

Samorząd terytorialny – współczesne wyzwania i oczekiwania



prof. Mirosław Stec
Uniwersytet Jagielloński

1 stycznia 1999 r. obudziliśmy się, jak anonsowały ówczesne mass media, w nowej Polsce; w państwie, w którym tego dnia weszła w życie największa terytorialna reforma ustrojowa w jego nowoczesnej historii. W tym roku mija dokładnie ćwierć wieku od tego momentu. Jest to właściwa chwila, by zdać sobie sprawę z wagi tego faktu, z celów i konsekwencji reformy, a także zastanowić się, jakie są obecne oczekiwania polskiego społeczeństwa wobec samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kontekście wyzwań generowanych przez współczesny świat.

Cztery płaszczyzny reformy terytorialnej

Znaczenie i zakres dokonanej 25 lat temu fundamentalnej zmiany zasad funkcjonowania państwa i jego instytucji w wymiarze terytorialnym najlepiej można wykazać, przedstawiając je na czterech płaszczyznach tej reformy. Pierwsza z nich – to płaszczyzna samego podziału terytorialnego, który, choć nieprzesądzony konstytucyjnie, został gruntownie zmieniony w drodze ustawowej¹ na poziomie ponadgminnym (liczba gmin pozostała taka sama – 2478) poprzez wprowadzenie w miejsce dotychczasowych 49 województw dwóch ponadgminnych stopni tego podziału: powiatów (314 tzw. ziemskich i 65 miast na prawach powiatu) oraz województw (16), które to liczby nawiązywały do podziału administracyjnego obowiązującego w Polsce do 1975 r., czyli do tzw. reformy gierkowskiej likwidującej powiaty i wprowadzającej zamiast 17 – 49 małych województw.

Całkowicie nowe, wręcz „rewolucyjne”, zmiany nastąpiły na drugiej z płaszczyzn, którą określa się mianem płaszczyzny ustrojowej. W myśl konstytucji i jej jednoznacznie sformułowanych przepisów o obowiązywaniu dwóch kardynalnych zasad odnoszących się do ustroju terytorialnego, czyli decentralizacji (art. 15 ust. 1) wywodzącej się z zasady pomocniczości (preambuła) i unitarności (art. 3), instytucją realizującą tę pierwszą jest samorząd terytorialny (art. 16 ust. 1), natomiast wyrazem drugiej jest funkcjonowanie terytorialnej administracji rządowej i jej szefa, a zarazem przedstawiciela Rady Ministrów w województwie – wojewody (art. 152 i 153). Konstytucja równocześnie przesądziła, że samorząd terytorialny działa na wszystkich, ustalonych ustawowo, stopniach zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 164 ust. 2), co prowadzi do konkluzji o konieczności występowania w województwie, jako jednostce takiego podziału, zarówno samorządu terytorialnego z pełnym „zapleczem” organizacyjnym (przede wszystkim urzędem nazwanym marszałkowskim), jak i administracji rządowej z wojewodą na czele, któremu podporządkowany jest jego aparat wykonawczy, w tym zwłaszcza urząd wojewódzki².

¹ Na mocy art. 15 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. w Ustawie z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

² Temu konstytucyjnemu ujęciu ustawodawca dał formalny wyraz, uchwalając 5 czerwca 1998 r. dwie osobne ustawy: Ustawę o samorządzie województwa i – drugą – Ustawę o administracji rządowej w województwie.

W celu zbudowania struktur terytorialnych władz publicznych, a zwłaszcza samorządu terytorialnego, mogących przejąć od dotychczasowej administracji i „udźwignąć” istotną część zadań publicznych³, konieczne było – na trzeciej z płaszczyzn – odpowiednie ustawowe przesądzenie zadań i kompetencji, do których realizacji zobowiązany zostanie samorząd terytorialny, i przyporządkowanie ich określonej stopniowi samorządu lub administracji rządowej. Ta największa w naszej historii normatywna operacja przemieszczenia tysięcy konkretnych zadań i kompetencji, zawarta w dwóch ustawach tzw. kompetencyjnych („dużej” z 24 lipca 1998 r. i „małej” z 29 grudnia 1998 r.), oznaczała potężną nowelizację aż 174 ustaw – w ogromnej większości z zakresu materialnego prawa administracyjnego.

