be granted at all.

The text emphasizes that despite the improvement of the post-penitentiary aid system, no real significant effects were obtained, which results, for example, from the excessive number of legal acts in force in this respect. A rational proposition for solving existing problems is to develop in practice the territorial self-government bodies levels of difficulty in social work with a heterogeneous circle of people in need of support.

In the content of the article, on the one hand, the postulate of implementing social assistance in a transparent and coordinated manner was clearly formulated, enabling interested parties to find entities or institutions providing support in the elimination of social and economic deficits. On the other hand, it was assumed that effective and guaranteeing respect for human dignity to former prisoners, social re-adaptation is one of the security conditions of local communities.

Keywords: convicted, rehabilitation, re-adaptation, social assistance, post-penitentiary assistance, local self-government, libertarian program.

Rozdział XII

Czynniki zapewniające zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Zrównoważony rozwój jest terminem, który często występuje na gruncie różnych dyscyplin naukowych, zwłaszcza nauk społecznych, a także w przepisach prawa administracyjnego regulujących funkcjonowanie organów władzy i administracji publicznej oraz różne materie życia publicznego. Występuje też w języku publicystycznym. Stał się wręcz terminem uniwersalnym, mimo że brak jest jednoznacznej, uniwersalnej definicji tego terminu, tak doktrynalnej, jak i legalnej. Najczęściej definicje doktrynalne dotyczące zrównoważonego rozwoju powstają w naukach ekonomicznych, ekologicznych oraz naukach o zarządzaniu. Na ich podstawie można też wskazać czynniki mające również wpływ na rozwój samorządu terytorialnego. Postawić jednak należy tezę, że nie jest możliwe stworzenie zamkniętego katalogu czynników zapewniających rozwój samorządu terytorialnego, gdyż zależy on będzie od terytorium i szczebla samorządu (regionalny, lokalny), aktywności mieszkańców danego terytorium (czynnej lub biernej) oraz umiejętności zarządczych organów tego samorządu. Można też postawić tezę, że między wykonywanymi zadaniami przez samorząd terytorialny a czynnikami zapewniającymi jego zrównoważony rozwój istnieje ścisły związek. To zaś wymaga od organów samorządowych każdorazowo oceny i wyważenia kierunku oraz zakresu podejmowanych działań.

I. Zrównoważony rozwój w definicjach nauk ekonomicznych

Pojęcie zrównoważonego rozwoju pochodzi z leśnictwa a stworzone zostało w 1713 roku przez saksońskiego starostę Hansa Carla von

* Prof. dr hab. Elżbieta Ura – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski

Carlowitza, chociaż w literaturze zwraca się uwagę, że „idea pozytywnego, harmonijnego rozwoju ludzkiego” – bo tak określano zrównoważony rozwój – „towarzyszyła cywilizacji od czasów ludzkości”¹. Według H. Carlowitza zrównoważony rozwój oznaczał, ujmując ogólnie, sposób gospodarowania lasem polegający na tym, że wycina się tylko tyle drzew, ile może w to miejsce urosnąć, tak by las nigdy nie został zlikwidowany, by mógł się zawsze odbudować². Wskazany model gospodarowania wynikał z faktu, że na początku XVIII wieku w Niemczech stale brakowało drewna z powodu nadmiernej wycinki lasów³. Zrównoważony rozwój oznaczał więc trwałość w gospodarowaniu⁴. Ta koncepcja była na początku XIX wieku propagowana przez wszystkie niemieckie Wyższe Szkoły Leśne. Niemieckie leśnictwo cieszyło się wówczas dużym uznaniem na całym świecie, w związku z czym pojęcie to zostało przejęte przez wielu naukowców z innych krajów, od Francji po Włochy. Zostało następnie przejęte przez ruch ekologiczny i w latach osiemdziesiątych ponownie wprowadzone do debaty politycznej.

W naukach ekonomicznych wskazuje się, że opracowanych zostało około 100 definicji teoretycznych zrównoważonego rozwoju, a w skali światowej jest ich ponad 300. Dla zobrazowania zagadnienia tylko kilka z nich zostanie poniżej przedstawionych. I tak wskazuje się, że zrównoważony rozwój:

- 1) to sposób gospodarowania, w którym zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia nie zmniejszy szans zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń;
- 2) oznacza, że wzrost gospodarczy prowadzi do zwiększania spójności społecznej (w tym między innymi zmniejszania rozwarstwienia społecznego, wyrównywania szans, przeciwdziałania marginalizacji i dyskryminacji) oraz podnoszenia jakości środowiska, między innymi poprzez ograniczanie szkodliwego wpływu produkcji i konsumpcji na stan środowiska i ochronę zasobów przyrodniczych⁵;
- 3) to taki sposób (model) rozwoju społeczno-gospodarczego konkretnego obszaru, którego założenia wynikają z przyrodniczych

1 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23 i n.

2 Szerzej R. Lusawa, *Hans Carl von Carlowitz twórca pojęcia trwałości*, „Ekonomia i Finanse” nr 1–2(III)/2009, s. 7–11.

3 www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosc/300-lat-zrownowazonego-lesnictwa-w-niemczech (dostęp: 8.01.2019).

4 K. Kociszewski, *Wstęp [w:] Rozwój trwały i zrównoważony*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 452/2016, Wrocław, s. 7.

5 http://admin.www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/Monika/ksiazka2011/r01.pdf (dostęp: 4.01.2019).

uwarunkowań, nie naruszają równowagi ekologicznej oraz gwarantują przetrwanie nie tylko obecnym, ale i przyszłym pokoleniom⁶;

- 4) obejmuje tworzenie systemu społeczno-gospodarczego, który zapewni wsparcie dla następujących celów: wzrostu dochodów realnych, podniesienia poziomu edukacji, poprawy zdrowia ludności i – uogólniając – jakości życia⁷;
- 5) to rozwój systemów społecznego, gospodarczego i przyrodniczego gwarantujący im pozostanie w stanie wzajemnej harmonii w taki sposób, który w pełni chroni bioróżnorodność⁸;
- 6) to rozwój gospodarczy pożądaný społecznie, uzasadniony ekonomicznie i dopuszczalny ekologicznie⁹;
- 7) to zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym¹⁰;
- 8) ma za podstawę środowisko, gospodarka jest jego narzędziem, a dobrobyt społeczeństwa – celem.

Już na podstawie tych definicji można wyodrębnić czynniki zapewniające zrównoważony rozwój i odnieść je do samorządu terytorialnego. Będą to czynniki wpływające na rozwój gospodarczy danej jednostki samorządu terytorialnego, poziom socjalny społeczeństwa, edukację mieszkańców, zdrowie, zatrudnienie oraz w każdym przypadku ochronę środowiska, czyli czynniki mieszczące się w trzech kategoriach, na które wskazuje się w niektórych definicjach, to jest: ekonomiczny (gospodarka), mieszkańcy (ich jakość życia, byt) i środowisko¹¹. Zachwianie

6 S. Kozłowski, *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Warszawa 1998, za: http://admin.www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/Monika/ksiazka2011/r01.pdf (dostęp: 4.01.2019).

7 D. Pearce, A. Markandya, E. Barbier, *Blueprint for a Green Economy*, London 1989, http://admin.www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/Monika/ksiazka2011/r01.pdf (dostęp: 4.01.2019).

8 M. Burchard-Dziubińska, *Wdrażanie koncepcji ekorozwoju przez polskie przedsiębiorstwa przemysłowe*, [w:] *Wdrażanie polityki ekorozwoju*, Kraków 1994, za: http://admin.www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/Monika/ksiazka2011/r01.pdf (dostęp: 4.01.2019).

9 K. Dubel, *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*, „Ekonomia i Środowisko”, Białystok 1998, za: http://admin.www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/Monika/ksiazka2011/r01.pdf (dostęp: 4.01.2019).

10 B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Warszawa 2002, s. 27.

11 Z. Domański, *Wybrane aspekty historii myśli ekonomicznej*, [w:] „Journal of Modern Science” t. 3(34)/2017, s. 244–245.

którejsz z kategorii spowoduje równocześnie zachwianie rozwoju danej jednostki samorządu, gdyż między tymi kategoriami istnieje sprzężenie zwrotne. W definicjach zwracana jest też uwaga na cel, jakiemu służyć ma zapewnienie zrównoważonego rozwoju – przyszłe pokolenia. Można powiedzieć, że w tym zakresie definicje nawiązują do pierwotnej definicji Hansa Carla von Carlowitza.

J.B. Ruhl nazywa zrównoważony rozwój kostką Rubika: kiedy jedna ściana jest ułożona, okazuje się, że pozostałe są w rozsypce. Dlatego nad koncepcją zrównoważonego rozwoju powinni pracować wspólnie ekonomiści, ekolodzy, socjolodzy i prawnicy¹².

II. Zrównoważony rozwój w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych

Pierwszym dokumentem ONZ, w którym zwraca się uwagę na zrównoważony rozwój, jest tak zwany raport Brundtlanda z 1987 roku, opracowany przez Komisję Światowej Organizacji ds. Środowiska i Rozwoju, znany też pod tytułem *Nasza wspólna przyszłość*. W raporcie tym zwraca się uwagę, że zrównoważony rozwój to taki, który zaspokaja potrzeby obecne, nie zagrażając możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń, i jest oparty na dwóch podstawowych pojęciach:

- 1) pojęciu „potrzeb”, w szczególności podstawowych potrzeb najbardziej potrzebnych na świecie, którym należy nadać najwyższy priorytet;
- 2) pojęciu „ograniczeń”, narzuconych zdolności środowiska do zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych przez stan techniki i organizacji społecznej.

