



for: Ground Picture/Shutterstock



for: Sergei Domashenko/Shutterstock

Nowy sposób finansowania i nowe wyzwania

Samorządowcy o tym, co jest najważniejsze dla lokalnych społeczności w 2025 r.



for: Halipolnu/Shutterstock



for: Elzbieta Krzysztof/Shutterstock

Organizator Kongresu:



Partnerzy strategiczni Kongresu:



Partnerzy wydania:



Współorganizator Kongresu:

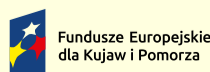
Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego



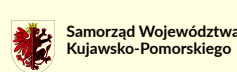
Współorganizatorem wydarzenia jest Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego



Wydarzenie jest współfinansowane z Funduszy Europejskich:



Dofinansowane przez Unię Europejską




Perty 2025
samorządu
KONGRES

Zmienione zasady finansowania samorządów

– nowe problematyczne otwarcie

Rok 2025 jest dla finansów samorządowych wyjątkowy. To bowiem pierwszy rok obowiązywania – dość naprędcie uchwalonej na jesieni 2024 r. – **nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**



GRZEGORZ P. KUBALSKI

zastępca dyrektora biura w Związku Powiatów Polskich

W stosowanej przez rząd nacji nowa ustawa ma stanowić dobrą bazę do codziennego funkcjonowania gmin, powiatów i województw oraz ich przyszłego rozwoju. Koronnym argumentem jest to, że nowa ustawa w 2025 r. o 24 mld zł zwiększa wysokość dochodów JST w porównaniu z tym, jak byłoby pod rządami wcześniejszych przepisów. Jest to prawda, ale widziana z wygodnej dla projektodawców perspektywy.

Podstawą do porównania jest dla nich bowiem stan prawny ukształtowany w wyniku reform podatkowych Polskiego Ładu, które doprowadziły do drastycznego spadku poziomu dochodów JST. Na tyle drastycznego, że ustabilizowanie budżetów samorządowych wymagało przez minione cztery lata przyznawania corocznie dodatkowych środków z budżetu państwa na poziomie kilkunastu mld zł. Oznacza to, że wzrost dochodów wynikający z nowej ustawy jest liczony względem poziomu, który był niewystarczający nawet do wykonania podstawowych zadań. Nowy system stabilizuje dochody na poziomie jedynie lekko przekraczającym niezbędne minimum. Tymczasem samorządy oczekiwały, że zostanie przywrócona normalność, czyli wydajność źródeł dochodu co najmniej odpowiadająca sytuacji sprzed 2020 r.

Nowa ustawa miała też zapewnić zwiększenie poziomu dochodów własnych JST. I zapewnia – ale jedynie dzięki ustawowemu zaliczeniu do tej kategorii dochodów, które nie spełniają cech dochodów własnych powszechnie przyjętych w doktrynie. Z czego to wynika?

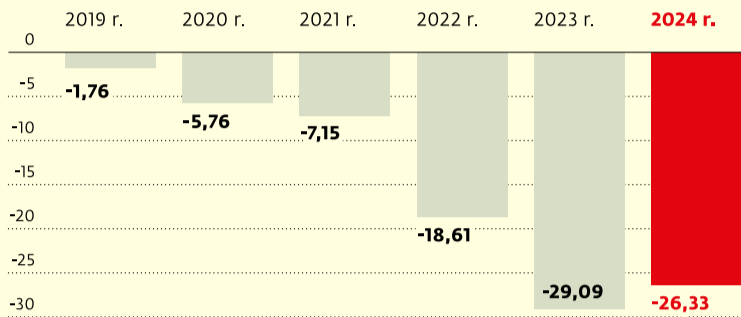
We wcześniejszym stanie prawnym udziały w podatkach dochodowych stanowiły rzeczywistą część podatków płaconych przez obywateli. W nowym stanie prawnym udziały w podatkach dochodowych to jedynie mechanizm kalkulacyjny służący do wyliczenia wysokości transferu środków z budżetu państwa. Ma on oczywiście pewne zalety – przede wszystkim częściowe uniezależnienie od przysiężonej polityki podatkowej państwa – ale też łamie standardy finansowania JST wynikające chociażby z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Problematyczne potrzeby

Wbrew pozorom wzrost wysokości udziałów w podatkach nie ma tak dużego znaczenia. Wynika to z wbudowanego w nowy system mechanizmu wyrównywania dochodów JST i sposobu kalkulacji nowej subwencji ogólnej. Niezależnie od poziomu dochodów podatkowych JST musi być w stanie realizować określone zadania publiczne. Aby to – przynajmniej w założeniu – zapewnić, ustawa wskazała pięć kategorii potrzeb finansowych, które muszą być pokryte. Są to potrzeby oświatowe, wyrównawcze, rozwojowe, ekologiczne i uzupełniające. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, potrzeby te – wyliczone dla każdej z jednostek – są porównywane z potencjałem dochodowym wynikającym

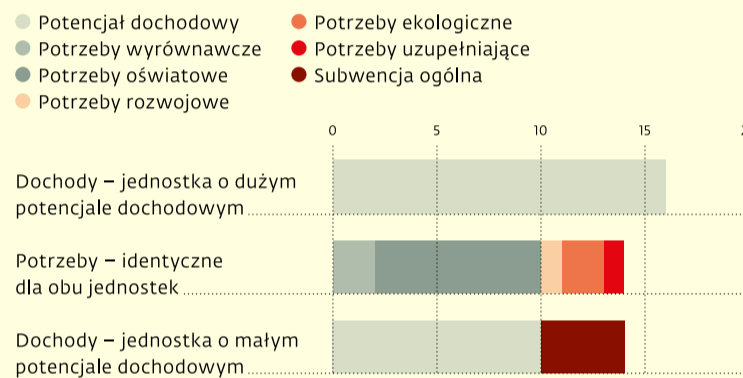
WYKRES 1

Ubytek dochodów z PIT w wyniku reform podatkowych 2019–2022 (mld zł)



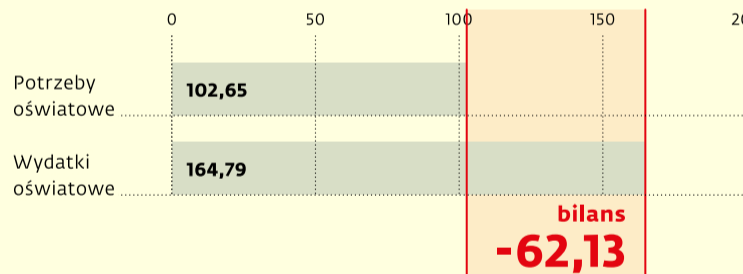
WYKRES 3

Co wyrównuje subwencja



WYKRES 5

Potrzeby oświatowe a wydatki oświatowe JST planowane na 2025 r. (mld zł)



z udziału w podatkach dochodowych. Jeśli potencjał jest niższy niż potrzeby, to jednostka otrzymuje nową subwencję ogólną w wysokości niezbędnej do zbilansowania potrzeb wydatkowych. Jeżeli wyższe – jednostce nie przysługują żadne subwencje.

Nie oznacza to, że jednostki, których potencjał dochodowy jest wysoki, otrzymują całość nadwyżki nad potrzeby finansowe. W ramach nowego systemu zostały wprowadzone mechanizmy wyrównawcze prowadzące się do tego, że budżet państwa zatrzymuje część środków. Janosikowe zostało więc zastąpione zbójckim. Jednostki uznane za te, które są w lepszej sytuacji finansowej, zamiast przekazywać część dochodów innym jednostkom, wspierają budżet państwa. Są to przy tym większe kwoty niż w przypadku powszechnie krytykowanego janosikowego.

Konsekwencją zmiany sposobu wyznaczania wysokości subwencji ogólnej jest zniesienie wyodrębnionych części tej subwencji, w tym części oświatowej przeznaczonych na pokrycie kosztów prowadzenia szkół i innych placówek edukacyjnych. Część oświatowa była zbyt niska i wymagała uzupełnienia powstałej luki z dochodów własnych, ale była odrębnym strumieniem środków.

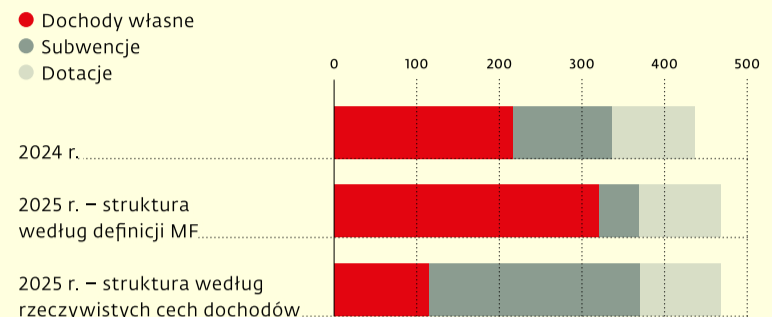
Mechanizm potrzeb oświatowych działa inaczej. Są one porównywane z potencjałem dochodowym JST i tak długo, jak dochody danej jednostki są wystarczające do pokrycia kosztów funkcjonowania oświaty, nie otrzymuje ona żadnych dodatkowych pieniędzy. Środki z subwencji ogólnej należą się dopiero wówczas, gdy potrzeby oświatowe będą wyższe.

Taki mechanizm może się sprawdzić jedynie wtedy, gdy potrzeby oświatowe są rzetelnie wyliczone. Tymczasem w budżecie państwa na 2025 r. zostały one przyjęte w wysokości znacznie niższej niż ponoszone przez samorządy wydatki na oświatę. Luka oświatowa dalej istnieje, ale w nowym systemie może nie być skąd wziąć środków na jej uzupełnienie.

Równie problematyczna jest inna część potrzeb finansowych – potrzeby wyrównawcze. Zostały one pomyślane jako mechanizm zwiększenia środków trafiających do jednostek, które mają większe wydatki bieżące. Potrzeby wyrównawcze są więc odpowiednikiem dawnej części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej. Problem jednak w tym, że sposób wyliczenia potrzeb wyrównawczych jest zarówno bardzo skomplikowany, jak i wątpliwy metodologicznie. Opiera się bowiem na kilkudziesięciu różnych parametrach (nieunikających zresztą z żadnego konsekwentnie skonstruowanego modelu ekonometrycznego) służących do wyznaczenia przeliczeniowej liczby mieszkańców. Liczby, która może być zarówno wyższa, jak i niższa od rzeczywistej – i to nawet o 25 proc. W rezultacie bywa, że poziom potrzeb wyrównawczych przypadający na porównywalne na pierwszy rzut oka jednostki samorządu terytorialnego okazuje się diametralnie różny.

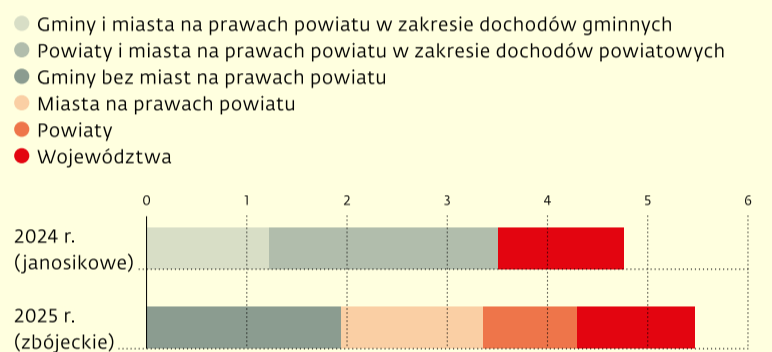
WYKRES 2

Udział dochodów własnych w budżetach JST (mld zł)



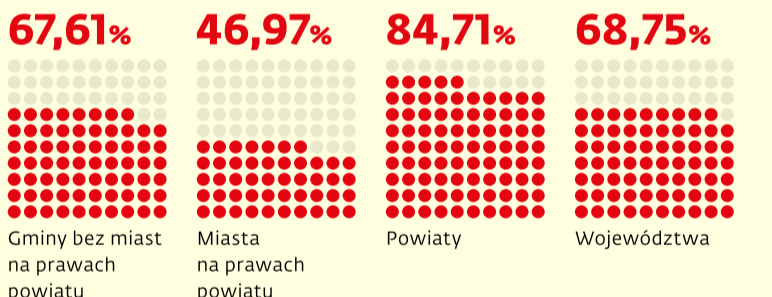
WYKRES 4

Skala systemowego zmniejszenia dochodów z tytułu zamożności (mld zł)



WYKRES 6

Odsetek JST z naliczonymi potrzebami uzupełniającymi




Mało, coraz mniej

A czym są potrzeby uzupełniające? O ile pozostałe cztery rodzaje potrzeb finansowych są oparte na wskaźnikach charakteryzujących rzeczywistość danej jednostki samorządu, o tyle potrzeby uzupełniające mają charakter czysto kalkulacyjny. Po prostu rząd uznał, że łatwiej będzie przeprowadzić reformę, jeśli żadna z jednostek samorządu na niej nie straci. Jednak przyjęte parametry sprawiły, że liczna grupa jednostek straciłaby na nowych rozwiązaniach. Aby zapobiec protestom, rząd wprowadził potrzeby uzupełniające, których sens sprowadza się do jednego – nikt w nowym systemie w 2025 r. nie może mieć sumy udziałów w podatkach i subwencji ogólnej (z drobnymi wyłączeniami

w odniesieniu do części rozwojowej) niższej niż by miał, gdyby obowiązywał stary system. Co więcej – ma być ona w 2025 r. wyższa o co najmniej 6 proc. niż w 2024.

Liczba jednostek samorządu terytorialnego, którym trzeba było przypisać potrzeby uzupełniające (patrz: infografika), najlepiej pokazuje systemowe niedoszacowanie dochodów JST. Ponadto potrzeby uzupełniające zgodnie z pierwotnymi założeniami miały nie być waloryzowane – co oznaczałoby bardzo szybki spadek znaczenia potrzeb uzupełniających. Dopiero interwencja Związku Powiatów Polskich sprawiła, że waloryzacja została przewidziana. Użyty został jednak wskaźnik niższy niż dynamika reszty dochodów, co w praktyce oznacza, że problem nie został rozwiązany, a jedynie odłożony w czasie.

Trudno więc oczekiwać, że nowy system dochodów JST będzie stanowił dobry fundament lokalnej i regionalnej samorządności w kolejnych latach. Otwartym pytaniem pozostaje to, czy po przewidzianym na 2026 r. przeglądzie efektów działania nowych rozwiązań nastąpi ich racjonalna poprawa, czy też będą one za wszelką cenę broniące przez administrację rządową – dla której obecna ustawa jest po prostu bardzo wygodna. 

Elektroniczne zarządzanie dokumentacją, czyli administracja w chmurze

Elektroniczne zarządzanie dokumentacją (EZD) jest jak **wrzućcie kolejnego biegu w procesie cyfryzacji** Polski. Skorzystają urzędy, jednostki samorządu terytorialnego, ale także szkoły czy przedszkola – mówi Radosław Nielek, dyrektor NASK, w rozmowie z Mariuszem Boguckim, dyrektorem departamentu cyfryzacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego

Mariusz Bogucki: Jak elektroniczne zarządzanie dokumentacją wpłynie na pracę urzędników, a przede wszystkim – życie obywateli?

Radosław Nielek: Korzyści jest wiele. System EZD, który zamieni papierowe dokumenty w ich cyfrowe wersje, przyniesie ogromne oszczędności urzędowi, bo zarówno wdrożenie, jak i dostęp do usługi są bezpłatne. Placówki będą mogły oszczędzić w wielu obszarach – od kosztów licencji, wsparcia, przez sprzęt, jak drukarki czy kserokoparki, po koszty archiwizacji dokumentów. System przyspieszy i uprości pracę urzędników. Każdy z nich będzie miał dostęp do danego dokumentu, a żartobliwe powiedzenie, że „teczka jest u koleżanki”, straci na znaczeniu. Z kolei problem zagubionego dokumentu po prostu zniknie, bo w wirtualnej chmurze nic nie zginie. System elektronicznego zarządzania dokumentacją jest jak wrzućcie kolejnego biegu w procesie cyfryzacji Polski. Będą mogły z niego skorzystać urzędy, jednostki samorządu terytorialnego, ale także szkoły czy przedszkola.

A co z bezpieczeństwem?

Kluczowe w EZD jest właśnie bezpieczeństwo danych Polaków. Dzięki EZD administracja staje się odporna na zagrożenia ze strony cyberprzestępców.

Uważa pan, że do 1 stycznia 2028 r. jest wystarczająco dużo czasu, żeby jednostki samorządowe odpowiednio przygotowały się do obsługi systemu EZD?

Trzeba pamiętać, że wdrożenie to pierwszy krok, a później jest jeszcze praca nad tym, żeby efektywnie z tego systemu korzystać. Mówię tutaj chociażby o dodawaniu nowych procesów, obiegów, podnoszeniu kompetencji użytkowników. Czasu jest zawsze za mało, ale będziemy robić wszystko, żeby wdrożyć system w jak największej liczbie podmiotów. Wiele zależy od samych samorządowców – prezydentów, burmistrzów, wójtów, sekretarzy miast i powiatów: czy oni w ten projekt wejdą z odpowiednią determinacją i zaangażowaniem. NASK oczywiście będzie świadczył usługi wsparcia.

Co dokładnie ma pan na myśli, mówiąc o wsparciu ze strony NASK?

EZD jest jednym z naszych projektów finansowanych w ramach funduszy z KPO. Wsparcie instytutu to przede wszystkim udostępnienie oprogramowania i infrastruktury chmurowej, co jest już olbrzymią oszczędnością zarówno czasu, jak i pieniędzy dla samorządów. Oznacza bowiem, że nie muszą tworzyć własnych rozwiązań, kupować i instalować licencji czy serwerów. Nie muszą także utrzymywać ani ulepszać systemu – to wszystko leży po naszej stronie.

Jak pracownicy urzędów mogą się tego wszystkiego nauczyć?

Oferujemy wyspecjalizowane szkolenia, pomoc w analizie przedwdrożeniowej, wsparcie merytoryczne i techniczne przy rozwiązywaniu problemów, pomoc w konfiguracji systemu, a także weryfikację prawidłowości wdrożenia potwierdzającą zakończenie procesu. Udostępniamy materiały edukacyjne i e-learningowe dla pracowników. W ramach NASK działa również infolinia dotycząca systemu EZD. W razie problemów z wdrożeniem, obsługą, pytań i wątpliwości staramy się służyć bieżącym wsparciem. Staramy się także wokół EZD budować społeczność użytkowników, umożliwiając wymianę doświadczeń, rozwiązań i opinii z innymi użytkownikami EZD. W ten sposób tworzymy sieć ludzi, którzy będą uczyć się od siebie nawzajem, wymieniać doświadczeniami i wspierać w implementacji EZD.

Wśród samorządowców jest obawa, że informatycy pracujący w danej jednostce mogą być przeciążeni przy wdrażaniu EZD. Zgadza się pan z tym?

Powiedziałbym, że będzie wręcz odwrotnie – system w wersji chmurowej zdejmuje z informatyków wiele zadań i obowiązków. Nie muszą odpowiadać za serwery, za backup, to wszystko jest po naszej stronie. Staramy się maksymalnie ograniczać liczbę zadań dla informatyków, bo mamy świadomość, że mają bardzo wiele pracy w innych obszarach. Warto wiedzieć, że wdrażanie systemu elektronicznego obiegu dokumentów to bardziej praca organizacyjna niż informatyczna, a co za tym idzie – zadanie dla sekretarzy gmin i miast. Pewnym wyzwaniem dla informatyków może być ewentualna integracja z systemami dziedzinowymi, z których korzysta urząd.

Sztuczna inteligencja już dziś odgrywa rolę w różnych dziedzinach. Czy wobec tego planowana jest jej implementacja także w systemie EZD?

Tak, mamy nawet pierwsze przymiarki, tylko trzeba mieć świadomość, że to wsparcie ze strony sztucznej in-



Radosław Nielek, dyrektor NASK



Mariusz Bogucki, dyrektor departamentu cyfryzacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego

teligencji przebiega tutaj dwutorowo. Jeden tor to rozwiązanie techniczne, jakiś model, który jest osadzony na oprogramowaniu pozwalającym na automatyzację danego procesu. Na przykład – streszczenie sprawy albo przygotowanie odpowiedzi na pismo. Drugim torem jest infrastruktura. Żeby sprawnie i efektywnie świadczyć usługi tysiącom instytucji, potrzebne są po prostu odpowiednie zasoby obliczeniowe. Taką infrastrukturę – przeznaczoną do świadczenia usług z wykorzystaniem sztucznej inteligencji – kupujemy właśnie w ramach środków z KPO. Szeroko udostępnimy rozwiązania, które będą już gotowe i stabilne, po odpowiednich testach, natomiast w najbliższych miesiącach na pewno będziemy pokazywali rozwiązania pilotażowe.

Jaka ma być rola urzędów marszałkowskich w rozwoju systemu EZD przygotowanego przez ekspertów NASK?

Urzędy marszałkowskie są dużymi, bardzo istotnymi urządzeniami, które już wdrażają EZD. Mają też sporo podległych

Wdrażanie systemu elektronicznego obiegu dokumentów to bardziej praca organizacyjna niż informatyczna, a co za tym idzie – zadanie dla sekretarzy gmin i miast, a mniej dla działów IT

jednostek – mogą więc być bardzo dobrym przykładem dla kaskadowego wdrażania systemu. Ich potencjał do bycia ambasadorem i siłą napędową tych zmian jest bardzo duży. Urzędy marszałkowskie mogą szkolić podległe im jednostki i wspierać je w tworzeniu przestrzeni do wymiany doświadczeń między samorządowcami.

Czy to jest formalny pomysł, żeby ustanowić urzędy marszałkowskie liderami wdrożenia systemu EZD?

Nie mam tytułu ani kompetencji, żeby nadawać formalny tytuł ambasadora konkretnemu urzędowi. Myślę też, że marszałkowie województw mają wystarczający wpływ i estymę w podległych im regionach do tego, żeby naturalnie pełnić taką rolę i być nieformalnym liderem zmiany. A NASK będzie ich w tym wspierał.

Modelowym przykładem rozwoju cyfrowego może być Podlaski Urząd Wojewódzki.

Podlaski Urząd Wojewódzki był jednym z pierwszych urzędów, który wdrożył system EZD RP. I zrobił to na swojej strukturze teleinformatycznej – czyli nie korzystał z udo-

stepnianej chmury. Należą mu się duże podziękowania za zaufanie, jakim obdarzył NASK i system EZD RP, wielkie brawa za odwagę i umiejętności organizacyjne i techniczne, które pozwoliły sprawić, że ten projekt zakończył się sukcesem.

Ile czasu potrzeba na wdrożenie systemu EZD w jednostce liczącej 60 pracowników?

Nie da się tego tak jednoznacznie określić, bo bardzo wiele zależy od zaangażowania pracowników i miejsca, z którego startuje dana jednostka, np. czy wcześniej miała już jakiś system, jak wygląda obieg dokumentów, instrukcja kancelaryjna. Jeśli budujemy wszystko od podstaw, potrzeba na to więcej czasu. Wiele zależy też od tego, jak dużo jest w danym urzędzie dokumentów, ile jest procesów do obsłużenia. W jednym miejscu wdrożenie systemu EZD zajmie miesiąc czy dwa, a w innym trzy lub cztery.

Doświadczenie ma zatem znaczenie?

Jestem przekonany, że samorządy, które bardzo dobrze radzą sobie z różnymi zadaniami, także z tymi nowymi, nie będą miały większych trudności we wdrożeniu EZD. System jest na tyle intuicyjny, że jego obsługa – po przejściu odpowiednich szkoleń – nie powinna sprawiać większych problemów.

Na koniec pytanie, które wraz z rozwojem AI zadaje sobie coraz więcej ludzi: czy wdrożenie EZD będzie oznaczać cięcia etatów w urzędach?

Myślę, że więcej samorządów głowi się w tej chwili nad tym, skąd wziąć ludzi do pracy, a nie jak ich zwolnić. Codziennością urzędów, zwłaszcza samorządowych, jest raczej to, że mamy więcej spraw do załatwienia niż pracowników. Jeśli popatrzmy na średni wiek urzędników i nieuchronny proces przechodzenia na emeryturę, to tutaj także wyraźnie widać, że w najbliższych latach będziemy stali przed coraz większym problemem znalezienia ludzi, a nie ich zwalniania.

EZD może być zatem dobrą odpowiedzią na potencjalny niedobór pracowników wynikający z trendów demograficznych?

Z pewnością automatyzacja czy ułatwianie obsługi pewnych procesów tylko usprawni pracę urzędników. EZD RP jest rozwiązaniem, które sprawi, że pracownicy będą w stanie zrobić dla obywatela więcej, a do tego w krótszym czasie. Ta praca będzie łatwiejsza, mniej czasochłonna, bardziej innowacyjna. Ale ona cały czas będzie, system nie zastąpi ludzi. Zostanie nam po prostu więcej czasu na rzeczy, które są ważne, ale aktualnie giną w natłoku tych banalnych.

Paradoks premiowania samorządów z niskimi dochodami

Od tego roku obowiązują nowe zasady finansowania samorządów. Miały poprawić sytuację, ale **czy warto prowadzić oszczędną i rozsądną politykę** finansową, skoro ci, którzy inwestują niejako na kredyt, są bardziej premiowani?



ADRIAN
ŁUCKIEWICZ
burmistrz Wasilkowa

Reforma dochodów jednostek samorządu terytorialnego, która weszła w życie 1 stycznia 2025 r., została oparta na dwóch mechanizmach. Pierwszy to powiązanie dochodów własnych samorządu z procentem dochodów wypracowanych przez jego mieszkańców w danym roku (7 proc. dochodu mieszkańca danej gminy ma trafiać do jej budżetu). Drugi element – w postaci subwencji – ma równoważyć szanse rozwojowe samorządów z mniejszą bazą dochodową ustaloną za pomocą pierwszego mechanizmu.

W teorii system powinien niwelować skrajne różnice, w praktyce umożliwia wystąpienie paradoksu: zdarza się, że gmina, która ma mniejszą bazę podatkową, po zsumowaniu dwóch źródeł dochodów otrzymuje znacznie większą kwotę niż gmina, która ma większą bazę podatkową. Czy warto więc starać się o podatnika, skoro nie podejmując specjalnych wysiłków, można finalnie uzyskać większe dochody do budżetu gminy? Czy przyjęte

zasady są sprawiedliwe? Posłużę się przykładem dwóch podlaskich gmin miejsko-wiejskich: Wasilkowa i Łapy. Gmina Wasilków od 2019 r. aktywnie zabiega o podatkowy patriotyzm lokalny swych mieszkańców, motywując do wskazywania jej na potrzeby rozliczania PIT jako swego miejsca zamieszkania. Wprowadzono wiele zachęt i przywilejów, promowanych poprzez hasło: „Mieszkaż w gminie Wasilków? Wygrywasz!”.

Przywileje dla płacących PIT

Co roku organizowana jest loteria podatkowa – właśnie zakończyła się jej siódma edycja. Łącznie w dotychczasowych loteriach rozlosowano ponad 150 różnych nagród (m.in. trzy samochody osobowe, mieszkanie, kilka zagranicznych wycieczek, kilkadziesiąt rowerów). W tym roku Wasilków wyróżnił się pierwszą w Polsce złotą loterią podatkową, w której mieszkańcy wygrali pięć złotych monet z wizerunkiem orła bielika. Od sześciu lat funkcjonuje w gminie program „Karta Wasilkowianina”, uprawniający do zakupu w niższej cenie biletów miesięcznych i kwartalnych. Pozwala on również obniżyć czesne w żłobkach prywatnych, zapewnia zniżki u 20 partnerów programu. Od 2021 r. samorząd wprowadził też najwyższe w województwie sa-

morządowe becikowe – w wysokości 1500 zł, uzależniając jego wypłatę od rozliczania PIT poprzez wskazanie gminy Wasilków jako miejsca zamieszkania.

Te wszystkie działania przełożyły się na realny impuls finansowy – gmina Wasilków w latach 2017–2023 odnotowała najwyższy wzrost liczby podatników PIT spośród wszystkich 16 gmin powiatu białostockiego – o 2564 osoby.

Liczba mieszkańców gminy Wasilków 30 czerwca 2024 r. wynosiła 21,15 tys. mieszkańców. Drugą gminą pod względem liczebności obywateli w powiecie białostockim są Łapy (20,16 tys. mieszkańców). Obie te gminy są miejsko-wiejskie i mają zbliżoną liczbę mieszkańców, więc na ich przykładzie można dobrze pokazać skutki nowej ustawy o dochodach JST.

Mieszkańcy i podmioty z gminy Wasilków – przed zastosowaniem mechanizmu wyrównawczego – wypracowują do budżetu gminy dochód w wysokości 74,88 mln zł. Mieszkańcy oraz podmioty z terenu gminy Łapy generują zaś 56,6 mln zł. Zastosowanie mechanizmu wyrównawczego prowadzi do tego, że gmina Wasilków otrzymuje subwencję w wysokości 94,15 tys. zł, zaś gmina Łapy z tego samego tytułu 25,7 mln zł – kwotę 273 razy większą! Łącznie więc gmina Wasilków dysponuje dochodem bieżącym rzędu 74,98 mln zł, zaś gmina Łapy 82,3 mln zł (o ponad 7 mln więcej niż w przypadku Wasilkowa). To pokazuje, że wyrównywanie dochodów między samorządami niejednokrotnie następuje w stopniu

większym niż różnica w dochodach przed zastosowaniem subwencji. Jak to możliwe, że w ramach subwencji jeden z samorządów z nieco mniejszą liczbą mieszkańców uzyskuje ponad 270-krotnie więcej środków z subwencji niż inny?

Nieskuteczne mechanizmy

Mechanizm przyznawania subwencji uwzględnia wiele czynników. Kluczowym z nich wydaje się być wskaźnik zamożności mieszkańców (o wartości 109,70 proc. dla Wasilkowa oraz 72,6 proc. dla Łap). Niekoniecznie adekwatnym współczynnikiem jest poza tym przeliczeniowa liczba mieszkańców gminy (nie należy jej mylić z faktyczną liczbą mieszkańców). Wskaźniki korekcyjne dla liczby mieszkańców mogą być liczone na podstawie gęstości zaludnienia, struktury demograficznej, uwarunkowań społeczno-ekonomicznych czy funkcji gminy.