Kwestią immanentnie związaną z rozdziałem zadań i kompetencji było odpowiednie, racjonalne ekonomicznie i adekwatne do przypisanych zadań⁴ skonstruowanie systemu jego dochodów opartego tak na źródłach własnych, jak i transferach z budżetu państwa. Na tej płaszczyźnie przyjęte wówczas rozwiązania⁵ miały charakter tymczasowy (obowiązywały do 2003 r.), co świadczyło o braku pełnej koncepcji systemu finansów komunalnych i tworzyło pewien stan niepewności co do rozwiązań docelowych. Owo poczucie niedokończenia reformy tego segmentu ustroju samorządowego wciąż nam towarzyszy w dyskusji o jego przyszłości i stanowi w dalszym ciągu ogromne wyzwanie dla wszystkich zaangażowanych w wypracowanie optymalnego systemu finansów komunalnych – środowiska samorządowego, administracji rządowej (przede wszystkim centralnej), świata nauki i, finalnie, parlamentu.



Znaczenie i zakres dokonanej zmiany zasad funkcjonowania państwa i jego instytucji w wymiarze terytorialnym wyraźnie widać na czterech płaszczyznach: podziału terytorialnego, ustrojowej, kompetencyjnej oraz finansowej.

Cztery sfery organizacyjnego instrumentarium

Sukces każdej dużej reformy, nie tylko natury ustrojowej, uzależniony jest od umiejętnego, sprawnego i dobrze zorganizowanego wprowadzenia jej w życie. W tym przypadku było to niezwykle skomplikowane zadanie, bowiem jej wdrożenie wymagało przygotowania całego prawnego i organizacyjnego instrumentarium występującego w kilku, jakże newralgicznych, sferach. Pierwsza z nich to sfera ludzka, czyli pracownicza. Stworzenie kilkuset nowych urzędów oznaczało konieczność naboru, w tym przeniesienia kilkudziesięciu tysięcy ludzi w krótkim okresie tak, by od 1 stycznia 1999 r. mogły one normalnie funkcjonować. Druga to sfera majątkowa. Tworzące się jednostki samorządu terytorialnego musiały zostać wyposażone w mienie, w tym w odpowiednie lokale, umożliwiające wykonywanie nałożonych nań zadań. Trzecia – organizacyjna, której istotą był proces przekształcania urzędów rejonowych w starostwa powiatowe czy urzędów wojewódzkich z 49 w 16 i tworzenia od zera nowych urzędów, jakimi były urzędy marszałkowskie. Wreszcie czwarta – funkcjonalna – wymagała stworzenia odpowiednich procedur niezbędnych dla płynnego przekazywania tak indywidualnych spraw, jak i ich kategorii, a także całych instytucji z jednego organu do drugiego. Dzięki dobremu przemyśleniu oraz odpowiedniemu sformułowaniu przepisów wprowadzających⁶, ta gigantyczna operacja przebiegła pomyślnie i pracownicy struktur terytorialnych władz publicznych od 2 stycznia 1999 r. przestąpili do wykonywania swych zadań i kompetencji.

Ocena reformy po 25 latach

Z perspektywy 25 lat można racjonalnie ocenić, czy zasadnicze cele, jakie tej reformie przyświecały, zostały zrealizowane, a w jakim stopniu pozostają one nadal aktualne. Pierwszy z nich – uporządkowanie organizacji terytorialnej kraju poprzez wprowadzenie trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego,

³ Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴ Zgodnie z konstytucyjną zasadą adekwatności finansowej samorządu – art. 167 ust. 1.

⁵ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁶ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

odpowiadającego tak naszym historycznym ujęciom, jak i aktualnym wyzwaniom, został osiągnięty. Także co do liczby jednostek na każdym stopniu tego podziału. W całej rozciągłości został on zrealizowany na poziomie gminnym i wojewódzkim, natomiast trudno taką ocenę odnieść do poziomu powiatów, bowiem ustanowiona ich liczba jest za duża, a tym samym są one zbyt małe i słabe, co powoduje w wielu z nich niemożność, bez pomocy zewnętrznej (zwłaszcza finansowej), pełnej realizacji nałożonych na nie zadań.