Kolejne dokumenty ONZ wskazują na zrównoważony rozwój jako zasadę. Zwrot „zasada zrównoważonego rozwoju” po raz pierwszy pojawił się na konferencji Narodów Zjednoczonych *Człowiek i jego środowisko* w Sztokholmie w 1972 roku. Następnie na konferencji *Środowisko i Rozwój* w 1992 roku w Rio de Janeiro przyjęto 27 punktów odnoszących się do zrównoważonego rozwoju (tak zwany Szczyt Ziemi, do którego przyczyniła się komisja Brundtlanda). W 2002 roku odbył się w Johannesburgu Światowy Szczyt ONZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, na którym przyjęto Deklarację w sprawie zrównoważonego rozwoju,

12 J.B. Ruhl, *Law for sustainable development: work continues on the Rubik's Cube*, „Tulsa Review” vol. 44/2008, s. 2, za: B. Ziemblicki, *Zrównoważony rozwój z perspektywy prawa międzynarodowego i europejskiego*, [w:] *Rozwój trwały i zrównoważony*, dz. cyt., s. 152.

zawierającą 37 punktów¹³. Wskazano tam, że zrównoważony rozwój składa się z trzech filarów: rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i rozwoju społecznego¹⁴.

Tak więc pierwsze oficjalne dokumenty ONZ odnosiły zrównoważony rozwój do ochrony środowiska – jako jego podstawowej zasady. W dokumentach tych często podkreśla się, że zrównoważony rozwój Ziemi to rozwój, który zaspokaja podstawowe potrzeby wszystkich ludzi oraz zachowuje, chroni i przywraca zdrowie oraz integralność ekosystemu Ziemi bez zagrożenia możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń i bez przekraczania długookresowych granic pojemności ekosystemu Ziemi.

III. Zrównoważony rozwój w przepisach prawa unijnego, międzynarodowego i polskiego

Komisja Europejska Unii Europejskiej niejednokrotnie w czasie obrad zwraca uwagę na zrównoważony rozwój Unii i krajów członkowskich. Opracowywane były różne strategie określające warunki zrównoważonego rozwoju. Strategia 2020 zakłada, że głównym celem zapewniającym zrównoważony rozwój, który mają realizować państwa członkowskie, jest zmniejszenie ubóstwa, wzrost nakładów na badania i rozwój, dążenie do wzrostu zatrudnienia oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Art. 11 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁵ stanowi, że „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”.

Definicję zrównoważonego rozwoju zawarto w art. 3 ust. 1 Konwencji w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony i zrównoważonego rozwoju morskiego i przybrzeżnego środowiska na Pacyfiku północno-wschodnim, podpisanej w Antigua 18 lutego 2002 roku. Określa ona, że zrównoważony rozwój oznacza proces postępujących zmian w jakości życia ludzi, którzy są centralnym i pierwotnym podmiotem rozwoju, poprzez wzrost gospodarczy z uwzględnieniem równości społecznej oraz zmianę metod produkcji i wzorów konsumpcji, który zapewnia trwałą równowagę ekologiczną i wsparcie regionu. Ten proces implikuje

13 Przyjęta 9 maja 1992 r., weszła w życie 21 marca 1994 r.

14 Szerzej R. Mikosz, *Zagadnienia wstępne*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 14–15.

15 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

szacunek dla regionalnej, krajowej oraz lokalnej etnicznej i kulturowej różnorodności, pełne uczestnictwo społeczne w pokojowym współistnieniu i harmonii z naturą, bez uszczerbku dla jakości życia przyszłych pokoleń. Jak wskazuje B. Ziemblicki, definicja ta jest o tyle istotna, że jest definicją legalną, jest konkretna i rozbudowana, ale jej słabością jest to, że zawarta została w akcie o charakterze regionalnym, do którego przystąpiło zaledwie kilka państw¹⁶. Autor zauważa też, że mimo iż zrównoważony rozwój pojawia się w bardzo wielu dokumentach międzynarodowych, zarówno ONZ, jak i między państwowych, to brak jest nie tylko jego legalnej definicji, ale także wiążącego aktu prawnego w tej dziedzinie¹⁷.

Poszukując określenia zrównoważonego rozwoju w przepisach prawa polskiego, wskazać należy na jeden z pierwszych aktów, który nie miał charakteru normatywnego, to jest uchwałę Sejmu RP z 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej. W tekście tej uchwały zawarto między innymi zdanie: „polityka ekologiczna powinna doprowadzić do sformułowania założeń polityki społeczno-gospodarczej na rok 1992 i na lata następne, zgodnie z założeniami ekorozwoju, czyli zrównoważonego rozwoju”. Oznaczało to, że ekorozwój uznany był za synonim zrównoważonego rozwoju. Takie też pojęcie zawarte zostało w pierwszym akcie o charakterze normatywnym – ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸. Art. 1 ust. 1 stanowił, że „ustawa określa zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, przyjmując ekorozwój jako podstawę tych działań, a także określa zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach”. Termin „zrównoważony rozwój” zawarto natomiast w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁹, wpisując w niej pierwszą legalną definicję: „zrównoważony rozwój – należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi

16 B. Ziemblicki, dz. cyt., s. 153.

17 Tamże, s. 157 i podane tam poglądy z literatury.

18 Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.; zmiana dotyczyła ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, z późn. zm.).

19 Dz.U. Nr 133, poz. 885.

przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych” (poprzez dodanie do art. 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska pkt 3a). Obie ustawy są aktami już nieobowiązującymi.

Analizując natomiast aktualny stan prawny, wskazać przede wszystkim trzeba na art. 5 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Jak zauważa E. Olejarczyk, usytuowanie zasady zrównoważonego rozwoju w początkowych uregulowaniach Konstytucji, w rozdziale zatytułowanym *Rzeczpospolita* – ma za zadanie podkreślić jej doniosłość znacznie²⁰.

Co prawda na tle interpretacji tego artykułu w literaturze powstały wątpliwości, do jakiego zakresu materii odnosi się wskazana w nim zasada zrównoważonego rozwoju: czy tylko do ochrony środowiska, czy też do całej treści art. 5 Konstytucji²¹. Przeważają poglądy, które odnoszą tę zasadę do całości treści art. 5 Konstytucji, traktując ją jako zasadę ustrojową²², chociaż, jak wskazuje Z. Bukowski, trudno ją odnieść do strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa²³. Zdaniem J. Zimmermanna „(...) gdy się weźmie pod uwagę katalog wartości wymienionych w art. 5, a także założoną przez Konstytucję programowość omawianej zasady, trzeba przyjąć, że w żadnym razie nie odnosi się ona tylko do ochrony środowiska, ale przynajmniej także do dziedzictwa narodowego oraz do wolności i praw obywateli”²⁴.

W literaturze podkreśla się, że zasada zrównoważonego rozwoju determinuje zakres obowiązków organów państwa i jako zasada ustrojowa powinna być uwzględniana zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa²⁵. „Podniesienie zasady zrównoważonego rozwoju do rangi ustrojowej zasady konstytucyjnej powoduje obowiązek kierowania się nią przez państwo w realizacji swoich podstawowych funkcji

20 E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 2/2009, s. 228.

21 B. Rakoczy, *Komentarz do art. 5 Konstytucji*, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpius, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 19.

22 Z. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003; Z. Bukowski, dz. cyt., s. 457–458.

23 Z. Bukowski, tamże, s. 456.

24 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 170.

25 Por. szerzej E. Olejarczyk, dz. cyt., s. 129; M. Górski, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 127.

określonych w art. 5 Konstytucji. Dotyczy to wszelkich organów państwa, a więc organów władzy publicznej. Obejmuje to organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze w całej ich działalności. Oznacza to chociażby konieczność uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w stanowieniu prawa. Konsekwencją może być zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego aktów prawnych w związku z ich niezgodnością z tą zasadą²⁶. Są też poglądy idące w kierunku twierdzenia, że jest to zasada polityki państwa²⁷.

Zasada zrównoważonego rozwoju łączona jest w doktrynie z drugą zasadą ustrojową – zasadą proporcjonalności. „Obie zaś nie pozwalają na dowolną ingerencję władzy publicznej w szeroko rozumiane życie społeczne. Każda decyzja organów państwowych musi być na tyle racjonalna, by można było ją uzasadnić z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Władza publiczna powinna zatem zawsze kierować się wytyczną w postaci ciągłego rozwoju, w którego procesie proporcjonalnie równoważone powinny być konstytucyjne wartości społeczne, ekonomiczne i środowiskowe²⁸.”

Za takim rozumieniem zasady zrównoważonego rozwoju przemawia również wyrok TK z 6 czerwca 2006 r. wydany w zakresie stwierdzenia zgodności z konstytucją niektórych przepisów ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (zarzut wnioskodawców dotyczył naruszenia art. 5 Konstytucji). TK stwierdził: „W ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia równych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia²⁹”. Na treść tego wyroku powołuje się NSA³⁰. Analiza zasady zrównoważonego rozwoju przedstawiona też została w uzasadnieniu do wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., w którym stwierdzono, że:

26 Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” nr 4/2002, s. 63.

27 R. Paczuski, *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, Warszawa 2002, s. 39.

28 A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” nr 8/2012, s. 3.

29 K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

30 Por. np. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06, LEX 275511.

„Zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”³¹.

Dokonując przeglądu obowiązujących aktów normatywnych, zauważyć należy użycie tego zwrotu (terminu) w aktach normujących różne materie. Nie analizując jego znaczenia w konkretnych przepisach, gdyż nie taki jest cel opracowania, wskazać można na kilka przykładów:

- ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego³² (w treści ustawy nie ma jakiegokolwiek definicji użytego w tytule zwrotu);
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³³, która jako jedyna zawiera definicję zrównoważonego rozwoju: „(...) to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” (art. 3 pkt 50), przy czym jest to definicja w odniesieniu do używanego w tej ustawie zwrotu zrównoważonego rozwoju;
- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁴;

31 II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

32 Dz.U. z 2015 r. poz. 1358.

33 Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.