Przy wyliczaniu kwot należnych gminom bierze się również pod uwagę – w mojej ocenie – zbyt stare dane (przyjmuje się dochody mieszkańców z 2022 r.), co w przypadku gmin, które rozwijają się demograficznie tak szybko, jak Wasilków, jest krzywdzące. Nie uwzględnia się tego, że liczba podatników i kwota osiągniętych przez nich dochodów trzy lata później będzie już istotnie większa. Ponadto uwzględnienie przy wyliczaniu potrzeb inwestycyjnych danych z lat 2021–2023 nie jest adekwatne do realnych potrzeb i sytuacji danego samorządu. Wprowadzony mechanizm subwencyjny premiuje samorządy, które inwestują na kredyt względem samo-

ządów, które prowadziły bardziej restrykcyjną politykę budżetową. Te pierwsze zyskują, jeśli ich potrzeby wykraczają poza naturalną bazę dochodową samorządu.

Wyliczanie potrzeb gmin odbywa się na zbyt ogólnych, a często wybiórczych danych. System premiuje gminy tracące swe funkcje społeczno-gospodarcze i starzejące się, a karze te, które szybko się rozwijają. W mojej ocenie system finansowy powinien uwzględniać liczbę mieszkańców, a w dalszej kolejności kilometrów kwadratowych, długość dróg czy inne statystyczne miary. Wcześniejszy system finansowania JST związany z Polskim Ładem zapewne dlatego poniósł porażkę, że nie odnosił się do liczby ludzi. Samorząd, niezależnie od tego, czy miał 2,5 tys. mieszkańców, czy 25 tys., otrzymywał nominalnie takie same dofinansowania na projekty, a także bardzo zbliżone rekompensaty utraconych dochodów, bez względu na to, czy stracił 100 tys. zł, czy 10 mln zł. Niektóre samorządy otrzymywały 5 proc. rekompensaty, inne 1000 proc. Skończyło się to tak, że samorządy musiały niejednokrotnie zaciągać kredyt, aby wypłacić wynagrodzenia urzędnikom czy nauczycielom.

Zapewne z tego powodu nowy system był wprowadzany w takim pośpiechu. Niestety zbyt szybkie tempo reform i zbyt mało czasu na ich dobre przygotowanie sprzyja błędom. W mojej ocenie powiązanie dochodów samorządów z dochodami ich mieszkańców jest właściwe. Należy jednak dopracować mechanizm subwencyjny. ©

DGP | Dziennik
Gazeta Prawna

Rzetelna wiedza to najlepszy wybór



Teraz 6 miesięcy
50% taniej!



edgp.gazetaprawna.pl

* Oferta dotyczy pakietu premium

Czas, by wzmocnić Polskę lokalną

SUBIEKTYWNIE



Fot. Rafał Latozek

ADAM STRUZIK

marszałek województwa mazowieckiego

Wyniki wyborów prezydenckich pokazały, że Polska lokalna, Polska małych miast i wsi, potrzebuje wzmocnienia, poświęcenia jej większej uwagi i konkretnych rządowych propozycji. Potrzebujemy także wzmocnienia samorządów i powołania zespołu ds. reformy samorządowej.

Gdy analizuje się wyniki I, a zwłaszcza II tury wyborów prezydenckich, to widać wyraźnie, że Karol Nawrocki zdobył największą przewagę nad Rafałem Trzaskowskim w gminach wiejskich i w małych miastach, szczególnie tych usytuowanych z dala od największych ośrodków miejskich. Tak wygląda to również na Mazowszu. Od kilku dni analitycy, dziennikarze i politycy prześcigają się w teoriach na temat przyczyn takiego, a nie innego wyniku.

Jako samorządowiec i człowiek, który ma codzienny, bliski kontakt z mieszkańcami, zwrócę uwagę tylko na jeden aspekt – w mojej ocenie kluczowy i pomijany w tej debacie. Jest to grzech zaniechania.

Wygrana Karola Nawrockiego pokazuje bowiem, że Polska lokalna, Polska miasteczek i wsi, która tak wyraźnie poparła przedstawiciela opozycji, potrzebuje uwagi i wzmocnienia. Potrzebuje adresowanych do niej rządowych propozycji, które zapewniłyby lokalnym wspólnotom lepsze warunki do rozwoju, a ludziom do życia.

Ta Polska mierzy się dziś z wieloma problemami, które powinny być bardziej dostrzegane z perspektywy Warszawy. To w Polskę lokalną najbardziej uderza kryzys demograficzny, to właśnie tu mamy do czynienia z największym spadkiem liczby mieszkańców i ich starzeniem się. To tu najtrudniej zarówno dostać się do lekarza, jak i zarobić na godne życie. Z tej perspektywy dyskusje światopoglądowe przegrywają z walką o godność i uwagę.

W mainstreamowych mediach rzadko usłyszymy o dramatycznej sytuacji finansowej szpitali powiatowych, która wymaga pilnych, rządowych działań i odważnej reformy polskiego szpitalnictwa. Nie dowiemy się także o samorządach, które muszą utrzy-

mywać szkoły, do których rocznie dołącza jeden lub dwóch uczniów. Finansowanie samorządowych szkół w coraz większym stopniu spada na barki samorządów i bardzo pogarsza ich sytuację finansową. Subwencje z budżetu państwa na ten cel pokrywają coraz mniejszą część realnych kosztów.

To więc czas, w którym powinniśmy ruszyć z samorządowymi reformami wzmocniającymi wspólnoty lokalne. Niezbędna jest nowa ustawa o dochodach zapewniająca samorządom niezależność.

Powinniśmy też w końcu znieść dwukadencyjność wprowadzoną za rządów PiS przez polityków, którzy zasiadają w ławach poselskich nie przez dwie kadencje, ale nawet dziewięć. To naruszenie czynnego i biernego prawa wyborczego jawnie łamiącego Konstytucję RP. Niech mieszkańcy sami decydują, kto ma zarządzać ich gminą czy miastem. Dziś wygląda to tak, że nowy władca w pierwszej kadencji się uczy, a w drugiej realizuje plany bez presji rozliczenia go w kolejnych wyborach. To mało motywujący system.

Pora również na to, by oddać samorządom odebrane im w czasach rządów PiS kompetencje. A ciągle na to czekamy! A zatem potrzebne jest m.in. przywrócenie samorządom województw autonomii w zakresie zadań realizowanych przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wskazany jest też powrót do rozwiązań, jakimi były gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska.

Tymczasem zamiast wzmocnienia osłabiono nas. Sejm RP mimo wyraźnego sprzeciwu strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu przyjął projekt ustawy w sprawie wojewódzkiej funduszy ochrony środowiska. Ów projekt sankcjonował centralizację przeprowadzoną przez rząd Zjednoczonej Prawicy, a głośno oprotestowaną przez ówczesną opozycję i samorządy. Ambicje poszczególnych ministrów wzięły górę nad logiką.

Rok po wyborach, strona rządowa, a za nią sejmowa większość, uznała ten centralistyczny kierunek za właściwy, nie bacząc na liczne stanowiska w tej sprawie i sprzeciw strony samorządowej.

Nam, samorządowcom, trudno było zrozumieć tę decyzję. Stała ona w sprzeczności z ideą samo-

Wygrana Karola Nawrockiego pokazuje bowiem, że Polska lokalna, Polska miasteczek i wsi, która tak wyraźnie poparła przedstawiciela opozycji, potrzebuje uwagi i wzmocnienia. Potrzebuje adresowanych do niej rządowych propozycji, które zapewniłyby lokalnym wspólnotom lepsze warunki do rozwoju, a ludziom do życia

rządności, zasadą pomocniczości i zapowiadanym w programach wyborczych obecnej koalicji rządzącej oraz w exposé premiera Tuska „powrotu Polski samorządowej”. Centralizacja była znakiem rozpoznawczym rządów Zjednoczonej Prawicy i mieliśmy nadzieję, że nowy rząd zmieni ten niebezpieczny kierunek. Centralizacja ignoruje bowiem potwierdzoną empirycznie regułę, że samorządy lepiej znają potrzeby lokalnych społeczności i regionów niż rząd i jego agendy.

Niestety nie był to jedyny niepokojący samorządy sygnał. Mimo przywrócenia dialogu między rządem a samorządami oraz partnerskiego traktowania samorządów przez rząd Donalda Tuska wciąż nierozwiązanym jest bardzo wiele ważnych problemów, boleśnie uderzających w samorządy. Wymieniać można długo. To problem niewystarczających środków na realizację zadań zleconych. To samo dotyczy oświaty, o czym już wcześniej wspominałem. Niestety lokalne wspólnoty płacą za to, co jest zadaniem rządu. Robią to kosztem swoich inwestycji i zadań. Ciągłe zdarza się, że rząd wręcz uchyla się od finansowania zadań w tak kluczowych obszarach jak ochrona środowiska czy ochrona zdrowia.

Co robimy? Idziemy do sądów i tam szukamy sprawiedliwości. Tylko tak można odzyskiwać środki z tytułu niedofinansowania zadań zleconych mimo ustawowych gwarancji finansowania. Przecież to absurd! Spory pomiędzy samorządami a Skarbem Państwa odbywają się kosztem podatnika.

Równie bolesne jest to, że nie zapadają ważne dla samorządów decyzje mimo deklaracji politycznych. Zaniechanie procesu naprawy samorządności jest bardzo niepokojącym sygnałem dla lokalnych wspólnot. Półtora roku po wygranych wyborach stoimy w miejscu. Mówiąc wprost – ciągle jesteśmy w postępującym procesie centralizacji.

Wymieniać można długo. Jednostki doradztwa rolniczego decyzją PiS stały się i są nadal państwowymi jednostkami podległymi ministrowi właściwemu ds. rozwoju wsi. Kolejne przykłady zaniechania odwrotu od centralizacyjnych decyzji poprzedniego rządu: doradztwo metodyczne – przeniesienie zadania związanego z organizacją doradztwa metodycznego na terenie województwa na rzecz kuratorów oświaty (bez zmian), realizacja świadczeń rodzinnych i wychowawczych – przekazanie zadania do kompetencji wojewody (bez zmian), prowadzenie dyspozytorski pogotowia ratunkowego (odebranie zadania samorządom i przekazanie wojewodom; bez zmian), kształtowanie okręgów wyborczych – rząd PiS odebrał sejmikom województw możliwość kształtowania okręgów wyborczych i przekazał je na rzecz wojewódzkiego komisarza wyborczego (bez zmian). A to tylko przykłady z naszego ogródka.

Do końca marca miał powstać raport do pakietu zmian w prawie samorządowym. Niestety nie powstał lub nie został nam przekazany. Resort spraw wewnętrznych i administracji zebrał te postulaty od samorządów w listopadzie zeszłego roku. Zatem czekamy.

Polskie samorządy wciąż jednak pokładają wielką nadzieję w obecnym rządzie i formułowanych przez niego priorytetach. 25 lat od utworzenia województw w obecnym kształcie i 35 lat od pierwszej reformy samorządowej – to dobry czas na podsumowanie, ale i zaplanowanie kierunku rozwoju polskiego samorządu i Polski samorządnej.

Samorządy mają demokratyczny mandat w realizacji zadań publicznych. Są elementem ustroju państwa zorganizowanego zgodnie z deklaracją zawartą w Konstytucji RP „na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Odeście od idei samorządności to również odwrót od demokratycznego państwa prawa.

Wybory prezydenckie pokazały, że nasz kraj jest bardzo podzielony. Pokazały także, że jesteśmy coraz bardziej zaangażowani. Wysoka frekwencja nie jest już tylko domeną wielkich miast. Na wybory poszła Polska lokalna, świadoma swoich praw, pomna obietnic i niestety rozczarowana. Trzeba uderzyć się w pierś, spróbować zrozumieć i poznać jej obawy i potrzeby.

Dlatego jest to najlepszy czas na powołanie zespołu ds. reformy samorządowej, który pozwoli wypracować najlepsze rozwiązania w zakresie podziału kompetencji. Czas na wzmocnienie Polski lokalnej i polskiej samorządności. Dalsza centralizacja bez szerokiej dyskusji i pogłębionej analizy będzie najkrótszą drogą do utraty efektywności operacyjnej, ekonomicznej i społecznej. Wyhamowanie regionalnych i lokalnych wspólnot przez odebranie możliwości decydowania o najważniejszych dla nich sprawach to marnotrawstwo najcenniejszego kapitału.



Fot. Monika Kutkowska

Strategia rozwoju gminy, czyli pominięta bohaterka reformy planowania przestrzennego

Gminy borykają się z przygotowaniem planów ogólnych. Długofalowe konsekwencje reformy pozostają w cieniu emocji wywołanych przez narzucone w przepisach terminy. Pamiętajmy, że plan ogólny oraz miejscowe plany zagospodarowania i zintegrowane plany inwestycyjne **będą musiały być zgodne z zapisami strategii**



DR PAULINA NOWICKA-KARPIŃSKA

pełnomocniczka prezidenta ds. strategii rozwoju miasta, urząd m.st. Warszawy

Za chwilę miną dwa lata od zmian w polskim prawodawstwie, powszechnie określanych jako rewolucja w planowaniu przestrzennym. Polegały one na likwidacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz wprowadzeniu planu ogólnego. W mediach regularnie pojawiają się publikacje dotyczące liczby gmin, które rozpoczęły prace nad planem ogólnym, oraz potencjalnego paraliżu inwestycyjnego, do którego może dojść, jeśli dokumenty te nie zostaną przyjęte w wyznaczonym terminie, pierwotnie do 31 grudnia 2025 r., a po ostatnich zmianach do 30 czerwca 2026 r.

To strategia jest nadrzędna

W 2023 r. mieliśmy jednak do czynienia z czymś więcej – z długo wyczekiwaną reformą planowania strategicznego, czy też, trzymając się ministerialnej nomenklatury, kolejnym etapem reformy systemu zarządzania krajem. Na gminy nałożono obowiązek posiadania strategii rozwoju. I to ten dokument ma określać politykę przestrzenną gminy. Połączenie w jednym dokumencie wymiarów społecznego, gospodarczego, środowiskowo-klimatycznego i przestrzennego było od dawna postulowane i wyczekiwane przez osoby zajmujące się polityką rozwoju lokalnego.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym polityka przestrzenna w strategii to co najmniej model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje dla kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. To ze strategii dowiemy się, jak ma wyglądać sieć osadnicza, system powiązań przyrodniczych, główne korytarze i elementy sieci transportowej czy główne elementy infrastruktury społecznej i technicznej. To tu określone zostaną kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (w tym ewentualne szczególne potrzeby w zakresie nowej zabudowy

mieszaniowej), zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, zasady ochrony dziedzictwa przyrodniczego czy kulturowego. Tym samym strategia przejmując istotną część zagadnień, które wcześniej należały do zakresu likwidowanego studium.

Z zapisami strategii ma być zgodny nie tylko plan ogólny, lecz także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz zintegrowane plany inwestycyjne. Tym samym dokumenty te powinniśmy traktować jako instrumenty wdrażania strategii. Natomiast decyzje o warunkach zabudowy nie zostały objęte obowiązkiem zgodności ze strategią, co może budzić pewne wątpliwości dotyczące logicznej spójności całego systemu planowania.

Jest jednak znacznie większy wyłom w nowym systemie. „Kijem wsadzonym w szprychy” całej reformy jest pozwolenie na uchwalenie przez radę gminy pierwszego planu ogólnego bez wcześniejszego przyjęcia strategii lub z pominięciem jej zapisów. Oznacza to, że plan ogólny, który zgodnie z założeniami reformy ma wykonywać politykę przestrzenną, można stworzyć bez określenia, czy też uwzględnienia tej polityki. Podważa to sens i logikę całej reformy. To przyzwolenie na dalszy brak koordynacji procesów rozwojowych w gminach. Jedyny ratunek w zdrowym rozsądku władz gmin i presji społecznej, by nie przyzwalać na takie praktyki. Dobrym rozwiązaniem w tej sytuacji jest przygotowywanie obu dokumentów w ramach jednego skoordynowanego procesu.

Strategia, w porównaniu z dokumentami z zakresu stricte planowania przestrzennego, nie dolegała się bardziej szczegółowych przepisów czy też regulacji na poziomie rozporządzeń. Tym samym każdy samorząd gminny ma dużą dowolność w interpretacji wymogów ustawowych. O ile elastyczność w wielu aspektach zarządzania można traktować jako pozytywne rozwiązanie, to biorąc pod uwagę poziom rozwoju zarządzania strategicznego i analityki w polskich samorządach, rodzi to wiele wyzwań, a nawet zagrożeń.

Strategia powinna mieć wyznaczony konkretny termin na realizację celów postawionych

przed gminą. Jej horyzont czasowy nie powinien być krótszy niż planu ogólnego (ok. 20 lat), skoro jest dokumentem nadrzędnym. To zastrzeżenie o tyle istotne, że wiele samorządów do tej pory dostosowywało perspektywę swoich strategii do kolejnych okresów dostępności środków unijnych (ok. siedmiu lat). Jednocześnie powinniśmy myśleć też o tym, jaki scenariusz rozwoju przestrzennego będziemy chcieli realizować po tym terminie. To stawia pod znakiem zapytania pierwotne założenie, że model struktury funkcjonalno-przestrzennej ma być schematycznym pokazaniem stanu docelowego, będącego wynikiem realizacji strategii. Przyjęcie założenia, że w modelu stosujemy etapowanie – pokazujemy stan w wyniku realizacji strategii i stan pożądany w dalszej przyszłości – jest pewnym rozwiązaniem i wyrazem myślenia długofalowego. Z drugiej strony nie sprzyja ono spójności i czytelności dokumentu dla jego odbiorców.

Poza zapisami określającymi politykę przestrzenną istotnym łącznikiem między strategią a planem ogólnym jest liczba ludności, dla której projektujemy gminę. Jest to najważniejsze uwarunkowanie dla programowania rozwoju. Regulacje prawne nie wymagają uwzględnienia w strategii prognozy demograficznej, a wymagania względem diagnozy, regulowane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zatrzymują się na poziomie „sytuacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i klimatyczno-środowiskowej”.

Do planu ze strategii

W przypadku planów ogólnych mamy rozporządzenie ministra rozwoju i technologii mówiące o tym, że do wyliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową stosuje się „okres prognozy obejmujący 20 lat od roku, którego dotyczy najnowsze dostępne dane dotyczące liczby mieszkańców gminy udostępnianych przez statystykę publiczną”. Możemy zatem przyjąć, że ten wymóg wyznacza horyzont czasowy planu ogólnego. Czy opracowujący plan ogólny powinni mieć dowolność w doborze danych demograficznych? Nie. Powinni korzystać z danych ujętych w strategii, która programuje rozwój gminy.

Główny Urząd Statystyczny udostępnił dwie prognozy ludności – według krajowej definicji mieszkańca (w trzech wariantach) oraz według definicji międzynarodowej, odnoszącej się do rezydentów. Daje to łącznie cztery warianty do wyboru. Brak formalnego wymogu, by plan ogólny opierał się na scenariuszu demograficznym wskazanym w strategii, może – przy niedostatecznej wiedzy lub braku woli politycznej – prowadzić do wypaczenia intencji reformy. Szczególnie, gdy chęć uwalniania terenów pod budownictwo mieszkaniowe przyćmi zdroworozsądkowe spojrzenie na pogłębiający się kryzys demograficzny w naszym kraju i realną sytuację gminy. W tym kontekście sygnalizowane przez samorządów zajęcie się w pierwszej kolejności planem ogólnym i dopiero w drugiej kolejności strategią stanowi ogromne zagrożenie.

Kolejną kwestią wartą uwagi jest to, z kim strategia musi być konsultowana. Reguluje to ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Mówi ona o konieczności przeprowadzenia konsultacji z sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gminy oraz właścicielami dyrektorami regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Mając na uwadze zakres modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, zapisy strategii będą musiały dotyczyć wielu kwestii wymagających ustaleń z innymi – zewnętrznymi – podmiotami. Przykładem tego są choćby przebiegi kluczowych dróg, linii kolejowych, czy też sieci energetycznej. O ile dla planu ogólnego przewidziano ok. 60 podmiotów uzgadniających i opiniujących, to w przypadku strategii zupełnie ten aspekt pominięto. Być może ustawodawca przyjął, że sprawę rozwiąże przedłożenie strategii zarządowi województwa, który ma 30 dni na opinię dotyczącą sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, określonych w strategii rozwoju województwa. Tylko czy skala terytorialna obu jednostek, a co za tym idzie – poziom szczegółowości zapisów w obu dokumentach faktycznie pozwalają przyjąć takie założenie?

Do tego dochodzi jeszcze kwestia aktualności punktu odniesie-

nia. Wszystkie dokumenty ogólnokrajowe (koncepcja rozwoju kraju, średniookresowa strategia rozwoju kraju oraz krajowa strategia rozwoju regionalnego), których zapisy muszą być uwzględnione w strategiach województw, są obecnie w opracowaniu. To, co już wiemy o ich założeniach, wskazuje, że obowiązujące strategie województw będą musiały zostać zaktualizowane, chociażby w odniesieniu do obszarów strategicznej interwencji. Należy zatem założyć, że sztywne trzymanie się minimum ustawowego odnośnie do zakresu konsultacji może doprowadzić do konieczności dość szybkiej aktualizacji gminnych strategii.

Najważniejsi są ludzie

W całym tym zderzeniu z nową rzeczywistością najważniejsi są ludzie. Dobra strategia to koncept oderwany od politycznych zawirowań i oparty na merytorycznych przesłankach. Dokument przygotowany na podstawie rzetelnych danych, prognoz i obserwacji trendów. To koncept, który potrafi się oderwać od tu i teraz, patrząc śmiało w przyszłość.

Wąskim gardłem dla procesu tworzenia strategii nowej generacji jest zaangażowanie w prace specjalistów, którzy są w stanie temu sprostać. Osób, które łączą perspektywę społeczną, gospodarczą, środowiskowo-klimatyczną i przestrzenną, dostrzegają i rozumieją zależności przyczynowo-skutkowe i terytorialny wymiar zjawisk. Niestety, wiele urzędów do tej pory nie wykształciło zespołów specjalizujących się w strategii, analityce czy zarządzaniu strategicznym. Opracowanie strategii było przed reformą na ogół zlecane podmiotom zewnętrznym, co w niewielkim stopniu, jeśli w ogóle, budowało know-how urzędu. Do tego dochodzą trudności w pozyskaniu i utrzymaniu pracowników o wysokich kompetencjach, co stanowi poważny problem dla administracji samorządowej.

Wyzwaniem jest też organizacja urzędu – odrębność komórek odpowiadających za politykę rozwoju definiowaną w strategii i kształtowanie polityki przestrzennej, a w konsekwencji – wewnętrzne procedury obowiązujące w organizacji. Reforma z 2023 r. powinna skutkować rewizją w tym zakresie, skoro polityka przestrzenna ma być faktycznie integralną częścią strategii rozwoju gminy.



Drogi o znaczeniu obronnym – wojskowo-samorządowa symbioza na rzecz infrastruktury



JAKUB GWIT

wójt gminy Powidz, prezes Stowarzyszenia Powidzkiego Parku Krajobrazowego

Bez samorządów nie ma możliwości zagwarantowania bezpieczeństwa ludności, dlatego istnieją obszary, na których konieczne jest współdziałanie strony wojskowej i samorządowej. Przykładem takiej współpracy, z pożytkiem dla armii i strony cywilnej, są drogi o znaczeniu obronnym.

Zgodnie z definicją z ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych droga o znaczeniu obronnym to droga publiczna lub jej odcinek, wyznaczona w okresie pokoju, prze-

widziana do wykorzystania w czasie pokoju, kryzysu lub wojny do wykonywania przewozów istotnych dla obronności państwa oraz zobowiązań sojuszniczych (art. 4 pkt 11b). Taki status może zostać nadany zarówno drodze gminnej, powiatowej, wojewódzkiej, jak i krajowej. Nadają go wspólnie ministrowie infrastruktury i obrony – określają wykaz dróg o znaczeniu obronnym lub ich odcinków. Są to drogi dostępne do powszechnego wykorzystywania, zazwyczaj położone w pobliżu jednostek wojskowych, poligonów, które jednak ze względu na parametry i ich położenie mają strategiczne znaczenie dla obronności państwa i zobowiązań sojuszniczych.

Na budowę, przebudowę lub remont dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych mających taki status przeznaczony jest dodatkowy

OPINIA

Dodatkowe pieniądze na drogi



CZESŁAW DYKZAK

przewodniczący Rady Powiatu Słupskiego, wicestarosta słupski w latach 2018–2024

Powiatowi słupskiemu udało się w okresie od 2019 r. zrealizować inwestycje na drogach o znaczeniu obronnym o długości prawie 27 km, sfinansowane w 100 proc. ze środków RFRD. Położenie i dynamiczny rozwój bazy wojskowej w Powidzu, w tym na rzecz wojsk sojuszniczych, stworzył szansę na poprawę standardu dróg powiatowych. Dzięki temu powstała m.in. obwodnica Powidza i Przybrodzina. Obecnie powiat realizuje zadanie dotyczące połączenia bazy wojskowej w Powidzu z węzłem Słupca na autostradzie A2. Do końca 2027 r. powstanie prawie 15-km odcinek drogi.



portfel środków w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (RFRD). Co roku z budżetu MON do fundu-

szu trafia 500 mln zł. Zarządca drogi otrzymuje pieniądze na sfinansowanie całości zadania obronnego na

drogach, w tym na sporządzenie dokumentacji projektowej.

Gdy droga jest już umieszczona w wykazie tych dróg, żeby doszło do finansowania zadań, minister obrony narodowej musi zgłosić premierowi, w okresie od 1 do 31 stycznia, zadania rekomendowane do takiego wsparcia. Po ich zatwierdzeniu minister obrony informuje o tym ministra właściwego ds. transportu, który następnie zawiera z jednostką samorządu terytorialnego umowę o udzieleniu finansowania. Może to być też wsparcie wieloletnie. Umowa o dofinansowaniu ma charakter niejawni i nie podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej. Realizacja zadań wymaga ścisłego współdziałania i uzgadniania stosowanych rozwiązań pomiędzy inwestorem a stroną wojskową.



Za cyfrowymi usługami powinny pójść cyfrowe płatności

PERŁY SAMORZĄDU



FOT. MAŁ. PRASOWE

Rozmowa z Tomaszem Misiakiem, wiceprezesem zarządu Fundacji Polska Bezgotówkowa

Coraz rzadziej płacimy gotówką. Jak szybko odchodzimy od banknotów i monet na rzecz transakcji bezgotówkowych?

Jako Fundacja Polska Bezgotówkowa już od blisko ośmiu lat działamy w oparciu o unikatowe porozumienie sektora publicznego i prywatnego, z udziałem Związku Banków Polskich, organizacji płatniczych, wydawców kart bankowych i agentów rozliczeniowych. W tym czasie udało nam się znacząco zmienić zwyczaje płatnicze Polaków.

W jaki sposób?

Podjęliśmy działania wpływające na rynek w kilku obszarach. Było to m.in. bezpośrednie wsparcie we wdrożeniu i rozszerzeniu sieci akceptacji, co sprzyjało popularyzacji płatności cyfrowych. W Polsce mamy o ponad 700 tys. więcej terminali płatniczych, niż mieliśmy na początku naszego programu. Dzięki niemu ich liczba się podwoiła, co zapewniło możliwość płatności bezgotówkowych praktycznie we wszystkich obszarach życia gospodarczego, także w sektorze publicznym. A gdy się rozszerza sieć akceptacji i dostępność płatności bezgotówkowych, to rośnie pewność, że kartą czy innym instrumentem płatniczym możemy uregulować należność praktycznie wszędzie i za każde zakupy czy usługi.

Polacy coraz częściej korzystają z tych możliwości?

Liczby są jednoznaczne – już blisko 70 proc. transakcji realizowanych jest za pośrednictwem instrumentów bezgotówkowych. Zmiany widać zwłaszcza na tle innych krajów. Kiedy zaczęliśmy Program Polska Bezgotówkowa, to wyposażenie w terminale w Polsce było o wiele mniejsze niż w innych państwach UE; dzisiaj jesteśmy na siódmym miejscu w Europie, a przed nami są jedynie kraje, w których gospodarka oparta jest na turystyce, co znacznie wpływa na zwiększenie liczby terminali na tysiąc mieszkańców. Rosnąca popularność transakcji bezgotówkowych w Polsce jest także efektem tego, że nasz kraj przechodzi swego rodzaju rewolucję technologiczną, a Polacy dość dobrze przyswajają sobie nowości, zwłaszcza takie, które są przyjazne. Przykładem tego są choćby wallety (portfele cyfrowe), z których korzysta już kilkadziesiąt procent naszych rodaków.

Wciąż jednak dla jednej trzeciej z nich najważniejsza jest gotówka...

Zaznaczmy – w najbliższej przyszłości transakcje bezgotówkowe nie będą stanowiły 100 proc. wszystkich płatności. Choć jako fundacja wspieramy ten sposób płacenia, to kierujemy się hasłem: płać, jak lubisz, jak ci jest wygodnie, ty dokonujesz wyboru formy płatności. Oczywiście wciąż widzimy przestrzeń do poszerzenia kręgu osób korzystających z płatności bezgotówkowych. Pewnie w mniejszym stopniu w takich miejscach jak supermarkety czy stacje benzynowe, gdzie ich poziom jest już i tak wysoki, że tu trudno będzie o postęp. Potencjał dalszego wzrostu jest także w sprzedaży internetowej, w której królują transakcje bezgotówkowe, a inne formy płatności wykorzystywane są sporadycznie. Są jeszcze działalności takie, jak np. usługi świadczone w domu czy miejsca, w których liczba urządzeń umożliwiających płatności bezgotówkowe jest przeciętnie mniejsza niż gdzie indziej. I to są takie miejsca, wytypowane na podstawie badań prowadzonych od siedmiu lat, do których chcemy dotrzeć z naszą ofertą wsparcia. I to do tych podmiotów będą kierowane nasze działania w ramach najnowszych programów, zarówno jeśli chodzi o wsparcie agentów

rozliczeniowych, którzy tam docierają ze swoją ofertą, jak i kampanie edukacyjne, które są ważnym elementem naszej aktywności. Chcemy pokazać tym, którzy nie zapewniają klientom transakcji bezgotówkowych, że tracą na tym, bo najprawdopodobniej wpływa to na obniżenie ich potencjalnych przychodów.