Kolejny cel – stworzenie „pełnowymiarowego” samorządu terytorialnego na wszystkich stopniach podziału, jako – z jednej strony – wyrazu uwspólnotowienia i upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych⁷, z drugiej zaś – postaci władzy publicznej, będącej podmiotem prawa publicznego i prywatnego, zdolnej do prowadzenia polityki lokalnej lub regionalnej oraz wykonywania przypisanych zadań publicznych⁸, zrealizowany został w sposób w pełni zadowalający, gdy chodzi o drugi aspekt. Wszystkie jednostki samorządów: województw, miast i gmin wiejskich oraz większość samorządów powiatowych są obecnie strukturami dobrze przygotowanymi (organizacyjnie, kompetencyjnie, kadrowo) do spełniania fundamentalnej roli, jaką odgrywa samorząd, czyli bycia „gospodarzem” swego terenu, realizującym oczekiwania jego mieszkańców w sferze ustawowo określonych zakresów odpowiedzialności samorządu. W tak jednoznaczny sposób nie można natomiast ocenić stopnia wykonania tego celu w pierwszym ze wskazanych aspektów. Stawanie się autentyczną wspólnotą osób zamieszkujących określone terytorium, i identyfikującą się z nim, jest procesem długim i niełatwym, wymagającym świadomej akceptacji przynależności do takiej wspólnoty. O ile dzisiaj bardzo widoczne jest utożsamianie się mieszkańców z gminą, w której mieszkają (co najdobitniej uwidacznia się w miastach), o tyle na wyższych stopniach podziału terytorialnego świadomość bycia członkiem wspólnoty powiatowej czy wojewódzkiej jest dużo słabsza.



Samorządy wszystkich polskich województw już w chwili akcesji Polski do Unii w 2004 r. były dobrze przygotowane do uczestnictwa w grze o jak największe wsparcie finansowe z funduszy europejskich dla programów regionalnych. Należy podkreślić, że w 100% wykorzystały przyznane środki we wszystkich dotychczasowych perspektywach budżetowych Unii.

Stworzenie „mocnego” samorządu w siatce nowego podziału terytorialnego, kreującego stosunkowo duże województwa, pozwoliło bardzo szybko osiągnąć trzeci cel reformy, czyli takie ukształtowanie struktur władz terytorialnych, które będą w stanie, zgodnie ze standardami dyktowanymi przez Unię Europejską, skutecznie uczestniczyć w procesie ubiegania się o środki finansowe Unii, a następnie prawidłowo je wykorzystywać. Dotyczy to zwłaszcza samorządów wszystkich polskich województw, które już w chwili akcesji Polski do Unii w 2004 r. były dobrze przygotowane do uczestnictwa w grze o jak największe wsparcie finansowe z funduszy europejskich dla programów regionalnych. Należy podkreślić, że w 100% wykorzystały przyznane środki we wszystkich dotychczasowych perspektywach budżetowych Unii.

Czwarty z podstawowych celów reformy to daleko idąca decentralizacja władzy publicznej⁹, realizująca się poprzez przeniesienie znaczącej części zadań i kompetencji z poziomu wyższego na niższy (z centrum do województwa, z województwa do powiatu itd.) z równoczesnym przekazaniem ich z gestii administracji rządowej odpowiedniemu samorządowi terytorialnemu. Dokonało się to, przede wszystkim, w dwóch, wspomnianych wyżej, ustawach kompetencyjnych. Choć od chwili ich uchwalenia minęło ponad 25 lat, to ocena obecnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządem nie może

⁷ Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP.

⁸ Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

⁹ Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

być w pełni pozytywna ze względu na trwający przez ostatnie osiem lat, proces wyraźnego centralizowania władzy publicznej (w tym czasie termin „decentralizacja” nie pojawił się w dokumentach rządowych czy wypowiedziach polityków partii rządzącej), deprecjonowania ustrojowej roli samorządu i w konsekwencji odbierania mu wielu istotnych zadań i kompetencji.