34 Dz.U. z 2018 r. poz. 1307, z późn. zm.; ustawa określa zasady polityki rozwoju, przez co rozumie zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (art. 2). Polityka miejska stanowi natomiast zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego

- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁵;
- ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe³⁶, w której odniesienie do zrównoważonego rozwoju użyte zostało tylko raz, bez odwołania do jego definicji w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz bez wyjaśnienia jego rozumienia;
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁷;
- ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³⁸;
- ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³⁹;
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁰.

rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców (art. 21a).

- 35 Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.; ustawa określa: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań (art. 1 ust. 1). Zgodnie z art. 2, ilekroć w ustawie jest mowa o „zrównoważonym rozwoju”, należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska.
- 36 Dz.U. z 2018 r. poz. 996, z późn. zm.; art. 3 pkt 5 stanowi: „System oświaty zapewnia w szczególności m.in. upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach zrównoważonego rozwoju oraz kształtowanie postaw sprzyjających jego wdrażaniu w skali lokalnej, krajowej i globalnej”.
- 37 Dz.U. z 2018 r. poz. 2129, z późn. zm.; art. 6 pkt 1a) stanowi, że: „trwale zrównoważona gospodarka leśna – działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i społecznych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów”.
- 38 Dz.U. z 2018 r. poz. 2016, z późn. zm.; art. 4 ust. 1 pkt 28 określa, że: „zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego – proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu”.
- 39 Dz.U. z 2018 r. poz. 2268, z późn. zm.; art. 1 stanowi: „Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi”.
- 40 Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.; art. 5 ust. 1 stanowi: „Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania,

IV. Czynniki zapewniające równoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego w świetle realizowanych przez nie zadań

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, w przepisach prawa polskiego jedyna legalna definicja zrównoważonego rozwoju zawarta została w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jej analiza wskazuje, że nawiązuje ona do wypracowanych określeń zarówno doktrynalnych, jak i wskazywanych w dokumentach ONZ w odniesieniu do ochrony środowiska i ekologii, zaznaczając jednocześnie konieczność integrowania działań w trzech sferach: politycznej, gospodarczej i społecznej, przy uwzględnieniu równowagi przyrodniczej⁴¹. Podkreśla też przyszłe pokolenia. Należy jednak uwzględnić to, że definicja ta ma ograniczony zasięg stosowania: tylko w zakresie wskazanym w ustawie Prawo ochrony środowiska i w przypadkach, w których przepisy innych ustaw do niej odsyłają (na przykład ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym).

Czy można zatem oczekiwać od ustawodawcy jednej, uniwersalnej definicji zrównoważonego rozwoju? Odpowiedź będzie przecząca. Wynika to chociażby z faktu, że jest to obecnie pojęcie występujące na gruncie tak wielu dziedzin życia, nie tylko nauk związanych z ochroną środowiska czy ekologią. Stało się pojęciem tak powszechnym, że chyba ustawodawca, tworząc przepisy z jego użyciem, nie zastanawia się nad jego znaczeniem. Przykładem jest chociażby Prawo oświatowe.

Mówiąc o zrównoważonym rozwoju samorządu terytorialnego założyć należy jego znaczenie przede wszystkim do określonego układu terytorialnego regionalnego i lokalnego (powiatowego i gminnego) i dopiero w tym układzie poszukiwać czynników, które wpływają na taki rozwój. Czynniki te korelować muszą z zadaniami, jakie ustawodawca przypisał jednostkom samorządu terytorialnego⁴². Jeżeli więc zadania samorządu terytorialnego generalnie można podzielić na cztery grupy:

projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: 1) spełnienie podstawowych wymagań dotyczących m.in. zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych (...)"

41 M. Sitek, *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, [w:] „Journal of Modern Science” t. 1(32)/2017, s. 151.

42 Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.); art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.); art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.).

- infrastrukturę techniczną (drogi, utrzymanie urządzeń sanitarnych, mosty, wysypiska, energia ciepła i elektryczna, targowiska),
- infrastrukturę społeczną (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, oświata, edukacja publiczna),
- bezpieczeństwo i porządek publiczny (bezpieczeństwo sanitarne, porządek publiczny, bezpieczeństwo mieszkańców wspólnot, ochrona przeciwpożarowa),
- ład przestrzenny i ekologiczny (planowanie przestrzenne, ochrona środowiska, ochrona przyrody, gospodarka wodna, gospodarka odpadami),

to realizując te zadania, poszczególne jednostki uwzględniać muszą czynniki zapewniające ich zrównoważony rozwój. Będą to oczywiście czynniki wymieniane w teoretycznych definicjach stworzonych na gruncie wielu dyscyplin naukowych, a także czynniki wskazywane w dokumentach ONZ. Można je w pewien sposób skatalogować, biorąc pod uwagę wymieniane w tych dokumentach trzy sfery, które zapewniać mają zrównoważony rozwój, i skorelować je z zadaniami samorządu terytorialnego:

- 1) rozwojem gospodarczym, na który wpływ ma na przykład: zatrudnienie, konsumpcja, przedsiębiorczość, inwestycje, budownictwo, transport;
- 2) rozwojem społecznym, który uwzględniać musi potrzeby mieszkańców w skali lokalnej i regionalnej, ich edukację, oświatę, zdrowie, pomoc społeczną, zwalczanie ubóstwa, odpowiedzialność i zaangażowanie mieszkańców, bezpieczeństwo i porządek publiczny;
- 3) rozwojem ekologicznym, który będzie następował przy zapewnieniu ochrony przyrody i krajobrazu oraz środowiska, prawidłowego gospodarowania zasobami naturalnymi, realizacji działań zapewniających czystość powietrza, itp.

Oczywiście ta kostka Rubika, o której wspomina się w literaturze, składająca się z tych trzech sfer (płaszczyzn), nie jest łatwa do ułożenia nie tylko w skali globalnej, ale też i lokalnej. Między nimi istnieje współzależność (wówczas tylko da się złożyć), ale trzeba mieć świadomość występujących sprzecznych interesów różnych grup lobbystycznych. Niejednokrotnie powstaje dylemat, czy wybrać rozwój społeczno-gospodarczy miasta, gminy, regionu i włączać czynniki temu sprzyjające, czy podejmować jedynie działania na rzecz rozwoju ekologicznego.

Zakończenie

Sięgając do znaczeń słownikowych, rozwój oznacza postęp, proces przeobrażeń, przechodzenie od dobrego do lepszego, doskonalszego, rozkwit, rozrost. Zrównoważyć natomiast to doprowadzić do stanu równowagi, wyrównać coś, zbilansować. Łącząc te dwa wyrazy, można powiedzieć, że zrównoważony rozwój to proces przeobrażeń do czegoś doskonalszego, lepszego, przy uwzględnieniu równowagi tego, co jest, z tym, co się zamierza zrobić, i zważeniu na skutki, które wystąpić mogą w poszczególnych sferach. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego w tej sytuacji to zapewnienie jego rozwoju społeczno-gospodarczego i ekologicznego przy uwzględnieniu czynników na ten rozwój wpływających, na rzecz mieszkańców (wspólnoty).

Na tym tle powstają jednak pytania: Czy można mówić o zrównoważonym rozwoju miast, gdy rządzą deweloperzy, otrzymując zezwolenia na budowę bloków (niekiedy gigantycznej wysokości) praktycznie w każdym miejscu, gdyż nie ma uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego, a dodatkowo za tą budową nie idzie rozwój dróg i transportu publicznego? Czy można mówić o zrównoważonym rozwoju gminy, gdy wycinane są drzewa, lasy, parki na rzecz budowy wielkopowierzchniowych obiektów, a nie następuje sadzenie nowych lasów? Czy można mówić o zrównoważonym rozwoju, gdy innowacyjność wypredza rzeczywistość? Czy można mówić o zrównoważonym rozwoju samorządu terytorialnego, gdy określone działania w tym zakresie są wstrzymywane lub forsowane tylko z przyczyn politycznych? Czy można mówić o zrównoważonym rozwoju, gdy brak jest działań kontrolnych (spalanie różnych odpadów bez stosowania filtrów, palenie niedozwolonymi materiałami)? Pytań można oczywiście stawiać wiele, każde z nich będzie wywoływać następne. Niezależnie zatem od tego, jak wiele można wskazać czynników, które wpływają na zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego, to jednym z najważniejszych pozostaje edukacja społeczeństwa. A tej nie zastąpi umieszczenie w Prawie oświatowym stwierdzenia, że system oświaty zapewnia upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach zrównoważonego rozwoju oraz kształtowanie postaw sprzyjających jego wdrażaniu w skali lokalnej, krajowej i globalnej, skoro jest to stwierdzenie martwe, bez jego rzeczywistego wcielenia w życie.

Bibliografia

Akty prawne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 2007 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 133, poz. 885).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1358).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1307, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 996, z późn. zm.)
- Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2129, z późn. zm.).
- Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2016, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2006 r., K. 3/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06, LEX 275511.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 lipca 2006 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

Literatura

- Bałaban Z., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” nr 4/2002.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Burchard-Dziubińska M., *Wdrażanie koncepcji ekorozwoju przez polskie przedsiębiorstwa przemysłowe*, [w:] *Wdrażanie polityki ekorozwoju*, ESESIZN Oddział Polski, Kraków 1994.
- Domański Z., *Wybrane aspekty historii myśli ekonomicznej*, „Journal of Modern Science” t. 3(34)/2017.
- Dubel K., *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*, „Ekonomia i Środowisko”, Białystok 1998.
- Górski M., [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kociszewski K., *Wstęp*, [w:] *Rozwój trwały i zrównoważony*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 452/2016, Wrocław.
- Kozłowski S., *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Warszawa 1998.
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” nr 8/2012.
- Lusawa R., *Hans Carl von Carlowitz twórca pojęcia trwałości*, „Ekonomia i Finanse” nr 1–2(III)/2009.
- Mikosz R., *Zagadnienia wstępne*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 2/2009.
- Paczuski R., *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, Warszawa 2002.
- Pearce D., Markandya A., Barbier E., *Blueprint for a Green Economy*, London 1989.
- Piontek B., *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Warszawa 2002.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 5 Konstytucji*, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Ruhl J.B., *Law for sustainable development: work continues on the Rubik’s Cube*, „Tulsa Review” vol. 44/2008.
- Sitek M., *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, [w:] „Journal of Modern Science” t. 1(32)/2017, s. 151.