Bo część klientów, która odzwyczaiła się już od gotówki, zrezygnuje z zakupów u nich...

Tak. Banalny przykład z sąsiedztwa siedziby naszej fundacji przy rondzie Daszyńskiego w Warszawie – od kiedy owoce sezonowe zaczęły robić furorę, przy stoiskach z truskawkami i innymi owocami widać informację: Tu możesz zapłacić kartą. To wynika z naturalnej oceny samych przedsiębiorców, którzy zdają sobie sprawę z tego, że w tym miejscu ludzie są zabiegani i mało kto ma możliwość dokonania szybkiej transakcji gotówkowej. Wydawanie reszty to także kłopot dla sprzedawcy, a dodatkowo to wydłuża czas sprzedaży, a więc spada liczba klientów.

A jak transakcje bezgotówkowe wyglądają w urzędach i instytucjach administracji publicznej?

Do niedawna płatności w urzędach były zdominowane przez płatności w kasach lub za pomocą przelewu. Nadal te formy są istotne, ale po kilku latach realizacji Programu Polska Bezgotówkowa możliwość zapłacenia kartą stała się standardem. Wsparliśmy finansowo zamontowanie ok. 17 tys. urządzeń płatniczych w ponad 3 tys. urzędów w całym kraju. Dziś już nikt nie wyobraża sobie, że np. w wydziale komunikacji nie zapłaci kartą.

Także mandat za przekroczenie prędkości można od razu zapłacić mobilnie.

Nasze wsparcie doposażenia w urzędach do płatności bezgotówkowych objęło nie tylko urzędy, ale szeroko pojętą sferę publiczną, także Policję. Dzięki temu można od razu zamknąć sprawę, płacąc grzywnę nałożoną w postaci mandatu karnego kartą w terminalu, który ma funkcjonariusz drogowki. Kierowca ma problem z głową, a policja od razu ściąga karę finansową, co jest ważne także w kontekście kierowców z innych państw.

Czyli transakcje bezgotówkowe zapewniają większą ściągalność danin publicznych.

I są wygodne dla obywateli. Obopólne korzyści dla administracji i obywateli sprawiają, że idziemy jeszcze dalej. Cała administracja publiczna ma programy, których realizacja ma zapewnić obywatelom powszechność usług cyfrowych, takich choćby jak mObywatel. Powszechność oznacza, że praktycznie wszystkie usługi będą dostępne cyfrowo. A za cyfrowymi usługami powinny pójść i cyfrowe płatności. Mamy więc do czynienia z przeskokiem cywilizacyjnym, bo z poziomu naszego desktopa czy aplikacji mobilnej, zwłaszcza aplikacji mobilnej, będziemy mieli nie tylko pasywny dostęp do naszych danych i dokumentów, lecz także będziemy zarządzać naszą relacją z urzędem oraz płatnościami na rzecz tego urzędu. Oczkiem w głowie wielu instytucji a także Fundacji Polska Bezgotówkowa jest rozszerzenie wachlarza płatności właśnie z poziomu mObywatela.

To wizja przyszłości?

To się już dzieje! W samorządach wdrażane są rozwiązania, które umożliwiają np. zapłacenie poprzez mObywatela podatku od nieruchomości, podatku rolnego czy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Smartfony stały się narzędziem wykorzystywanym powszechnie w naszym życiu osobistym, w kontaktach z bankami, teraz dochodzi świat e-urzędu. Jeśli urząd wystawi np. decyzję ustalającą wysokość podatku od nieruchomości, to natychmiast informacja o tym pojawi się w naszej aplikacji mobilnej, możemy też dostać powiadomienie typu push, że został wystawiony taki dokument i jest konieczność zapłacenia określonej kwoty, a za pomocą tego samego urządzenia w czasie rzeczywistym możemy zapłacić ten podatek bez wypisywania danych, numeru decyzji, numeru konta itd.

Czyli przede wszystkim wygodą dla obywatela.

Ale też korzyść dla urzędu, bo takie rozwiązania poprawiają efektywność, wpływają pozytywnie na spływ należności oraz co najważniejsze – bardzo skracają czas obsługi obywateli.

To dlaczego dopiero teraz się to dzieje? Przecież dopiero teraz przy rocznym rozliczeniu podatkowym możemy mobilnie zapłacić wyliczoną niedopłatę.

Widzimy duże przyspieszenie i zwiększone zainteresowanie ze strony administracji publicznej. Przykładem tego jest właśnie możliwość płatności za pomocą karty przy rozliczeniu PIT z urzędem skarbowym.

Choć ta usługa pojawiła się dopiero 20 marca, to w relatywnie krótkim czasie zdobyła dużą popularność. W e-commerce jesteśmy od dawna przyzwyczajeni do płacenia kartą lub BLIKIEM, dlaczego więc tak samo nie możemy zapłacić podatku? W sferze publicznej są pewne procedury, których trzeba przestrzegać, takie jak choćby zamówienia publiczne, które wydłużają czas wdrożenia nowych rozwiązań. Mamy w Polsce ponad 2,5 tys. jednostek administracji samorządowej i każdy z użytkowanych przez nie systemów informatycznych wymaga integracji. Jestem jednak przekonany, że już w tym roku w wielu gminach i miastach, nie tylko dużych, lecz także w tych mniejszych to będzie powszechna usługa. Jeżeli już teraz z mObywatela korzysta 9 mln osób, a zakłada się, że będzie to 20 mln, to naturalny jest kierunek rozwijania płatności w aplikacji mObywatel. Pierwsze doświadczenia pokazują, że ludzie bardzo chętnie korzystają z takich możliwości.

Do tej pory płatności bezgotówkowe na rzecz instytucji publicznych większości kojarzyły się raczej z parkomatami w strefach płatnego parkowania czy automatami biletowymi w autobusach i tramwajach.

Fundacja Polska Bezgotówkowa również uczestniczy w projektach związanych z tzw. smart city. Jesteśmy gotowi wspomóc analizy dotyczące zmian w systemie komunikacji publicznej, np. współpracowaliśmy w tym zakresie z Zarządem Transportu Miejskiego w Warszawie. To usługi doradcze, ale przede wszystkim możemy współfinansować moduły płatnicze, które są instalowane w parkomatach czy biletomatach. To nie jest bezpośrednie wsparcie dla samorządów, tylko dla agenta rozliczeniowego, ale skoro my finansujemy część kosztów instalacji urządzenia, to finalnie samorząd ponosi mniejsze koszty obsługi takich opłatomatów. Kolejny gorący temat to recykromaty, czyli urządzenia do przyjmowania opakowań zwrotnych; w tym przypadku wspieramy rozwiązania umożliwiające zwrot kaucji za opakowania na kartę płatniczą.

Ale recykromaty mają nam zwracać pieniądze za oddawane tzw. pety...

Zwrot pieniędzy może nastąpić także na kartę. To nie jest fantazja, takie urządzenia są już dostępne. Wspieramy także rozwiązania umożliwiające płatności bezgotówkowe w ładowarkach elektrycznych do samochodów.

Czyli postęp technologiczny wymusza rozwój płatności bezgotówkowych. Możemy sobie wyobrazić, jak to będzie za 10-15 lat?

W raporcie „Mapa przyszłości płatności”, opracowanym przez Fundację Polska Bezgotówkowa wraz z infuture.institute, rysujemy kilka scenariuszy z perspektywą najbliższego roku, pięciu lat, a nawet ponad 15 lat. Przy dynamicznie rozwijającej się technologii można przewidywać pewne trendy, ale prawdopodobieństwo pomyłki jest duże. Na pewno w najbliższych latach będzie się rozwijał sposób autoryzacji polegający na bardziej wyrafinowanych metodach behawioralnych, w czym pomocna będzie sztuczna inteligencja. Płatności bezgotówkowe mogą rozwijać się w kierunku automatyzacji płatności i mikropłatności. Trzeba pamiętać, że płatności podążają za trendami. Jeżeli pójdziemy w kierunku recyklingu i przestaniemy masowo kupować, a samochody czy ubrania zaczniemy wypożyczać, to świat płatności może wyglądać zupełnie inaczej. Duże znaczenie będzie mieć to, jak się zmieni nasze otoczenie, jaką transformację przejdą nasze miasta. Świetnym przykładem tego jest transport publiczny – jeśli postawimy na jego rozwój i dominację w przemieszczaniu się, to płatności za przejazdy znajdą się w tle, bo to nasz smartfon odnotuje, gdzie wsiedliśmy i gdzie wysiedliśmy, czy skorzystaliśmy z miejskiego roweru i zostawiliśmy samochód na parkingu. Płatność za to wszystko ureguje się bez naszego zaangażowania. Dziś mówimy, że robi to za nas smartfon, ale jak on będzie wyglądał i co będzie potrafił zrobić za kilka lat, to trudno przewidzieć. Ewolucja form płatności sprawi, że staną się one niemal niewidoczne i będą się naturalnie wpisywać w codzienne czynności.

Rozmawiał Grzegorz Skowron (Agencja Informacyjna GEG)

Materiał powstał przy współpracy z Fundacją Polska Bezgotówkowa

O Fundacji

Fundacja Polska Bezgotówkowa została powołana w celu podejmowania działań w zakresie rozwoju płatności bezgotówkowych w Polsce, w szczególności poprzez rozbudowę sieci akceptacji instrumentów płatniczych, upowszechnianie i promocję obrotu bezgotówkowego, a także działania na rzecz budowy innowacji technologicznych w płatnościach.

Zmiany w zasadach pobierania opłaty miejscowej są konieczne



ŁUKASZ FILIPOWICZ
burmistrz miasta Zakopane

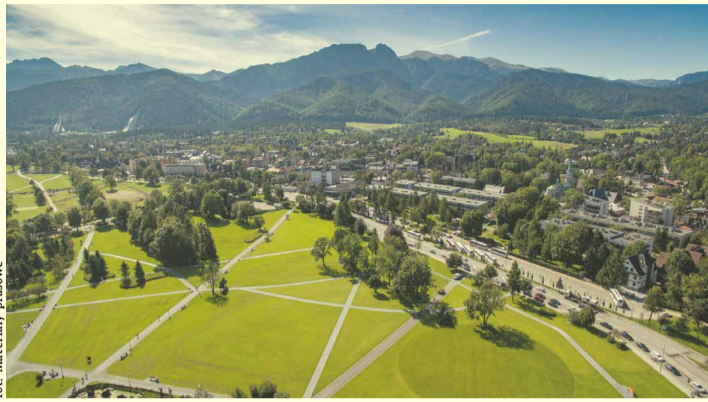


foto: Materiały prasowe

Zakopane to miasto, które każdego roku przyjmuje miliony gości. Turystyka to nasza siła, ale i ogromne wyzwanie. Mamy obowiązek nie tylko gości przyjezdnych, ale także odpowiedzialnie zarządzać następstwami turystyki. Utrzymanie infrastruktury, czystość przestrzeni publicznych, transport, bezpieczeństwo – to tylko część zadań, które musimy realizować. Dlatego apelujemy o zmiany systemowe, które pozwolą nam działać skutecznie.

Opłata miejscowa pobierana w Zakopanem to naturalne narzędzie wykorzystywane przez miejscowości turystyczne na całym świecie. Dyskusje dotyczące jakości powietrza nie powinny być argumentem za jej blokowaniem – tym bardziej że działania miasta w zakresie ochrony środowiska są systematyczne. Dla porównania w słowackich górskich miejscowościach turystycznych oddalonych zaledwie o kilkanaście kilometrów od granicy z Polską pobiera się opłatę w wysokości 2,5 euro dziennie od osoby – i jest to powszechnie akceptowane.


Według obecnych przepisów to cała strefa, a nie dana miejscowość, musi spełniać wymogi dotyczące poziomów substancji szkodliwych w powietrzu. W naszym przypadku jest to strefa małopolska (PL1203), w skład której wchodzi nie tylko powiat tatrzański, gdzie znajduje się Zakopane, ale również miasto Nowy Sącz i 18 innych powiatów. To prowadzi do sytuacji absurdalnej i niesprawiedliwej – zła jakość powietrza w całej strefie małopolskiej powoduje brak możli-

wości poboru opłaty miejscowej w Zakopanem, mimo spełnienia wszystkich wymogów dotyczących jakości powietrza w mieście. To ograniczenie może powodować utratę wpływów rzędu 5-6 mln zł rocznie, które mogłyby być przeznaczone na rozwój ekologicznego transportu, estetykę miasta czy infrastrukturę turystyczną. Co więcej, ciężar finansowania całorocznej obsługi ruchu turystycznego – czyli remontów dróg, opróżniania koszy ulicznych, organizacji wydarzeń sportowych i kulturalnych – spada na mieszkańców Zakopanego.

Dlatego Rada Miasta Zakopane skierowała do Sejmu petycję w sprawie zmiany przepisów w zakresie oceny jakości powietrza. Proponowane rozwiązanie zakłada możliwość dokonywania takich ocen nie tylko w ramach wyznaczonych stref, lecz także na obszarach obejmujących sąsiadujące ze sobą miejscowości położone w tym samym województwie – pod warunkiem, że łączna liczba mieszkańców przekracza 100 tys. lub 25 tys. w przypadku województw o ponadprzeciętnym natężeniu ruchu turystycznego. Celem tej inicjatywy jest zapewnienie bardziej sprawiedliwego i realistycznego podejścia do oceny stanu powietrza oraz uniknięcie niekorzystnych, niezasadzonych

rozstrzygnięć sądowych wobec Zakopanego – zarówno teraz, jak i w przyszłości. Dokument został przez Sejmową Komisję ds. Petycji uznany za zasadny i przekazany do ministerstwa w celu dalszego procedowania.

Chcemy podkreślić – nie chodzi o dodatkowe obciążenie finansowe dla turysty. Środki pozyskane z tej opłaty są przeznaczane m.in. na zakup ekologicznych autobusów, rozbudowę ścieżek rowerowych, estetyzację przestrzeni miejskiej, poprawę oznakowania ulic i miejsc publicznych. Korzysta więc z tego każdy, kto przebywa w Zakopanem. Pieniądze wracają zarówno do mieszkańców, jak i turystów, więc uczciwe i przejrzyste uregulowanie opłaty powinno leżeć w interesie wszystkich.

W ostatnich latach Gmina Miasto Zakopane przeznaczyła dodatkowe środki na poprawę bezpieczeństwa publicznego. W ramach tych działań zwiększono liczbę etatów w Straży Miejskiej, co umożliwiło częstsze patrole w kluczowych rejonach miasta, w szczególności na Krupówkach. Efektem wzmocnienia służb porządkowych jest stopniowe ograniczanie działalności ulicznych kapel romskich, nielegalnych, spacerujących maskotek oraz zauważalny spadek liczby wypadków, rozbojów i kradzieży. 

Walka z reklamowym chaosem

ŁUKASZ FILIPOWICZ
burmistrz miasta Zakopane

Przestrzeń Zakopanego przez lata była zdominowana przez krzykliwe banery, szyldy i tablice reklamowe. Niestety, przepisy, które to regulują, w praktyce są martwe, dlatego samorządy muszą sobie z tym problemem radzić same.

Dlatego Zakopane zdecydowało się sięgnąć po narzędzie, jakim jest uchwała krajobrazowa, określająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych oraz ogrodzeń. W tej sprawie przeprowadziliśmy już konsultacje społeczne, w których uczestniczyli mieszkańcy oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie Zakopanego. Będzie ona stanowiła akt prawa miejscowego.

Celem sporządzenia takiej uchwały jest przede wszystkim ochrona unikatowych walorów krajobrazowych Zakopanego, tradycji miejsca, cennych historycznie i kulturowo obiektów i układów urbanistycznych, przeciwdziałanie degradacji przestrzeni publicznej i terenów zielonych oraz przeciwdziałanie zawłaszczaniu przestrzeni publicznej. Poprzez ograniczenie liczby oraz gabarytów tablic i urządzeń reklamowych chcemy przywrócić miastu godny wygląd. Jest to istotne z punktu widzenia ochrony krajobrazu Zakopanego oraz postregowania miasta przez mieszkańców i odwiedzających. Reklama powinna współgrać z krajobrazem kulturowym i przyrodniczym.


Turyści przyjeżdżają do Zakopanego dla gór, klimatu i architektury, tymczasem widzą las banerów i kolorowych szyldów. Uporządkowana przestrzeń to również lepsze warunki dla biz-

nesu, który korzysta z prestiżu miejsca.

Od niemal 10 lat obowiązują przepisy uchwały o Parku Kulturowym obszaru ul. Krupówki, które w praktyce nie były przestrzegane. Już wcześniej udało się ograniczyć działalność „białych misiów” oraz nielegalnych grup muzycznych. Z kolei końcem lutego br. Rada Miasta Zakopane jednogłośnie podjęła uchwałę aktualizującą przepisy uchwały o Parku Kulturowym obszaru ul. Krupówki. Teraz przy współpracy ze Strażą Miejską podejmiemy kolejne kroki, by przywrócić porządek. Głównym problemem jest ekspozycja produktów na deptaku oraz zawłaszczanie elewacji budynków. W celu przeciwdziałania nielegalnym występom

Środki pozyskane z opłaty miejscowej są przeznaczane m.in. na zakup ekologicznych autobusów, rozbudowę ścieżek rowerowych, estetyzację przestrzeni miejskiej i poprawę oznakowania ulic

artystycznym oraz działalności straganów naruszających przepisy są prowadzone regularne kontrole porządkowe. Artyści, których twórczość odnosi się do lokalnej kultury, tradycji i historii, mogą występować, ale pod warunkiem że uzyskają odpowiednie zezwolenie.

Zakopane nieustannie się zmienia, dostosowuje się do nowych wyzwań, jakie niesie rozwój miasta i rosnące oczekiwania odwiedzających. Wzmacnianie bezpieczeństwa, działania poprawiające estetykę przestrzenną miasta oraz inwestycje w jakość życia to priorytety, które przynoszą realne korzyści zarówno mieszkańcom, jak i turystom. 

Kraków stawia na technologię

Smart city z cyfrowym bliźniakiem i AI na pierwszym planie. A wszystko po to, **żeby Kraków stał się w pełni data driven city**



JAROSŁAW BUŁKA
pełnomocnik prezidenta Miasta Krakowa ds. transformacji cyfrowej

Kraków coraz śmielej wchodzi w erę smart city. Stolica Małopolski, przygotowując się do realizacji jednej z największych inwestycji infrastrukturalnych w swojej historii – budowy metra – wykorzystuje nowoczesne technologie, by podejmować decyzje na podstawie danych, a nie intuicji. Sercem tej transformacji są: cyfrowy bliźniak miasta oraz zaawansowane modele transportowe, których podstawę stanowią algorytmy sztucznej inteligencji (AI). Centrum Obsługi Informatycznej i miejskie jednostki organizacyjne intensywnie pracują obecnie nad łączeniem różnego rodzaju źródeł danych, aby móc efektywnie zasilać te modele, które już teraz stają się niezbędnym

narzędziem w planowaniu inwestycji i projektów miejskich.

Cyfrowy bliźniak to wirtualna replika miasta, która odzwierciedla jego aktualny stan w czasie rzeczywistym. Dzięki integracji danych z różnych źródeł – m.in. systemów zarządzania ruchem, informacji przestrzennej czy monitoringu miejskiego – możliwe jest symulowanie i przewidywanie skutków planowanych działań. Jeśli chodzi o budowę metra, cyfrowy bliźniak pozwala lepiej zrozumieć wpływ inwestycji na życie mieszkańców, środowiska i funkcjonowanie miasta. Pozwala także testować różne scenariusze jeszcze przed wbiciem pierwszej łopaty w ziemię, minimalizując ryzyko kosztownych błędów projektowych.

Integralną częścią cyfrowego bliźniaka jest model transportowy Krakowa – dynamiczny, uczący się system, który analizuje ruch w mieście w czasie rzeczywistym, przewiduje zatory, optymalizuje rozkład jazdy i wspomaga planowanie nowych tras komunikacyjnych. Wdrożenie AI do tych zadań zwiększa precyzję prognoz i po-

zwala na elastyczne dostosowanie strategii transportowej miasta do zmieniających się potrzeb mieszkańców.

W tych zadaniach miasto ma ogromne wsparcie od krakowskich uczelni. Politechnika Krakowska, kierowana przez rektora prof. Andrzeja Szarotę, angażuje się niezwykle aktywnie w prace nad budową i kalibracją modelu transportowego Krakowa. Akademia Górniczo-Hutnicza wspiera miasto w zakresie technologii informatycznych i cyberbezpieczeństwa, czego najlepszym dowodem jest list intencyjny podpisany 6 maja br. przez prezydenta Miasta Krakowa Aleksandra Miszańskiego i rektora AGH, prof. Jerzego Lisa, oraz dyrektora Akademickiego Centrum Komputerowego Cyfronet AGH Marka Magrysia.

Modele transportowe to nie jedyne pole, na którym Kraków wdraża rozwiązania oparte na sztucznej inteligencji. Analiza obrazu wideo, wykorzystująca algorytmy uczenia maszynowego, znalazła zastosowanie m.in. na popularnym miejskim kąpielisku Zakrzówek. Systemy monitoringu z zaimplementowanymi algorytmami AI nie tylko śledzą liczebność osób korzystających z tego obiektu, lecz także wykry-

wają sytuacje potencjalnie niebezpieczne, co zwiększa poziom bezpieczeństwa gości kąpieliska.


Podobne technologie służą również do nadzoru nad ruchem w mieście oraz do monitorowania i egzekwowania zasad w strefach ograniczonego ruchu. Dzięki analizie obrazu z kamer i automatycznemu rozpoznawaniu tablic rejestracyjnych możliwe jest skuteczniejsze zarządzanie ruchem i ograniczanie emisji w najbardziej zanieczyszczonych rejonach miasta.

Wszystkie te działania wpisują się w strategię data driven city, w której dane stają się paliwem dla miejskich decyzji. To podejście zmienia sposób zarządzania – od reaktywnego do predyktywnego. Władze Krakowa stawiają na integrację danych z różnych źródeł i ich przekształcanie w wiedzę, która wspiera rozwój miasta zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Kluczowym elementem sukcesu takich projektów jest jednak współpraca. Nie tylko międzywydziałowa w strukturach miasta, ale przede wszystkim partnerska współpraca z lokalnymi przedsiębiorcami i biznesem technologicznym. Modelowym przykładem takiej kooperacji jest inicjatywa TECH4Kraków, łączą-

ca miasto z firmami działającymi w obszarze nowych technologii, które swoją działalność prowadzą w Krakowie. TECH4Kraków to platforma współpracy, dzięki której prywatny sektor może testować i wdrażać rozwiązania wspierające miejskie potrzeby, jednocześnie realizując własne strategie ESG (zrównoważonego rozwoju w zakresie pracy, środowiska i ładu korporacyjnego), a miasto zyskuje nieocenione źródło wiedzy, kompetencji, a niejednokrotnie także zasobów służących do testowania różnego typu rozwiązań wspierających idee smart city.

TECH4Kraków pokazuje, jak innowacje mogą być nie tylko efektem R&D firm, ale też realnym wkładem w poprawę jakości życia mieszkańców. Dla firm to szansa na rozwój w warunkach rzeczywistych, dla miasta – dostęp do najnowszych technologii i know-how, a dla mieszkańców – lepiej zarządzane, bardziej przyjazne i bezpieczne miasto.

Kraków, inwestując w AI, dane i cyfrowe modele zarządzania, buduje nie tylko metro, lecz także przyszłość samorządności opartej na wiedzy, partnerstwie i technologii. Cieszy nas ogromnie fakt, że naszym śladem podążają kolejne polskie samorządy. 

Samorząd pod presją demografii – reforma jest nieunikniona

Problemy infrastrukturalne, które mieliśmy w latach 90., zostały zastąpione przez problemy demograficzne. Mamy więc piękne chodniki, po których za chwilę może nie mieć kto chodzić



ARKADIUSZ PTAK

burmistrz Pleszewa,
prof. dr hab. w Instytucie
Rozwoju Wsi i Rolnictwa
Polskiej Akademii Nauk

Pomimo tak dramatycznych wskaźników demograficznych gminy będą zmuszone utrzymywać cały aparat administracyjny: wójta, sekretarza, skarbnika, urząd gminy oraz 15-osobową radę gminy. Ponadto każda gmina musi zapewnić mieszkańcom podstawowe usługi, takie jak dostarczanie wody, odbiór i zagospodarowanie odpadów, opróżnianie szamb, a także utrzymanie szkół, przedszkoli i systemu opieki społecznej.

Tymczasem od kilku lat nie ma i raczej nie będzie woli politycznej do podejmowania niepopularnych, choć koniecznych reform, takich jak przymusowe łączenie gmin czy likwidacja powiatów. Ponadto obecne instrumenty, takie jak możliwość wspólnego realizowania zadań przez kilka gmin w ramach zwińzków i porozumień międzygminnych czy też dobrowolne łączenie gmin, nie cieszą się akceptacją lokalnych władz, a w wielu przypadkach także samych mieszkańców.

Możliwe wydają się dwa wyjścia. Pierwsze to kategoryzowanie gmin. Bynajmniej nie chodzi tutaj o ich likwidację czy przymusowe łączenie (wyjątek stanowiłoby obowiązkowe tworzenie gmin miejsko-wiejskich). Gminy tworzą trwałę wspólnoty lokalne, mające własną tożsamość oraz historię. Byłoby dużą stratą, gdyby mia-

ły one zniknąć. Kluczowym elementem proponowanej reformy powinno być przekazanie części zadań najmniejszych gmin jednostkom większym – np. gminom zlokalizowanym w miastach powiatowych. Są to jednostki stosunkowo duże, które dysponują naturalnymi warunkami do pełnienia szerszych funkcji administracyjnych. W miastach tych już obecnie mieszczą się liczne instytucje publiczne szczebla powiatowego. Ważne byłoby jednak wprowadzenie jasnych kryteriów dotyczących przejmowania zadań od małych gmin. Nie wszystkie gminy większe w jednakowym stopniu tracą zdolność do realizacji usług publicznych. W skrajnie małych jednostkach administracyjnych naturalnym kierunkiem reformy byłaby ich ewolucja w stronę obecnych sołectw – z nieetatowym wójtem na czele.

Drugie możliwe rozwiązanie zakłada przekazanie części zadań wszystkich gmin na rzecz powiatów (oczywiście przy jednoczesnej zmianie sposobu finansowania tego szczebla władzy). Jakiego zadania na początek można byłoby przekazać powiatom lub większym gminom? W pierwszej kolejności to zadania zleczone gminom przez administrację rządową z zakresu spraw obywatelskich, wynikające przede wszystkim z ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych.

Już teraz niektóre z tych czynności są realizowane poza urzędem właściwym dla miejsca

zamieszkania obywatela. Przykładowo urodzenie dziecka zgłasza się w urzędzie stanu cywilnego właściwym dla miejsca urodzenia, podobnie jest w przypadku zgonu. W praktyce formalności te dopełniane są w mieście, gdzie znajduje się szpital, często w urzędzie gminy miasta powiatowego. Również rejestracja działalności gospodarczej mogłaby zostać przekazana na poziom powiatów, zwłaszcza że obecnie rejestrację w Centralnej

Kluczowym elementem proponowanej reformy powinno być przekazanie części zadań najmniejszych gmin jednostkom większym – np. gminom zlokalizowanym w miastach powiatowych

Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) można przeprowadzić w dowolnym urzędzie gminy, niezależnie od miejsca zamieszkania przedsiębiorcy. Dalszy rozwój elektronicznych usług publicznych będzie sprzyjał tego typu zmianom.

Jednym z zadań, które powinno być realizowane wyłącznie przez powiaty, jest organizacja transportu publicznego. Obowiązujący obecnie dualizm gminno-powiatowy w tym zakresie prowadzi do chaosu oraz przetrzucania od-

powiedzialności za świadczenie usług transportowych. Trudno skutecznie organizować transport publiczny w granicach jednej gminy, bez uwzględnienia połączeń z sąsiednimi jednostkami. Ponieważ postępuje spadek liczby uczniów szkół podstawowych, powstawanie placówek międzygminnych stanie się nieuniknione. Bez sprawnie skoordynowanego transportu publicznego realizacja tego zadania będzie niemożliwa.

Podobnie może być w odniesieniu do gospodarki odpadami. Organizacja przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów oraz świadczenie tych usług już dziś stanowi duże wyzwanie organizacyjne i administracyjne. Dodatkowo obowiązek segregacji odpadów i osiągnięcia odpowiedniego poziomu odzysku stawia przed małymi jednostkami samorządowymi kolejne, poważne wyzwania.

