Architektura, historia, infrastruktura, administracja czy nawet podatki – to wszystko tworzy obraz otaczającej nas lokalności. Z tego też względu Centrum Analiz Latarnika poruszyło te wszystkie (i nie tylko te) tematy w 10 raportach powstałych w 2024 roku. Niniejszy Rocznik stanowi podsumowanie tej działalności publicystycznej, obdarzającej swoim zainteresowaniem tematykę Polski samorządowej i lokalnej. Mam nadzieję, że niniejsza praca zbiorowa będzie źródłem wiedzy i inspiracji dla wszystkich tych, dla których szczególnie istotna pozostaje taka właśnie Polska – niebędąca jedynie tylko odległym i abstrakcyjnym konstruktem, ale także najbliższą otaczającą nas rzeczywistością.

Z życzeniami miłej lektury
Kamil F. Ratajczyk
Dyrektor Centrum Analiz Latarnika

Redakcja: Kamil Ratajczyk
Skład: Bogumiła Owczarek

ISBN: 978-83-970485-0-8

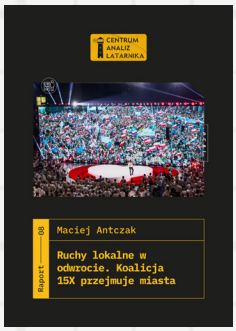
Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO



Maciej Antczak

Ruchy lokalne w odwrocie. Koalicja 15X przejmuje miasta

7

Artur J. Tyński

Gminy w procesie decentralizacji i transformacji energetyki

21

Tomasz Bojanowski

Doktrynalne podstawy samorządności terytorialnej

37

Kamil Piskała

Komu i czemu powinien służyć samorząd? Ideologie polityczne i samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej

55

Dr Joanna Zuzanna Popławska

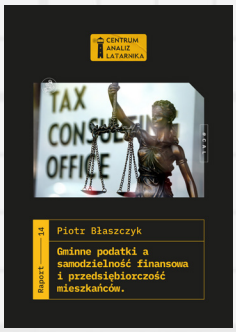
W poszukiwaniu optymalnej polityki mieszkaniowej. Doświadczemoa Polski i wbranych krajów europejskich

69

Magdalena Nawrocka

Przestrzenie publiczne w miastach średnich - jaka jest ich jakość i wpływ na żywotność miasta?

87



Piotr Błaszczyk

Gminne podatki a samodzielność finansowa i przedsiębiorczość mieszkańców

103

Leszek Szczupak

Transport publiczny w miastach średniej wielkośći

123

Kamil F. Ratajczyk

16 województw - 25 lat istnienia. O konieczności reformy podziału administracyjnego Polski

139

Kamil Rybikowski

Igrzyska w Polsce

159

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

Raport — 08

Maciej Antczak

Ruchy lokalne w odwrocie. Koalicja 15X przejmuje miasta

Autor główny:
Maciej Antczak

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
WEBTECHOPS LLP; urtimud.89

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

---

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wprowadzenie	10
Porażki kandydatów niezależnych	11
O czym mówią wyniki lokalnych komitetów	15
Wnioski	16
Bibliografia	18

Autor

Maciej Antczak – Radny Miasta Kalisza kadencji 2024-2029, od 2024 przewodniczący Kaliskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, w latach 2022-2024 jej wiceprzewodniczący. W latach 2020-2023 publicysta i specjalista ds. pozyskiwania funduszy portalu Latarnik Kaliski. Absolwent ekonomii przedsiębiorstwa na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego i ekonomii w Szkole Głównej Handlowej. Były wiceprezes Zarządu Głównego Stowarzyszenia KoLiber (2019-2020) i były prezes oddziału Kalisz (2019-2020). W latach 2022-2023 wiceprezes Forum Organizacji Pozarządowych Ziemi Kaliskiej.

Samorząd był i jest jednym z fundamentów rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, który obserwowaliśmy w ostatnich 35 latach. Niezależność lokalnych włodarzy od władz partyjnych pozwalała na funkcjonowanie zdecentralizowanego systemu, w ograniczonym stopniu sterowalnego przez warszawskich decydentów. W niniejszej analizie chciałbym zobrazować zmiany polityczne, które zaszły w średnich i dużych miastach Polski w wyniku wyborów samorządowych w 2024 roku. Dane PKW z miast na prawach powiatu mówią nam jedno – obserwujemy znaczne osłabienie ruchów lokalnych na rzecz wzmocnienia partii politycznych, w szczególności Koalicji Obywatelskiej. Niezależnie od preferencji partyjnych, zwolennikom zdecentralizowanego państwa i autonomii samorządów powinna zapalić się żółta lampka ostrzegawcza.

1 WPROWADZENIE

21 kwietnia zakończyły się w Polsce kolejne wybory samorządowe. W ponad połowie miast na prawach powiatu[1] obserwowaliśmy drugie tury, w których często mierzyli się kandydaci partyjni z kandydatami startującymi z ruchów lokalnych. Formalnie w aż 38 z 66 miast na prawach powiatu zwyciężyli kandydaci z lokalnych komitetów. Co jednak istotne, powszechne było zjawisko startu pod oddolnym szyldem kandydatów wspieranych przez partie polityczne bądź nawet będących ich członkami.

Warto zatem przeanalizować, ilu z wybranych z lokalnych komitetów prezydentów faktycznie może być uznawanych za niezależnych, a także jakie wnioski można wysnuć na bazie rezultatów komitetów lokalnych rywalizujących o miejsca w radach miast z partiami politycznymi.

Na początku pracy porównam liczbę wybranych w kwietniu 2024 roku prezydentów w miastach na prawach powiatu ze stanem w 2018 roku. Podzielę ich na kategorie: **kandydatów niezależnych**, **kandydatów partyjnych** i **kandydatów startujących z własnych komitetów, lecz wspieranych przez PiS bądź ugrupowanie/ugrupowania Koalicji 15X.** Wskażę też kandydatów niezależnych z najlepszymi wynikami. Przeanalizuję, jakie wyniki osiągały listy wspierane przez niezależnych kandydatów i sprawdzę, czy obserwowane są jakieś prawidłowości dotyczące stopnia „przechwytywania" wyborców kandydata na prezydenta przez lokalne komitety startujące do rad miast. Wezmę w tym przypadku pod uwagę wyniki z I tury jednego kandydata na prezydenta z najlepszym rezultatem w danym mieście. **Wykluczam z analizy** kandydatów z poparciem poniżej 15% oraz tych, którzy startowali z własnych komitetów, lecz przynależą do partii, startowali z jej oficjalnym poparciem bądź nieoficjalnym wsparciem (np. w formie niewystawiania konkurenta[2]).

1 Do miast na prawach powiatu zalicza się: miasta wojewódzkie; byłe miasta wojewódzkie, które utraciły ten status w wyniku reformy administracyjnej z 1999 roku; miasta posiadające w 1998 roku ponad 100 000 mieszkańców; inne miasta arbitralnie włączone do tego grona w ramach prac nad reformą.

2 W przypadku ostatniego kryterium brałem pod uwagę brak kandydata ze strony PiS-u lub KO, gdyż pozostałe partie nie wszędzie mają struktury, aby wystawić niezależnie swojego kandydata, a także ich poparcie nie jest na tyle duże, aby wpłynąć znacząco na wynik wyborczy kandydata z oddolnego komitetu jedynie przez brak wystawienia mu konkurencji.

Pewną niedoskonałością niniejszej analizy jest **stosunkowo restrykcyjne założenie, iż jakakolwiek forma wsparcia kandydata przez jedno z partyjnych ugrupowań oznacza utratę przez niego niezależności**, w związku z czym nie uwzględniałem go w szczegółowych obliczeniach dot. obserwowanych prawidłowości w osiąganych wynikach przez kandydatów niezależnych. **Istotny jest też brak możliwości dostatecznie dokładnego rozpoznania każdego z przypadków, które składają się na ogół obliczeń.** W przypadku wyborów lokalnych, które są mozaiką różnorodnych kandydatów i społeczności, wysunięcie uniwersalnych wniosków ilościowych jest trudne. Wszak wpływają na nie nie tylko szyldy partyjne bądź obywatelskie, ale w istotnej mierze wizerunek kandydatów, ich obecność w życiu lokalnej społeczności czy praca w kampanii, którą trudno ocenić z zewnątrz, spoza danego miasta. Ponadto, ze względu na stosunkowo nieliczny zbiór rekordów, wyniki mogą być obciążone. Miast na prawach powiatu jest **jedynie 66**, a takich, w których kandydaci obywatelscy niemający poparcia żadnej partii osiągnęli **minimum 15% w 2024 roku, było tylko 25.** Co więcej, każdy z nich (tak jak i każdy z kandydatów popierany w mniej bądź bardziej oficjalny sposób przez partie polityczne) cechuje się różnym stopniem autonomii, **stąd uogólnienia nie oddają w pełni rzeczywistości**. Może być tak, że kandydat startujący z komitetu partyjnego będzie w swych decyzjach bardziej niezależny od kandydata lokalnego, który po zwycięstwie wejdzie w koalicję powyborczą z którąś z partii politycznych. **Dlatego ze względu na różną specyfikę każdej z lokalnych społeczności do przedstawianych w pracy danych ilościowych, tak jak do wszelkiej statystyki opisującej zjawiska społeczne, należy podchodzić z dystansem.**

Aby ograniczyć wyżej wymienione ryzyka, w pracy wziąłem pod uwagę publikacje lokalnych mediów. Analizując artykuły na lokalnych portalach, weryfikowałem, czy kandydat startujący z komitetu lokalnego faktycznie nie uzyskuje wsparcia od partii politycznych. Przykładem jest startująca z własnego komitetu obecna prezydent Słupska Krystyna Danilecka-Wojewódzka. Przeciwko niej swoich kandydatów wystawiły KO i PiS, na stronie PKW widoczny jest brak przynależności partyjnej, lecz jest ona związana z Lewicą[3], stąd w analizie wykluczyłem ją z grona prezydentów niezależnych ruchów lokalnych i przyporządkowałem do prezydentów mających (nie)oficjalne wsparcie min. jednego ugrupowania tworzącego Koalicję 15X. Zdecydowałem także o ujęciu w obliczeniach Łukasza Gibały startującego w Krakowie, który uzyskał wsparcie partii Razem, lecz przyjąłem, że zdobył on tak szerokie poparcie od różnorodnych niszowych ugrupowań społecznych i politycznych, że może być uznany za oddolnego i niezależnego kandydata. Interesującym przypadkiem jest także Rafał Piech, prezydent Siemianowic Śląskich, który należy do partii Polska Jest Jedna. Jest on jednak jej prezesem i założycielem, stąd przyjąłem, iż można zaliczyć go do prezydentów tworzących niezależne ruchy lokalne, ponieważ w tym przypadku to partia PJJ jest zależna od Piecha, a nie Piech od partii.

2 PORAŻKI KANDYDATÓW NIEZALEŻNYCH

W tabeli 1. wyszczególniłem kilka kategorii wygranych kandydatów na prezydenta: popieranych przez niezależne ruchy lokalne, Koalicję Obywatelską,

3 TVN24, Krystyna Danilecka-Wojewódzka pozostaje prezydentem Słupska, 22.04.2024, https://tvn24.pl/trojmiasto/wybory-samorzadowe-2024-slupsk-krystyna-danilecka-wojewodzkawygrywa-w-drugiej-turze-st7881152, (dostęp 26.04.2024)

Prawo i Sprawiedliwość, SLD (bądź Lewicę), Kukiz'15, a także tych, którzy w oficjalny bądź nieoficjalny sposób uzyskali wsparcie ze strony ugrupowań tworzących dziś koalicję rządową (KO, PSL, Polska 2050, Lewica) lub ze strony PiS-u, lecz startowali spod lokalnych szyldów.

Tab. 1.

Prezydenci miast na prawach powiatu i ich powiązania polityczne w wyborach w 2018 i 2024 roku

	Niezależne ruchy lokalne	KO	SLD/ Lewica	PiS	Kukiz'15[4]	(Nie)oficjalne wsparcie min. 1 ugrupowania tworzącego Koalicję 15X	(Nie) oficjalne wsparcie PiS
2018	22	17	3	2	1	17	4
2024	10	25	2	1	0	23	5
Różnica	-12	+8	-1	-1	-1	+6	+1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW i publikacji lokalnych mediów

Krajobraz polityczny w miastach na prawach powiatu zmienił się diametralnie. Samorządy, niekojarzone dotychczas silnie z centralną polityką, na poziomie średnich i dużych miast stały się mniej lokalne, a bardziej partyjne. W 2018 roku mieszkańcy 1/3 miast na prawach powiatu obrali na swoich prezydentów kandydatów z lokalnych, niezależnych ugrupowań. Było ich 22. W 2024 roku liczba takich miast wynosi tylko 10, co stanowi jedynie 15% miast na prawach powiatu. **To spadek o ponad połowę.** Nie wiadomo, czy można mówić o trendzie – do jego potwierdzenia musimy poczekać następne pięć lat, do wyborów samorządowych w 2029 roku. Obserwowane zjawisko zdaje się jednak niepokojące z perspektywy osób, które chcą działać na rzecz lokalnej społeczności niezależnie od central partyjnych. Kiedy dotychczasowi dobrze rozpoznawalni włodarze odejdą ze względu na ograniczenie w postaci dwukadencyjności, wówczas liczba lokalnych prezydentów może być jeszcze niższa.

Na słabości lokalnych komitetów zyskuje przede wszystkim Koalicja Obywatelska. Z 17 prezydentów w 2018 roku KO zwiększyła stan posiadania do 25. Ponadto, wzrosła liczba prezydentów, którzy startowali z poparciem KO bądź innej z partii tworzących koalicję rządową. Jest ich w tym momencie aż 23. Doliczając do tego dwóch prezydentów startujących z komitetu Lewicy, otrzymujemy wynik 50 na 66 miast, w których Koalicja 15X ma wpływ na prezydentów. To ok. 75% miast na prawach powiatu. Do tego dodać należy powyborcze koalicje zawiązane z kandydatami niezależnymi i może okazać się, że oddziaływanie partii rządzących w Polsce na samorządy będzie niemal powszechne.

W kilku przypadkach kandydaci zaliczani w tabeli do niezależnych w 2018 roku, w 2024 roku startowali już z poparciem (formalnym bądź nieformalnym) partii tworzących Koalicję 15X. Przykładami są Ludomir Handzel z Nowego Sącza bądź Arkadiusz Wiśniewski z Opola, którzy w poprzednich wyborach

4 W 2018 roku Wojciech Bakun startował na prezydenta Przemyśla jako kandydat Kukiz'15, lecz dziś nie ma już związków z partią, zatem w tabeli w 2018 roku jest zaliczony jako kandydat partii Kukiz'15, a w 2024 roku został zaliczony jako prezydent z ruchu lokalnego.

konkurowali z kandydatami partyjnymi. Świadczy to o dużej sile przyciągania i wpływów partii koalicji rządzącej (głównie Koalicji Obywatelskiej) w miastach, a równocześnie mocnej pozycji tych włodarzy, z którymi partie wolały się porozumieć, aniżeli z nimi rywalizować i ryzykować przegraną.

Analizując tabelę 1., warto także zauważyć stabilnie słaby wynik PiS-u. Nie można zatem mówić o bezpośredniej porażce tej partii w wyborach w 2024 roku, gdyż liczba miast na prawach powiatu, na które PiS ma przełożenie, utrzymała się na poziomie sześciu, co stanowi niecałe 10% tego zbioru. Niebezpośrednim osłabieniem jest jednak zmniejszona o prawie połowę liczba prezydentów niezależnych, z którymi PiS mógłby potencjalnie współtworzyć w radach miast koalicje. Ze względu na brak władzy w kraju, siła przetargowa PiS-u w postaci posiadania wpływów w rządzie spadła, co jeszcze bardziej ogranicza oddziaływanie partii Jarosława Kaczyńskiego na średnie i duże miasta w Polsce.

Tab. 2.

Wyniki zwycięskich niezależnych kandydatów na prezydenta i ich komitetów do rad miast na prawach powiatu w I turze wyborów samorządowych 2024

Miasto	Imię i nazwisko prezydenta	Wynik prezydenta w I turze	Wynik listy do Rady Miasta	Stopień „przechwycenia" elektoratu przez listę do RM
Skierniewice	Krzysztof Jażdżyk	56,96%	43,02%	75,53%
Kalisz	Krystian Kinastowski	56,19%	28,60%	50,90%
Gorzów Wlkp.	Jacek Wójcicki	49,24%	16,70%	33,92%
Ruda Śląska	Michał Pierończyk	46,92%	20,05%	42,73%
Przemyśl	Wojciech Bakun	46,23%	27,36%	59,18%
Świętochłowice	Daniel Beger	44,93%	20,11%	44,76%
Mysłowice	Dariusz Wójtowicz	41,24%	26,81%	65,01%
Zamość	Rafał Zwolak	39,23%	25,56%	65,15%
Gdynia	Aleksandra Kosiorek	34,43%	23,80%	69,13%
Ostrołęka	Paweł Niewiadomski	29,25%	22,60%	77,26%
Siemianowice Śl.	Rafał Piech	28,02%	15,12%	53,96%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW

Wśród kandydatów na prezydentów, którzy ostatecznie osiągnęli sukces wyborczy, należy wyróżnić zwycięskich w I turze prezydentów Skierniewic i Kalisza. Ten pierwszy miał jednak łatwiejszą drogę, ponieważ w lokalnej Koalicji Obywatelskiej nastąpił rozłam, w związku z czym partia nie wystawiła swojego kandydata na prezydenta. Piotr Łyżeń, jeszcze w 2023 roku anonsowany jako kandydat KO, w styczniu 2024 roku został zawieszony w prawach członka partii. Utworzył on jednak własny komitet KWW Koalicja dla Skierniewic, który zapewne przejął część elektoratu KO w wyborach prezydenckich, jak i do Rady Miasta.

Biorąc pod uwagę rezultaty niezależnych komitetów lokalnych startujących do rad miast, najwyższą pozycję zajmuje lista **KW Razem dla Skierniewic** z wynikiem 43,02%, następnie **KWW Krystiana Kinastowskiego Koalicja Kaliska**, która osiągnęła 28,60%, a podium zamyka **KWW Wojciecha Bakuna Wspólnie dla Przemyśla**, który uzyskał 27,36% wszystkich głosów do przemyskiej Rady Miasta. Skierniewicki komitet Krzysztofa Jażdżyka dzięki takiemu rezultatowi zdobył samodzielną większość w Radzie Miasta. Było to jednak znacznie łatwiejsze ze względu na ww. rozłam w lokalnych strukturach KO.

Warto zauważyć, że rezultaty list do rad miast nawet nie zbliżają się do procentowych wyników kandydatów na prezydenta, co wskazuje na przywiązanie części wyborców do list partyjnych. Te sympatie partyjne są skuteczniej poruszalne w przypadku podejmowania decyzji wyborczych dotyczących głosowania nie na listy, lecz na jednostki, tak jak ma to miejsce w przypadku wyborów prezydenckich.

Tab. 3.

Wyniki przegranych niezależnych kandydatów na prezydenta i ich komitetów do rad miast w miastach na prawach powiatu w I turze wyborów samorządowych 2024

Miasto	Imię i nazwisko kandydata	Wynik kandydata w I turze	Wynik listy do Rady Miasta	Stopień „przechwycenia" elektoratu przez listę do RM
Zielona Góra	Janusz Kubicki	35,95%	17,97%	49,99%
Leszno	Łukasz Borowiak	29,70%	19,28%	64,92%
Gliwice	Mariusz Śpiewok	27,82%	22,22%	79,87%
Piotrków Tryb.	Krzysztof Chojniak	27,36%	24,05%	87,90%
Kraków	Łukasz Gibała	26,79%	15,56%	58,08%
Toruń	Michał Zaleski	26,41%	11,47%	43,43%
Zabrze	Małgorzata Mańka-Szulik	21,73%	16,84%	77,50%
Jelenia Góra	Hubert Papaj	21,20%	14,21%	67,03%
Olsztyn	Czesław Małkowski	21,16%	10,13%	47,87%
Konin	Maciej Nowicki	20,81%	12,84%	61,70%
Tarnów	Krzysztof Rodak	20,31%	11,71%	57,66%
Rybnik	Tomasz Pruszczyński	19,37%	12,19%	62,93%
Kielce	Maciej Bursztein	18,64%	14,90%	79,94%
Legnica	Tadeusz Krzakowski	15,26%	11,52%	75,49%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW

3 O CZYM MÓWIĄ NAM WYNIKI LOKALNYCH KOMITETÓW W MIASTACH?

Spośród 25 analizowanych miast na prawach powiatu, jedynie w 10 kandydaci z niezależnych ruchów lokalnych osiągnęli w I turze wynik przekraczający 30%. W przypadku 16 z nich rezultaty zamykały się w przedziale między 15% a 30%. Występuje nieduża ujemna korelacja między wynikami niezależnych kandydatów na prezydenta i wynikami ich list do rady a wielkością miast – są one kolejno na poziomie -0,20 oraz -0,23. Próbka jest na tyle mała, a korelacje na tyle słabe, że nie należy wyciągać na ich bazie definitywnych wniosków, natomiast takie wartości korelacji mogą dowodzić temu, że im większe miasto, tym trudniejszy jest sukces wyborczy w przypadku niezależnych ruchów obywatelskich. Podpowiadałaby temu także logika – w dużych miastach siła relacji międzyludzkich jest słabsza niż w małych, więc organiczne budowanie poparcia w formie kampanii bezpośredniej trudniejsze. Koszt prowadzenia kampanii rośnie wprost proporcjonalnie do wielkości ośrodka. Zbudowanie rozpoznawalności osobistej jest znacznie łatwiejsze w 44-tysięcznych Skierniewicach, aniżeli w 800-tysięcznym Krakowie.

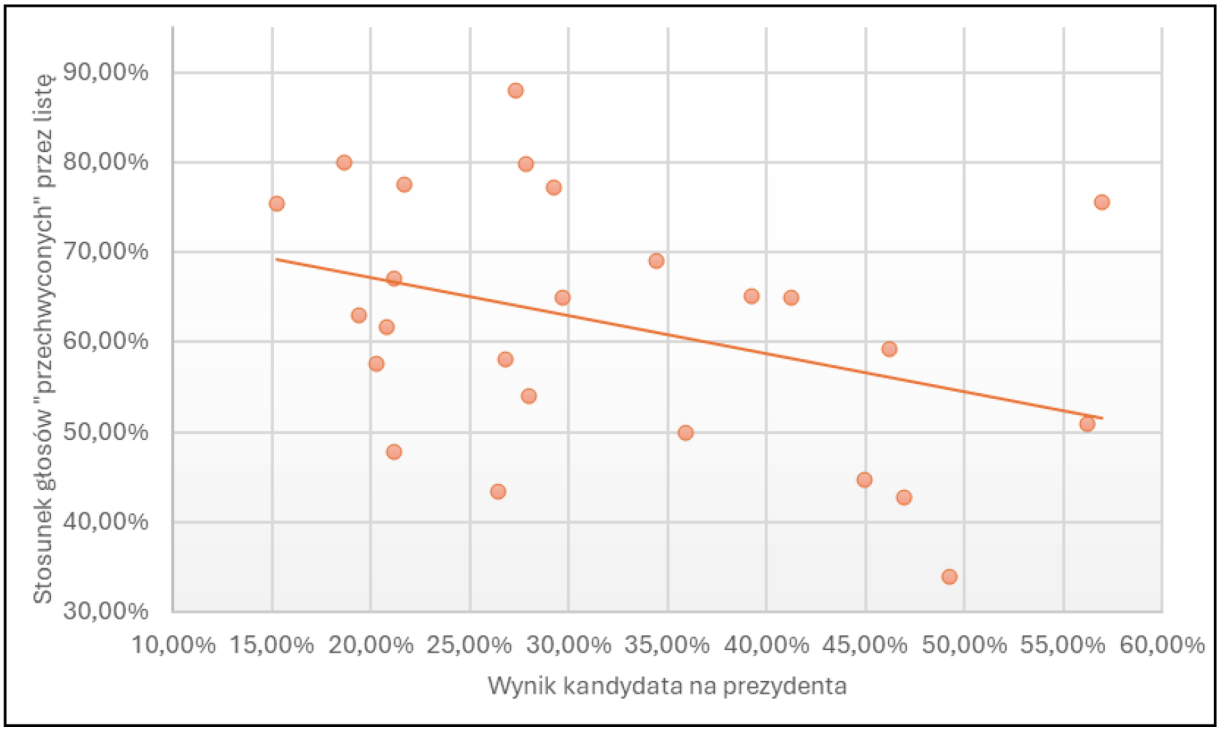
W ramach analizy odkryłem dość istotną korelację między wynikiem kandydata na prezydenta a stosunkiem „przechwyconych" głosów przez jego listę do Rady Miasta. Zastosowałem w tym przypadku pewne uproszczenie językowe, ponieważ wiadome jest, że nie wszyscy głosujący na komitet lokalny do rady miasta głosowali także na wystawianego przez niego prezydenta. Wydaje się jednak, że było tak w przypadku istotnej większości z nich, dzięki czemu można porównać wyniki kandydata na prezydenta i jego listy. Listy osiągały średnio 62,4% wyniku kandydata na prezydenta (w 2018 roku było to 59,6%, różnica jest nieistotna statystycznie). W przypadku kandydatów osiągających ponad 30% w I turze, stopień „przechwytywania" wynosił 55,6%, a w przypadku kandydatów w przedziale 15-30% było to 66,6%.

Korelacja między wynikami kandydatów na prezydentów a stopniem „przechwytywania" tych głosów przez listę jest ujemna i wynosi -0,37 (w 2018 roku było to -0,28), **co dobrze widać na Rys. 1.** Wskazuje ona na możliwość istnienia zwiększającego się kosztu krańcowego pozyskiwania każdego dodatkowego wyborcy, czego przyczyną może być przywiązanie wyborców do partii, na które głosują we wszystkich pozostałych elekcjach. Szyldy lokalne pojawiały się dotychczas jedynie raz na cztery lata, a tym razem okres między wyborami wynosił 5,5 roku i był najdłuższy w historii polskiego samorządu, co jest być może jedną z przyczyn gorszych wyników niezależnych ruchów lokalnych. Być może wpływ na to miała także bliskość wyborów parlamentarnych, które zogniskowały zainteresowanie opinii publicznej na rywalizacji partyjnej, a także trudność przebicia się tematyki lokalnej w zglobalizowanych socialmediowych bańkach.

4 WNIOSKI

Rys. 1

Wynik niezależnych kandydatów na prezydenta w I turze a stosunek głosów „przechwyconych” przez listy do rad miast na prawach powiatu w wyborach samorządowych 2024



Analiza może przysłużyć się osobom aspirującym do startu w samorządowych wyborach na prezydenta bądź burmistrza i rozważających stworzenie własnego obywatelskiego komitetu. Przy systemie d’Hondta naturalny próg wyborczy to z reguły nie ustawowe 5%, lecz nawet okolice 10% (w zależności od miasta), co oznacza, że szanse na wywalczenie mandatu przez lokalne komitety nie są duże. Partie polityczne posiadają swój wierny elektorat, który daje gwarancję zdobycia określonego poparcia. Analizy wykazały, że wyniki list lokalnych komitetów, w przypadku miast na prawach powiatu, stanowią średnio ok. 60% wyniku niezależnego kandydata na prezydenta. Podobne rezultaty uzyskałem, biorąc pod uwagę dane z wyborów samorządowych z 2018 roku, co wskazuje na pewną statystyczną prawidłowość. Można zatem, wykorzystując te dane, oceniać faktyczną siłę list lokalnych, a także estymować prawdopodobny wynik wyborczy w zależności od przewidywanego wyniku niezależnego kandydata na prezydenta.

Możliwa jest też odwrotna estymacja – **prezydent Szczecina Piotr Krzystek** uzyskał w ostatnich wyborach 60,43% już w I turze, do czego bez wątpienia

przyczyniło się poparcie udzielone mu przez Koalicję Obywatelską, która nie wystawiła swojego kontrkandydata. Jednak KWW Piotra Krzystka uzyskała w wyborach do Rady Miasta tylko 16,48%, mając tam konkurencję w postaci list Koalicji Obywatelskiej. Gdyby przyjąć założenie, że wynik KWW Piotra Krzystka powinien stanowić ok. 60% wyniku kandydata na prezydenta, wówczas w przypadku pojawienia się konkurenta ze strony Koalicji Obywatelskiej Piotr Krzystek mógłby liczyć na niecałe 30% poparcia. To by oznaczało, że Koalicja Obywatelska popełniła błąd, nie wystawiając nikogo przeciwko Piotrowi Krzystkowi. Tego typu analiza jest jednak nieco ułomna, ponieważ pomija lokalne uwarunkowania (np. siłę list czy siłę ew. kontrkandydata na prezydenta z Koalicji Obywatelskiej). Może być jednak pewną wskazówką dla obserwatorów i uczestników lokalnego życia politycznego.

Liczba prezydentów miast na prawach powiatu startujących bezpośrednio z komitetu Koalicji Obywatelskiej znacząco wzrosła (o ok. 50%). Wzrosła także liczba prezydentów startujących pod własnymi szyldami, lecz należącymi do partii bądź startującymi z formalnym, bądź nieformalnym wsparciem partii. Oczywiście, jak słusznie zauważają komentatorzy[5], decyzja o wsparciu dla części bezpartyjnych prezydentów ze strony partii Koalicji 15X wynikała często z potencjalnej siły lokalnych włodarzy i słabości partii, co oznacza utrzymywanie przez lokalne ruchy nadal istotnej autonomii. Nie da się jednak uciec od faktu, że tego typu porozumienia o wsparciu wiążą się ze wzrostem oddziaływania partii na życie polityczne miast i w dłuższym okresie mogą pozwolić partyjnym strukturom lokalnym na wzmocnienie się kosztem ruchów obywatelskich.

Bez wątpienia autonomia samorządów nie zależy wyłącznie od faktu nieposiadania przez prezydentów miast legitymacji partyjnej bądź braku związków z partiami, lecz od osobowości włodarzy i ich umiejętności walki o interes miasta. Może to robić także prezydent z legitymacją partyjną, choć jego naturalne pole manewru jest ograniczone. Prezydent mający silne związki z PiS-em bądź Platformą jest skazany na współpracę z którymś z tych ugrupowań, a równocześnie praktycznie nie może zawiązać koalicji z politykami z wrogich partii (co pokazała dotychczasowa praktyka samorządowa[6]). Wówczas automatycznie jego pozycja i dźwignia polityczna słabną. Co prawda nadal możliwe jest wybicie się na niepodległość, lecz wiąże się to ze znacznie wyższymi kosztami, aniżeli w przypadku włodarzy z lokalnych stowarzyszeń, którzy mogą lawirować między kilkoma ugrupowaniami, zachowując względną autonomię.

5 Majmurek J., Nadchodzi czas partyjnych prezydentów?, „Krytyka Polityczna", 24.04.2024, https://krytykapolityczna.pl/kraj/nadchodzi-czas-partyjnych-prezydentow/, (dostęp 26.04.2024)

6 Kacprzak I., Na górze wojna, ale PO-PiS kwitnie w samorządzie, „Rzeczpospolita", 02.12.2018, https://www.rp.pl/polityka/art1607831-na-gorze-wojna-ale-po-pis-kwitnie-w-samorzadzie, (dostęp 26.04.2024)

BIBLIOGRAFIA

- Kacprzak I., Na górze wojna, ale PO-PiS kwitnie w samorządzie, „Rzeczpospolita”, 02.12.2018, https://www.rp.pl/polityka/art1607831-na-gorze-wojna-ale-po-pis-kwitnie-w-samorzadzie, (dostęp 26.04.2024)
- Majmurek J., Nadchodzi czas partyjnych prezydentów?, „Krytyka Polityczna”, 24.04.2024, https://krytykapolityczna.pl/kraj/nadchodzi-czas-partyjnych-prezydentow/, (dostęp 26.04.2024)
- Państwowa Komisja Wyborcza (https://wybory2018.pkw.gov.pl/ oraz https://wybory.gov.pl/samorzad2024/pl)
- TVN24, Krystyna Danilecka-Wojewódzka pozostaje prezydentem Słupska, 22.04.2024, https://tvn24.pl/trojmiasto/wybory-samorzadowe-2024-slupsk-krystyna-danilecka-wojewodzkawygrywa-w-drugiej-turze-st7881152, (dostęp 26.04.2024)

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

#CAL

Raport 09

Artur J. Tyński

Gminy w procesie decentralizacji i transformacji energetyki

Autor główny:
Artur J. Tyński

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
Candy Design; Nguyễn Hoàng

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

---

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Dlaczego to jest ważne? 4

Skąd w tym wszystkim gmina? 6

Decentralizacja sektora przez społeczności energetyczne 7

Klastry energii 7

Spółdzielnie energetyczne 10

Obywatelskie społeczności energetyczne 12

Autor

Artur J. Tyński – prawnik specjalizujący się w obsłudze podmiotów z sektora energetycznego, Koordynator Klastrów Energii w XOOG Klastry Energii P.S.A., specjalista Instytutu Jagiellońskiego ds. polityk klimatycznych, doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

1 Dlaczego to jest ważne?

Opanowanie wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej było zjawiskiem, które rozpoczęło niezwykle dynamiczny i bezprecedensowy w dotychczasowej historii okres rozwoju ludzkości. Możliwość zastąpienia energii ludzkich i zwierzęcych mięśni pomocą energii elektrycznej wykorzystywanej w maszynach skutkowało przyśpieszonym rozwojem naukowym i gospodarczym, a także emancypacyjnymi zmianami społecznymi, które wpłynęły na zmiany polityczne. Badacze z Uniwersytetu w Yale wykazali wysoki poziom korelacji pomiędzy rejestrowaną za pomocą zdjęć satelitarnych nocną jasnością a dochodami mieszkańców[1]. Poziom elektryfikacji koreluje z poziomem dostępu do edukacji oraz oczekiwanej długości życia[2]. W państwach o wysokim poziomie zelektryfikowania (powyżej 4000 kWh na osobę w przeciągu roku) średnia długość życia wynosi 78 lat. W państwach o średnim poziomie zelektryfikowania (pomiędzy 1000 a 3999 kWh na osobę w przeciągu roku) średnia długość życia wynosi 73 lata. Natomiast w państwach o niskim poziomie zelektryfikowania (poniżej 999 kWh na osobę w przeciągu roku) średnia długość życia wynosi 62 lata[3]. Innymi słowy, energia elektryczna stała się ważnym elementem ludzkiego życia, obejmuje niemalże wszystkie formy ludzkiej aktywności i ma doniosłe znaczenie na jakości życia.

> **Dotychczas dla większości Polaków pewność dostaw energii elektrycznej do przysłowiowego gniazdka była czymś oczywistym. Jednak zmiany towarzyszące transformacji energetycznej, a także stan zastany w sektorze energetycznym, zmieniają tę sytuację.**

W szczególności dotyczy to wzrostu mocy, która jest zależna od warunków meteorologicznych (instalacje fotowoltaiczne i elektrownie wiatrowe). Dodatkowymi zmiennymi są wiek elektrowni węglowych (uśrednione 47 lat), a także schemat infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej, która była budowana z myślą o dużych elektrowniach, a nie rozproszonych źródłach prosumenckich[4]. Ponadto, nad sektorem wisi widmo polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej.

1 Xi Chen, William D. Nordhause, The Value of Luminosity Data as a Proxy for Economics Statistics, [w:] National Bureau of Economic Research 16317, Cambridge 2010, s. 20-21.
2 R. Bryce, Siła energii. Elektryczność bogactwem narodów, Warszawa 2020, s. 120-122.
3 A. Pasternak, Global Energy Futures and Human Development: A Framework for Analysis, [w:] Lawrence Livermore National Laboratory, Livermore 2000, s. 16-17.
4 CIRE: Średni wiek polskiej elektrowni wynosi 47 lat: https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/182259-sredni-wiek-elektrowni-w%C2%A0polsce-to%C2%A047-lat, [dostęp: 20.06.2023].

Wskutek partycypacji Polski w Europejskim Zielonym Ładzie transformacja energetyczna naszego państwa, pomimo różnych narracji, w ostatecznym rozrachunku dość spójnie kieruje się w stronę wskazanych przez Komisję Europejską celów, tj.:

- **Emisji gazów cieplarnianych na poziomie zerowym do 2050 r. (liczonych netto);**
- **Oddzielenia wzrostu gospodarczego od zużywania zasobów naturalnych;**
- **Sprawiedliwej transformacji, co oznacza wyrównania komfortu życia w różnych częściach Unii Europejskiej.**

Pomimo że Europejski Zielony Ład jest holistycznym programem gospodarczym, obejmującym zasięgiem swojej ingerencji sektory: rolnictwa, transportu, produkcji, finansów, badań naukowych i budownictwa, to fundamentalna część dotyczy sektora energetycznego. Wynika to z faktu, że ponad 75 proc. emisji gazów cieplarnianych produkowanych na obszarze Unii Europejskiej pochodzi z wytwarzania i pośredniego wykorzystywania energii elektrycznej. Warto zaznaczyć, że mówimy o rodzaju energii, której z uwagi na procesy czwartej rewolucji przemysłowej potrzebujemy i wciąż będziemy potrzebować coraz więcej.

Wyzwaniu zwiększenia zapotrzebowania na energię elektryczną, przy jednoczesnym ograniczaniu źródeł emisyjnych, wiąże się obecnie z dwoma możliwymi odpowiedziami.

Pierwszą jest energetyka jądrowa, która pomimo bycia jednym z pierwszych spoiw wspólnot europejskich (EUROATOM), obecnie w Unii Europejskiej budzi zmienne emocje[5]

Drugą są odnawialne źródła energii, w tym szczególnie promowane w europejskich komunikatach fotowoltaika[6], energetyka wiatrowa[7] i technologie wodorowe[8].

5 BiznesAlert: Raport: Taksonomia, czyli zdrowy rozsądek, czy brudny deal?: https://biznesalert.pl/raport-parlament-europejski-glosowanie-taksonomia-gaz-atom/, [dostęp: 20.06.2023]; Greenpeace protestuje przeciwko zawarciu gazu i atomu w unijnej taksonomii: https://biznesalert.pl/komisja-europejska-greenpeace-polityka-klimatyczna-greenpeace-oskarza/, [dostęp: 20.06.2023]; Atom ma być kołem zamachowym przemysłu europejskiego, ale najbardziej zaawansowany: https://biznesalert.pl/atom-smr-energetyka-jadrowa-net-zero-industry-act/, [dostęp: 20.06.2023].

6 European Commission: EU Solar Energy Strategy, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221&from=EN, [dostęp: 20.06.2023].

7 European Commission: Offshore renewable Energy: https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/offshore-renewable-energy_en, [dostęp: 20.06.2023].

8 European Commission: Hydrogen: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en, [dostęp: 20.06.2023].

Według raportu Instytutu Energetyki Odnawialnej w 2022 r. sama energetyka słoneczna przekroczyła moc 200 GW (globalnie szacuje się, że PV łącznie odpowiada za 1000 GW mocy)[9], a zgodnie z założeniami EU Solar Energy Strategy do 2030 r. ma osiągnąć moc 600 GW[10]. W obecnym systemie prawnym istnieją instytucje, które z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego pozwalają na podjęcie działań mających na celu zwiększenie niezależności i stabilności energetycznej w drugim obszarze, tj. za sprawą odpowiednio zarządzanych odnawialnych źródeł energii.

2 Skąd w tym wszystkim gmina?

Jednostki samorządu terytorialnego na mocy ustaw[11] są zobowiązane do realizacji szeregu działań, które można zakwalifikować jako:

zadania własne, zadania publiczne, zadania powierzone i **zadania zlecone**

Z prawa energetycznego wynika, że do zadań własnych gminy należy zaopatrzenie w:
energię elektryczną, ciepło, paliwa gazowe na swoim obszarze, a także promocja działań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy.

Oznacza to, że *de iure* gmina jest odpowiedzialna za zapewnienie warunków umożliwiających zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepło i gaz. Kwalifikacja działania za zadanie własne gminy oznacza, że mieszkańcy zorganizowani we wspólnotę samorządową zaspokajają swoje podstawowe potrzeby sami, wybierając w tym celu władze, których zadaniem jest prowadzenie spraw w granicach prawa i w zgodzie z lokalnymi potrzebami.

Wcześniej zewnętrzną przesłanką realizacji niniejszego zadania własnego gminy były publikowane i realizowane plany do zaopatrzenia miasta w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe[12].

Jednak za sprawą implementacji przepisów europejskich w randzie dyrektywy[13] w polskim porządku prawnym pojawiły się nowe formy prawne, umożliwiające zorganizowanie różnych podmiotów wokół samorządu terytorialnego, a z celami wytwarzania, zarządzania i konsumpcji energii elektrycznej. W przepisach europejskich są to obywatelskie społeczności energetyczne (Dyrektywa 2019/944), a także społeczności energetyczne odnawialnych źródeł energii (Dyrektywa 2018/2001). W polskich przepisach są to: klastry energii, spółdzielnie energetyczne oraz obywatelskie społeczności energetyczne.

9 Instytut Energetyki Odnawialnej: Rynek fotowoltaiki w Polsce 2023, s. 9.
10 European Commission: EU Solar Energy Strategy, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221&from=EN, [dostęp: 20.06.2023].
11 Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Ustawa z dn. 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.
12 Przykładowo: Uchwała nr LXVII/936/2023 Rady Miasta Kalisz z dn. 7 sierpnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia „Aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia miasta Kalisz w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na lata 2016-20230".
13 Dyrektywa 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (RED II), Dyrektywa 2019/944.

3 Decentralizacja sektora przez społeczności energetyczne

Według Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. społeczności energetyczne docelowo mają stać się lokalnymi rynkami energii o wysokim potencjale do samobilansowania się. Jako samobilansowanie rozumiana jest możliwość zaspokojenia potrzeb energetycznych na poziomie lokalnym, przy jednocześnie stosunkowo niskim wolumenie energii elektrycznej, która jest przesyłana do innych obszarów Polski.

> **Czyli innymi słowy, celem społeczności energetycznych jest osiągnięcie stanu bliskiego równowadze w zakresie wytwarzania i konsumowania energii elektrycznej.**

Co ważne członkostwo w społecznościach energetycznych zarówno w Polsce, jak i w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej jest dobrowolne i nie ma na celu zastąpienia Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, który jest oparty o duże, sterowalne elektrownie konwencjonalne lub atomowe. Społeczności energetyczne są jednym z narzędzi organizacyjno-prawnych, które mają pomóc zarządzić ciągłością dostaw energii elektrycznej, w czasach, gdy jest ona w coraz większym stopniu produkowana ze źródeł niestabilnych. Lokalny charakter społeczności energetycznych służy odciążeniu systemu dystrybucyjnego i systemu przesyłowego. Wspomniana Polityka Energetyczna Polski określa cel stworzenia trzystu lokalnych rynków energii opartych o społeczności energetyczne do 2030 r.

Jak już zostało wspomniane wyżej, w Polsce obecnie istnieją trzy formy społeczności energetycznych. Są nimi:

1. klastry energii,
2. spółdzielnie energetyczne,
3. obywatelskie społeczności energetyczne;

4 Klastry energii

Według Ustawy z dn. 20 lutego 2015 r. o Odnawialnych Źródłach Energii klaster energii wraz ze spółdzielnią energetyczną są traktowane jako domyślne typy społeczności energetycznych, zwłaszcza z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego[14]. Ustawa o OZE sytuuje klastry energii w części po-

14 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1378 z późn. zm.) dalej: ustawa o OZE, klastry energii zostały zdefiniowane w art. 2 ust. 15a ustawy o OZE, natomiast społeczności energetyczne w ust. 33a ustawy o OZE.