Ziemblicki B., *Zrównoważony rozwój z perspektywy prawa międzynarodowego i europejskiego*, [w:] *Rozwój trwały i zrównoważony*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 452/2016, Wrocław.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Źródła internetowe

www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/300-lat-zrownowazonego-lesnictwa-w-niemczech (dostęp: 8.01.2019 r.).

http://admin.www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/Monika/ksiazka2011/r01.pdf (dostęp: 4.01.2019 r.).

Streszczenie

Czynniki zapewniające zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego

Zagadnienie zrównoważonego rozwoju jest przedmiotem analiz we wszystkich naukach społecznych, najczęściej w naukach ekonomicznych, ekologii i w prawie. Definicje powstające na gruncie tych nauk wskazują na wielość czynników zapewniających zrównoważony rozwój. Mogą one służyć nie tylko interpretacji przepisów prawnych, wśród których nie ma definicji legalnej zrównoważonego rozwoju, ale także do stworzenia pewnego katalogu czynników wpływających na zrównoważony rozwój w wymiarze globalnym, krajowym, regionalnym czy lokalnym. Mają też wpływ na rozwój samorządu terytorialnego. Można postawić tezę, że między wykonywanymi zadaniami przez samorząd terytorialny a czynnikami zapewniającymi jego zrównoważony rozwój istnieje ścisły związek. To zaś wymaga od organów zarządzających każdorazowo oceny i wyważenia kierunku oraz zakresu podejmowanych działań. Celem opracowania jest próba przedstawienia podstawowych czynników, które mają wpływ na zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego. Czynniki te określać można w płaszczyźnie gospodarczej, społecznej, ekologicznej, ale też i politycznej.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, samorząd terytorialny, zadania publiczne, ekologia.

Summary

Factors ensuring sustainable development of local government

The issue of sustainable development is the subject of analyzes in all social sciences, most often in economic sciences, ecology and law. Definitions arising from these sciences indicate a multitude of factors that ensure sustainable development. They can be used not only to interpret legal provisions, among which there is no definition of legal sustainable development, but also to create a certain catalog of factors affecting sustainable development in the global, national, regional or local dimension.

They also have an influence on the development of local government. It can be concluded that among the tasks performed by local government and factors for the balanced growth are closely linked. This in turn requires the managing authorities to assess and balance the direction and scope of the actions taken each time. The aim of the study is to present the basic factors that affect the sustainable development of local government. These factors can be determined in the economic, social, ecological as well as political plane.

Key words: sustainable development, local government, public tasks, ecology.

Rozdział XIII

Kontrasygnata skarbnika gminy – instytucja wymagająca zmian – uwagi na tle zakresu czynności wymagających kontrasygnaty

Wstęp

Przepisy ustaw samorządowych przewidują dla określonych czynności prawnych konieczność złożenia przez skarbnika kontrasygnaty. Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,¹ jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. W odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym², to zgodnie z jej art. 48 ust. 3, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej. Natomiast zgodnie z art. 57 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³, czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez niego upoważnionej. Przywołana treść przepisów rodzi wątpliwości co do spójności przyjętych

* Dr hab. n. praw. Jakub Jan Zięty – adiunkt w katedrze Prawa Cywilnego II i Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

1 Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.

2 Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.

3 Dz.U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.

rozwiązań w zakresie kontrasygnaty dla poszczególnych stopni podziału terytorialnego⁴.

Przepisy o kontrasygnacie były już elementem dyskursu naukowego, a także podlegały ocenie jurydycznej. Problemem na tle poszczególnych rozwiązań okazało się ustalenie charakteru prawnego kontrasygnaty, sposobu i formy jej udzielania, skutków prawnych braku jej udzielenia, czy w końcu zakresu czynności wymagających kontrasygnaty w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Wydawać by się mogło, że po przeszło 25 latach funkcjonowania tej instytucji jest ona już na tyle ugruntowana w systemie prawa, że wszystkie możliwe do wystąpienia problemy zostały już wyjaśnione i rozwiązane. To założenie jest jednak mylne, bowiem zmieniające się otoczenie, w jakim działają jednostki samorządu terytorialnego, a także nowe zadania, wymagają poszukiwania nowych rozwiązań prawnych, wpływają także na instytucje kontrasygnaty⁵. W niniejszy rozdziale zajmę się wyłącznie jednym z zasygnalizowanych problemów, to jest zakresem czynności podlegających kontrasygnacie⁶.

Nie analizując szerzej innych kwestii, wyłącznie na potrzeby niniejszej publikacji można przyjąć, że kontrasygnata stanowi oświadczenie wiedzy skarbnika o możliwościach realizacji przyjętych zobowiązań przez jednostkę samorządu terytorialnego⁷. Jedynie na marginesie na-

4 Na te i inne nieścisłości wskazywał S. Czarnow, *Kontrasygnata – martwa instytucja?*, „Finanse Komunalne” nr 11/2010, s. 16–23.

5 Nawet przypisywana kontrasygnacie funkcja kontrolna jest coraz bardziej dublowana nie tylko przez przepisy dotyczące rachunkowości, **ale również kontroli zarządczej**. S. Czarnow stawia pytanie, czy w takiej formie kontrasygnata w ogóle musi być utrzymywana. S. Czarnow, tamże.

6 S. Czarnow zauważał, że „obowiązujące przepisy nie są w praktyce przestrzegane, co sprawia, że instytucja kontrasygnaty funkcjonuje wadliwie i w istocie nie spełnia swej funkcji”. S. Czarnow, tamże, s. 16. Na problemy w stosowaniu przepisów o kontrasygnacie do czynności związanych z zakładaniem przez gminy spółek kapitałowych wskazała N. Chyb. Po analizie tej kwestii autorka ta dochodzi do wniosku, że konieczne są zmiany ustawowe. Jednocześnie postuluje ona „zmianę przepisów ustawy o samorządzie gminnym, zmierzającą do doprecyzowania, po pierwsze, o jakiego rodzaju bezskuteczności mowa jest w przepisie art. 46 ust. 3 u.s.g., a po drugie – wyłączenia obowiązku uzyskiwania kontrasygnaty skarbnika gminy w przypadku zawierania umów spółek.” N. Chyb, *Kontrasygnata skarbnika gminy w procesie tworzenia przez gminę spółek kapitałowych*, „Finanse Komunalne” nr 4/2018, s. 14–24. Zob. też: W. Robaczyński, *Znaczenie kontrasygnaty przy zawieraniu umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2013, s. 119–132.

7 Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt I ACa 355/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 23 czerwca 2016 r., sygn. akt I ACa 23/16; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I ACa 862/16; R. Greszta, A. Oleszko, *Uchybienia formalne aktu*

leży zwrócić uwagę, iż uznanie kontrasygnaty za oświadczenie wiedzy potwierdzające możliwości spełnienia zaciągniętych zobowiązań lub zobowiązań potencjalnie mogących powstać nie stanowi w praktyce zabezpieczenia spełnienia zobowiązania przez jednostkę samorządu terytorialnego. Nie zagwarantuje bowiem kontrahentowi samorządu, że w przyszłości zaspokoi on swoje roszczenia, z reguły pieniężne. Dlatego też w praktyce najistotniejszy dla stron czynności prawnych jest skutek, jaki przepisy wiążą z udzieleniem kontrasygnaty, to jest: a) skuteczność czynności prawnej w przypadku⁸: art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym; art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 57 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, lub b) ważność czynności prawnej w zakresie, w jakim dotyczy to czynności określonych w art. 262 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹.

1. Czynności prawne wymagające kontrasygnaty w przepisach ustaw samorządowych

Jak już wcześniej wskazano, przepisy poszczególnych ustaw samorządowych posługują się różnymi sformułowaniami przy określaniu czynności, dla których skuteczności wymagana jest kontrasygnata¹⁰. W przypadku gmin kontrasygnaty wymagają czynności prawne, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych. W odniesieniu do powiatów – te czynności prawne, które mogą spowodować powstanie zobowiązań majątkowych. W samorządzie województwa natomiast kontrasygnacie podlegają czynności prawne, z których wynika zobowiązanie pieniężne. Nie wydaje się, aby uzasadnienie legislacyjne dla tak sformułowanych przepisów stanowił różny zakres

notarialnego w świetle doświadczeń nadzoru samorządu terytorialnego, „Rejent” nr 5/2001, s. 43; J. Dominowska, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 525; W. Robaczyński, dz. cyt., s. 119–132.

8 W orzecznictwie sądów dominujące jest stanowisko wskazujące, że kontrasygnata stanowi warunek prawny (*conditio iuris*) skuteczności danej czynności. Stanowi bowiem przesłankę, od której wystąpienia ustawa uzależnia powstanie skutku prawnego (skuteczność oświadczenia woli gminy). Zob. wyrok SN z dnia 17 lipca 2009 r., sygn. akt IV CSK 117/09.

9 Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.

10 Por. uwagi w tym zakresie S. Czarnow, dz. cyt., s. 16.

kompetencji i uprawnień poszczególnych samorządów czy konieczność zróżnicowania zakresu czynności prawnych wymagających zwiększonej kontroli. Wydaje się, że jest to efekt po prostu przeoczenia lub braku precyzji ustawowej, które można byłoby obecnie uregulować.