Główne zadanie samorządów – poprawa jakości życia Polaków

Wskazane wyżej cele, jasno i precyzyjnie formułowane w podstawowych dokumentach i aktach normatywnych kreujących reformę samorządowo-terytorialną, były wszakże jedynie wypełnieniem ukonkretnioną treścią fundamentalnego celu, dla którego tak zdecydowanie od 1990 r. budowany był samorząd terytorialny, czyli wyraźnego polepszenia jakości życia Polaków po dziesięcioleciach beznadziejnej PRL-owskiej władzy. Ta poprawa adresowana była do wszystkich mieszkańców i obejmowała ogromne spektrum zadań. Pierwsza ich kategoria to zadania w sferze szeroko rozumianych usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, których świadczenie zawsze wymaga odpowiedniej infrastruktury technicznej i instytucjonalnej. Dlatego w programach i działaniach samorządu lokalnego dominowały inwestycje służące zapewnieniu mieszkańcom podstawowych dóbr i usług o odpowiednim standardzie (wodociągi i kanalizacja, ciepłownictwo, komunikacja miejska i lokalna, drogi, utylizacja śmieci, zieleń miejska itd.). Samorząd od samego początku swego istnienia podjął w tym zakresie gigantyczny wysiłek, którego efektem jest ogromny cywilizacyjny skok, jeśli chodzi o jakość tychże usług – dorównującą, a bardzo często przewyższającą, zachodnioeuropejski poziom ich świadczenia.

Zadanie wymagające odrębnego i szczególnego zaznaczenia to działania w obrębie oświaty, która stała się dla polskich gmin i powiatów sferą wykazania ich ambicji i umiejętności stworzenia nowoczesnego systemu szkolnego, bazującego na trzech szczeblach edukacji szkolnej (szkoła podstawowa, gimnazjum, szkoła średnia). Ich starania zaowocowały imponującym awansem Polski w rankingu PISA (Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów), pokazującym poziom umiejętności uczniów. Niepowetowaną szkodą stała się likwidacja gimnazjów w 2016 r., czego skutkiem był wyraźny spadek naszego kraju we wspomnianym rankingu. A przecież powszechnie występującym i permanentnym zjawiskiem było i jest dofinansowanie tego zadania, wobec zdecydowanie zaniżonej subwencji, z dochodów własnych samorządu – właśnie z uwagi na świadomość samorządów co do doniosłości tego zadania. Ogromna ilość środków finansowych została przeznaczona na budowę czy remonty infrastruktury szkolnej.

Nie można też nie zauważyć zaangażowania samorządu, zwłaszcza miast i województw, w sferze społecznej – w rozbudzenie wśród mieszkańców coraz intensywniejszych zainteresowań kulturalnych poprzez – z jednej strony budowę infrastruktury technicznej (nowe, niekiedy już ikoniczne, gmachy oper, filharmonii, teatrów, muzeów), z drugiej – tworzenie instytucji kultury, inicjowanie i wspieranie zdarzeń kulturalnych, uzyskujących z czasem status imprez o światowej renomie. Wiele polskich miast zyskało od tego czasu status europejskich stolic kultury. Sferą niekwestionowanej odpowiedzialności samorządu jest także jak najszerszej rozumiana pomoc społeczna. Zadania z tego obszaru mają wielopostaciowy charakter: instytucjonalny (prowadzenie różnego typu instytucji, m.in. DPS-ów, ośrodków wsparcia), świadczeniowy (wypłata świadczeń finansowych) czy doradczy (centra informacji, doradztwa).

”

Samorząd od samego początku swego istnienia podjął gigantyczny wysiłek w celu poprawy jakości życia Polaków, realizując zadania z zakresu usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, modernizacji oświaty, promowania rozwoju kultury, a także realizacji pomocy społecznej.

Samorząd dopasowany do obecnych oczekiwań mieszkańców

Przytoczone powyżej dokonania polskiego samorządu: wojewódzkiego i powiatowego w ciągu ćwierćwiecza, a gminnego przez lat 35, dobitnie pokazują ogromną skalę przeprowadzonego przez samorząd terytorialny procesu przekształcenia Polski (w jej lokalnym i regionalnym wymiarze) w państwo realizujące aspiracje i potrzeby społeczeństwa w stopniu odpowiadającym współczesnemu rozwojowi cywilizacyjnemu. Czy to jednak oznacza, że polski samorząd trzeciej dekady XXI w. nie stoi przed nowymi zewnętrznymi wyzwaniami, a zarazem nie jest adresatem oczekiwań ze strony członków samych wspólnot samorządowych? Z pewnością odpowiedź nie może brzmieć „tak”. Świat, Europa, Polska w zawrotnym tempie zmieniają swoje oblicze, dlatego samorząd – jako emanacja społeczności lokalnych i regionalnych – musi nadążać za dokonującymi się zmianami i jak najskuteczniej na nie odpowiadać.