święconej mechanizmom i instrumentom wspierającym wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii[15]. Obligatoryjnym członkiem klastra energii jest jednostka samorządu terytorialnego lub spółka komunalna. Nie może istnieć klaster energii, który został powołany bez udziału samorządu terytorialnego.

Klastry energii mają potencjał do realizacji celów w obszarach:

- poprawy jakości powietrza,
- poprawy innowacyjności gospodarki,
- poprawy konkurencyjności gospodarki,
- rozwoju niskoemisyjnego transportu publicznego,
- bezpieczeństwa energetycznego,
- zmniejszenia energochłonności gospodarki,
- zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w miksie energetycznym,
- zwiększenia mocy zainstalowanych w Krajowym Systemie Energetycznym,
- zwiększenia ilości rozproszonych źródeł energii,
- racjonalizacji wykorzystania lokalnych zasobów energetycznych,
- poprawy jakości zasilenia[16]

Co do zasady klaster energii nie jest osobą prawną, w związku z czym nie posiada zdolności do czynności prawnych[17]. Z formalnego punktu widzenia klaster energii jest porozumieniem cywilnoprawnym pomiędzy członkami w zakresie wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią elektryczną. Relację pomiędzy partnerami klastra energii są normowane na podstawie wewnętrznych umów, Kodeksu Cywilnego i w ramach aktywności sektorowych, na podstawie przepisów szczegółowych Ustawy o OZE i Ustawy z dn. 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[18].

Członkami klastra energii (inaczej partnerami) może być szeroki krąg podmiotów, niemniej jest to katalog zamknięty. Ustawa o OZE expressis verbis wskazuje, że członkami klastra energii mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki naukowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz instytuty badawcze[19].

Tak szerokie zdefiniowanie potencjalnych członków klastra energii jest podyktowane włączeniu do lokalnego rynku energii elektrycznej wszystkie istotne podmioty, mające wpływ na gospodarkę[20]. Warto uzupełnić, że praktyka klastrowa obecna w Polsce pomija prosumentów i inne osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w postaci Jednoosobowej Działalności Gospodarczej lub Spółki Cywilnej (np.: konsumentów energii elektrycznej), jako ewentualnych członków klastra energii. Nie można jednocześnie być beneficjentem prosumenckiego systemu rozliczania energii elektrycznej oraz klastrowego systemu rozliczeń energii elektrycznej. Wszystkich członków klastra energii niezależnie od ich osobowości prawnej można przyporządkować do jednej z następujących grup: wytwórców energii, odbiorców końcowych, a także koordynatora klastra energii. Zasięg terytorialny, który może być objęty

15 Ustawa o OZE, Art. 2 ust. 15a.
16 Tamże, s. 21-24.
17 Ministerstwo Energii: Koncepcja funkcjonowania klastrów energii w Polsce, s. 140.
18 M. Czarnecka: Rozwój klastrów energii w Polsce – uwagi ogólne, T. Warszawa 2018, s. 17.
19 Tamże.
20 J. Michałek, M. Rzeszowski: Rozwój koncepcji klastrów energii w Polsce i ich współpraca ze specjalnymi strefami ekonomicznymi, Żywiec 2020, s. 4.

jednym klastrem energii, zamyka się w obszarze sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV (niskie lub średnie napięcie) w granicach maksymalnych sięgających jednego powiatu lub pięciu gmin[21]. Pięć gmin może znajdywać się na obszarze więcej niż jednego powiatu, jednocześnie muszą one graniczyć ze sobą terytorialnie. Warto dodać, że na jednym obszarze terytorialnym (np.: na obszarze jednego miasta) może znajdować się więcej niż jeden klaster energii. Co więcej – te same podmioty (np.: przedsiębiorstwo, spółka komunalna, miasto) mogą należeć do różnych klastrów energii.

Jednak należy podkreślić, że organizacja, chcąca objąć swój Punkt Poboru Energii klastrowym systemem rozliczeń energii elektrycznej, może wpisać swój PPE wyłącznie do jednego klastra. Jeden PPE nie może być wpisany do dwóch klastrów energii. Ponadto, klastry energii nie mogą prowadzić działalności o charakterze międzynarodowym, w związku z czym klaster energii nie może obejmować połączeń poza granicami Polski[22].

Z uwagi na brak osobowości prawnej klastra energii, kluczową funkcję w ramach organizacji pełnią Zgromadzenie Członków i Koordynator Klastra. W skład Zgromadzenia Członków wchodzą wszyscy członkowie obecni w klastrze energii. Wewnętrzny ustrój i dynamikę Zgromadzenia Członków określa Porozumienie Klastrowe lub Regulamin działania klastra energii. Natomiast koordynatorem klastra energii może być jeden z partnerów wchodzących w skład organizacji, ale także specjalnie powołany w tym celu podmiot. W kontekście osobowości koordynatora klastra energii tę funkcję mogą pełnić: stowarzyszenie, fundacja, spółdzielnia, spółki osobowe, spółka z o.o. i spółka akcyjna[23]. Nie mogą to być osoby fizyczne ani podmioty pozbawione osobowości prawnej[24]. Koordynator klastra energii nie musi posiadać siedziby na obszarze działania klastra energii. Ustawa nie precyzuje zakresu i zasad reprezentacji koordynatora klastra, w związku z tym te normy także są kształtowane przez partnerów wewnątrz porozumienia klastrowego na zasadach uregulowanych w art. 353[1] k.c. (w granicach właściwości zobowiązanego, powszechnie obowiązujących przepisów oraz zasad współżycia społecznego)[25]. Koordynatorem może być dowolny, wskazany w porozumieniu klastrowym członek klastra energii[26].

Do zadań koordynatora należy przede wszystkim:

Zarządzanie i reprezentowanie klastra energii w obrocie gospodarczym, w zakresie określonym w treści porozumienia klastrowego.W praktyce koordynator klastra podejmuje wszelkie aktywności mające na celu stworzenie warunków do zaistnienia lokalnego rynku energii, w tym w szczególności pozyskuje dofinansowania i realizuje projekty z zakresu odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej.

21 Tamże.
22 Ustawa o OZE, Art. 38a ust. 5.
23 Ministerstwo Energii: Koncepcja funkcjonowania klastrów energii, Warszawa 2015, s. 148.
24 A. Szpojankowski: Klaster jako umowa nienazwana, Warszawa 2017 s. 49.
25 Art. 353[1] Ustawy z dn. 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93.
26 A. Tyński: Bariery prawne w rozwoju klastrów energii w Polsce, Racibórz 2022, s. 5.

Dokumentem o charakterze konstytutywnym dla funkcjonowania klastra energii jest porozumienie klastrowe. Standardowymi załącznikami do porozumienia klastrowego są regulamin uszczegóławiający techniczne aspekty współpracy pomiędzy członkami, a także wzór wniosku o dołączenie do klastra energii.

Porozumienie klastrowe jest umową nienazwaną. Oznacza to, że jest to taki rodzaj kontraktu pomiędzy partnerami, który nie został przez ustawodawcę uregulowany w żadnym akcie prawnym. W efekcie czego stosunek prawny pomiędzy członkami wchodzącymi w skład klastra energii jest kształtowany w oparciu o swobodę kontraktowania, która jest uregulowana w art. 353[1] Kodeksu Cywilnego.

Porozumienie klastrowe może zawierać w sobie postanowienia charakterystyczne dla umowy spółki cywilnej, tzn. określone strony porozumienia, przedmiot działania klastra, obszar działania klastra, wybór koordynatora klastra wraz ze wskazaniem jego formy prawnej, sposobu wyboru oraz odwołania[27]. Niezbędnym warunkiem mocy prawnej porozumienia klastrowego jest dochowanie formy dokumentowej. Ponadto, dobre praktyki branżowe wskazują, że z uwagi na ewentualny przedmiot działalności podejmowanej przez klaster energii (uczestnictwo w klastrach energii jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców, realizacja projektów publicznych, obrót energią elektryczną oraz cieplną), rekomendowanym rozwiązaniem jest wybór formy pisemnej[28]. Operatorzy Systemów Dystrybucyjnych (dalej: OSD, np.: Tauron Dystrybucja), z którymi klaster energii zamierza współpracować w ramach lokalnego rynku energii, jest obowiązany na mocy ustawy do zawarcia z koordynatorem klastra energii umowy o świadczenie usług dystrybucji na rzecz członków klastra energii[29]. Rejestr Klastrów Energii jest prowadzony przez prezesa urzędu regulacji energetyki. Aby klaster energii chciał korzystać z systemu wsparcia, powinien być zarejestrowany przez prezesa urzędu regulacji energetyki.

5 Spółdzielnie energetyczne

Innym mechanizmem prawnym dostępnym dla jednostek samorządu terytorialnego jest spółdzielnia energetyczna. W tym przypadku należy jednak podkreślić, że dla funkcjonowania spółdzielni energetycznej nie jest wymagany udział jednostek samorządu terytorialnego. Spółdzielnia energetyczna to lokalna społeczność energetyczna, której celem jest wytwarzanie energii elektrycznej i użytkowanie jej na potrzeby własne. Energia elektryczna

27 Ministerstwo Energii: Koncepcja funkcjonowania klastrów energii, s. 20-22.
28 Tamże.
29 Ustawa o OZE, Art. 38a ust. 3.

musi być wytwarzana z odnawialnych źródeł energii.
Aby organizacja mogła stać się spółdzielnią energetyczną wpisaną na oficjalną listę prowadzoną przez dyrektora krajowego ośrodka wsparcia rolnictwa, w pierwszej kolejności powinna uzyskać status spółdzielni lub spółdzielni rolniczej.

Podstawowe przepisy dotyczące spółdzielczości zostały unormowane w Ustawie z dn. 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze oraz Ustawie z dn. 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników. Spółdzielnie energetyczne jako szczególny rodzaj spółdzielni zostały unormowane we wspominanej wcześniej ustawie o odnawialnych źródłach energii[30].

Spółdzielnia to dobrowolne zrzeszenie osób, które prowadzą wspólną działalność gospodarczą w interesie swoich członków.

Innymi słowy, spółdzielnia składa się z aspektu społecznego i gospodarczego. Wszystkie aktywa i pasywa stanowią majątek spółdzielni. Spółdzielnia rolników to dobrowolne zrzeszenie osób fizycznych lub prawnych prowadzących działalność rolniczą, lub związanych z przetwarzaniem produktów rolnych. Założycielami mogą być rolnicy, lecz musi ich być przynajmniej dziesięciu. Spółdzielnia energetyczna działa na obszarze jednego operatora systemu dystrybucyjnego, a spółdzielcy muszą być podłączeni do sieci zarządzanej przez jedno przedsiębiorstwo dystrybucyjne, na przykład Tauron Dystrybucja S.A. Sieć dystrybucyjna nie może przekraczać napięcia 110 kV. Obszar działania spółdzielni jest określany na podstawie lokalizacji przyłączeń (punktów poboru energii) spółdzielców[31]. Spółdzielnie energetyczne mogą być tworzone wyłącznie na obszarze gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich. Niemożliwe jest stworzenie spółdzielni energetycznej na obszarze gminy miejskiej. Maksymalny obszar jednej spółdzielni może obejmować trzy sąsiadujące ze sobą gminy. Minimalna liczba członków spółdzielni energetycznej wynosi: 10, natomiast maksymalna wynosi: 999[32]. Łączna moc zainstalowana we wszystkich źródłach wytwórczych wpiętych w spółdzielczy system wsparcia nie może przekraczać 10 MW dla energii elektrycznej i 30 MW dla energii cieplnej, jednocześnie z roczną wydajnością biogazu nieprzekraczającą 40 mln m^3.

Głównym celem spółdzielni energetycznych jest osiągnięcie wysokiego poziomu samodzielnego użytkowania energii. Pozwalają one członkom na produkcję energii elektrycznej do pokrycia własnych potrzeb oraz na wzajemne dostosowanie zapotrzebowania energetycznego między producentami a konsumentami.

30 N. Bąk, T. Chmiel, W. Grzejszczak, B. Kupiec, R. Krenz, M. Szymczuk: Manual Społeczności Energetycznych, Warszawa 2022, s. 23.
31 Tamże.
32 Tamże, s. 24.

systemem wsparcia, który polega na ilościowym rozliczaniu energii elektrycznej wprowadzonej przez spółdzielców do sieci oraz z niej pobranej. System zakłada, że sieci dystrybucyjne pełnią funkcję swoistego „wirtualnego magazynu energii". Oznacza to, że spółdzielcy w okresie, gdy ich instalacje nie wytwarzają wystarczającej ilości energii elektrycznej, mogą pobrać energie z systemu w stosunku jeden do 0,6. Obecnie w wykazie znajduje się 25 spółdzielni energetycznych, o łącznej mocy 3,441962 MW[33].

6 Obywatelskie społeczności energetyczne

Obywatelskie społeczności energetyczne są najnowszym typem społeczności energetycznej, który został zaimplementowany do polskiego porządku prawnego, a konkretnie do prawa energetycznego.

> **Obywatelską społecznością energetyczną jest organizacja, która posiada zdolność prawną i prowadzi działalność w zakresie: wytwarzania, zużywania, dystrybucji, sprzedaży, obrotu, agregacji i magazynowania energii elektrycznej.**

Jednocześnie należy pamiętać, że głównym celem obywatelskiej społeczności energetycznej jest zapewnienie korzyści środowiskowych, gospodarczych lub społecznych dla swoich członków, udziałowców, wspólników lub szerzej – obszaru lokalnego, na którym prowadzi swoją działalność organizacja. Jednocześnie organizacja może realizować parę celów, przy zachowaniu generalnego paradygmatu, którym jest poprawa efektywności energetycznej, a także świadczenie usług systemowych, usług elastyczności, usług w zakresie elektromobilności i usług w zakresie biogazu, biogazu rolniczego, biomasy i biomasy pochodzenia rolniczego.

Należy podkreślić, że obywatelskie społeczności energetyczne w przeciwieństwie do klastrów energii i spółdzielni energetycznych nie zostały wyposażone w kompetencje umożliwiające prowadzenie działalności w obszarze energii cieplnej[34].

Członkostwo w obywatelskiej społeczności energetycznej ma charakter dobrowolny i co do zasady, organizacja powinna być otwarta na przyjęcie nowych członków. Nie wyklucza to możliwości wprowadzenia pewnych przesłanek granicznych, które podmiot, chcący dołączyć do obywatelskiej

33 Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Wykaz spółdzielni energetycznych: www.gov.pl/web/kowr/wykaz-spoldzielni-energetycznych, [dostęp: 02.02.2024].
34 Prawo energetyczne, art. 3 pkt 13f.

społeczności energetycznej, powinien spełnić. Członkami obywatelskiej społeczności energetycznej mogą być: osoby fizyczne, jednostki samorządu terytorialnego, mikroprzedsiębiorcy, a także mali przedsiębiorcy, dla których działalność gospodarcza w sektorze energetycznym nie stanowi przedmiotu podstawowej działalności gospodarczej[35].

Obywatelska społeczność energetyczna może prowadzić swoją działalność w formie:

- Spółdzielnia w rozumieniu Ustawy z dn. 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze;
- Spółdzielnia mieszkaniowa w rozumieniu Ustawy z dn. 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych;
- Wspólnota mieszkaniowa w rozumieniu Ustawy z dn. 24 czerwca 1994 r. o własności lokali;
- Stowarzyszenie w rozumieniu Ustawy z dn. 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach,
- Spółka osobowa, z wyłączeniem spółki partnerskiej w rozumieniu Ustawy z dn. 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych;
- Spółdzielnia rolników w rozumieniu Ustawy z dn. 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników.

Obywatelskie społeczności energetyczne, podobnie jak klastry energii, podlegają rejestracji w rejestrze prowadzonym przez prezesa urzędu regulacji energetyki. Niniejszy rejestr zostanie powołany w dn. 24 sierpnia 2024 r.[36]

35 Tamże.
36 Tamże.

Bibliografia

Literatura:

- Xi Chen, William D. Nordhause, The Value of Luminosity Data as a Proxy for Economics Statistics, [w:] National Bureau of Economic Research 16317, Cambridge 2010.
- R. Bryce, Siła energii. Elektryczność bogactwem narodów, Warszawa 2020.
- A. Pasternak, Global Energy Futures and Human Development: A Framework for Analysis, [w:] Lawrence Livermore National Laboratory, Livermore 2000.
- Instytut Energetyki Odnawialnej: Rynek fotowoltaiki w Polsce 2023.
- Ministerstwo Energii: Koncepcja funkcjonowania klastrów energii w Polsce.
- M. Czarnecka: Rozwój klastrów energii w Polsce – uwagi ogólne, T. Warszawa 2018.
- J. Michałek, M. Rzeszowski: Rozwój koncepcji klastrów energii w Polsce i ich współpraca ze specjalnymi strefami ekonomicznymi, Żywiec 2020.
- Ministerstwo Energii: Koncepcja funkcjonowania klastrów energii, Warszawa 2015.
- A. Szpojankowski: Klaster jako umowa nienazwana, Warszawa 2017.
- A. Tyński: Bariery prawne w rozwoju klastrów energii w Polsce, Racibórz 2022.
- Ministerstwo Energii: Koncepcja funkcjonowania klastrów energii.
- N. Bąk, T. Chmiel, W. Grzejszczak, B. Kupiec, R. Krenz, M. Szymczuk: Manual Społeczności Energetycznych, Warszawa 2022.

Źródła:

- CIRE: Średni wiek polskiej elektrowni wynosi 47 lat: https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/182259-sredni-wiek-elektrowni-w%C2%A0polsce-to%C2%A047-lat, [dostęp: 20.06.2023].
- BiznesAlert: Raport: Taksonomia, czyli zdrowy rozsądek, czy brudny deal?: https://biznesalert.pl/raport-parlament-europejski-glosowanie-taksonomia-gaz-atom/, [dostęp: 20.06.2023]; Greenpeace protestuje przeciwko zawarciu gazu i atomu w unijnej taksonomii: https://biznesalert.pl/komisja-europejska-greenpeace-polityka-klimatyczna-greenpeace-oskarza/, [dostęp: 20.06.2023]; Atom ma być kołem zamachowym przemysłu europejskiego, ale najbardziej zaawansowany: https://biznesalert.pl/atom-smr-energetyka-jadrowa-net-zero-industry-act/, [dostęp: 20.06.2023]
- European Commission: EU Solar Energy Strategy, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221&from=EN, [dostęp: 20.06.2023].
- European Commission: Offshore renewable Energy: https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/offshore-renewable-energy_en, [dostęp: 20.06.2023].
- European Commission: Hydrogen: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en, [dostęp: 20.06.2023].
- European Commission: EU Solar Energy Strategy, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221&from=EN, [dostęp: 20.06.2023].
- Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- Ustawa z dn. 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.
- Uchwała nr LXVII/936/2023 Rady Miasta Kalisz z dn. 7 sierpnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia „Aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia miasta Kalisz w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na lata 2016-20230".
- Dyrektywa 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (RED II), Dyrektywa 2019/944.
- Ustawa o OZE, Art. 2 ust. 15a.
- Ustawa o OZE, Art. 38a ust. 5.
- Art. 3531 Ustawy z dn. 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93.
- Ustawa o OZE, Art. 38a ust. 3.
- Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Wykaz spółdzielni energetycznych: www.gov.pl/web/kowr/wykaz-spoldzielni-energetycznych, [dostęp: 02.02.2024].
- Prawo energetyczne, art. 3 pkt 13f.

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

#CAL

Raport 10

Tomasz Bojanowski

Doktrynalne podstawy samorządności terytorialnej

Autor główny:
Tomasz Bojanowski

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
gravisio, AnnieSpratt-pixabay,

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wprowadzenie	4
Naturalistyczna czy pozytywistyczna koncepcja samorządu terytorialnego	5
Zasada pomocniczości i proporcjonalności	7
Samorząd w koncepcji podziału władz	8
Samorząd w realiach demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej	9
Koncepcje zarządzania publicznego	10
Prawa do miasta	11
Prawo do samorządu	12
Pionowy podział władz	13
Podsumowanie	14

Autor

Tomasz Bojanowski – Magister prawa, doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w dyscyplinie nauk prawnych. Współpracownik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji - menedżer ds. działalności online. Doświadczenie zawodowe zdobywał w Rządowym Centrum Legislacji i Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości Główny obszar zainteresowań: prawo i postępowanie karne, ochrona praw człowieka, prawo międzynarodowe i prawo konstytucyjne.

1 WPROWADZENIE

Przedmiotem niniejszej analizy będzie **omówienie wybranych podstaw doktrynalnych samorządności terytorialnych.** Z uwagi na ścisłe powiązanie samorządności terytorialnej z zagadnieniami ustrojowymi należy skupić się na wybranych koncepcjach doktrynalnych, które znajdują swoje odzwierciedlenie i są realizowane w ramach demokratycznego państwa prawnego doby XXI wieku.

Próba omówienia wszystkich koncepcji, które były realizowane w przeszłości, ale straciły na aktualności lub tych, które są naukowymi i niezweryfikowanymi propozycjami, byłaby z góry skazana na niepowodzenia i zdecydowanie przekroczyłaby ramy niniejszego opracowania. **Należy wskazać, że istnieje literatura, która je omawia**[1] – **w najbardziej pełny sposób zagadnienie analizują podręczniki do przedmiotu doktryny polityczno-prawne** na studiach prawniczych, jednak nie skupiają się one na aspekcie samorządu, a ustroju[2].

Koncepcje podstaw samorządności terytorialnej mogą mieć dwojakie źródło. **Jednym z nich było** wprowadzenie, wzmocnienie, obrona lub rozbudowanie samorządu terytorialnego, a **z drugiej strony była** krytyka, chęć wycofania reform, czyli powrót do centralizacji lub zaatakowanie idei samorządności terytorialnej.[3] Jednak należy podkreślić, że **samorządność towarzyszyła człowiekowi od samego początku** tj. od tworzenia pierwszych wspólnot.

Należy podkreślić, że niektóre koncepcje przetrwały i „są z samorządem" od lat, a niektóre zostały zaproponowane dopiero niedawno i nie zostały jeszcze należycie skonfrontowane z realiami praktyki i zweryfikowane. W związku z tym kolejne omawiane doktryny, zasady czy też koncepcje będą także swojego rodzaju retrospektywą historyczną rozwoju samorządności.

W opracowaniu przeanalizowane zostaną fundamentalne dla decentralizacji i społeczeństwa obywatelskiego koncepcje samorządu terytorialnego – **naturalistyczna** (liberalna) i **pozytywistyczna** (etatystyczna). Następnie omówione zostaną **zasady pomocniczości i subsydiarności** – kluczowe w kontekście pozycji ustrojowej samorządu. Nie można pominąć kwestii po-

1 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020; I Lipowicz, Samorząd terytorialny XXI wieku, Warszawa 2020 r.; B. Dolnicki, Samorząd Terytorialny, Warszawa 2021.

2 H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2021; A. Sylwestrzak, Historia doktryn politycznych i prawnych, Warszawa 2022; H. Izdebski, Historia myśli politycznej i prawnej, Warszawa 2013; L. Dubel, Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku, Warszawa 2022.

3 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 83.

działu władz i umiejscowienia w niej samorządu. Ponadto, autor postara się naświetlić funkcjonowanie samorządu w realiach demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej, a także idee prawa do miasta (prawa do jakości życia np. prawo do czystego powietrza). Ostatnimi merytorycznymi elementami analizy będzie wyłożenie kwestii prawa do samorządu oraz pionowego podziału władz.

W niniejszej analizie zostaną wykorzystane metody naukowe właściwe dla nauk prawnych tj. **teoretycznoprawna, historycznoprawna i aksjologiczna.**

2 NATURALISTYCZNA CZY POZYTYWISTYCZNA KONCEPCJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Kluczowe i ciągle aktualne w dyskusji nad istotą funkcjonowania samorządu terytorialnego pozostają **dwie koncepcje samorządu terytorialnego – naturalistyczna**, zwana liberalną, i **pozytywistyczna**, zwana etatystyczną czy też państwową. Oba nurty mają silne podstawy aksjologiczne i światopoglądowe. W istocie w państwach Europy tj. demokracji liberalnej istnieją modele hybrydalne uwzględniające zarówno jedną, jak i drugą koncepcję przechylające – w zależności od zamierzeń – szalę na korzyść jednej z nich.

Koncepcja naturalistyczna

Zasadza się na klasycznym liberalizmie[4], lecz w ostatnich latach odbiegła od swych źródeł. **Jej założeniem jest,** że wspólnota terytorialna (samorząd terytorialny) była obecna przez powstaniem instytucji, jaką jest państwo[5]. Wynika z tego, że państwo istnieje dzięki funkcjonowaniu poszczególnych wspólnot terytorialnych, na przykładzie Polski są to sołectwa, gminy, powiaty i województwa. **W związku z tym koncepcja liberalna zakłada funkcjonowanie niezależnych od władzy państwowej jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania władzy publicznej na zakreślonym obszarze[6].** Widać tu silny wpływ decentralizacji wynikający właśnie z koncepcji liberalnych. Niekiedy wskazuje się także na doświadczenia ustroju monarchii absolutnej niektórych zachodnich państw (np. Francja, Austria, Niemcy), gdzie faktycznie

4 L. von Mises, Liberalizm w tradycji klasycznej, Kraków 2009.
5 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 85.
6 9 J. Wojnicki, Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18), s. 29–30.

dochodziło do wytworzenia instytucji quasi-samorządowych[7]. **Głównym elementem tej koncepcji jest samodzielność i niezależność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego**[8], w efekcie stopień tychże determinuje zakres realizacji liberalizmu w samorządzie. Charakterystyczna dla tej koncepcji jest próba zestawienia i wykazania różnić pomiędzy państwem i samorządem[9].

Koncepcja etatystyczna

Jest nazywana także koncepcją państwową. **Wynika z niej,** że samorząd terytorialny jest traktowany jako konieczne przedłużenie zorganizowanej władzy państwowej, dlatego wykonuje zadania publiczne na zlecenie państwa[10]. **Fundamentalne znaczenie ma podział zadań określony w aktach prawnych, poczynając od Konstytucji przez ustawę, kończąc na rozporządzeniach.** Niniejsza koncepcja nie wyklucza decentralizacji, ale warunkuje jej niższy stopień. Jednostki samorządu terytorialnego w porównaniu do koncepcji liberalnej nie są samodzielne. Z koncepcji etatystycznej wynika, że państwo przekazuje im (jednostkom samorządu terytorialnego) zadania i kompetencje. Jak wskazuje **M. Kasiński** w myśl tej koncepcji: „*samorząd jest konstrukcją czysto formalną, tworem organizacyjnym w jednolitym, scentralizowanym systemie władzy państwa, stanowi jedynie podtrzymywaną – ze względów politycznych – fikcję ustrojową*”[11].

Konflikt pomiędzy tymi dwoma koncepcjami pozostanie nierozstrzygnięty. Na przykładzie Polski należy wskazać, że Konstytucja marcowa nie określała jasno koncepcji funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale Konstytucja kwietniowa miała już charakter ściśle etatystyczny, co rzutowało na pozycję samorządu. Taki sam charakter miały tzw. rady narodowe, które de facto były terenowymi organami jednolitej władzy państwowej. **Aktualnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.**[12] **oraz poszczególne ustawy samorządowe**[13] **wydają się opowiadać po stronie koncepcji naturalistycznej, z kolei orzecznictwo sądów jest przywiązane do koncepcji etatystycz-**

7 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 85.
8 L. Rajca, Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce, Warszawa 2019, s. 72.
9 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 86
10 H. Izdebski, Uwarunkowania ustawowe tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych w miastach i określania ich zadań ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic Krakowa. Ekspertyza, Warszawa 2016 r., s. 3.
11 M. Kasiński, Wartości i antywartości samorządu terytorialnego, [w:] Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin, red. A Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018, s. 150.
12 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.
13 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566.

nej.[14] Należy jednak wskazać, że w praktyce funkcjonowania samorządu uwzględniane są obie koncepcje.

3 ZASADA POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

U podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego w europejskiej kulturze prawnej leżą dwie zasady, które zostały skodyfikowane zarówno w Konstytucji RP z 1997 r., jak i Traktacie o Unii Europejskiej[15] oraz Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego[16].

Zasada pomocniczości, nazywana także **zasadą subsydiarności**, swoje korzenie ma w nauce społecznej Kościoła katolickiego – encyklice Papieża Piusa XI Quadragesimo anno[17]. W myśl tej zasady wykonywanie zadań publicznych w jak najszerszym zakresie (o ile jest to możliwe) powinno należeć do zakresu obowiązków wspólnot samorządowych. Wynika z niej pewna swoboda w działaniu jednostki samorządu terytorialnego, o ile konkretna kompetencja nie jest zarezerwowana dla innego organu władzy publicznej[18]. **Zgodnie z tą zasadą decyzje powinny być podejmowane przez organy znajdujące się najbliżej obywateli.**

W doktrynie wyróżniamy **pomocniczość wertykalną** (pionową). Określa ona, co jest zadaniem publicznym – rozstrzyga problemy i spory zbiorowości, które nie mogą być rozwiązane przez społeczeństwo obywatelskie[19]. **Istotne jest tutaj ukierunkowanie na realizację zasady dobra wspólnego.** Co istotne takie rozumienie tej zasady pozwala też na rozdzielenie poszczególnych zadań publicznych pomiędzy różne poziomy i szczeble samorządu terytorialnego, a także władzę centralną oraz na ewentualną współpracę.

Z kolei **pomocniczość horyzontalna** „*opiera się na współdziałaniu i komplementarności obywateli i instytucji publicznych; jej celem jest usprawnienie i ulepszenie dobra publicznego, a nie przeniesienie działalności z sektora publicznego do prywatnego*”[20]. Inaczej mówiąc, pomocniczość horyzontalna

14 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 87
15 Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz.U. C 202 z 7.6.2016.
16 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607
17 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 87-89.
18 W. Springer, Subsydiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN), w: Dariusz Milczarek red., Subsydiarność, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 111.
19 D. Wacinkiewicz, Horizontal dimension of subsidiarity in the activity of Polish local government, Granada 2020, s. 11224–11229.
20 H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2015, s. 172–173.

to realizowanie zdań publicznych przy szerokim udziale społeczeństwa obywatelskiego, czyli dzielenie się lub wprost przekazywanie części zadań organizacjom pozarządowym, ale jednocześnie je nadzorując.

Z zasadą pomocniczości ściśle związana jest zasada proporcjonalności. Wskazuje ona na stopień ingerencji organów władzy centralnej w zadania jednostek samorządu terytorialnego[21]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności jakakolwiek ingerencja powinna być szeroko uzasadniona. W polskim systemie zasada proporcjonalności została zdefiniowana w art. 31 ust 3 Konstytucji w odniesieniu do ingerencji w konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności człowieka.

4 SAMORZĄD W KONCEPCJI PODZIAŁU WŁADZ

Demokratyczne państwo prawne zasadza się na monteskiuszowskim trójpodziale władzy (władza wykonawcza, ustawodawcza, sądownicza)[22]. Konstytucja RP nie przypisuje samorządu terytorialnego do wskazanych władz. Jednak Trybunał Konstytucji wskazał, że samorząd terytorialny to przedłużenie władzy wykonawczej[23].

Za zaklasyfikowaniem samorządu terytorialnego do władzy wykonawczej przemawiają następujące przesłanki:

1) przedmiot działania samorządu terytorialnego);

2) administracyjne środki działania;

3) podstawą działania samorządu są ustawy i rozporządzenia;

4) samorząd podlega nadzorowi organów państwowych;

5) w Konstytucji RP przepisy dotyczące samorządu usytuowano po przepisach dotyczących Rady Ministrów (naczelny organ wykonawczy)

Należy jednak wskazać, że samorząd stanowią także organy uchwałodawcze tj. rady gminy, rady miejskie, rady dzielnicy, rady powiatowe i sejmiki województwa. Uchwalają one akty prawa miejscowego, które mają charakter powszechnie obowiązujący, co do określonego terytorium. Niemniej jed-

21 H. Izdebski, Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010/1

22 Doktryny polityczno-prawne wskazują, że propozycja Monteskiusza nie była jedyną koncepcją podziału władz. Swoje autorskie koncepcje posiadali m.in. John Locke czy Benjamin Constant.

23 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119.

24 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119.

nak nie można tych organów określić mianem władzy ustawodawczej.

Co więcej, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza kategorycznie także traktowania samorządu terytorialnego jako „czwartej władzy" jako wyodrębniony i szczególny segment władzy wykonawczej[25].

5 SAMORZĄD W REALIACH DEMOKRACJI DELIBERATYWNEJ I PARTYCYPACYJNEJ

Literatura przedmiotu wskazuje, że samorząd najlepiej oddaje istotę demokracji z uwagi na szereg instytucji, które go stanowią. Po pierwsze przedstawiciele samorządu są wybierani w wyborach powszechnych. Po drugie istnieją narzędzia wpływu na władzę, takie jak: referendum lokalne, konsultacje, petycje, inicjatywa lokalna, wysłuchanie publiczne, budżet obywatelski, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, udział w posiedzeniach organów stanowiących. Po trzecie jest to najlepsze połączenie pomiędzy demokracją pośrednią (przedstawicielską) a bezpośrednią.[26]

W istocie lokalne wspólnoty, czyli samorząd terytorialny, w szczególności na tym najniższym szczeblu, to przestrzeń, gdzie najlepiej funkcjonują sprawdzone instytucje oraz to pole do sprawdzenia nowych rozwiązań demokratycznych. To ostatnie to oznaka wzmacniania i szerszego uwzględniania koncepcji demokracji delibartywnej (deliberacyjnej) oraz partycypacyjnej.

Demokracja deliberatywna nazywana także demokracją deliberacyjną lub debatującą polega na stwarzaniu możliwości do zabrania głosu w debacie publicznej wszystkim zainteresowanym[27]. Najistotniejszą kwestią jest gwarancja pluralizmu objawiająca się w szerokiej gamie opinii, ocen oraz stanowisk w danej sprawie[28]. Tak rozumiana demokracja zasadza się na minimalnych warunkach brzegowych oraz instytucji, które stanowią o jawności oraz transparentności działania władzy publicznej.

Natomiast demokracja partycypacyjna to faktyczny i realny udział w sprawowaniu władzy publicznej na każdym z jej etapów[29]. Ważne jest, aby obywatele korzystali z biernego oraz czynnego prawa wyborczego, zabierali

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 200 r., K 7/99, OTK ZU nr 1/200, poz. 2.
26 R. Marchaj, Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016.
27 M. Tobiasz, Demokracja deliberatywna a władza. Iluzje współdecydowania. „Studia Politologiczne", vol. 41/2016.
28 J. Sroka, Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka. Wrocław 2009.
29 J. Grygieńć, Demokracja na rozdrożu: deliberacja czy partycypacja polityczna?. Kraków 2017.

głos w referendach, korzystali z instrumentów zagwarantowanych przez prawo do kontroli administracji publicznej, a także, żeby szeroko udzielali się w ramach konsultacji społecznych i komunikowali swe wymagania, potrzeby oraz stanowiska w sprawach, które ich dotyczą.

Szerokie uwzględnienie demokracji deliberatywnej oraz partycypacyjnej stanowi pożądany konsensus pomiędzy demokracją bezpośrednią i pośrednią. Pozwala na możliwe szeroki udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, jednocześnie gwarantując jej sprawne działanie i decyzyjność.

6 KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Dyskusje na temat stosunku czy też podejścia władzy publicznej do obywatela w systemach demokratycznych nie tracą na aktualności. Państwa Europy Zachodniej posiadają swoją specyfikę – co do zasady funkcjonują w realiach gospodarki kapitalistycznej, ale jednocześnie organy władzy państwowej oferują szeroki wachlarz usług społecznych (państwo dobrobytu, państwo opiekuńcze)[30].

Rozwój usług publicznych i nauki o administracji doprowadził do wypracowania pewnych koncepcji co do zarządzania administracją – new pubic managment i good governance (good public governance).

Pierwsza z nich jest silnie związana z funkcjonowaniem administracji publicznej i samorządu w realiach gospodarki rynkowej. Jest to wykwit technokratyzmu i neoliberalizmu, który zakłada optymalizację i racjonalizację wydatków publicznych poprzez cedowanie zadań publicznych (związanych ze świadczeniem pewnych usług) albo na przedsiębiorstwa publiczne (zależne od jednostek samorządu terytorialnego), albo na podmioty prywatne (np. organizacje pozarządowe)[31]. **Celem tej koncepcji było przede wszystkim podniesienie jakości świadczenia usług publicznych oraz zachowanie ich opłacalności i gospodarności.** Na dalszym planie pozostawała kwestia rozwoju samorządności terytorialnej. Co do zasady jest to koncepcja, która kojarzona jest raczej z administracją centralną, ale administracja lokalna także potrafi ją wykorzystywać[32].

30 T. G. Palmer T.G., Ubóstwo a państwo opiekuńcze [w:] T.G. Palmer (red.), Państwo opiekuńcze – kosztowne złudzenie, Warszawa 2014.
31 K. Schedler, I. Proeller, „The New Public Management.Aperspective from main land Europe", w: K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie (red.), New Public Management. Current Trends and Future Prospects, London 2003, s. 163–180.
32 J. Hausner, Zarządzanie publiczne, Warszawa 2018.

Bardziej uniwersalny charakter posiada **koncepcja dobrego rządzenia**, na szczeblu samorządu terytorialnego nazywana także **zasadą dobrej administracji**, a w doktrynie określana jako **good governance, good public governance, new public governance, public value governance** lub **responsive and accountable public governance**[33]. Jest ona skierowana w szczególności na obywatela jako interesariusza (nie klienta) i zasadza się na szeregu czynników, które mają świadczyć o udziale obywatela w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, jego poszanowaniu i w wyjściu naprzeciw jego oczekiwaniom np. praworządność, transparentność, jawność, responsywność, skuteczność, innowacyjność itd.

Współczesne koncepcje zarządzania publicznego są ściśle powiązane z ideami demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej – można powiedzieć, że są ze sobą komplementarne. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zasadzają się one na tzw. **aksjologii państwa zdecentralizowanego i sieciowego** oraz **multi-level governance** (zarządzanie wielopoziomowe)[34].

7 PRAWA DO MIASTA

Z demokracją deliberatywną oraz partycypacyjną, a także współczesnymi koncepcjami zarządzania publicznego, powiązane jest prawo do miasta. Jest to dość nowa idea, która została sformułowana przez Henriego Lefebvre'a w 1967 r., a **wywodzi się z założeń starożytności i średniowiecza, gdzie miasto traktowano jako wspólną wyodrębnioną murami przestrzeń fizyczną**[35].

Prawo do miasta

Definiuje się jako prawo każdego mieszkańca miasta do godnego życia wraz z zapewnieniem dostępu do usług publicznych na odpowiednim poziomie oraz gwarancją wpływu na decyzje podejmowane w mieście[36]. Kongres Ruchów Miejskich w 2015 r. określił niniejsze jako prawo „do korzystania zasobów miasta i prawo do współdecydowania o najważniejszych sprawach miasta oraz mieszkanek i mieszkańców"[37].

33 W. Szumowski, Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia, ZNUE 2017/2.
34 R. Chrabąszcz, Współzarządzanie a administracja publiczna, [w:] Współzarządzanie publiczne, red. S Mazur, Warszawa 2015, s. 40.
35 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 102
36 H. Izdebski, Prawo do miasta – perspektywa prawnika, ST 2017/12; P. Juskowiak, Przestrzenie wspólnoty. Filozofia wspólnotowości w perspektywie badań nad miastem postindustrialnym, Poznań 2015.
37 Kongresruchowmiejskich.pl/tezy-spis/tezy-miejskie [dostęp 30.04.2024 r.]

Prawo do miasta jest silnie rozwijane przez ruchy miejskie, a jego treść jest dynamiczna. Światowa Karta Praw Miasta wskazuje osiem zasad, które determinują prawo do miasta tj.:

1. demokratyczne zarządzanie miastem;
2. funkcja społeczna miasta;
3. społeczna funkcja własności;
4. pełne wykonywanie praw człowieka i własności;
5. równość i niedyskryminacja;
6. ochrona grup i osób defaworyzowanych;
7. zaangażowanie społeczne miejskiego sektora prywatnego;
8. pobudzenie ekonomii solidarnej i progresywnych polityk fiskalnych[38].

Jak widać, idea prawa do miasta ma silne zabarwienie społeczne i socjalistyczne. **Należy mieć na uwadze, że treść tego prawa ulega zmianie** i np. w Brazylii składa się na nie prawo do transportu, infrastruktury czy czystego powietrza[39].

Największe miasta, które realizuje idee prawa do miasta, starają się tworzyć organizację czy też sieci miast. np. **Cittaslow**.

8 PRAWO DO SAMORZĄDU

W rozważaniach na temat doktrynalnych podstaw samorządności terytorialnej nie sposób pominąć **prawo do samorządu**. Definiuje się je jako podstawę samodzielności jednostek samorządu, a swój rodowód posiada w Wielkiej Rewolucji Francuskiej oraz Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1849 r., a także Konstytucji Republiki Weimarskiej[40].

Inne podejście nakazuje rozumieć prawo do samorządu jako prawo podstawowe przynależne obywatelom, a nawet mieszkańcom, a także prawo do udziału w prowadzeniu spraw publicznych[41].

Niemniej istotna jest normatywna podstawa prawa do samorządu. Europejska Karta Samorządu Lokalnego wprost nie wskazuje takiego upraw-

38 A. Szpak, Prawdo do miasta jako nowy kierunek rozwoju miast, Studia Miejskie 2017/25, s. 80.
39 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 103
40 H. Izdebski, Historia myśli politycznej i prawnej, Warszawa 2013; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 105.
41 P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2010.

nienia. W preambule wspomina jedynie o „kierowaniu spraw publicznych" przez obywateli, dopiero drugi protokół do tego aktu prawnego stanowi o prawie do samorządu jako o uprawnieniu do uczestnictwa w określaniu i w wykonywaniu zadań publicznych przysługujących odpowiednio po temu skonstruowanemu samorządowi[42].

Prawo do samorządu zostało wyrażone wprost w Konstytucjach takich państw jak Republika Czeska, Republika Litewska i Republika Chorwacka. Polska Konstytucja nie gwarantuje takiego prawa. Jednak w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r. zdefiniowano prawo obywateli do dobrego i lepszego samorządu i wskazano na podmiot tych praw, jakim jest obywatel, a nie struktury powołane do sprawowania władzy[42].

9 PIONOWY PODZIAŁ WŁADZ

Istotną kwestią z doktrynalnego punktu widzenia jest umiejscowienie organów samorządu terytorialnego w strukturze pionowego podziału władz. Wcześniej omówiono kwestie zasady pomocniczości w ujęciu horyzontalnym i wertykalnym oraz wskazano na przypisane samorządu terytorialnego do władzy wykonawczej. **Jednak to właśnie z pionowego podziału władz wynika decentralizacja.**

Polska doktryna oraz orzecznictwo mają problem przełożeniem tej kwestii na płaszczyznę samorządu terytorialnego, przyjęto bowiem założenie, że koncepcja pionowego podziału władz może mieć zastosowanie do podziału zadań i kompetencji pomiędzy państwo federalne a wchodzące w jego skład podmioty[44]. **Co do zasady odrzuca się funkcjonowanie tej koncepcji w realiach państwa jednolitego** (unitarnego). Trybunał Konstytucyjny nie wypowiada się szerzej na ten temat, w związku z tym koncepcja trójpodziału władzy nie została przeniesiona na realia samorządu terytorialnego.

Jednak przedstawiciele doktryny próbują znaleźć możliwość dostosowania tej konstrukcji i wskazują, że w związku z kłopotami natury językowej można zaproponować konwencję, w myśl której do podziału poziomego należałoby przyporządkować określenie podziału władz, a do tzw. wewnętrznego (w ramach władzy wykonawczej) podziału pionowego

42 L. Kieres, Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RPEiS 2015/3 t. 77.
43 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.
44 A. Pułło, Podział władzy, Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, Przegląd Sejmowy 1993/3 s. 11.

określenie „podział władz". Służy na podkreśleniu szczególnej roli samorządu podpartej prawem międzynarodowym, zasadami konstytucyjnymi oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego[45].