Zarówno art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, jak i art. 57 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, dotyczą czynności prawnych dokonywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Pojęcie czynności prawnej należy interpretować, zgodnie z przyjętymi poglądami doktryny prawa cywilnego, jako stan faktyczny, którego koniecznym elementem jest co najmniej jedno oświadczenie woli podmiotu prawa cywilnego. Celem składającego oświadczenie woli jest wywołanie skutków prawnych, polegających na powstaniu, zmianie albo ustaniu stosunku prawnego¹¹. Czynności prawne mogą być jedno- lub wielostronne, zawierając jedno lub więcej oświadczeń woli. Tym samym nawet jednostronna czynność prawna (zawierająca jedno oświadczenie woli jednostki samorządu terytorialnego) będzie wymagała dla swojej skuteczności uzyskania kontrasygnaty¹².

W gminie i powiecie ustawodawca przyjmuje, że kontrasygnaty wymagają te czynności prawne, które mogą spowodować powstanie zobowiązania¹³ (na razie przyjmijmy za literalnym brzmieniem przepisów,

11 A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 253. W doktrynie wskazuje się także na drugi kierunek interpretacji pojęcia czynności prawnej, w oparciu o koncepcje czynności prawnej jako czynności konwencjonalnej. Wedle jej autora, Z. Radwańskiego, koncepcja ta poszerza zakres wolności człowieka i otwiera możliwość kształtowania relacji interpersonalnych, to jest prawnie chronionych stosunków społecznych z innymi ludźmi. Chodzi zatem o kompetencję rozciągniętą poza obszar stosunków publicznoprawnych – na sferę stosunków cywilnoprawnych. Z. Radwański, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 2, Warszawa 2008, s. 6–7, i powołana tam literatura. Mimo różnic, jak słusznie zauważa M. Pyziak-Szafnicka, pomiędzy tymi dwoma koncepcjami nie zachodzą pomiędzy nimi istotne rozbieżności. M. Pyziak-Szafnicka, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, Warszawa 2014, s. 611.

12 Zob. chociażby: A. Kosiba, *Zakres prawa pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” nr 7/2002, s. 82.

13 Zob.: S. Czarnow, dz. cyt., s. 16, który zauważa, że: „w gminie i powiecie kontrasygnata dotyczy czynności choćby potencjalnie powodującej zobowiązanie (np. oferty, umowy przedwstępnej)”. Podobne stanowisko zaprezentował Sąd Okręgowy w Koszalinie w wyroku z 22.07.2011 r., sygn. akt I C 39/11. W tym orzeczeniu podkreślono, że: „Czynność prawna wymagająca kontrasygnaty skarbnika gminy nie musi rodzić zobowiązania, o jakim mowa w art. 46 ust. 3 ustawy, już z chwilą jej zawarcia. Kontrasygnata jest wymagana również wtedy, gdy czynność prawna może doprowadzić do powstania takiego zobowiązania dopiero w przyszłości. Oznacza to, że wymóg kontrasygnaty dotyczy zarówno umów

że w gminie chodzi o zobowiązania pieniężne, natomiast w powiecie – majątkowe). W przypadku samorządu województwa kontrasygnaty wymagają te czynności prawne, z których wynikają zobowiązanie pieniężne. W odniesieniu do tego samorządu ustawodawca stawia akcent na moment wywołania skutku, nie zaś możliwości jego powstania. Jest to zasadnicza różnica dla określenia zakresu czynności i momentu udzielenia kontrasygnaty. Jako przykład można wskazać konieczność złożenia kontrasygnaty dla umowy zobowiązującej w przypadku gminy, a w przypadku województwa taki obowiązek nie wystąpi.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kontrasygnaty wymagają te czynności prawne, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych. Istotę pojęcia „zobowiązanie” wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt V CSK 207/16. W swoim uzasadnieniu SN wskazuje, że: „Przepis art. 353 § 1 k.c. definiuje zobowiązanie jako stosunek prawny polegający na tym, że jedna osoba (wierzyciel) jest uprawniona do żądania spełnienia świadczenia, natomiast druga (dłużnik) jest obowiązana świadczenie spełnić. Świadczeniem jest takie zachowanie dłużnika, które jest zgodne z treścią zobowiązania. Dłużnik ma wykonać zobowiązanie nie tylko zgodnie z jego treścią, ale jednocześnie w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu oraz zasadom współżycia społecznego, a jeśli istnieją w tym zakresie ustalone zwyczaje, w sposób odpowiadający tym zwyczajom (art. 354 § 1 k.c.). Pośród wymienionych kryteriów określających powinność dłużnika zasadnicze znaczenie ma treść zobowiązania, którą określa źródło powstania zobowiązania, a więc w przypadku zobowiązań umownych – umowa, w razie potrzeby dookreślana przez przepisy kodeksu cywilnego albo innych ustaw”.

Świadczenie stanowiące to zachowanie dłużnika, które w myśl art. 353 § 2 Kodeksu cywilnego może polegać na działaniu, zaniechaniu lub znoszeniu. Przedmiotem tak określonego świadczenia jest dobro materialne bądź niematerialnego, na które oddziałuje bądź do którego odnosi się swoim zachowaniem dłużnik. W doktrynie prawa cywilnego świadczenia poddaje się różnym podziałom. Jednym z nich jest podział na świadczenia pieniężne i niepieniężne. Świadczenie pieniężne polega na zapłacie przez dłużnika określonej sumy pieniężnej wierzycielowi. Jeżeli od samego początku istnienia stosunku obligacyjnego świadczenie jest pieniężne, to zobowiązanie ma charakter pieniężny. Przedmiotem świadczenia w zobowiązaniu pieniężnym jest w istocie określona

przedwstępnych, jak i umów, których skutkiem niewykonania zobowiązania niepieniężnego może być powstanie zobowiązania pieniężnego”.

wartość ekonomiczna pod postacią sumy pieniężnej wyrażonej w danych jednostkach pieniężnych. W przypadku tym pieniądź pełni funkcję płatniczą polegającą na zaspokajaniu interesów wierzycieli, a w konsekwencji umorzeniu wierzytelności. Spełnienie świadczenia pieniężnego następuje w postaci gotówki lub pieniądza elektronicznego. Tym samym zobowiązanie pieniężne, o którym mowa w art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, można odnieść do zobowiązania wynikającego z treści czynności cywilnoprawnej, której przedmiotem jest świadczenie pieniężne gminy.

Praktyka pokazuje, że przepis ten jest rozumiany w ten sposób, że kontrasygnata dotyczy tych stosunków, gdzie to gmina jest dłużnikiem a przedmiotem jej świadczenia jest świadczenie pieniężne lub takie świadczenie może powstać. Taki sposób ujmowania zobowiązania pieniężnego wydaje się potwierdzać interpretacja art. 483 i 385¹ Kodeksu cywilnego. Pierwszy z wymienionych przepisów wyjaśnia pojęcie „zobowiązanie pieniężne” *a contrario* do zobowiązania niepieniężnego, w kontekście dopuszczalności zastrzeżenia kary umownej. W myśl tego przepisu zobowiązanie pieniężne to takie, którego przedmiotem od chwili jego powstania nie jest suma pieniężna. Tym samym odnosi on zobowiązanie pieniężne do przedmiotu świadczenia. Do takich samych wniosków dochodzimy, analizując art. 358¹ Kodeksu cywilnego, tworzący zasadę nominalizmu, w którym określając przedmiot zobowiązania, ustawodawca wskazuje na świadczenie pieniężne.

Ta krótka analiza zwrotu „zobowiązanie pieniężne” pokazuje trudności w zastosowaniu przez ustawodawcę siatki pojęć cywilnoprawnych w przepisach samorządowych, co wpływa na interpretacje zakresu czynności prawnych podlegających kontrasygnacie. Na marginesie można wskazać, że ten problem ujawnia się również na tle art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.¹⁴

Ustawodawca w treści art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie rozróżnia, czy zobowiązanie pieniężne ma być zobowiązaniem głównym, czy ubocznym lub dodatkowym. Tak więc wystarczające jest, aby takie zobowiązanie mogło wystąpić w którejkolwiek z wymienionych ról. Bez znaczenia jest również moment jego powstania (czy bezpośrednio z chwilą zawarcia umowy lub dokonania określonej czynności, czy dopiero w przyszłości). Jako przykład można wskazać chociażby możliwość wystąpienia kar umownych, które są zastrzegane na wypadek niewykonania zobowiązania przez gminę. Jeżeli w trakcie trwania lub w momencie ustania danego stosunku prawnego będzie mogło powstać

¹⁴ Zob. w dalszej części.

zobowiązanie pieniężne na podstawie postanowień o karach umownych, to taka czynność prawna będzie wymagała w świetle art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kontrasygnaty skarbnika gminy. Jedynie bowiem te zobowiązania, które za swój przedmiot będą miały wyłącznie zobowiązania niepieniężne, będą zwolnione z obowiązku kontrasygnaty w przypadku zobowiązań gminy. Wymóg kontrasygnaty dotyczy także umów, w przypadku których skutkiem niewykonania zobowiązania niepieniężnego może być powstanie zobowiązania pieniężnego¹⁵.

Niejednoznaczność sformułowania użytego w art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym powoduje, że w doktrynie wyrażono pogląd, iż kontrasygnata dotyczy także ofert składanych przez gminę oraz umów przedwstępnych¹⁶. Również, jak się wydaje, umowy, które będą przewidywać świadczenia zastępcze¹⁷ czy zobowiązanie przemienne w formie pieniężnej, będą wymagały kontrasygnaty. Zobowiązaniami pieniężnymi nie będą umowy, których przedmiotem jest: zamiana, darowizna (niepieniężna) nieodpłatnego przekazania środka trwałego. Jeżeli jednak z tymi czynnościami prawnymi będzie wiązała się dopłata pieniężna, to już będzie konieczna kontrasygnata skarbnika. W doktrynie jako czynności wymagające kontrasygnaty wskazuje się także umowy zakupu nieruchomości, prawa użytkowania wieczystego gruntu, umowy zamiany nieruchomości, prawa użytkowania wieczystego gruntu z obowiązkiem dopłaty przez jednostkę samorządu terytorialnego, zniesienia współwłasności (na przykład lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość), prawa użytkowania wieczystego gruntu z obowiązkiem dopłat lub spłat przez jednostkę samorządu terytorialnego, ustanowienia odpłatnej służebności, użytkowania na rzecz jednostki samorządu terytorialnego¹⁸. Kontrasygnaty będą wymagać wszelkie umowy nienazwane, jeżeli mogą powodować powstanie zobowiązania pieniężnego. Przykładem takiej umowy może być tak zwana umowa wsparcia inwestycji, której skutkiem jest wystąpienie poręczenia lub obowiązku dokapitalizowania spółki realizującej inwestycje. Należy pamiętać, że

15 Por. wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie dnia 22 lipca 2011 r., sygn. akt I C 39/11; J. Jagoda [w:] B. Dolnicki (red.) M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, R. Machaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbiца, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex/El.