Optymalną organizację lokalnej administracji można byłoby również osiągnąć poprzez tworzenie międzygminnych lub gminno-powiatowych centrów usług wspólnych (CUW). Takie rozwiązania już dziś sprawdzają się w biznesie oraz w dużych jednostkach samorządowych. CUW-y, tworzone na potrzeby wspólnej obsługi księgowej i administracyjnej, np. dla placówek edukacyjnych, stają się standardem w dużych miastach. Brak wykwalifikowanej kadry oraz konkurencja placowa ze strony sektora prywatnego i większych samorządów zmusi mniejsze jednostki do łączenia się w celu wspólnej obsługi administracyjno-księgowej. ©

PREZENTACJA

35 lat rozwoju samorządu i ubezpieczeń w Polsce

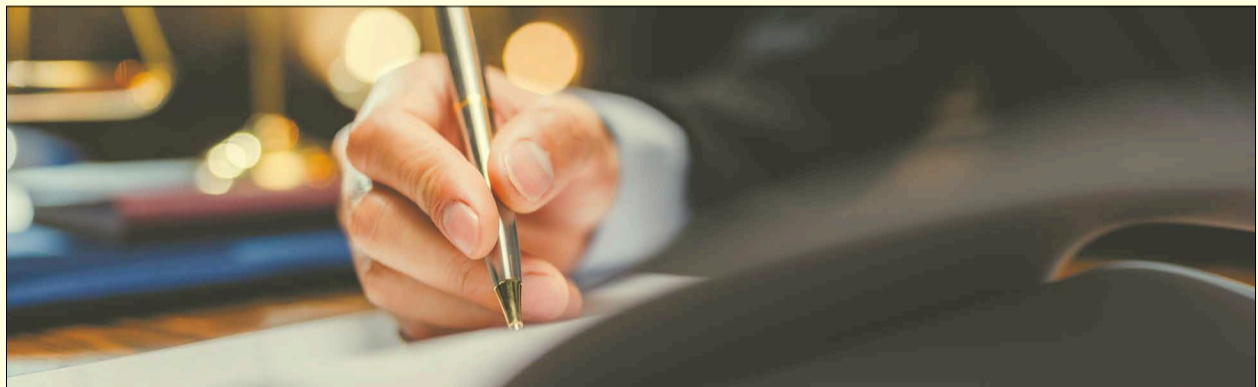
Ubezpieczenia wpisały się w codzienność samorządu terytorialnego, są niezbędne do bezpiecznego funkcjonowania. Ważną rolę mają tu do odegrania profesjonalni brokerzy

Odpowiedź na pytanie: czym był rok 1989 w historii współczesnej Polski, jest oczywista i pozytywna dla zdecydowanej większości Polaków. Powiedzieć, że doszło do zmiany systemu politycznego, to powiedzieć mało. We wszystkich obszarach życia społecznego, politycznego, gospodarczego sukcesywnie dokonywała się ewolucja, którą z perspektywy można nazwać cywilizacyjnym skokiem. Zmiana rzeczywistości na lepszą była motywem łączącym wszystkich uczestników tych przemian. W tym aspekcie zdecydowanie działano ponad podziałami politycznymi, światopoglądowymi, gospodarczymi. Jak różna jest Polska, nie trzeba przekonywać nikogo, a jednak się udało i z patrząc z perspektywy 35 lat, bilans zmian jest dodatni, a w niektórych obszarach przerósł oczekiwania ich inicjatorów.

Udana reforma samorządowa

Jednoznacznie pozytywne recenzje zbiera reforma samorządowa. Nigdzie tak jak tu dokonano się prawdziwa rewolucja zarządzania miastami, powiatami, gminami, województwami. Autentyczna, bo z przekonania, wsparta przygotowanymi ustawami o samorządzie gminnym, dokonano się decentralizacja polityczna, aby decyzyjność i władza była bliżej mieszkańców, a co nie mniej ważne, aby sukcesywnie płynące środki unijne samorządy mogły wykorzystywać według własnych potrzeb i uznania.

Samorządy terytorialne stały się samodzielne, uzyskały osobowość prawną, w zarząd został im przekazany majątek, z którego na co dzień korzystają mieszkańcy lokalnych społeczności. Z upływem czasu lokalni działacze samorządowi (radni, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, marszałkowie) w coraz większym stopniu stawali się odpowiedzialni za jakość swojego otoczenia. Inwestycje infrastrukturalne są namacalnym doświadczeniem każdego mieszkańca. Wykonany został ogrom pracy polegający na odnowieniu substancji mieszkaniowej, unowocześnieniu infrastruktury komunalnej, działalności gospodarczej (wodociągi, oczyszczalnie ścieków, sortowanie odpadów), zbiorowego transportu publicznego. Niewątpliwie osiągnięcia inwestycyjne, dzięki fantastycznym obiektom zaprojektowanym i wykonanym na najwyższym, światowym poziomie,



stworzyły mieszkańcom lub podniosły na zupełnie inny poziom możliwości uczestniczenia w życiu kulturalnym i sportowym. Muzea, filharmonie, teatry, centra kulturalne i konferencyjne są wizytówkami niemalże każdej struktury samorządowej, z których dumni są wóldarze i mieszkańcy.

Inwestycje te wzbogaciły w sposób trwały wartość majątkową. Jej wolumen wzrósł wielokrotnie przez okres ostatnich 35 lat.

Strategiczna rola ubezpieczeń

Po równoległych drogach rozwoju gospodarczego podążał sektor ubezpieczeń, dla którego ubezpieczenia procesu inwestycji, a potem eksploatacji konkretnych obiektów były nieodzownym elementem współpracy z samorządem. Ubezpieczeń nie da się zastąpić nawet najlepszymi działaniami organizacyjnymi i prewencyjnymi. Dzięki swej funkcji dają one pewność i możliwość finansowania naprawy po zaistniałej szkodzie. Wiele samorządów tego doświadczyło.

Branża ubezpieczeniowa to również silny partner inwestycyjny wspierający rozwój kraju. Niebagatelne znaczenie zyskały ubezpieczenia w zakresie stanowienia prawa, zwłaszcza odpowiedzialności cywilnej. Systematyka prawa i doświadczenia sektora ubezpieczeń uporządkowały wiele niejasnych oraz spornych obszarów, a wypracowane rozwiązania są koherentnym wsparciem obrony interesu ubezpieczonych.

Ubezpieczenia chronią i dają pewność odtworzenia tego, co ulegnie zniszczeniu wskutek zdarzeń losowych. Bo to, że one występują, wie każdy samorząd. Pożary, gwałtowne zjawiska pogodowe, opady deszczu i śniegu, szkody powodziowe, katastrofy budowlane są tymi, które dotyczą w różnym stopniu samorządy w Polsce. Południe kraju

narazone jest na powodzie, centrum na silne opady atmosferyczne i wichury, północ kraju to z kolei zmienność czynników atmosferycznych powodujących degradację i uszkodzenia posiadanego majątku. Doświadczeniem ostatnich lat są intensywne krótkotrwałe ulewy deszczu w zurbanizowanych miastach powodujące błyskawiczne powodzie i w konsekwencji zalania nieruchomości, rozmycia dróg i chodników oraz uszkodzenia infrastruktury technicznej. W takich okolicznościach (można powiedzieć – przyrody) konieczność chronienia posiadanego majątku jest wyborem oczywistym. Nie można poważnie zarządzać ryzykiem związanym z funkcjonowaniem samorządów w oderwaniu od jego ubezpieczenia. Nikt dziś już nie kwestionuje potrzeby zawierania umów ubezpieczeń. Każdy wie, że szkoda się wydarzy, pozostaje tylko kwestią czasu i miejsca jej wystąpienia. Dziś słusznym wyjściem jest posiadanie dobrych ubezpieczeń, a te gwarantują profesjonalni ubezpieczyciele, którzy w sposób ewolucyjny dostosowują swoją ofertę analogicznie do potrzeb zgłaszanych również przez sektor publiczny.

Niewiele już zostało samorządów, w których życiu aktywnie nie uczestniczy broker ubezpieczeniowy. 35 lat dojrzałości sprzyja ugruntowaniu świadomości decydentów, m.in. skarbników i sekretarzy, że bez profesjonalnego brokera trudno zorganizować dobre ubezpieczenie. Odpowiednie wyceny i szacowania wartości zamówienia, przygotowywane przez profesjonalnych brokerów ubezpieczeniowych, są podstawą planowania budżetowego i operacyjnego w codziennym zarządzaniu ryzykiem. Rozwijająca się nadal współpraca samorządu i sektora ubezpieczeniowego przez ostatnich 35 lat są wspólnym sukcesem.

Maciej Kowalczyk

Potencjał tkwi w istniejącym, czyli wielofunkcyjność infrastruktury przyszłością samorządów

Perspektywa malejących dochodów, depopulacja i coraz dotkliwsza zmiana struktury mieszkańców powodują, że infrastruktura drogowa, mieszkaniowa czy instytucjonalna stanie się w niedalekiej przyszłości rosnącym ciężarem finansowym. **Ale jest na to sposób**



IZABELA ŚWIĄTEK

zastępca burmistrza
miasta i gminy Pleszew

Obserwujemy spadek liczby dzieci oraz nieprzerwany wzrost grupy osób w starszym wieku. Według prognoz GUS w Polsce w 2050 r. udział osób starszych przekroczy 30 proc. populacji na obszarach wiejskich, a w miastach zbliży się do 35 proc. Długość życia będzie systematycznie rosła, osiągając w 2050 r. dla kobiet średnią wartość 84,34 roku, a dla mężczyzn 77,55 roku.

Warto zwrócić uwagę na obecną i prognozowaną przez GUS liczbę osób w wieku sędziwym, dla których nie tylko infrastruktura techniczna, ale przede wszystkim społeczna jest kluczowa. Według GUS liczba osób w wieku 85 lat i więcej wzrośnie w wariacji średniej do 2050 r. o 113 proc. (patrz: infografika). Z drugiej strony istotnie zmniejszy się liczba mieszkańców Polski w wieku produkcyjnym. Ma to zasadniczy wpływ na finanse samorządowe, które w znacznej części składają się z wpływów z PIT oraz CIT pracowników i firm zarejestrowanych na terenie danej gminy. Ubytek ponad 7 mln (32 proc.) osób aktywnych zawodowo do 2060 r. musi się odbić na finansach lokalnych.

Te zmiany to dla samorządów duże wyzwanie w sferze społecznej, ekonomicznej, zdrowotnej i socjalnej. Starzenie się społeczeństwa i kurczenie bazy podatkowej będzie stanowiło rosnące obciążenie dla finansów publicznych, w szczególności w mniejszych ośrodkach, bez dynamicznego rynku pracy i zaplecza akademickiego (ale ostatecznie nie ominie żadnego miejsca), co oznaczać będzie spadek zdolności do świadczenia wysokiej jakości usług. Obowiązek utrzymania istniejącej już infrastruktury samorządowej to nie tylko kwestia koniecznych remontów, wsparcia wspólnot, ponoszenia kosztów

Kreatywne zagospodarowanie przestrzeni oznacza tworzenie wielofunkcyjnych miejsc, które mogą sprzyjać integracji i aktywizacji coraz liczniejszej grupy starszych mieszkańców

mediów i wynagrodzeń pracowników nadzorujących działanie instytucji publicznych, lecz także zapewnienie odpowiednio przygotowanej kadry, z którą szczególnie w mniejszych samorządach jest i będzie coraz większy problem.

Sukces samorządów w przyszłości będzie zależeć od ich umiejętności adaptacji do zmieniających

się warunków demograficznych, ekonomicznych oraz skutecznego i kreatywnego poszukiwania nowych rozwiązań zarządzania istniejącymi zasobami. Kreatywne zagospodarowanie przestrzeni oznacza tworzenie wielofunkcyjnych, elastycznych i dostępnych miejsc, które mogą pełnić wiele ról, jednocześnie sprzyjając integracji, aktywizacji, reaktywizacji i poprawie jakości życia coraz liczniejszej grupy starszych mieszkańców. Działania te są nie tylko pozytywne społecznie, lecz także korzystne ekonomicznie.

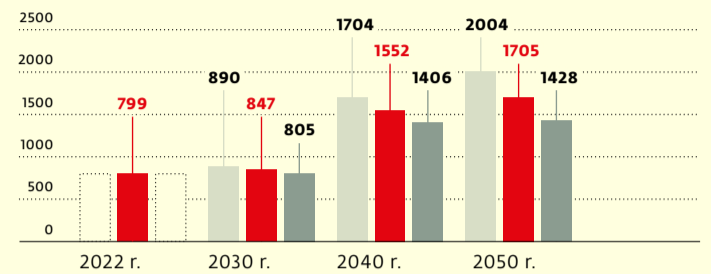
Wprowadzenie dodatkowych funkcji, rozszerzenie istniejących o inne, podobne, czy transformacja wewnątrz struktury to rozwiązania konieczne, żeby zapewnić mieszkańcom wysoką jakość usług, rozwiązywanie problemów społecznych, wzmacnianie i rozwój kapitału społecznego, bazując na istniejącej już infrastrukturze, także technicznej. Pomoże to zracjonalizować wydatki na infrastrukturę samorządów z jednoczesnym przesunięciem akcentów w kierunku działań integrujących i uspołeczniających, realizowanych we współpracy ze stowarzyszeniami, z fundacjami czy innymi podmiotami jako koniecznymi i pożądanymi partnerami.

Przeszkodą będą na pewno bariery regulacyjne i prawne, potencjalne konflikty interesów i wypracowanie zasad zarządzania wielofunkcyjnymi obiektami, ich finansowania i warunków współpracy. Ale warto podjąć to wyzwanie.

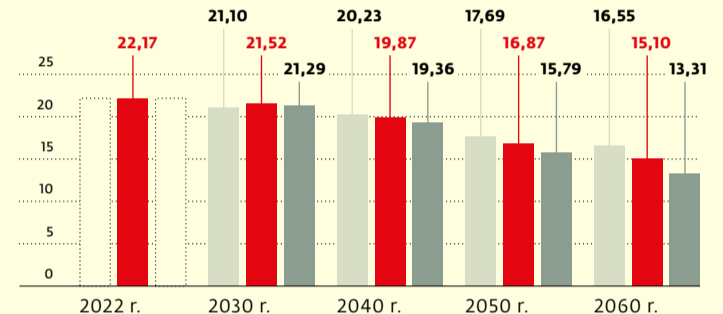
Prognozy GUS dotyczące starzenia się społeczeństwa

scenariusz: ● wysoki ● średni ● niski

Ile będzie w Polsce osób po 85. roku życia (tys.)



Ile będzie osób w wieku produkcyjnym (mln)



Źródło: Główny Urząd Statystyczny

LR ©

Przykład 1

Szkoła wiejska z perspektywą spadku liczby uczniów, tysiąclatka, przez wiele lat remontowana, z pełną dostępnością dla osób z niepełnosprawnościami, spełnionymi warunkami technicznymi kontroli zewnętrznych, generująca stałe koszty utrzymania. Doskonałe miejsce na wprowadzenie dodatkowej, naturalnej funkcji – przedszkola.

Ale nie tylko. Aula szkolna czy sala sportowa może pełnić funkcję sali wiejskiej, w której organizować się mogą mieszkańcy obwodu szkoły, w tym grupy sołeckie czy stowarzyszenia lokalne. Stołówka szkolna, poza uczniami i nauczycielami, może obsługiwać samotnych seniorów. Stołówka i kuchnia w czasie poza zajęciami szkolnymi to także doskonała przestrzeń dla koła gospodyń wiejskich.

W perspektywie starzejącego się społeczeństwa, coraz częściej osamotnionego, w pustoszejących klasach parteru bez problemu można zorganizować dzienny klub seniora czy wyodrębnić przestrzeń dla środowiskowego domu samopomocy, którego potrzeby rosną z uwagi na coraz większe grono osób z niepełnosprawnością intelektualną. Dużą potrzebą w przyszłości staną się warsztaty terapii zajęciowej, które można organizować z wykorzystaniem tej samej infrastruktury.

Szkolne place zabaw można uzupełnić o sprzęty dla dorosłych, w tym tych o szczególnych potrzebach. Warto zwrócić uwagę na to, że zgodnie z danymi GUS na koniec grudnia 2023 r. aż 3,08 mln osób miało w Polsce orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wydane przez zespół ds. orzekania o niepełnosprawności. Ponad połowa z nich miała orzeczenie z jedną przyczyną, a ok. 40 proc. z dwiema przyczynami niepełnosprawności. Najwięcej osób miało orzeczenie wydane z powodu upośledzenia narządu ruchu (1,39 mln). Liczby te z roku na rok rosną.

Takim sposobem jedna przestrzeń może się stać gospodarzem dla ośmiu nowych funkcji, ciągle generując tylko jeden koszt utrzymania budynków, spełniając funkcję co najmniej kilku innych i dając wartość dodatkową, obecnie nadrzędną społecznie – integracji międzypokoleniowej. A ta z kolei uczy wszystkich korzystających z dzielonej przestrzeni wyrozumiałości, szacunku dla innych i daje nowe możliwości edukacji w wykorzystywanej szkole. Te rozwiązania są możliwe od zaraz lub po wprowadzeniu niewielkich zmian legislacyjnych, zasadnych do przeprowadzenia.

Przykład 2

Targowisko miejskie stanowiące centrum miejscowości, zadaszone, z parkingiem. Miejsce dla lokalnych producentów i sprzedawców żywności pochodzenia rolniczego, ogrodniczego, pszczelarskiego i sadowniczego. Tętniące życiem tylko dwa razy w tygodniu. Doskonałe miejsce na wydarzenia związane z promocją lokalnych wytwórców, ale też potencjalne boisko rekreacyjne czy młodzieżowa sala koncertowa, miejsce warsztatów artystycznych, ekspozycji i wystaw plastycznych. Dobra lokalizacja dla zestawu naprawczego dla rowerzystów, z możliwością wyznaczenia miejsca odpoczynku dla cyklistów. Doskonałe miejsce na rolnikowsko. Przestrzeń otwarta, w centrum miejscowości, z możliwością realizacji zadań wpisanych w działalność instytucji kultury i sportu, ale przede wszystkim zapraszająca do współuczestniczenia „po drodze”. Wprowadzając nowe funkcje, zapewniamy kolejne miejsce aktywizacji społecznej i edukacji pośredniej do przestrzeni wcześniej niewykorzystanej w pełni.

Przykład 3

Dom pomocy społecznej tradycyjnie kojarzy się z miejscem stałego pobytu dla osób starszych i niepełnosprawnych. Jednak, w duchu wielofunkcyjności, może stać się centrum usług wspierających seniorów w całym lokalnym środowisku, a nie tylko jego mieszkańców. Dysponuje infrastrukturą (sale terapii zajęciowej, jadalnie, sale rehabilitacyjne, tereny zielone, pokoje wyposażone w specjalistyczny sprzęt) i wykwalifikowanym personelem. Warto zacząć realizować tu zadanie związane z dziennym lub kilkudniowym pobytem osób zależnych. Można zorganizować w nim godzinne pobyty dla seniorów mieszkających w swoich domach, którzy potrzebują nadzoru w ciągu dnia. Personel ośrodka (pielęgniarki, terapeuci zajęciowi, psycholodzy, pracownicy socjalni) może oferować poradnictwo, konsultacje dla seniorów i ich rodzin w zakresie opieki, zdrowia, wsparcia psychologicznego, dostępu do świadczeń czy szkolenia dla opiekunów w zakresie technik pielęgnacji, pierwszej pomocy, radzenia sobie z trudnymi zachowaniami

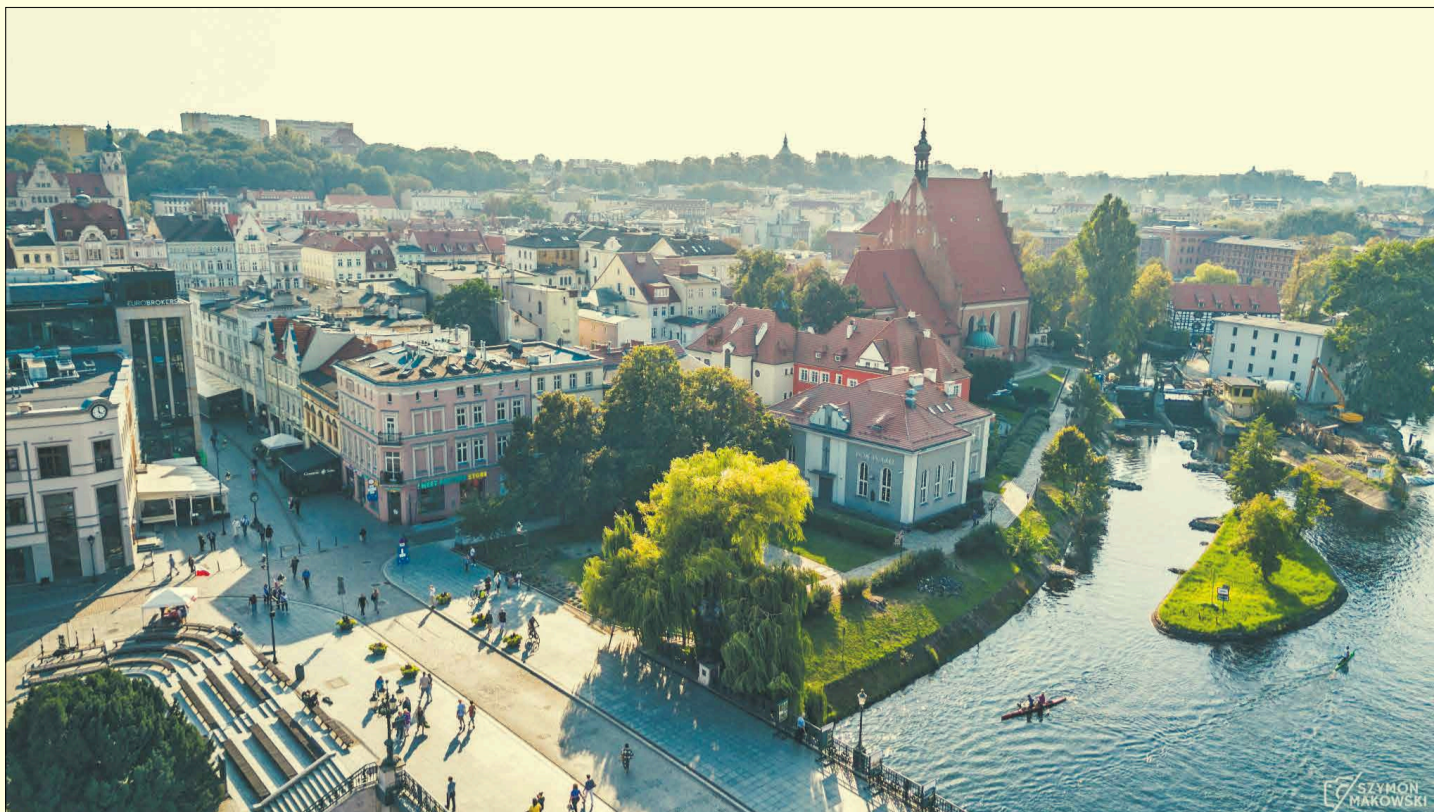
i komunikacji z seniorem. Osoby starsze z zewnątrz mogłyby korzystać ze specjalistycznych zabiegów rehabilitacyjnych prowadzonych w placówce. To dobre miejsce na wypożyczalnię sprzętu rehabilitacyjnego i wspomagającego (wózki inwalidzkie, balkoniki, łóżka rehabilitacyjne) dla mieszkańców gminy, którzy czasowo lub stale go potrzebują. Ośrodek już jest w posiadaniu tych pomocy, a wypożyczenie to zdecydowanie tańsza alternatywa dla zakupu.

Podobnie jak w przykładzie ze szkołą kuchnia i jadalnia domu mogą oferować posiłki dla samotnych seniorów z okolicy, którzy mają trudności z ich samodzielnym przygotowaniem. Świetnym rozwiązaniem jest też prowadzenie w tym miejscu klubu seniora, tworzącego społeczność, dającą kolejną opcję spędzania wolnego czasu dla osób starszych o różnej aktywności. Teren ośrodka to także dobre miejsce na wprowadzenie mieszkań wspomaganych lub treningowych krótkoterminowych dla osób w procesie usamodzielniania.

Przykład 4

Mieszkalnictwo komunalne, tradycyjnie służące osobom o niższych dochodach, również może ewoluować w kierunku wielofunkcyjności i odpowiadać na potrzeby starzejącego się społeczeństwa oraz rozwijającej się w szybkim tempie choroby cywilizacyjnej, jaką jest samotność. Może również uwolnić „więźniów czwartego piętra” i zainicjować integrację między przedstawicielami wielu pokoleń, jako substytut zanikających w szybkim tempie rodzin wielopokoleniowych. Czas przyrzeć się swoim zasobom i zacząć transformację w kierunku nie tyle budowy nowych lokali, ile adaptacji istniejących oraz włączania do zasobów gminy tych z rąk prywatnych, często zaniebanych. Stare kamienice w centrum miasteczek to idealna przestrzeń dla łączenia ludzi o różnych potrzebach i w różnym wieku, o różnym statusie społecznym i ekonomicznym. Budynek, w którym na co dzień będą funkcjonować mieszkańcy, tworząc społeczność wielopokoleniową,

ma szansę być miejscem budowania pozytywnych, trwałych relacji, poświęcania sobie wzajemnie uwagi. Nie ma przeszkód, by w takich budynkach na parterze mieszkali seniorzy, dotychczasowi mieszkańcy wysokich pięter w blokach, a na wyższych kondygnacjach osoby młodsze i sprawniejsze fizycznie. Można także zaadaptować przestrzeń wspólną lub wolne mieszkania na miejsca współdzielone przez minicentra aktywności czy organizacje pozarządowe organizujące integrację, gromadzące mieszkańców. Uwolnione mieszkania z czwartego piętra to z kolei doskonałe miejsce dla młodych lub na mieszkania treningowe i chronione, których potrzeba coraz więcej, a co do prowadzenia których jesteśmy jako samorząd obowiązani. Takim sposobem można zaktywizować centra, szczególnie małych miast, które opustoszały z powodu rozlewania się tkanki miejskiej na peryferia.



Metropolia Bydgoszcz – tu bije serce regionu

Bydgoszcz jest na prestiżowej liście najszcześniejszych miejsc do życia na świecie. Trafiła tam jako jedno z nielicznych miast w Polsce. I jedyne z województwa kujawsko-pomorskiego. To najlepszy dowód, bo dostarczony przez zagranicznych ekspertów, że rozwija się w imponującym tempie.

Zaledwie 200 miast spośród setek tysięcy istniejących na świecie – tylko w Polsce jest 1020 miast – zostało docenionych przez badaczy z Institute for Quality of Life w Londynie i umieszczonych na liście najszcześniejszych do życia. Na czele rankingu Happy City Index jest Kopenhaga. Tuż za nią uplasował się Zurych. Podium zamyka Singapur. Bydgoszcz oraz osiem innych, polskich miast (Gdynia, Białystok, Gdańsk, Kraków, Lublin, Warszawa, Sopot, Częstochowa) znalazło się w drugiej setce rankingu. Tuż przed nią w rankingu umieszczono Edynburg, a bezpośrednio za nią są Kobe i Lubeka – to naprawdę znakomite towarzystwo.

Happy City Index jest tworzony na podstawie analizy kilku aspektów: zarządzanie miastem, dbałość o środowisko, mobilność, rozwój ekonomiczny, polityka społeczna oraz poziom opieki zdrowotnej i warunki życia mieszkańców. Bydgoszcz została najbardziej doceniona w kategorii, w której ocenia się poziom edukacji, aktywność obywatelską, kreatywność i innowacje mieszkańców oraz poziom kultury. Niewiele niżej eksperci z Londynu ocenili aktywność organizacji pozarządowych, transparentność władzy, elektroniczne usługi publiczne oraz wdrażanie strategii rozwoju.

Docenienie pozycji i stopnia rozwoju Bydgoszcz przez zagranicznych ekspertów wprost ukazuje jej dominującą rolę w Kujawsko-Pomorskiem. Co szósty mieszkaniec województwa jest bydgoszczaninem. Ta proporcja wygląda jeszcze inaczej, gdy się weźmie pod uwagę rozwijającą się dynamicznie Metropolię Bydgoszcz. Tworzy ją aż 20 samorządów - Bydgoszcz, 17 gmin i 2 powiaty. W sumie Metropolia liczy 600 tysięcy mieszkańców – to więc już prawie co trzeci mieszkaniec Kujawsko-Pomorskiego. Gminy w Metropolii, której motorem jest Bydgoszcz, ściśle ze sobą współpracują. Powiązane są m.in. dzięki rozwojowi

komunikacji międzygminnej, wprowadzeniu Metropolitalnego Biletu Uczniowskiego oraz Metropolitalnej Karty Seniora, z której skorzystało ponad 50 000 osób. Trwa współpraca w gospodarce. Powołano m.in. Bydgoską Grupę Zakupową, umożliwiającą tańsze, wspólne zakupy energii i gazu. Pogłębia się współpraca w obszarze gospodarki odpadami. Bydgoska spalarnia przyjmuje odpady z pobliskich gmin, a budowana biogazownia rozwiąże problemy z odpadami zielonymi.

Bydgoszcz jest oczywiście liderem ekonomicznym i największym rynkiem pracy w regionie. Dlatego ponad 40 tysięcy osób dojeżdża codziennie do pracy z okolicznych miejscowości. Ta liczba rośnie. Nic dziwnego, że Bydgoszcz ma najniższe bezrobocie w Kujawsko-Pomorskiem (w marcu 2025 było to 2.5 proc.) i jedną z najniższych wśród największych polskich miast.

Nowy polski cud

35 lat samorządności to 35 lat niezwykłego rozwoju Bydgoszcz – jak widać szybszego niż innych polskich miast. Poza liczbami i statystykami ukazującymi największe miasto Kujaw i Pomorza jako gospodarcze serce regionu równie ważna jest koncepcja rozwoju miejskiej przestrzeni przyjaznej dla mieszkańców, stawiając na ekologię, dbałość o środowisko. Bydgoszcz to miasto dwóch rzek i historycznego Kanału Bydgoskiego. Rzeka stała się we współczesnym obrazie Bydgoszcz jednym z ważnych symboli zmian, jakie zaszły w mieście przez ostatnie dwie dekady. Czysta Brda płynie przez centrum. Wisła dotyka Bydgoszcz w Fordonie, dzielnicy, która uległa w ciągu ostatnich lat kompleksowej rewitalizacji i ma nowe bulwary nadbrzeżne.

Oddajmy ponownie głos specjalistom. W jednym z ostatnich numerów „Polityki” Robert Konieczny, jeden z najbardziej znanych polskich architektów mówi wprost. – To od Bydgoszcz inne polskie miasta

mogą się uczyć, jak żyć w zgodzie z rzeką. Bydgoszcz powinna być wzorem dla innych miast, jak mądrze zagospodarowywać tereny nad rzeką.

W całej Polsce znane są już wyjątkowe walory Wyspy Młyńskiej i Młynów Rothera. Zostały wybrane jednym z szesnastu nowych Cudów Polski. Zielona enklawa tętniąca życiem w samym sercu miasta urzekła bydgoszczan, zachwyca turystów, którzy tu przyjeżdżają w coraz większej liczbie – w ub. roku był ich milion. Na Wyspie królują Młyny Rothera – centrum nauki i kultury. W raporcie „Travel Trends 2024” opublikowanym przez portal Skyscanner przeczytaliśmy, że Bydgoszcz jest jednym z kierunków najszybciej zyskujących popularność wśród Brytyjczyków szukających miejsca na wakacyjny wyjazd.