10 PODSUMOWANIE

Przechodząc do podsumowania, należy podkreślić, że **samorząd terytorialny ma szerokie i bogate podstawy doktrynalne**. Wywodzą się one z europejskiej kultury prawnej oraz doświadczenia politycznego. Oczywiście z uwagi na doświadczenia historyczne poszczególnych państw podejście do samorządu terytorialnego nie jest jednolite – można wyróżnić poszczególne regiony np. w Europie, gdzie systemy wyglądają podobnie (Skandynawia, Wielka Brytania). Co więcej, w Europie Wschodniej i Centralnej zauważalny jest wpływ systemu komunistycznego na funkcjonowanie instytucji państwowych i jednostki samorządu terytorialnego.

> **Co więcej, władza centralna oraz samorząd są miejscem, gdzie realizowane są pewne idee i koncepcje. Ich celem jest co do zasady poprawa życia obywateli, sprawne zapewnienie usługi i stworzenie godnych warunków do życia.** Niemniej jednak drogi, które mają do tego doprowadzić, są różne i mogą mieć rozmaite podłoża ideologiczne np. socjalne, liberalne, konserwatywne etc.

Na przykładzie Polski widoczny jest pewien trend, tj. w większych miastach na popularności zyskały ruchy miejskie, idea prawa do miasta. Związane jest to także z tym, że co do zasady takie miasta zarządzane są przez lokalnych polityków opcji socjalnej i liberalnej (jednak nie w klasycznym sensie rozumienia tego terminu). Z kolei mniejsze miasta i gminy wiejskie są rządzone w myśl klasycznego liberalizmu i idei bardziej konserwatywnych. Oczywiście nie jest to regułą, ponieważ wpływ na to mają uwarunkowania historyczne, geograficzne oraz lokalne. Specyfiki polityki ogólnopolskiej nie można nigdy w pełni przełożyć na politykę samorządową.

Faktem jest, że funkcjonując w realiach demokratycznego państwa prawnego, samorząd terytorialny i jego instytucje są gwarantowane przez

45 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 110-111.

prawo. Stopień tych gwarancji może być różny, ale ostatecznie to od poszczególnych jednostek będzie zależało, jak będą z nich korzystać. Co więcej, samorządność to pojęcie dynamiczne i, co potwierdziła niniejsza analiza, podlega zmianom i redefinicjom. Jeszcze 50 lat temu nikt na poważnie nie myślał o idei prawa do miasta oraz prawie do infrastruktury i czystego powietrza, a teraz w niektórych miejscach na świecie mówi się o tym głośno.

Reasumując, należy wskazać, że samorząd terytorialny tworzą wszyscy obywatele, którzy zamieszkują na danym terenie – nie tylko osoby, które zostały wybrane w wyborach. Prawo daje nam instrumenty wpływania na władze i realizowania swoich postulatów. Konieczne jest uświadamianie obywateli o swoich prawach tak, aby w sprawach, które ich dotyczą, mogli wywierać wpływ na jednostki samorządu terytorialnego.

BIBLIOGRAFIA

- H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020;
- I Lipowicz, Samorząd terytorialny XXI wieku, Warszawa 2020 r.;
- B. Dolnicki, Samorząd Terytorialny, Warszawa 2021;
- H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2021;
- A. Sylwestrzak, Historia doktryn politycznych i prawnych, Warszawa 2022;
- H. Izdebski, Historia myśli politycznej i prawnej, Warszawa 2013;
- L. Dubel, Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku, Warszawa 2022;
- L. von Mises, Liberalizm w tradycji klasycznej, Kraków 2009;
- 9 J. Wojnicki, Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18);
- L. Rajca, Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce, Warszawa 2019;
- H. Izdebski, Uwarunkowania ustawowe tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych w miastach i określania ich zadań ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic Krakowa. Ekspertyza, Warszawa 2016 r.;
- M. Kasiński, Wartości i antywartości samorządu terytorialnego, [w:] Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin, red. A Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018;
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946;
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609;
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107;
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566;
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz.U. C 202 z 7.6.2016.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607;
- W. Springer, Subsydiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN), w: Dariusz Milczarek red., Subsydiarność, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996;
- D. Wacinkiewicz, Horizontal dimension of subsidiarity in the activity of Polish local government, Granada 2020, s. 11224–11229;
- H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2015;
- H. Izdebski, Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010/1
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119;
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 200 r., K 7/99, OTK ZU nr 1/200, poz. 2;
- R. Marchaj, Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016;
- M. Tobiasz, Demokracja deliberatywna a władza. Iluzje współdecydowania. „Studia Politologiczne", vol. 41/2016;
- J. Sroka, Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka. Wrocław 2009;
- J. Grygieńć, Demokracja na rozdrożu: deliberacja czy partycypacja polityczna?. Kraków 2017;
- T. G. Palmer T.G., Ubóstwo a państwo opiekuńcze [w:] T.G. Palmer (red.), Państwo opiekuńcze – kosztowne złudzenie, Warszawa 2014;
- K. Schedler, I. Proeller, „The New Public Management.Aperspective from main land Europe", w: K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie (red.), New Public Management. Current Trends and Future Prospects, London 2003;
- J. Hausner, Zarządzanie publiczne, Warszawa 2018;
- W. Szumowski, Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia, ZNUE 2017/2;
- R. Chrabąszcz, Współzarządzanie a administracja publiczna, [w:] Współzarządzanie publiczne, red. S Mazur, Warszawa 2015;
- H. Izdebski, Prawo do miasta – perspektywa prawnika, ST 2017/12;
- P. Juskowiak, Przestrzenie wspólnoty. Filozofia wspólnotowości w perspektywie badań nad miastem postindustrialnym, Poznań 2015;
- Kongresruchowmiejskich.pl/tezy-spis/tezy-miejskie [dostęp 30.04.2024 r.]
- A. Szpak, Prawdo do miasta jako nowy kierunek rozwoju miast, Studia Miejskie 2017/25;
- P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2010;
- L. Kieres, Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RPEiS 2015/3 t. 77;
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11;
- A. Pułło, Podział władzy, Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, Przegląd Sejmowy 1993/3 s. 11;

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

#CAL

Raport 11

Kamil Piskała

Komu i czemu powinien służyć samorząd? Ideologie polityczne i samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej

Autor główny:
Kamil Piskała

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
gravisio; supeni; AnnieSpratt, DariuszSankowski-pixabay;

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wstęp	4
Ideologie polityczne i ich wpływ na samorząd terytorialny	4
Samorządność w II RP: Socjaliści, Ludowcy, Narodowcy	5
Piłsudczycy	10
Podsumowanie	11
Bibliografia	13

Autor

Kamil Piskała - historyk, doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Katedrze Historii Polski Najnowszej Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się w historii myśli politycznej pierwszej połowy XX wieku i w dziejach lewicowych ruchów społecznych. Jest autorem lub współautorem kilku książek i edycji źródłowych, a także kilkudziesięciu artykułów naukowych. Był również jednym z wykonawców grantu badawczego Narodowego Centrum Nauki poświęconego miejskim dyskursom modernizacyjnym, którego rezultat stanowi książka From Cotton and Smoke. Łódź - Industrial City and Discourses of Asynchronous Modernity 1897-1994 (2018).

1 WSTĘP

Powracająca na mapę Europy po 123 latach zaborów Rzeczpospolita odradzała się jako państwo na wskroś demokratyczne. Ogłoszona jeszcze w listopadzie 1918 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego miała charakter pięcioprzymiotnikowy, a prawo głosu przysługiwało wszystkim obywatelom, bez różnicy płci. Z miejsca stawiało to Polskę w gronie państw o najbardziej demokratycznym prawie wyborczym na świecie.

Uchwalona 17 marca 1921 r. konstytucja potwierdziła te zmiany, jednocześnie ustanawiając system demokracji parlamentarnej, w którym centralną pozycję ustrojową zajmował wyłaniany w wyborach proporcjonalnych Sejm.

I choć dokonany w maju 1926 roku przewrót, który wyniósł do władzy piłsudczyków, rozpoczął proces, w rezultacie doprowadzający do przekształcenia Polski w państwo autorytarne (co usankcjonowała nowa, uchwalona w 1935 roku konstytucja), to jednak procesów demokratyzacji, rozumianej jako polityczne upodmiotowienie szerokich mas społecznych i upowszechnienie postawy uczestnictwa w życiu politycznym, nie dało się odwrócić. Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej aż do wybuchu wojny było rozpolitykowane, a o wpływy rywalizowało bez mała kilkadziesiąt różnych partii i partyjek. Okres dwudziestolecia międzywojennego to czas inflacji programów i manifestów, a ważnym polem ideologicznych starć był samorząd terytorialny.

2 IDEOLOGIE POLITYCZNE I ICH WPŁYW NA SAMORZĄD TERYTORIALNY

Wspomniana konstytucja z marca 1921 roku formalnie ustanawiała trójstopniowy samorząd terytorialny: **gminny**, **powiatowy** i **wojewódzki** (art. 65)[1]. W praktyce jednak sytuacja była bardziej skomplikowana, bo w różnych częściach kraju działanie samorządu regulowały odmienne przepisy, często odziedziczone jeszcze po zaborcach. **Ujednolicono je dopiero w 1933 r.** Na szczeblu wojewódzkim i powiatowym ciała samorządowe nie były wyłaniane w wyborach bezpośrednich, a ich uprawnienia pozostawały bardzo ograniczone – w praktyce często bardziej asystowały nominowanym przez władze centralne wojewodom i starostom, niż faktycznie sprawowały władzę. Inaczej było jednak na najniższym szczeblu, gdzie wybory samorządowe często nabierały charakteru par excellence politycznego. Działo się tak szczególnie w dużych i średnich miastach. W drugiej połowie lat 30., kiedy wybory do parlamentu solidarnie bojkotowały wszystkie liczące się partie opozycyjne, rozstrzygnięcia zapadające w wyborach do samorządów największych miast traktowano wręcz jako barometr rzeczywistych nastrojów politycznych.

1 J. Skrzeszewski, Nasza konstytucja a samorząd, Warszawa 1922.

Aby ukazać, jak silna była ideologiczna presja na samorząd terytorialny w okresie międzywojennym, w niniejszym raporcie poddane analizie zostaną programy samorządowe czterech najsilniejszych obozów na scenie politycznej Drugiej Rzeczypospolitej.

Na początek podkreślić trzeba jednak, że programy samorządowe głoszone przez większość wpływowych ugrupowań międzywojennej Polski zwykle zdecydowanie wykraczały poza pragmatyczny plan zarządzania sprawami lokalnej wspólnoty. Wręcz przeciwnie, przeważnie wyrażane były w mocno zideologizowanym języku i wpisywały się w spójne, zakorzenione w określonym światopoglądzie, wizje rekonstrukcji stosunków społecznych.

3 SAMORZĄDNOŚĆ W II RP: SOCJALIŚCI, LUDOWCY, NARODOWCY

Socjaliści

Tak było choćby w przypadku socjalistów, którzy mieli bardzo wyrazisty i konsekwentny program polityki komunalnej. **Polska Partia Socjalistyczna** (PPS) miała znaczne wpływy w dużych i średnich ośrodkach przemysłowych, zwłaszcza na terenie dawnej Kongresówki i w Galicji. Jej przedstawiciele w różnych okresach rządzili lub współrządzili w takich miastach jak choćby Warszawa, Łódź, Sosnowiec, Lublin czy Radom. Samorząd terytorialny postrzegali jako jeden z frontów walki klasowej, której zwieńczeniem miała być przebudowa społeczeństwa i ustanowienie ustroju socjalistycznego. Takie stanowisko znalazło wyraz choćby w deklaracji, jaką ogłosili łódzcy radni po pierwszych wyborach samorządowych na początku 1919 roku:

„[...] proletariat świata całego [...] garnie się pod znak socjalizmu, gotując się do zadania ostatecznego ciosu Molochowi kapitału [..]. Tej wielkiej międzynarodowej armii robotniczej czujemy się cząstką w Polsce Niepodległej i dlatego walkę naszą na terenie Rady Miejskiej prowadzić będziemy pod hasłem socjalizmu, którego celem ostatecznym jest zniesienie wyzysk człowieka przez człowieka"

Choć tego rodzaju deklaracja brzmiała bardzo radykalnie, to jednak **socjaliści spod znaku PPS** w kwestii dróg wiodących do realizacji ich programu pozostawali umiarkowani. Nowy ład społeczny chcieli budować w sposób ewolucyjny i demokratyczny. Szybko jednak okazało się, że nie ma szans, aby nadzieje na zdobycie poparcia większości społeczeństwa ziściły się w dającej się przewidzieć przyszłości. **Co innego jednak na poziomie lokalnym** – w wielu ośrodkach pozycja PPS była na tyle silna, że mogła liczyć na wygraną w wyborach komunalnych. Idea, aby wykorzystać instrumenty władzy na szczeblu samorządowym, tak by doprowadzić do choćby cząstkowej realizacji swojego programu przebudowy ładu społecznego i tworzenia zalążków przyszłego

2 Cyt. za: K. Piskała, Polityka demokratyczna i wizja nowoczesnego miasta (1918-1923), [w:] A. Zysiak i in., Z bawełny i dymu. Łódź – miasto przemysłowe i dyskursy asynchronicznej nowoczesności 1897-1994, Łódź 2021, s. 104-105.

ustroju na szczeblu lokalnym już przed I wojną światową w różnych częściach Europy zaczęto określać mianem „*socjalizmu municypalnego*”[3].

Co to oznaczało w praktyce?

Zdaniem socjalistów władza samorządowa powinna stać się instrumentem poprawy położenia najgorzej sytuowanych, a jednocześnie najliczniejszych, warstw społecznych, nawet jeśli odbyłoby się to kosztem grup już i tak uprzywilejowanych.

Innymi słowy, samorząd powinien działać według logiki redystrybucji, transferując – pod postacią usług publicznych i świadczeń – **część bogactwa w dół drabiny społecznej.** Dochody samorządów socjaliści chcieli oprzeć przede wszystkim na podatkach bezpośrednich, co jednak w świetle obowiązujących w Drugiej Rzeczypospolitej przepisów dotyczących finansowania jednostek samorządu terytorialnego i możliwych do nałożenia podatków lokalnych, było możliwe tylko w bardzo ograniczonym stopniu.

Stąd samorządy, którymi kierowała socjalistyczna większość, notorycznie borykały się z problemami natury finansowej, ponieważ lista motywowanych czynnikami ideologicznymi zadań do realizacji była bardzo długa, dochody zaś ograniczone.

Wśród priorytetów znajdowała się **oświata** (dostęp do edukacji zwiększać miał szansę awansu społecznego), **rozbudowa komunalnych instytucji ochrony zdrowia i higieny** (np. miejskie przychodnie, łaźnie publiczne itd.), **dostępne dla masowej publiczności instytucje kultury, komunalny system zabezpieczenia społecznego, a także mieszkalnictwo**[4]. Zwłaszcza ten ostatni problem, z uwagi na fakt, że w wielu miastach przytłaczającą większość stanowiły mieszkania jedno- i dwuizbowe, często skrajnie przeludnione, wymagał pilnego rozwiązania. Niestety, w tym wypadku, z uwagi na ograniczenia finansowe, możliwości działania samorządów były bardzo ograniczone, a polskim socjalistom nie udało się powtórzyć sukcesu „Czerwonego Wiednia” – wzorcowego przykładu implementacji programu „socjalizmu municypalnego” w międzywojennej Europie, którego symbolem stało się kilkaset rozsianych po cały mieście monumentalnych **gemeindebauten** (czynszowych kamienic komunalnych)[5]. Podobne próby podejmowane w polskich miastach rządzonych przez socjalistów były zwykle jednak albo zbyt skromne, jeśli chodzi o rozmiar, i przez to niewspółmierne względem potrzeb, albo też ich społeczne skutki okazywały się inne od zamierzonych, jak choćby w Łodzi, gdzie mieszkania na modernistycznym osiedlu im. Montwiłła-Mireckiego okazały się zbyt drogie i przez to niedostępne dla robotników (lokatorami w większości byli inteligenci i urzędnicy).

Traktowane całościowo postulaty wysuwane przez samorządowców z PPS

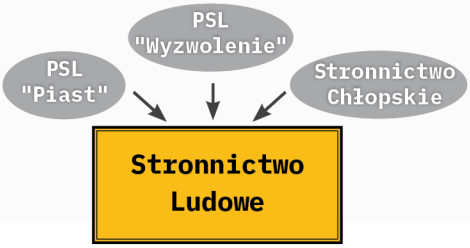
3 S. Stromquist, Claiming the City. A Global History of Workers' Fight for Municipal Socialism, London-New York 2023.
4 R. Szwed, Samorząd terytorialny w polityce i działalności PPS 1918-1939, Łódź 1989, s. 40.
5 E. Blau, The Architecture of Red Vienna 1919-1934, Cambridge 1999.

przypominały znany z epoki powojennej model państwa dobrobytu, realizowany jednak na poziomie komunalnym. Jego dopełnieniem miało być „umiastowienie", a więc po prostu przejęcie przez gminę na własność przedsiębiorstw zaspokajających potrzeby ogółu ludności, takich jak elektrownia, gazownia, linie tramwajowe, wodociągi itd. W grę wchodziły tutaj zarówno względy doktrynalne, jak i praktyczne. Z jednej strony miał być to jeden z pierwszych etapów uspołecznienia własności, na którym opierać miał się przyszły ustrój socjalistyczny, z drugiej zaś oczekiwano, że zyski wypracowywane przez takie przedsiębiorstwa, płynące dotychczas do kieszeni prywatnych akcjonariuszy, trafiać będą do kasy miejskiej i pozwolą sfinansować rozbudowany system samorządowych usług społecznych czy inwestycje.

Program samorządowy socjalistów dotyczył głównie problemów miast i miasteczek, nie można jednak zapominać, że Druga Rzeczpospolita była państwem, w którym około 70% ludności mieszkało na wsi.

Ludowcy

Za polityczną reprezentację warstwy chłopskiej chcieli uchodzić agraryści. Trzy największe z chłopskich partii (PSL „Piast", PSL „Wyzwolenie" i Stronnictwo Chłopskie) w 1931 r. zjednoczyły się, tworząc **Stronnictwo Ludowe,** najsilniejsze ugrupowanie na polskiej wsi w latach 30.



Zdaniem ludowców silny i obdarzony znaczną samodzielnością samorząd terytorialny stanowić powinien jeden z fundamentów, na którym opierać się miał ustrój państwa. Rzeczywistość społeczną skutecznie można zmieniać przede wszystkim na poziomie lokalnym, stąd często w publicystyce ludowców powracało hasło: ***„Kto rządzi w gminie, ten rządzi w państwie"***. Symboliczny wymiar miał również fakt, że przywódcy partii chłopskich, odgrywający czołowe role w ogólnopolskiej polityce, jednocześnie piastowali funkcje wójtów w swoich rodzinnych miejscowościach (Wincenty Witos w Wierzchosławicach, Błażej Stolarski w Będkowie czy Józef Putek w Choczni).

Gmina dla ludowców stanowiła zdecydowanie najważniejszy szczebel samorządu, ponieważ tworzyła rzeczywistą wspólnotę, opartą na naturalnej więzi sąsiedzkiej[6]. Samorząd wyższego szczebla, powiatowy czy wojewódzki, choć w teorii mógł podejmować działania na większą skalę, stanowił już twór w jakimś sensie sztuczny, a jego organy w sensie geograficznym i społecznym były dla mieszkańców czymś odległym i mniej znanym.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że ludowcy byli politycznymi pragmatykami, unikającymi dogmatyzmu i nadmiernego teoretyzowania. Stąd nie wypracowali aż tak kompleksowego programu samorządowego jak socjaliści. Postulowali przede wszystkim wsparcie przez władze samorządowe szkolnictwa, aby choć trochę wyrównać dysproporcje szans edukacyjnych na wsi i w mieście czy zaangażowanie na rzecz podniesienia wydajności rolnictwa[7]. Jed-

6 M. Wichmanowski, Myśl polityczna Polskiego Stronnictwa Ludowego Piast 1913/14-1931, Lublin 2017, s. 179-180.
7 A. Łuczak, Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939, Warszawa 1973, s.

nak to, jaką politykę prowadzić będą władze poszczególnych gmin, uważali za rzecz, którą rozstrzygnąć powinni sami zainteresowani. **Kluczowa była dla nich natomiast sprawa zagwarantowania odpowiedniej pozycji ustrojowej samorządu (zwłaszcza gminy) oraz jego wychowawczy charakter.** Uważali, że samorząd spełni właściwie swoją funkcję tylko wówczas, gdy zachowa rzeczywistą niezależność od administracji rządowej. Silna pozycja ustrojowa gminy stanowić miała najlepsze zabezpieczenie przed próbami rozciągnięcia kurateli nad wsią przez biurokrację i przysyłanych z miasta urzędników. Obdarzony rzeczywistą niezależnością samorząd będzie rzeczywiście działał w interesie warstwy chłopskiej.

Jak wyjaśniał jeden z działaczy ludowych:

„Samorząd jest źrenicą naszej wolności, on nam daje władzę, trzeba go tylko wziąć w ręce i kierować nim tak, jak tego wymaga nasz wielki interes szerokich warstw ludu pracującego”[7].

Argumentowano przy tym, że w postulacie silnej pozycji samorządu gminnego nie chodzi tylko o poczucie podmiotowości warstwy chłopskiej, lecz również o dobrze pojęty interes państwa. To chłopi, jak wyjaśniano, stanowią najliczniej warstwę społeczną, a wobec tego jakość demokracji i wewnętrzna stabilność państwa zależą przede wszystkim od poziomu ich świadomości obywatelskiej. Tę zaś kształtować miało właśnie zaangażowanie na szczeblu samorządowym[9].

Jak wyjaśniał Stanisław Thugutt, jeden z wpływowych ideologów polskiego ruchu ludowego, *„kto się nie nauczył rządzić w interesie wsi, gminy, powiatu, ten nie będzie umiał rządzić w państwie”*[10].

Narodowcy

Na tego rodzaju wychowawczy aspekt samorządu terytorialnego zwracali uwagę również przywódcy reprezentującego prawicę obozu Narodowej Demokracji. Jednak w przeciwieństwie do socjalistów czy ludowców, narodowi demokraci nie myśleli o zadaniach instytucji samorządu terytorialnego w kategoriach ułatwiania awansu społecznego i emancypacji przedstawicielom warstw plebejskich. Szczególnie w pierwszej dekadzie istnienia II Rzeczypospolitej Narodowa Demokracja miała bardzo silną pozycję w kręgu lokalnych elit gospodarczych i społecznych, w związku z czym sprzeciwiała się zbyt daleko idącej demokratyzacji samorządu. Wprost stwierdzano: ***„Dla nas nie ulega najmniejszej wątpliwości, że w ciałach samorządowych równość niej jest na miejscu”***[11].

Demokratyzacja prawa wyborczego, zdaniem endeków, groziła objęciem od-

66-67.
8 J. Jachymek, Myśl polityczna PSL-Wyzwolenie 1918-1931, Lublin 1983, s. 129.
9 A. Łuczak, op. cit., s. 64-65.
10 Cyt. za: M. Sidor, Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej, Toruń 2010, s. 154.
11 Cyt. za: G. Radomski, Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918-1939, Toruń 2009, s. 222.

powiedzialnych funkcji w samorządzie przez osoby nieprzygotowane do tego w sposób właściwy i nieprzewidywalne. Stąd, projektując w latach 20. reformy ustroju samorządowego, przywódcy Narodowej Demokracji wysuwali postulat wprowadzenia głosowania pluralnego.

W świetle formułowanych wówczas pomysłów dodatkowe głosy przysługiwać miały w razie spełnienia takich warunków jak np.:

- odpowiedni wkład do budżetu gminy w postaci odprowadzanych podatków (cenzus majątkowy),
- uzyskane wykształcenie
- status cywilny
- liczba posiadanego potomstwa (wzmocnienie pozycji „głowy rodziny")[12].

Dzięki takim zmianom skład ciał samorządowych miał ulec stabilizacji, a miejsce demagogii zajęłaby konstruktywna praca na rzecz lokalnej społeczności. Pośrednim skutkiem realizacji postulatów Narodowej Demokracji, o czym już oczywiście nie mówiono wprost, byłoby zapewne również przyznanie dominującej roli w samorządzie środowiskom społecznym, w których cieszyła się ona szczególnie dużym poparciem. **Wprowadzenie wymogu umiejętności czytania i pisania po polsku jako warunku czynnego prawa wyborczego, co również postulowali endecy, oznaczałoby z kolei drastyczne zmniejszenie liczby głosów oddawanych na partie mniejszości narodowych.**

Model polityki komunalnej postulowanej i w praktyce prowadzonej przez polityków Narodowej Demokracji również był konserwatywny. Uważano, że gminy co do zasady powinny unikać prowadzenia przedsiębiorstw na własny rachunek, pozostawiając możliwość zaspokajania większości potrzeb gospodarczych społeczności inicjatywie prywatnej. Narodowi Demokraci sprzeciwiali się na przykład bardziej ambitnym planom na polu budownictwa komunalnego, dowodząc, że lepiej i taniej potrzeby mieszkaniowe ludności zostaną zaspokojone dzięki prywatnym inwestycjom mieszkaniowym[13]. Wiele mówiono również o **„przesileniu się pracy społecznej"** w samorządach, wskazując, że pomoc osobom zmagającym się z trudnościami życiowymi powinna być realizowana przez organizacje społeczne. Podatki lokalne, zdaniem Narodowych Demokratów, powinny być niskie, budżet zbilansowany – co przy permanentnych problemach finansowych samorządu w Drugiej Rzeczypospolitej oznaczało żądanie poważnych oszczędności – a inwestycje podejmowane w sposób ostrożny i przemyślany.

Postulowany i realizowany przez endeków model polityki komunalnej wpisywał się w szerszą wizję **„państwa narodowego"**, zakładającą, że choć społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej było zróżnicowane pod względem narodowości (ok. 1/3 ludności można było zaliczyć do mniejszości etnicznych), to rzeczywistym podmiotem władzy może być jedynie naród polski, definiowany w kategoriach etnicznych i to jego interes w pierwszej kolejności powinien

12 M. Sidor, op. cit., s. 242.
13 G. Radomski, op. cit., s. 351-355.

być realizowany przez władze publiczne[14]. **W polityce komunalnej oznaczało to w praktyce na przykład preferencję dla polskich przedsiębiorców przy zamówieniach i udzielaniu koncesji czy likwidację subsydiów samorządowych dla organizacji społecznych tworzonych przez obywateli nieidentyfikujących się jako Polacy w sensie etnicznym.** W województwach wschodnich, a więc na terenach, gdzie znaczny odsetek (albo nawet faktyczną większość) ludności stanowili Ukraińcy czy Białorusini, endecy postulowali takie zmiany samorządowej ordynacji wyborczej, które zagwarantują decydujący wpływ przedstawicielom społeczności polskiej[15]. Wraz z radykalizacją endeckiego antysemityzmu, jaka nastąpiła w latach 30., pojawiać zaczęły się również postulaty pozbawienia prawa głosu obywateli żydowskiego pochodzenia – takim hasłem narodowcy szermowali wówczas choćby podczas kampanii przed wyborami do rady miejskiej w Łodzi[16].

4 PIŁSUDCZYCY

Przez pierwszą dekadę niepodległości to właśnie Narodowa Demokracja zwykle żądała „apolityczności" samorządu. Jednak po przewrocie majowym, kiedy w wielu miejscach lokalny establishment zaczął przechodzić do obozu sprawujących władzę w Warszawie piłsudczyków, postulat ten został przejęty przez sanację. **Dla ideologii piłsudczyków charakterystyczne były dwa elementy – uznanie państwa za dobro najwyższe oraz aprobata dla autorytarnej formy rządów.** Obydwa odcisnęły silne piętno na sanacyjnej wizji samorządu. Po pierwsze, samorząd terytorialny traktowano jako zależny od państwa i działający w jego interesie.

Jeden z badaczy ujął to następująco:

> *„Piłsudczykowskie myślenie o samorządzie było oparte na postrzeganiu, że jest on przymusową strukturą działającą w imieniu państwa i dla jego dobra, powołaną do zorganizowania zadań państwowych w wymiarze lokalnym"*[17].

Konsekwencją takiego stanowiska były postanowienia opracowanej przez piłsudczyków tzw. **ustawy scaleniowej z marca 1933**, w znacznym stopniu ujednolicającej wreszcie ustrój samorządu terytorialnego w skali całego kraju[18]. Ustawa z jednej strony nakładała na samorządy cały szereg zadań, z drugiej zaś strony przewidywała szeroki zakres nadzoru – i interwencji, w razie konieczności – nad poczynaniami organów samorządu terytorialnego. **Krytycy tych rozwiązań nie bez pewnej racji twierdzili, że oznacza to w praktyce „upaństwowienie" samorządu.**

14 Ibidem, s. 453.
15 T. Kozielło, Samorząd na Kresach Wschodnich w myśli politycznej Narodowej Demokracji (1918-1939), [w:] Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku, pod red. G. Radomskiego, Toruń 2006.
16 K. Mucha, Obóz narodowy w Łódzkiem w latach 1926-1939, Łódź 2009, s. 391.
17 W. Paruch, Samorząd w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926-1939), [w:] Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 158.
18 Por. J. Dziobek-Romański, Proces ujednolicania ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej, „Roczniki Nauk Prawnych", nr 2/2012, s. 159-160.

Piłsudczycy krytykowali rzekome upartyjnienie samorządów, do jakiego miało dojść w pierwszych latach niepodległości, upodabniające często rady miejskie do „małych parlamentów", ze wszystkimi tego złymi konsekwencjami. Sami zajmowali programowo postawę antydogmatyczną, dowodząc, że na poziomie lokalnym nie powinno się dążyć do realizacji ideologicznie motywowanych haseł. Zamiast tego chcieli, aby samorząd uczył rzeczowego podejścia do problemów gospodarczych i społecznych lokalnej wspólnoty[19]. **Jednak, aby rozwiązywać je w sposób możliwie najskuteczniejszy, potrzeba było, jak uważali piłsudczycy, odpowiednich ludzi – nieznających partyjnych partykularyzmów i demagogii, reprezentujących wysoki poziom moralny i gotowych do poświęcenia na rzecz państwa.** W wizji Walerego Sławka, najbliższego współpracownika Piłsudskiego, to właśnie spośród sprawdzonych działaczy samorządowych rekrutować miała się przyszła elita państwowa[20]. I choć brzmiało to szlachetnie, to w praktyce nazbyt często „sanacja moralna" w samorządach oznaczała po prostu walkę o możliwie największe wpływy dla własnego obozu politycznego.

Tak politykę piłsudczyków w tej kwestii podsumowuje jedna z badaczek:

> *„Głosząc hasła »odpolitycznienia« samorządu, w istocie usuwali z niego ludzi dla siebie niewygodnych. Tworząc typ działacza samorządowego i stawiając mu określone wymagania, w rzeczywistości stawiali na ludzi przychylnych obozowi sanacyjnemu, promując w ten sposób nielokalną elitę opartą na zaufaniu społecznym i wyłanianą w demokratyczny sposób, lecz lokalną elitę sanacyjną"*[21].

5 PODSUMOWANIE

Jak wynika z przeprowadzonej tutaj rekonstrukcji modeli polityki samorządowej najważniejszych obozów politycznych II RP, samorząd terytorialny stanowił pole ostrych konfliktów ideologicznych. **Liderzy poszczególnych ugrupowań myśleli o samorządzie często jako o jednym z instrumentów realizacji ogólnych celów ideologicznych**[22]. **Innymi słowy, samorząd miał w pierwszej kolejności służyć „czemuś"** (np. tworzeniu przesłanek określonego modelu organizacji wewnętrznej państwa) **lub „komuś"** (np. realizacji interesów klasy społecznej czy etnicznie definiowanego narodu, ale również umocnieniu pozycji własnego obozu politycznego). Czyniło to samorządową politykę okresu II RP na pewno barwną, ale cena za to była często wysoka. Mogłoby się wydawać, że w społeczeństwie tak silnie podzielonym pod względem politycznym, socjalnym i etnicznym działalność samorządu terytorialnego mogłaby sprzyjać łagodzeniu konfliktów i osłabianiu podziałów. Częściej było jednak odwrotnie – kampanie samorządowe, a później rywalizacja radnych ze zwaśnionych obozów jeszcze podsycały namiętności.

19 W. Paruch, op. cit., s. 163-164.
20 Ideologia obozu Marszałka Piłsudskiego w świetle przemówień prezesa BBWR Walerego Sławka, Warszawa 1930, s. 22.
21 M. Sidor, op. cit., s. 332.
22 Por. M. Klimek, Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe, Lublin 2006, s. 44.

Jednak czy mogło to wyglądać inaczej?

Wydaje się, że szansa na to była niewielka. Okres międzywojenny to w całej Europie czas, kiedy ideologie polityczne w całej pełni objawiły swoją uwodzicielską moc, a polskie społeczeństwo, które ledwie przekroczyło próg nowoczesnej demokracji, nie zawsze umiało sobie poradzić z tego konsekwencjami. Dawało się to odczuć również na najniższym, samorządowym szczeblu władzy.

BIBLIOGRAFIA

- J. Skrzeszewski, Nasza konstytucja a samorząd, Warszawa 1922;
- Cyt. za: K. Piskała, Polityka demokratyczna i wizja nowoczesnego miasta (1918-1923), [w:] A. Zysiak i in., Z bawełny i dymu. Łódź – miasto przemysłowe i dyskursy asynchronicznej nowoczesności 1897-1994, Łódź 2021;
- S. Stromquist, Claiming the City. A Global History of Workers' Fight for Municipal Socialism, London-New York 2023;
- R. Szwed, Samorząd terytorialny w polityce i działalności PPS 1918-1939, Łódź 1989;
- E. Blau, The Architecture of Red Vienna 1919-1934, Cambridge 1999;
- M. Wichmanowski, Myśl polityczna Polskiego Stronnictwa Ludowego Piast 1913/14-1931, Lublin 2017;
- A. Łuczak, Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939, Warszawa 1973;
- J. Jachymek, Myśl polityczna PSL-Wyzwolenie 1918-1931, Lublin 1983;
- Cyt. za: M. Sidor, Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej, Toruń 2010;
- Cyt. za: G. Radomski, Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918-1939, Toruń 2009;
- T. Koziełło, Samorząd na Kresach Wschodnich w myśli politycznej Narodowej Demokracji (1918-1939), [w:] Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku, pod red. G. Radomskiego, Toruń 2006;
- K. Mucha, Obóz narodowy w Łódzkiem w latach 1926-1939, Łódź 2009;
- W. Paruch, Samorząd w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926-1939), [w:] Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku, red. G. Radomski, Toruń 2006;
- J. Dziobek-Romański, Proces ujednolicania ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej, „Roczniki Nauk Prawnych", nr 2/2012;
- Ideologia obozu Marszałka Piłsudskiego w świetle przemówień prezesa BBWR Walerego Sławka, Warszawa 1930;
- M. Klimek, Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe, Lublin 2006;

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

#CAL

Raport — 12

Dr Joanna Zuzanna Popławska

W poszukiwaniu optymalnej polityki mieszkaniowej. Doświadczenia Polski i wybranych krajów europejskich

Autor główny:
Joanna Zuzanna Popławska

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
Frederika Rewai; alba1970

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wstęp 4

„Głód mieszkaniowy" – problem stary, lecz ciągle aktualny 5

Europa Środkowa w drugiej lidzie państw pod względem sytuacji mieszkaniowej 6

Mieszkanie własnościowe, wynajmowane lub społeczne - trzy możliwe scenariusze 8

Optymalna polityka mieszkaniowa, czyli jaka? 9

Polityka mieszkaniowa w Polsce – od mieszkań państwowych do dominacji sektora prywatnego 9

Austria – mieszkanie na wynajem równorzędne własnościowemu 12

Wnioski 13

Bibliografia 16

Autor

Dr Joanna Zuzanna Popławska - adiunkt w Katedrze Socjologii i Socjologii Ekonomicznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Absolwentka SGH oraz etnologii na Uniwersytecie Warszawskim. Efektem podwójnego wykształcenia jest interdyscyplinarne podejście w prowadzonych badaniach: analizując problemy ekonomiczne kładę duży nacisk na kwestie społeczne. W bieżących badaniach zajmuję się przemianami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi miast. Wiele uwagi poświęcam problemowi dostępnego mieszkalnictwa, a także analizie działań ruchów miejskich i niesformalizowanych oddolnych inicjatyw lokalnych. Ze szczególnym zainteresowaniem obserwuję lokalne konflikty: ich przyczyny, przebieg, zaangażowane podmioty.

1 WSTĘP

Problem zapewnienia mieszkańcom dostępnych mieszkań o akceptowalnej jakości jest przynajmniej tak stary jak zindustrializowana Europa. W zasadzie od XIX wieku miasta mierzą się ze znacznie większym napływem ludności, niż wynosi ich zdolność do zapewnienia lokali mieszkalnych. W ostatnich dekadach za sprawą nasilonej urbanizacji i imigracji, ale także zmiany stylu życia mieszkańców, problem rośnie. Rozrastają się metropolie i ich obszary funkcjonalne, mniejsze miasta i wsie się wyludniają. Wraz z tymi procesami rosną ceny mieszkań w najszybciej rozwijających się ośrodkach, w miastach kurczących się można zaś obserwować rosnącą liczbę pustostanów, których wartość spada. Wskazane tendencje wzmacniają globalne instytucje finansowe, a w szczególności międzynarodowe fundusze emerytalne, które właśnie w sektorze mieszkaniowym znalazły bezpieczną i niezwykle lukratywną przystań dla kapitału. Ich zaangażowanie kapitałowe tylko przyspiesza wzrost cen gruntów i materiałów budowlanych. Często więc sytuacja mieszkaniowa, szczególnie w największych miastach, nie jest jedynie wypadkową uwarunkowań krajowych, lecz również złożonych procesów globalnych.

Współcześnie wielu mieszkańców krajów europejskich żyje w rzeczywistości naznaczonej niepewnością i niepokojem o swój byt związany z sytuacją mieszkaniową. Mierzą się z fizyczną i cenową niedostępnością mieszkań, z przeludnieniem, z bardzo złym standardem technicznym.

Inną trudnością są dylematy związane z planowaniem przestrzennym szybko zaludniających się miast. Niektóre z nich dążą do tego, aby zachować zwartą strukturę (tzw. compact city). Zaletą tego modelu są niższe koszty infrastrukturalne, oszczędność czasu, dzięki małym odległościom, które muszą pokonywać mieszkańcy, a w konsekwencji lepsza jakość życia. Jednak ceną za walkę z rozlewaniem się miast może być mniejsza liczba budowanych mieszkań, a w rezultacie ich wyższa cena i pogłębiający się problem dostępności (tak fizycznej, jak i cenowej).

Stworzenie szerokiej oferty mieszkań jest konieczne, aby gospodarstwa domowe mogły zaspokajać swoje podstawowe potrzeby. Jednak w dłuższej perspektywie kierunki polityki mieszkaniowej oddziałują na wiele innych obszarów. Jako przykład można podać problem zmian demograficznych – kurczącego i starzejącego się społeczeństwa i spadającej dzietności. Polityka mieszkaniowa z jednej strony powinna dostosować się do zachodzących przemian, ale z drugiej – może być ważnym narzędziem łagodzenia kryzysu demograficznego. Zapewnienie dostępnego mieszkalnictwa może też być narzędziem wpływającym na procesy migracyjne (zarówno wewnątrzkrajowe, jak i międzynarodowe) przyciągającym lub zniechęcającym nowych mieszkańców do osiedlania się w określonych miastach, a także zachęcania starych mieszkańców, aby w nich pozostali. W świetle współczesnych problemów z depopulacją miast małych i średnich polityka mieszkaniowa może odegrać szczególnie dużą rolę.

Problemy mieszkalnictwa nie pozostają niezauważone na najwyższym poziomie politycznym – w tym również na szczeblu UE. Zaakceptowana po raz kolejny na przewodniczącą Komisji Europejskiej **Ursula von der Leyen w swoim**

przemówieniu dotyczącym priorytetów UE na najbliższe lata zapowiedziała podjęcie działań na rzecz rozwiązania problemów z dostępem do mieszkań. Zapowiedziała m.in. realizację Europejskiego Planu na rzecz Przystępnych Cenowo Mieszkań, za którego realizację odpowiedzialny ma być (nieistniejący dotychczas) komisarz ds. mieszkalnictwa.

W Polsce również trwa dyskusja na temat kierunków polityki mieszkaniowej, której temperatura coraz bardziej narasta.

Polska (jak i wiele innych postsocjalistycznych krajów Europy Środkowej) przeszła w latach 90. XX w. radykalną transformację systemową, w tym także polityki mieszkaniowej. W krótkim okresie państwo radykalnie ją zredukowało, decydując, że to wolny rynek ma rozwiązywać większość problemów. Taka polityka mieszkaniowa stoi w kontraście do wielu krajów Europy Zachodniej, które od dekad rozwijały swoje polityki mieszkaniowe, poszukując punktu równowagi między ingerencją państwa w celu realizacji interesu społecznego a nieokiełznanym prawem popytu i podaży.

W tym kontekście celem analizy jest odpowiedź na pytanie, czym jest optymalna (a może zrównoważona?) polityka mieszkaniowa? W opracowaniu scharakteryzuję warunki mieszkaniowe w Polsce i innych krajach UE, a także wskażę różne modele polityk publicznych w zakresie mieszkalnictwa. Posłużę się przykładem dwóch państw europejskich o skrajnie odmiennych kierunkach polityki mieszkaniowej: Polską i Austrią. Opracowanie powstało na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz danych statystycznych udostępnianych przez Eurostat.

2 „GŁÓD MIESZKANIOWY" – PROBLEM STARY, LECZ CIĄGLE AKTUALNY

Gwałtowny rozwój miast w XIX w., masowy napływ ludności poszukującej pracy i bardzo złe warunki, w jakich przyszło im mieszkać, sprawiły, że już w tym okresie po raz pierwszy w piśmiennictwie urbanistycznym zaczęto zwracać uwagę na potrzebę instytucjonalnego rozwiązania problemów z mieszkalnictwem. **Po 1900 r. w Niemczech i Holandii zaczęto kształtować pierwsze koncepcje i realizacje mieszkalnictwa społecznego.** Szczególnie silny wpływ na otaczające państwa miały działania podejmowane w Niemczech. W największych miastach: Berlinie, Stuttgardzie, Frankfurcie i Lipsku **zaczęto budować pierwsze zespoły mieszkań socjalnych.** W 1907 r. założono specjalną instytucję (Werkbund), która zrzeszała architektów i pilnowała jakości oraz sprawnego przebiegu realizacji zespołów mieszkań społecznych. Przeludnienie mieszkań w największych metropoliach europejskich było tak dotkliwe, że podejmowano również współpracę na poziomie międzynarodowym, zakładano stowarzyszenia, organizowano spotkania, podczas których wymieniano się doświadczeniami w zakresie budowy tanich, dostępnych mieszkań (Komitet Tanich Mieszkań, Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej, Międzynarodowy Związek dla Spraw Mieszkaniowych).