Jest kwestią oczywistą, że wszystkie opisane sfery odpowiedzialności samorządu i mieszczące się w nich jego zadania ani nie ulegną anihilacji, ani nie staną się łatwiejszymi do wykonania (choćby ze względu na permanentnie wzrastające koszty ich realizacji). Jednak społeczności lokalne i regionalne artykułować będą (a właściwie już to dziś czynią) szczególne, do tej pory tak zdecydowanie nieakcentowane, potrzeby, których zaspokojenia oczekują od władzy samorządowej i przez pryzmat stopnia ich wykonywania oceniać będą jej skuteczność. Próbując przedstawić te oczekiwania w sposób syntetyczny i w miarę uporządkowany, w pierwszej kolejności wskazać należałoby te, które można połączyć wspólnym mianownikiem – likwidacja wykluczeń. O ile samorząd w dotychczasowej aktywności nastawiony był na realizację zadań o charakterze powszechnym, czyli zaadresowanych do wszystkich mieszkańców (jak chociażby usługi w gospodarce komunalnej), które, rzecz jasna, nadal będą, przy zachowaniu możliwie najwyższej jakości, realizowane, o tyle obecnie winien on skierować swą uwagę na określone grupy będące częścią wspólnoty samorządowej, pozbawione dostępu do danych dóbr czy umiejętności. Tytułem przykładu można podać występujące w wielu regionach Polski wykluczenia: transportowe, czyli brak komunikacji publicznej, cyfrowe – brak pokrycia łącznością internetową, ale także mieszkaniowe, dotyczące zwłaszcza miast i obejmujące tych mieszkańców, których nie stać na kupno czy najem mieszkania na wolnym rynku, a równocześnie niekwalifikujących się do otrzymania mieszkań socjalnych. Swoicie „wykluczoną”, a liczbowo coraz większą, kategorią członków wspólnot samorządowych są seniorzy, oczekujący zapewnienia im godnych warunków życia i możliwości spędzania danego im czasu w ciekawy sposób. Dlatego coraz wyraźniej, nie tylko w perspektywie samorządowej, ale również rządu centralnego, akcentowana jest konieczność tworzenia spójnej i wieloelementowej polityki senioralnej. A jest kwestią bezdyskusyjną, że to samorząd będzie odgrywał kluczową rolę w jej kreowaniu i realizacji.

”

O ile samorząd w dotychczasowej aktywności nastawiony był na realizację zadań o charakterze powszechnym, czyli zaadresowanych do wszystkich mieszkańców, o tyle obecnie winien on skierować swą uwagę na określone grupy wspólnoty samorządowej pozbawione dostępu do danych dóbr czy umiejętności, np. seniorów, oczekujących zapewnienia godnych warunków życia i możliwości spędzania danego im czasu w ciekawy sposób.

Kolejnym oczekiwaniem, coraz częściej podkreślanym, zwłaszcza w miastach, jest dużo intensywniejsze, niż miało to miejsce dotychczas, „uspołecznienie” zarówno procesu podejmowania szeroko rozumianych decyzji przez organy samorządu, jak i wykonywania wielu zadań publicznych. Ostatnie lata są okresem żywiołowego powstawania różnego typu inicjatyw i grup obywatelskich artykułujących lokalne opinie i interesy w sprawach będących w gestii samorządu. Wypracowywanie uzgodnionego stanowiska w społecznych organach samorządu – radach seniorów czy młodzieży, podczas paneli obywatelskich, na powoływanych *ad hoc* forach lub w inny zaakceptowany dwustronnie sposób, a także w procedurze uchwalania budżetu obywatelskiego

– to kierunek pozwalający istotnie zwiększyć kapitał społeczny w Polsce. Intensywniejsze wykorzystanie ogniw społeczeństwa obywatelskiego (zwłaszcza NGO) winno też następować w kontraktowaniu usług publicznych.