Miasto innowacji i przemysłu

Bydgoszcz jest miastem, które nie traci swego przemysłowego potencjału, zyskuje wizerunek centrum nowoczesnej produkcji, technologii i usług. Stabilne filary wzrostu

W całej Polsce znane są już wyjątkowe walory Wyspy Młyńskiej i Młynów Rothera. Zostały wybrane jednym z szesnastu nowych Cudów Polski. Zielona enklawa tętniąca życiem w samym sercu miasta urzekła bydgoszczan, zachwyca turystów, którzy tu przyjeżdżają w coraz większej liczbie – w ub. roku był ich milion

gospodarczego zapewnia zdywersyfikowana gospodarka – obok silnego sektora produkcyjnego oraz branży IT, intensywnie rozwija się tu, szczególnie w Bydgoskim Parku Przemysłowo-Technologicznym, rynek magazynowo-logistyczny oraz nowoczesne usługi dla biznesu. Miasto oferuje inwestorom tereny w Bydgoskim Parku Przemysłowo-Technologicznym. Obecnie działalność na terenie BPPT prowadzi ponad 180 firm.

To także efekt tego, że Bydgoszcz z sukcesem korzysta ze środków z Unii Europejskiej. Od wejścia Polski do UE pozyskała w sumie ok. 3,3 miliarda złotych na inwestycje i rozwój. Tylko w latach 2014-20, minionej perspektywy budżetowej Unii, ta kwota wyniosła ponad 1,3 miliarda złotych.

– Bydgoszczanie to profesjonalści z pasją, realizujący się w różnorodnych projektach obsługiwanych stąd na globalną skalę. To także liderzy biznesu, których otwarte umysły i kreatywne podejście pozwalają dynamicznie rozwijać lokalną gospodarkę – mówi prezydent Bydgoszcz Rafał Bruski zachęcając inwestorów.

Bydgoszcz to silny ośrodek militarny z drugim największym garnizonem Wojska Polskiego i rozwijającym się prężnie przemysłem zbrojeniowym. Bydgoszcz jest nie bez powodu nazywana polską stolicą NATO. To funkcjonuje sześć instytucji Sojuszu: Centrum Szkolenia Sił Połączonych NATO, Grupą Integryjną Sił NATO, 3. Batalion Łączności NATO, Centrum Ekspertki Policji Wojskowych NATO, Zespół Wsparcia Teleinformatycznego Sojuszu i Centrum Analiz, Szkolenia i Edukacji NATO-Ukraina.

Bydgoszcz to także miasto znane ze swych osiągnięć w dziedzinie kultury. Należy do Sieci Miast Kreatywnych UNESCO w dziedzinie muzyki. Tu wykształcił się np. Rafał Blechacz, zwycięzca Konkursu Chopinowskiego. Dumą miasta jest Dzielnica Muzyczna, w której powstaje nowoczesny kampus Akademii Muzycznej. Nad Brdą budowany jest także czwarty krąg Opery Nova.

Nowoczesna i wielospecjalistyczna medycyna to kolejny z atutów Bydgoszcz. Centrum Onkologii to wielokrotnie nagradzany, specjalistyczny szpital, gdzie co raz więcej operacji przeprowadza się przy użyciu chirurgicznych robotów da Vinci. W Bydgoszcz jest największa liczba studentów w regionie, a na dwóch z bydgoskich uczelni można studiować kierunki lekarskie.

Strategia dla mieszkańców

Wszystko ma służyć osiągnięciu celów zawartych w „Strategii rozwoju Bydgoszcz do roku 2030”. W dokumencie podkreślono, że miasto stawia na inwestycje w jakość kapitału społecznego, rozumianego jako aktywność, zaufanie, otwartość, kompetencje społeczne, a przede wszystkim wolę współpracy i zaangażowanie na rzecz rozwoju wspólnoty.

Bydgoszcz w 2030 roku będzie miastem, w którym każda mieszkanka i każdy mieszkaniec znajdzie odpowiednie warunki rozwoju, to miasto zapewniające bydgoszczankom i bydgoszczanom najlepsze rozwiązania i dobre miejsce do życia.



Ilu nas jest? O znaczeniu demografii w zarządzaniu publicznym

Niedoskonałość metod statystycznych sprawia, że otrzymywane dane o liczbie ludności mogą się znacznie różnić między sobą. **Taka niepewność znacząco utrudnia** zarówno bieżące zarządzanie, jak i programowanie rozwoju w wieloletniej perspektywie



KAMILA PRZYBOROWSKA

główny specjalista ds. strategii rozwoju, Urząd m.st. Warszawy

Demografia jest jednym z podstawowych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego. Wielkość i cechy populacji oraz zmiany w niej zachodzące mają wpływ na gospodarkę, system edukacji, pomocy społecznej i zdrowotnej. Warunkują potrzeby w zakresie mieszkalnictwa, transportu i infrastruktury technicznej. Wszystko to przekłada się zarówno na politykę publiczną, jak i finansowanie samorządów.

Zresztą liczba ludności jest zagadnieniem nie tylko społecznym i gospodarczym, ale także politycznym. Na poziomie krajowym jest traktowana jako jeden z podstawowych wskaźników pozycji i siły. Na poziomie lokalnym zmiany w tym zakresie mogą być traktowane jako ocena stanu danego miasta oraz ocena jakości polityki prowadzonej przez władze.

Mieszkaniec, czyli kto?

Tymczasem określenie dokładnej liczby mieszkańców, zarówno na poziomie kraju, jak i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jest problematyczne. Z uwagi na coraz większą dynamikę procesów demograficznych oraz wydarzenia skutkujące zaburzeniami trendów wieloletnich, które w ostatnich latach dotknęły

Polskę (pandemia COVID-19, migracyjne skutki wojny w Ukrainie, załamanie się liczby urodzeń), ustalenie rzetelnej liczby ludności jest coraz trudniejsze.

Większość oficjalnych statystyk podawanych przez GUS bazuje na tzw. bilansowej liczbie ludności. Ta metoda zakłada przyjęcie wyników ostatniego spisu powszechnego za bazę wyjściową, a następnie uwzględnianie danych o ruchu naturalnym (urodzenia i zgony) oraz migracjach. Według opublikowanych pod koniec kwietnia br. danych liczba ludności Polski na koniec 2024 r. wyniosła 37,489 mln i w ciągu roku spadła o prawie 150 tys. Z kolei liczba ludności Warszawy wynosiła na koniec 2024 r. 1,863 mln (wzrost o ok. 2 tys. w ciągu roku). To właśnie tę liczbę ma na myśli zdecydowana większość osób (w tym ekspertów), kiedy mówi o liczbie ludności. Jest to też domyślna liczba przy wyliczaniu wszelkich wartości wskaźników podawanych w przeliczeniu per capita.

Z tą metodą wiąże się jednak kilka problemów. Pierwszym jest ten, że spisy powszechne, które można uznać za moment jej „kalibracji”, odbywają się dość rzadko (co ok. 10 lat). Dodatkowo zdarza się, że moment ich wykonania jest bardzo specyficzny. Tak było w 2021 r., kiedy odbywał się ostatni spis powszechny. Z jednej strony byliśmy w samym środku pandemii, która na jakiś czas wygasiała migrację (tak wewnątrz, jak i zewnętrznie). Z drugiej – byliśmy tuż przed potężną falą migracji związanych z rozpoczęciem wojny w Ukrainie.

Jest też inny ważny problem. W wyniku przeprowadzenia ostat-

niego spisu powszechnego poznaliśmy tak naprawdę nie jedną, ale dwie wartości, które możemy określić jako liczbę ludności Polski. Różnica pomiędzy nimi wynosi ponad 1 mln osób!

Liczba mieszkańców według definicji krajowej wyniosła 38,036 mln, natomiast liczba tzw. ludności rezydualnej, która jest podstawą statystyk międzynarodowych, wyniosła 37,019 mln. Skąd ta różnica? Przede wszystkim z różnego traktowania migrantów. Do mieszkańców według definicji krajowej są zaliczane osoby zameldowane w danym miejscu, ale przebywające czasowo za granicą, bez względu na okres ich nieobecności. Nie są za to zaliczane osoby, które przyjechały do Polski z zagranicy i przebywają tu czasowo (bez względu na okres ich obecności). W przypadku rezydentów (upraszczając) sytuacja jest odwrotna – ta populacja jest wyliczana przy uwzględnieniu zarówno czasowych wyjazdów, jak i przyjazdów, niezależnie od kwestii zameldowania, o ile trwają one 12 miesięcy lub dłużej.

Najtrudniej w metropoliach

Statystyki GUS i metoda bilansowa bazują na definicji krajowej, choć co najmniej od czasu naszego wejścia do UE i masowych migracji Polaków do innych krajów Wspólnoty wiemy, że statystyki te nie uwzględniają rzeczywistych zjawisk społecznych w zadowalającym stopniu. Wynika to m.in. z tego, że Polska zmieniła się z kraju emigracyjnego w kraj imigracyjny, co ciągle nie jest wiedzą powszechną. To nie jest chwilowa zmiana – nieprzerwanie od 2016 r. mniej osób z Polski wyjeżdża, niż do niej przyjeżdża. Część to powracający z emigracji Polacy, zdecydowana większość to Ukraińcy, ale coraz częściej do Polski przybywają także osoby z innych krajów (np. z Azji Południowo-Wschodniej).

Różnice w liczbie mieszkańców w zależności od stosowanej defi-

nicji czy metody pomiaru nie są takie same w całym kraju. Są tym większe, im bardziej mobilne jest społeczeństwo w danym miejscu. A tak właśnie jest w przypadku największych polskich miast.

Ponadto dane o liczebności zmieniają się np. w zależności od wieku. Różnice pomiędzy danymi bilansowymi i danymi rejestrowymi w grupie 20-latków sięgają 50 proc. Dane bilansowe sprzed spisu powszechnego znacząco zaniżały liczbę kobiet w wieku rozrodczym w Warszawie, co przekładało się na znaczne przeszacowanie współczynnika dzietności, który jeszcze w 2019 r. wynosił 1,57, żeby w kolejnym roku spaść do 1,25. Różnica nie wynikała jednak z nagłego załamania się liczby urodzeń, ale z weryfikacji wstecz liczby kobiet w wieku rozrodczym na podstawie danych ze spisu powszechnego. Potwierdza to, że im więcej czasu mija od spisu (wcześniejszy miał miejsce w 2011 r.), tym mniej dokładne są dane bilansowe.

Nadzieję na pewnego rodzaju przełom w tym zakresie jest wykorzystanie rejestrów administracyjnych i tzw. metoda badania śladów życia. Polega ona na wykorzystaniu wielu administracyjnych źródeł danych do określenia miejsca, w którym dana osoba ma swój rzeczywisty i aktualny ośrodek aktywności życiowej. Jej zaletą jest także to, że dość dokładnie obejmuje nie tylko osoby z polskim obywatelstwem, ale także żyjących w Polsce cudzoziemców. Jej kolejną zaletą jest możliwość uzyskania danych z dużą dokładnością terytorialną, które pozwalają na analizę zjawisk zachodzących wewnątrz miasta.

Metodą, w której wiele osób pokłada nadzieje, są dane telemetryczne, zbierane na podstawie aktywności telefonów komórkowych. Trzykrotnie przeprowadzaliśmy szacunki w oparciu o tę metodę dla Warszawy (w latach 2018, 2022 i 2023). Jednak ma ona pewne nie-

doskonałości, np. pomiar obejmuje tylko część populacji (zazwyczaj abonentów jednego z operatorów komórkowych). Całość populacji jest szacowana na podstawie algorytmów, które mają pewne ograniczenia (szczególnie w zakresie najmłodszych i najstarszych osób oraz cudzoziemców). Metoda ta jest jednak skuteczna i w zasadzie jedyna, jeśli chce się określić chwilową liczbę osób przebywających w mieście (czyli jego użytkowników) i zmiany liczebności tej populacji w cyklu dobowym i tygodniowym.

Jest to istotne z punktu widzenia zarządzania, ponieważ duże miasta poza mieszkańcami mają także liczną grupę innych użytkowników. Część tej grupy nie różni się znacząco od mieszkańców (np. studenci zamieszkujący w mieście przez większość roku). Większość jednak nie mieszka w mieście, ale odwiedza je regularnie w związku z pracą i nauką. W przypadku Warszawy ich liczbę można szacować na ok. 0,5 mln. Drugą grupą są użytkownicy przebywający w mieście incydentalnie (w tym turyści i odwiedzający, których w Warszawie może być średnio nawet ok. 150 tys. dziennie). Oznacza to, że w Warszawie poza mieszkańcami przebywa dziennie nawet ponad 600 tys. innych użytkowników miasta, których potrzeby muszą być uwzględniane przy planowaniu infrastruktury i usług.

Wykorzystanie rejestrów administracyjnych i metody śladów życia jest, naszym zdaniem, przyszłością statystyk demograficznych i zarządzania w oparciu o dane, które będą rzetelne i aktualne. Ta rewolucja nie nastąpi jednak szybko. Do tego czasu powinniśmy jak najszybciej przejść również w statystykach krajowych na definicję międzynarodową mieszkańca, która jest znacząco bliżej prawdy, jeśli chodzi o liczbę osób przebywających na danym terytorium z zamiarem stałego pobytu. ©

Wzrost demograficzny gminy do zarówno zalety, jak i wyzwania



ADRIAN ŁUCKIEWICZ
burmistrz Wasilkowa

Gmina Wasilków, znajdująca się na północ od Białegostoku, zajmuje czołowe miejsca w rankingach samorządów pod kątem jakości życia jej mieszkańców. Jednocześnie odnotowuje jeden z najwyższych wzrostów demograficznych w Polsce.

Według danych GUS na koniec 1995 r. populacja gminy liczyła 11 095 mieszkańców, po czym w okresie jednego pokolenia (do 2024 r.) wzrosła do 21 148 osób. Oznacza to wzrost populacji aż o 91 proc. w stosunkowo krótkim czasie, podczas gdy w tym samym okresie w całym kraju ubyło 3 proc. mieszkańców. Szczególnie intensywny wzrost demograficzny odnotowano w latach 2019–2024. Boom Wasilkowa to nietypowe zjawisko na tle większości JST, bo z reguły problemem jest depopulacja.

Przyrost liczby mieszkańców to dla samorządu wiele korzyści, ale także wyzwań. Jedną z kluczowych zalet jest możliwość utrzymania i rozwoju szkół oraz przedszkoli na terenie gminy, ich stabilność oraz rozwój oferty edukacyjnej. Samorząd co roku otrzymuje również co do zasady większe środki pochodzące

z budżetu państwa na edukację. Taka tendencja sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy, większych szans rozwoju zawodowego dla nauczycieli. Rozwija się życie społeczności szkolnej – powstaje więcej zajęć dodatkowych czy wydarzeń szkolnych. Nasi uczniowie uzyskują umiejętność funkcjonowania w większej i bardziej różnorodnej grupie.

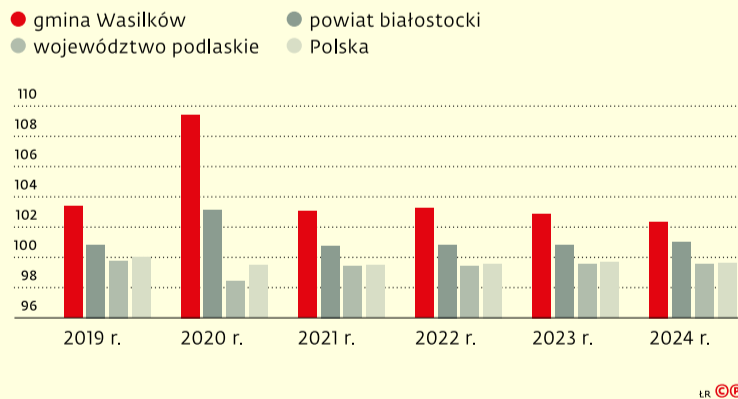
Jednak rosnąca liczba uczniów to też trudności w zapewnieniu odpowiednich warunków nauki, brak pomieszczeń na tworzenie kolejnych klas, a w efekcie przepełnienie szkół. Niezbędna jest analiza możliwości rozbudowy istniejących placówek lub budowy nowych.

Tak szybki wzrost liczby uczniów to także konieczność zatrudnienia dodatkowych nauczycieli oraz specjalistów (psychologów, logopedów, pedagogów szkolnych), o których jest trudno na rynku pracy. Niezbędne staje się zwiększenie wydatków na edukację, w tym na wynagrodzenia kadry, materiały dydaktyczne, utrzymanie lub modernizację budynków szkolnych albo rozbudowę infrastruktury. A w dotychczasowym modelu finansowania oświaty obowiązującym do 2024 r. środki pochodzące z budżetu państwa wystarczały jedynie na 45 proc. wydatków oświatowych gminy Wasilków.

W samorządzie, w którym przybywa mieszkańców, zwiększają się dochody budżetu gminy dzięki wyższemu wpływowi z PIT czy podatków i opłat lokalnych.

Zmiany demograficzne w gminie Wasilków na tle regionu i kraju

(stan na 30 czerwca w latach 2019–2024, rok poprzedni = 100)



Następuje ożywienie lokalnej gospodarki, gdyż nowi mieszkańcy napędzają rozwój usług, handlu czy przedsiębiorczości. Napływ młodych rodzin wyhamowuje starzenie się populacji gminy, stabilizując system usług publicznych i edukacji. Zmniejsza się zróżnicowanie spraw obsługiwanych przez jednego urzędnika, zwiększa się zaś stopień jego specjalizacji zawodowej. Oczywiście idzie to nierozdzielnie w parze z koniecznością wzrostu zatrudnienia w urzędzie.

Tworzone są nowe sołectwa. W ciągu ostatnich sześciu lat liczba sołectw na terenie gminy Wasilków wzrosła z 10 do 14. Pozytywnym jest zauważalny wzrost zaangażowania społecznego mieszkańców nowych jednostek.

W dużym tempie rośnie potrzeba rozbudowy dróg, wodociągów, kanalizacji czy komunikacji zbiorowej. Bardzo trudno jest nadążyć gminie z rozwojem bazy lokalowej, tak by była dostosowana do skali potrzeb mieszkańców. Obecnie przebudowujemy 35-letni budynek urzędu, który przestał być wystarczający do obsłużenia potrzeb mieszkańców.

Ze względu na braki w usługach publicznych wybudowaliśmy dwie nowe świetlice wiejskie, rozbudowaliśmy szkołę w Studziankach, kupiliśmy i zmodernizowaliśmy budynek, w którym zawiązano Wasilkowskie Centrum Seniora, podpisaliśmy umowę na budowę żłobka samorządowego i rozbudowaliśmy przedszkole o 125 nowych miejsc. Tworzymy również dużo

terenów rekreacyjnych, takich jak plaże, boiska do piłki nożnej czy tenisa.

Rozwój demograficzny to również olbrzymie wyzwanie planistyczne. Uchwalanie planów staje się coraz trudniejsze z racji na coraz większą sprzeczność interesów mieszkańców. A jednocześnie zależy nam na tym, aby każdy mógł się wypowiedzieć, dlatego też organizujemy konsultacje planistyczne. Są również sytuacje, gdy dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości na działalność rolną czy produkcyjną nie odpowiada nowo przybyłym mieszkańcom.

Staramy się uchylać plany, które jak najlepiej zabezpieczają interes naszych mieszkańców, coraz częściej jednak doświadczamy niezadowolonych społecznych. Nowa ustawa planistyczna przyniosła Wasilkowowi, tylko w tym roku, olbrzymią liczbę (ponad 200) wniosków o warunki zabudowy, ponad 40 wniosków o decyzje środowiskowe czy prawie 300 wniosków do planu ogólnego. Nie ma możliwości obsłużenia takiej liczby wniosków w dotychczasowym składzie osobowym.

Tempo wzrostu demograficznego, którego doświadcza Wasilków, jest więc z jednej strony niesamowicie inspirujące i daje paliwo do działania, aby uczynić naszą gminę jeszcze lepszym miejscem do życia. Z drugiej strony bywa czasem frustrujące, bo jest ciągłą gonitwą samorządu, aby nadążyć za nowymi potrzebami mieszkańców, które rosną lawinowo. Ale my, w Wasilkowie, lubimy wyzwania. ©

Partnerstwo publiczno-prywatne realnym wsparciem inwestycyjnym dla samorządów

Odpowiednio przygotowane PPP przynosi wymierne korzyści. Dzięki niemu samorząd nie jest zmuszony do ponoszenia pełnego ciężaru inwestycji – mówi Krzysztof Witkowski, prezes zarządu spółki Dobra Energia dla Olsztyna, i opisuje przykład Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów w Olsztynie

Realizacja Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów (ITPO) w Olsztynie połączyła partnerów publicznych i prywatnych. Kto się w nią zaangażował i co wniósł?

Budowa ITPO w Olsztynie to modelowy przykład partnerstwa publiczno-prywatnego i zarazem jedno z największych przedsięwzięć tego typu zrealizowanych w formule PPP w Polsce – wartość inwestycji wyniosła około 1 mld zł. Projekt został zainicjowany przez miasto Olsztyn. Za jego realizację odpowiadają: Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej (MPEC) oraz partner prywatny – spółka Dobra Energia dla Olsztyna, której większościowym udziałowcem jest fundusz Meridiam, specjalizujący się w długoterminowych inwestycjach infrastrukturalnych.

W ramach podziału zadań strona publiczna zapewniła teren pod budowę instalacji, odpowiada za infrastrukturę miejskiej sieci ciepłowniczej, dostarczanie strumienia odpadów z województwa warmińsko-mazurskiego oraz odbiór ciepła wytwarzanego w procesie ich termicznego przekształcania. Do jej zadań należało również pozyskanie dofinansowania w wysokości ok. 233 mln zł z funduszy unijnych, udzielonego w ramach programu realizowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Partner prywatny odpowiada natomiast za zaprojektowanie, wybór wykonawcy, budowę oraz eksploatację instalacji przez 25 lat. Do jego zadań należy również zapewnienie pozostałej części finansowania.

Istotną rolę w strukturze finansowej odegrał Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Jako krajowa instytucja wspierająca rozwój gospodarczy PFR wniósł nie tylko kapitał, ale również cenne know-how w zakresie realizacji projektów PPP. Jego udział zwiększył stabilność finansową projektu i przyczynił się do wzrostu jego wiarygodności w oczach inwestorów oraz instytucji zaangażowanych w finansowanie.

W montaż finansowy zaangażowany był fundusz Meridiam oraz banki komercyjne – zarówno krajowe, jak i zagraniczne. Cała struktura finansowania została opracowana w taki sposób, aby zminimalizować ryzyko po stronie publicznej przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej efektywności ekonomicznej i operacyjnej inwestycji.

Jakie cele realizuje instalacja i jakie zaspokaja potrzeby?

ITPO to odpowiedź na trzy kluczowe potrzeby: energetyczną, środowiskową i gospodarczą. Po pierwsze – odpowiada na wyzwanie zapewnienia stabilnych, lokalnych źródeł ciepła i energii elektrycznej. Rocznie ITPO przetwarza 100 tys. ton odpadów komunalnych, generując energię ciepłą odpowiadającą ok. 35 proc. zapotrzebowania mieszkańców Olsztyna oraz ponad 64 tys. MWh energii elektrycznej. Po drugie – znacząco poprawia efektywność gospodarki odpadami w regionie. Zamiast składować odpady niezdane do recyklingu, przekształcamy je w energię, ograniczając tym samym emisję metanu, dwutlenku węgla i innych zanieczyszczeń. Dzięki najnowocześniejszym technologiom oczyszczania spalin instalacja spełnia rygorystyczne normy środowiskowe – nawet surowsze niż te przewidziane w unijnych standardach BAT (Best Available Techniques). Po trzecie – projekt stabilizuje lokalną gospodarkę ciepłą i odpadową. Poprzez wykorzystanie paliwa alternatywnego ograniczamy zużycie węgla, a tym samym uniezależniamy się od tradycyjnych, wysokoemisyjnych źródeł energii. To kluczowy krok w kierunku lokalnej niezależności energetycznej.

ITPO to projekt wielowymiarowy – jego działanie rozwiązuje konkretne wyzwania Olsztyna i całego regionu Warmii i Mazur. W wymiarze energetycznym stanowi strategiczne uzupełnienie miejskiego systemu ciepłowniczego, który przez dekady opierał się na węglu.



systemu ciepłowniczego, który przez dekady opierał się na węglu. Dzięki nowoczesnej instalacji opalanej RDF-em, czyli wysokoenergetycznym paliwem z odpadów nienadających się do recyklingu, Olsztyn zyskuje stabilne, niskoemisyjne i przewidywalne źródło energii ciepłej – niezależne od wahań cen surowców kopalnych i sytuacji geopolitycznej. W wymiarze środowiskowym ITPO likwiduje konieczność składowania znacznej części odpadów frakcji resztkowej lub transportowania ich do odległych instalacji tego typu, zlokalizowanych na drugim końcu kraju. Ponad połowa odpadów komunalnych w Polsce wciąż trafia na składowiska, choć zgodnie z unijnymi celami do 2035 r. odsetek ten nie powinien przekraczać 10 proc. Instalacja w Olsztynie przyczynia się bezpośrednio do realizacji tych celów – odzyskując energię z odpadów i znacząco redukując emisję gazów cieplarnianych, zwłaszcza metanu, który powstaje w wyniku beztlenowego rozkładu śmieci na wysypiskach. Warto też podkreślić aspekt edukacyjny i społeczny – powstanie instalacji pokazuje mieszkańcom, że nowoczesna gospodarka odpadami to nie tylko selektywna zbiórka, ale również odpowiedzialne zagospodarowanie tego, czego nie możemy wykorzystać w roli surowców wtórnych. ITPO to kluczowy element domykający gospodarkę obiegu zamkniętego w Olsztynie i dowód na to, że transformacja ekologiczna może być realna, technologicznie zaawansowana i korzystna dla społeczności lokalnej.

Jak długo trwały poszczególne etapy realizacji inwestycji do momentu uruchomienia instalacji w styczniu 2025 r.?

Realizacja projektu ITPO w Olsztynie była procesem rozłożonym w czasie, który wymagał staranne-

ITPO to projekt wielowymiarowy – jego działanie rozwiązuje konkretne wyzwania Olsztyna i całego regionu Warmii i Mazur. W wymiarze energetycznym stanowi strategiczne uzupełnienie miejskiego systemu ciepłowniczego, który przez dekady opierał się na węglu.

go planowania, uzgodnień instytucjonalnych oraz złożonych działań inwestycyjno-budowlanych. Całość procesu – od fazy koncepcyjnej po operacyjne uruchomienie – zajęła ponad sześć lat. W 2018 r. rozpoczęto analizy wykonalności i dialog konkurencyjny, który pozwolił dopasować formułę PPP do lokalnych uwarunkowań oraz wybrać najbardziej doświadczony partnera prywatnego. Umowa została podpisana w grudniu 2020 r., a faza projektowania i przygotowań inwestycyjnych trwała do końca 2021 r. Fizyczne prace budowlane rozpoczęto w 2021 r., obejmowały one nie tylko samą instalację, ale też kotłownię szczytowo-rezerwową, modernizację przyłączy ciepłowniczych oraz rozbudowę infrastruktury towarzyszącej. Najbardziej intensywny był rok 2023, kiedy powstały kluczowe elementy technologiczne: bunkier na odpady, komora spalania, kocioł oraz nowoczesny system oczyszczania spalin. Montaż tych elementów wymagał najwyższej precyzji oraz koordynacji międzynarodowych zespołów inżynierów. Rok 2024 to etap testów i rozruchów – tzw. rozruch zimny i rozruch gorący, które służą weryfikacji parametrów technicznych całej instalacji i synchronizacji systemów sterujących. Przekazanie do eksploatacji nastąpiło 10 grudnia 2024 r., a przecięcie wstęgi podczas ceremonii otwarcia 15 stycznia 2025 r. było symbolicznym momentem, który zamknął etap budowy i rozpoczął nowy rozdział w historii energetyki komunalnej Olsztyna.

Co było najtrudniejsze podczas realizacji przedsięwzięcia?

Największym wyzwaniem było zarządzanie projektem w czasie pandemii COVID-19 oraz wybuchu wojny w Ukrainie. Pandemia spowodowała zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw, opóźnienia w dostawach kluczowych komponentów i wzrost kosztów. Dodatkowo agresja Rosji na Ukrainę pogłębiła problemy logistyczne, m.in. wstrzymała dostawy stali zamówionej z ukraińskich hut. Opóźnienia w dostawach komponentów, wzrost kosztów oraz ograniczenia mobilności wymusiły elastyczne podejście do logistyki i harmonogramów. Konieczne było szybkie reagowanie, wprowadzanie zmian organizacyjnych i ścisła współpraca wszystkich stron, aby zapewnić ciągłość prac i bezpieczeństwo personelu.

Angażowanie się w partnerstwo publiczno-prywatne budzi czasami obawy w Polsce. Czy słusznie?

Obawy dotyczące PPP najczęściej wynikają z niedostatecznej wiedzy o mechanizmach tej formuły. Tymczasem odpowiednio przygotowane partnerstwo publiczno-prywatne – jak w przypadku ITPO – przynosi wymierne korzyści zarówno dla sektora publicznego, jak i mieszkańców. Kluczowe znaczenie ma transparentność, właściwy podział ryzyka i ról oraz zaangażowanie wiarygodnych partnerów. Dzięki PPP samorząd nie jest zmuszony do ponoszenia pełnego ciężaru inwestycji – zarówno finansowego, jak i wykonawczego. W zamian otrzymuje nowoczesną instalację, która przez 25 lat będzie zarządzana przez partnera prywatnego, przy jednoczesnym nadzorze ze strony sektora publicznego. Takie podejście pozwala skupić zasoby i kompetencje miasta na innych kluczowych dla lokalnych społeczności kwestiach, pozostawiając realizację wyspecjalizowanemu partnerowi. Model zastosowany w Olsztynie z powodzeniem może być powielany w innych miastach. Co więcej – już dziś stanowi inspirację dla samorządów, które szukają nowoczesnych sposobów finansowania nie tylko gospodarki odpadowej, ale także transformacji energetycznej i klimatycznej.