Ponadto, polskie miasta mierzyły się z problemem przeludnienia mieszkań, złych warunków mieszkaniowych, a w konsekwencji - plagami chorób zakaźnych. Już na początku lat 20. XX w. powstała Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa (WSM), Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej, Towarzystwo

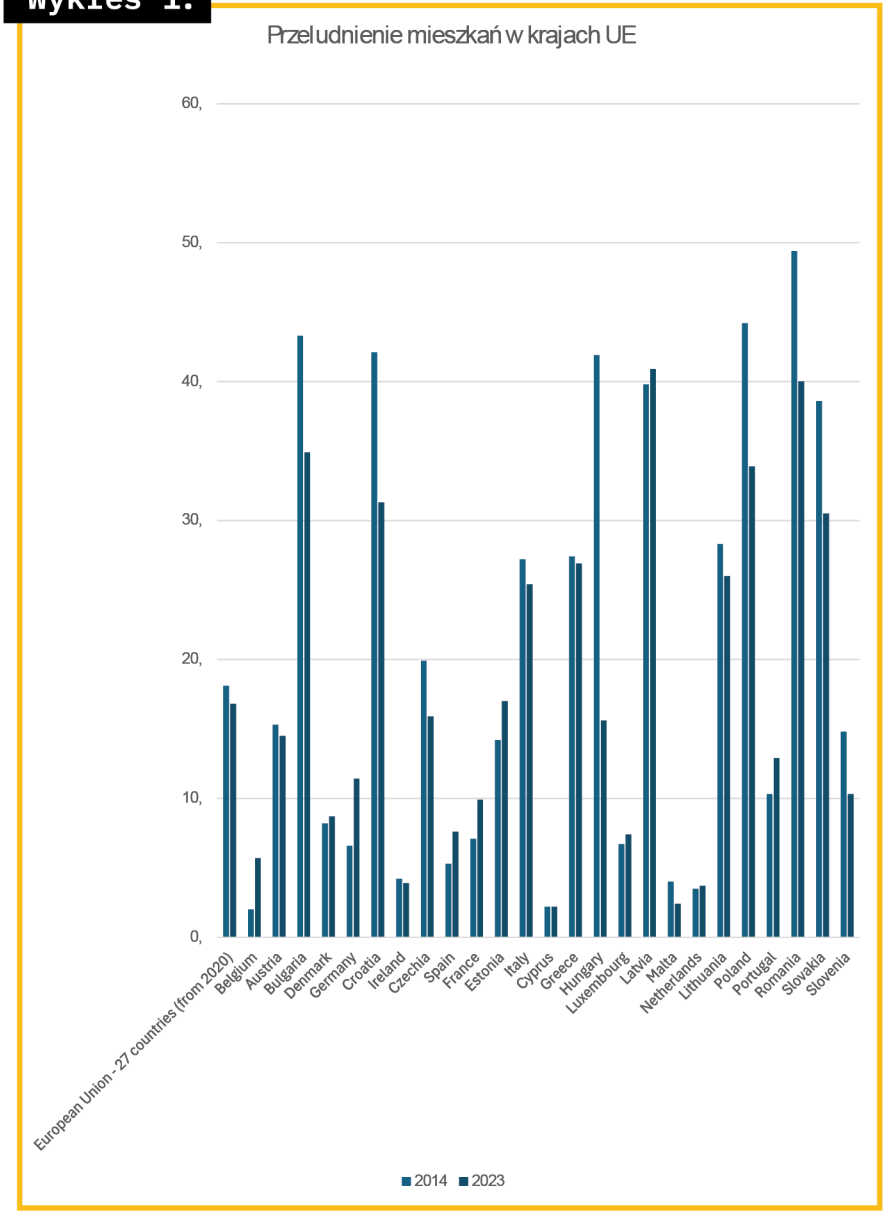
Osiedli Robotniczych, Mieszkaniowe Stowarzyszenie Spółdzielcze. W literaturze przedmiotu szczególnie pozytywnie ocenia się efekty działań WSM, choć równocześnie wskazuje, że **ze względu na brak instytucjonalnego wsparcia finansowego programy mieszkaniowe nie miały masowego charakteru,** tak jak miało to miejsce w Holandii i Niemczech.

3 EUROPA ŚRODKOWA W DRUGIEJ LIDZIE PAŃSTW POD WZGLĘDEM SYTUACJI MIESZKANIOWEJ

Analiza sytuacji mieszkaniowej państw europejskich wyraźnie pokazuje, że UE rozwija się w dwóch prędkościach. **Badania porównawcze wskazują na zdecydowanie lepszą sytuację mieszkańców krajów Europy Zachodniej niż Środkowej.** Na taką sytuację na pewno mają wpływ historyczne dzieje i ogólna sytuacja ekonomiczna, ale też kierunki współcześnie prowadzonej polityki mieszkaniowej. Równocześnie, porównując sytuację sprzed 10 lat (2014) ze współczesną, można zauważyć zdecydowaną poprawę sytuacji mieszkaniowej.

Jednym z podstawowych wskaźników mierzących jakość mieszkalnictwa w danym państwie jest wskaźnik przeludnienia mieszkań (overcrowding rate) mierzony jako minimalna liczba pokoi przypadających na osobę w gospodarstwie domowym. **Najwyższy odsetek osób żyjących w przeludnionych mieszkaniach w 2023 r. wśród krajów UE można zaobserwować w Europie Środkowej, w szczególności na Łotwie, w Rumunii, Bułgarii, Polsce i Chorwacji.** W tych krajach wskaźnik przeludnienia jest prawie dwukrotnie wyższy niż średnia dla UE. Co ważne, wskaźnik ten uległ znacznej poprawie od 2014 r. (zwłaszcza w Bułgarii, Chorwacji, na Węgrzech, w Polsce, Rumunii i na Słowacji). Odwrotną tendencję można zaobserwować na Łotwie i w Estonii, gdzie wskaźnik przeludnienia wzrósł. Jednocześnie problem przeludnienia w starych krajach członkowskich UE, z wyjątkiem Włoch i Grecji, pozostaje na bardzo niskim poziomie.

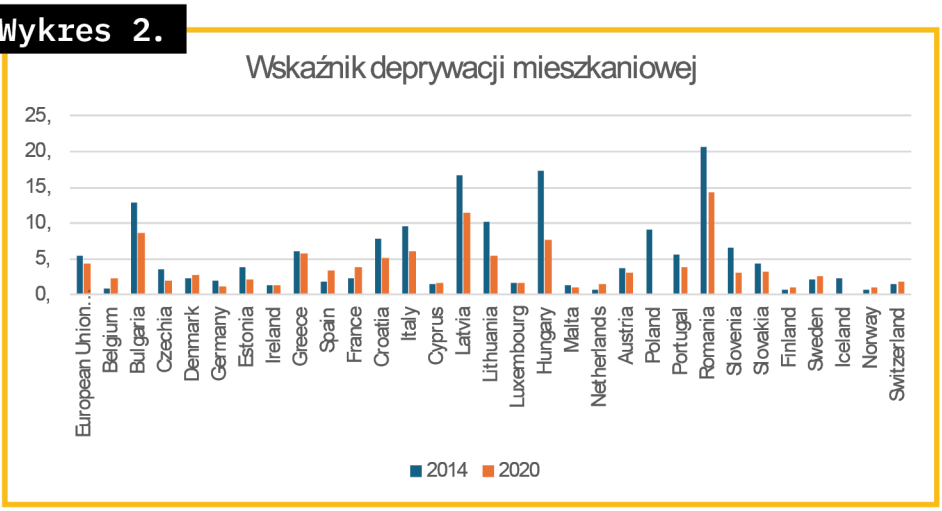
Wykres 1.



Źródło: Eurostat, EU statistics on income and living conditions, Eurostat (europa.eu) (dostęp 12.07.2024)

Sytuację, w której gospodarstwa domowe zamieszkują mieszkania przeludnione, a dodatkowo o warunkach technicznych poniżej minimalnych standardów, przez co rozumie się np. brak łazienek, toalet, cieknące dachy lub ściany, niedostateczny dostęp do światła, **Eurostat określa jako deprywację mieszkaniową** (severe housing deprivation rate). Wśród państw o najwyższym wskaźniku deprywacji mieszkaniowej należy wskazać Bułgarię, Grecję, Chorwację, Łotwę, Litwę, Węgry, Rumunię i Włochy. Warunki mieszkaniowe w 2020 r. były zdecydowanie lepsze niż w 2014.

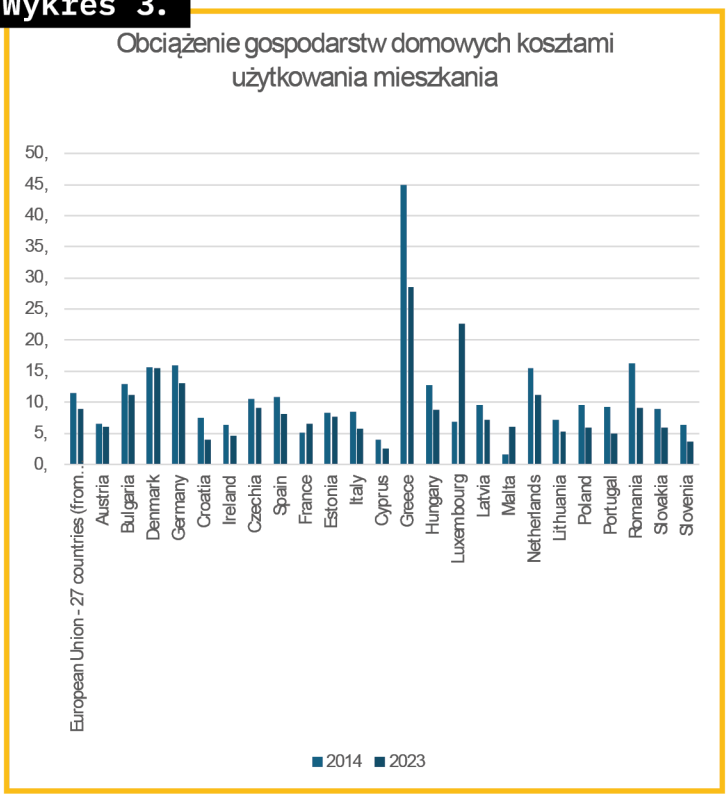
Wykres 2.



Źródło: Eurostat, EU statistics on income and living conditions, Eurostat (europa.eu) (dostęp 12.07.2024)

Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na standard życia jest obciążenie gospodarstw domowych miesięcznymi kosztami użytkowania mieszkania (housing cost overburden), **które często stanowią najwyższy wydatek gospodarstw domowych.** Nadmierne obciążenie kosztami mieszkaniowymi pojawia się, gdy całkowite koszty mieszkaniowe stanowią ponad 40% dochodu gospodarstwa domowego. W 2023 r. obciążenie gospodarstw domowych miesięcznymi kosztami użytkowania mieszkania dotyczyło niecałe 9% gospodarstw domowych w UE, co było nieco niższą wartością niż w 2014 r. Rekordowo wysoki wskaźnik odnotowano w Grecji, gdzie problem dotyczył 28,5% mieszkańców, co było i tak znacząco lepszą sytuacją niż w roku 2014, gdy problem ten dotyczył niemal 45% mieszkańców. Kolejne kraje o wysokich wydatkach na mieszkalnictwo to Dania, Niemcy, Holandia i Luksemburg. **Zwraca uwagę zależność, że wysokie wydatki na mieszkania ponoszą mieszkańcy państw Europy Zachodniej, a więc ci, których warunki mieszkaniowe, jeśli chodzi o liczbę osób w mieszkaniu oraz jego standard, są zdecydowanie lepsze aniżeli warunki mieszkaniowe w Europie Środkowej.**

Wykres 3.



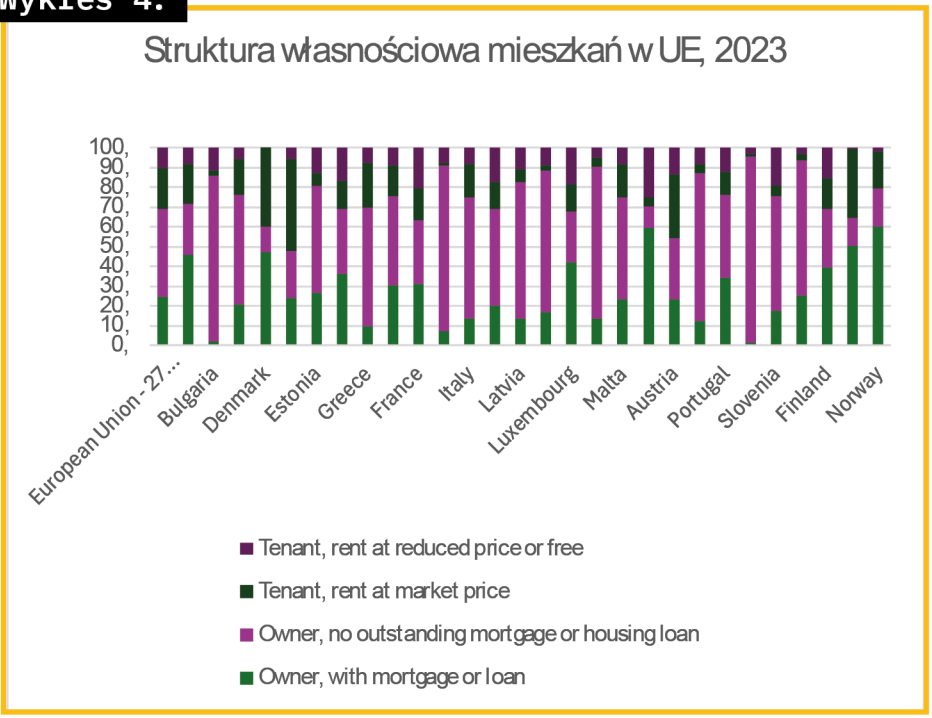
Źródło: Eurostat, EU statistics on income and living conditions, Eurostat (europa.eu) (dostęp 12.07.2024)

4 MIESZKANIE WŁASNOŚCIOWE, WYNAJMOWANE LUB SPOŁECZNE - TRZY MOŻLIWE SCENARIUSZE

Mieszkańcy krajów UE mają do wyboru trzy podstawowe formy dostępu do mieszkań: mieszkania własnościowe (obciążone kredytem hipotecznym lub nieobciążone), **mieszkania na wynajem** (rynek prywatny lub od profesjonalnej firmy – ale po cenie rynkowej) oraz **mieszkania społeczne** (lub z różnymi formami dofinansowania). To, jaką formę mieszkalnictwa wybierają mieszkańcy poszczególnych państw, zależy w dużym stopniu od uwarunkowań historycznych, kulturowych, ale też stopnia rozwinięcia systemów najmu, wysokości opłat za najem oraz stabilności takiego systemu. **Istotną determinantą tego, jaką formę dostępu do mieszkania wybiera się najczęściej w danym kraju, są kierunki polityki mieszkaniowej prowadzonej przez rządy i samorządy lokalne.**

Podczas gdy średnia dla UE w kategorii **„mieszkanie własnościowe"** wynosi 70%, w większości krajów Europy Środkowej, 80-95% mieszkańców zamieszkuje własne mieszkanie. **Najwyższe wskaźniki mieszkań własnościowych** są w Rumunii i Słowacji (95%), Chorwacji, na Węgrzech, Litwie (około 90%) oraz w Polsce i Bułgarii (87%). **Z drugiej strony w najwyżej rozwiniętych gospodarczo krajach Europy Zachodniej wysoki odsetek mieszkańców zamieszkuje mieszkania wynajmowane** (w cenie rynkowej lub obniżonej), w Austrii - niemal 45% mieszkańców, w Niemczech - 52%. Przykład Niemiec i Austrii pokazuje, że przy dobrze skonstruowanym systemie najmu mieszkań mieszkańcy mogą preferować najem (nawet po cenie rynkowej) niż własność. **Dla porównania w Polsce, gdzie rynek najmu podlega nieregulowanemu prawu popytu i podaży, opłaty za najem są na tyle wysokie i zmienne, że często bardziej opłacalne finansowo jest wzięcie kredytu hipotecznego i zakup własnego mieszkania.** Rynek najmu mieszkań w Polsce jest młody, nierozwinięty i niestabilny, najem od profesjonalnych instytucji niemal nie istnieje.

Wykres 4.



Źródło: Eurostat, EU statistics on income and living conditions, Eurostat (europa.eu) (dostęp 12.07.2024)

Należy podkreślić, że wskaźnik mieszkanie własnościowe (ownership rate) nie uwzględnia standardu technicznego mieszkania, jego wielkości oraz lokalizacji. Na przykład w Polsce wiele mieszkań było wybudowanych w czasach socjalistycznych, zgodnie z ówczesnymi oszczędnościowymi standardami, są bardzo małe i często zlokalizowane w miastach małych i średnich, tracących funkcje społeczno-ekonomiczne i wyludniających się, podczas gdy mieszkańcy tych miejscowości wyprowadzają się do największych metropolii, gdzie generują popyt na mieszkania. Dane z Eurostatu też nie precyzują, co oznacza wynajem po cenie rynkowej (rent at market price). Dla jakości życia mieszkańców i dostępności mieszkań kluczowa jest odpowiedź na pytanie, jakie czynniki kształtują cenę rynkową, czy jest to tylko siła popytu i podaży, czy może istnieją prawne regulacje cen najmu.

5 OPTYMALNA POLITYKA MIESZKANIOWA, CZYLI JAKA?

Wybór kierunków polityki mieszkaniowej zależy w dużej mierze od odpowiedzi na podstawowe pytanie, czy zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych to prywatny problem poszczególnych gospodarstw domowych, czy też problem społeczny. W pierwszym przypadku to głównie siły rynkowe decydują o tempie i kierunkach rozwoju mieszkalnictwa, a nabycie lub samodzielna budowa domu/mieszkania jest podstawową formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Ingerencja państwa w rozwój mieszkalnictwa jest ograniczona do tworzenia podstaw prawnych. W drugim przypadku założeniem wyjściowym polityki mieszkaniowej jest uznanie faktu, że dysponowanie mieszkaniem jest podstawową potrzebą każdego gospodarstwa domowego, a tym samym zapewnienie dostępnych mieszkań jest problemem społecznym. Wychodząc z takiego założenia, to państwo oraz władze lokalne poszczególnych miast powinny podjąć określone polityki, aby zapewnić mieszkańcom dostępne mieszkania.

Polska i Austria jako studium przypadku trafnie obrazują dwa skrajnie odmienne modele polityki mieszkaniowej.

Austria jest przykładem, jak może wyglądać polityka mieszkaniowa w kraju, w którym rozwój od przynajmniej 100 lat odbywał się w sposób konsekwentny i ciągły, a różne rozwiązania problemów były tworzone na bieżąco.

Polska z kolei jest dobrym przykładem państwa środkowoeuropejskiego, w którym polityka mieszkaniowa została zmieniona radykalnie w ramach transformacji ustrojowej, gdzie przekształcenia społeczno-ekonomiczne wprowadzane w sposób masowy w ciągu kilku lat miały być odpowiedzią na problemy społeczno-ekonomiczne, które nawarstwiały się od drugiej wojny światowej.

Wreszcie Polska jest przykładem państwa, które w polityce mieszkaniowej dokonało radykalnej zmiany – od polityki zorientowanej na dominację państwa do polityki zorientowanej przede wszystkim na siły rynkowe.

6 POLITYKA MIESZKANIOWA W POLSCE – OD MIESZKAŃ PAŃSTWOWYCH DO DOMINACJI SEKTORA PRYWATNEGO

W Polsce po drugiej wojnie światowej zaczął obowiązywać ustrój socjalistyczny, a wysiłek produkcyjny gospodarki państwa został skoncentrowany na przemyśle ciężkim i produkcji wojskowej. **Zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych społeczeństwa, w tym mieszkalnictwo, nie były priorytetowym obszarem dla ówczesnych władz.** I choć oficjalnie promowano mieszkalnictwo społeczne, to rząd i gospodarka nie były w stanie odpowiedzieć na olbrzymie zapotrzebowanie na mieszkania, był to towar deficytowy. Dramatyczna sytuacja mieszkaniowa zaczęła się poprawiać kilka lat po śmierci Stalina, kiedy swą działalność rozpoczęły pierwsze spółdzielnie mieszkaniowe. **Pojawienie się spółdzielni było kompromisem między założeniami socjalizmu a pojawiającą się świadomością rządzących, że państwo nie jest w stanie zapewnić odpowiedniej liczby mieszkań.** Rozwój technologii wielkiej płyty w budownictwie pozwolił na masowe stawianie modernistycznych bloków wielorodzinnych.

Co ciekawe

Już w 1972 r. rozpoczął się proces prywatyzacji wybudowanych mieszkań – lokatorzy mogli wykupywać od państwa zamieszkiwane mieszkania po preferencyjnych cenach. Zyski ze sprzedaży mieszkań miały być przeznaczone na budowę kolejnych, jednak w praktyce kryzys ekonomiczny z 1976, towarzyszące mu napięcia społeczne, a finalnie wybuch stanu wojennego w 1981 r. przyczyniły się do zaniechania tych planów.

Transformacja systemowa w 1989 r. przyniosła radykalną zmianę prowadzonej polityki mieszkaniowej. Państwo zrezygnowało z roli podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie mieszkańcom mieszkań, na rynku pojawiły się prywatne przedsiębiorstwa wyspecjalizowane w ich budowie (deweloperzy), a podstawową metodą uzyskania mieszkania/domu stało się jego wybudowanie lub nabycie. **Za prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej zaczęły być odpowiedzialne gminy, które po 1989 r. stały się właścicielem 1,98 mln mieszkań. Jednak w imię obniżania kosztów funkcjonowania gmin, a także wychodząc z założenia, że własność prywatna jest lepsza od tych samych zasobów zarządzanych przez władze publiczne, rozpoczęła się masowa prywatyzacja mieszkań komunalnych.** W ciągu pierwszych dwóch dekad po transformacji systemowej gminy wyprzedały ponad połowę swoich zasobów, w 2018 r. liczba mieszkań komunalnych wynosiła jedynie 840,4 tys. Proces prywatyzacji nadal trwa, mieszkania są wyprzedawane przez gminy, a bonifikaty przyznawane kupującym (uprawnieni do wykupu są dotychczasowi lokatorzy) wynoszą od 10 do 99%, co stawia w bardzo uprzywilejowanej pozycji dotychczasowych użytkowników tych mieszkań. **Sposób przeprowadzenia prywatyzacji bardzo często pozostaje niezgodny z prawem (NIK).** W tym samym czasie gminy właściwie nie budują nowych mieszkań społecznych, w 2023 r., według danych GUS, jedynie niecałe 2% wybudowanych mieszkań w Polsce to mieszkalnictwo społeczne (czyli 4,3 tys. lokali), podobna tendencja utrzymywała się przez ostatnie 20 lat.

Większość programów mieszkaniowych realizowanych w Polsce jest nastawiona na wsparcie mieszkańców w zakupie mieszkania poprzez dopłaty do kredytów hipotecznych. Programy takie jak **Rodzina na Swoim**, **Mieszkanie**

dla Młodych, a potem **Singiel na Swoim**, **Bezpieczny Kredyt 2%** dedykowane były osobom posiadającym zdolność kredytową, a więc tym relatywnie zamożnym. **Programy te pomijały potrzeby gospodarstw domowych o niższych dochodach, a także dużą grupę osób znajdujących się w tzw. luce czynszowej, czyli zbyt zamożnych, aby ubiegać się o mieszkanie społeczne a równocześnie nieposiadających zdolności kredytowej.** Co więcej, eksperci podkreślają, że dopłaty do kredytów hipotecznych, oprócz tego, że faworyzują względnie zamożne grupy społeczne, zwiększają popyt na mieszkania, a pośrednio przyczyniają się do wzrostu cen. Ponadto, w wielu programach dopłat wprowadzano limity cen za metr kwadratowy mieszkania, co powodowało, że beneficjentów tych programów stać było jedynie na zakup mieszkań w dzielnicach obrzeżnych miasta, a tym samym programy te potęgowały problem rozlewania się miast. **O tym, że w Polsce rośnie świadomość społeczna negatywnych skutków programów dofinansowania kredytów hipotecznych, świadczy dyskusja na temat zasadności wprowadzania kolejnego programu tego typu.** Dyskusja ta rozpoczęła się w 2024 r., kiedy rząd zapowiedział wprowadzenie programu „Kredyt na Start", liczne krytyczne głosy pochodziły zarówno z Ministerstwa Finansów, NBP, ze środowiska eksperckiego, jak i ze strony społecznej.

> **Z drugiej strony, oferta mieszkalnictwa społecznego w Polsce ograniczona jest do grupy najuboższych, zasób mieszkaniowy jest niewystarczający, zazwyczaj o bardzo niskim standardzie technicznym. Od lat 90. XX w. pojawiają się kolejne inicjatywy skierowane na stworzenie systemu mieszkań społecznych przeznaczonych na wynajem w cenie niższej od rynkowej. Ich efekty są zazwyczaj mniejsze od oczekiwanych, a programy te nie zmieniają sytuacji mieszkaniowej Polaków w znaczącej skali.**

Już w połowie lat 90. XX w. podjęto pierwszą próbę budowania mieszkań społecznych w postaci Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS). **Zgodnie z założeniami, TBS-y miały być budowane często przez gminy, ze wsparciem kredytowym Banku Gospodarstwa Krajowego oraz partycypacją finansową przyszłych najemców.** TBSy miały oferować długoterminowy najem dla niezamożnych mieszkańców, bardziej stabilny i nieco tańszy od wynajmu mieszkania na wolnym rynku. Jednak dość wysoki czynsz płacony przez najemców TBSu, wynikający z konieczności spłacania kredytu zaciągniętego na jego budowę, a także ograniczona możliwość wykupienia na własność mieszkania przyczyniły się do małej popularności tej formy budownictwa społecznego i krytyki jej efektywności. **W 2015 r. rząd podjął próbę reaktywacji programu, przyjęto nowe cele, założenia, znowelizowano ustawę.** Mimo to inicjatywa ta nigdy nie zaczęła być realizowana w masowej skali, w sumie do 2020 wybudowano ok. 100 000 mieszkań TBS. Aktualnie inicjatywa przekształcona została w tzw. Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe, choć w przestrzeni publicznej funkcjonuje też dawny termin TBS. W 2016 r. podjęto próbę współpracy samorządów z kapitałem prywatnym w budowie mieszkań społecznych - *„Mieszkanie Plus"*. Program jest oceniany jako nieudany - mimo deklaracji rządu, że do użytku zostanie oddanych 100 tys. mieszkań (do końca 2019 r.), na koniec października 2021 do użytku oddano nieco ponad 15 tys. mieszkań, a 20,5 tys. znajdowało się w budowie. **Obecny rząd zapowiedział kolejny program budownictwa społecznego. Zgodnie z tym planem, od 2025 r. samorządy zaczną otrzymywać 5 mld zł rocznie w celu budowy mieszkań przeznaczonych na najem w przystępnych cenach. Wstępnie planowane jest oddawanie ok.**

20 tys. nowych tanich mieszkań rocznie.

Analizując sytuację mieszkaniową w Polsce, należy zwrócić uwagę na dużą pasywność samorządów w tym obszarze. Samorządy koncentrowały się na przyciąganiu zagranicznych inwestorów, na wspieraniu rozwoju ekonomicznego miast. **Działania w sferze społecznej, jako że nie przynoszą zysków, a generują koszty, są ograniczane do minimum.** Co więcej, płynący przez ostatnie 20 lat strumień dofinansowań unijnych był przeznaczany na modernizacje dróg, estetyzację przestrzeni publicznej miast czy budowę przysłowiowych już aquaparków. Wiele środków unijnych było przeznaczonych na rewitalizację miast, tutaj również samorządy częściej skupiały się na modernizacji rynków, tworzeniu „*salonów miejskich*", mieszkalnictwu w pogrążonych kryzysem miastach poświęcano niewielką uwagę (choć pewne działania były podejmowane).

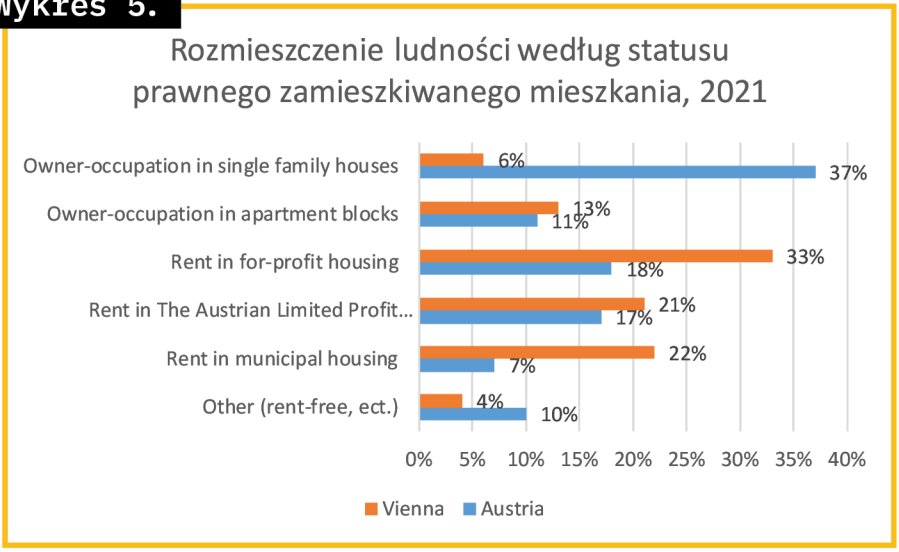
Podsumowując, można wskazać na dwutorowość, a nawet sprzeczność polityki mieszkaniowej w Polsce.

Przede wszystkim promuje się i wspiera własność prywatną. Taka polityka jest kosztowna, budzi wątpliwości – kto korzysta z niej w największym stopniu (społeczeństwo, deweloperzy, instytucje finansowe?) – ale stosunkowo łatwa do implementacji. Z drugiej strony – stworzenie systemu mieszkalnictwa społecznego nie jest łatwe i mimo że są podejmowane zróżnicowane inicjatywy przez kolejne rządy, to efekty tych działań są niewielkie, zdecydowanie poniżej oczekiwań. Brakuje też ciągłości i długofalowości prowadzonych programów zarówno w obszarze dofinansowania kredytów hipotecznych, jak i prób podejmowania budowy mieszkań społecznych na wynajem. Równocześnie prowadzona jest prywatyzacja mieszkań komunalnych, co pozostaje w jawnej sprzeczności z programami promującymi mieszkalnictwo społeczne.

7 AUSTRIA – MIESZKANIE NA WYNAJEM RÓWNORZĘDNE WŁASNOŚCIOWEMU

Jako przykład państwa o polityce mieszkaniowej zorientowanej na mieszkalnictwo społeczne można wskazać Austrię – z Wiedniem jako wzorcowym przykładem. **W tym mieście 43% mieszkańców mieszka w wynajmowanych, dostępnych cenowo** (poniżej ceny rynkowej) **mieszkaniach, a system mieszkalnictwa społecznego jest kierowany nie tylko do najuboższych, ale jest atrakcyjną alternatywą dla mieszkania własnościowego, również dla klasy średniej.** Atrakcyjność zamieszkania w lokalu należącym do miasta wynika nie tylko z niższych od rynkowych kosztów, ale też z polityki przydzielania lokali. Dość wysoki limit dochodowy umożliwia przydział mieszkania społecznego osobom o bardzo zróżnicowanym statusie społeczno-ekonomicznym, co z kolei zapobiega sytuacji, w której zamieszkiwanie takiego lokalu byłoby stygmatyzujące, przeciwdziała też tworzeniu się enklaw biedy. Polityka polegająca na tworzeniu zróżnicowanych sąsiedztw pomaga, zdaniem władz lokalnych Wiednia, ograniczać konflikty społeczne.

Wykres 5.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: H. Augustyniak, K. Olszewski, K. Wagner, Housing policy and forms of housing tenure in Austria and the unique social housing system of Vienna, "Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 4, 2023

Władze lokalne Wiednia są największym w Europie właścicielem mieszkań przeznaczonych na wynajem. Dzięki posiadanym zasobom miasto jest silnym partnerem, który dyktuje deweloperom warunki współpracy i ceny. Model polityki mieszkaniowej wdrażanej w Wiedniu opiera się na trzech, wydawałoby się niemożliwych do realizacji, założeniach. **Po pierwsze,** mieszkania są traktowane nie jako towar rynkowy – a jako dobro społeczne. **Po drugie,** mieszkanie nie jest dobrem inwestycyjnym, a obrót nieruchomościami i gruntami, nie może przynosić zysku. **Po trzecie,** wynajmowanie mieszkania jest traktowane jako równie dobra forma zamieszkiwania co zakup mieszkania własnościowego.

System mieszkalnictwa społecznego w Wiedniu jest efektem konsekwentnej polityki publicznej prowadzonej przez 100 lat. Jak pisze Joanna Giecewicz, miastem w tym okresie rządzili socjaliści i to im należy przypisać sukces realizowanej polityki. Rządzący wdrażali rygorystyczne reformy i nowe podatki, aby zniechęcić bogatych do traktowania mieszkania jako dobra inwestycyjnego, a równocześnie przejąć zasób mieszkaniowy w mieście oraz zgromadzić środki niezbędne, aby go rozwijać. **Polityka mieszkaniowa Wiednia jest podawana jako wzorcowy przykład, ale w XXI w. mierzy się z wieloma wyzwaniami spotykanymi również w innych stolicach europejskich.** Czas oczekiwania na lokal społeczny się wydłuża, a o trudnej sytuacji mieszkalnictwa społecznego świadczy fakt, że jeszcze w 2005 r., według Joanny Giecewicz, 75% mieszkańców miasta mieszkało w mieszkaniach komunalnych lub subsydiowanych przez miasto. Dane z 2021 r. wskazują, że jest to już tylko 43%. Zmiany wynikają z tego, że jeszcze 15-20 lat temu 2/3 budowanych w Wiedniu mieszkań stanowiły mieszkania społeczne - współcześnie proporcja ta się odwróciła i 2/3 budowanych mieszkań finansowanych jest kapitałem prywatnym. Dzieje się tak ze względu na procesy zachodzące na globalnym rynku finansowym, zmiany wysokości stóp procentowych czy poziom inflacji. Rosnące ceny działek i materiałów budowlanych również stawiają wyzwanie przed władzami miasta w utrzymaniu dotychczasowego systemu mieszkalnictwa społecznego. Wraz ze wzrostem liczby inwestycji finansowanych z kapitału prywatnego oraz deregulacją prawa określającego zasady i ceny najmu na rynku komercyjnym, ewoluowała oferta najmu na rynku komercyjnym - od mieszkań tanich i niskiej jakości do mieszkań drogich, ale o określonym, wysokim standardzie.

8 WNIOSKI

O tym, jak dotkliwy stał się problem niedostępnych mieszkań w Europie, świadczy fakt, że zaczął być on tematem dyskusji na najwyższym poziomie UE. **Nowa Przewodnicząca Komisji Europejskiej zauważyła, że choć mieszkalnictwo, jak dotąd nie było postrzegane jako problem europejski i wielu polityków nie poprze zaangażowania UE w nowym obszarze, to, jej zdaniem, wobec skali kryzysu mieszkaniowego w Europie, KE może zaoferować skuteczne rozwiązania w tej materii.** Choć problem dostępnego mieszkalnictwa nie jest nowy, to ze względu na postępującą urbanizację, nierównomierny rozwój terytorialny (rosnące metropolie z jednej strony, miasta kurczące się z drugiej), masowe migracje oraz globalne procesy makroekonomiczne, jego znaczenie i dotkliwość rośnie, stając się coraz częściej przedmiotem zażartego sporu politycznego. Ze względu na rosnące ceny energii pojawiło się też nowe wyzwanie, **tzw. ubóstwa energetycznego** przejawiającego się m.in. problemami z ogrzaniem mieszkań (problem jest na tyle istotny, że stał się kategorią statystyczną badaną przez Eurostat).

W Polsce problem mieszkalnictwa także staje się przedmiotem intensywnej debaty. Znaczący wzrost cen najmu i kupna, wywołany częściowo gwałtownym napływem uchodźców z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku, a częściowo skutkami programu „*Bezpieczny Kredyt 2%*" (jego wpływ na ceny mieszkań był szczególnie szkodliwy, gdyż ze względu na zbliżające się wybory, program był realizowany w bardzo krótkim czasie), spowodowały znaczny opór przeciwko kolejnemu programowi dofinansowania kredytów, na którym, zdaniem wielu, skorzystają głównie instytucje finansowe i deweloperzy. Pojawiła się również dyskusja na temat ułomności planowania przestrzennego, a także niskiej jakości nowobudowanych osiedli (tzw. patodeweloperka).

Porównanie sytuacji mieszkaniowej w poszczególnych krajach UE przez pryzmat podstawowych wskaźników Eurostatu pokazuje, że sytuacja mieszkaniowa w postsocjalistycznych krajach Europy Środkowej jest zdecydowanie gorsza niż w krajach Europy Zachodniej. Sytuacja ta powoli się poprawia, jednak np. w Polsce można zauważyć, że jest to proces nierównomierny – poprawia się sytuacja mieszkaniowa grup względnie zamożnych, sytuacja niższych klas społecznych pozostaje bez zmian lub wręcz się pogarsza, w konsekwencji rośnie polaryzacja społeczna. Taka sytuacja nie powinna dziwić, biorąc pod uwagę kierunki polityki mieszkaniowej w Polsce, w której dominuje wspieranie zakupu mieszkań własnościowych, natomiast sektor mieszkalnictwa społecznego jest zaniedbywany.

Tymczasem badacze tematyki mieszkalnictwa podkreślają, że kluczem do sukcesu polityki mieszkaniowej jest jej różnorodność, zarówno w aspekcie form wsparcia, jak i grup, do których jest ona kierowana. Zgodnie z tym twierdzeniem, nie wystarczy wspierać w zakupie mieszkania jedynie grup względnie zamożnych, które i tak by sobie poradziły ani wyłącznie najbiedniejszych (w Polsce mieszkania socjalne ograniczają się do grup wykluczonych). Należy stworzyć politykę mieszkaniową dla pozostającej w luce czynszowej klasy średniej. Aktywna polityka mieszkaniowa to nie tylko flagowe programy kolej-

nych rządów, ale przede wszystkim zadanie gmin, które w Polsce ograniczają swoje zadania do minimum, wyzbywają się posiadanych zasobów mieszkaniowych, a równocześnie, realizując jedynie pojedyncze inwestycje w zakresie mieszkalnictwa społecznego.

Odpowiadając na tytułowe pytanie, czym jest optymalna – a może zrównoważona (?) polityka mieszkaniowa, należy podkreślić, że jest to polityka, w której dostrzega się, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych nie jest jedynie prywatnym problemem poszczególnych gospodarstw domowych, a w konsekwencji nie może podlegać jedynie prawu popytu i podaży. Dostępne mieszkalnictwo dotyczy podstawowych spaw bytowych obywateli. Zaniechania w tym ważnym społecznie obszarze będą prowadziły do pogłębiających się nierówności społecznych, a nawet do rosnących napięć społecznych. Zrównoważona polityka mieszkaniowa to polityka zdywersyfikowana pod względem form, jak i grup społecznych, których dotyczy. **Jest to również polityka realizowana na wszystkich szczeblach władzy – od UE, przez rządy po samorządy.** Ostatnim elementem dobrze skonstruowanej polityki jest jej długofalowość, działania podejmowane w dłuższej perspektywie czasu niż jedna kadencja rządu.

Czy zaprojektowanie takiej zrównoważonej polityki jest możliwe?

Przykład Wiednia pokazuje, że tak. Zwraca jednak uwagę fakt, że w Wiedniu to władze miasta są szczególnie aktywne i konsekwentne w działaniach na rzecz budowania społecznego mieszkalnictwa. Jednak, problemy, z jakimi mierzy się współcześnie budownictwo społeczne w Wiedniu, są tylko dodatkowym potwierdzeniem, jak wielkim wyzwaniem jest prowadzenie zrównoważonej polityki społecznej, nawet dla miasta ze 100-letnią tradycją w tym obszarze, dysponującego olbrzymim zasobem mieszkaniowym.

Analiza powstała w ramach projektu Jean Monnet Module “EU: European values and ethics in politics and economy ” grant nr 101127158 ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak H., K. Olszewski, K. Wagner, Housing policy and forms of housing tenure in Austria and the unique social housing system of Vienna, "Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 4, 2023.
- Bryx M., Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście, CeDeWu 2021; K. Nowak, Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej, IRMIR, Uniwersytet Gdański, Warszawa-Kraków-Gdańsk 2021.
- Ciepły A., Absurdalne limity dochodowe, nieefektywne wspieranie popytu. „Mieszkanie na Start" powiela błędy PiS-u, Klub Jagielloński, 28.02.2024, Absurdalne limity dochodowe, HYPERLINK „https://klubjagiellonski.pl/2024/02/28/absurdalne-limity-dochodowe-nieefektywne-wspieranie-popytu-mieszkanie-na-start-powiela-bledy-pis-u/"nieefektywne wspieranie popytu. „Mieszkanie na Start" powiela błędy PiS-u — Klub Jagielloński (klubjagiellonski.pl) (dostęp: 21.07.2024).
- Cities in the World. A new perspective on urbanisation, OECD, European Comission, 2020.
- Gawroński H., Wszystko o nowych zasadach partycypacji w TBS-ach, prawo.pl, 23.11.2015, Partycypacja TBS (prawo.pl) (dostęp: 22.07.2024).
- Giecewicz J., Konserwatywna Awangarda - Wiedeńska Polityka Mieszkaniowa 1920-2005, Politechnika Warszawska, Warszawa, 2007.
- Gomez J., Social Housing in Vienna: Is it as good as it seems?, Euronews, 08.03.24, https://www.euronews.com/2024/03/08/social-housing-in-vienna-is-it-as-good-as-it-seems, (dostęp: 07.07.2024).
- Gospodarka mieszkaniowa w 1990 r., 1991, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Gospodarka mieszkaniowa w 2018 r., 2019, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Graczyk N., Mieszkanie Na Start. Zapytaliśmy Eksperta O Popularne Zarzuty Pod Adresem Programu, NOIZZ, 16.04.2024.
- Haase A., M. Bernt, K. Großmann, V. Mykhnenko, D. Rink, Varieties of Shrinkage in European Cities, "European Urban and Regional Studies", 23(1), 2013.
- Kisiel M., „Kredyt na start" pod ostrzałem. Oberwał nawet hasztag, bankier.pl, 24.07.2024, „Kredyt na start" pod ostrzałem. Oberwał nawet hasztag - Bankier.pl (dostęp: 24.07.2024).
- Kowalewski M., „Mieszkam w TBS -ach". Społeczne identyfikacje mieszkańców budownictwa społecznego, „Studia Regionalne i Lokalne", 1(35), 2009.
- Kusiak J., Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu, BęcZmiana 2017.
- Lux M., J. Hegedüs, P. Sunega, N. Teller, Social Housing in Post-Socialist countries, w: K. Scanlon, Ch. Whitehead, M. Fernández Arrigoitia (Eds), Social housing in Europe, Wiley Blackwel 2014, DOI:10.1002/9781118412367.ch14.
- Malmberg B., Fertility Cycles, Age Structure and Housing Demand, "Scottish Journal of Political Economy", 2012.
- Matel A., K. Olszewski, The model of tenure choice in life cycle of Poles – empirical analysis, "Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 4, 2022; A. Matel, K. Olszewski, The model of tenure choice in life cycle of Poles, "Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 1, 2023.
- Miasto jest Nasze, Nasze stanowisko wobec programu „Mieszkanie na start" — Miasto Jest Nasze (dostęp: 21.07.2024).
- Mieszkanie z TBS-u to dobra alternatywa? HYPERLINK „https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/mieszkanie-z-tbs-u-to-dobra-alternatywa/grn9qep"(businessinsider.com.pl) (12.06.24).
- Mulder C. H., Key note presentation. The relationship between population and housing, Sixty-ninth session of the UNECE Committee on Housing and Land Management 2008.