16 S. Czarnow, dz. cyt., s. 16.

17 Zob. S. Prutis, *Zasady reprezentacji komunalnych osób prawnych w obrocie cywilnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/1991, s. 63.

18 Zob. W. Gonet, *Reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2014, s. 183.

umowy te będą mogły być kwalifikowane jako mieszczące się w zakresie art. 262 ustawy o finansach publicznych.

Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się również na tle zawierania umów w trybie zamówień publicznych. Kontrasygnaty będzie wymagało nie tylko samo zawarcie aneksu do takiej umowy, ale również złożenie oświadczenia o skorzystaniu z prawa opcji w ramach realizowanej umowy – które stanowić będzie jednostronne oświadczenie woli. Można mieć wątpliwości, czy kontrasygnaty będzie wymagać umowa ramowa, ale z uwagi na to, że może ona pociągać za sobą przyszłe zobowiązanie, należy przyjąć, że taka kontrasygnata powinna być udzielona, nawet w sytuacji, gdy zobowiązanie powstanie dopiero jako efekty wykonywania umowy ramowej. Takie stanowisko mogłoby wspierać obowiązek szacowania potencjalnej wartości ewentualnych zamówień przy ogłaszaniu postępowania¹⁹.

Problemy w zakresie udzielania kontrasygnat zauważono również na tle zawiązywania przez gminę spółek kapitałowych²⁰. Jeżeli gmina wnosi wkład pieniężny, to bez wątpienia już z samej tej przyczyny konieczne jest udzielenie kontrasygnaty. Jeżeli jednak przedmiotem wkładu jest aport, to nie można go uznać za zobowiązanie o charakterze pieniężnym wymagające z tego tytułu kontrasygnaty. Problem jednak pojawia się na tle innych postanowień, jakie z reguły zawierają umowy spółki (statuty) lub które wynikają z treści przepisów prawa. Chodzi tu przede wszystkim o przepisy dotyczące ogólnych zobowiązań do wnoszenia dopłat lub podwyższania kapitału zakładowego. Wątpliwość odnośnie do tych postanowień powstaje w związku z brakiem precyzyjnego ukształtowania powiązania danej czynności prawnej z powstaniem zobowiązania pieniężnego w przyszłości²¹. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim tego, czy kontrasygnata związana jest z czynnością kreującą zobowiązanie, powodujące powstanie roszczenia wobec gminy jako współnika lub akcjonariusza (uchwała o dopłatach, oświadczenie o objęciu udziałów lub akcji, uchwała o podwyższeniu kapitału zakładowego z zysku). Same postanowienia umowy nie kreują bowiem w większości przypadków roszczenia, ale stanowią podstawę do ewentualnych

19 E. Feret, *Zasady opodatkowania podatkiem od towarów i usług działalności prowadzonej przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe*, [w:] *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016, s. 189.

20 W zakresie obowiązku kontrasygnaty zawarcia umowy spółki przez gminę zob. N. Chyb, dz. cyt., s. 14–24. Autorka ta analizuje obowiązek złożenia kontrasygnaty w przypadku zawiązywania umowy spółki kapitałowej.

21 Na ten aspekt wskazuje również N. Chyb, dz. cyt., s. 16–17.

przyszłych czynności prawnych (uchwały o zobowiązaniu do wniesienia dopłat lub uchwały o podwyższeniu kapitału). Czy zatem, jeżeli do powstania w przyszłości zobowiązania wymagana jest dodatkowa czynność prawna w postaci uchwały wspólników, spełniony zostaje warunek wskazany w art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym? W doktrynie prezentowane jest stanowisko, że w przypadku umów (statutów) spółek kapitałowych wymagane jest udzielenie kontrasygnaty, bowiem potencjalnie mogą one rodzić zobowiązania pieniężne gminy²².

Próba rozstrzygnięcia tej kwestii wymagałaby odniesienia się do wykładni literalnej art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Z treści tego przepisu wynika, że to określona czynność prawna ma rodzić skutki finansowe czy potencjalne skutki finansowe. Jeżeli przyjmiemy, że chodzi tu o skutki wywołane określoną czynnością prawną, to trudno jest przypisywać konieczność kontrasygnaty do umowy (statutu), jeżeli powstanie zobowiązania wiąże się z podjęciem innych czynności prawnych – chociażby na podstawie zawartej umowy (statutu). Przyjmując bowiem, że uchwała spółki zmierzająca do wywołania skutków prawnych stanowi czynność prawną, to taką uchwałą jest podwyższenie kapitału czy uchwała o dopłatach. Jeżeli przyjmiemy taką ewentualność, to powstaje pytanie, w jakim momencie powinniśmy uzyskać kontrasygnatę. Wydaje się, że kontrasygnata powinna być udzielana przy głosowaniu nad tymi uchwałami lub składaniu oświadczenia o objęciu udziałów (akcji). Jednak taka sytuacja prowadzi do komplikacji technicznych i prawnych czynności skarbnika.

Można oczywiście przyjąć i inne rozwiązanie, że każda czynność prawna, która potencjalnie – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – może spowodować powstanie zobowiązania, wymaga kontrasygnaty. Takie stanowisko wsparłoby jednocześnie argumentację stanowiska

22 Tak na tle ustawy o samorządzie powiatowym: P. Malinowski, *Spółki prawa handlowego w działalności gospodarczej samorządu powiatowego*, Warszawa 2013, s. 155. Podobne wnioski wyprowadza również K. Bandarzewski w odniesieniu do zawierania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi. K. Bandarzewski, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 447–448: „Wykładnia gramatyczna art. 46 ust. 3 nie wyłącza żadnej czynności prawnej, która może spowodować powstanie zobowiązania finansowego, od obowiązku kontrasygnowania. W związku z tym – teoretycznie – kontrasygnowane powinny być również czynności z zakresu prawa pracy. Okoliczność, że Kodeks pracy nie zna instytucji kontrasygnaty, nie może stanowić wystarczającego argumentu, ponieważ również Kodeks cywilny nie zna takiej instytucji, a mimo to w stosunku do umów cywilnoprawnych występuje obowiązek kontrasygnowania. Zagadnienie wyłączenia spod kontrasygnowania czynności prawnych (np. dotyczących prawa pracy) powinno być wyraźnie uregulowane *de lege ferenda*”.

uznającego obowiązek objęcia kontrasygnatą także umów ramowych zawieranych w ramach postępowania o zamówienia publiczne. Należy też wskazać, że dla kontrasygnaty nie ma znaczenia kwalifikacja budżetowa danego zobowiązania, ale jego kwalifikacja na tle stosunków cywilnoprawnych.

Poczynione wyżej uwagi dotyczące czynności prawnych gminy wymagających kontrasygnaty skarbnika należy odnieść również przynajmniej w dużej części do art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. W tym przepisie ustawodawca nie posługuje się pojęciem zobowiązania pieniężnego, ale zobowiązania majątkowego, co może budzić wątpliwości interpretacyjne. Jeżeli przyjąć za punkt wyjścia treść art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, to świadczenia można byłoby podzielić dychotomicznie na pieniężne i niepieniężne. Jednak taki podział nie wydaje się na tle ustawy o samorządzie powiatowym właściwy dla określenia zakresu czynności, które zgodnie z art. 48 ust. 3 tej ustawy podlegają kontrasygnacie. Podział ten dotyczy przedmiotu świadczenia, nie praw wynikających z treści stosunku prawnego.

Zakresu znaczeniowego pojęcia zobowiązania majątkowego można by poszukiwać, odnosząc się do pojęcia majątku. W doktrynie prawa cywilnego jest ono używane w co najmniej dwóch znaczeniach: a) majątek w znaczeniu węższym, oznaczającym tylko aktywa (prawa majątkowe) posiadane przez podmiot (w tym znaczeniu majątek może być utożsamiany z mieniem), b) majątek w znaczeniu szerszym, oznaczającym ogół praw i obowiązków majątkowych podmiotu prawa – w tym też pasywa i aktywa. Pojęcie majątku określa ogół praw majątkowych przysługujących oznaczonemu podmiotowi. W zależności od przyjętej interpretacji kontrasygnatą objęte byłyby te czynności prawne, których przedmiotem zobowiązania a w zasadzie przedmiotem świadczenia byłyby jakiegokolwiek elementy majątku powiatu (przy wąskim znaczeniu) lub jakiegokolwiek prawa majątkowe powiatu (przy szerokim znaczeniu). Z reguły do praw majątkowych zalicza się: a) prawa rzeczowe, b) wierzytelności, c) prawa spadkowe (prawo dziedziczenia), d) prawa rodzinne o charakterze majątkowym (na przykład prawa majątkowe małżonków), e) prawa na dobrach niematerialnych o charakterze majątkowym (na przykład majątkowe prawa autorskie), f) prawa majątkowe o charakterze bezwzględny niedotyczące rzeczy (na przykład prawa górnicze).