JPO

PARTNER



PFR widzi w samorządach ogromny potencjał



MIKOŁAJ RACZYŃSKI

wiceprezes zarządu PFR S.A. ds. inwestycji

Transformacja energetyczna w strategii Polskiego Funduszu Rozwoju to absolutny fundament – na niej skupiamy naszą największą uwagę. Wynika to z ogromnych potrzeb kapitałowych w Polsce oraz naszej roli jako instytucji, która może pomóc zamknąć finansowanie projektów. Pracujemy zarówno z sektorem prywatnym, jak i samorządowym – w tym drugim przypadku nasza rola bywa nawet szersza, bo często wspieramy samorządy nie tylko kapitałowo, ale też doradczo, by możliwe było złożenie montażu finansowego. Nawet niewielki

udział PFR może okazać się tym kluczowym, która domyka projekt i pozwala go zrealizować. W sektorze samorządowym widzimy znaczący potencjał szczególnie w zakresie modernizacji ciepłownictwa, gdzie możemy wspólnie działać i wypełnić lukę finansową po stopniowo zmniejszającym się zaangażowaniu w ten obszar środków unijnych.

Przykładem takiego efektywnego działania jest projekt „Dobra Energia dla Olsztyna”, w którym udział PFR na poziomie zaledwie 5 proc. pozwolił dopiąć inwestycję, gdy inne źródła finansowania zostały

już wyczerpane – bez zwiększenia zadłużenia samorządu. Z naszych rozmów z samorządami wynika, że wciąż barierą pozostaje brak środków własnych. Nawet przy dostępnych dotacjach i pożyczkach ten jeden składnik często decyduje o powodzeniu projektu. I właśnie tu widzimy naszą rolę – by pomóc samorządom ten montaż finansowy domknąć. Zachęcamy samorządy oraz miejskie spółki ciepłownicze do kontaktu z PFR. Każdy projekt może mieć inne potrzeby i wyzwania – jesteśmy gotowi, by wspólnie znaleźć rozwiązanie.

Samorządowe spojrzenie na gospodarkę wodną w Polsce

Na nowe prawo wodne wiele samorządów czekało z nadzieją. Jednak okazało się, że **przepisy nie do końca sprawdzają się w praktyce**. Słabością są przede wszystkim kwestie ustrojowe i proceduralne



JAKUB GWIT

wójt gminy Powidz,
prezes Stowarzyszenia
Powidzkiego Parku Krajo-
brazowego

Mija osiem lat od wejścia w życie nowego prawa wodnego (ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne).

Zgodnie z założeniami autorów projektu nowe rozwiązania miały głównie na celu transpozycję do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (tzw. ramowej dyrektywy wodnej). Podstawowe kierunki zmian miały objąć:

- wprowadzenie zlewniowego zarządzania gospodarką wodną (właściwość podmiotu według sieci hydrologicznej, a nie podziału administracyjnego) i skutecznej władzy wodnej;
- realizację zasady zwrotu kosztów za usługi wodne;
- usprawnienie prac inwestycyjnych i utrzymaniowych w zakresie gospodarki wodnej;
- skuteczne zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa i samobilansowanie się działalności.

Koncepcja się nie sprawdziła

Powołana została nowa jednostka odpowiedzialna za gospodarkę wodną. W formie państwowej osoby prawnej powstało Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGWWP). W jego skład wchodziły jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej:

- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW) z siedzibą w Warszawie;
- regionalne zarządy gospodarki wodnej (11);
- zarządy zlewni;
- nadzory wodne;

których właściwość miejscowa określona jest na podstawie sieci hydrologicznej (regionów wodnych, zlewni).

Terenowe jednostki organizacyjne nie posiadają osobowości prawnej, co wpływa na skuteczność realizacji zadań.

Koncepcja skupienia wszystkich spraw związanych z gospodarką wodną w jednym podmiocie wydawała się słuszna. Jednak z samorządowego punktu widzenia

realizację reformy prawa wodnego należy ocenić negatywnie.

Skuteczne wykonywanie zadań przez władzę wodną jest istotne na poziomie lokalnym. Zasoby wodne są niezbędne, żeby samorządy mogły wykonywać swoje zadania. Bardzo często wody powierzchniowe stanowią potencjał rozwojowy, bo wpływają na atrakcyjność turystyczną i przyrodniczą regionu. W ostatnich latach samorządy zainwestowały duże kwoty w budowanie infrastruktury nad wodami (pomostów, promenad itp.). Jednak procesy inwestycyjne ukazały wady obecnego prawa wodnego: długotrwałe pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości, ograniczony czas obowiązywania umów w tym zakresie, długie i skomplikowane postępowania w sprawie zgód wodnoprawnych.

Występują też problemy z realizacją prac inwestycyjnych i utrzymaniu przez Wody Polskie, czego przyczyną, w mojej ocenie, tkwi w kwestiach proceduralnych oraz organizacyjno-finansowych. Organem wydającym pozwolenia wodnoprawne dla PGWWP jest minister właściwy ds. gospodarki wodnej (art. 397 ust. 2 prawa wodnego). Postępowania czasami trwają latami, co powoduje odkładanie pilnych robót służących ochronie przeciwpowodziowej i retencji, ale też uniemożliwia wykorzystanie środków europejskich w okresie ich kwalifikowalności.

Dyrektorzy regionalnego zarządu gospodarki wodnej (RZGW) nie są samodzielni w podejmowaniu decyzji (wspomniany wyżej brak osobowości prawnej), co przedłuża decyzyjność, ale też stwarza ryzyko, że lokalne potrzeby nie zostaną uwzględnione, np. z przyczyn finansowych czy politycznych. Zapewnienie finansowania dla inwestycji i prac utrzymaniowych to scentralizowana procedura. Programy planowanych inwestycji Wód Polskich akceptuje minister właściwy ds. gospodarki wodnej, a propozycje do akceptacji nie są wysyłane przez RZGW, ale przez prezesa KZGW (art. 354 ust. 2 pkt 2, art. 356 ust. 2 pkt 4 prawa wodnego). Realizację strategicznych inwestycji, które mogłyby zostać wsparte środkami UE, utrudnia też brak możliwości sporządzenia planu finansowego PGWWP na lata, co uniemożliwia długofalowe budżetowanie projektów.

Pomimo wykonywania uprawnień właścicielskich do znacznego zasobu majątku Skarbu Państwa oraz możliwości pobierania opłat



Powidz, plaża Łazienki

za usługi wodne, zasada samobilansowania Wód Polskich nie jest realizowana. Na przykład w 2023 r. blisko połowę przychodów instytucji stanowiły dotacje z budżetu państwa (patrz: Informacja o wynikach kontroli NIK: Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). W mojej ocenie nie występuje też prawidłowy nadzór nad realizacją zasad prawa wodnego. Chociażby zwykłe korzystanie z wód na potrzeby własnego gospodarstwa domowego czy rolnego (studnie rolnicze do 30 m głębokości) nie jest skutecznie ewidencjonowane. Jednostki PGWWP nie egzekwują też w wystarczający sposób na prawienia nieprawidłowości (np. doprowadzenia do likwidacji nielegalnych pomostów czy zapewnienia 1,5 m swobodnego przejścia od linii brzegu).

Potrzebna jest reforma gospodarki wodnej w Polsce, uwzględniająca obecne realia klimatyczne i zwiększenie roli samorządów w tym procesie.

Gospodarka wodna to nie zagadnienie dotyczące infrastruktury, lecz przede wszystkim klimatu i ochrony środowiska. Zasoby wodne są bardzo ważną częścią środowiska naturalnego, tworzą bogate ekosystemy (np. na terenie Powidzkiego Parku Krajobrazowego znajduje się jedno z większych siedlisk łąk ramieniowych), a problemy dotyczące zasobów wodnych w dużej mierze wynikają z sytuacji klimatycznej (susze, powodzie). Zasadne byłoby przeniesienie działu „gospodarka wodna” do resortu klimatu i środowiska albo wręcz utworzenie nowego ministerstwa ds. gospodarki wodnej, które skupiłoby w sobie nadzór nad wszystkimi sprawami dotyczącymi wód.

Obecnie silosowość administracji rządowej w znacznej mierze przynosi złe owoce, również w zarządzaniu zasobami wodnymi. Przypomnieć trzeba, że wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieką biorą początek, w kanałach, jeziorach i zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie, należą do strategicznych zasobów naturalnych krajów i podlegają szczególnej ochronie (ustawa z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju).

Koncepcja jednej władzy wodnej, realizującej kompetencje orzecznicze i zadania utrzymaniowe, nie okazała się skuteczna. Dlatego należy dążyć do rozdzielenia kompetencji inwestycyjnych i utrzymaniowych od orzeczniczych. Wydawanie pozwoleń wodnopraw-

nych czy przyjmowanie zgłoszeń mogłoby być przekazane na szczeble samorządowe, np. powiaty czy województwa. Wykonywanie tych zadań powinno stanowić zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej z precyzyjnie określonym, adekwatnym sposobem finansowania.

Już dziś gminy dążące do rozwoju w oparciu o wody powierzchniowe muszą budować infrastrukturę turystyczną na nieruchomościach w zarządzie PGWWP, a w celu dbałości o estetykę terenów publicznych muszą się zajmować porządkowaniem terenów podległych tej instytucji. Tymczasem przychody z tytułu umów użytkowania gruntów czy dzierżaw trafiają do PGWWP, na dodatek ta instytucja dysponuje nieruchomościami bez konsultowania się z samorządami, co powoduje konflikty. Grunty udostępniane są na cele sprzeczne z kierunkami rozwoju gminy czy z planowanym zagospodarowaniem przestrzeni. Samorządy realizują wiele aktywności w obszarze linii brzegowej, więc zasadne byłoby przekazanie im drobnych prac związanych z utrzymaniem brzegów, z równoczesnym powierzeniem, jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, rozporządzenia (w imieniu Skarbu Państwa) gruntami pokrytymi wodami śródlądowymi wód płynących oraz gruntami na lądzie w pobliżu tych wód wraz z prawem uzyskania przez JST dochodów z tego tytułu. Taki kierunek zmian ma jeszcze jedno uzasadnienie – to lokalne wspólnoty znają teren najlepiej i będą dążyć do jak najbardziej optymalnego wykorzystania go w interesie publicznym. Samorządy powinny także otrzymać prawo oddawania wód powierzchniowych do rybackiego wykorzystania.

Przy okazji zwróć uwagę, że rozwój turystyki wodnej, większa liczba żaglówek i innych statków, które pełnią rolę mieszkaniowe lub usługowe (restauracje na wodzie), powoduje dużą presję na stan wód powierzchniowych. Dlatego ważne jest wprowadzenie instrumentu służącego egzekwowaniu prawidłowego postępowania z odpadami i ściekami z tych statków. Można wzorować się na rozwiązaniach z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, według której właściciele nieruchomości muszą posiadać stosowne umowy, co jest weryfikowane podczas kontroli.


Prostsze procedury

Należy dążyć do uproszczenia procedur dla organizatorów kąpielisk poprzez zniesienie


obowiązku dokonywania zgłoszeń wodnoprawnych, zgodnie z art. 394 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego, na rzecz powiadomienia, o którym mowa w art. 395a. Organizatorzy kąpielisk i miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpeli mają dużo obowiązków i kosztów, np. dotyczących utrzymania ratowników, badania wody, wyposażenia. Powinno się preferować podmioty, które chcą stwarzać takie bezpieczne miejsca dla kąpiących się.

Inwestycje i poważniejsze prace utrzymaniowe mogłyby spoczywać na kilku podmiotach, odpowiedzialnych za dany region lub kilka regionów wodnych. Podmioty takie powinny mieć osobowość prawną, swobodę realizowania wieloletnich przedsięwzięć, a także kompetencje do wydawania zgód wodnoprawnych. Zasadne byłoby utworzenie przy nich organów nadzoru, w skład których powinni wchodzić przedstawiciele jednostek samorządu z danego regionu wodnego, co wpływałoby na poprawę ich działalności i lepsze uwzględnianie potrzeb lokalnych.

W kontekście coraz częstszych niedoborów wody priorytetowe są inwestycje retencyjne – krajowe, samorządowe, ale też prywatne. Należy dążyć do jak najszybszego przyjęcia ustawy najradykalniejszej, ułatwiającej realizację przedsięwzięć tego rodzaju oraz wpisanie działań na rzecz retencji jako celu publicznego. Wzorem mogłaby być obowiązująca już ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. Ułatwiłoby to także pozyskiwanie i skuteczne wykorzystanie na ten cel środków zewnętrznych, które są coraz częściej dostępne dla samorządów ze środków krajowych, np. z budżetów samorządów województw czy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

To ostatni moment na reformę gospodarki wodnej i wzmocnienie w niej roli samorządów. Widzę szansę na efektywniejsze zarządzanie majątkiem związanym z wodami publicznymi oraz szybszą realizację wielu potrzebnych inwestycji, zwłaszcza retencyjnych. Dlatego z nadzieją przyjąłem decyzję o powołaniu przez ministra infrastruktury zespołu doradczego do spraw przygotowania propozycji zmian prawnych w obszarze zarządzania gospodarką wodną w Rzeczypospolitej Polskiej (zarządzenie z 26 lutego 2025 r.), w którego skład wchodzię. 

Bez samorządów nie ma skutecznej gospodarki wodnej

Czyste, duże jeziora Powidzkiego Parku Krajobrazowego tracą wodę (spadek lustra wody nawet ponad 6 m!). Wynika to z sytuacji klimatycznej (niekorzystny klimatyczny bilans wodny) i oddziaływania odkrywek węgla brunatnego w rejonie Konina (zjawisko leja depresji). Zakończenie eksploatacji odkrywek stworzyło szansę na poprawę sytuacji. W 2022 r. samorządy gminne, powiatowe, samorząd województwa wielkopolskiego, nadleśnictwo, ZE PAK S.A. (kopalnia) oraz Wody Polskie zawarły list intencyjny dotyczący realizacji inwestycji umożliwiającej wykorzystanie nadmiarów rzeki Warty w celu jak najszybszego zalania zbiorników po odkrywkach i przyspieszenia w ten sposób odbudowy zasobów wodnych. Miało to być jedno z 25 zadań WP, stanowiących projekt hydrologiczny dla Wielkopolski Wschodniej, z planowanym dofinansowaniem ze środków UE w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Jednak Wody Polskie w październiku 2024 r. oświadczyły, że wycofują się z projektu, gdyż nie należy on do ich statutowych zadań, i nie przedstawiły innej propozycji ratowania jezior. Obecnie samorządy z kopalnią oraz nadleśnictwami wzięły na swoje barki realizację tego projektu, wartego ok. 35 mln zł. W liście intencyjnym, podpisanym 22 kwietnia 2025 r. w Skorzynie, pod patronatem ministra klimatu i środowiska, na nowo dokonały podziału zadań. 

Szybki internet i zasięg są dla nowoczesnych miast równie ważne jak woda, prąd i tlen

Konrad Fijołek, prezydent Rzeszowa, rozmawia z Michałem Ziółkowskim, członkiem zarządu Play, o rosnącej roli telekomunikacji w naszym codziennym życiu i biznesie oraz **znaczeniu dobrej współpracy samorządów i operatorów**

KONRAD FIJOŁEK: Kwestię łączności mobilnej sprowadza się często do infrastruktury – niesłusznie, bo jest to zagadnienie bardzo złożone: dotyczy nie tylko prawa i ekonomii, ale też psychologii społecznej i edukacji obywatelskiej oraz wiedzy o zdrowiu, czy też raczej dość powszechnej niewiedzy rodzącej szereg mitów. Te mity mogą mieć wpływ na wyniki wyborów, także w samorządzie, i dlatego potrzebny jest stały dialog ze społeczeństwem, prowadzony w atmosferze partnerskiej współpracy z aktywnym udziałem przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Dialog społeczny jest fundamentem całego procesu inwestycyjnego, dlatego cieszy nas to, że w Rzeszowie władze mają takie rozsądne podejście do tego tematu. Panie prezydencie, bardzo za nie dziękuję. Play jest dzisiaj największym podmiotem budownictwa telekomunikacyjnego w Polsce, bo mamy świadomość, że dostęp do szybkiej i bezpiecznej łączności stał się nie tylko czymś bardzo oczekiwanym przez mieszkańców, ale i podstawą rozwoju gospodarczego i społecznego.

Fundamentem inwestycji jest stały dialog z mieszkańcami

KONRAD FIJOŁEK: Mieszkańcy oczekują dziś szybkiej łączności mobilnej dosłownie wszędzie, dlatego przychodzą i dzwonią regularnie do magistratu, jeśli gdzieś nie ma zasięgu – z jasnym postulatem, żeby ten zasięg był. To, oczywiście, wymaga inwestycji ze strony firm telekomunikacyjnych. Wiemy, że część obywateli reaguje na te inwestycje nerwowo. Przychodzą do mnie i opowiadają o tym, że w czasie pandemii próbowano im „pod pozorem szczepień ochronnych” wszczepić mikroczipy, a teraz chcemy im w pobliżu domów stawiać urządzenia emitujące „szkodliwe promieniowanie”. Pytam ich, skąd to wszystko wiedzą. Odpowiadają, że z filmów w internecie. Ja im zwracam uwagę, że nie mogliby oglądać tych filmików o sieci, gdyby nie mieli sieci. Ot, paradoks. Można wyśmiać nikłą wiedzę, ale ja wolę z ludźmi rozmawiać, wyjaśniać im wszystko w sposób otwarty i szczerzy.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Zdecydowana większość mieszkańców oczekuje dostępu do nowoczesnej sieci telekomunikacyjnej, a co za tym idzie, rozwoju infrastruktury. Ale jest też grupa ludzi wierzących w różne mity. Jedni będą opowiadać o chorobach, inni twierdzić, że ceny ich gruntów spadną, jeśli w okolicy powstanie stacja bazowa – choć z najnowszych opracowań Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie wynika jednoznacznie, że nie ma takiej korelacji. Są nawet miejsca w Polsce, w których ceny działek rosną tam, gdzie jest dobry zasięg telefonii i mobilnego internetu – wynika z badania. Dlatego rozumiemy potrzebę in-



Konrad Fijołek, prezydent Rzeszowa

formowania i edukowania społeczeństwa w tym zakresie, a także stałej walki z dezinformacją, która może być częścią wojny hybrydowej. Chętnie się w ten proces angażujemy, wspierając samorząd.

KONRAD FIJOŁEK: Co więcej, ten dialog powinien być prowadzony ustawicznie, przez cały czas. Tym bardziej, że potrzeby mieszkańców w zakresie łączności stale rosną, co wymaga kolejnych inwestycji. Oznacza to, że w tym dialogu muszą być stale obecne firmy telekomunikacyjne. Cieszę się, że Play rozumie tę potrzebę.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Współpraca z miastem Rzeszowem zdecydowanie się w ostatnich latach poprawiła i bardzo to doceniamy – a przede wszystkim doceniamy – a przede wszystkim doceniamy to mieszkańcy, którzy na tym korzystają. Jest jednak jeszcze wiele do zrobienia i jesteśmy gotowi do spotkań z mieszkańcami. Poszukując miejsca pod nowe stacje bazowe, przede wszystkim chcielibyśmy skorzystać z lokalizacji proponowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, bo wiąże się z tym wiele pożytków, także finansowych dla samego samorządu.

Łączność jest podstawą bezpieczeństwa w czasach wojny i kryzysów

KONRAD FIJOŁEK: Wysokiej jakości łączność oznacza dziś nie tylko wygodę mieszkańców, możliwość komunikowania się z bliskimi czy oglądania filmów i programów w popularnych platformach streamingowych, ale przede wszystkim musi zapewnić mieszkańcom poczucie bezpieczeństwa.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Bardzo celne spostrzeżenie. Jak to jest ważne, wszyscy widzieliśmy w zeszłym roku na Dolnym Śląsku dotkniętym przez powódź. Dzięki świetnej współpracy z władzą centralną i ze służbami ratunkowymi potrafiliśmy przywrócić i zapewnić łączność już w pierwszych godzinach, kiedy była ona równie niezbędna jak woda pitna. Łączność telekomunikacyjna umożliwiła sprawne prowadzenie akcji pomocowej i kontakt z bliskimi, co pozwoliło uniknąć paniki i paraliżu. Rzeszów ma podobne doświadczenie z 2022 r., kiedy po rosyjskiej napaści na Ukrainę napłynęła do miasta niespotykana od II wojny światowej grupa uchodźców.

KONRAD FIJOŁEK: W marcu 2022 r. sytuacja na naszym terenie była ekstremalna i myśm

sobie z nią szybko i sprawnie poradziła właśnie dzięki współpracy samorządu i podmiotów prywatnych, jak Play. Bez szybkiej i skutecznej reakcji firmy w ogóle byśmy nie byli w stanie niczym zarządzać. Posiadanie łączności ma też w takich sytuacjach potężne znaczenie psychologiczne. Kiedy ogromna rzesza przerażonych wojną ludzi dociera w jakieś miejsce, to chce się w pierwszym rzędzie szybko zorientować, gdzie znajdzie bezpieczne schronienie i uzyskać pomoc, oraz połączyć z bliskimi, by zyskać pewność, czy nic im nie jest. Sprawna łączność jest tu absolutnie kluczowa. Agresorom zawsze bardzo zależy na odcięciu komunikacji, bo to oznacza po prostu paraliż, panikę, zatkanie dróg ucieczki itd. Przy tworzeniu nowej ustawy o obronie cywilnej i ochronie ludności przez wszystkie przypadki odmieniamy schrony, a tymczasem zupełnie podstawową rzeczą jest komunikacja.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Kryzysowa sytuacja w 2022 r. pokazała, że potrafimy się zjednoczyć. Wyposażyliśmy wtedy błyskawicznie cały teren w dodatkowe stacje telefonii mobilnej, w celu zapewnienia właściwej pojemności sieci z uwagi na skokowo zwiększoną ilość połączeń. Rozdaliśmy osobom napływającym z zagranicy ponad 100 tys. kart SIM, uruchomiliśmy infolinię w języku ukraińskim, a nasi wolontariusze pomagali na dworcach czy w punktach obsługi. Te i szereg innych działań udało się szybko przeprowadzić właśnie dzięki harmonijnej współpracy z sektorem publicznym, w tym bardzo sprawnie działającym samorządem. Sprawdziliśmy się, można rzeć, w boju i Rzeszów doskonale wie, że w razie pojawienia się jakichkolwiek potrzeb w tym obszarze zawsze może na nas liczyć.

Biznes potrzebuje do rozwoju nowoczesnej telekomunikacji

KONRAD FIJOŁEK: Rozwój telekomunikacji, w tym mobilnego internetu, stał się dziś jednym z podstawowych warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego. Szukając działki pod zabudowę, ludzie pytają w równym stopniu o dostęp do wody, do prądu i do internetu. Niemal nikt już nie potrafi sobie wyobrazić życia bez szybkiej mobilnej transmisji danych.

Łączność dziś jest też absolutnie niezbędna do rozwoju biznesu. I to każdego. A w naszym mieście mamy bardzo dużo firm



Michał Ziółkowski, członek zarządu Play

technologicznych, które ściągają inżynierów z Polski i ze świata. Zatrudnienie ich byłoby niemożliwe, gdyby nie mieli dostępu do łączności na topowym poziomie. Także praca hybrydowa i zdalna bez sieci jest niemożliwa.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Wcześniej zakładano, że biznes ma mieć dobry zasięg jedynie w strefach ekonomicznych, a dzisiaj jest oczywiste, że ten dobry zasięg ma być wszędzie, także, a może przede wszystkim w tzw. sypialniach miast, bo one w dzień przekształcają się w miejsca pracy, a wieczorem w centra rozrywki. Jedne i drugie wymagają powszechnego dostępu do internetu o odpowiedniej prędkości i przepustowości, bez zjawisk znanych z przeszłości choćby z nocy sylwestrowej, kiedy wszyscy próbowali się do siebie dodzwonić z życzeniami i sieć nie dawała rady. Sieć musi dawać radę niezależnie od okoliczności.

KONRAD FIJOŁEK: Kiedy zostałem prezydentem, zaproponowałem nowe podejście administracji do współpracy z operatorami. Z jednej strony staram się tłumaczyć partnerom, co leży w interesie mieszkańców Rzeszowa i jakie są ich potrzeby – i oczekuję tu zrozumienia, życzliwego podejścia. Oferujemy przy tym gminne działki, bo to ma wiele plusów dla wszystkich. Z drugiej – sam z innymi pracownikami samorządu uczę się, jak działa sieć, czyli np. tego, że antena niekoniecznie może stać tam, gdzie my byśmy sobie wymarzyli, gdyż pokrycie mapy radiowej wymaga innej lokalizacji. O tym wspólnie rozmawiamy z mieszkańcami, starając się im otwarcie wyjaśniać wszystkie kwestie i odpowiadając na wszelkie pytania i wątpliwości. Tylko taką otwartą postawą buduje się zaufanie.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Sieć światłowodowa i sieć 5G są fundamentem państwa i każdej gminy. Ta infrastruktura daje możliwości świadczenia usług i sieć nie może być barierą, lecz sprzymierzeńcem kreatywności, inwencji twórczej przedsiębiorców.

Przyszłość zależy od nowoczesnej telekomunikacji

KONRAD FIJOŁEK: To, co wiemy dziś o potrzebach ludzi i biznesu w najbliższej przyszłości, sugeruje w oczywisty sposób konieczność rozbudowy sieci 5G.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Tak – oraz rozszerzenia tego standardu, a po 2028 r. rozpoczęcia wdrażania technologii 6G. Coraz więcej urządzeń, jakie posiadamy w domu i firmach, komunikuje się z internetem, a więc wymaga łączności. W biznesie, ale też w innych sektorach, zwłaszcza w medycynie, dalszy rozwój przełomowych technologii wymaga komunikacji bez opóźnień – tak jest m.in. w przypadku pionierskich operacji chirurgicznych przeprowadzanych w USA i Europie, ale również w Polsce.

KONRAD FIJOŁEK: Widzę ogromny potencjał w bliźniakach cyfrowych i przetwarzaniu wielkiej ilości danych o mieście napływających do nas z coraz liczniejszych źródeł. To pozwoli nam spojrzeć na cyfrowe odwzorowanie miasta i jeszcze lepiej, sprawniej nim zarządzać, unikając wielu błędów. Dzięki nasyceniu miasta siecią za jakiś czas możliwe będzie zastosowanie takich rozwiązań technologicznych, jak autonomiczne samochody. Taksówki krążące bez kierowców po Rzeszowie to całkiem realna wizja.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Pan prezydent wspominał o cyfrowych bliźniakach. To rozwiązanie zaczyna być wykorzystywane w wielu gałęziach gospodarki, gdzie można zasymulować w cyfrowym świecie nawet najbardziej skomplikowane środowisko i sprawdzić, jak określone zjawisko pożądanego lub niepożądanego i o różnym stopniu prawdopodobieństwa wpłynie na dany proces.

KONRAD FIJOŁEK: Przyszłościowe patrzenie i zdrowe partnerstwo samorządu i władzy centralnej z podmiotami prywatnymi jest niezbędne do tego, byśmy wszyscy mogli sprostać oczekiwaniom mieszkańców, w tym przedsiębiorców.

MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI: Dokładnie tak. Ogromną przyszłość ma, naszym zdaniem, współpraca wszystkich stron przy rozbudowie nowoczesnej infrastruktury. Operatorzy już dziś dostarczają usługi do klientów końcowych z wykorzystaniem sieci hurtowych, takich, jakimi zarządza Polski Światłowodowy Otwarty. W Play uważamy, że rynkowa współpraca infrastrukturalna ma głęboki sens i jako operatorzy telekomunikacyjni główne wysiłki powinniśmy koncentrować wokół satysfakcji klientów korzystających z naszych usług. ©

Przepisy umożliwiają dzielenie gminy wbrew woli mieszkańców



DR RADOSŁAW
DOBROWOLSKI

adiunkt na Wydziale
Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu w Białymstoku,
burmistrz Supraśla

W Polsce mamy do czynienia ze zmianą granic lokalnych samorządów, głównie poprzez odrywanie ich najatrakcyjniejszych obszarów i przyłączanie do metropolii albo innych, mniejszych miast. Zazwyczaj w tle jest interes silniejszej politycznej gminy.

W przypadku gminy Supraśl dokonano bardzo głębokiej ingerencji w strukturę wspólnoty samorządowej. Wydzielono nową gminę obejmującą prawie 11 tys. mieszkańców (ok. 70 proc. mieszkańców dotychczasowej gminy), ok. 40 proc. terytorium oraz 70 proc. dochodu gminy Supraśl. Prężnie rozwijająca się gmina, wielokrotnie tytułowana, stała się po podziale administracyjnym, dokonanym 1 stycznia 2025 r., ekonomicznym karłem. Z drugiej strony ma ona jednocześnie spełniać funkcję służebną wobec innych gmin i ich mieszkańców poprzez utrzymywanie statusu uzdrowiska.

Ogólnikowe przepisy

O zmianach terytorialnych gmin stanowi art. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na jego podstawie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może tworzyć, łączyć, dzielić i znosić gminy oraz ustalać ich granice. Inicjatywa w tym zakresie może być realizowana także na wniosek rady gminy. Ust. 3 tego przepisu określa ogólne zasady: „Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są

w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”. Nie ma jednak wskazówek, kto ma określić, czy te więzi są.

Art. 4a skróciowo określa procedurę wprowadzenia zmian terytorialnych: „Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust.1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw”. Gdyby jednak rada miejska nie chciała przeprowadzić konsultacji społecznych, nie musi tego robić.

Do pierwszej próby rozbioru gminy Supraśl doszło w 2015 r. Postanowiono, że od 1 stycznia 2016 r. ma powstać gmina Grabówka. Decyzja gabinetu premier Ewy Kopacz zapadła pomimo pozostającej z nią w sprzeczności woli mieszkańców, którzy w referendum (w którym wzięło udział ponad 60 proc. uprawnionych) opowiedzieli się przeciwko podziałowi.