- Najwyższa Izba Kontroli, Fiasko programu Mieszkanie Plus, 23.03.2022, Fiasko programu Mieszkanie Plus - Najwyższa Izba Kontroli (nik.gov.pl) (dostęp: 11.07.2024).
- Najwyższa Izba Kontroli, Systemowe błędy w prywatyzacji mieszkań komunalnych, 07.02.2023, Systemowe błędy w prywatyzacji mieszkań komunalnych - Najwyższa Izba Kontroli (nik.gov.pl) (dostęp: 21.07.2024).
- Nowak K., Przestrzenne zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej w procesie przemian demograficznych, „Studia Regionalne i Lokalne", 4(94), 2023, doi: 10.7366/1509499549406 Śleszyński P., Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Opracowano dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Polska Akademia Nauk, 2016.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dziennik Ustaw - rok 2015 poz. 2071, Dziennik Ustaw - rok 2015 poz. 2071 - INFOR.PL (dostęp: 22.07.2024).
- Ost C. E., Housing and children: simultaneous decisions?-a cohort study of young adults' housing and family formation decision, "Journal of Population Economics", 25, 1, 2011.
- Paculła P., Ursula von der Leyen: przed nami wybór na 50 lat, Oko Press, 18.07.2024, Ursula HYPERLINK „https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe" von der HYPERLINK „https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe"Leyen HYPERLINK „https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe": przed nami wybór na 50 lat HYPERLINK „https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe"(HYPERLINK „https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe"Przemówienie w PE HYPERLINK „https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe") HYPERLINK „https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe" - HYPERLINK „https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe"OKO.press (dostęp 23.07.2024).
- Pietrow A., 5 miliardów na budowę mieszkań pod tani wynajem. Rząd planuje wielką inwestycję, 17.07.2024, gazeta.pl, Tani wynajem stanie się faktem? Nowy pomysł rządu przewiduje przekazanie 5 mld na ten cel | Biznes na Next.Gazeta.pl (dostęp: 22.07.2024).
- Rodzina na Swoim – na czym polegał rządowy program? (dostęp: 21.07.2024).
- Samorek B., M. Cichocki, Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych,. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023, https://doi.org/10.51733/opm.2023.03.
- Shrinking Cities, The Future of Cities Series, European Commision 2022, JRC Publications Repository (dostęp 12.07.2024).
- Strom S., Housing and First Births in Sweden, 1972-2005, "Housing Studies", 25, 4, 2010.
- The social housing secret: how Vienna became the world's most livable city, The Guardian, https://www.theguardian.com/lifeandstyle/2024/jan/10/the-social-housing-secret-how-vienna-became-the-worlds-most-livable-city (dostęp: 07.07.2024).
- Wisłocka I., Awangardowa Architektura polska 1918-1939, Arkady Warszawa 1968.
- Zaniewska H. (red.), 2005, Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

#CAL

Raport — 13

Magdalena Nawrocka

Przestrzenie publiczne w miastach średnich - jaka jest ich jakość i wpływ na żywotność miasta?

Autor główny:
Magdalena Nawrocka

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
empat; Kalisz By Drone; Eucalyp

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wstęp	4
Czym jest przestrzeń publiczna?	4
Czym charakteryzują się dobre przestrzenie publiczne?	6
Przestrzenie publiczne w śródmieściu Kalisza	9
Główny Rynek	10
Rozmarek i planty	12
Złoty Róg	14

Autor

Magdalena Nawrocka - magister inżynier architekt i magister historii sztuki. Studiowała również na École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes. Redaktorka Latarnika Kaliskiego, autorka prelekcji, artykułów popularnonaukowych i publicystycznych z zakresu architektury i urbanistyki.

1 WSTĘP

Przestrzenie publiczne są kluczowe dla kształtowania żywotnych, atrakcyjnych miast, wspierając interakcje społeczne i poczucie wspólnoty. Prężnie funkcjonują one w metropoliach, pełniąc funkcje ciekawych i dynamicznych miejsc spotkań. Nieco inaczej jest w średnich miastach, gdzie bywają one zaniedbane, opustoszałe i nieatrakcyjne dla mieszkańców. W dobie wyludniania się mniejszych ośrodków na rzecz metropolii, w czasach internetu i urban spraw, fizyczne przestrzenie publiczne muszą sprostać nowym wymaganiom. Czy im się to udaje? Jakie kryteria powinny spełniać, aby funkcjonować prężnie i sprawnie?

2 CZYM JEST PRZESTRZEŃ PUBLICZNA?

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definiuje przestrzeń publiczną jako:

Obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Jan Maciej Chmielewski mówi z kolei, że jest to **przestrzeń celowo urządzona i zorganizowana, udostępniana wszystkim, a jej rolą jest tworzenie warunków do zaspokajania naszych różnorodnych potrzeb kontaktów i interesów.** Przestrzeń publiczna jest tą, z której korzystamy, kiedy nie jesteśmy ani w domu, ani w pracy, ani w sklepie, banku czy u fryzjera. **Jest tkanką pomiędzy punktami występującymi na codziennej mapie miejsc, które odwiedzamy.** To tam dochodzi do nieprzewidzianych spotkań, tam wychodzimy, żeby obserwować i być obserwowanymi, aby spotkać się w mniej formalnych okolicznościach czy po prostu wystawić twarz do słońca w ładny, wiosenny dzień. **To przestrzeń publiczna jest sercem i krwioobiegiem danego miasta i ma ogromny wpływ na to, jak je postrzegamy i definiujemy.** Jeśli w danym mieście funkcjonuje ona źle, pozostaje zaniedbana, nieciekawa i opuszczona, wpłynie to negatywnie na nasz odbiór tego właśnie ośrodka. Dobrej jakości przestrzeń publiczna ma ogromny wpływ na wartość danej okolicy, rozwój kapitału ludzkiego i tożsamości mieszkańców danego miasta. Pozwala pod różnymi względami - społecznym, kulturowym, ekonomicznym, środowiskowym - budować dobrą, dojrzałą miejską społeczność. Dzięki odwiedzaniu miejsc ważnych z punktu widzenia historii przypominamy sobie, co łączy nas w danej społeczności. **Estetyczne i ciekawe przestrzenie zwiększają atrakcyjność okolicy, stymulują lokalną gospodarkę, przyciągając inwestorów oraz klientów - miejscowych, jak i turystów.**

Dobrze funkcjonująca przestrzeń publiczna działająca w namacalnym, fizycznym środowisku zyskuje szczególną wagę w czasach zwiększającej się dominacji bycia online - komputerów, telefonów i internetu. Funkcjonujemy w internetowych społecznościach, tam nawiązujemy i rozwijamy kontakty, pracujemy zdalnie, a nowym rodzajem miejskiego rynku jest dla nas Facebook, Instagram i Twitter. Jednocześnie wciąż potrzebujemy fizycznego kontaktu z innymi ludźmi. **Dzięki przestrzeniom publicznym, które zachęcają nas do wyjścia z domu, mamy szansę nawiązywać więcej interakcji offline, integrując się nie tylko osobami z naszej społecznej "bańki", ale mijając na ulicach również ludzi z innych środowisk.**

Warto też dodać, że nie każda przestrzeń publiczna - czyli ta wspólna dla nas jako obywateli - jest jednocześnie przestrzenią kulturową czy społeczną. Przestrzenie wspólne to również te techniczne, takie jak drogi przeznaczone do ruchu kołowego, parkingi, węzły, stacje benzynowe i inne miejsca podporządkowanie komunikacji (szczególnie ruchowi samochodowemu). W przestrzeni społecznej natomiast, takiej, w której nadrzędny staje się kontakt człowieka z drugą osobą, przyrodą czy innym obiektem społecznym, dochodzi do najróżniejszego typu kontaktów międzyludzkich. Należą do niej place i skwery, parki i zieleńce, bulwary, promenady, ulice dla pieszych. **W raporcie, mówiąc o przestrzeni publicznej, będziemy mieć na myśli właśnie tę kulturową, służącą do nawiązywania i pogłębiania relacji z innymi ludźmi i otoczeniem.**

Wiemy już zatem, jak ważna dla danego miasta i jego społeczności jest dobrze funkcjonująca przestrzeń publiczna. Co sprawia jednak, że działa ona w odpowiedni sposób, a co negatywnie wpływa na jej rozwój?

3 CZYM CHARAKTERYZUJĄ SIĘ DOBRE PRZESTRZENIE PUBLICZNE?

Z jakiego powodu pojawiamy się w przestrzeni publicznej? Na ile robimy to dlatego, że musimy, a na ile dlatego, że chcemy? Jedną z najważniejszych funkcji, jaką przestrzeń publiczna powinna spełniać, stanowi **dawanie możliwości zaspokajania naszych potrzeb**. Dzielą się one na aktywności konieczne, czyli przede wszystkim przemieszczanie się pomiędzy załatwianiem różnych sprawunków, np. wizytą w banku, na poczcie czy u dentysty. Kiedy przestrzeń publiczna połączona jest z usługową i handlową, również w jej obrębie dokonujemy zakupów czy korzystamy z drobnych usług. W przestrzeni wspólnej czekamy na autobus, wychodzimy z dziećmi na plac zabaw, wyprowadzamy psa na spacer. **Wiele jednak z aktywności, które w przestrzeni publicznej podejmujemy, nie jest uwarunkowana naszymi codziennymi zobowiązaniami.** We wspólnej tkance miasta możemy także przebywać po to, żeby doświadczać - obecności innych ludzi, ekscytacji związanej z nieprzewidywalnością spotykania innych przechodniów, przyjemnych wrażeń estetycznych płynących ze spacerowania wśród zieleni czy ładnych budynków. W przestrzeni publicznej zatrzymamy się na lody w letni dzień, zrobimy zdjęcie ciekawej witryny sklepowej czy przystaniemy na spotkanie z dawno niewidzianym znajomym. Gama naszych potrzeb jest niezmiernie różnorodna i dobra przestrzeń publiczna powinna być na tyle heterogeniczna, żeby pozwalać nam je zaspokajać.

Z tego powodu w takowej przestrzeni znaleźć się powinny różne elementy, które tę wartość będą podnosić. Powinniśmy móc, jako piesi czy rowerzyści, przez daną okolicę wygodnie przechodzić czy przejeżdżać, drogą albo najkrótszą, albo nieco dłuższą, ale obfitującą w przyjemne doznania krajobrazowe. Jeśli jednak niesiemy cięższe zakupy, niedawno zwichnęliśmy kostkę lub po prostu chcemy na chwilę przystanąć, powinniśmy mieć możliwość, żeby na moment odpocząć - zatrzymać się tam, gdzie jest na to miejsce lub usiąść na ławce.

Aby jednak chwilą w danej przestrzeni się cieszyć, abyśmy chcieli zostać w niej dłużej, niż jest to absolutnie konieczne, spełnić ona musi pewne warunki.

Powinna ona zatem zaciekawiać nas i przyciągać - w tym celu w jej zakresie należy przewidzieć elementy, które ruch w niej będą ożywiać - kawiarnie z ogródkami, sklepiki i ich witryny, fontanny, dzieła sztuki, interesujące meble miejskie, interaktywne akcenty (np. rzeźby, ścianki zdjęciowe), instrumenty, zabawki dla dzieci, przyrządy do ćwiczeń lub wiele, wiele innych. Mimo potrzeby otrzymywania stymulujących, energetyzujących bodźców, chcemy też jednak zachowywać w danym miejscu poczucie bezpieczeństwa, spokoju i harmonii. To z tego powodu nadmiar ruchu samochodowego wpływa na destrukcje wspólnych przestrzeni. Tam, gdzie pragniemy wypoczywać, nie mamy ochoty wdychać spalin, siedzieć obok szybko przejeżdżających aut czy spacerując, zatrzymywać się co chwilę na pasach lub przeciskać między ciasno zaparkowanymi samochodami. Jeśli dane miejsce oferuje nam tego typu negatywne wrażenia, spadnie nasza ochota na zatrzymanie się w niej i zaznanie tam przyjemności czy odpoczynku. **Natężenie bodźców w danej okolicy powinno być optymalne - nie nudzić, ale też nie nużyć.** Zagadnienie poczucia spokoju w danym miejscu wiąże się również z zagadnieniem realnego bezpieczeństwa w pobliżu. Miejsc źle oświetlonych, opustoszałych, zaniedbanych będziemy starali się raczej unikać.

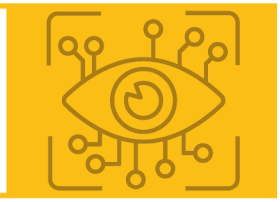
Przestrzeń publiczna, mimo że zastrzyk energii, jakiej udziela jej bliskość obiektów handlowych i usługowych, jest dla niej niezbędny, **sama w sobie powinna być przestrzenią dostępną dla każdego**.

Oznacza to, że przebywanie w niej nie może wiązać się z ponoszeniem kosztów finansowych i powinno być możliwe oraz wygodne dla każdej grupy społecznej - nie tylko sprawnych, szybkich i majętnych dorosłych, ale również dla dzieci i młodzieży, dla seniorów, osób uboższych czy takich o ograniczonej mobilności.

Z tego powodu zagadnienie zawłaszczenia przestrzeni publicznych przez te komercyjne uznaje się za zjawisko negatywne. Zbytnio "utowarowiona" przestrzeń, napędzając tempo konsumpcji i generowania zysków, na

przykład wnętrza galerii handlowych, staje się często niedostępna dla osób nieprzynależących do danej grupy społecznej lub nieposiadających odpowiedniej zamożności.

> **Staje się również nadmiernie nadzorowana poprzez systemy alarmów, monitoring oraz ochronę. A my nie mamy ochoty być zbyt mocno kontrolowani - przez kamery, policję czy fizyczne bariery - potrzebujemy poczucia swobody i czucia się "u siebie".**



Nie zapomnijmy również o aspekcie, o którym chyba najczęściej wspomina się, mówiąc o wspólnej okolicy w danym mieście, o jej estetyce. **Na ład przestrzenny składa się wiele różnych czynników, nie tylko to, czy budynki w jej otoczeniu są zadbane i wyremontowane kilka czy kilkanaście lat temu.** Tworzą go również kompozycja brył, płaszczyzn i punktów, urbanistyczny układ danej ulicy czy placu, jego spójność i czytelność, to, czy różnorodne funkcje zostały połączone w sposób klarowny i harmonijny, to, czy poszczególne miejsca są zauważalne, czy dana przestrzeń się do nas otwiera, zachęca nas do siebie i zaprasza - czy raczej odwrotnie. Aby tak było, nie może wydawać się ona zbyt ciasna, ale nie może być też zbyt duża i sprawiająca wrażenie opustoszałej. Nie może sprawiać również wrażenia zaśmieconej - przez chaos stylów architektonicznych czy nadmiar kolorowych reklam, bilbordów czy szyldów.

Do danego miejsca przyciąga również jego specyficzna tożsamość. Główny rynek i ratusz stanowią serca danych miast. Pomniki, rzeźby, place czy miejsca pamięci nadają okolicy charakter symboliczny. Przeplataniesięobiektów zabytkowych z różnych okresów historycznych z nowoczesną zabudową też decyduje o wytworzeniu się charakteru danej przestrzeni, jego genius loci - czyli ducha miejsca. Niekiedy może o nim przesądzić tylko jeden, ale ważny i doceniany zabytek. Pragniemy identyfikować się z danym miejscem, szczególnie jeśli znajduje się ono w mieście, w którym mieszkamy lub z którym jesteśmy w jakiś sposób związani.

Jak wiele przestrzeni publicznej spełnia wyżej wymienione kryteria? Jak w praktyce wyglądają wspólne tereny w średnich miastach i czego im brakuje? Sprawdźmy to na przykładzie Kalisza, 93-tysięcznego miasta w południowo-wschodniej Wielkopolsce.

4 PRZESTRZENIE PUBLICZNE W ŚRÓDMIEŚCIU KALISZA

Zacznijmy od zidentyfikowania, jakie w ogóle przestrzenie publiczne w Kaliszu się znajdują, skupiając się na sercu miasta, czyli śródmieściu. **Obszar ten charakteryzuje się sporą ilością przestrzeni publicznej oraz miejsc, które taką funkcję mogłyby pełnić, bądź zaplanowane jest, aby w przyszłości takową pełniły.** Punkty te są ze sobą połączone i stanowić mogą ciekawy, atrakcyjny system, zachęcający zarówno dla mieszkańców, jak i dla przyjezdnych.

Wybierzmy się zatem na wyimaginowany spacer.

Poruszając się osią ulicy Śródmiejskiej na północ, natrafiamy na Złoty Róg. Jeśli wybierzemy drogę prosto, Śródmiejska zaprowadzi nas na Rynek i dalej na północny wschód w kierunku placyków z pomnikiem Adama Asnyka czy Fontanną Noce i Dnie. Jeżeli ze Złotego Rogu skręcimy w prawo, udać możemy się Aleją Wolności w kierunku teatru oraz Parku Miejskiego. Idąc przez park, okrążymy śródmieście od wschodu, a poruszając się dalej, dotrzemy na planty, które zaprowadzą nas do ulicy Wodnej. W międzyczasie będziemy mieli okazję odwiedzić skwer Rozmarek. Gdyby do powyższego zestawienia dodać jeszcze plac Świętego Stanisława, obecnie przeznaczony na parking, oraz Nowy Rynek, który za jakiś czas zostać ma przekształcony, **ilość przestrzeni publicznych w centrum Kalisza jeszcze rośnie.**

Na ile jednak przestrzenie publiczne w centrum Kalisza spełniają warunki, które pozwolą przyciągnąć i utrzymać tam dostateczną liczbę odwiedzających, aby zbudować żywotność miasta? Czy mimo trudności, na które napotykają teraz średnie ośrodki, jesteśmy w stanie oferować ich mieszkańcom dobre przestrzenie społeczne? Omówmy wybrane miejsca w śródmieściu miasta Kalisza.

5 GŁÓWNY RYNEK

Zacznijmy od przeanalizowania najważniejszego miejsca, które tworzy centrum miasta - Głównego Rynku. Dopiero niedawno zakończono inwestycję przebudowy rynku, wymieniając nawierzchnię na szare granitowe płyty, w środku lokując rozplanowane na planie okręgu siedziska i mapę Europy w posadzce. Oznaczono miejsca przebiegu murów miejskich, częściowo użyto też starobruku, wymieniono oświetlenie, zwrócono uwagę na ujednolicenie wyglądu ogródków restauracji i kawiarni. Posadzono nowe drzewa (24 lipy) i zamontowano zewnętrzny fortepian. **O tym, czy zmieniony Rynek się sprawdzi, zadecyduje czas. Czy jednak na ten moment owa przestrzeń posiada potencjał i charakteryzuje się dobrą jakością?**

Czy na Głównym Rynku w Kaliszu zaspokajać możemy nasze potrzeby podstawowe, jak i fakultatywne? Na ile jest on przestrzenią wartościową z punktu widzenia oferty oraz rozmieszczenia funkcji, jakie oferuje mieszkańcom?

Z pewnością Główny Rynek przyciągnie nas ze względu na możliwość *"załatwienia"* tam różnego rodzaju spraw. Sam już ratusz pełni ważną dla miasta funkcję administracyjną, jak i reprezentacyjną. To tutaj swój gabinet ma prezydent, tutaj też odbywają się sesje rady miasta. Oprócz tego w pierzei rynku znajdziemy takie punkty jak kiosk, biuro podróży, bank, sklepy odzieżowe i z biżuterią, piekarnię z cukiernią, antykwariat, delikatesy spożywcze, optyk czy aptekę. Wybór lokali gastronomicznych również jest dość szeroki, dla odwiedzającego dostępnych jest kilka restauracji, pubów oraz kawiarni. **Większość restauracji latem otwiera się na miasto, wystawiając zewnętrzne ogródki, które ożywiają przestrzeń rynku. Usługi oferowane przez różnorodne punkty charakteryzują się przemiennością dobową** (dostępne rano i za dnia punkty handlowo-usługowe oraz otwarte wieczorami restauracje). Kaliski rynek ożywiają również takie elementy, jak nowo zamontowany fortepian czy wspomniane już siedziska o okrągłej formie, których estetyczny kształt zachęca do wykorzystania w przypadku wykonywania ujęć z drona do filmów oraz fotografii. Władze miejskie starają się dodatkowo wzbogacać przestrzeń o elementy tymczasowe, takie jak diabelski młyn czy stoiska związane z odbywającymi się wydarzeniami i jarmarkami (na przykład festiwal czekolady, który odbył się w marcu bieżącego roku). Podobne zabiegi pozwalają zaktywizować przestrzeń i zachęcić mieszkańców do przebywania w niej, a dodatkowa zmienność oferowanych atrakcji powinna zapobiec nudzie, która mogłaby odstraszyć mieszkańców od Rynku. **W okresie letnim, kiedy pogoda dopisuje oraz regularnie organizowane są wydarzenia i koncerty, przestrzeń kaliskiego rynku potrafi tętnić życiem nie gorzej niż śródmieścia wielkich miast.**

Czy natomiast w chłodnych miesiącach Główny Rynek jest w stanie konkurować z zadaszonymi, oświetlonymi galeriami handlowymi, a szczególnie z wysysającą centrum z odwiedzających i położoną nieco dalej od niego Galerią Amber?

Aby w tym starciu nie przegrać z kretesem, należałoby zwrócić również uwagę na ożywienie przestrzeni rynku w okresach zimowych, kiedy centrum miasta, szczególnie wieczorami, potrafi ziać pustką, która dodatkowo zniechęca do odwiedzania go. Mniejsza gęstość zaludnienia i natężenia turystyki niż w metropoliach oraz mniejsza liczba młodych ludzi, którzy wieczorami zapełnialiby puby i kluby, sprawia, że w niesprzyjających warunkach kaliski rynek potrafi sprawiać nieprzyjemne, odpychające wręcz wrażenie. Wpływa to z pewnością negatywnie na poczucie bezpieczeństwa, bo im mniej ruchu, obserwujących przechodniów oraz ich "czujnych oczu", tym mniejsze odnosimy wrażenie bycia bezpiecznymi w danej okolicy. W tym momencie warto ponownie wspomnieć o działaniach miękkich, takich jak organizacja sezonowych wydarzeń (na przykład bożonarodzeniowych jarmarków), bez których trudno będzie przyciągnąć na kaliski rynek przechodniów i spowodować pozytywny, a nie negatywny efekt kuli śnieżnej.

Przeanalizujmy również temat estetyki miejsca. Czy kaliski rynek jest przestrzenią zadbaną i harmonijną kompozycyjnie? Projekt obudowy miasta z dwudziestolecia międzywojennego pozwolił na określenie stałych linii zabudowy, kalenic i dachów czy spójnych podziałów pionowych segmentów budynków. Mimo iż kaliskie kamienice nie charakteryzują się detalem tak bogatym i wyszukanym jak te w Krakowie czy w Pradze, z pewnością uznać je można za atrakcyjne wizualnie i charakteryzujące się swojego rodzaju pięknem. Nie wszystkie z nich są obecnie wyremontowane i zadbane - odświeżenie elewacji z pewnością wpłynęłoby pozytywnie na ich odbiór. Z pewnością jednak wymiana posadzki, ujednolicenie wyglądu ogródków gastronomicznych i zasadzenie nowych drzew to dobry kierunek zmian, jakie wprowadzono w centrum miasta. Ustanowienie w Kaliszu uchwały krajobrazowej to również pozytywny krok w stronę budowania wizualnego ładu w śródmieściu.

Czy z kaliskim rynkiem mieszkańcy mogą się utożsamiać?

Bez wątpienia budynek ratusza i zabytkowe kamienice to elementy silnie i pozytywnie wpływające na poczucie emocjonalnego związania z danym miejscem. **Tutaj również trudno przecenić wagę działań miękkich** - popularyzujących historię miasta, dawną formę jego centrum, w tym niepowtarzalne i nieszablonowe dziedzictwo związane ze zburzeniem ośrodka w 1914 roku i jego ponownym odbudowaniem.

Główny Rynek w Kaliszu wydaje się zatem przestrzenią wartościową, oferującą mieszkańcom miasta pozytywną wartość. Czy to samo jednak dotyczy innych miejsc w śródmieściu?

6 ROZMAREK I PLANTY

Na zachód od rynku usytuowany jest zrewitalizowany jakiś czas temu skwer Rozmarek, pełniący przede wszystkim funkcję miejsca pamięci. **Otwarty w 2014 roku na stulecie zburzenia miasta, ma upamiętniać znajdujący się tam niegdyś targ konny, wchodzący w skład dawnej dzielnicy żydowskiej.** Przy Rozmarku stała wcześniej synagoga, po zniszczeniu na jej miejscu powstał Dom Partii PZPR, w którym to jeszcze niedawno działała placówka banku. Budynek ten zostać ma przekształcony w hotel. W dawnej szkole żydowskiej przez jakiś czas znajdował się Urząd Skarbowy.

Historię miejsca przywołują tablice pamiątkowe oraz pełniące symboliczną funkcję, wypełnione odłamkami cegieł gabiony, w które wkomponowano zdjęcia.

Jedną z ważnych funkcji placu jest zatem skłonienie do refleksji na temat historii miasta. Poza nią innych zastosowań tego placu jest obecnie niewiele. Wejście do budynków banku znajduje się od stron przeciwnych, a do samego placu wychodzi m.in parking wcześniej przeznaczony dla pracowników banku. **Usytuowanie w tym miejscu parkingu, a nie tzw. aktywnych parterów generujących ruch wpływa negatywnie zarówno na poczucie przestrzennego ładu, jak i na generowanie poczucia *"życia"* w danej przestrzeni.** Od strony ulic Przechodniej i Targowej również nie ma przewidzianych funkcji, które pobudzałyby okolicę - występują jedynie niewielkie lokale, takie jak siedziba PTTK czy nieposiadający ogródka lokal przy skrzyżowaniu z ulicą Parczewskiego. W parterach dominują raczej wejścia do klatek budynków mieszkaniowych. Sprawia to, że mimo iż Rozmarek jest przestrzenią atrakcyjną estetycznie ze względu na formę odnowionego placu i sąsiadujące z nim historyczne budynki, stymulację bodźcami potrzebnymi do ożywienia przestrzeni nie jest tutaj optymalne.

W ożywieniu tego miejsca pomagają jednak organizowane wydarzenia, takie jak na przykład Multi Art Festiwal, podczas którego Rozmarek ożywia się dzięki bogatej ofercie warsztatów, koncertów czy plenerowych projekcji filmów.

Z drugiej strony, udział zieleni, wysokie drzewa, duża liczba siedzisk oraz pewnego rodzaju odizolowanie od głównego nurtu ruchu odbywającego się wzdłuż ulic Parczewskiego, Złotej czy Śródmiejskiej, mogą stanowić także atut placu, który stać się może przestrzenią do wyciszenia i odpoczynku od miejskiego zgiełku przy jednoczesnym pozostawaniu w ścisłym centrum miasta. **Jednocześnie jednak do funkcji tej bardziej predestynowane są kaliskie planty jako przestrzeń znacznie bardziej zazieleniona i skłaniająca do tego, aby usiąść i rozkoszować się piękną pogodą, co sprzyja wyciszeniu.** Planty, szczególnie po przeprowadzonej w 2021 roku rewitalizacji, znacznie bardziej zachęcają do odwiedzenia ich ze względu na swój spacerowy, promenadowy charakter.

7 ZŁOTY RÓG

Inną przestrzenią położoną kilkaset metrów od Rynku, bardzo ważną dla miasta, a jednocześnie nie do końca zagospodarowaną i niewykorzystującą całego swojego potencjału jest Złoty Róg.

Obecnie na Złotym Rogu działa punkt gastronomiczny oraz kwiaciarnia, co jest z pewnością zjawiskiem pozytywnym, jednak na teren o takiej wielkości mógłby oferować większą ilość atrakcji zróżnicowanego typu. Dużą część Złotego Rogu zajmuje zieleń, co bardzo pozytywnie wpływa na poczucie komfortu i doświadczanie przyjemności związanej z przebywaniem w tym miejscu. **Jednocześnie jednak w otoczeniu tak zwartej tkanki miejskiej warto byłoby pokusić się o bardziej kreatywne wykorzystanie przestrzeni placu niż**

tylko połać trawnika. Jako miejsce znajdujące się na skrzyżowaniu głównych pieszych arterii miasta, czyli ulicy Śródmiejskiej oraz Alei Wolności, plac ten posiada ogromny potencjał do stania się żywą, prawdziwie interesującą przestrzenią emblematyczną dla miasta.

Wcześniej jednak nad Złotym Rogiem należałoby popracować. Również ze względu na zagadnienie chaosu przestrzennego i nieestetyczne ucięte ściany szczytowe kamienic, które należałoby dopełnić bryłą o odpowiednich parametrach urbanistycznych.

Po tej krótkiej analizie możemy zatem stwierdzić, że śródmieście Kalisza jest bogate zarówno w przestrzenie publiczne o jakości dobrej, jak i te, które są zaniedbane. Każda z nich posiada jednak potencjał, który przy odpowiednich działaniach jest możliwy do wydobycia.

Na ile dobra jakość owych przestrzeni może przełożyć się na odbiór Kalisza jako miasta interesującego, ładnego i wartościowego? Czy zadbane, dobrze funkcjonujące śródmieście średnich miast może w znacznej i wystarczającej mierze przyczynić się do osłabienia trendu opuszczania ich na rzecz metropolii? Czekamy na Wasze opinie.

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

Raport — 14

Piotr Błaszczyk

Gminne podatki a samodzielność finansowa i przedsiębiorczość mieszkańców.

Autor główny:
Piotr Błaszczyk

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
bsd studio; wal_172619;

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

---

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wstęp	4
Samodzielność finansowa	4
Polityka podatkowa	7
Podatek od nieruchomości	13
Wnioski	17
Bibliografia	18

Autor

Piotr Błaszczyk - Doradca podatkowy nr 14742, absolwent finansów i rachunkowości przedsiębiorstw na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu oraz kierunku prawno-ekonomicznego na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Od ponad 8 lat związany z branżą podatkową, aktualnie pracujący na stanowisku Tax Associate w kancelarii Ulve Tax&Legal. Prelegent w trakcie licznych szkoleń oraz współautor artykułów o tematyce podatkowej. Specjalizujący się w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych, w tym w zakresie wdrażania ulg podatkowych wspierających innowacje, działający również w obszarze współpracy i wsparcia III sektora.

1 WSTĘP

Przedmiotem artykułu jest **omówienie roli podatków gminnych, ze szczególnym uwzględnieniem podatku od nieruchomości, w kształtowaniu samodzielności finansowej gmin**, mając na względzie określony porządek prawny obowiązujący w Polsce i konieczność realizowania przez gminy szerokiego spektrum zadań publicznych. Czy władztwo podatkowe, którymi dysponują gminy, należy ocenić jako wystarczające, aby móc, oprócz realizacji zadań, również wspierać przedsiębiorczość mieszkańców oraz przyciągać nowych, konkurując z innymi gminami? Czy jednak ścisłe ramy, w jakich poruszają się gminy, oraz ich ograniczone władztwo podatkowe, nie pozwalają uzyskać takiej samodzielności finansowej, która w znaczący sposób pozwalałaby wpływać na przedsiębiorczość jej mieszkańców? W celu analizy przedmiotowych kwestii omówione zostaną obowiązujące regulacje prawne wraz z szerokim piśmiennictwem oraz dane ze sprawozdań finansowych wybranych gmin.

2 SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA

Zgodnie z art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483; dalej jako: „Konstytucja RP") ustrój terytorialny Polski zapewnia decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja wiąże się z zasadą subsydiarności, czyli zasadą, która określa, iż przynajmniej fragment zadań publicznych powinien być wykonywany bezpośrednio przez podmioty najbardziej zainteresowane, czyli te, których te zadania dotykają.

Koncepcja ta jest odzwierciedleniem art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U.1994.124.607; dalej jako: „EKSL"), który wprost statuuje, że generalna odpowiedzialność za sprawy publiczne powinna być ponoszona przede wszystkim przez te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. A dopiero wówczas, gdy organy niższego rzędu nie będą zdolne do wykonywania jakichś zadań, powinno się te zadania przekazać strukturom wyższym.

Zresztą, do zasady subsydiarności Konstytucja RP odwołuje się również w preambule, wskazując, że *„(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) zasadzie pomocniczości (...)".*

W doktrynie wprost się też podkreśla, że „*organy administracji publicznej powinny być zlokalizowane możliwie najbliżej obywatela, i to jednocześnie w taki sposób, aby obywatele mogli w jak najszerszym zakresie, samodzielnie lub przynajmniej pośrednio, uczestniczyć w sprawowaniu władzy. (...) państwo powinno brać na siebie tylko tę część zadań, której sami obywatele nie są w stanie zrealizować*" [Zimmermann, 2022].

Uwzględniając powyższe, aby decentralizacja władzy publicznej mogła być w jakiejś mierze faktycznie realizowana, niezbędne było wyposażenie Jednostek Samorządu Terytorialnego (dalej jako: „JST") w kompetencje, dzięki którym, na określonym odcinku, będą mogły, tę zdecentralizowaną władzę publiczną pełnić.

Decentralizację należy łączyć z przekazaniem do JST:

- zadań publicznych;
- określonych praw do samodzielnego decydowania o ich wykonaniu;
- środków finansowych do ich realizacji. [Kornberger-Sokołowska, 2012]

Co istotne, przekazanie określonych zadań do realizacji przez JST **nie oznacza dowolności w sposobie i zakresie ich realizacji. Za przekazaniem kompetencji niezbędnym było też przekazanie uprawnień względem finansów umożliwiających wykonywanie tych zadań.** Jednak podobnie jak z kwestią wykonywania zadań, również z kwestiami finansowymi JST nie mają pełnej dowolności i są ściśle związane przepisami prawnymi.

Innymi słowy, samodzielność finansowa JST jest ściśle określona. Można ją przy tym podzielić na samodzielność strony:

- **dochodowej** – możliwość kształtowania własnych dochodów przez JST;
- **wydatkowej** – samodzielność w zakresie realizacji zadań [Surówka, 2012].

Z uwagi na tematykę artykułu poruszona zostanie w nim przede wszystkim strona dochodowa.

Elementami samodzielności od strony dochodowej dla JST są:

- własne, bezterminowe źródła dochodów z przyznaniem ograniczonego władztwa nad nimi;
- własne mienie (jako źródło dochodów czy potencjalne zabezpieczenie pod finansowanie dłużne);
- dostęp do rynków finansowych;
- funkcjonowanie na podstawie stworzonego budżetu. [Kosek-Wojnar, 2007]

Wszystkie te elementy razem tworzą budżet JST, na który składają się osiągane dochody określane przez art. 167 Konstytucji RP jako *„(...) dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa."* Regulacja ta jest precyzowana przez ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003.203.1966 z późn. zm.; dalej jako: „ustawę o dochodach JST") wskazującą podział dochodów JST na dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz inne środki.

Z perspektywy roli podatków gminnych w kształtowaniu samodzielności finansowej gmin, najbardziej interesujące są dochody własne JST składające się z:

- danin publicznych (podatki i opłaty),
- opłat za usługi publiczne świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego,
- dochodów z majątku samorządowego,
- dochodów pochodzących z wpłat ustawowo określonej części
- zysku uzyskiwanego przez jednostki gospodarki pozabudżetowej (samorządowe zakłady budżetowe),
- dochodów z działalności gospodarczej samorządu,
- dochodów kapitałowych. [Kornberger-Sokołowska, 2012]

W 2022 r. dochody własne z wyłączeniem CIT i PIT wynosiły 27% w strukturze dochodów ogółem [Bujak, 2022]. Przedmiotowy poziom dochodów własnych stanowi swego rodzaju granicę samodzielności finansowej JST, a składa się głównie z podatków gminnych.

Z tej perspektywy można postawić tezę, iż im większy udział dochodów własnych JST w dochodach ogółem tym większa niezależność i samodzielność finansowa zarówno względem sytuacji budżetu całego państwa, ale też innych czynników jak koniunktura gospodarcza [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2010]. **Ten udział dochodów własnych w dochodach ogółem to miara potencjału dochodowego JST** [Dziemianowicz, Wyszkowski, 2012].

> **Powyższe elementy są o tyle istotne, że JST, dysponując dochodami własnymi, ma również większą swobodę w ich elastycznym rozporządzaniu na wyznaczone cele zgodne ze strategią rozwoju danej jednostki i wykraczające poza ramy wyznaczone przez np. dofinansowania unijne przy jednoczesnym uniknięcia konieczności uruchomienia kolejnych transz finansowania dłużnego [Śmiechowicz, 2016].**

Nieodłącznym elementem tematyki samodzielności finansowej jest kwestia władztwa podatkowego, które nijako determinuje poziom elastyczności tej części budżetu. **Należy jednak podkreślić, że JST nie dysponują władztwem podatkowym w pełni tego słowa znaczeniu.** Jest ono okrojone i różni się w zależności od konkretnego podatku. Ale nawet tak okrojone władztwo podatkowe daje JST szeroki wachlarz możliwości wpływania na kwestie fiskalne oraz pozafiskalne [Brzozowska, Kogut-Jaworska, 2016].

Przechodząc na poziom gmin (jako jedynych spośród JST, które dysponują realnym władztwem podatkowym), a zarazem precyzując temat samej zawartości tych dochodów, to zasadniczo, podatki zasilające budżety gmin podzielić można na dwie kategorie:

Tabela 1

Rodzaje podatków zasilających budżety gmin z określeniem stopnia władztwa podatkowego

Podatki oraz opłaty wpłacane bezpośrednio do gminy	Podatki pobierane przez urzędy skarbowe i przekazywane gminom
· podatek od nieruchomości, · podatek rolny, · podatek leśny, · podatek od środków transportowych.	· podatek od spadków i darowizn, · podatek od czynności cywilnoprawnych, · podatek od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne płacony w formie karty podatkowej.
Stopień władztwa podatkowego	
· manewrowanie stawkami podatkowymi w granicach ustawowych oraz możliwość ich różnicowania, · wprowadzanie zwolnień przedmiotowych, · możliwość stosowania indywidualnych obniżek, · wprowadzanie ulg podatkowych (dot. podatku rolnego).	· możliwość udzielania indywidualnych zwolnień oraz ulg, · rozkładanie na raty płatności podatkowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kornberger-Sokołowska E., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, 2012

Jak wskazywano wcześniej, oprócz podatków, elementami dochodów własnych gmin są także m.in. opłaty. Wśród opłat można wskazać m.in. opłatę:

- targową,
- miejscową,
- uzdrowiskową,
- reklamową,
- od posiadania psów,

Opłaty te wyróżnia od podatków **cecha odpłatności**, przy czym odpłatność może mieć charakter nieekwiwalentny w stosunku do rzeczywistych kosztów danej usługi publicznej (zezwolenia, zaświadczenia itp.).

3 POLITYKA PODATKOWA

Władztwo podatkowe pozwala gminom tworzyć (oczywiście w ograniczonym zakresie) własną politykę podatkową [Kańduła, Śmiechowicz, 2016]. Sprowadza się ono jednak tylko do kształtowania podatków, a nie do ich stanowienia [Kulicki, 2010]. Jednocześnie, tyczy ono podatków pobieranych przez samorządowe organy podatkowe, a nie tych przez administrację rządową. Nie ulega wątpliwości, iż podstawowy cel takiej polityki podatkowej to jej funkcja

stricte fiskalna pozwalająca maksymalizować dochody gminy, a zarazem umożliwiać w sposób efektywny i wydajny realizację przypisanych ustawowo zadań publicznych [Wołowiec, Reśko, 2012]. Ponadto, gminy dążą, co do zasady, do osiągnięcia takiego poziomu opodatkowania, który będzie ustalony na poziomie maksymalnie akceptowalnym przez lokalnych podatników (zarówno osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, jak i podmiotów gospodarczych) [Satoła, 2014]. **Niemniej, polityka podatkowa może pełnić również szereg celów pozafiskalnych skierowanych na zachowanie, przekształcenie, ograniczenie bądź stymulowanie określonych zachowań** [Jamroży, 2008].

Należy także podkreślić, że gminna polityka podatkowa jest składową wielu różnych czynników, które można zasadniczo podzielić na:

- zewnętrzne (prawne i pozaprawne);
- wewnętrzne (zamożność gminy, działania podejmowane przez lokalnych włodarzy itp.) [Felis, 2015].

Te składowe wpływają na jej kierunek, a co za tym idzie, nijako kształtują cele fiskalne oraz pozafiskalne.

W zakresie stricte fiskalnej strony polityki podatkowej to może się ona wiązać zasadniczo ze zwiększeniem, zmniejszeniem bądź stabilizacją osiąganych dochodów. Na powyższe wpływają przede wszystkim ustalone stawki czy też stosowane preferencje lub obniżki. Strona fiskalna kształtuje poziom samodzielności finansowej gmin.

Dużo szerszy zakres należy przypisać elementom pozafiskalnym, które w teorii, gdy są odpowiednio ukształtowane, mogą wpływać na rozwój przedsiębiorczości mieszkańców gminy oraz na poziom konkurencyjności lokalnej [Wolska, 2018].

Przykładowo, stosowanie różnych polityk podatkowych w gminach może wpłynąć na wybór lokalizacji działalności gospodarczej. Wynikać to będzie z faktu, że stworzone warunki do życia, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym, komplementarne z właściwą polityką podatkową, mogą wpłynąć na przeniesienie siedziby czy chociażby otwarcie oddziału, czy zakładu przez daną jednostkę gospodarczą.

W przypadku chęci zastosowania bodźców, w założeniu stymulujących określone zachowania gospodarcze, typowym przykładem postępowania jest obniżanie stawek podatkowych. **Niemniej, z doktryny popartej wieloma badaniami empirycznymi wynikają wnioski odmienne, niż te, że obniżka stawek podatkowych pozwala osiągnąć określony cel pozafiskalny w postaci pobudzenia danych fragmentów gospodarki lokalnej** [Wołowiec, Reśko, 2012; Satoła, 2014]. W literaturze przedmiotu, na poparcie tej tezy, przedstawiane są wyniki przeprowadzanych badań na reprezentatywnej grupie gmin województwa podkarpackiego [Skica, 2009].

Uwzględniając wnioski z wyżej przytoczonych badań, można wskazać, że obniżki podatków gminnych ostatecznie przynoszą one skutki negatywne, tj. z jednej strony nie implikują pozytywnych skutków pozafiskalnych, np. w postaci efektów stymulujących określone zachowania, a przy tym negatywnie wpływają na stronę fiskalną, obniżając wpływy do budżetu.

Nie należy przy tym pomijać sytuacji wyjątkowych jak okresy dekoniunktury spowodowanej stanami nadzwyczajnymi. Najbardziej obrazowym tego przykładem jest czas rozprzestrzeniania się pandemii koronawirusa COVID-19, który to z uwagi na wprowadzone obostrzenia spowodował zapaść gospodarczą i znacząco przyczynił się do spadku obrotów wielu podmiotów gospodarczych. Wówczas, obniżki podatków, które odbijają się w wynikach finansowych gmin, **nie sposób traktować inaczej jak inwestycji w lokalną przedsiębiorczość**, gdyż mogą umożliwić pozostanie na rynku danych podmiotów gospodarczych.

Jednocześnie, rozpatrując potencjalną rolę polityki podatkowej, należy wskazać również na aspekt konkurencyjności pomiędzy różnymi gminami. **W doktrynie wyróżnia się dwa rodzaje takiej konkurencji, tj. konkurencję podatkową oraz konkurencję porównawczą.**

Konkurencja podatkowa to konkurencja gminy o tzw. mobilną bazę podatkową [Swianiewicz, Łukomska, 2016]. Innymi słowy, władze gminy starają się przyciągnąć mieszkańców oraz przedsiębiorców, poszerzając tym samym bazę podatkową i w założeniu zwiększając dochody gminy. Z kolei **konkurencja porównawcza**, to nic innego jak ustalanie stawek, ulg, zwolnień na kształt gmin sąsiednich, utrzymując przy tym bazę podatkową oraz operując w kategoriach ew. zysku politycznego [Motek, 2019].