Pewnym zaskoczeniem, ale tylko *prima facie*, może być coraz częściej wyrażana przez mieszkańców chęć zamieszkiwania w mieście czy wsi im przyjaznej, czyli w gminie, w której przyjemnie się żyje. Dlatego samorząd wyrażający wolę członków wspólnoty winien zwracać uwagę zarówno na podnoszenie komfortu urzędów, z których korzystają mieszkańcy (choćby taboru komunikacyjnego), ale także na szeroko pojętą „estetyzację”, czyli upiększanie tkanki miejskiej czy wiejskiej, przede wszystkim zielenią (parki, w tym tzw. kieszonkowe, skwery, bulwary, ciągi piesze, otworzenie ogrodów zamkniętych, np. zakonnych), jak również na renowację zabytków, rewitalizację terenów zdegradowanych, wprowadzanie statusu parku kulturowego dla określonego obszaru i związanego z nim zakazem szpecenia przestrzeni (np. reklamami).

Wyzwania globalne vs. potrzeby lokalne

Perspektywa mieszkańca i jego oczekiwań nie zawsze jest zbieżna z, wywołanymi procesami globalnymi, wyzwaniami, przed jakimi stoi aktualnie samorząd. Pierwszym z nich jest właśnie globalizacja, która w sferze zadań samorządu przejawia się najwyraźniej w odniesieniu do samej administracji publicznej, w ramach której następuje zniesienie ograniczeń przestrzennych w administrowaniu tak w fazie przetwarzania danych, jak i podczas procesu podejmowania decyzji. Czynności te, w konsekwencji rewolucji cyfrowej, mogą być podejmowane w odległych miejscach, co prowadzi do „deterytorialności”, czyli oderwania czynności administracyjnych (decyzje administracyjne), ale także świadczenia usług poza miejscem zamieszkania (teleedukacja, telemedycyna). Jak zatem, w zgodzie z fundamentalną zasadą decentralizacji, zrealizować maksymę „myśl globalnie – działaj lokalnie”? To poważny dylemat samorządu.

Z powyższym zjawiskiem korespondują wyzwania będące następstwem rewolucji cyfrowej, w której tempo odkryć i zmian jest tak ogromne, że trudno nad nimi zapanować. Rozwój sztucznej inteligencji stawia przed samorządem nie tylko problem umiejętnego, praktycznego jej zastosowania przy realizacji własnego programu (w tym poprzez wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych mających na celu zwiększenie wydajności infrastruktury miejskiej i jej komponentów – tzw. *smart city*), lecz również stworzenia warunków i instrumentów pozwalających mieszkańcom, a zwłaszcza pewnym grupom (np. młodzieży, seniorom), poznać i nauczyć się właściwego korzystania z osiągnięć myśli ludzkiej w powyższym zakresie.

Dla współczesnego samorządu znaczące są wyzwania, które można określić mianem ekologiczno-klimatycznych. Tak sztabowe działania w tym zakresie, jak: obniżanie emisji gazów cieplarnianych, zwiększanie efektywności energetycznej, montowanie instalacji OZE (odnawialnych źródeł energii) są również zadaniami samorządu. Z kolei smog jest tak zabójczy dla zdrowia ludzkiego, że, mimo oporu niemałych grup mieszkańców, samorządy wprowadzają istotne ograniczenia zarówno w stosowaniu określonych surowców energetycznych (węgiel) i miejsc ich spalania, jak i co do możliwości wjazdu określonych pojazdów do ustanowionych przez nie stref czystego transportu. Coraz wyraźniejsza groźba zanieczyszczenia wód wymusza z kolei, zwłaszcza na wsi, konieczność realizacji programów ochrony wód płynących i gruntowych czy budowy instalacji kanalizacyjnych (oczyszczalnie ścieków).

”

Dla współczesnego samorządu znaczące są wyzwania o charakterze cyfrowym (globalizacja, rozwój AI), ekologiczno-klimatycznym (obniżanie emisji gazów cieplarnianych), demograficznym (polityka prorodzinna) oraz związane z masową imigracją (asymilacja uchodźców z Ukrainy) i obronnością (zagrożenie pełnoskalową wojną na terytorium naszego kraju).