Zmiana rządu jesienią 2015 r. doprowadziła do cofnięcia decyzji Ewy Kopacz, a argumentem był wynik referendum lokalnego. Zwolennicy secesji zaskarżyli decyzję rządu Beaty Szydło i wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał po dwóch latach stwierdził niekonstytucyjność rozporządzenia uchylającego podział gminy poprzez zaniechanie przeprowadzenia ponownych

konsultacji społecznych poprzedzających uchylene. Orzeczenie TK nie spowodowało jednak cofnięcia już podjętych decyzji.

Tym razem bez referendum

Po dziesięciu latach sprawa wróciła, była nawet punktem w kampanii wyborczej do parlamentu w 2023 r. Zaliczano ją do zadań, które mają być załatwione w ramach naprawy państwa i „przywrócenia” praworządności. Decyzja dotycząca podziału gminy Supraśl poprzez wydzielenie z niej gminy Grabówka zapadła w drodze rozporządzenia Rady Ministrów 1 października 2024 r. Przed tą datą wysyłaliśmy wiele pism, w których prosiliśmy o uzasadnienie takiej decyzji, a także wskazywaliśmy na brak konsultacji społecznych. Niestety, nie otrzymaliśmy odpowiedzi, co nam, samorządowcom, nie mieści się w głowie, bo zwykliśmy odpowiadać każdemu obywatelowi.

W sprawie podziału gminy Supraśl pominięto konsultacje społeczne. Na potrzebę ich przeprowadzenia od nowa wskazano we wniosku rozpoczynającym procedurę podziału z 12 marca 2024 r. Chcąc wypełnić obowiązek ustawowy, Rada Miejska na wniosek inicjatywy lokalnej 18 kwietnia 2024 r. podjęła uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego w kwestii podziału gminy. Jednak decyzją nadzorczą wojewoda podlaski 15 maja 2024 r. stwierdził nieważność uchwały. Jednym z argumentów był brak formalny polegający na niewyjaśnieniu na karcie referendalnej, że znak „x” to dwie przecinające się linie. A przecież wojewoda mógł wskazać ten brak i zaproponować poprawienie go.

Nie mając możliwości rozpisania referendum, zapro-

ponowałem Radzie Miejskiej przeprowadzenie konsultacji. Przygotowaliśmy projekt uchwały, która jednak wskutek działań jednej z radnych nie została podjęta przez Radę. Zarówno władza zwierzchnia, jak i lokalni działacze samorządowi zablokowali możliwość wypowiedzenia się społeczeństwa w sprawie losu ich gminy.


Czyje dobro było reprezentowane w tym boju o gminę Grabówka? Otóż w wywiadzie przeprowadzonym w trakcie samorządowej kampanii wyborczej w 2018 r. w lokalnym Radiu Białystok prezydent Białegostoku Tadeusz Truskolaski zarzucał swojemu kontrkandydatowi z II tury wyborów o urząd prezydenta Jackowi Żalkowi, że gdyby nie cofnięcie przez PiS powstania gminy Grabówka w końcu 2015 r., to byłaby ona częścią Białegostoku i zasilaby budżet tego miasta.

W moim przekonaniu działania MSWiA oraz rządu naruszyły art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r., do której Polska przystąpiła 26 kwietnia 1993 r. Stanowi on: „każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”. Skoro zastosowano w tym przepisie określenie „wymaga”, to nieprzeprowadzenie referendum bądź konsultacji społecznych jest poważnym uchybieniem.

Kolejnym argumentem podającym w wątpliwość sposób dokonania zmiany granic jest niezrównoważenie potencjału ekonomicznego oraz populacyjnego. Uzdrowski samorząd został z ok. 30 proc. dotychczasowego dochodu i takim samym

procentem populacji. Czy więc ta równowaga została zachowana, tym bardziej że stosunek zadłużenia gminy Supraśl (ok. 50 mln) do jej dochodu w okrojonej postaci wynosił ok. 85 proc.? To przecież rażąco przekroczenie reguły zadłużenia! Tymczasem ustawodawca nie przewidział żadnych regulacji ustawowych, które gwarantowałyby przeniesienie dotychczasowych zobowiązań kredytowych na nowe gminy.

Brak jednoznacznych uregulowań i gwarancji ze strony państwa w kwestii zabezpieczenia przed majstrowaniem w obrębie integralności terytorialnej gmin podważa zaufanie do państwa i szkodzi stabilności kraju. Wystarczyłoby zastosować obligatoryjny zapis zabraniający dzielenia gmin poniżej np. 20 tys. mieszkańców i zastosowanie reguł dochodowości w połączeniu ze zgodą mieszkańców na zmianę granic gminy. Tymczasem jedynym prawnym kryterium jest to, aby nowa gmina uformowana przez ten czy inny rząd nie była mniejsza od najmniejszej gminy w Polsce i nie była biedniejsza od najbiedniejszej gminy w kraju.

Czy los ponad 6-tysięcznej społeczności może zależeć od dobrej lub złej woli urzędnika wyznaczonego przez prezesa Rady Ministrów, czy raczej powinien być precyzyjnie określony w przepisach i rozporządzeniach? Nie jestem totalnym przeciwnikiem dokonywania zmian granic gmin, ale proces ten powinien być dopracowany tak, aby wykluczyć czynnik polityczny, przy jednoczesnym związaniu decyzji rządu wolą mieszkańców wyrażoną w formie referendum. Ponadto procedura powinna być poprzedzona analizami społeczno-ekonomicznymi i socjologicznymi. 



Grzegorz
Kubalski
zastępca
dyrektora
biura, Związek
Powiatów
Polskich

FELIETON

Spór nie tylko o miedzę

Istota samorządności polega na upodmiotowieniu wspólnot lokalnych, które uzyskują prawo i obowiązek zadbania o swoje zbiorowe potrzeby. Wartością jest zatem trwałość wydzielenia poszczególnych wspólnot. Tymczasem corocznie w wielu miejscach w Polsce wybucha spór graniczny – składany jest wniosek o zmianę granic gmin.

Problemem nie są zmiany mające charakter czysto techniczny, zgłaszane za zgodą obu zainteresowanych stron w celu uporządkowania kwestii przestrzennych – takich jak np. ustalenie jednego właściciela przebiegającej przez granicę drogi publicznej. Emocje wywołują wnioski zgłaszane przy sprzeczności jednej ze stron, dotyczące przejścia całej miejscowości, terenów przynależących do znacznych dochodów podatkowych albo przewidzianych pod rozwój. Zwykle po jednej stronie barykady staje miasto regionalne lub subregionalne, a po drugiej – przylegająca do niego gmina wiejska.

Nie ulega wątpliwości, że miasta potrzebują się rozwijać. Jednak czy każdorazowo sposobem na poradzenie sobie z wyzwaniem musi być poszerzenie granic? Może należy bardziej postawić na mechanizmy współpracy w obszarach funkcjonalnych miasta, obejmujących również miejscowości satelickie, ciężące ku centrum, ale jednak zachowujące swoją odrębność.

Na problem, który rodzą takie sytuacje, wskazuje Andrzej Porawski, dyrektor Biura Związku Miast Polskich: „Zmiany granic miast to zjawisko ciągłe, wynikające z przebiegu procesów urbanizacji (w tym suburbanizacji, rozumianej jako niekontrolowane rozlewianie się miast, przy czym brak kontroli oznacza brak stosownych regulacji prawnych). Kontekst wpływu granic administracyjnych na zarządzanie procesami i usługami, które je przekraczają, mogłyby być złagodzone, gdyby istniały efektywne narzędzia współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych (aglomeracjach). Niestety, oprócz wymagającej poprawy

struktury Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, nie udało się dotąd takich narzędzi (prawnych i finansowych) wprowadzić. Stąd nacisk na zmiany granic miast”.

Brak rozwiązań metropolitalnych, jak również umożliwiających współpracę w obszarach funkcjonalnych miast, przekłada się na presję na zmianę granic. Presję o tyle problematyczną, że sposób rozpatrzenia wniosku zależy w praktyce od woli politycznej.

„Najpoważniejszym problemem obecnie obowiązującej procedury zmiany granic jest ogromna uznaniowość ze strony organów administracji rządowej uczestniczących w procedurze granicznej, która nie podlega kontroli żadnego niezależnego podmiotu, w tym sądu administracyjnego czy Trybunału Konstytucyjnego. O takim, a nie innym rozstrzygnięciu Rady Ministrów w szeregu przypadków decydują układy polityczne, a nie merytoryczne przesłanki wynikające z Konstytucji RP” – wskazuje Maciej Kiebus, partner zarządzający Ziemiński&Partners, autor sporządzonego na zlecenie Związku Gmin Wiejskich RP projektu nowelizacji ustaw ustrojowych w zakresie procedury dokonywania zmiany granic.

W projekcie tym zaproponowano doprecyzowanie wielu aspektów procedury zmiany granic, w tym ograniczenie częstotliwości zmian (obecnie możliwe jest to co roku, tak samo corocznie – aż do skutku – może być składany ten sam wniosek o zmianę granic), zwiększenie roli wspólnoty samorządowej w procedurze.

Ten ostatni punkt jest jednym z ważnych elementów sporu między organizacjami samorządowymi. Związek Miast Polskich uznaje, że decydujący głos w sprawie każdej zmiany granic powinni mieć mieszkańcy terytorium podlegającego zmianie, bowiem to ich interes publiczny jest jej przedmiotem.


Sprawa nie jest jednak tak oczywista w świetle konstytucji, która wskazuje, że podział teryto-

rialny ma być nie tyle wynikiem gry indywidualnych interesów, co odzwierciedleniem w podziale terytorialnym obiektywnie istniejących więzów społecznych, gospodarczych lub kulturowych

Ważnym problemem jest też uregulowanie kwestii wzajemnych rozliczeń. Wraz ze zmianą granic do przejmującej gminy trafiają oczywiście dochody podatkowe, w tym z podatku od nieruchomości. Zresztą chęć przejścia dochodów stała za niektórymi głośnymi zmianami granic – najbardziej szandarowymi tego przykładami była zmiana granic gminy Bełchatów, polegająca na przejściu od gminy Kleszczów terenów z częścią infrastruktury Elektrowni Bełchatów, czy wcześniejsza zmiana granic Opola związana z włączeniem w granice tego miasta elektrowni.

Problem jest jednak szerszy. Zgodnie z obowiązującą doktryną całość majątku komunalnego znajdującego się na terenie zmieniającym swoją przynależność przechodzi na własność gminy poszerzającej granicę.

Zobowiązania związane z traconą infrastrukturą obciążają jednak dalej budżet gminy, która utraciła część swojego terenu. „Możemy mówić o wrogich przejściach, gdyż nie uwzględniając żadnych form odszkodowań” – stwierdza Stanisław Jastrzębski, prezes Związku Gmin Wiejskich RP – „Zapomina się o zadośćuczynieniu za inwestycje poniesione przez gminę. Gmina pozostaje bez obszaru, bez pieniędzy, ale za to z długami”.

W obecnym stanie prawnym problem ten był czasami rozwiązywany poprzez dobrowolne porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego, jednak nie zawsze okazywały się one trwałe. Zmiana władz w wyniku wyborów potrafiła doprowadzić do przekreślenia ustaleń – podważając tym samym z trudem budowane zaufanie. Potrzebne są więc rozwiązania ustawowe. 

Cyfrowa rewolucja. Na jakie wsparcie mogą liczyć samorządy?

Z Dariuszem Standerskim, sekretarzem stanu w Ministerstwie Cyfryzacji, rozmawia Magdalena Cieślik, wiceprezydentka Sopotu

Jak poprawić w jednostkach samorządu terytorialnego dostęp do szybkiego internetu i nowoczesnych rozwiązań chmurowych oraz zabezpieczeń?

Ministerstwo Cyfryzacji w zeszłym roku przekazało samorządom ponad 1,5 mld zł na program Cyberbezpieczny Samorząd. Obecnie planujemy uruchomienie konkursu grantowego na wsparcie cyberbezpieczeństwa w przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych objętych krajowym systemem cyberbezpieczeństwa.

Czy planowane są ułatwienia (dofinansowania, uproszczone procedury) dla JST dołączających do „Chmury Rządowej” lub innych publicznych usług chmurowych oraz inwestycje w infrastrukturę światłowodową przeznaczone dla administracji lokalnej?

Bezpłatna usługa EZD RP w chmurze będzie dostępna także dla samorządów. W Strategii Cyfryzacji Państwa proponujemy również stworzenie Chmury Samorządowej – dostosowanej do potrzeb JST, ale zapewniającej standard usług znany z Rządowej Chmury Obliczeniowej. Projekt przewiduje także zmiany legislacyjne, które ułatwią korzystanie z tych usług i zwiększą ich dostępność.

Jakie działania planuje rząd, aby przygotować JST do wejścia w życie unijnego rozporządzenia o zarządzaniu danymi (DGA) oraz dyrektywy o otwartych danych (ODD)? Czy rząd zamierza zapewnić wsparcie techniczne lub finansowe na dostosowanie lokalnych systemów informatycznych do wymogów DGA i ODD?

W zakresie DGA trwają prace nad ustawą służącą jego stosowaniu w Polsce – wskaże ona m.in. właściwe organy. Równoległe prowadzimy działania wdrożeniowe i informacyjne, w tym uruchomienie punktu informacyjnego DGA oraz wykazu zasobów chronionych danych na portalu dane.gov.pl, który zawiera już ponad 1,7 tys. rekordów, również z JST. Odbyły się także szkolenia dla administracji, a kolejne planowane są po przyjęciu ustawy. W ramach ODD od kilku lat prowadzimy cykliczne warsztaty, szkolenia oraz opracowujemy materiały edukacyjne, m.in. podręcznik dobrych praktyk przygotowany wspólnie z Gdańskiem i Gdynią. Wspieramy także integrację lokalnych portali danych z dane.gov.pl poprzez tzw. harvestery. Zapewniamy stałe wsparcie eksperckie i techniczne (np. poprzez email kontakt@dane.gov.pl), prowadzimy badania i analizy – w tym dotyczące doświadczeń samorządów w udostępnianiu danych i korzystaniu z API.

Wiele JST nie ma odpowiednich zasobów ani kompetencji do skutecznej ochrony swojej infrastruktury przed cyberzagrożeniami. Czy rząd planuje ich systemowe wsparcie?

W odpowiedzi na rosnącą skalę cyberzagrożeń, zwłaszcza na poziomie lokalnym, prowadzimy programy w zakresie dofinansowania i wsparcia strukturalnego. Przygotowujemy rozwiąza-

nia umożliwiające samorządom wspólne realizowanie zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa. Nowe przepisy pozwolą przekazywać te zadania pomiędzy jednostkami samorządu, co ułatwi tworzenie wyspecjalizowanych centrów wsparcia – także dla najmniejszych JST. Równoległe pracujemy nad koncepcją Lokalnych Centrów Cyberbezpieczeństwa (LCC), które będą pełniły funkcję regionalnych ośrodków typu SOC (Security Operations Center). Zapewnią one monitoring zagrożeń, wsparcie techniczne, szkolenia oraz współpracę z instytucjami krajowymi. W latach 2025–2029 planujemy przeznaczyć na rozwój LCC ok. 270 mln zł z funduszy UE. Ważnym elementem tych działań będzie także systemowe podejście do edukacji i budowania kompetencji w samorządach oraz stworzenie spójnego modelu raportowania i reagowania na incydenty.

Wiele samorządów zmaga się z problemem braku spójności i komunikacji między własnymi systemami dziedzinowymi. Czy ministerstwo planuje opracowanie standardów technicznych lub rekomendacji dla JST dotyczących architektury integracji wewnętrznej? Czy możliwe jest wprowadzenie obowiązkowych wymagań technicznych, które musiałyby spełniać wszystkie systemy IT oferowane JST w ramach zamówień publicznych?

MC planuje wdrożenie standardów i rekomendacji architektonicznych, które będą obowiązywały także w samorządach. W Strategii Cyfryzacji Państwa zakładamy, że Architektura Informacyjna Państwa stanie się podstawowym narzędziem zarządzania cyfryzacją, a podmioty publiczne wdrażające e-usługi będą zobowiązane do stosowania wytycznych udostępnianych przez MC. Dodatkowo prowadzimy projekt pilotażowy tworzenia Modeli Architektury Informacyjnej JST, dostosowanych do różnych typów jednostek – od gmin po powiaty. Powstaną wzorcowe modele oraz rekomendacje wspierające integrację systemów i rozwój cyfrowych usług.

Samorządy coraz częściej zgłaszają problemy z kosztowną i technicznie złożoną integracją lokalnych systemów dziedzinowych z centralnymi platformami, takimi jak np. ePUAP, Węzeł Krajowy czy mObywatel. Dodatkowo dostawcy rozwiązań IT bardzo różnie kalkulują koszty integracji – różnice w wycenach sięgają nawet kilkuset procent, co powoduje chaos i utrudnia planowanie budżetów przez JST. Czy rząd planuje wdrożyć jednolite wytyczne techniczne, które mogłyby być punktem odniesienia dla zamawiających? Czy przewiduje się wsparcie finansowe lub techniczne dla samorządów w tym zakresie?

Dostrzegamy wyzwania, z jakimi mierzą się jednostki samorządu terytorialnego przy wdrażaniu usług cyfrowych – w szczególności ich techniczną złożoność oraz wysokie koszty. W związku z tym jednym z kluczowych obszarów wskazanych w Strategii Cyfryzacji Polski do 2035 r. jest zwiększenie spójności i efektywności wdrażania usług



Dariusz Standerski, sekretarz stanu w Ministerstwie Cyfryzacji



Magdalena Cieślik, wiceprezydent Sopotu

cyfrowych. Zakłada ona m.in. stworzenie jednolitego punktu dostępu do e-usług publicznych oraz ustandaryzowanych kanałów komunikacji. Wspieraniu tego celu służyć będą wspólne wytyczne techniczne, rozwój niezbędnej infrastruktury, a także mechanizmy wsparcia technicznego i finansowego – również w ramach dostępnych funduszy unijnych.

Wielu samorządów po prostu nie stać na niezbędne inwestycje w cyfryzację, szczególnie w kontekście rosnących wymagań i burzliwego rozwoju AI. Czy rząd przewiduje stworzenie specjalnego programu finansowego dla JST – obejmującego nie tylko szkolenia i licencje, ale również dofinansowanie infrastruktury IT niezbędnej do bezpiecznego i efektywnego wdrażania cyfrowych usług i narzędzi AI? Na cyfryzację oraz cyberbezpieczeństwo samorządów i jednostek im podległych mamy ponad 5 mld zł z KPO. Kolejne zostaną przewidziane w Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności. Projekt „Cyberbezpieczny samorząd” to przykład już realizowanego programu grantowego, wspierającego JST w zakresie sprzętu i usług z obszaru cyberbezpieczeństwa. Wnioski z dotychczasowego wykorzystania środków z KPO i funduszy UE wskazują na potrzebę dalszego wsparcia, dlatego w nowej perspektywie finansowej planowane są kolejne działania w tym obszarze. Przewidujemy również rozwiązania systemowe – zmniejszające koszty po stronie JST i wspierające ich rozwój cyfrowy. Należą do nich m.in. budowa jednolitego punktu kontaktu w serwisie samorząd.gov.pl, wdrożenie katalogów referencyjnych i krajowego systemu wsparcia przy planowaniu inwestycji w technologie, w tym AI, Smart City i Smart Village. Dążymy do tego, aby również mniejsze jednostki samorządu terytorialnego miały uproszczony dostęp do funduszy i narzędzi wspierających cyfryzację.

Wnioski z dotychczasowego wykorzystania środków z KPO i funduszy UE wskazują na potrzebę dalszego wsparcia, dlatego w nowej perspektywie finansowej planowane są kolejne działania w tym obszarze. Przewidujemy również rozwiązania systemowe – zmniejszające koszty po stronie JST i wspierające ich rozwój cyfrowy. Należą do nich m.in. budowa jednolitego punktu kontaktu w serwisie samorząd.gov.pl, wdrożenie katalogów referencyjnych i krajowego systemu wsparcia przy planowaniu inwestycji w technologie, w tym AI, Smart City i Smart Village. Dążymy do tego, aby również mniejsze jednostki samorządu terytorialnego miały uproszczony dostęp do funduszy i narzędzi wspierających cyfryzację.

Sztuczna inteligencja ma ogromny potencjał w administracji publicznej, także lokalnej – np. w analizie danych, automatyzacji procedur czy obsłudze mieszkańców. Czy rząd planuje programy wsparcia dla samorządów we wdrażaniu narzędzi AI?

Tak, rząd planuje szerokie wsparcie dla samorządów we wdrażaniu narzędzi AI. W ramach konsorcjum HIVE AI rozwijane są polskojęzyczne modele językowe PLLuM, dostępne na otwartej licencji. Samorządy mogą z nich korzystać m.in. do budowy chatbotów czy automatyzacji procesów. Równoległe trwają przygotowania do uruchomienia projektu AI HUB dla administracji. Zakłada on stworzenie centralnego repozytorium gotowych rozwiązań, wdrożenie prototypowych asystentów urzędniczych (dla JST, administracji wojewódzkiej i centralnej) oraz uruchomienie platformy wspierającej wdrożenia AI w urzędach. W planach są także szkolenia dla pracowników administracji, dostosowane do różnych poziomów zaawansowania. Celem tych działań jest nie tylko ułatwienie wdrażania technologii AI w JST, ale też zapewnienie trwałego i bezpiecznego dostępu do nowoczesnych narzędzi.

Procedury zamówień publicznych, szczególnie w zakresie zakupu systemów informatycznych i sprzętu, są dla wielu samorządów czasochłonne i skomplikowane, co niejednokrotnie opóźnia realizację projektów cyfryzacyjnych lub prowadzi do unieważnienia postępowań. Czy ministerstwo dostarczy potrzebę zmian regulacji w tym obszarze?

Procedury zamówień publicznych, szczególnie w zakresie zakupu systemów informatycznych i sprzętu, są dla wielu samorządów czasochłonne i skomplikowane, co niejednokrotnie opóźnia realizację projektów cyfryzacyjnych lub prowadzi do unieważnienia postępowań. Czy ministerstwo dostarczy potrzebę zmian regulacji w tym obszarze?

Procedury zamówień publicznych, szczególnie w zakresie zakupu systemów informatycznych i sprzętu, są dla wielu samorządów czasochłonne i skomplikowane, co niejednokrotnie opóźnia realizację projektów cyfryzacyjnych lub prowadzi do unieważnienia postępowań. Czy ministerstwo dostarczy potrzebę zmian regulacji w tym obszarze?

Procedury zamówień publicznych, szczególnie w zakresie zakupu systemów informatycznych i sprzętu, są dla wielu samorządów czasochłonne i skomplikowane, co niejednokrotnie opóźnia realizację projektów cyfryzacyjnych lub prowadzi do unieważnienia postępowań. Czy ministerstwo dostarczy potrzebę zmian regulacji w tym obszarze?

Procedury zamówień publicznych, szczególnie w zakresie zakupu systemów informatycznych i sprzętu, są dla wielu samorządów czasochłonne i skomplikowane, co niejednokrotnie opóźnia realizację projektów cyfryzacyjnych lub prowadzi do unieważnienia postępowań. Czy ministerstwo dostarczy potrzebę zmian regulacji w tym obszarze?

W projekcie Strategii Cyfryzacji Państwa zaplanowaliśmy przeprowadzenie kompleksowej diagnozy efektywności zamówień na rozwiązania cyfrowe, której celem będzie identyfikacja możliwości wprowadzenia bardziej elastycznych zasad prawnych, dostosowanych do specyfiki i zmienności projektów informatycznych. Szczególną uwagę poświęciliśmy zamówieniom na usługi chmurowe. Jednocześnie strategia zakłada promowanie dobrych praktyk w zakresie zamówień publicznych, również w obszarze cyberbezpieczeństwa, które będą wspierać samorządy w przygotowywaniu i realizacji postępowań zakupowych.

Samorządy podnoszą, że chcą świadczyć swoje usługi za pośrednictwem aplikacji mObywatel, muszą co roku podpisywać porozumienie trójstronne. Tymczasem coraz więcej z nich integruje swoje usługi z mObywatelem, traktując tę aplikację jak strategiczny kanał kontaktu z mieszkańcami. Czy rząd planuje zapewnienie długoterminowych zasad świadczenia usług oraz uproszczenie procedury zawierania i odnawiania porozumień?

Jednostki samorządu terytorialnego nie są zobowiązane do corocznego podpisywania porozumień. Obowiązująca procedura, oparta na art. 16 ustawy o aplikacji mObywatel, zakłada możliwość jednorazowego złożenia wniosku o wdrożenie tzw. usługi niestandardowej – na przykład lokalnej karty mieszkańca czy karty seniora. Wniosek składany jest przez specjalny Panel Administracyjny, a po pozytywnej decyzji Ministra Cyfryzacji podpisane jest porozumienie określające warunki współpracy. Co istotne, porozumienie to ma charakter bezterminowy i opiera się na przygotowanym przez ministerstwo wzorze, co znacząco upraszcza proces formalny. Dzięki temu samorządy przechodzą przez procedurę tylko raz – bez konieczności corocznego odnawiania porozumienia – a ich mieszkańcy mogą korzystać z lokalnych dokumentów w formie elektronicznej w aplikacji mObywatel w sposób ciągły. Ministerstwo Cyfryzacji stale monitoruje potrzeby JST i rozwija narzędzia wsparcia tak, aby współpraca z samorządami była efektywna i stabilna także w dłuższej perspektywie.

Warto oddać unijną wspólną politykę rolną w ręce regionów

Obecne problemy rolnictwa wynikają z niedostatecznej skuteczności modelu unijnej polityki w tej dziedzinie.

Zmiany należy rozpocząć od przeniesienia zasadniczych kompetencji w odniesieniu do tej ważnej dziedziny gospodarki na poziom regionów



PIOTR CAŁBECKI
marszałek województwa kujawsko-pomorskiego

Przyszłość europejskiej wspólnej polityki rolnej to nie tylko sprawa wsi. Dotyczy nas wszystkich – zarówno producentów, jak i konsumentów, na równi podatników i rządzących. Jest tak dlatego, że bezpieczeństwo żywnościowe i stan europejskiego sektora żywnościowego rzutują na gospodarkę i sytuację społeczną – tak w wymiarze lokalnym, jak w skali całego kontynentu.

Europejska wspólna polityka rolna jest w obecnym kształcie nieskuteczna, niefunkcjonalna i nie zadowala właściwie nikogo. Nie chroni rynku wewnętrznego, nie gwarantuje bezpieczeństwa żywnościowego ani bezpiecznej żywności w sklepach, nie gwarantuje rozwoju rolnic-

stwa w pożądanym kierunku (a nawet wręcz przeciwnie), a przy tym powoduje niezadowolone i radykalizację rolników, przesuwając wielu z nich na pozycje antyeuropejskie. Mówiąc wprost, obecna wspólna polityka rolna przynosi więcej szkody niż pożytku. Nie ma zasadniczo nikogo, kto by poważnie jej bronił. Gruntowna weryfikacja – żeby nie powiedzieć: wywrócenie do góry nogami – wydaje się więc nieuchronna.

Głębokie zmiany

Ten punkt widzenia coraz częściej przebiega się do świadomości decydentów zarówno w krajach członkowskich, jak i w gremiach unijnych. Poważną debatę na ten temat rozpoczęła przyjęta rok temu opinia Europejskiego Komitetu Regionów – dokument, który z całą pewnością będzie miał wpływ na przyszłość polskiego i europejskiego rolnictwa. Miałem przyjemność być jego sprawozdawcą.

Opinia powstała w wyniku prac eksperckich i konsulta-

cji z interesariuszami – m.in. rolnikami oraz przedstawicielami związków producentów rolnych i organizacji konsumentów – zarówno w kraju, jak i w Brukseli. Szczególnie cenię sobie te konsultacje, które odbyłem w moim macierzystym województwie kujawsko-pomorskim. Nic tak bowiem nie sprawadza na ziemię, jak otwarta dyskusja na gruncie niemal sąsiedzkim, bez owijania w bawełnę i oglądania się na poprawność. W samorządach bardzo to sobie cenimy.

Dokument postuluje głębokie zmiany w polityce rolnej Unii Europejskiej. Wzywa jej gremia sprawcze m.in. do wdrożenia instrumentów pozwalających na ścisłą kontrolę tranzytu produktów spoza UE i właściwą ochronę europejskiego wspólnego rynku rolna-spożywcze-go. A także do weryfikacji założeń europejskiego Zielonego Ładu w odniesieniu do rolnictwa oraz do ustanowienia narzędzi wsparcia rozwoju zrównoważonego rolnictwa i produkcji zdrowej żywności. Ponadto do wzmocnienia i promocji lokalnych systemów żywnościowych i krótkich łańcuchów dystrybucyjnych żywności, do stworzenia mechanizmów gwarantujących godne dochody rolników i wyso-


ką jakość życia na wsi, wreszcie – do przeniesienia zasadniczych kompetencji w kreowaniu polityki rolnej na poziom województw.

Blżej to lepiej

Ten ostatni postulat i związany z nim kierunek myślenia wydaje się coraz powszechniejszy. Dlaczego regiony byłyby lepszymi zarządcami unijnych narzędzi kształtowania polityki wobec sektora rolna-spożywcze-go? Powodów jest wiele, głównie to taki, że rolnictwo i związany z nim przemysł przetwórczy są różne w różnych regionach Europy, wymagają więc różnych, skrojonych regionalnie na miarę i regionalnie sterowanych narzędzi wsparcia oraz ochrony. Inne mamy je na Kujawach i Pomorzu, inne w Bawarii, jeszcze inne w Kampanii, Nawarze, Burgundii czy w stawiającej na bardzo intensywne rolnictwo Holandii.