Dodać należy, że konkurencyjność gmin, także podatkowa, to ważny element prorozwojowy – gminy, konkurując między sobą, dążą do maksymalizowania warunków optymalnych z punktu widzenia atrakcyjności dla potencjalnych zainteresowanych podmiotów rozpoczęciem inwestycji czy rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej w danej gminie kosztem, np. gminy sąsiedniej.

Na marginesie należy również zauważyć, że **nierzadko obniżanie stawek poszczególnych podatków, w rzeczywistości ma charakter wyłącznie polityczny** i wiążę się z chęcią osiągnięcia przyrostu poparcia, np. w związku ze zbliżającymi się w danym okresie wyborami samorządowymi [Kandula, Śmiechowicz, 2016; Przygodzka, 2014]. **Powyższe dotyczy oczywiście tej części podatków, które są nakładane głównie na osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej, czyli na mieszkańców,** a niekoniecznie na przedsiębiorców, którzy często mogą być osobami prowadzącymi działalność gospodarczą w danej gminie, ale niekoniecznie tam mieszkającymi (głosującymi).

Formułując wstępne wnioski, można wskazać w pierwszej kolejności, iż gminy, tworząc swoją politykę podatkową, zwracają uwagę zarówno na jej aspekty fiskalne, jak i pozafiskalne. **Aspekt fiskalny** jest dla gmin ważny z tego względu, iż z uwagi na określony porządek prawny w Polsce gmina niesie na swoich barkach dużą liczbę zadań publicznych, które jest zobowiązana wykonać lub nad którymi musi sprawować pieczę. Ponadto, gminy, tworząc politykę podatkową, mogą wpływać również na **elementy pozafiskalne**, takie jak próba stymulowania przedsiębiorczości mieszkańców czy próba przyciągania inwestorów w ramach konkurowania z innymi gminami. **Podkreślić przy tym należy**, że wpływ podatków gminnych czy szerzej wpływ polityki podatkowej gmin na elementy pozafiskalne jest stosunkowo wąski i de facto odzwierciedla stopień jej samodzielności finansowej.

Powodem takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim **niski udział podatków gminnych, w tym podatku od nieruchomości czy podatku od środków transportowych, w całościowej strukturze obciążeń fiskalnych przedsiębiorców.** Taki niski stopień obciążeń lokalnych podatków, nawet w przypadku ich obniżenia, nie stanowi znaczącego bodźca, który mógłby wpłynąć na pożądane przez władze zachowania. Powyższe ma zastosowanie nawet z perspektywy podatku od nieruchomości, który w porównaniu do innych lokalnych obciążeń i tak jest stosunkowo najwyższy.

W związku z powyższym można wysnuć tezę, iż przedsiębiorcy, podejmując decyzję biznesowe, np. w zakresie rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej w tym czy innym miejscu, w pierwszej kolejności zwracają uwagę na aspekty inne niż wysokość lokalnych stawek podatkowych. **Oczywiście, w sytuacjach ekstraordynaryjnych, jak wspomniana wcześniej pandemia koronawirusa COVID-19, nawet obniżka każdych obciążeń fiskalnych przedsiębiorców była dla nich istotną pomocą.** Jednak w czasach koniunktury czy nawet względnej koniunktury, podatki gminne spadają na dalszy plan z uwagi na wiele innych, dużo wyższych obciążeń.

Tym samym, przy konstruowaniu polityki podatkowej należy wziąć pod rozwagę fakt, iż dla podmiotów gospodarczych, co do zasady, większe znaczenie przy wyborcze miejsca prowadzenia działalności gospodarczej niż stanowiące niewielkie obciążenie podatki gminne mają następujące czynniki:

Tabela 2

Czynniki wyboru gminy do prowadzenia działalności gospodarczej

rozwinięta infrastruktura lokalna i regionalna	parametry ekonomiczne danej gminy - stopa bezrobocia, poziom wzrostu gospodarczego	społeczne - kwalifikacje i poziom wyszłtacenia ludności, dostępność i potencjał uczelni
geograficzno-topograficzne	chłonność rynku lokalnego i regionalnego	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kornberger-Sokołowska E., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, 2012

Innymi słowy, działalność władz gmin powinna dążyć do kreowania przedsiębiorczości poprzez budowanie i stabilizowanie klimatu sprzyjającego rozwojowi społeczno-gospodarczego [Dropek, 2014]. **Jak wynika z powyższego, w ocenie autora, podatki gminne, samodzielnie nie są i nie będą w najbliższej przyszłości kluczowym elementem mogącym stanowić znaczącą przewagę konkurencyjną czy też na tyle znacząco wpływać na zachowania przedsiębiorców, ale też mieszkańców w zakresie zachęcania ich do migracji, aby przesądzać o takim, a nie innym stopniu rozwoju gmin.** W piśmiennictwie nawet wskazuje się, że nie występuje zjawisko pozytywnego oddziaływania preferencji podatkowych na powstania nowych podmiotów gospodarczych [Wołowiec, 2020].

Niemniej, polityka podatkowa, jako komplementarna część składowa **strategii rozwoju**, wspomagająca tworzenie przyjaznego otoczenia zarówno dla przedsiębiorców, jak i mieszkańców, maksymalizująca z jednej strony część fiskalną, ale też punktowo wprowadzająca elementy inwestycyjne (stymulujące) czy też reagująca na zdarzenia wyjątkowe, **może w sposób znaczący tworzyć przewagi konkurencyjne gmin**.

Należy przy tym również zwrócić uwagę na ten ostatni aspekt. Im większa samodzielność finansowa gmin, tym większe możliwości tworzenia takowych, a co za tym idzie, tym większe możliwości rozwojowe, mogące promować tych włodarzy, którzy byli w stanie stworzyć strategię rozwoju składającą się z synergicznych elementów, wspólnie będących w stanie wypchnąć daną gminę w taki sposób, iż była ona w stanie przyciągnąć inwestorów, a także migrujących mieszkańców.

Powyższe jest jednak stosunkowo trudne do zrealizowania z uwagi na aktualny porządek prawny, określony poziom decentralizacji zadań z zasadniczo zdefiniowanym poziomem udziałów dochodów własnych w ogólnym budżecie gmin.

Przykładowo, w miastach średnich na prawach powiatu, posiadających około 100 000 mieszkańców, podatek od nieruchomości stanowi około 10% całości dochodów ogółem, jakie te gminy osiągają (licząc z powiatem).

Tabela 3

Relacja podatku od nieruchomości do kwoty dochodów ogółem

2022			
	Grudziądz	Kalisz	Legnica
Podatek od nieruchomości	65 222 321,04 zł	72 767 885,51 zł	84 934 004,70 zł
Dochody ogółem	776 155 863,09 zł	814 884 426,57 zł	732 287 856,30 zł
Proporcja	8,40%	8,93%	11,60%
2023			
Podatek od nieruchomości	72 433 515,05 zł	85 154 244,55 zł	89 555 719,14 zł
Dochody ogółem	793 038 758,87 zł	771 391 310,41 zł	818 984 271,92 zł
Proporcja	9,13%	11,04%	10,93%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Grudziądz, Kalisz, Legnica

Jednocześnie, podatek ten i tak stanowi zdecydowanie dominującą część dochodów osiąganych z podatków gminnych, nad którymi gminy sprawują w określonym zakresie władztwo podatkowe.

Tabela 4

Relacja podatku od nieruchomości do sumy kwot podatków gminnych pobieranych przez gminy

2022			
Rodzaj podatku	**Grudziądz**	**Kalisz**	**Legnica**
Podatek od nieruchomości	65 222 321,04 zł	72 767 885,51 zł	84 934 004,70 zł
Podatek od środków transportowych	1 831 104,05 zł	6 924 164,85 zł	2 320 499,01 zł
Podatek rolny	97 816,44 zł	445 335,17 zł	272 793,72 zł
Podatek leśny	41 208,39 zł	10 076,00 zł	5 052,00 zł
Suma	67 192 449,92 zł	80 147 461,53 zł	87 532 349,43 zł
Udział PoN	97,07%	90,79%	97,03%
2023			
Rodzaj podatku	**Grudziądz**	**Kalisz**	**Legnica**
Podatek od nieruchomości	72 433 515,05 zł	85 154 244,55 zł	89 555 719,14 zł
Podatek od środków transportowych	1 864 808,77 zł	7 004 470,11 zł	2 719 313,15 zł
Podatek rolny	112 541,59 zł	519 472,10 zł	326 992,79 zł
Podatek leśny	62 538,39 zł	15 337,69 zł	7 985,00 zł
Suma	74 473 403,80 zł	92 693 524,45 zł	92 610 010,08 zł
Udział PoN	97,26%	91,87%	96,70%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Grudziądz, Kalisz, Legnica

Niemniej, mimo tak znaczącej przewagi w udziale podatku od nieruchomości w dochodach z podatków wpłacanych bezpośrednio na rachunki gmin, to **globalnie w latach 2010-2020, udział tego podatku w dochodach własnych gmin spadł z 22,7% do niecałych 20%** [Sykała, Jarczewski ..., 2023]. Przyczyn należy tego szukać głównie w dynamiczniejszym wzroście innych dochodów gmin, głównie z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych związanego z naturalnym dynamicznym bogaceniem się polskiego społeczeństwa.

Jednakże, jak pokazał kierunek ostatnich zmian w krajowej polityce podatkowej, w szczególności związanej z wprowadzeniem reformy, pn. „*Polski Ład*", która poprzez znaczne zwiększenie atrakcyjności formy opodatkowania w postaci ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych czy poprzez obniżenie stawki pierwszego progu opodatkowania skalą podatkową, **w znaczący sposób zmniejszyła dochody gmin**, to podatek od nieruchomości okazał się stabilniejszym źródłem dochodów.

Uściślając, reforma podatkowa przeprowadzona w 2021, a także wprowadzane zmiany w przepisach prawnych od 2019 r. sprawiły, że łączny ubytek JST w dochodach z udziałów w PIT w latach 2019-23 wyniosła 64,412 mld zł [Związek Miast Polskich, 2022]. Zresztą, reforma ta jest kolejnym potwierdzeniem dla tez kwestionujących kwalifikację udziałów w PIT oraz CIT jako dochodów własnych samorządów, co w doktrynie od wielu lat budzi kontrowersje [Dziemianowicz, Wyszkowski, 2012].

Na marginesie należy wskazać, iż nowy rząd, który objął władzę w 2023 r., zapowiedział zmiany w kwestii udziałów samorządów w dochodach z podatków dochodowych. **Na moment publikacji przedmiotowego artykułu opublikowano ustawę zakładającą zmianę podstawy naliczania dochodów samorządów z tytułu udziału w podatku PIT i CIT.** Proponowana nowelizacja zapowiada również zwiększenie bazy naliczania dochodów JST z tytułu udziału w podatku PIT i CIT o kwoty dochodów z podatku zryczałtowanego od przychodów ewidencjonowanych. W ten sposób projektowana ustawa zmniejszy wpływ zmian podatkowych na dochody podatkowe JST oraz **według zapewnień resortu finansów, zagwarantuje wyższe dochody niż dotychczas.**

4 PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI

Z uwagi na kluczową rolę podatku od nieruchomości w kształtowaniu samodzielności finansowej gmin istotnym jest również jego scharakteryzowanie. **Na wstępie należy wskazać, iż podatek od nieruchomości jest podatkiem majątkowym, gdyż zapłata podatku wiążę się z posiadaniem konkretnego majątku.**

Ma on kluczowe znaczenie w gminnej polityce podatkowej [Dewerenda, 2023]. **W zakresie samego poboru podatku od nieruchomości z danych wynika, że przeciętna gmina w Polsce pobiera z podatku od nieruchomości blisko 90% w porównaniu do możliwych do pobrania kwot.** [Dewerenda, 2023]. Jednocześnie przy tym, wyższa średnia jest wśród gmin miejskich w porównaniu do tych wiejskich lub miejsko-wiejskich. Powyższe oznacza, że gminy raczej stosunkowo rzadko stosują niższe niż możliwe stawki opodatkowania.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.1991.9.31 z późn. zm.; dalej jako: „UPOL") opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają nieruchomości lub obiekty budowlane:

- **grunty;**
- **budynki lub ich części;**
- **budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.**

Co przy tym istotne, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Według art. 3 UPOL podatnikami podatku od nieruchomości są zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej, którzy są właścicielami, posiadaczami samoistnymi lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, lub obiektów budowlanych.

Z kolei, zgodnie z art. 5 UPOL, wysokość stawek podatku od nieruchomości ustala rada gminy w drodze uchwały, ale z uwzględnieniem stawek maksymalnych określonych w ustawie, które są rokrocznie modyfikowane na podstawie obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na dany rok. **Zasadą jest, iż stawki podatkowe są aktualizowane o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku w stosunku do odpowiadającego okresu roku poprzedniego.** Wśród stawek wyróżnia się trzy kryteria w odniesieniu do gruntów oraz pięć kryteriów w odniesieniu do budynków.

Warto pochylić się przy tym nad praktyczną kwestią identyfikowania podatnika podatku od nieruchomości przez gminę. W praktyce różni się sytuacja osób fizycznych oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych.

Ci pierwsi, zobowiązani są do składania właściwemu organowi podatkowemu informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych sporządzonych na formularzu według ustalonego wzoru w ciągu 14 dni od zaistnienia okoliczności, które uzasadniają powstanie obowiązku podatkowego (np. nabycie nieruchomości). Informacje te są składane na formularzu, którego wzór określa rada danej gminy. Zwykle są to formularze IN-1. Informacje te podatnik może złożyć w formie elektronicznej.

Ponadto, osoba fizyczna obowiązana jest do złożenia informacji o zaistniałych zmianach w terminie 14 dni po dniu wystąpienia w danym roku podatkowym zdarzenia wpływającego na wysokość podatku w tym roku. Podatek od nieruchomości (ustalony decyzją) osoba fizyczna powinna wpłacać, bez wezwania, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego do: 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego.

Można jeszcze wspomnieć, że osoba fizyczna, która jest podatnikiem jako współwłaściciel (współposiadacz) określonego przedmiotu opodatkowania łącznie z osobą prawną (inną jednostką organizacyjną), ma w podatku od nieruchomości obowiązki takie jak osoba prawna (i rozlicza podatek tak jak osoby prawne).

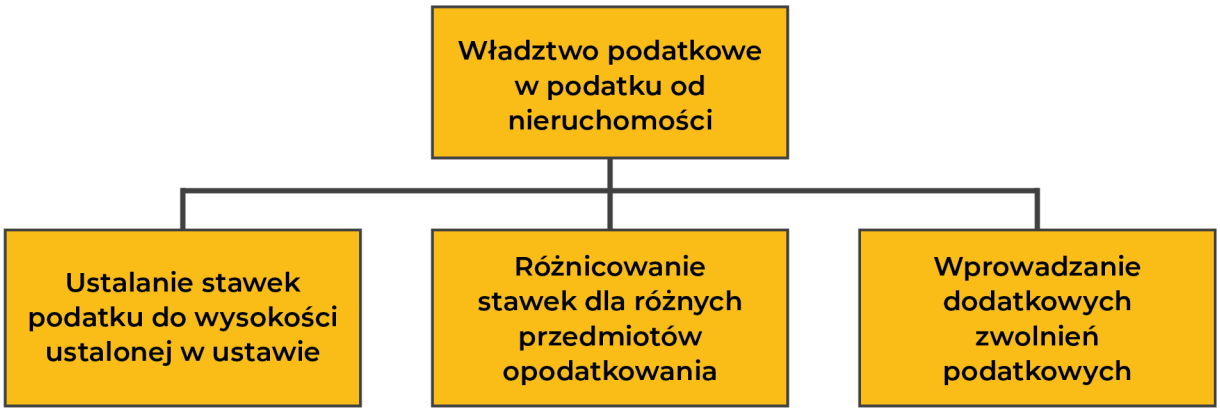
Inna sytuacja ciąży na osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych. Te podmioty zobowiązane są do:

- składania deklaracji na podatek od nieruchomości w terminie do 31 stycznia danego roku podatkowego do właściwego organu podatkowego. W sytuacji, gdy obowiązek podatkowy powstanie po tej dacie, deklarację należy złożyć w terminie 14 dni od momentu, w którym te okoliczności uzasadnią obowiązek podatkowy;
- dokonywania korekty złożonej deklaracji w przypadku wystąpienia zmiany okoliczności, o których mowa w przepisach podatkowych, w terminie 14 dni od momentu wystąpienia tych zmian;
- wpłacania podatku od nieruchomości na konto odpowiedniej gminy; płatności te są dokonywane bez wezwania, w ratach proporcjonalnych do okresu trwania obowiązku podatkowego, a termin płatności za styczeń przypada na 31 stycznia, natomiast za każdy kolejny miesiąc na 15. dzień danego miesiąca.

Uszczegółowiając władztwo podatkowe gmin dla podatku od nieruchomości, to wygląda ona w sposób następujący:

Tabela 5

Władztwo podatkowe w podatku od nieruchomości



Źródło: Opracowanie własne

Co wyróżnia ten rodzaj opodatkowania z podobnymi w innych państwach europejskich, to jest sposób konstruowania podstawy opodatkowania, która na podstawie art. 4 UPOL stanowi:

- dla gruntów - powierzchnia;
- dla budynków lub ich części - powierzchnia użytkowa;
- dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, co do zasady, wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych - ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego.

Kwestia podstawy opodatkowania, w połączeniu z problematyką definicyjną jest od wielu lat punktem zapalnym w doktrynie podatkowej, która w tym roku, prawdopodobnie, zamknie jeden rozdział (ale już wiadomo, że nie ostateczny) dzięki nowelizacji przepisów UPOL.

O ile przy ustalaniu powierzchni gruntów zasadniczo nie ma większych problemów, gdyż wynikają one z ewidencji gruntów prowadzonych dla konkretnej miejscowości, o tyle w odniesieniu do podstawy opodatkowania budynków i budowli takich danych gminy zasadniczo nie posiadają.

Dane te są przedstawiane w składanych informacjach przez osoby fizyczne i deklaracjach przez osoby prawne i jednostki organizacyjne. Co do zasady, wywodzone są one z dokumentacji budowlanej, aktów notarialnych czy samodzielnych pomiarów. Organy podatkowe mają z tych powodów obiektywne trudności z weryfikacją danych przedstawianych przez podatników.

Z kolei w przypadku budowli, podstawę opodatkowania stanowi wartość, która stanowi podstawę obliczania amortyzacji, a wynikać powinna z ewidencji środków trwałych.

Wspomniane wcześniej kwestie powodujące spór w doktrynie zakończony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2023 (sygn. akt SK 14/21) dotyczą braku doprecyzowania w UPOL pojęć „budowla" oraz „budynek". Obecnie, oba te pojęcia definiowane są przez odwołanie do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.1994.89.414; z późn. zm.; dalej jako: „Prawo budowlane"). Po zmianach, zarówno „budowla", jak i „budynek" mają zyskać autonomiczną definicję bez odwoływania się do przepisów pozapodatkowych, a także wyszczególnienie kategorii obiektów kwalifikowanych jako budowle w ustawie podatkowej.

Mając na względzie powyższe, z uwagi na znaczenie dla finansów gmin podatku od nieruchomości, istotnym byłoby jego właściwe i niebudzące tylu kontrowersji znowelizowanie. Należy pamiętać, że w sytuacjach sporu z podatnikami, gdy kwestionują oni decyzje gmin, gminne organy podatkowe są zmuszone do angażowania środków w te spory, co realnie obniża efektywność tego podatku.

Ponadto, na co zwraca się również uwagę, podatek majątkowy, gdzie podstawą opodatkowania jest, np. powierzchnia, a nie realna wartość nieruchomości, jest już obecnie stosunkowo rzadko stosowaną konstrukcją. W długiej perspektywie rozważyć należy, zamiast podatku od nieruchomości, wprowadzenie, np. podatku katastralnego z rozsądnie skonstruowanymi zwolnieniami. Ta zmiana, z jednej strony pozwoliłaby na zwiększenie samodzielności finansowej gmin poprzez zwiększenie ich dochodów własnych, dla których dysponowałyby one realnym władztwem podatkowym, z drugiej jednak strony mogłaby powiększyć nierówności pomiędzy gminami, gdzie nieruchomości osiągają wysoką wartość, a tymi, gdzie jest ona niższa.

5 WNIOSKI

Określony porządek prawny obowiązujący w Polsce, determinujący zakres zadań publicznych przydzielonych gminom wraz z określonymi źródłami ich finansowania, określa ramy ich samodzielności. **W tych określonych ramach to podatki gminne definiują ich samodzielność finansową.** W jej ramach gminy, dysponując narzędziem w postaci władztwa podatkowego, mogą wpływać na przedsiębiorczość mieszkańców, co też wiążę się z tworzeniem przewag konkurencyjnych w stosunku do innych, zazwyczaj sąsiednich, gmin. Podatkiem, który jest tym najistotniejszym z punktu widzenia na teoretyczną możliwość kształtowania rzeczywistości, również pozafiskalnej oraz z uwagi na wielkość generujących dochodów, jest podatek od nieruchomości. **Tym samym, w ocenie autora, rola podatków gminnych ze szczególnym uwzględnieniem podatku od nieruchomości, w kształtowaniu samodzielności finansowej gminy jest kluczowa i bardzo ważna. Jednak ze względu na określony porządek prawny ta samodzielność jest w znaczący sposób ograniczona przez obowiązujące regulacje i ściśle określone zadania publiczne.** Ramy te z kolei wpływają na ograniczony wpływ, jaki są w stanie wywierać gminy, chcące kształtować rzeczywistość pozafiskalną gminy przy wykorzystaniu określonej polityki podatkowej. Powyższe determinuje, że polityka podatkowa może pełnić swoją funkcję przede wszystkim jako element strategii rozwoju, który uzupełnia prowadzoną przez gminę kompleksową politykę proinwestycyjną.

BIBLIOGRAFIA

- Brzozowska K., Kogut-Jaworska M., Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2016;
- Bujak P., Raport Roczny Finanse JST, Centrum Analiz PKO BP, 2022;
- Dropek K., Działania samorządu terytorialnego wspierające przedsiębiorczość w gminach województwa wielkopolskiego, Studia Oeconomica Posnaniensia, 2014;
- Dewerenda A., Polityka podatkowa gmin w zakresie podatku od nieruchomości, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2023;
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego, Difin, 2010;
- Dziemianowicz R., Wyszkowski A., Preferencje w podatkach lokalnych i ich wpływ na dochody JST, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2012;
- Felis P., Otczyk G., Zróżnicowanie fiskalnych skutków gminnej polityki podatkowej w Polsce, Studia Biura Analiz Sejmowych, 2021;
- Felis P., Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce, Oficyna Wydawnicza SGH, 2015;
- Jamroży M., Podatkowe instrumenty wspierania rozwoju przedsiębiorstw, Studia Biura Analiz Sejmowych, 2008;
- Kańduła S., Śmiechowicz J., Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2016;
- Kornberger-Sokołowska E., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Lexis Nexis, 2012;
- Kosek-Wojnar M., Dług lokalny w teorii i praktyce, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2007;
- Kulicki J., Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce, Analizy Bas, 2010;
- Motek. P., Zróżnicowanie polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego 2018-2021, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 2022;
- Przygodzka R., Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 2014;
- Satoła Ł., Wpływ polityki podatkowej gmin na poziom przedsiębiorczości (na przykładzie podatku od nieruchomości), Nierówno Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 2014;
- Skica T., Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie woj. podkarpackiego), Samorząd Terytorialny, 2008;
- Surówka K., Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2012;
- Sykała Ł., Jarczewski W., Marta D., Koj J., Kudłacza K., Mróz M., Stelmaszewska N., Polityka podatkowa polskich miast, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2023;
- Swianiewicz P., Łukomska J., Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce, Studia regionalne i lokalne, 2016;
- Śmiechowicz J., Stabilność dochodów gmin w kontekście ich władztwa podatkowego i fakultatywności opłat lokalnych, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016;
- Wolska. U., Funkcje gospodarcze podatków lokalnych, Exante, 2018;
- Wołowiec T., Konkurencyjność podatkowa gminy w kontekście posiadania lokalnej strategii podatkowej, Samorząd Terytorialny, 2020.
- Wołowiec T., Reśko D., Obniżki stawek podatkowych do celów stymulacyjnych a założenia racjonalnej strategii podatkowej gminy, Toruński Rocznik Podatkowy, 2012;
- Zimmermann J., Alfabet prawa administracyjnego, WKP, 2022;
- Związek Miast Polskich, Ile straciły polskie miasta?, 2022.

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

#CAL

Raport — 15

Leszek Szczupak

Transport publiczny w miastach średniej wielkości

Autor główny:
Leszek Szczupak

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
LOKAL; Matthias Derksen;

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

---

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wstęp 4

Specyfika funkcjonowania transportu publicznego 4

Organizacja systemu transportowego w miastach średnich 5

Formy organizacyjne publicznego transportu zbiorowego 6

Analiza dostępności transportu publicznego 8

Kierunki zmian w organizacji i funkcjonowaniu 10

Podsumowanie 13

Bibliografia 14

Autor

Dr inż. Leszek Szczupak - adiunkt w Instytucie Nauk o Zarządzaniu i Jakości na Uniwersytecie Kaliskim im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, kierownik Katedry Logistyki i Transportu. Autor kilkudziesięciu polskich i zagranicznych publikacji naukowych.

1 WSTĘP

Transport publiczny jest jednym z kluczowych elementów infrastruktury miejskiej, który ma istotny wpływ na jakość życia mieszkańców oraz funkcjonowanie miast. **Odpowiednia jakość funkcjonowania transportu publicznego jest jednym z kluczowych warunków dla zapewnienia dostępności wszystkich innych usług publicznych tj. szkół, przedszkoli, a przede wszystkim zakładów opieki medycznej** (zob. np. Trammer 2019; Komornicki 2019). W miastach średniej wielkości, które stanowią pomost między małymi miejscowościami a dużymi aglomeracjami, wyzwaniem staje się zapewnienie efektywnego, dostępnego i zrównoważonego systemu transportowego. Miasta te, charakteryzujące się populacją w przedziale od 50 tys. do 200 tys. mieszkańców, często stoją przed koniecznością dostosowania transportu publicznego do specyficznych potrzeb swoich mieszkańców – z jednej strony muszą zaspokoić potrzeby komunikacyjne w obrębie miasta, z drugiej – umożliwić sprawną integrację z sąsiednimi gminami oraz większymi ośrodkami. W dobie rosnącej urbanizacji oraz zmieniających się potrzeb społecznych i gospodarczych analiza transportu publicznego w miastach średniej wielkości staje się niezbędna dla tworzenia spójnych i przyszłościowych polityk transportowych, które zapewnią mieszkańcom lepszą jakość życia oraz przyczynią się do zrównoważonego rozwoju miast.

2 SPECYFIKA FUNKCJONOWANIA MIAST ŚREDNIEJ WIELKOŚCI W POLSCE W KONTEKŚCIE FUNKCJONOWANIA TRANSPORTU PUBLICZNEGO

Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) z 2023 roku w Polsce znajdują się 42 miasta średniej wielkości, czyli miasta o populacji od 50 tys. do 200 tys. mieszkańców. Te ośrodki miejskie, mimo że nie dorównują wielkością i skomplikowaniem metropoliom, muszą sprostać rosnącym wymaganiom mobilności swoich mieszkańców, zapewniając efektywny i zrównoważony system komunikacji. **Wyzwania, przed którymi stoją te miasta, wynikają z ich specyfiki, w tym mniejszej gęstości zaludnienia w porównaniu do metropolii, ograniczonych zasobów finansowych oraz konieczności integracji różnych form transportu.** W tych miastach transport publiczny odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu mobilności mieszkańców, zwłaszcza w kontekście rosnącej suburbanizacji i rozprzestrzeniania się miast na obszary peryferyjne. W takich miastach transport publiczny jest niezbędny, aby ułatwić dostęp do usług edukacyjnych, zdrowotnych, administracyjnych, a także umożliwić codzienne dojazdy do pracy. Jednak w miastach o średniej wielkości gęstości zaludnienia systemy transportowe często muszą być dostosowane do specyficznych potrzeb i ograniczeń przestrzennych. W miastach średniej wielkości transport publiczny ma za zadanie obsługiwać

zarówno obszar miejski, jak i podmiejskie strefy, często łącząc w sobie różne formy transportu: autobusy, tramwaje, a w niektórych przypadkach również trolejbusy czy kolej podmiejską. **Transport publiczny jest szczególnie ważny dla osób, które nie posiadają własnych pojazdów. Obejmuje to młodzież, osoby starsze, osoby o niższych dochodach oraz mieszkańców peryferyjnych dzielnic, którzy nie mają łatwego dostępu do transportu indywidualnego.**

```
Wyzwania transportowe dla tych miast napotykają na kilka specyficznych
wyzwań związanych z organizacją transportu publicznego. W porównaniu do
dużych aglomeracji, budżety miast średniej wielkości są znacznie bardziej
ograniczone, co może prowadzić do trudności w utrzymaniu i rozwoju
transportu publicznego. Ponadto, małe dochody z biletów oraz subwencji
mogą nie wystarczyć na finansowanie nowych inwestycji w infrastrukturę,
modernizację floty pojazdów czy wdrażanie innowacyjnych rozwiązań.
```

W miastach średniej wielkości, zwłaszcza na peryferiach, transport publiczny może być mniej opłacalny z powodu niższej gęstości zaludnienia. **Organizacja transportu w mniejszych miejscowościach, które tworzą obszary podmiejskie, może wymagać dostosowania częstotliwości kursów do mniejszego zapotrzebowania, co z kolei wpływa na efektywność i dostępność transportu.** Kolejnym zjawiskiem występującym w miastach średniej wielkości jest **zjawisko suburbanizacji**, czyli rozrostu miast na obszary podmiejskie, stawia wyzwania w zakresie integracji systemów transportowych. Mieszkańcy peryferyjnych dzielnic często nie mają łatwego dostępu do transportu publicznego, co prowadzi do większej zależności od transportu indywidualnego, zwłaszcza samochodów osobowych. **Konieczność dostosowania transportu publicznego do rozrastających się obszarów podmiejskich stanowi wyzwanie logistyczne i finansowe.** W takich miastach użytkownicy transportu publicznego mają różne potrzeby. W zależności od godziny dnia zmienia się zapotrzebowanie na transport. Na przykład rano i wieczorem pojawia się większy popyt na przewozy do pracy i szkoły, natomiast w godzinach pozaszczytowych liczba pasażerów może znacząco maleć. Takie zmiany muszą być uwzględnione w planowaniu tras i częstotliwości kursów.

3 ORGANIZACJA SYSTEMU TRANSPORTOWEGO W MIASTACH ŚREDNICH

Transport publiczny w miastach średniej wielkości najczęściej opiera się na autobusach, a w niektórych miastach także na tramwajach czy trolejbusach. **Istnieje również tendencja do rozwijania systemów zintegrowanych, które pozwalają pasażerom na korzystanie z różnych środków transportu w ramach jednej taryfy.** W miastach tych wprowadza się też nowe technologie, takie jak systemy informacji pasażerskiej, bilety elektroniczne czy różne formy ekotransportu (np. elektryczne autobusy). **Przykładowo Zielona Góra – miasto z populacją ok. 140 tys. mieszkańców dysponuje rozwiniętym systemem transportu publicznego, który obejmuje zarówno autobusy, jak i**

tramwaje. System jest zintegrowany, co pozwala mieszkańcom na swobodne przemieszczanie się między różnymi środkami transportu. **Opole – miasto to posiada trolejbusy, co jest rzadkością w miastach średniej wielkości, a także rozwiniętą sieć autobusową.** Opole jest przykładem miasta, które stawia na ekologiczną komunikację i rozwój systemów transportu zbiorowego.

Miasta średniej wielkości często pełnią funkcję regionalnych węzłów komunikacyjnych, łącząc mieszkańców z pobliskimi gminami oraz większymi aglomeracjami. W związku z tym integracja transportu miejskiego z transportem regionalnym (np. kolejami podmiejskimi, połączeniami autobusowymi) jest kluczowym elementem w zapewnieniu spójności systemu transportowego. Takie rozwiązania umożliwiają płynne przemieszczanie się między miastami i zwiększają dostępność miast średniej wielkości dla osób spoza aglomeracji.

4 FORMY ORGANIZACYJNE PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W MIASTACH ŚREDNIEJ WIELKOŚCI

Transport publiczny w miastach średniej wielkości w Polsce charakteryzuje się dużą różnorodnością organizacyjną. Z jednej strony miasta te muszą sprostać wymaganiom mobilności swoich mieszkańców, a z drugiej strony – dysponują ograniczonymi zasobami finansowymi, co wpływa na formy organizacji transportu. **W takich miastach transport publiczny najczęściej przybiera jedną z kilku podstawowych form organizacyjnych, które zależą od specyfiki lokalnej, wielkości miasta oraz dostępnych zasobów.** Najczęstszą formą organizacyjno-prawną systemów publicznego transportu zbiorowego są porozumienia międzygminne. **W podziale dla kategorii miast odsetki te wynoszą kolejno:** dla miast małych 34,4%, średnich 58,9%, dużych 75,7% Ważnym aspektem w zakresie tej formy organizacji transportu publicznego jest przypisanie odpowiedniej roli poszczególnym JST – organizatora transportu publicznego oraz zlecającego. Wyniki prowadzonych badań pozwalają zauważyć (co nie powinno dziwić), iż wraz ze wzrostem wielkości miast, częściej przyjmuje ono rolę organizatora. **Mianowicie w grupie miast małych tylko 8,5% z nich pełni tę funkcję, natomiast w miastach średnich jest to już 43,6%, a w miastach dużych 75,7%.** Kolejną, najliczniej występującą formą organizacji PTZ jest organizacja transportu przez miasto wyłącznie na swoim terenie. Forma ta występuje tylko w kategorii miast małych (43,9%) i średnich (36,2%).

W większych miastach średniej wielkości transport publiczny jest organizowany przez lokalne samorządy. W takich przypadkach miasto pełni funkcję zarówno organizatora, jak i zleceniodawcy usług transportowych. Często w ramach samodzielnego systemu miasta tworzą własne przedsiębiorstwa transportowe, które zarządzają infrastrukturą oraz flotą pojazdów.

Cechą charakterystyczną takiego rozwiązania jest to, że miasta te posiadają własne przedsiębiorstwa zajmujące się organizowaniem transportu publicznego. W przypadku takich rozwiązań miasta przejmują bezpośrednią odpowiedzialność za funkcjonowanie transportu publicznego. Samorządy organizują kursy, ustalają rozkłady jazdy, a także ustalają taryfy biletowe. **W takim systemie władze miejskie mają pełną kontrolę nad jakością i dostępnością usług.** W przypadku takiego rozwiązania koszty transportu publicznego są pokrywane głównie z budżetu miasta, przy czym część środków pochodzi z biletów, subwencji rządowych oraz funduszy unijnych.

W mniejszych miastach średniej wielkości lub w miastach, które nie mają wystarczających zasobów do utrzymania własnego przedsiębiorstwa transportowego, transport publiczny jest często organizowany poprzez zlecanie usług prywatnym firmom transportowym. **W takim przypadku gmina lub miasto organizuje przetarg, w którym wybiera operatora odpowiedzialnego za świadczenie usług transportowych na określonych liniach.** Rozwiązanie takie charakteryzuje się tym, że miasto nie prowadzi własnej floty, lecz zleca organizację i obsługę transportu firmom zewnętrznym. **Przykładami takich firm mogą być krajowi i lokalni przewoźnicy, którzy specjalizują się w transporcie publicznym.**

```
Miasto ogłasza przetargi na świadczenie usług transportowych, gdzie
wybierany jest operator, który oferuje najkorzystniejsze warunki.
Kontrakty mogą obejmować obsługę określonych linii autobusowych lub
tramwajowych, zarządzanie flotą pojazdów i utrzymanie infrastruktury.
Choć operatorzy są prywatni, miasto nadal odgrywa rolę nadzorczą,
kontrolując realizację usług, jakość transportu oraz terminowość.
```

W miastach średnich, które pełnią funkcję regionalnych węzłów komunikacyjnych, transport publiczny jest często zintegrowany z transportem regionalnym, co ma na celu zapewnienie sprawnej komunikacji między miastem a jego okolicznymi gminami. **Tego typu rozwiązania są stosowane w miastach, które są ośrodkami powiatowymi lub wojewódzkimi, a także w miejscowościach, znajdujących się na szlakach komunikacyjnych.** W miastach tych, które leżą na trasach komunikacyjnych między większymi aglomeracjami, stosuje się wspólne bilety lub zintegrowane systemy taryfowe. Oznacza to, że pasażerowie mogą korzystać z różnych form transportu (autobusów miejskich, transportu podmiejskiego, kolei) na jednym bilecie. W miastach, które posiadają połączenia kolejowe, transport miejski może być skoordynowany z połączeniami kolejowymi. **W miastach średniej wielkości można spotkać się także z systemami multimodalnymi, które łączą różne formy transportu** (np. autobus + rower miejski + kolej) **w jeden zintegrowany system.** W takim systemie pasażer ma łatwy dostęp do różnych środków transportu w ramach jednej usługi. Miasta takie często współpracują z gminami ościennymi lub są częścią większych aglomeracji, co umożliwia tworzenie wspólnych systemów transportowych. **Tego typu współprace są korzystne szczególnie w miastach, które znajdują się na granicy większych aglomeracji lub pełnią funkcję regionalnych centrów komunikacyjnych.**

W ramach współpracy między miastami i gminami ościennymi tworzy się wspólne linie autobusowe, które łączą miasto z sąsiednimi miejscowościami. Tego typu współpraca umożliwia usprawnienie komunikacji pomiędzy różnymi obszarami, a także poprawia dostępność transportu publicznego. **Wspólne systemy transportowe mogą być finansowane zarówno przez miasta, jak i przez sąsiednie gminy.** Często współpraca polega na podziale kosztów i organizacji transportu w taki sposób, aby była jak najbardziej efektywna i dostępna dla jak największej liczby mieszkańców.

Niektóre miasta średniej wielkości zaczynają eksperymentować z nowoczesnymi, bardziej elastycznymi formami transportu, które nie wymagają stałych tras i rozkładów jazdy, a są dostosowane do rzeczywistego zapotrzebowania mieszkańców. Przykładem mogą być systemy transportu na żądanie, które są popularne w mniejszych miejscowościach i mniej zaludnionych dzielnicach.

W miastach średnich, zwłaszcza tych o niższej gęstości zaludnienia, mogą występować usługi transportu na żądanie, które pozwalają na elastyczne dopasowanie przewozów do potrzeb pasażerów. W ramach takich systemów wykorzystywane są mniejsze pojazdy, takie jak mikrobusy czy minibusy, które dowożą pasażerów z jednej lokalizacji do drugiej, na przykład z obrzeży miasta do centrum.

5 ANALIZA DOSTĘPNOŚCI TRANSPORTU PUBLICZNEGO W MIASTACH ŚREDNIEJ WIELKOŚCI W POLSCE

Transport publiczny stanowi kluczowy element infrastruktury miejskiej, wpływając na mobilność mieszkańców, jakość życia oraz zrównoważony rozwój miast. **W miastach średniej wielkości w Polsce dostępność transportu publicznego jest istotnym czynnikiem, który decyduje o integracji społecznej, mobilności lokalnej i zrównoważonym rozwoju.**

Dostępność transportu publicznego odnosi się do stopnia, w jakim pasażerowie mają łatwy dostęp do różnych form transportu zbiorowego, zarówno w sensie geograficznym (odległość do najbliższego przystanku), jak i czasowym (częstotliwość kursów, godziny funkcjonowania).

Zasadniczo analizy dostępności transportu publicznego prowadzone są pod kątem następujących kryteriów:

- **Zasięg sieci transportowej** – liczba obsługiwanych obszarów i ich rozmieszczenie w obrębie miasta i gmin ościennych.
- **Częstotliwość kursów** – jak często kursują pojazdy w różnych godzinach dnia, szczególnie w godzinach szczytu i poza szczytem.
- **Godziny funkcjonowania** – dostępność transportu w różnych porach dnia (w tym wieczorem i w weekendy).
- **Koszt i dostępność biletów** – ceny biletów i łatwość zakupu (np.

poprzez aplikacje mobilne, bilety elektroniczne).

- **Dostosowanie do osób z niepełnosprawnościami** – dostępność pojazdów i infrastruktury dla osób o ograniczonej mobilności.
- **Jakość infrastruktury i pojazdów** – stan techniczny autobusów, tramwajów i innych środków transportu, w tym komfort podróży i czas przejazdu.

W miastach średniej wielkości zasięg sieci transportu publicznego jest w dużej mierze determinowany przez gęstość zaludnienia oraz topografię obszaru. W większych miastach średniej wielkości sieci autobusowe obejmują zarówno centrum, jak i peryferyjne dzielnice. W takich miastach istnieje stosunkowo duża liczba przystanków i linii komunikacyjnych, co zapewnia dobry dostęp do transportu publicznego w obrębie miasta. **Jednak w przypadku miast o mniejszej powierzchni lub mniejszej gęstości zaludnienia, jak np. Słupsk, Piotrków Trybunalski sieć transportowa może być mniej rozbudowana, z mniejszą liczbą przystanków na peryferiach, co ogranicza łatwość dostępu do transportu publicznego dla mieszkańców obrzeży.** Jednym z podstawowych problemów związanych z zasięgiem sieci transportowej może być fakt, że mniejsze obszary podmiejskie i peryferyjne dzielnice mogą być słabiej skomunikowane z centrum, co sprawia, że mieszkańcy tych obszarów mają utrudniony dostęp do transportu publicznego. **W przypadku miast graniczących z innymi gminami może również występować brak integracji systemu transportowego między miastem a gminami ościennymi, co powoduje, że pasażerowie muszą korzystać z różnych operatorów, a połączenia mogą być ograniczone.**

Liczba kursów może być zróżnicowana w zależności od dnia tygodnia oraz pory dnia. **W godzinach szczytu transport publiczny funkcjonuje zazwyczaj z większą częstotliwością, co pozwala na sprawne przemieszczanie się do pracy, szkoły czy innych instytucji.** W miastach takich jak Toruń czy Zielona Góra kursy są stosunkowo częste, zwłaszcza na głównych liniach autobusowych i tramwajowych. Pojawia się jednakże wiele problemów związanych z częstotliwością funkcjonowania kursów poza godzinami szczytu tj. głównie w godzinach wieczornych i w weekendy, kiedy zapotrzebowanie na transport jest mniejsze. Wtedy liczba kursów może być ograniczona, co utrudnia dostępność transportu publicznego. W wielu miastach średniej wielkości tylko niektóre linie kursują regularnie przez całą dobę, podczas gdy inne mają znacznie mniejszą częstotliwość, co zmniejsza dostępność transportu publicznego w mniej uczęszczanych godzinach.

Koszt transportu publicznego jest jednym z najistotniejszych elementów dostępności. W miastach średniej wielkości ceny biletów są często niższe niż w większych aglomeracjach, jednak dla wielu mieszkańców stanowią one wyzwanie, szczególnie w przypadku osób o niższych dochodach. W miastach o niższej gęstości zaludnienia, aby utrzymać ekonomiczność systemu, ceny biletów mogą być wyższe w stosunku do popytu, co ogranicza dostępność transportu dla osób o niższych dochodach. Istnieje wprawdzie w Polsce

system ulg dla różnych grup społecznych (np. uczniowie, seniorzy, osoby niepełnosprawne), co w grupach tych niewątpliwie poprawia dostępność transportu, również dla osób z ograniczonymi możliwościami finansowymi. System ulg nie obejmuje jednak całościowego przekroju osób korzystających z transportu publicznego. W miastach średniej wielkości często zdarza się, że transport miejski nie jest zintegrowany z transportem podmiejskim lub regionalnym, co wymaga zakupu oddzielnych biletów na różne środki transportu, co może być niekomfortowe i kosztowne.