Dwa kolejne, i ostatnie w tej syntetycznej prezentacji, fundamentalne wyzwania mają szczególny wymiar w naszym kraju, a mijające lata pokazały ogromną ich doniosłość. Oba też wymagają niezwykle bliskiej współpracy rządu i samorządu. Pierwsze to wyzwanie demograficzne związane z dramatycznym spadkiem liczby urodzeń przy równoczesnym znaczącym wzroście liczby zgonów. Niezbędna w tym zakresie aktywna polityka prorodzinna rządu musi spotkać się z adekwatnymi działaniami samorządu, w ręku którego znajduje się bogate instrumentarium różnego typu środków ułatwiających podejmowanie przez młodych ludzi decyzji prokreacyjnych.

Z kolei agresja Rosji na Ukrainę i prowadzona już ponad dwa lata pełnoskalowa wojna na terytorium państwa sąsiadującego z Polską stworzyły zupełnie nowe wyzwania, z których dwa pozostają w bezpośrednim zasięgu samorządu. Pierwsze z nich wiąże się z napływem uchodźców z Ukrainy. Wprawdzie ich pierwsza fala jest już za nami i, dzięki fantastycznej postawie samych mieszkańców naszego kraju i ogromnemu wsparciu struktur samorządowych, została „zamortyzowana” w sposób budzący szacunek i uznanie na całym świecie. Jednocześnie unaoczniała ona, że tak państwo, jak i samorząd muszą być odpowiednio przygotowane na niewykluczone kolejne fale (nie tylko z Ukrainy). Co więcej, trzeba być świadomym, że ogromna część imigrantów pozostanie w Polsce na dłużej (niektórzy na zawsze), a zatem niezbędne staje się stworzenie i prowadzenie przemyślanej polityki migracyjnej, implementowanie mądrych rozwiązań asymilacyjnych, która to czynność – najważniejsza i największa – spoczywać będzie na barkach samorządu.

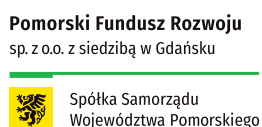
Realna i okrutna wojna tocząca się na terytorium naszego sąsiada sprawia, że nakazem chwili jest szybkie opracowanie (z równoczesnym, faktycznym przygotowywaniem) systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego, określającego stan zdolności sektora cywilnego do reakcji na zagrożenia tak czasu pokoju (zwłaszcza katastrof naturalnych), jak i wojny, co w chwili obecnej nie jest perspektywą oderwaną od rzeczywistości. I choć opracowanie podstaw prawnych i modelowych rozwiązań organizacyjnych i finansowych należy do władz centralnych (ustawodawcy i rządu), o tyle ich „przełożenie” na zindywidualizowane warunki regionów, miast i gmin w postaci konkretnych planów i scenariuszy zawsze należeć będzie do samorządu.

Powyższe przedstawienie najważniejszych (nie wszystkich) wyzwań stojących obecnie przed samorządem w kontekście niemałych oczekiwań mieszkańców pokazuje, że samorząd terytorialny trzeciej dekady XXI w., nie rezygnując z obowiązku realizowania ogromnego zakresu „klasycznych” zadań samorządu, musi stawić czoła zmieniającej się w niesłychanym tempie rzeczywistości, reagując w sposób adekwatny, a także zgodny z odczuciami i oczekiwaniami mieszkańców, na pojawiające się nowe wyzwania.

O autorze

Prof. **Mirosław Stec** – emerytowany profesor doktor habilitowany nauk prawnych Uniwersytetu Jagiellońskiego, specjalista w zakresie ustrojowego prawa administracyjnego, w tym prawa samorządu terytorialnego oraz prawa handlowego, wieloletni kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Od 1990 r. aktywny uczestnik przemian w sferze administracji publicznej, sprawujący odpowiedzialne w niej funkcje (wiceminister w URM w rządzie Hanny Suchockiej, odpowiedzialny za administrację publiczną i samorząd terytorialny, Przewodniczący Rady Służby Cywilnej, członek Kolegium NIK, Przewodniczący Rady Legislacyjnej, Przewodniczący Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej), współtwórca terytorialnej reformy ustrojowej kraju z 1998 r. Autor kilku monografii i kilkudziesięciu artykułów stanowiących teoretyczną podbudowę wprowadzanych pod koniec XX w. reform ustrojowych lub mających na celu wykładnię uchwalonych przepisów.

Partnerzy



Partnerzy numeru