Dodać tu jednak należy, że w odniesieniu do wymienionych powyżej wierzytelności w orzecznictwie wskazuje się, iż do praw majątkowych zaliczyć należy wierzytelności, ale jedynie takie, które wynikają ze stosunków cywilnoprawnych. Jeżeli przyjęlibyśmy wąskie rozumienie, to odpowiadałoby ono wyłącznie pojęciu mienia, kontrasygnata byłaby

udzielana wyłącznie w tych przypadkach, gdy przedmiotem świadczenia byłoby mienie powiatu. To oczywiście obejmowałoby także świadczenia pieniężne stanowiące element mienia powiatu. Niestety ustawodawca, posługując się sformułowaniem zobowiązań majątkowych, raczej zdaje się na praktykę i działania interpretacyjne sądów w celu określenia prawidłowego zakresu czynności wymagających kontrasygnaty. W skrajnym przypadku kontrasygnaty będą wymagały w zasadzie prawie wszystkie czynności prawne dokonywane w imieniu powiatu.

Jeżeli zważy się na fakt, że pojęcie majątku, jak również praw majątkowych jest używane w różnym znaczeniu zakresowym, to czy szeroka jego interpretacja na tle powyższego przepis ustawy o samorządzie powiatowym jest właściwa? Przyjmowanie wyłącznie szerokiej interpretacji językowej jest wygodne dla interpretatorów, nie wymaga dokonywania kwalifikacji czynności prawnych podlegających kontrasygnacie. Jednak jeżeli samo pojęcie zobowiązań majątkowych może dostarczać wątpliwości co do jego rozumienia, a wykładnia przepisów innych ustaw wskazuje, że przede wszystkim ustawodawcy chodzi o zobowiązania pieniężne (szeroko rozumiane), to dlaczego nie postawić pytania o inny niż wskazano wcześniej sposób interpretacji art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym? Jeżeli w innych ustawach samorządowych wyraźnie jest mowa o zobowiązaniach pieniężnych, a są one w szerokim ujęciu elementem zobowiązań majątkowych, to czy jednak nie należałoby, korzystając z wykładni systemowej, przyjmować, że ustawodawca w ustawie o samorządzie powiatowym odnosi się jednak do kontrasygnaty wyłącznie w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych? Nie znajduje bowiem uzasadnienia szczególne traktowanie powiatu pod względem konieczności poszerzonej kontroli dokonywanych czynności prawnych w porównaniu z gminą. Jeżeli interpretować zwrot „zobowiązania majątkowe” jako odniesienie ustawodawcy do wydatków majątkowych w ramach przepisów klasyfikacji budżetowej, to tym samym doszłoby do zawężenia szerokiego pojęcia majątku. Trudno jednak odnosić interpretacje czynności prawnych do klasyfikacji budżetowej, nie wydaje się to właściwym sposobem interpretacji. Choć nie można wykluczyć i takiej możliwości interpretacyjnej. Wydaje się, że w doktrynie przeważa stanowisko, iż zobowiązania majątkowe w rozumieniu art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym obejmują wszystkie czynności prawne dotyczące aktywów powiatu (mienia powiatu), w tym zarówno świadczeń pieniężnych, jak i niepieniężnych. Zaprezentowany wcześniej sposób interpretacji pojęcia „zobowiązań majątkowych” może budzić kontrowersje w zakresie interpretacji art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, ale pokazuje również, że

ta kwestia nie jest jednoznaczna i mimo wszystko wymaga doprecyzowania przez ustawodawcę.

W przypadku województwa samorządowego to zakres czynności wymagających kontrasygnaty bardziej przypomina postanowienia odnoszące się do gminy (chyba że przyjmiemy inną niż przeważającą interpretację art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym). Przepis art. 57 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa odnosi się do zobowiązań pieniężnych. A zatem do wszystkich świadczeń o tym charakterze w rozumieniu Kodeksu cywilnego bez względu na to, czy są to zobowiązania główne, czy uboczne (dodatkowe). Różnica w porównaniu ze wszystkimi innymi samorządami polega na tym, że w przypadku przepisów ustawy o samorządzie województwa ustawodawca wyraźnie wskazuje, że czynność prawna ma wywoływać skutek w postaci powstania zobowiązania pieniężnego. Taka interpretacja powoduje, że chociażby umowy spółki, w której udziały (akcje) obejmowane są za wkłady niepieniężne, nie będzie wymagała kontrasygnaty, nawet jeżeli będzie zawierać przepisy o dopłatach, co w przypadku gminy już budzi wątpliwości w doktrynie.

Tym samym analiza powyższych przepisów pokazuje, że ustawodawca, posługując się różnymi sformułowaniami prawnymi, nie potrafił w sposób jednoznaczny i tożsamy dla poszczególnych szczebli samorządu określić czynności, które z uwagi na swoją ważność powinny podlegać kontrasygnacie.

2. Czynności prawne wymagające kontrasygnaty w świetle ustawy o finansach publicznych

Przepisem szczególnym w odniesieniu do art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 57 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa jest art. 262 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych dokonuje wójt. Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika gminy²³. O ile identyfikacja czynności prawnych dotyczących udzielania

23 Szerzej zob. M. Bitner, *Udzielanie poręczeń i gwarancji przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia publicznoprawne*, „Samorząd Terytorialny”

i zaciągania kredytów czy pożyczek, a także udzielania gwarancji, poręczeń czy emisji papierów wartościowych nie będzie sprawiała problemów, o tyle już kwalifikacja zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych może rodzić pewne wątpliwości. Zgodnie bowiem z art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych obejmuje on zaciągnięte pożyczki i kredyty, ale przepis ten należy interpretować łącznie z treścią ust. 1a powyższego przepisu oraz wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego²⁴. Te ostatnie przepisy do tytułów dłużnych wskazanych w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zaliczają również te zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które swoją nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, a także inne stosunki prawne, które wywołują skutki ekonomiczne do skutków umów kredytu czy pożyczek.

Dodatkowo, zgodnie z § 3 pkt 2 przywołanego wyżej rozporządzenia, do kategorii kredytów i pożyczek zalicza się między innymi: umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego; papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy; umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu²⁵. Posłużenie się przez ustawodawcę nieostrymi pojęciami uelastycznia prawo, ale jed-

nr 10/2008, s. 16–28.

24 Dz.U. Nr 298, poz. 1767.

25 W doktrynie wyrażono wątpliwości odnośnie do konstytucyjności i wpływu na finanse samorządowe rozwiązań przyjętych w art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeniu ministra sprawiedliwości. Zob. M. Mazurkiewicz, *Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne*, „Finanse Komunalne” nr 4/2011, s. 7–8; T. Wołowicz, D. Reško, *Nowe reguły zadłużania jednostek samorządu terytorialnego – konsekwencje prawne i ekonomiczne*, „Finanse Komunalne” nr 11/2012, s. 37 i n.; M. Bitner, *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1/2011, s. 60 i n.; M. Bitner, M. Kulesza, *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, „Samorząd Terytorialny” nr 7/2011, s. 15 i n.

nocześnie powoduje, że występują wątpliwości dotyczące kwalifikacji nienazwanych umów, w których świadczenie zostało określone w taki sposób, że trudno jest wskazać, czy wystąpi skutek ekonomiczny, a jeżeli tak, to w jakim momencie.

Na tym tle nie można zapominać, że w przepisach szczególnych ustawodawca dodatkowo reguluje kwestie wpływu danej, konkretnej umowy na dług publiczny. Przykładem takiego działania jest umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, której wpływ na poziom państwowego dług publiczny został uregulowany w art. 18a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁶. Zgodnie z tym przepisem zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznego w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka takich czynników, jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy.

Niezależnie od możliwych do wystąpienia problemów z kwalifikacją czynności prawnych wymagających dla swojej ważności kontrasygnaty skarbnika udzielanej na podstawie art. 262 ustawy o finansach publicznych, warto wskazać na występujące relacje pomiędzy przepisami ustaw samorządowych a ustawą o finansach publicznych w zakresie kontrasygnaty. Przyjęcie, że w przypadku art. 262 ustawy o finansach publicznych mamy do czynienia z przepisem szczególnym, powoduje, że konieczne jest wskazanie zakresu jego działania. W art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym ustawodawca zastosował szerokie ujęcie czynności wymagających kontrasygnaty, natomiast w odniesieniu do art. 262 ustawy o finansach publicznych przedmiotem wyrażenia zgody jest dokonanie czynności prawnej wskazanej w tym przepisie. Tym samym kontrasygnata powinna zostać wystawiona już przy dokonywaniu tej czynności.

Wydaje się, że w tym kontekście w pewnym sensie ustawa o finansach publicznych uszczegóławia rozwiązanie wskazane w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym. Wszczęcie postępowania o wybór podmiotu udzielającego jednostce samorządu terytorialnego kredytu będzie wymagało uzyskania kontrasygnaty skarbnika, w rozumieniu art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym

²⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1834, z późn. zm.

i art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Natomiast samo zawarcie umowy kredytu dla swojej ważności będzie wymagało udzielenia kontrasygnaty, ale już na podstawie art. 262 ustawy o finansach publicznych. Taka sekwencja działań oraz przypisane do niej skutki wydają się prawidłowe. Bowiem w wielu przypadkach pomiędzy rozpoczęciem procedury dokonania czynności zaciągnięcia pożyczki a momentem zawarcia umowy mogą zaistnieć zdarzenia uniemożliwiające zaciągnięcie takiego zobowiązania dla jednostki samorządu terytorialnego. Jako przykład można wskazać przekroczenie wskaźników zadłużenia. W przypadku natomiast samorządu województwa zakres art. 262 ustawy o finansach publicznych w zasadzie pokrywa się z zakresem art. 57 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa z tą różnicą, że przewiduje dalej idący skutek prawny braku kontrasygnaty. Bezspornie bowiem zawarcie umowy kredytu, pożyczki lub umowy o podobnym skutku ekonomicznym będzie jednocześnie rodziło powstanie zobowiązania pieniężnego po stronie samorządu. Tym samym trudno jest widzieć sens utrzymywania regulacji różniącej się w praktyce wyłącznie skutkiem prawnym. Zwłaszcza że z obu przepisów wynika, iż momentem, w którym musi być udzielona kontrasygnata, jest moment dokonania czynności prawnej.