Dostępność transportu publicznego dla osób z niepełnosprawnościami staje się coraz ważniejszym zagadnieniem. W wielu miastach inwestuje się w pojazdy niskopodłogowe, które ułatwiają wsiadanie i wysiadanie osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich oraz starszym pasażerom.

Problem ten może występować zwłaszcza w starszych pojazdach, które nie są dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, np. brak wind czy niski poziom pojazdu. Przestarzała infrastruktura może też powodować, że niektóre starsze przystanki mogą nie być dostosowane do potrzeb osób z ograniczoną mobilnością. Jakość infrastruktury i pojazdów publicznego transportu zbiorowego w miastach średniej wielkości bywa zróżnicowana. W wielu miastach inwestycje w nowoczesne autobusy, tramwaje i systemy zarządzania ruchem miejskim są powolne, zwłaszcza tam, gdzie władze borykają się z ograniczonymi budżetami.

6 KIERUNKI ZMIAN W ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIU TRANSPORTU PUBLICZNEGO W MIASTACH ŚREDNIEJ WIELKOŚCI W POLSCE

Transport publiczny w miastach średniej wielkości w Polsce stoi przed wieloma wyzwaniami, ale także możliwościami rozwoju, które odpowiadają na zmieniające się potrzeby mieszkańców, postęp technologiczny oraz cele związane ze zrównoważonym rozwojem miast. W kontekście tego, jak transport publiczny może ewoluować w miastach średniej wielkości, kluczowe są zmiany w organizacji, technologii, finansowaniu oraz integracji z innymi systemami transportowymi.

W miastach średnich, które są częścią większych aglomeracji lub pełnią funkcję regionalnych ośrodków komunikacyjnych, kluczowym kierunkiem rozwoju transportu publicznego jest integracja systemów miejskich z transportem podmiejskim i regionalnym.

Działania te mają na celu poprawę dostępności transportu oraz uproszczenie podróży między miastem a jego ościennymi gminami. Do głównych działań w tym zakresie należą: tworzenie zintegrowanych systemów biletowych czy wspólnych biletów umożliwiających pasażerom korzystanie zarówno z transportu miejskiego (autobusy, tramwaje), jak i transportu regionalnego (pociągi, autobusy podmiejskie). Kolejnym ważnym działaniem jest koordynacja rozkładów jazdy, czyli ujednolicenie godzin kursów tak, by

transport podmiejski i miejski był wzajemnie skoordynowany, co zapewnia lepszą dostępność i krótszy czas oczekiwania na kolejny środek transportu. **Bardzo ważnym działaniem jest również współpraca pomiędzy miastami i gminami ościennymi w zakresie finansowania i organizacji transportu.** Może to obejmować wspólne projekty infrastrukturalne, np. budowę nowych węzłów przesiadkowych lub integrację transportu kolejowego z komunikacją miejską.

W miastach, w których infrastruktura transportowa jest często starsza lub mniej dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, istnieje duża potrzeba poprawy dostępności transportu publicznego dla tych grup społecznych. **Trend ten jest również odpowiedzią na rosnącą świadomość społeczną w zakresie równości i dostępności.** Przejawia się to w działaniach takich jak: modernizacja floty pojazdów poprzez wprowadzenie do użytku pojazdów niskopodłogowych, które umożliwiają łatwiejszy dostęp osobom na wózkach inwalidzkich, seniorom oraz rodzicom z wózkami dziecięcymi. Modernizacja przystanków, aby były dostępne dla osób z ograniczoną mobilnością (np. wprowadzenie podjazdów, odpowiednich nawierzchni, informacji wizualnych i dźwiękowych) oraz zwiększenie dostępności informacji o rozkładzie jazdy i trasach w formatach dostępnych dla osób niewidomych i słabo widzących, np. aplikacje mobilne z komunikatami głosowymi, tablice informacyjne z systemem brajlowskim.

Szeroka digitalizacja i wykorzystanie nowoczesnych technologii w organizacji transportu publicznego to jeden z najważniejszych kierunków zmian w funkcjonowaniu transportu publicznego.

Technologie umożliwiają optymalizację usług, poprawę efektywności operacyjnej, a także większą wygodę i komfort pasażerów. Do głównych działań w tym zakresie zaliczamy: wdrożenie inteligentnych systemów zarządzania ruchem, które umożliwiają dynamiczną regulację częstotliwości kursów w zależności od zapotrzebowania, a także informowanie pasażerów o czasie oczekiwania na przystanku w czasie rzeczywistym. Bardzo ważnym działaniem jest wdrożenie aplikacji mobilnych umożliwiających pasażerom zakupu biletów, śledzenia autobusów w czasie rzeczywistym, planowania podróży oraz otrzymywania powiadomień o zmianach w rozkładzie jazdy bezpośrednio na smartfonie.

Wiele samorządów wprowadza również możliwość zakupu biletów elektronicznych, które można nabyć przez aplikacje mobilne lub przy pomocy kart zbliżeniowych. **To również upraszcza proces zakupu biletów, zmniejsza koszty administracyjne i poprawia wygodę pasażerów.**

Zrównoważony rozwój jest jednym z kluczowych kierunków polityki transportowej w Polsce. W miastach średniej wielkości, które stawiają na ekologiczne rozwiązania, istnieje silny trend ku stosowaniu bardziej

ekologicznych środków transportu, takich jak **pojazdy elektryczne** i **hybrydowe**. Wiele miast średniej wielkości, zaczyna inwestować w elektryczne autobusy, które są bardziej ekologiczne i tańsze w eksploatacji niż tradycyjne pojazdy spalinowe. **Prowadzona jest również rozbudowa stacji ładowania dla elektrycznych autobusów oraz stacji do ładowania samochodów elektrycznych w miejscach publicznych** (np. w pobliżu przystanków). Promuje się również rozwój systemów rowerów miejskich oraz infrastruktury rowerowej (ścieżki rowerowe, stacje wymiany rowerów) **stanowi alternatywę dla samochodów osobowych**, co zmniejsza emisję spalin i poprawia jakość powietrza w miastach.

W miastach średniej wielkości, które nie zawsze mogą pozwolić sobie na rozwinięte i kosztowne systemy transportu masowego, coraz częściej pojawiają się **alternatywne formy transportu**, takie jak **mikrobusy** czy **usługi car-sharingowe**. Elastyczne usługi transportowe pozwalają na lepsze dopasowanie oferty do rzeczywistych potrzeb pasażerów, zwłaszcza w mniej zurbanizowanych częściach miasta. **Kolejnym z takich działań jest wprowadzenie systemów mikrobusów, które kursują na żądanie, w szczególności w mniejszych miejscowościach lub mniej zaludnionych dzielnicach miast średniej wielkości.** Tego typu usługi mogą stanowić uzupełnienie tradycyjnego transportu publicznego. Promowane są również działania w zakresie car-sharingu i współdzielenia transportu. Rozwój car-sharingu polega na systemie współdzielenia samochodów, który umożliwiają mieszkańcom korzystanie z pojazdów na godziny lub dni bez konieczności ich zakupu. Takie rozwiązanie może zredukować liczbę prywatnych samochodów na drogach i wspierać transport ekologiczny.

Zmiany w organizacji transportu publicznego w miastach średniej wielkości wiążą się również z koniecznością dostosowania modeli finansowania i zarządzania. W związku z ograniczonymi zasobami finansowymi miast konieczna staje się optymalizacja kosztów oraz pozyskiwanie funduszy zewnętrznych.

Do działań takich zaliczamy m.in.:

- **partnerstwa publiczno-prywatne** (PPP),
- **wprowadzenie modelu współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym** w zakresie budowy i utrzymania infrastruktury transportowej, co może umożliwić zwiększenie inwestycji przy jednoczesnym obniżeniu ryzyka finansowego dla miasta.
- **efektywne wykorzystanie funduszy unijnych na rozwój transportu publicznego**, w tym na zakup nowych pojazdów, modernizację infrastruktury czy wprowadzenie systemów ITS.
- **efektywne zarządzanie w zakresie organizacji i funkcjonowania** transportu publicznego;
- **stosowanie nowoczesnych narzędzi analitycznych** do monitorowania efektywności transportu publicznego (np. analiza popytu na transport w różnych godzinach, optymalizacja tras i częstotliwości kursów).

Bez sprawnego zarządzania tą sferą działalności miasta trudno sobie wyobrazić efektywne i przyjazne dla mieszkańców funkcjonowanie transportu publicznego.

7 PODSUMOWANIE

W organizacji i funkcjonowaniu transportu publicznego w Polsce następuje szereg zmian, która odpowiada na potrzeby mieszkańców, a także wkomponowują się w cele rozwojowe miast. **Główne kierunki rozwoju to integracja transportu miejskiego z regionalnym, poprawa dostępności transportu publicznego dla osób z ograniczoną mobilnością, zastosowanie nowoczesnych technologii (np. systemy ITS, aplikacja mobilna), oraz inwestycje w ekologiczne środki transportu, jak autobusy elektryczne. Miasta coraz częściej łączą tradycyjne rozwiązania transportowe z nowoczesnymi, takimi jak mikrobusy czy car-sharing.** Optymalizują również zarządzanie i finansowanie transportu, poprzez np. nawiązywania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz pozyskiwanie na ten cel funduszy unijnych. Celem tych zmian jest tworzenie bardziej zaawansowanego, dostępnego i ekologicznego systemu transportowego, który będzie odpowiadał na zmieniające się potrzeby społeczności lokalnych.

BIBLIOGRAFIA

Raporty

- Beim M., Mazur B., Pistelok P., 2023, Zrównoważona mobilność w polityce transportowej miasta, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. https://doi.org/10.51733/opm.2023.08
- Dąbrowska-Loranc M., Skoczyński P., Zielińska A., 2022, Bezpieczeństwo w ruchu drogowym, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków. https://doi.org/10.51733/opm.2023.02
- Gajda A., Kulig M., Ogórek P., 2023, Transport publiczny w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. https://doi.org/10.51733/opm.2023.05
- Hyła M., 2023, Polityka rowerowa polskich miast, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. https://doi.org/10.51733/opm.2023.18

Pozostałe źródła

- Farian A., 2010, Zintegrowane planowanie transportu jako odpowiedź na założenia rozwoju zrównoważonego miast, Transport miejski i regionalny, 6, 21–28. Dostępne na: https://bibliotekanauki.pl/articles/193404.pdf [data dsotępu: 11.12.2023].
- Gadziński J., Goras E. (red.), 2019, Transport i mobilność miejska. Raport o stanie polskich miast, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Gitkiewicz O., 2019, Nie zdążę, Wydawnictwo Dowody na Istnienie, Warszawa.
- Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM, Kraków.
- Komornicki T., 2022, Transportowe prawo do miasta, [w:] J.M. Nowak (red.), Prawo do miasta a wyzwania polityki miejskiej w Polsce, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 202–219.
- Łachowski W., Pistelok P., Dziadowicz K., 2022, Zarządzanie miastem z wykorzystaniem danych, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. https://doi.org/10.51733/opm.2022.02 31

Akty prawne

- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku, 2019. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku" (M.P. 2019 poz. 1054). Dostępne na: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20190001054 [data dostępu: 31.10.2022]
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1083 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. poz. 1343 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 720).

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

#CAL

Raport — 16

Kamil F. Ratajczyk

16 województw – 25 lat istnienia.

O konieczności reformy podziału administracyjnego Polski.

Autor główny:
Kamil Ratajczyk

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
Stocke_Icon;

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

16 województw – 25 lat istnienia. 4
Przeszłość 4
Powiaty 4
Województwa 6
Teraźniejszość 8
Przyszłość 14
Podsumowanie 17

Autor

Kamil F. Ratajczyk - Dyrektor Centrum Analiz Latarnika, publicysta, prawnik oraz konsultant podatkowy. Publikował na łamach m.in. Rzeczypospolitej, Wspólnej Perspektywy oraz Latarnika Kaliskiego

16 WOJEWÓDZTW – 25 LAT ISTNIENIA.

O konieczności reformy podziału administracyjnego Polski.

1 stycznia 2024 roku swoje ćwierćwiecze obchodził aktualny podział administracyjny Polski, parcelujący terytorium RP na **16 województw**, **314 powiatów**, **66 miast na prawach powiatu** i **2477 gmin**.

Jest to więc doskonała okazja, żeby zadać sobie pytanie, a następnie rzucić je w eter debaty publicznej – czy ten system ma aktualnie sens?

1 PRZESZŁOŚĆ

Aktualny podział administracyjny RP funkcjonuje od 1 stycznia 1999 roku. Oczywiste jednak jest, że proces reformy musiał zostać zapoczątkowany o wiele wcześniej. Potrzeba zmiany dotychczasowego systemu została uwidoczniona jeszcze w czasach PRL, zaledwie kilka lat po poprzedniej reformie z 1975 roku (która to zlikwidowała powiaty, wprowadzając dwustopniowy podział 2365 gmin i 49 województw)[1]. Już na początku lat 80. władze Polskiej Republiki Ludowej zwróciły się do Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk z prośbą o przeprowadzenie ekspertyz w zakresie przyszłości podziału administracyjnego Polski[2]. Wynikiem działalności PAN w tym zakresie było powstanie kilku różnych koncepcji reformy podziału administracyjnego, bez wskazywania, która będzie najwłaściwsza.

Razem z narodzinami III RP wskrzeszona została idea całkowitej przebudowy podziału terytorialnego Polski. Jako pierwszy tego zadania podjął się rząd Hanny Suchockiej, który to w 1992 roku powołał Biuro ds. Reformy Administracji Publicznej. Na pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej w dniu 13 października 1992 roku powołany został dr hab. Michał Kulesza, na którego to barki został nałożony trud przeprowadzenia zmian w podziale administracyjnym. **Od 1992 r. do 1998 r. trwała debata na temat tego, jaki finalnie kształt ma przybrać Polska, z której to debaty wyłoniły się liczne koncepcje jej podziału terytorialnego.**

2 POWIATY

Podział na powiaty został pierwotnie podporządkowany tzw. zasadzie 5-10-50. Według niej Polska miała zostać podzielona na powiaty[3]:

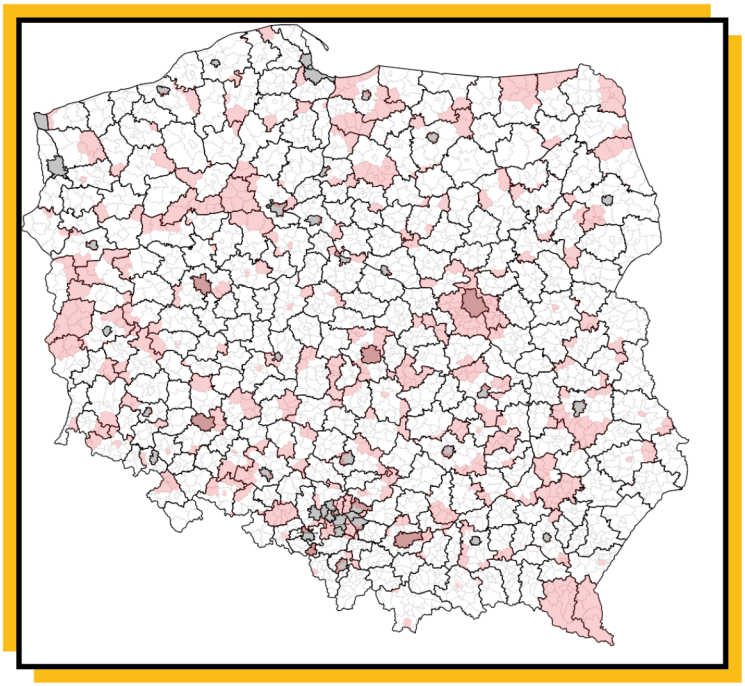
- składające się z min. 5 gmin,
- których siedziba miała posiadać populacje min. 10 tys.,
- mających populacje min. 50 tys. osób.

1 https://pl.wikipedia.org/wiki/Reforma_administracyjna_w_Polsce_(1975)

2 Andrzej Stasiak (red.): Podział administracyjny kraju. Poglądy i opinie (materiały ekspertyzy „Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski" cz. I). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1984. ISBN 83-01-05707-6.

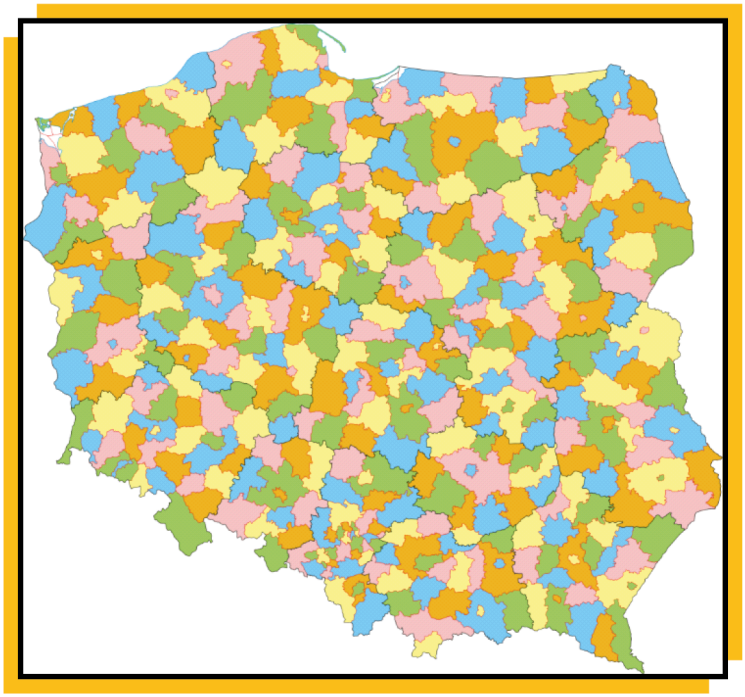
3 Założenia projektu podziału terytorialnego kraju na powiaty. „Wspólnota". 24 (170), s. 12–13, 1993-06-12. Warszawa: Wydawnictwo „Przemiany". ISSN 0867-0935.

Przy takim ujęciu Polska dzieliłaby się na **293 powiaty** oraz **45 miast** na prawach powiatu. Podział oparty na tej koncepcji w trakcie prac nad reformą został wielokrotnie zmodyfikowany. Zasadniczo jednak finalny podział odwołuje się do wyżej opisanej idei, przez co aktualna liczba powiatów (314) oraz miast na prawach powiatów (66) nie odbiega znacząco od pierwotnej koncepcji.



Proponowany podział na powiaty z projektu rządowego z maja 1993 r.[4][5]

Finalny podział na powiaty[6]



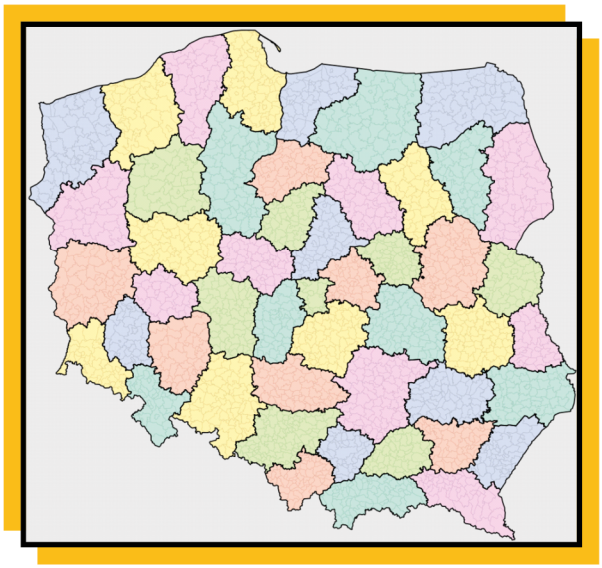
4 TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://pl.m.wikipedia.org/wiki/Plik:Poland_county_map_(1993-05_project).svg

5 Proponowane siedziby i zasięgi powiatów (siedziby powiatów według dotychczasowego układu wojewódzkiego): wersja I – maj 1993 r. „Wspólnota". 24 (170), s. 14–20, 1993-06-12. Warszawa: Wydawnictwo „Przemiany". ISSN 0867-0935.

6 Aotearoa; Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported; https://en.m.wikipedia.org/wiki/File:POLSKA_mapa_powiaty2.png

3 WOJEWÓDZTWA

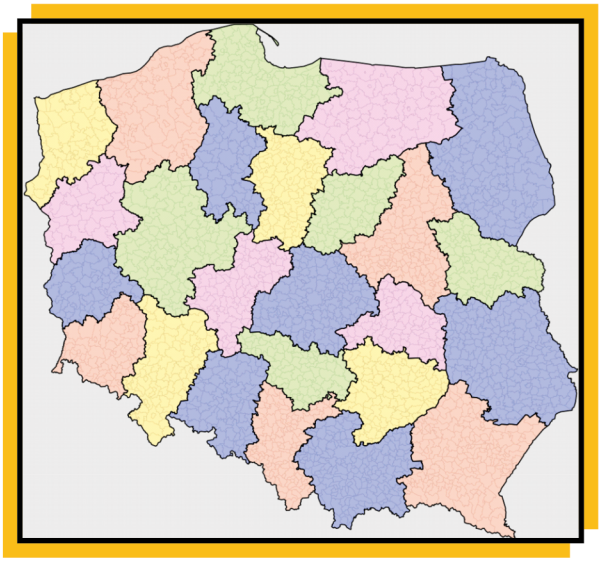
Zdecydowanie więcej uwagi pochłonęła dyskusja na temat kształtu województw. Ich proponowana liczba wahała się między 12 do aż 49. Najbardziej zachowawczą propozycję przedstawiła Konfederacja Korony Polskiej oraz PSL, które składały projekty ustaw, **zakładające pozostanie przy 49 województwach.**



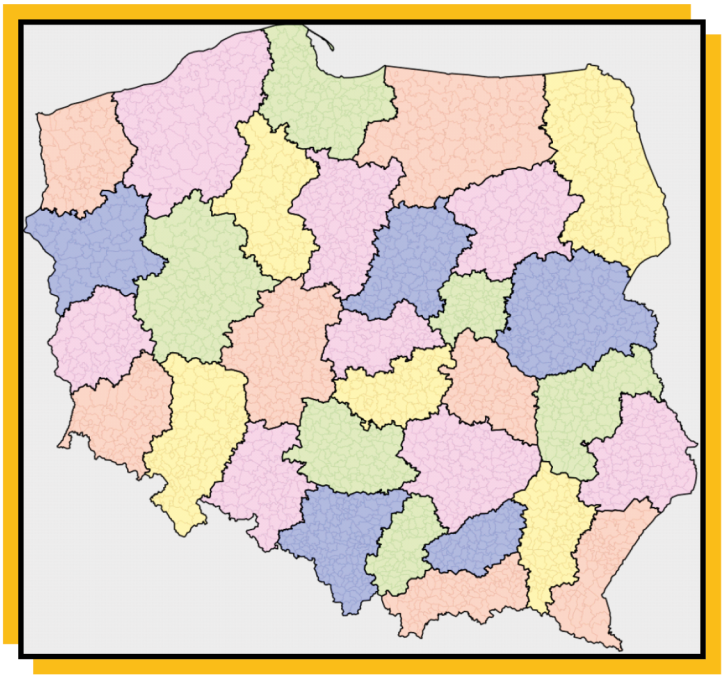
Propozycja podziału Polski na 49 województw[7]

Projekt podziału na 31 województw zgłaszało Porozumienie Centrum. Było to przedłużeniem koncepcji 25 województw, opracowanej przez zespół naukowców pod wodzą prof. Jana Szczepkowskiego zgłaszanej przez część środowisk samorządowych.[8]

Koncepcja podziału na 25 województw[9]



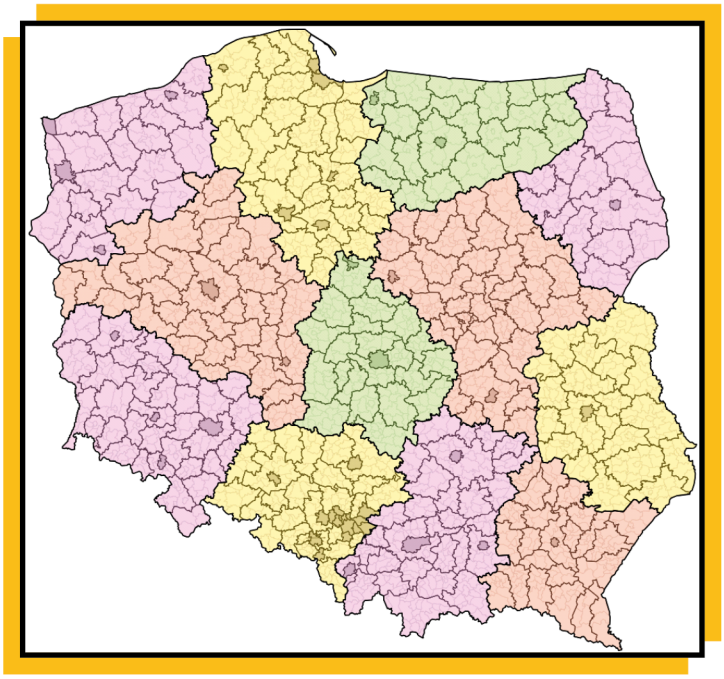
7 TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Poland_administrative_divisions_(1998).svg
8 Piotr Głuchowski. Konfederacja średnich. „Gazeta Wyborcza", 1991-03-08. Warszawa: Agora. ISSN 0860-908X.
9 TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Poland_administrative_divisions_(25_voivodeships_project).svg



Koncepcja podziału na 31 województw[10]

Strona rządowa poszła jednak w zupełnie innym kierunku. Według projektu rządu Jerzego Buzka z marca 1998 roku Polska miała dzielić się na wyłączenie 12 województw. Finalnie z tej koncepcji wyewoluował dzisiejszy podział administracyjny RP.

Koncepcja podziału na 12 województw[11]



Dlaczego jednak zdecydowano się na taki ustrój terytorialny? Ze wszystkich powodów ówcześnie podnoszonych najgłośniej do dzisiaj rezonuje ten, że taki podział miał umożliwiać w przyszłości najskuteczniejsze pozyskiwanie i wykorzystywanie środków unijnych.

10 TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Poland_administrative_divisions_(31_voivodeships_project).svg

11 TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Poland_administrative_divisions_(1998-03-19_project).svg

Jak wskazuje przykładowo prof. Antoni Dudek:

„Przede wszystkim chodziło o proces pozyskiwania środków unijnych. Zakładano, że małe województwa, a było ich 49, są organizmami niezdolnymi do stworzenia odpowiedniego aparatu wykonawczego, który profesjonalnie przygotowywałby wnioski, a później zarządzał otrzymanymi funduszami. Drugi argument dotyczył przekonań części Polaków, którzy kontestowali przeprowadzoną przez Gierka reformę z lat 70. i domagali się przywrócenia powiatów. Kluczowe były jednak pobudki unijne."[12]

W kontekście tego warto przybliżyć system, na jakim bazuje dystrybucja środków z **Funduszy Strukturalnych UE.** Kluczowe jest tutaj **pojęcie NUTS** (Nomenclature of Units for Territorial Statistics), który:

„[...]stanowi jednolity i spójny schemat podziału terytorialnego krajów Unii Europejskiej, wyznaczający pięciostopniową klasyfikację hierarchiczną, w której wyróżnia się trzy poziomy regionalne (NUTS I-III) oraz dwa poziomy lokalne (NUTS IV-V). [...] ***Klasyfikacja NUTS jest podstawą prowadzenia statystyki regionalnej w wymiarze społeczno-gospodarczym, jest ona również wykorzystywana na potrzeby polityki regionalnej.*** *Regiony korzystające ze środków Funduszy Strukturalnych są klasyfikowane według statystyki NUTS."*[13]

System Funduszy Strukturalnych oparty jest na dystrybucji środków na rzecz poszczególnych jednostek administracyjnych, spełniających standard NUTS II oraz NUTS III. **Podział na 16 województw doprowadził do sytuacji, w której jako jednostki rangi NUTS II zostały uznane polskie województwa.** Przełożyło się to na wyższą efektywność pozyskiwania środków unijnych.

Warto jednak zastanowić się – czy skoro do 2027 roku Polska ma zacząć do budżetu UE więcej dokładać niż uzyskiwać[14], to czy podział administracyjny, którego głównym założeniem jest pozyskiwanie środków unijnych, jest nadal adekwatny?

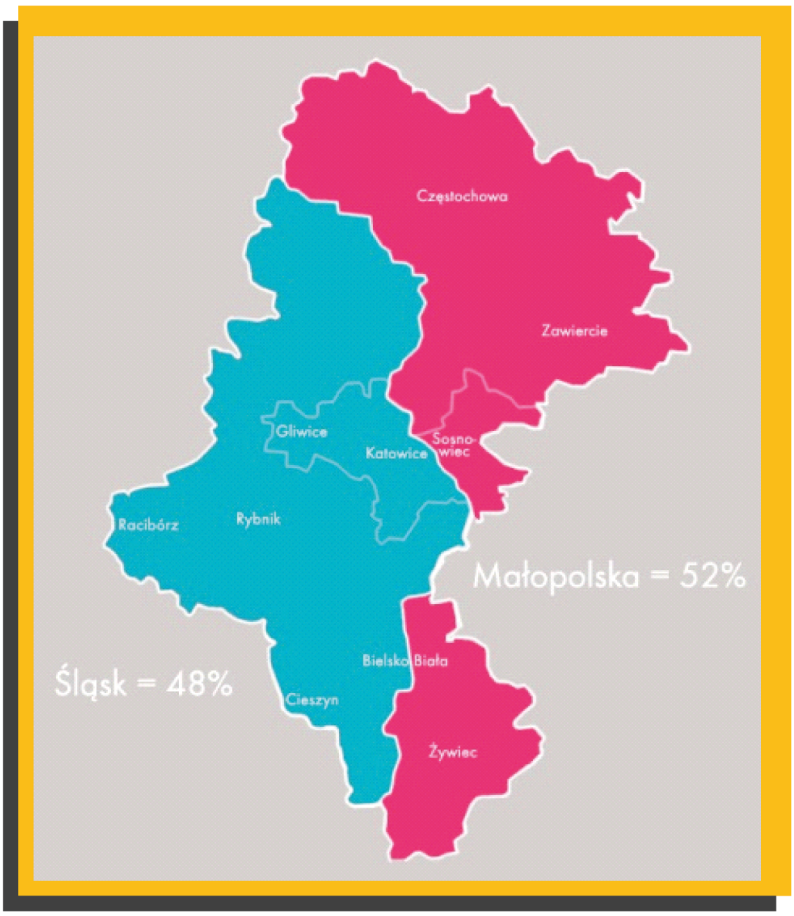
4 TERAŹNIEJSZOŚĆ

Postawione wyżej pytanie jest istotne, ponieważ można postawić tezę, że aktualny podział na 16 województw nie ma żadnej innej podstawy materialnej, jak tylko tę dotyczącą środków unijnych. Przez to przy dzisiejszych

12 https://klubjagiellonski.pl/2016/02/03/dudek-dlaczego-akurat-16-wojewodztw/
13 J. Sawicka; Reforma administracji jako podstawa prowadzenia polityki regionalnej oraz element dostosowania organizacji terytorialnej Polski do standardów Unii Europejskiej; Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej; nr 38; 2000; https://eiogz.sggw.edu.pl/article/download/9382/8327/13381
14 https://www.forbes.pl/gospodarka/budzet-ue-polska-stanie-sie-platnikiem-netto/hvty68v

uwarunkowaniach, staje się on dysfunkcjonalny. Za aktualnym podziałem nie przemawiają kwestie historyczne – współczesne województwa w bardzo luźny sposób odwołują się do polskich krain historycznych, przykładowo województwo śląskie w większości złożone jest z terenów nieuznawanych za część historycznego Śląska. Jego wschodnia i północna część to zasadniczo tereny historycznej Małopolski.

Podział historyczny województwa śląskiego[15]



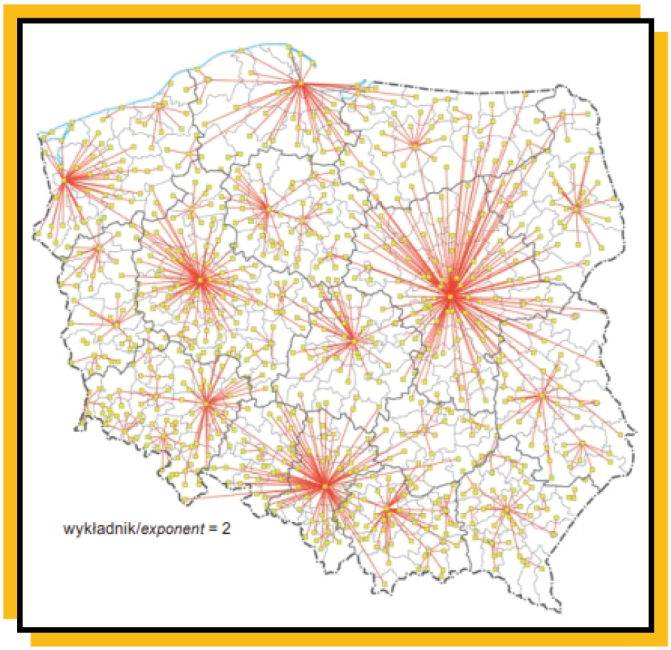
Co jednak ważniejsze, niezależnie od kwestii historycznych, aktualny podział administracyjny nie koresponduje z podziałem funkcjonalnym Polski. Już na pierwszy rzut oka można zauważyć, że aktualny kształt województw oraz powiatów odbiega od tego, jak w rzeczywistości wyglądają funkcjonalne powiązania poszczególnych ośrodków. Jeżeli za przykład weźmiemy miasto Kalisz, to możemy zauważyć, że mamy do czynienia z niewojewódzkim miastem na prawach powiatu otoczonym przez 3 odrębne powiaty (kaliski, pleszewski, ostrowski). Mimo że codzienne życie mieszkańców tego terenu jest funkcjonalnie ze sobą powiązane, to ustawodawca postanowił, że ich nadrzędną jednostką administracyjną będzie województwo wielkopolskie ze stolicą i administracją wojewódzką znajdującą się w odległym (dystansowo i w zakresie interesów) Poznaniu.

15 https://wslaskiem.pl/_informator?id=bledy_dziennikarskie

Trudno byłoby jednak postulować cokolwiek wyłącznie w oparciu o własne obserwacje.
Z tego też powodu warto pochylić się nad koncepcją tzw. **analizy grawitacyjnej ośrodków**, która, w dużym skrócie ma w sposób naukowy ujmować podział danego terytorium ze względu na to, jak funkcjonalnie oddziałują na nim poszczególne ośrodki. Bazując na powyższej koncepcji, takiego podziału Polski dokonał prof. Przemysław Śleszyński z Polskiej Akademii Nauk w artykule „*W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*”[16]

Wyniki tej pracy wydają się potwierdzać wyżej opisane obserwacje.

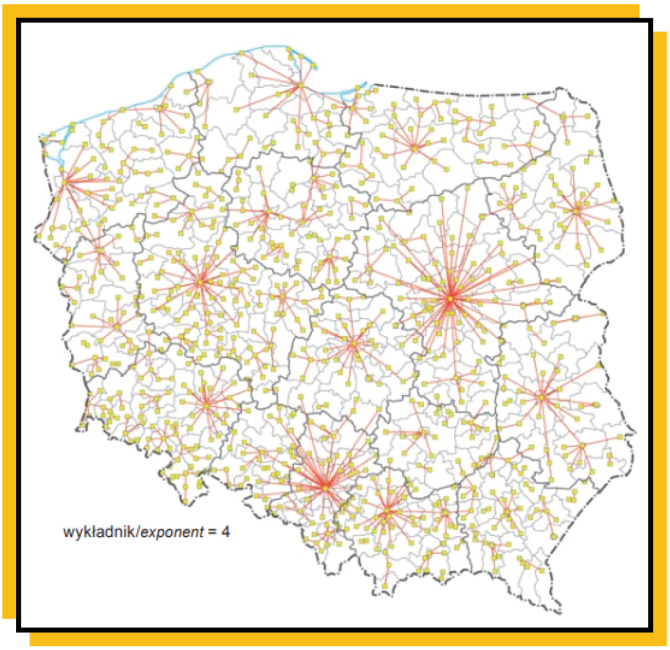
Ciążenia grawitacyjne miast przy różnych wartościach wykładnika potęgi odległości (wykładnik 2); Opracowanie Przemysław Śleszyński[17]



Ciążenia grawitacyjne miast przy różnych wartościach wykładnika potęgi odległości (wykładnik 3); Opracowanie Przemysław Śleszyński[18]

16 https://rcin.org.pl/dlibra/publication/75045/edition/55420/content?
17 Ibidem
18 Ibidem

Ciążenia grawitacyjne miast przy różnych wartościach wykładnika potęgi odległości (wykładnik 4); Opracowanie Przemysław Śleszyński[19]



Jak widać na powyższych grafikach, granice województw tylko częściowo korelują z grawitacyjnymi ciążeniami poszczególnych ośrodków.
Oddając jeszcze głos samemu autorowi analizy:

„Wykładnik potęgi równy 3 na kolejnej mapie w jeszcze większym stopniu rozprasza ciążenia, tworząc bardziej izolowane układy. Widać wówczas wyraźniej charakterystyczne „luki" na granicach województw, umożliwiające wyodrębnienie się obszarów oddziaływań mniejszych ośrodków. Taka sytuacja ma miejsce np. pomiędzy województwami podlaskim i warmińsko-mazurskim (Ełk, Suwałki), pomorskim i zachodniopomorskim (Słupsk, Koszalin) czy łódzkim i kujawsko-pomorskim (Włocławek). Przy wykładniku potęgi równym 3 dość wyraźnie wyróżniają się też Elbląg i Radom. W kilku województwach można obserwować szczególnie duże rozproszenie (dolnośląskie, podkarpackie). Wyraźne ciążenia miast grupujące się wokół większych ośrodków zanikają przy wykładniku potęgi równym 4. Wydaje się, że wartość ta jest naturalną granicą w analizie ciążeń pomiędzy miastami w skali kraju".[20]

W związku z tym można pokusić się o tezę, że aktualny podział terytorialny ma potencjalnie negatywny wpływ na sposób funkcjonowania samorządowej administracji publicznej, z założenia już powodując, że samorządowcy pozbawieni są efektywnych narzędzi do zarządzania poszczególnymi obszarami powiązanymi funkcjonalnie.

Z całą jednak pewnością taki podział ma niebagatelne znaczenie dla polityki wewnętrznej poszczególnych województw. Patrząc na zamieszczone wyżej grafiki, można by dojść do wniosku, że mniejsze miasta stanowiące odrębne ośrodki grawitacyjne, znajdujące się w jednym województwie z dużym ośrodkiem, będą przez tego ostatniego zmarginalizowane, jeżeli chodzi o kwestie podziału władzy politycznej. **Takie przypuszczenia wydają się słuszne.** W swoim tekście z 2022 roku przygotowanym dla Latarnika Kaliskiego

19 Ibidem
20 Ibidem

Województwo Kaliskie[21], dokonałem analizy podziału mandatów do sejmiku województwa wielkopolskiego, z uwzględnieniem ich liczby przypadającej na poszczególne ośrodki grawitacyjne.

W rzeczonym województwie wyodrębnić można 3 takie ośrodki:

- poznański,
- koniński,
- kalisko-ostrowski;

Województwo wielkopolskie dzieli się na sześć okręgów wyborczych:

- Okręg nr 1 (brązowy, Poznań) – 5 radnych,
- Okręg nr 2 (zielony, Piła) – 7 radnych,
- Okręg nr 3 (żółty, poznański) – 8 radnych,
- Okręg nr 4 (fioletowy, Konin) – 5 radnych,
- Okręg nr 5 (czerwony, Kalisz – Ostrów Wielkopolski) – 7 radnych,
- Okręg nr 6 (szary, Leszno) – 7 radnych,

Podział na okręgi wyborcze województwa wielkopolskiego[22]

Po zsumowaniu okazuje się, że na poszczególne ośrodki grawitacyjne przypada kolejno:

- poznański – 27 mandatów radnych;
- koniński – 5 mandatów radnych;
- kalisko-ostrowski – 7 mandatów radnych.

Widać więc zasadniczą dysproporcje znaczenia politycznego poszczególnych ośrodków w województwie. Nie jest to jednak przypadek odosobniony.

21 https://latarnikkaliski.pl/wojewodztwo-kaliskie/
22 https://pl.wikipedia.org/wiki/Sejmik_Wojew%C3%B3dztwa_Wielkopolskiego#/media/Plik:POL_wojew%C3%B3dztwo_wielkopolskie_sejmik_wojew%C3%B3dztwa_okr%C4%99gi_wyborcze_2002_mapa.svg

Podobną analizę można zastosować względem województwa zachodniopomorskiego. Patrząc na mapę ciążeń grawitacyjnych, można wyróżnić co najmniej trzy istotne ośrodki na terenie tego województwa:

- szczeciński,
- koszalińsko-kołobrzeski,
- szczecinecki.

Podział na mandaty do sejmiku wojewódzkiego przedstawia się zaś następująco:

- Okręg nr 1 (zielony, Szczecin) – 8 radnych,
- Okręg nr 2 (purpurowy, Świnoujście) – 5 radnych,
- Okręg nr 3 (niebieski, Kołobrzeg) – 6 radnych,
- Okręg nr 4 (pomarańczowy, Koszalin) – 5 radnych,
- Okręg nr 5 (szary, Stargard) – 6 radnych.

Podział na okręgi wyborcze województwa zachodniopomorskiego[23]

Zgodnie z powyższym nawet przy założeniu, że okręgi 3 oraz 4 pokrywają się z oddziaływaniem ośrodków kolejno kołobrzeskiego oraz koszalińskiego, matematyka pokazuje, że na szczeciński ośrodek grawitacyjny przypada 19 mandatów do sejmiku, a na dwa pozostałe ośrodki – łącznie 11 mandatów.

Nie da się więc nie zauważyć, że realnie istniejącym zjawiskiem jest polityczne „uwięzienie" mniejszych ośrodków grawitacyjnych w województwach z dużymi ośrodkami. Prowadzi to do strukturalnej nierówności politycznej w obrębie województw, sprzyjając zjawisku, w którym całość aparatu publicznego oraz środków w danym województwie pracuje na rzecz głównego ośrodka, na który to przypada większość mandatów de sejmiku. Czyni to pozostałe ośrodki

23 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejmik_wojewodztwa_okregi_wyborcze_zachodniopomorskie_2002.svg

nieistotnymi politycznie, co pozwala na ignorowanie ich przez struktury wojewódzkie.

W kontekście konieczności dokonania korekty aktualnego podziału administracyjnego warto w tym miejscu przytoczyć również opinie **dr. Łukasza Zaborowskiego** wyrażoną w raporcie **Instytut Sobieskiego „Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju"**[24], zgodnie z którą:

> *„Obecny układ województw **nie jest wynikiem żadnej spójnej koncepcji**, lecz przypadkową hybrydą. Powstała ona w wyniku rozszerzenia modelu województw „dużych" o kilka „średnich". Wskutek zakulisowych targów politycznych niektóre ośrodki zachowały regionalną samodzielność, a inne ją utraciły. W „dodatkowych" województwach rangę miast wojewódzkich utrzymały **Kielce** i **Opole**, **Gorzów** i **Zielona Góra**. Utraciły ją między innymi **Częstochowa**, **Kalisz**, **Koszalin** i **Radom**, choć mają nie mniejsze znaczenie w sieci osadniczej kraju. Takie nierówne traktowanie budzi poczucie krzywdy w kilku pominiętych ośrodkach. Zniesienie tych niekonsekwencji jest wymogiem sprawiedliwości. **Wzajemnie podobne ośrodki i regiony powinny mieć równy status w strukturze państwa.**"*[25]

Mając więc na uwadze powyższe, przyjąć należy, że **aktualny podział administracyjny Polski stracił rację bytu**. Jego główna funkcja w postaci efektywniejszego pozyskiwania funduszy unijnych wyczerpuje się i w ten sposób traci on swoje uzasadnienie. Jednocześnie jest on niekompatybilny z funkcjonalnym podziałem naszego kraju, a do tego generuje nieuzasadnioną marginalizację polityczną mniejszych ośrodków generujących własne ciążenie grawitacyjne.