Ale są też inne powody. Ze względu na specyfikę produkcji i kontekst społeczny rolnictwo wymaga szczególnej ochrony, w każdym regionie innej. Bardziej też niż inne gałęzie gospodarki wyrasta z lokalnej tradycji i na niej się opiera. Władze regionalne są bliżej rolników i wsi, więc zadbają o to najle-

piej. Warto przytoczyć też argumenty o łatwiejszym budowaniu i egzekwowaniu z poziomu regionów zasady krótkich łańcuchów dostaw żywności, o bazującej na sąsiedzkim zaufaniu społecznym lepszej jakości żywności, o wspieraniu lokalnych rynków, o rolnictwie jako regionalnym biegunie innowacji i regionalnej inteligentnej specjalizacji.

Jedno jest pewne: nowy kształt unijnej wspólnej polityki rolnej musi przewyciężyć obecne nawarstwiające się problemy. Jest wiele do zrobienia. Drastycznie zmienia się klimat, nawiedzają nas nawałnice i ekstremalne temperatury, tracimy naturalną kiedyś dla produkcji rolnej sezonowość, a nierozsądne korzystanie ze środków chemicznych i dążenie do maksymalizacji produkcji skutkują degradacją środowiska naturalnego, prowadzą do jałowienia gleb, do coraz gorszej odporności i jakości uprawianych roślin i hodowanych zwierząt. Ostatecznie rosną koszty produkcji i spada jej opłacalność, skutkiem czego w Europie każdego dnia bezpowrotnie tracimy kilka gospodarstw rolnych. Te trendy trzeba i można zatrzymać. Uważam, że regiony są w stanie tego dokonać. 

OPINIA

Dwukadencyjność pogorszy jakość samorządów




MARIAN BURAS
burmistrz miasta i gminy Morawica

Wprowadzenie dwukadencyjności dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast spotkało się z ostrym sprzeciwem ze strony lokalnych włodarzy. Po pierwsze – dlatego, że towarzysząca temu narracja, jakoby na poziomie lokalnym tworzyły się patologiczne sytuacje związane z dłuższym pełnieniem tych funkcji, nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości.

Po drugie – ograniczenie to obejmuje stanowiska, które są wybierane w najbardziej demokratyczny sposób – w wyborach bezpośrednich. Pominie to starostów, marszałków i polityków szczebla centralnego, których mandat zdobyty w wyborach pośrednich bądź umieszczenie na określonych pozycjach list partyjnych jest mniej demokratyczny i w większym stopniu sprzyjający powstawaniu różnych patologii niż wybory bezpośrednie.

Tylko w jednym z krajów europejskich obowiązuje system dwukadencyjny – we Włoszech. Mamy tam gminę partnerską, więc mogliśmy na przestrzeni lat obserwować działania władz samorządowych. Zauważyliśmy, że druga kadencja służy raczej poszukiwaniu sobie pracy, a nie koncentrowaniu się na sprawach gminy. Z kolei w innej naszej gminie partnerskiej – w Niemczech – wybory na stanowisko burmistrza są organizowane co osiem lat przy nieograniczonej liczbie kadencji.

Wprowadzony w 2002 r. w Polsce system wyborów bezpośrednich z nieograniczoną liczbą kadencji w mojej ocenie sprawdzał się bardzo dobrze. Jedynym problemem, który występuje w niektórych gminach, jest brak większości w radzie i ewentualny konflikt pomiędzy burmistrzem a radnymi. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem stosowanym powszechnie w innych krajach byłoby powierzenie funkcji przewodniczącego rady wójtowi, który ma przecież najsilniejszy mandat społeczny.

Mogę z całą odpowiedzialnością potwierdzić, jako burmistrz z 35-letnim doświadczeniem, który bez względu na ewentualną zmianę przepisów nie będzie już się ubiegał o kolejną kadencję, że utrzymanie dwukadencyjności przyniesie zdecydowanie więcej szkody dla lokalnych społeczności niż ewentualnych korzyści. O funkcję wójta ubiegać się będą coraz częściej przypadkowe osoby, a nie samorządowcy doświadczeni w zarządzaniu gminą. W konsekwencji doprowadzi to do pogorszenia jakości funkcjonowania lokalnego samorządu. Pozwólm mieszkańcom bezpośrednio decydować, kto ma być ich wójtem bez sztucznych administracyjno-prawnych ograniczeń. 

OPINIA

Dwukadencyjność władz lokalnych jest niesprawiedliwa



DR RADOSŁAW DOBROWOLSKI
adiunkt na Wydziale Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu w Białymstoku, burmistrz Supraśla

W 2018 r. polski Sejm, poprzez zmianę kodeksu wyborczego, ograniczył możliwość sprawowania funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta do dwóch kadencji, czyli do 10 lat (art. 11 par. 4: „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 par. 1”).

Intencją ustawodawcy miało być stworzenie warunków do oczyszczenia samorządu z układów władzy. Realizacja tego zamiaru miała się odbyć poprzez większą rotacyjność włodarzy miast i gmin. Czy jednak te intencje są słuszne?

Z punktu widzenia ogólnego, jak najbardziej. Jednak nie da się tego osiągnąć takimi metodami. W moim przekonaniu mamy od wielu lat kryzys idei demokratycznej spowodowany niechęcią społeczeństwa do polityków (w ogólności), którzy stają się w Polsce symbolem negatywnym. Politykierstwo i walki frakcyjne oraz populizm ludzi władzy odstręcają, zwłaszcza młodych, od chęci służby państwu poprzez obejmowanie funkcji publicznych w powszechnych wyborach. Często słyszymy o skorumpowanych samorządowcach, którzy załatwiają swoje interesy albo interesy swoich partii czy też biznesowych lobbystów. Tak, to prawda, w wielu miastach i gminach istnieją lokalne układy, które nie zawsze opierają się na interesie publicznym. Wiem, że w tym momencie narażam się wielu moim kolegom samorządowcom. Jednak za tę sytuację odpowiadają nie tylko wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci, lecz również związani z nimi przewodniczący rad, radni, a bardzo często stojący za nimi wszystkimi partiami politycznymi.

Wylimitowanie tych oligarchicznych patologii z naszego życia publicznego byłoby słuszne, a dla państwa oczyszczające. Jednak przekonanie, że wszystkie te negatywne zjawiska ograniczają się tylko do wójtów, burmistrzów i prezydentów, jest niesprawiedliwe i obarczane rażącym błędem poznawczym. Widzę w tym też pewną psychologię, grę polityczną polegającą na zrzucaniu odpowiedzialności za całe zło na najniższy poziom władzy. Jeśli już chcemy dokonywać tego rodzaju zmian, należałoby przebudować cały system i wprowadzić ograniczenia także na innych szczeblach, tj. dla posłów i senatorów, ale również marszałków i starostów. Nie należy też pominąć wszystkich radnych, tj. tych w gminach, powiatach i w sejmikach. Jeżeli mamy przyjąć system rotacyjny, to na wszystkich szczeblach, a nie jedynie w samorządzie gminnym, gdzie większość to małe


struktury organizacyjne, które i tak borykają się z problemami kadrowymi, zarówno urzędniczymi, jak i samorządowymi.

Aby usprawnić ten system i wprowadzić rotacyjność, należałoby najpierw zmienić konstytucję. Zapis ograniczający możliwość pełnienia funkcji wójta, prezydenta czy burmistrza narusza zasadę biernego prawa wyborczego. Biernie prawo wyborcze w Polsce to uprawnienie obywateli do kandydowania w wyborach do różnych organów władzy publicznej, zarówno państwowych, jak i samorządowych. Jest to jedno z podstawowych praw obywatelskich, które umożliwia aktywny udział w procesie demokratycznym poprzez ubieganie się o wybór na określone stanowisko. Nie da się naprawić demokracji, naginając konstytucję.

W Niemczech burmistrzowie traktowani są jak urzędnicy państwowi o specjalnym statusie. Po dwóch kadencjach, które w każdym landzie są różnej długości, od pięciu do ośmiu lat, mogą pracować dalej i skorzystać z możliwości reelekcji albo przejść na specjalne świadczenie emerytalne. Tę ostatnią opcję ma wybrać zaprzyjaźniony ze mną burmistrz z Niemiec, z gminy położonej w landzie Dolna Saksonia, który jest tam burmistrzem od ponad 12 lat.

W moim przekonaniu, wprowadzając ograniczenia wyborcze w zakresie dwukadencyjności, Polska mogłaby częściowo skorzystać z rozwiązania niemieckiego. Jednak należałoby wprowadzić w zamian jakiś bonus. Może to być np. uzyskanie wcześniejszych uprawnień emerytalnych wyliczanych jako różnica wysłużonych lat w samorządzie od 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet. Mogą też to być inne rozwiązania, np. takie, jakie w ostatnich latach wprowadzono dla sołtysów albo funkcjonariuszy ochotniczych straży pożarnych.

Pełnienie funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta też jest służbą publiczną wymagającą szczególnych predyspozycji, zwłaszcza gdy trwa wiele lat, a dana osoba jest obdarzona dużym zaufaniem społecznym. To na nas skupia się często całe odium społecznego niezadowolonecia za sprawę, za które nie zawsze odpowiadamy. Z drugiej strony to my – włodarze gmin – jesteśmy w pierwszym szeregu, gdy państwo polskie potrzebuje zlecić jakieś zadanie. Przypomnę, że gdy trzeba było, to przyjmowaliśmy uchodźców z Ukrainy (nie czekając nawet na dyspozycję rządową), pośredniczyliśmy w dystrybucji węgla w związku z kryzysem energetycznym czy też wypłacaliśmy dodatki.

Szacunek względem funkcjonariuszy publicznych wyrażający się w szczególnym traktowaniu ich po okresie służby na rzecz społeczności może być jedną z miar oceny odpowiedzialności państwa za swoich obywateli. Czy państwo polskie sprosta tym oczekiwaniom? Odbieranie praw obywatelskich urzędującym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek rekompensaty, należy uznać za zupełnie nieporozumienie, a nawet działanie niekonstytucyjne i niesprawiedliwe. 

Media samorządowe to też media publiczne

Ministerstwo Kultury chce ograniczyć wydawanie prasy samorządowej, bo to niezdrowa konkurencja dla prasy komercyjnej. Czy poprawi to sytuację tych gazet? Raczej nie, za to **odetnie część mieszkańców od informacji** o ich gminie czy powiecie

foto: Materiały prasowe



MARTA MILEWSKA

rzecznik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego

Przez zapisy w przygotowywanej ustawie medialnej Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego planuje mocno ograniczyć wydawanie prasy samorządowej. Wszystkie korporacje samorządowe sprzeciwiają się zakazowi, ale są otwarte na stworzenie regulacji dotyczących standardów.

Wprowadzenia zakazu wydawania prasy samorządowej od lat domagają się organizacje zrzeszające prywatnych wydawców lokalnych. Twierdzą oni, że istnienie samorządowych gazet odbiera czytelników mediom komercyjnym, a biuletyny samorządowe to tuba propagandowa lokalnych władarzy. Pojawia się też argument nieuczciwej konkurencji. Marek Frąckowiak, prezes Izby Wydawców Prasy, wspiera kierunek zaproponowany przez ministerstwo. – Propozycja odpowiada na podnoszony przez nas od lat problem zachwianej równowagi na rynku prasowym, na którym wielu, zwłaszcza lokalnych wydawców, nie ma jak konkurować z ty-

tułami wydawanymi za publiczne środki – tłumaczy.

Jak dodaje, nie chodzi jedynie o sam mechanizm finansowania, ale także o częste utrudnianie dostępu do informacji publicznych, ograniczanie i przekierowywanie do samorządowych tytułów reklamy, także tej finansowanej ze środków publicznych, czy promowanie konkretnej osoby lub podmiotu przed wyborami.

Samorządowe złe, centralne dobre?

Czy rzeczywiście prasa samorządowa ma tylko wady? Jak wynika z analiz, media samorządowe poświęcają znacznie więcej uwagi lokalnej kulturze i sprawom społecznym, czyli tematami, które są mniej atrakcyjne dla komercyjnych tytułów. Krzysztof Kosiński, prezydent Ciechanowa, mówi, że dzięki temu możliwe jest przekazanie rzetelnych danych na temat realizacji zadań samorządów. – Także tych, które dla innych mediów mogą być nieatrakcyjne sprzedażowo, a w związku z tym pominięte. Mowa np. o realizacji mniejszych inwestycji, działalności jednostek kulturalnych, wykonywaniu zadań na rzecz mieszkańców – dodaje.

Trudno zrozumieć, dlaczego akurat niskonakładowe biuletyny samorządowe, które najczęściej są

miesięcznikami i kwartalnikami (na Mazowszu prawie 70 proc!), miałyby być zagrożeniem dla prasy komercyjnej, a przejęte przez Orlen największe tygodniki regionalne w Polsce już nie.

Samorządowcy zwracają także uwagę, że za pomocą biuletynów realizują swoje ustawowe funkcje – informacyjną czy też promowania idei samorządności. Zauważają też, że zarzuty stawiane mediom samorządowym, czyli brak obiektywizmu czy zbytne eksponowanie polityków, można też postawić mediom publicznym. Nikt nie mówi jednak o ich likwidacji, ale o wprowadzeniu w nich pewnych standardów. Tak samo powinno być w przypadku prasy samorządowej. Wprowadzenie takich standardów proponuje Związek Województw RP. Rozwiązaniem byłby kodeks dobrych praktyk, taki jak funkcjonujący np. w Wielkiej Brytanii, gdzie, podobnie jak w Niemczech, w Francji czy we Hiszpanii, funkcjonują media samorządowe na poziomie lokalnym.

Czy niskonakładowe miesięczniki i kwartalniki są konkurencją dla niezależnej prasy lokalnej? Badania medioznawcze prowadzone m.in. przez P. Szostok i R. Rajczyka z Uniwersytetu Śląskiego nie potwierdzają tej tezy. Jak się okazuje, prasa samorządowa występuje częściej na terenach, gdzie funkcjonują inne tytuły. Badacze stwierdzili, że „prasa samorządowa nie tylko nie blokuje powstawania niezależnych tytułów prasowych, ale nawet je w pewien sposób stymuluje, będąc swego rodzaju kołem napędowym na lokalnych rynkach prasowych”.

Media prywatne utrzymują się głównie z zamieszczania reklam i ogłoszeń, a w przypadku prasy drukowanej – też ze sprzedaży egzemplarzy. Biuletyny samorządowe nie konkurują z nimi o reklamy i ogłoszenia ani na rynku sprzedaży egzemplarzowej. Poza nielicznymi wyjątkami (które łatwo wyeliminować poprzez zakaz zamieszczania w mediach samorządowych odpłatnych ogłoszeń) nie sprzedają powierzchni reklamowo-ogłoszeniowej oraz są bezpłatne. Prof. Patrycja Szostok zwraca też uwagę, że dzięki bezpłatnej prasie samorządowej informacje o sprawach lokalnych mają szansę dotrzeć do osób, które same nie szukają takich informacji.

Kto straci? Kto zyska?

Na ok. 40 proc. powierzchni kraju nie ma prasy lokalnej. Na zakazie wydawania periodyków samorządowych stracą więc sami mieszkańcy. – Wyobraźmy sobie niedużą miejscowość, w której wydawana jest wyłącznie gazeta samorządowa. Wchodzi ustawowy zakaz i co się dzieje dalej? – pyta Jacek Orych, burmistrz Marek. – Część mieszkańców traci dostęp do jakiegokolwiek informacji. Nie każdy mieszkaniec korzysta z mediów społecznościowych czy nawet internetu – podsumowuje.

Jak wynika z badań IBRIS przeprowadzonych w 2024 r. na Mazowszu, dla 20 proc. badanych bezpłatna prasa lokalna (a to przede wszystkim biuletyny samorządowe) jest głównym źródłem informacji o miejscu, w którym mieszkają. Są to w dużej mierze osoby starsze, mieszkające

w mniejszych miejscowościach. Likwidacja prasy samorządowej powiększy więc pustynię informacyjną, których jest coraz więcej.

Również Hanna Wocial, wójt gminy Jakubów, zwraca uwagę na kwestię wykluczenia informacyjnego. – Na terenie powiatu mińskiego nie jest wydawane żadne czasopismo prywatne. Tę lukę zapewniają samorządy miast i gmin poprzez media samorządowe, informując lokalne społeczności o bieżących sprawach. Media społecznościowe są potężnym narzędziem, ale nie mogą zastąpić tradycyjnej formy przekazu – przekonuje.

Czy sytuacja prasy lokalnej poprawiłaby się, gdyby ograniczenia weszły w życie? Nakłady gazet rosłyby? Niestety nie. Spadek czytelnictwa jest zjawiskiem globalnym, od którego nie ma ucieczki. Trzeba się na nie przygotować, wzmacniając finansowo i technologicznie lokalne media komercyjne. Bo nie ma wątpliwości, że są one niezwykle potrzebne lokalnej demokracji.

Byłoby to możliwe np. poprzez utworzenie państwowego funduszu wsparcia mediów lokalnych, o co apeluje Związek Województw RP. Takie mechanizmy funkcjonują w wielu krajach europejskich. Spójrzmy na media komercyjne jak na dobro społeczne i kulturowe, a nie jak na zwykłą działalność gospodarczą. Pomóżmy im się wzmocnić i dostosować do nowych wyzwań technologicznych. W przeciwnym razie za 10 lat nie będzie ani prasy samorządowej, ani jakiegokolwiek innej. A to nie jest w czyimkolwiek interesie. © P

AUTOPROMOCJA

U nas odpowiedzi czekają na Ciebie!

W INFORLEX aktualności i wszystko o zmianach w prawie i rachunkowości

INFORlex
KOMPLEKSOWA
BAZA WIEDZY



Pracownicy samorządowi

Od 14 czerwca 2025 r. wzrosną wynagrodzenia pracowników samorządowych

Jaka jest podstawa prawna przeniesienia pracowników działu inansowo-księgowego z DPS do CUW

Jaki pracownik samorządowy zatrudniony w sieci powinien odbyć szkolenie i zdać egzamin



Testuj bezpłatnie
inforlex.pl

Warto prowadzić współpracę międzynarodową



MARIAN BURAS

burmistrz Miasta i Gminy Morawica

obowiązkiem przekazywanie wiedzy i udzielanie pomocy gminom ukraińskim, jako swojego rodzaju spłaty długu wdzięczności za pomoc, którą otrzymaliśmy od samorządów Europy Zachodniej.

Przez wiele lat wspieraliśmy rzeczowo i merytorycznie partnerską gminę. Pomogliśmy w założeniu w Bałaniwce ochotniczej straży pożarnej, którą wyposażyliśmy w sprzęt ratowniczy. Wsparliśmy wybudowanie linii oświetlenia ulicznego w centrum miejscowości i zainstalowanie iluminacji świątecznych. W każdym z tych przypadków korzystaliśmy ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych przeznaczonych na współpracę międzynarodową. Innym rodzajem pomocy były moje spotkania z wójtami regionu winnickiego, podczas których przedstawiałem funkcjonowanie samorządu w Polsce. Po reformie przeprowadzonej w Ukrainie Bałaniwkę włączono w struktury większej gminy Bersad, ale nasza współpraca trwa dalej, a kulminacją wsparcia miała miejsce po rozpoczęciu pełnoskalowych działań wojennych przez Rosję trzy lata temu.

W 2004 r. podpisaliśmy kolejną umowę o współpracy, tym razem z gminami amerykańskimi. Stronę polską reprezentowały Krapkowiec, Morawica i Zabierzów, a amerykańską Camas w stanie Washington i Hillsboro w Oregonie. Mogłoby się wydawać, że takie partnerstwo

OPINIA

Przepisy pozwalają na zbyt mało



DR RADOŚLAW DOBROWOLSKI

adiunkt na Wydziale Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu w Białymstoku, burmistrz Supraśla

Wydaje mi się, jako praktykowi współpracującemu z kilkoma gminami w Europie, że państwo polskie za mało wykorzystuje samorządowców do kreowania polityki naszego państwa. W przeciwieństwie do naszych partnerów z Zachodniej Europy, zwłaszcza Niemców. My, samorządowcy, możemy być elementem wspomagającym osiągnięcie celów ważnych dla naszego państwa. Szczególne perspektywy w tym zakresie są na Wschodzie, tj. w takich krajach, jak Litwa, Łotwa, Białoruś i Ukraina. Z tymi państwami mamy wspólną historię, a ich społeczności albo już są w UE, albo pretendują do wspólnoty europejskiej, jak Ukraina, albo wahają się, jak w przypadku Białorusi. Zadaniem polskiego samorządu może być przełamywanie stereotypów, które blokują współpracę i otwartość między naszymi krajami. Szczególną rolę widzę też w powierzeniu przez państwo polskie pewnych zadań budujących dobre relacje samorządowe w obszarze państw Trójmorza, które zainicjowała Polska i Chorwacja. Teraz jest to szczególnie ważne, w czasie zagrożenia związanego z eskalacją polityki rosyjskiej w tej części Europy.

nie ma sensu ze względu na dzielące nas odległości. Tymczasem wielokrotnie odbyliśmy wzajemne wizyty tematyczne, w których oprócz samorządowców uczestniczyli przedsiębiorcy, lekarze, nauczyciele i ludzie kultury. Sztandarowym projektem tej współpracy jest letni obóz języka angielskiego oraz warsztaty dla nauczycieli tego przedmiotu. Amerykańscy pedagodzy przyjeżdżają do nas jako wolon-

tariusze na swój koszt. My pokrywamy koszty pobytu w Polsce. Jest to znakomita okazja, aby zapoznać się ze stylem pracy w amerykańskim systemie oświaty.

Dalszym skutkiem organizowania obozów języka angielskiego są coroczne wymiany młodzieży polskiej i amerykańskiej. Zarówno dorośli członkowie delegacji, jak i młodzież zakwaterowani są w prywatnych domach. Przebywa-

nie w rodzinach pozwala nam lepiej poznać codzienne życie w danym kraju. Oczywiście obniża to też koszty współpracy.

W Stanach Zjednoczonych na poziomie lokalnym policja podlega pod samorząd – jednym z jego głównych zadań jest zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom. Pamiętam, że podczas jednej z wizyt w naszej gminie przedstawiciel amerykańskiej policji zwrócił się do naszego młodego strażnika miejskiego z radą, aby ten codziennie, kończąc pracę, dokonał podsumowania tego, co zrobił w danym dniu, aby zdobyć większe zaufanie mieszkańców.

Mamy też partnerskie miasta w Niemczech, we Włoszech i na Słowacji. Współpraca międzynarodowa daje nam nie tylko możliwość zdobywania wiedzy i nowych doświadczeń, ale też pozwala ocenić, w którym miejscu rozwoju jesteśmy w porównaniu do innych samorządów, nie tylko polskich.

Odpowiedź na pytanie: czy warto prowadzić współpracę międzynarodową na poziomie lokalnym jest jednoznacznie twierdząca. Przez wiele lat realizowania projektów partnerskich setki osób z zagranicy odwiedziły nasz kraj, w tym zdecydowana większość nigdy wcześniej w Polsce nie była. Przełamujemy w ten sposób często niekorzystne stereotypy na temat Polski i Polaków. Pokazujemy ogromny dorobek naszych samorządów.

Gmina 15-minutowa – czy to realistyczne?



MAŁGORZATA PACHEKA

wójt Gminy Michałowice, województwo mazowieckie

trzebuje do życia, jest dostępne w odległości 15 minut spacerem lub rowerem od miejsca zamieszkania. A zatem sklepy, szkoła, przedszkole, usługi, takie jak pralnia chemiczna, fryzjer i kosmetyczka, ale też miejsca pracy, ochrony zdrowia, tereny wypoczynkowe, parki i kultura.

Coraz więcej miast wdraża układy przestrzenne, które umożliwiają realizację tej idei. Pomagają w tym ruchy miejskie, które domagają się miast przyjaznych do życia i pracy. Ta idea wydaje się coraz bliższa spełnienia w miastach, niezależnie od ich wielkości, i zależy to przede wszystkim od sprawności działania samorządu.

A czy gminy – zwłaszcza wiejskie – mogą być 15-minutowe? Odpowiedź brzmi: tak, choć z pewnymi zastrzeżeniami. W niektórych gminach warunki geograficzne czy rozproszenie osadnictwa stanowią poważne ograniczenie. Ale próbować warto wszędzie. To

my, samorządowcy, mamy na to wpływ. Dziś jest szczególnie sprzyjający moment, bo w całym kraju trwają prace nad planami ogólnymi gmin.

Patrząc na gminę przez pryzmat idei 15-minutowej, możemy postrzegać ją jako zespół wsi i osiedli – analogicznych do dzielnic w miastach. Kluczowe są bezpieczne chodniki, ścieżki rowerowe, połączenia między miejscowościami, a także infrastruktura wspierająca codzienny transport: wiaty, stojaki rowerowe, stacje naprawcze – zwłaszcza w pobliżu szkół, ośrodków zdrowia, sklepów, punktów usługowych, paczkomatów.

W planie ogólnym i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinniśmy lokalizować centra – lub mikrocentra – usług publicznych i komercyjnych. Im bliżej mieszkańców, centralnie, nie peryferyjnie, tym większe szanse na ich wykorzystanie.

Warto o tym myśleć już na etapie tworzenia strategii rozwoju gminy.

Samorządy mogą i powinny inwestować w miejsca odpoczynku: boiska, place zabaw, inne obiekty sportowe, a także w nowoczesne formy zieleni, parki kieszonkowe czy lasy Miyawaki. Warto, by tego rodzaju infrastruktura była rozproszona – dostępna nie tylko przy przedszkolach i szkołach, ale także bliżej domów mieszkańców, w poszczególnych miejscowościach, tak by można było z niej korzystać pieszo lub rowerem.

Funkcję miejskich kin, teatrów, domów kultury w gminie 15-minutowej mogą spełniać (i spełniają) wiejskie świetlice. Z doświadczenia wójta gminy wiejskiej wiem, że będą świetnie animowane przez samych mieszkańców. Z wykorzystaniem funduszu sołeckiego lub/i budżetu obywatelskiego.

Miasta i gminy 15-minutowe to również odpowiedź na zjawie-

nska społeczne, takie jak wypalenie zawodowe, depresja, samotność. Umożliwiają spotkania sąsiedzkie, wspólne działania, a w efekcie – tworzenie wspólnoty. I nawet jeśli nie każda gmina stanie się idealnie 15-minutowa, to może być bardziej dostępna, funkcjonalna i przyjazna, zwłaszcza dla osób starszych. Dla tej grupy wiekowej 15 (a jeśli z powodu wieku nie 15, to 20 lub 25) minut pieszo może oznaczać życie wciąż aktywne i niezależne.

Piszę ten tekst w roku jubileuszu 35-lecia samorządu terytorialnego. W 1990 r. wspólnoty lokalne odzyskały podmiotowość i możliwości decydowania o sobie. Zrealizowaliśmy wiele podstawowych, priorytetowych inwestycji – wodociągi, kanalizacje, szkoły i przedszkola. Dziś czas na kolejny krok: realizację nowoczesnych idei, które poprawiają jakość życia.

Autorytetem powinien być nauczyciel, a nie kurator



MARIAN BURAS

burmistrz Miasta i Gminy Morawica

dzony w drugiej połowie lat 60. ubiegłego wieku.

Niepowodzeniem zakończyła się też próba obniżenia wieku rozpoczęcia szkoły do lat sześciu. Taki system obowiązuje w większości krajów europejskich. Pozwała na szybsze wkroczenie młodego człowieka na rynek pracy i obniżenie kosztów edukacji. Mając przekonanie, że to rozwiązanie jest sensowne, w jednej ze szkół na naszym terenie przekonaliśmy rodziców i utworzyliśmy klasę składającą się wyłącznie z sześciolatków. To była jedna z trzech równoległych klas. Kończąc cykl nauczania w szkole podstawowej, klasa ta uzyskała najlepsze wyniki z testów.

Obecnie niemal na każdej konferencji omawiany jest problem finansowania oświaty. Być może w nieodległym czasie niektóre

mniejsze samorządy nie będą w stanie udźwignąć kosztów funkcjonowania systemu. Natomiast zbyt słabo w przestrzeni publicznej wybrzmiewa sprawa likwidacji Karty nauczyciela i podniesienia pensum tygodniowego, które jest jednym z najniższych w Europie.

Problemem są też wiążące opinie kuratorów, z reguły negatywne, dotyczące reorganizacji sieci szkół, które potęgują wzrost kosztów po stronie samorządów. Kiedyś, będąc z wizytą w Finlandii, zapytałśmy tamtejszego dyrektora szkoły o rolę kuratorium w ich systemie oświaty. Odpowiedział, że on nie potrafi zrozumieć, jak urzędnik może kontrolować nauczyciela, który w szkole jest najważniejszym autorytetem. W Finlandii są wyznaczone uniwersytety, które kształcą przyszłych na-

uczycieli. Mają ograniczoną liczbę miejsc, dostosowaną do potrzeb systemu oświaty, dzięki czemu każdy student ma zagwarantowaną pracę po ukończeniu uczelni. O jedno miejsce na studia ubiega się kilku kandydatów, z których najlepsi zostają nauczycielami.

Już najwyższy czas, aby w Polsce dać pełną swobodę samorządom w kształtowaniu sieci szkolnej, a kuratoria oświaty, mając na uwadze dobro ucznia, powinny być sojusznikami gmin w tym trudnym procesie zmian. Za decyzje, które rodzą skutki finansowe (nie chodzi tylko o wynagrodzenia, ale również o blokowanie racjonalizacji sieci szkolnej), powinien odpowiadać ten, kto je podejmuje.

Niemal od samego początku działania samorządów obserwu-

jemy rosnące koszty funkcjonowania oświaty i nienadążającą za trendem wysokość subwencji oświatowej – obecnie potrzeb oświatowych. Szacuje się, że różnica wynosi aktualnie ok. 40 mld zł. Moim zdaniem wystarczyło powiązać ustawowo wysokość potrzeb oświatowych z kosztami funkcjonowania oświaty, tak aby nie zależały one od kolejnego ministra finansów czy możliwości budżetu państwa w danym roku. W zdecydowanej większości gmin mamy piękne, zadbane szkoły i przedszkola, co jest wielkim osiągnięciem lokalnych społeczności. Zatem wspólnym obowiązkiem rządu i samorządów jest sprawić, aby były to miejsca, z których wychodzą absolwenci świetnie przygotowani do dalszego życia.