Podsumowanie

Przeprowadzona wyżej krótka analiza części zagadnienia dotyczącego udzielania kontrasygnaty przez skarbników jednostek samorządu terytorialnego uwidacznia, że wcześniejsze postulaty doktryny dotyczące zmian w tej instytucji są zasadne. Po pierwsze należy tak ukształtować przepisy w poszczególnych ustawach samorządowych, aby swoim zakresem obejmowały takie same czynności prawne podlegające kontrasygnacie, trudno bowiem znaleźć aksjologiczne uzasadnienie dla różnic w występujących pojęciach. O ile bardziej czytelne byłoby wskazanie chociażby, że kontrasygnaty wymagają te czynności prawne, których jedynym lub jednym z elementów zobowiązania jest świadczenie pieniężne? Takie ukształtowanie obowiązku pozwoliłoby na podjęcie tych czynności z punktu widzenia zadłużania jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli ustawodawca chciałby objąć kontrasygnatą szerszy zakres czynności prawnych, można byłoby jej treścią objąć zobowiązania, których świadczenie jest zarówno pieniężne, jak i niepieniężne. Ten element musiałby być również uzupełniony o kwestie, czy uwzględniać skutki wyłącznie danej czynności prawnej, czy również i te czynności

prawne stanowiące podstawę możliwości powstania dalszych zobowiązań, jak chociażby umowy spółki czy umowy ramowe. Warto byłoby też uregulować moment, w którym ma być dokonany akt kontrasygnaty, oraz określić jego formę. Te wszystkie elementy wymagają podjęcia działań legislacyjnych nie tylko we wskazanym zakresie, ale także w przypadku innych elementów instytucji kontrasygnaty.

Bibliografia

Orzecznictwo

Wyrok SN z dnia 17 lipca 2009 r., sygn. akt IV CSK 117/09.

Wyrok Sądu Okręgowy w Koszalinie w wyroku z dnia 22 lipca 2011 r., sygn. akt IC 39/11.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt I ACa 355/15.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. akt I ACa 23/16.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I ACa 862/16.

Literatura

Bitner M., *Udzielanie poręczeń i gwarancji przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia publicznoprawne*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/2008.

Bitner M., *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1/2011.

Bitner M., Kulesza M., *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, „Samorząd Terytorialny” nr 7/2011.

Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2007.

Chyb N., *Kontrasygnata skarbnika gminy w procesie tworzenia przez gminę spółek kapitałowych*, „Finanse Komunalne” nr 4/2018.

Czarnow S., *Kontrasygnata – martwa instytucja?*, „Finanse Komunalne” nr 11/2010.

Dolnicki B. (red.), Augustyniak M., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Machaj R., Martysz C., Matan A., Moll T., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex/El.

Feret E., *Zasady opodatkowania podatkiem od towarów i usług działalności prowadzonej przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe*, [w:] *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016.

Gonet W., *Reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2014.

Greszta R., Oleszko A., *Uchybienia formalne aktu notarialnego w świetle doświadczeń nadzoru samorządu terytorialnego*, „Rejent” nr 5/2001.

- Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kosiba A., *Zakres prawa pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” nr 7/2002.
- Malinowski P., *Spółki prawa handlowego w działalności gospodarczej samorządu powiatowego*, Warszawa 2013.
- Mazurkiewicz M., *Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne*, „Finanse Komunalne” nr 4/2011.
- Radwański Z. [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 2, Warszawa 2008.
- Robaczyński W., *Znaczenie kontrasygnaty przy zawieraniu umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Kontrola Państwowa” nr 5/ 2013.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.
- Wołowicz T., Reško D., *Nowe reguły zadłużania jednostek samorządu terytorialnego – konsekwencje prawne i ekonomiczne*, „Finanse Komunalne” nr 11/2012.
- Prutis S., *Zasady reprezentacji komunalnych osób prawnych w obrocie cywilnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/1991.
- Pyziak-Szafnicka M., Księżak P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014.

Streszczenie

Kontrasygnata skarbnika gminy – instytucja wymagająca zmian – uwagi na tle zakresu czynności wymagających kontrasygnaty

Przedmiotem artykułu jest ocena instytucji kontrasygnaty udzielanej przez skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Analizą objęto zakres czynności, który podlega kontrasygnacie. Autor wskazuje, że z uwagi na użyte w ustawach samorządowych różne sformułowania nie zawsze łatwe jest ustalenie, które czynności wymagają kontrasygnaty, a które jej nie wymagają. W ocenie autora potrzebne są zmiany ustawowe.

Słowa kluczowe: kontrasygnata, samorząd terytorialny, czynność prawna, gmina, powiat, województwo.

Summary

Countersignature of the treasurer of the municipality – the institution demanding changes – some remarks on the scope of activities that require the countersignature

The subject of the article is the assessment of the institution of countersignature provided by the treasurer of the local government. The analysis covered the scope of activities that are subject to the countersignature. The author indicates that due to the different wording used in self-government acts, it is not always easy to determine which activities require a countersignature and which are not required. In the author's opinion, legislative changes are needed.

Keywords: countersignature, local government, legal action, community, powiat, voivodship.

Spis treści

Wstęp	3
ROZDZIAŁ I	
Dr Piotr Benedykt Zientarski – <i>Zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego z perspektywy polityki państwa.</i>	7
Bibliografia	15
Streszczenie	16
ROZDZIAŁ II	
Dr Sebastian Bentkowski – <i>Rola nadzoru właścicielskiego w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego</i>	19
Bibliografia	28
Streszczenie	29
ROZDZIAŁ III	
Dr hab. Jarosław Dobkowski – <i>Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej wobec władztwa organizacyjnego w gminie</i>	33
Streszczenie	41
ROZDZIAŁ IV	
Dr Zygmunt Domański – <i>Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego</i>	45
Bibliografia	58
Streszczenie	59
ROZDZIAŁ V	
Mgr Szymon Dubis – <i>Wpływ organów nadzoru budowlanego na zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego</i>	63
Bibliografia	78
Streszczenie	80
ROZDZIAŁ VI	
Dr hab. Elżbieta Feret – <i>Niewspółmierność czy rażąca niewspółmierność wysokości środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych na szczeblu samorządowym?</i>	85
Bibliografia	107
Streszczenie	110

ROZDZIAŁ VII	
Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny – <i>Wpływ ochotniczych straży pożarnych na rozwój lokalny</i>	115
Bibliografia	127
Streszczenie	129
ROZDZIAŁ VIII	
Prof. dr hab. Jacek Sobczak – <i>Ochrona środowiska w świetle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju</i>	133
Bibliografia	148
Streszczenie	150
ROZDZIAŁ IX	
Mgr Paweł Sobotko – <i>Planowanie gospodarki odpadami a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego</i>	153
Bibliografia	164
Streszczenie	165
ROZDZIAŁ X	
Dr Aleksandra Szejniuk – <i>Zarządzanie zrównoważonym rozwojem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce</i>	169
Bibliografia	181
Streszczenie	183
ROZDZIAŁ XI	
Dr hab. Małgorzata Szwejkowska, dr hab. Anna Gerecka-Żołyńska – <i>Rola samorządu terytorialnego w procesie readaptacji społecznej skazanych opuszczających izolację penitencjarną</i>	187
Bibliografia	201
Streszczenie	203
ROZDZIAŁ XII	
Prof. dr hab. Elżbieta Ura – <i>Czynniki zapewniające zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego</i>	207
Bibliografia	220
Streszczenie	223
ROZDZIAŁ XIII	
Dr hab. Jakub Jan Zięty – <i>Kontrasygnata skarbnika gminy – instytucja wymagająca zmian – uwagi na tle zakresu czynności wymagających kontrasygnaty</i>	227
Bibliografia	243
Streszczenie	245

Zawarte w pracy opracowania wyraźnie pokazują, iż problematyka (zrównoważonego) rozwoju jest wieloaspektowa i pozostaje przedmiotem zainteresowania badaczy z różnych dziedzin i dyscyplin naukowych. Różne nauki, badające zasadę zrównoważonego rozwoju, pozwalają na dostrzeżenie jej różnorodności. Jednak analiza poszczególnych części wskazuje także na znaczenie omawianej zasady dla ogólnego rozwoju samorządu terytorialnego – instytucji o typowo zdecentralizowanym charakterze. Zasada ta ma więc wymiar nie tylko międzynarodowy (globalny), ale także lokalny i regionalny. Co więcej, skuteczność wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju tak naprawdę zależy w dużej mierze od społeczności lokalnych.

Recenzowana praca (...) stanowi cenne źródło informacji o (zrównoważonym) rozwoju samorządu terytorialnego.

Dr hab. Grzegorz Krawiec
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Recenzowana praca wychodzi naprzeciw potrzebom oraz oczekiwaniom zarówno środowisk naukowych, jak również praktyków. Problematyka szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego jest aktualnym zagadnieniem dla dużej grupy naukowców, samorządowców oraz polityków. Autorzy dotykają wielu płaszczyzn związanych z prawnym administracyjnym materialnym i polityką zarządzania na szczeblu samorządowym. Ustosunkowują się do różnorodnych zjawisk, jakie możemy zaobserwować w zarządzaniu na szczeblu lokalnym i kreowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Głównym problemem, na który starają się zwracać uwagę poszczególni autorzy, są niewystarczające uregulowania prawne.

Stwierdzam z przekonaniem, iż przygotowany tekst (...) stanowić będzie nie tylko samoistny wartościowy materiał naukowy, ale posłuży jako asumpt do kontynuowania badań w przedmiotowej materii.

Dr Bogusław Uljasz
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

ISBN 978-83-65711-54-0