Jeżeli jednak 16 województw nie spełnia swojej funkcji, to jaki model mógłby usprawnić zarządzenie Polską?

5 PRZYSZŁOŚĆ

W przestrzeni publicznej pojawiają się liczne koncepcje dotyczące tego, jaki kształt powinny finalnie przyjąć województwa w Polsce. **Co jakiś czas powraca postulat powrotu do podziału sprzed ostatniej reformy administracyjnej, tzn. stworzenia 49 województw**[26;27;28]. Z przecieków medialnych można dowiedzieć się, że w 2020 roku, za rządów Zjednoczonej Prawicy poważnie rozważana była realizacja tej właśnie koncepcji[29].

24 https://sobieski.org.pl/wp-content/uploads/IX-2023-Korekta-wojewodztw.pdf
25 Ibidem
26 https://www.rp.pl/samorzad/art5225421-czy-mozliwy-jest-powrot-na-mape-polski-49-wojewodztw
27 https://portalstatystyczny.pl/czy-czeka-nas-powrot-do-49-wojewodztw-jak-ksztaltowal-sie-podzial-administracyjny-polski/
28 https://bezprawnik.pl/reforma-administracyjna-czestochowskie/
29 https://bezprawnik.pl/49-wojewodztw/

Niezależnie od powyższego pojawiają się również bardziej innowacyjne idee na temat tego, jak podzielić nasz kraj. **W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na raport Klubu Jagiellońskiego „Polska średnich miast - Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce”[30] autorstwa przywoływanego już wyżej prof. Przemysława Śleszyńskiego.**

W przytoczonym wyżej raporcie prof. Śleszyński wskazuje, że

„Na podstawie bogatej metodologii wyznaczania granic regionów w ostatnich latach przeprowadzono w Polsce szereg badań, z których płyną wnioski dotyczące zarówno kształtowania się regionów funkcjonalnych, jak i hierarchii osadniczej. Przykładowo w badaniach dojazdów do pracy okazało się, że w skali kraju istnieje około ok. 140 naturalnych regionów ciążeń tego typu (Śleszyński 2014), a w badaniach dostępności przestrzennej wyznaczono 151 centrów o czasie maksymalnego dojazdu do 1 godziny (Borowska-Stefańska i Wiśniewski 2017). Tymczasem wszystkich powiatów w Polsce jest 380 (w tym 314 ziemskich), a więc prawie trzykrotnie więcej. Dlatego bardziej racjonalne jest sytuacja, w której naturalne regiony pokrywałyby się z powiatami, oczywiście w przypadku decyzji o ich utrzymaniu".[31]

Na podstawie omawianej już wyżej metodologii ciążeń grawitacyjnych, prof. Śleszyński proponuje dwie koncepcje podziału terytorialnego:	
zredukowanie liczby województw do 14 przy jednoczesnym powiększeniu powiatów i zmniejszeniu ich liczby	zwiększenie liczby województw do 18-25 przy jednoczesnej likwidacji powiatów.

Autor raportu uzasadniania to następująco: *„Ponadto analizy grawitacyjne wykazały (ryc. 24), że zarówno liczba, jak też granice jednostek najwyższego (wojewódzkiego) szczebla aktualnego podziału terytorialnego nie są optymalne. Stwierdzono, że w stosunku do obecnych 16 województw bardziej zasadny byłby podział albo na 14 jednostek (czyli zmniejszenie ich liczby) lub 18–25 (zwiększenie). **Jeśli chodzi o zmniejszenie liczby,** w pierwszej kolejności można byłoby zlikwidować np. województwo lubuskie, opolskie czy świętokrzyskie. **W przypadku zwiększenia** stolicami województw mogłyby się stać tak duże ośrodki, jak np. Radom, Częstochowa i Bielsko-Biała, czy też potencjalne układy multipolarne (wielobiegunowe): Kalisz-Ostrów Wielkopolski- -Konin, Koszalin-Słupsk, Włocławek-Płock, Legnica-Lubin-Głogów, a być może także Ełk-Łomża (lub Ełk-Suwałki) i Tarnów-Nowy Sącz.”*[32]

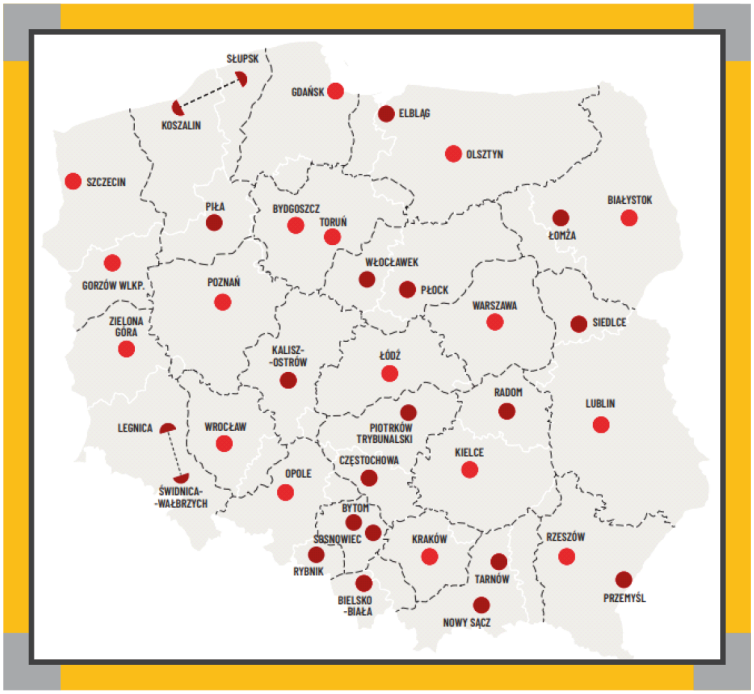
Nie jest to jednak jedyna innowacyjna koncepcja, jaka pojawia się w debacie publicznej. Szerokim echem w przestrzeni medialnej odbił się cytowany już wcześniej **raport Instytutu Sobieskiego autorstwa dr. Łukasza Zborowskiego**

30 https://klubjagiellonski.pl/wp-content/uploads/2018/07/p.-sxxleszynxxski---polska-sxxrednich-miast.-zalozxxenia-i-koncepcja-deglomeracji-w-polsce1.pdf
31 Ibidem
32 Ibidem

„***Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju***".[33] Doktor Zborowski w rzeczonym opracowaniu zaproponował 4 warianty podziału terytorialnego RP:

- **Minimalny** – 16 województw przy jednoczesnej korekcie dotychczasowych granic oraz nadaniu statusu miasta wojewódzkiego kilku mniejszym ośrodkom (przykładowo Radom; Kalisz-Ostrów; Tarnów);
- **Umiarkowany** – 20 województw bazujących na dotychczasowych granicach, przy jednoczesnej ich korekcie i stworzeniu województw kaliskiego, sądecko-tarnowskiego; wrocławskiego oraz województwa ze stolicą w Bielsko-Białej;
- **Równoważący** – 22 województwa;
- **Makroregionalny** – 12 województw ukształtowanych w sposób równoważący duże i mniejsze ośrodki (z wyodrębnieniem województwa warszawskiego).

Koncepcja podziału na 22 województwa autorstwa dr Łukasza Zborowskiego[34]



Sam autor powyższych koncepcji wskazuje, że

„Proponowana korekta układu województw ma dwa zasadnicze cele. Pierwszym z nich jest jego uporządkowanie – usunięcie rażących błędów, niekonsekwencji reformy z roku 1999. Drugim celem jest zwiększenie policentryczności kraju dzięki ustanowieniu nowych biegunów wzrostu rangi wojewódzkiej. Służy temu uwolnienie ośrodków regionalnych (już ukształtowanych bądź potencjalnych) od podległości administracyjnej ośrodkom metropolitalnym. Nie chodzi jednak o osłabienie tychże. Ośrodki metropolitalne wymagają raczej wzmocnienia, tak by w skali kraju stanowiły większą przeciwwagę dla Warszawy. Jednak mają się one rozwijać nie w opozycji do sąsiednich regionów – przez wypłukiwanie ich zasobów, lecz dzięki synergii z pobudzonymi do wzrostu ośrodkami regionalnymi".[35]

33 https://sobieski.org.pl/wp-content/uploads/IX-2023-Korekta-wojewodztw.pdf
34 https://sobieski.org.pl/wp-content/uploads/IX-2023-Korekta-wojewodztw.pdf
35 Ibidem

W kontekście proponowanych zmian wskazać również należy na koncepcje wydzielenia tzw. województwa warszawskiego/stołecznego.
Ten powracający często pomysł był najbliżej realizacji w 2020 roku. Jak bowiem wskazuje forsal.pl, w lipcu 2020 roku do laski marszałkowskiej miał trafić projekt ustawy Zjednoczonej Prawicy, wyodrębniający z województwa mazowieckiego nową jednostkę stołeczną, obejmującą swoim zasięgiem Warszawę oraz przylegające do niej powiaty. Tym sposobem największe polskie województwo zostałoby podzielone na dwa mniejsze liczące po 2 600 000 (Warszawa) oraz 2 500 000 (woj. mazowieckie)[36]. **Finalnie jednak temat ten został zarzucony ze względu na brak wymaganej większości w Sejmie**[37].

6 PODSUMOWANIE

W kontekście przedstawionych wyżej argumentów wydaje się zasadnym pokusić się o tezę, że aktualny podział administracyjny Polski wymaga gruntownej przebudowy. Dzisiejsze 16 województw i ich granice straciły swoją podstawę materialną. Jednocześnie taki układ administracyjny nie odzwierciedla uwarunkowań funkcjonalnych, geograficznych, demograficznych czy historycznych.

W ciągu ostatnich lat doczekaliśmy się kilku koncepcji nowego podziału, znajdujących swoje oparcie w danych naukowych. Idee te wydają się w lepszy sposób zaspokajać potrzeby w zakresie administrowania Polską. Jednoczenie pozwalają na zniwelowanie negatywnych skutków strukturalnych czy politycznych, jakie dla mniejszych ośrodków niesie ze sobą aktualny podział.

Wprowadzenie nowego podziału administracyjnego jest z całą pewnością zadaniem trudnym, jednak wartym zachodu. Jednakże nie da się nie zauważyć, że oprócz dyskusji w sprawie wydzielenia Warszawy z województwa mazowieckiego, temat ten jest aktualnie nieistotny politycznie. Z tego też względu można spodziewać się, że te konieczne zmiany nie zostaną zrealizowane w najbliższej przyszłości.

36 https://forsal.pl/gospodarka/polityka/artykuly/7779682,pis-chce-podzielic-mazowsze-powstanie-wojewodztwo-warszawskie.html
37 https://www.prawo.pl/samorzad/podzial-mazowsza-pis-odklada-projekt,511094.html

BIBLIOGRAFIA

- https://pl.wikipedia.org/wiki/Reforma_administracyjna_w_Polsce_(1975)
- Andrzej Stasiak (red.): Podział administracyjny kraju. Poglądy i opinie (materiały ekspertyzy „Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski" cz. I). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1984. ISBN 83-01-05707-6.
- Założenia projektu podziału terytorialnego kraju na powiaty. „Wspólnota". 24 (170), s. 12–13, 1993-06-12. Warszawa: Wydawnictwo „Przemiany". ISSN 0867-0935.
- TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://pl.m.wikipedia.org/wiki/Plik:Poland_county_map_(1993-05_project).svg
- Proponowane siedziby i zasięgi powiatów (siedziby powiatów według dotychczasowego układu wojewódzkiego): wersja I – maj 1993 r. „Wspólnota". 24 (170), s. 14–20, 1993-06-12. Warszawa: Wydawnictwo „Przemiany". ISSN 0867-0935.
- Aotearoa; Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported; https://en.m.wikipedia.org/wiki/File:POLSKA_mapa_powiaty2.png
- TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Poland_administrative_divisions_(1998).svg
- Piotr Głuchowski. Konfederacja średnich. „Gazeta Wyborcza", 1991-03-08. Warszawa: Agora. ISSN 0860-908X.
- TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Poland_administrative_divisions_(25_voivodeships_project).svg
- TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Poland_administrative_divisions_(31_voivodeships_project).svg
- TexLacerta; Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Poland_administrative_divisions_(1998-03-19_project).svg
- https://klubjagiellonski.pl/2016/02/03/dudek-dlaczego-akurat-16-wojewodztw/
- J. Sawicka; Reforma administracji jako podstawa prowadzenia polityki regionalnej oraz element dostosowania organizacji terytorialnej Polski do standardów Unii Europejskiej; Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej; nr 38; 2000;
- https://eiogz.sggw.edu.pl/article/download/9382/8327/13381
- https://www.forbes.pl/gospodarka/budzet-ue-polska-stanie-sie-platnikiem-netto/hvty68v
- https://wslaskiem.pl/_informator?id=bledy_dziennikarskie
- https://rcin.org.pl/dlibra/publication/75045/edition/55420/content?
- https://latarnikkaliski.pl/wojewodztwo-kaliskie/
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Sejmik_Wojew%C3%B3dztwa_Wielkopolskiego#/media/Plik:POL_wojew%C3%B3dztwo_wielkopolskie_sejmik_wojew%C3%B3dztwa_okr%C4%99gi_wyborcze_2002_mapa.svg
- https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejmik_wojewodztwa_okregi_wyborcze_zachodniopomorskie_2002.svg
- https://sobieski.org.pl/wp-content/uploads/IX-2023-Korekta-wojewodztw.pdf
- https://www.rp.pl/samorzad/art5225421-czy-mozliwy-jest-powrot-na-mape-polski-49-wojewodztw
- https://portalstatystyczny.pl/czy-czeka-nas-powrot-do-49-wojewodztw-jak-ksztaltowal-sie-podzial-administracyjny-polski/
- https://bezprawnik.pl/reforma-administracyjna-czestochowskie/
- https://bezprawnik.pl/49-wojewodztw/
- https://klubjagiellonski.pl/wp-content/uploads/2018/07/p.-sxxleszynxxski---polska-sxxrednich-miast.-zalozxxenia-i-koncepcja-deglomeracji-w-polsce1.pdf
- https://sobieski.org.pl/wp-content/uploads/IX-2023-Korekta-wojewodztw.pdf
- https://sobieski.org.pl/wp-content/uploads/IX-2023-Korekta-wojewodztw.pdf
- https://forsal.pl/gospodarka/polityka/artykuly/7779682,pis-chce-podzielic-mazowsze-powstanie-wojewodztwo-warszawskie.html
- https://www.prawo.pl/samorzad/podzial-mazowsza-pis-odklada-projekt,511094.html

CENTRUM ANALIZ LATARNIKA

#CAL

Raport — 17

Kamil Rybikowski

Igrzyska w Polsce

Autor główny:
Kamil Rybikowski

Skład:
Bogumiła Owczarek

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
Hert Niks; Ferifrey;

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy

---

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Polska jako organizator imprez sportowych w przeszłości 4

Korzyści i zagrożenia płynące z organizacji Igrzysk 5

Wyzwania organizacyjne 8

Podsumowanie 12

Autor

Kamil Rybikowski - Prawnik, działacz organizacji społecznych. Wiceprezes Stowarzyszenia Prawników Prawa Sportowe "Ius Et Sport". Przedmiotem jego zainteresowań jest legislacja, wpływająca na prowadzenie działalności gospodarczej oraz respektowanie praw przedsiębiorców, także z branży sportowej. Autor wielu raportów i opracowań dotyczących przedsiębiorczości i prawa gospodarczego.

1 POLSKA JAKO ORGANIZATOR IMPREZ SPORTOWYCH W PRZESZLOSCI

Polska jako kraj od kilkudziesięciu już lat ma ambicję organizowania dużych wydarzeń społecznych, a do takich na pewno zaliczyć należy wydarzenia sportowe. Działania w tej sprawie wykazują zarówno władze krajowe (niezależnie od opcji politycznej), samorządowe, jak i władze konkretnych związków sportowych. **Wydaje się, że nasza aktywność w tej kwestii jest elementem gonienia bogatszych krajów zachodnich, który ma przecież miejsce także w innych dziedzinach.** W okresie Polski Ludowej, choć sportowcy osiągali znaczące wyniki sportowe, to nie szły one w parze z wielością wydarzeń sportowych na terenie naszego państwa. **Największe organizacje sportowe zdominowane były przez kraje kapitalistyczne, które rzadko przygotowywały zawody w bloku wschodnim.** Atrakcyjniejsza była choćby komunistyczna, acz neutralna Jugosławia, tam odbywały się m.in. mistrzostwa Europy w piłkę nożną w 1976 roku czy zimowe igrzyska w Sarajewie w 1984. A gdy już jakiś kraj tzw. demokracji ludowej organizował wielką imprezę, jak np. igrzyska olimpijskie w 1980 roku, to ich organizatorem była oczywiście Moskwa.

Polacy pasjonowali się wydarzeniami pokroju wyścigu pokoju, ale jego zasięg oddziaływania ograniczony był raczej wyłącznie do bloku wschodniego. Imprezy międzynarodowe organizowane w czasie PRL należały do rzadkości. Z nielicznych wyjątków można wspomnieć np. o mistrzostwach Europy w boksie w roku 1953 czy mistrzostwach świata w hokeju w roku 1976 w Katowicach (ograliśmy na nich sensacyjnie Związek Radziecki, ale i tak nie utrzymaliśmy się w najwyższej hokejowej dywizji).

Początek III RP także nie obfitował specjalnie w duże wydarzenia. Polska zarówno pod względem finansowym, jak i infrastrukturalnie była bardzo opóźniona względem Europy Zachodniej i nie była w stanie pozwolić sobie na takie wyzwanie. **Sytuacja zaczęła się zmieniać jednak na początku XXI wieku.**

Już w 2001 roku w Poznaniu zorganizowano mistrzostwa świata w kajakarskie, rok później Warszawa gościła najlepszych sztangistów na świecie, a końcówka dekady to dwie imprezy międzynarodowe w sportach zespołowych – koszykarski eurobasket mężczyzn i mistrzostwa Europy w siatkówce kobiet. W 2009 roku na poznańskiej Malcie odbyły się także zawody wioślarskie w randze mistrzostw świata. Wszystkie te imprezy okazały się organizatorskimi sukcesami.

Przełomową pod względem skali była jednak organizacja Euro 2012, które Polsce i Ukrainie zostało przyznane w 2007 roku. **Jej skutkiem była nie tylko budowa stadionów, ale i poprawa infrastruktury drogowej czy noclegowej. Według badania CBOS z sierpnia 2012 roku organizację przez Polskę tej imprezy pozytywnie oceniło aż 89% respondentów.** I choć od tamtej imprezy minęło już 13 lat, to w dalszym ciągu jest ona dobrze wspominana w przestrzeni publicznej. Po Euro Polska kontynuowała zresztą serię dużych imprez sportowych. W 2014 i 2022 roku do naszego kraju przyjechali siatkarze na mistrzostwa świata, w 2017 roku Wrocław organizował igrzyska sportów nieolimpijskich, a w 2023 w Polsce odbył się mundial piłkarzy ręcznych. W tym samym roku w Krakowie odbyły się igrzyska europejskie. **Co jednak warto podkreślić, ostatnie ze wspomnianych imprez budziły bardziej zróżnicowane opinie.**

Zawody World Games 2017 były zbyt niszowe i nie cieszyły się wielkim zainteresowaniem publiczności. Paradoksem był fakt, że w dobie płacenia przez telewizję olbrzymich cen za prawa telewizyjne, to organizatorzy wrocławskiej imprezy musieli zapłacić telewizji Polsat, by ta zdecydowała się na transmisję wydarzenia. **Igrzyska europejskie wcześniej cieszyły się średnią renomą, więc igrzyska w Krakowie miały dopiero budować prestiż tej imprezy.** Mistrzostwa świata w piłce ręcznej za to odbyły się w okresie gorszej dyspozycji polskiej reprezentacji, co przyłożyło się negatywnie na zainteresowanie całą dyscypliną.

2 KORZYŚCI I ZAGROŻENIA PŁYNĄCE Z ORGANIZACJI IGRZYSK

Wydawać by się mogło, że organizacja największej imprezy sportowej – igrzysk olimpijskich powinna być naturalną konsekwencją polskich ambicji w zakresie organizacji sportowych wydarzeń. Problem jednak w tym, że igrzyska czy to zimowe, czy letnie to impreza o skali dużo większej niż wszystkie dotychczasowe. Przede wszystkim ze względu na wielość dyscyplin, które muszą rozegrane zostać w krótkim czasie ich trwania (2 tygodnie). **Według wstępnych wyliczeń igrzyska te miałby kosztować około 65 mld złotych.**

Dla przykładu CPK miałby kosztować 155 mld złotych, na emerytury rocznie wydajemy 270 mld złotych, na wojsko niemal 100 mld złotych. Dlatego zapowiadany wydatek na igrzyska to wydatek, na który nasz kraj stać, ale nie można powiedzieć, że byłby on niezauważalny dla budżetu państwa. Dla organizacji igrzysk olimpijskich należałoby ograniczyć inne wydatki publiczne albo zwiększyć deficyt budżetowy.

Pytanie, czy wydatek ten jest dla Polski opłacalny?

Z ekonomicznego punktu widzenia igrzyska nie będą zyskownym przedsięwzięciem. O ile można sobie wyobrazić, że niektóre areny z czasem mogłyby zarabiać na siebie, to ich liczba będzie po prostu zbyt duża. Konieczna byłaby osobna hala do szermierki, badmintona, tenisa stołowego, piłki ręcznej

i siatkówki. **W normalnych nie-igrzyskowych warunkach na codzienne zapotrzebowanie wystarczyłaby jedna, może dwie areny. Reszcie grozi pustka albo rozbiórka.** Widać na przykładzie Euro 2012, że nawet, budując 4 stadiony, ciężko o zapewnienie każdemu rentowności na dłuższy czas. Przykładowo spółka zarządzająca stadionem Wrocław rokrocznie przynosi około 30 mln złotych straty. Wydaje się także, że zysk ze zwiększania ruchu turystycznego nie zrekompensuje wszystkich wydatków. **Tym bardziej że badania pokazują, że wystąpienie tzw. efektu barcelońskiego** (zwiększenie odwiedzin do miasta/kraju gospodarza igrzysk) **nie jest regułą. Zwłaszcza w kraju takim jak Polska, który nie słynie z turystyki wypoczynkowej.**

Igrzyska olimpijskie to jednak impreza o sporym znaczeniu prestiżowo-politycznym i pod tym kątem może się ona opłacać.

Polska jest np. krajem starającym się o przystąpienie do G20, czyli państw 20 największych gospodarek świata. Rozwijany jest projekt Trójmorza, gdzie Polska również aspiruje do roli lidera regionu, wciąż wzmacniamy swoją pozycję w organizacjach międzynarodowych takich jak Unia Europejska, NATO czy ONZ. **Sprawna organizacja igrzysk mogłaby pozytywnie wpłynąć na wizerunek Polski, pokazać nasz kraj jako państwo, które nie boi się wyzwań i potrafi nim podołać.**

Jest jeszcze inna kwestia, czyli przeciwstawienie się pełnej komercjalizacji sportu poprzez organizowanie coraz większej liczby ważnych wydarzeń sportowych w krajach bogatych w surowce naturalne jak Katar, Arabia Saudyjska czy Zjednoczone Emiraty Arabskie. Budżety na organizacje w tych państwach są niemal nieograniczone, co przyciąga federacje sportowe (w tym MKOL) do spoglądania w ich kierunek. **Trzeba jednak pamiętać, że są to często kraje nieprzestrzegające praw człowieka i przekierowanie do nich sportowych wydarzeń jest swoistą akceptacją tych praktyk.** Jeśli bogacące się kraje na dorobku, takie jak Polska, nie będą decydowały się na organizacje igrzysk, to wzrośnie szansa na regularne imprezy sportowe w tamtych rejonach z powodu braku innych chętnych. **Poza aspektem praw człowieka podkreślić należy, że wydarzenia tam organizowane dalekie są od atmosfery znanej z Europy czy Ameryki Południowej.** Miejscowi kibice nie są zbyt żywiołowi (na trybunach zasiada jedynie lokalna elita i jej rodziny), a kibiców przyjezdnych jest niewielu ze względu na drogi koszt dojazdu i zakwaterowania. Pokazały to świetnie niedawne mistrzostwa świata w Katarze. **Tego aspektu nie powinniśmy pomijać w igrzyskowych kalkulacjach.**

Przez wiele lat dywagacje o organizowaniu igrzysk olimpijskich w Polsce dotyczyły raczej tych zimowych. Już w latach 90. pojawiła się koncepcja igrzysk w Zakopanem w 2006 roku. Była to jednak koncepcja bardzo mglista, gdyż Polska była krajem na tle reszty Europy wciąż bardzo biednym, z problemami społecznymi takimi jak wysokie bezrobocie i zapóźnionym infrastrukturalnie. **Kryteria olimpijskie spełniała właściwie jedynie skocznia w Zakopanem, wszystko inne musiałoby być budowane od zera.**

W 2013 pojawiła się koncepcja, aby do walki o igrzyska zimowe w 2022 roku włączył się Kraków. Choć wciąż duża część dyscyplin miała zostać rozgrywana w Zakopanem bądź na terenie Słowacji. **W Krakowie miałby rozgrywać się dyscypliny halowe takie jak hokej czy łyżwiarstwo szybkie.** Choć samorządowcy i lokalni politycy przekonywali do tego pomysłu, spotkał się on z krytyką części mieszkańców. Zawiązał się komitet *„Kraków przeciw Igrzyskom”*, a w sprawie tej zorganizowano referendum. **Do wzięcia w nim udziału uprawnionych było 585 140 osób.** Głosowało **210 441 osób** (35,96%), co oznacza, że referendum było ważne. **62 453 osób** (30,28%) było na tak a **143 796** (69,72%) na nie. **Przegrane referendum spowodowało wycofanie kandydatury.**

Pomysł organizowania igrzysk zimowych może jednak budzić pewien sceptycyzm. Nie da się bowiem ukryć, że zainteresowanie igrzyskami dotyczy jedynie ograniczonej liczby krajów, w których uprawiane są dyscypliny zimowe. Liczba państw, które zdobywają medale na tych igrzyskach, oscyluje wokół 30. Podczas gdy medale igrzysk letnich zdobywa około 100 państwo podczas jednej edycji. To powoduje, że te są jednak zawodami dużo bardziej globalnymi. Warto, chociażby wspomnieć, że w latach 1972-2002 Polska miała aż 30-letnią przerwę w zdobywaniu medali, a przecież należy do krajów, gdzie sporty zimowe są uprawiane.

Jest tylko jedna dyscyplina zimowa, w której od lat jesteśmy faworytami do medalu, i są to skoki narciarskie. W reszcie dyscyplin liczymy raczej na indywidualne przypadki takie jak **Justyna Kowalczyk w biegach** czy **Tomasz Sikora w biathlonie**. Słabsza forma skoczków mogłaby więc spowodować, że w igrzyskach na polskiej ziemi Polska nie zdobyłaby ani jednego medalu, co z przyczyn marketingowych nie byłoby zbyt udanym rozwiązaniem. Dlatego, jeśli jakaś impreza powinna budować nasz prestiż, to prędzej powinny być to igrzyska letnie. **Coraz częściej problemem w Polsce do rozgrywania zimowych dyscyplin jest także pogoda z powodu zbyt łagodnych i wilgotnych zim. W roku 2024 odwołano np. Bieg Piastów – imprezę z wieloletnią tradycją rozgrywaną na Polanie Jakuszyckiej. Powodem były złe warunki pogodowe.** Od kilku sezonów także w popularnych skokach narciarskich zauważane są rozmaite problemy pogodowe np. zbyt wysoka temperatura uniemożliwiająca nawet stworzenie sztucznego śniegu. **Dlatego, jeśli już jakieś igrzyska powinny być dla Polski celem, to powinny być to igrzyska letnie.**

Pomysł ubiegania się o igrzyska letnie pojawił się raptem kilka lat temu.

Jako pierwszy taką koncepcję promował minister sportu w rządzie Mateusza Morawieckiego Kamil Bortniczuk. Podczas Kongresu Sportu i Turystyki w Zakopanem we wrześniu 2023 roku prezydent Andrzej Duda i prezes PKOL Radosław Piesiewicz ogłosili, że Polska będzie starała się o organizację letnich igrzysk w 2036 roku. Chwile później doszło do wyborów parlamentarnych i zmiany rządu. **Premier Donald Tusk w swoim expose nie wykluczył kontynuacji tego pomysłu, ale zaznaczył, że potrzebne są dodatkowe analizy. W podobnym tonie wypowiada się nowy minister sportu Sławomir Nitras.** Po kilku miesiącach rządzenia minister Nitras zapowiedział, że Polska ubiegać

się będzie o igrzyska olimpijskie w 2040 roku, a w razie niepowodzenia będzie także walczyć o te w 2044 roku (byłaby to data symboliczna, gdyż w 100 rocznicę wybuchu Powstania Warszawskiego). W tym celu zapowiedziano powstanie *„Strategia Rozwoju Sportu – IO Warszawa 2040 r.”*.

W dyskusji o zasadności organizowania igrzysk decydujący wpływ na ocenę ma fakt, jaki aspekt brany jest pod uwagę jako najważniejszy. Jeśli weźmiemy pod uwagę aspekt ekonomiczny, to pomysł organizacji igrzysk należy ocenić negatywnie. Wciąż jesteśmy krajem, który ma bardzo duży problem z utrzymaniem usług publicznych na wysokim poziomie, **o czym świadczą liczne niedobory w państwowej opiece zdrowotnej, edukacji, niskie zarobki w administracji,** zatem dopóki stan tych usług się wyraźnie nie potrafi, nie powinniśmy dokładać sobie kolejnego wyzwania w postaci igrzysk, zwłaszcza że trudno na nich ekonomicznie zarobić. Czymś bardziej realnym wydaje się organizacja kolejnego dużego turnieju piłkarskiego, gdyż infrastruktura piłkarska w Polsce jest już na dobrym poziomie, a na dodatek ostatnia specyfika imprez pozwala na organizację ich w kilku krajach. **Wydaje się, że organizacja piłkarskich mistrzostw świata we współudziale Czech, Słowacji czy Węgier** (czyli tzw. grupy wyszehradzkiej) **miałaby większą szansę na powodzenie i mogłaby być bardziej rentowna.**

W kwestiach takich jak sport dochodzą jednak aspekty pozaekonomiczne.

Organizacja przez Polskę igrzysk olimpijskich byłoby kolejnym podkreśleniem naszych narodowych aspiracji. Uwidoczniły się one np. podczas dyskusji o budowie centralnego lotniska i rozwoju ruchu *„Tak dla CPK”* i mogłyby one zostać pobudzone podczas igrzysk. Poza tym organizowanie wydarzenia, na którym pojawiają się głowy państw z całego świata, to też swoisty dyplomatyczny zysk. Przy okazji wielkich sportowych imprez odbywa się wiele politycznych negocjacji i mniej formalnych rozmów, których Polska jako gospodarz mogłaby być beneficjentem.

3 WYZWANIA ORGANIZACYJNE

Zajmijmy się jednak kwestiami technicznymi takowej imprezy. Ze wszystkich miejsc w Polsce właściwie tylko dwa mogą być rozpatrywane pod kątem organizowania letnich igrzysk. **Jest to oczywiście Warszawa, jako stolica Polski i jedyne miasto przekraczające milion mieszkańców.** W dodatku Warszawa znajduje się jedynie nieco 100 km od mogącej wspomagać ją 800-tysięcznej Łodzi. **Drugim wyjście mógłby być Kraków, ale ze wsparciem logistycznym i infrastrukturalnym konurbacji śląskiej.** Inne polskie aglomeracje takie jak Wrocław, Poznań czy Trójmiasto są za małe na organizacje samemu takiego wydarzenia, zwłaszcza że zlokalizowane są daleko od miast o podobnej wielkości. Wyżej wymienione miasta mogłyby co najwyżej organizować część zawodów drużynowych jak turniej piłkarski. Na najbliższych igrzyskach w Paryżu piłkarze zagrają także w Marsylii, Lyonie czy Nicei.

Najwięcej argumentów przemawia jednak za Warszawą. Jest ona stolicą

kraju, ulokowaną w centralnym jej punkcie, najlepiej skomunikowaną z innymi miejscami w Polsce i Europie. W dodatku jako stolica posiada także doświadczenie w zabezpieczaniu ważnych wydarzeń czy szczytów, takich jak Euro 2012, szczyt NATO w 2016 czy wizyty głów państw np. licznych prezydentów Stanów Zjednoczonych.

Atutem byłoby również centralne lotnisko, które według planów ma powstać przed rokiem 2032, a kilka lat później gotowy ma być komponent kolejowy. O konieczności budowy CPK w przypadku organizacji igrzysk olimpijskich mówił wielokrotnie prezydent Andrzej Duda. W dodatku Warszawa mogłaby też korzystać ze wsparcia lotniska w Modlinie i Radomiu.

Organizacja igrzysk w Warszawie to ponadto wzięcie głównej odpowiedzialności organizacyjnej przez jeden samorząd. Kraków sam może być za mały na samodzielną organizację igrzysk, a na Górnym Śląsku mamy do czynienia z wieloma odrębnymi bytami administracyjnymi. Współpraca różnych samorządowców ze sobą mogłaby nie należeć do najłatwiejszych.

W przeciwieństwie do FIFY i UEFY MKOL nie posiada aż tak sztywnych wymagań co do obiektów sportowych. W teorii istnieje nawet sugestia, że to igrzyska muszą dostosować się do *„miasta-gospodarza”*, a nie gospodarz do nich, a rozmaite dyscypliny mogą być rozgrywane nawet w dużej odległości od miasta-gospodarza. Byłby to być może pomysł na rozwój mniejszych ośrodków, gdzie mogłyby powstać areny sportowe. Wydaje się jednak, że miasta średniej wielkości, pozbawione lotniska i znajdujące się w pewnej odległości od Warszawy, mogłyby by liczyć co najwyżej na obiekty treningowe, przygotowujące naszych rodzimych sportowców do zawodów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jako organizator igrzysk musielibyśmy także zwiększyć nakłady na sport wyczynowy, żeby osiągnąć jako gospodarz przyzwoity wynik. Na areny zmagań olimpijskich miasta takie jak Kalisz, Włocławek, Koszalin czy Słupsk raczej nie mają co liczyć. MKOL wybierze bowiem ofertę najmniej skomplikowaną logistycznie, a np. w podczas niedawnych igrzysk we Francji zdecydowana większość zawodów odbywała się jednak w Paryżu.

Przyjrzyjmy się w takim razie zapleczu infrastrukturalnemu Warszawy.

Dziś jedynie dwa obiekty sportowe bez wątpienia nadają się na rozgrywanie u nich zawodów olimpijskich. To Stadion Narodowy i Stadion Wojska Polskiego, czyli stadion warszawskiej Legii. Problem w tym, że oba to obiekty sportowo przede wszystkim piłkarskie, na których ewentualnie można by było rozegrać jeszcze zawody rugby-7 i hokeja na trawie. Obiekty te nie posiadają jednak lekkoatletycznej bieżni, więc nie mogą być one główną areną igrzysk.

Taką arenę należałoby zbudować od nowa, gdyż przenoszenie głównej dyscypliny olimpijskiej do Chorzowa nie wchodziłoby w grę. Dodatkowo w Warszawie powstać musiałoby kilka dużych hal sportowych, obecnie nawet Torwar nie posiada na stałe 5 000 miejsc siedzących. Pomocą na pewno służyłaby łódzka Atlas Arena, ale bez wątpienia jest za mała. Nowy minister

sportu zapowiadał powstanie Hali Narodowej obok Stadionu Narodowego, a Miasto Warszawa chce także wybudować nową halę, służącą choćby koszykarzom warszawskiej Legii obok obiektów warszawskiej Skry (na 6 000 tysięcy widzów) Dyscyplin halowych jest jednak podczas letnich igrzysk naprawdę sporo – piłka ręczna, koszykówka, siatkówka – i to zarówno w wydaniu męskim, jak i kobiecym, dlatego co najmniej 4-5 parotysięcznych hal musiałoby zostać zbudowanych w stolicy Polski.

Warszawa bardzo mocno potrzebuje hali sportowej. Wszystkie duże imprezy halowe omijają stolicę na rzecz Gdańska, Łodzi, Katowic, Gliwic czy Krakowa. Mecze koszykarskie Legia Warszawa rozgrywać musi na niewielkiej hali na Bemowie. **Trudno jednak przypuszczać, aby tak wiele hal mogłoby później spełniać użyteczną funkcję w stolicy.**

Warto podkreślić, że przynajmniej obecnie, w stolicy liczba drużyn grających w najwyższej klasie rozgrywkowej w ligach halowych nie jest imponująca. O ile w koszykówce mamy aż dwie drużyny męskie (Legia, Dziki), a w kobiecej lidze Polonię, tak w siatkówce jedynym reprezentantem jest Projekt Warszawa, a w piłce ręcznej nie ma swojej reprezentacji zarówno w lidze męskiej, jak i kobiecej. To się może oczywiście do 2036 roku zmienić, choć niekoniecznie na plus. Wszak przez długie lata w ekstraklasie piłkarskiej grały dwie drużyny ze stolicy, a ostatnie lata to tułaczka Polonii Warszawa po niższych ligach.

A przecież potrzeba jeszcze mniejszych hal do rozgrywania takich zawodów jak badminton, tenis stołowy, boks, judo, taekwondo, zapasy, podnoszenie ciężarów i szermierka. Na igrzyskach w Paryżu zasadniczo wszystkie te dyscypliny rozgrywane były w ramach tamtejszej aglomeracji. Kilka dyscyplin można rozegrać na arenach tymczasowych np. koszykówkę 3x3 czy siatkówkę plażową – takie dyscypliny nie stanowią więc specjalnie problemu. Jednak już konieczne byłoby zbudowanie olimpijskiej pływalni, kortu tenisowego (dzisiejszy kompleks tenisowy na Legii jest zbyt mały na IO), strzelnicy (chyba, że te zawody gościnnie odbyłyby się we Wrocławiu) i toru wioślarskiego (tu z pomocą mogłaby przyjść poznańska Malta).

Krótka wyliczanka pokazuje nam, jak wiele byłoby do zbudowania. Dla porównania w Paryżu specjalnie na igrzyska powstał jedynie jeden obiekt – Adidas Arena w Porte de la Chapelle, znajdujący się w jednej z najbiedniejszych dzielnic Paryża. Była ona miejscem rywalizacji badmintonistów i gimnastyków. Warszawa ma w tym momencie spore braki w infrastrukturze sportowej, więc duża część obiektów musiałaby powstać specjalnie na igrzyska.

Znacznie lepiej sytuacja wygląda, jeśli chodzi o bazę hotelową. Według stanu w dniu 31 lipca 2022 r. (dane GUS) w Warszawie funkcjonowało 170 turystycznych obiektów noclegowych, w tym 169 o charakterze całorocznym. W 2022 r. z turystycznych obiektów noclegowych w Warszawie skorzystało 4 268,4 tys. turystów, którym udzielono 7 279,6 tys. noclegów. Stopień wykorzystania miejsc noclegowych wyniósł 53,9%.

Każdy napływ ludzi, a w przypadku igrzysk mówimy o kilkunastu milionach gości (w aglomeracji paryskiej pojawiło się około 12 mln gości), musi spowodować wzrost cen noclegów. Cena doby hotelowej w Paryżu w trakcie igrzysk zwiększyła się trzykrotnie i koszt noclegu na całe wydarzenie mógł często przekroczyć nawet 1000 euro. Można spodziewać się, że część mieszkańców Warszawy wyemigrowałaby z miasta na czas imprezy i wynajęła swoje mieszkania kibicom, nieco normalizując ceny wynajmu. Nie da się jednak ukryć, że bez wątpienia koszty noclegów mocno by wzrosły. Taką sytuację można zaobserwować już dziś w Warszawie, w czasie skumulowania się większej liczby wydarzeń. Tak było w weekend 3-4 czerwca 2023 roku, kiedy to w jeden weekend w Warszawie odbyła się duża gala KSW na Stadionie Narodowym, Orange Warsaw Festiwal na warszawskim Służewcu oraz duża manifestacja polityczna w centrum miasta.

Ta część przygotowań do igrzysk jest w największym stopniu uzależniona od przedsiębiorców prywatnych, ale można wierzyć, że byłyby one bodźcem do powstawania nowych hoteli i ośrodków noclegowych. Igrzyska odbywają się także latem, więc w grę wchodziłoby wynajęcie akademików. Wzrosnąć mogłaby zwłaszcza infrastruktura hotelowa na obrzeżach Warszawy.

Osobną kwestią jest powstanie wioski olimpijskiej. W przestrzeni medialnej pojawiła się koncepcja, aby pobudować ją na terenie dzisiejszego lotniska Okęcie, które ma zostać zlikwidowane w chwili powstania CPK. Wydaje się jednak, że samo miejsce to problem drugorzędny. Wioska w Paryżu znajdowała się będzie w dzielnicy Saint-Denis i po igrzyskach ma zostać skomercjalizowana. Jej powierzchnia to 119 tys. m^2. Komercjalizacja ma polegać na przerobieniu jej na biura oraz budynki mieszkalne. Tą drogą podążyć mogłaby Warszawa.

Stolica już dziś jest dobrze drogowo skomunikowana z większością miast Polski. Autostradami bądź drogami szybkiego ruchu dojedziemy do Warszawy z Poznania, Łodzi, Krakowa, Białegostoku, Lublina, Wrocławia czy Katowic. Większym wyzwaniem jest transport kolejowy, tutaj czas podróży np. na trasie Wrocław-Warszawa (ponad 4h) pozostawia nieco do życzenia.

Problemy te mają zniknąć w przypadku wybudowania sieci szybkiej kolei.

Pociągi tam mają jeździć z prędkością około 250 km/h, a niektóre nawet 300 km/h, co mocno skróci czas transportu. Z samego CPK do Warszawy dojazd ma zająć około 15 minut. Wybudowanie CPK miałoby także zwiększyć siatkę połączeń lotniczych, zwłaszcza międzykontynentalnych. W dodatku poprawiłaby się przepustowość lotnicza dla Warszawy i okolic. Byłoby to bardzo ważne, bo w czasie igrzysk spodziewać się należałoby dużej liczby lotów czarterowych – ze sportowcami, działaczami i kibicami.

Pewnym mankamentem mogłaby być komunikacja po samym mieście, gdyż areny zapewne byłyby oddalone od siebie. Dopiero w 2050 roku planowane

jest zakończenie budowy pięciu linii metra, więc w 2036 roku liczyć można byłoby co najwyżej na jedną dodatkową linię. Warszawa znajduje się jednak wysoko w międzynarodowych rankingach badających efektywność publicznej komunikacji. Royals i Oliver Wyman Forum wskazały ją na 19. miejscu pod względem efektywności komunikacji na 60 badanych miast. Warszawa od lat wygrywa także w polskich rankingach. Zapewne z zakończonymi inwestycjami w metro ten wynik byłby jeszcze lepszy. Biorąc pod uwagę postępujące trendy odchodzenia od samochodów, to komunikacja zbiorowa będzie główną formą przemieszczania się w trakcie igrzysk.

W Warszawie znajduje się ponad 500 km ścieżek rowerowych i pieszo-rowerowych. Funkcjonuje też sprawnie działający system rowerów miejskich. Prywatne firmy oferują transport hulajnogami albo pożyczonymi samochodami na aplikacje. Działa również Warszawska Kolej Dojazdowa, która pozwala dostać się do stolicy z okolicznych miejscowości.

4 PODSUMOWANIE

Igrzyska olimpijskie to wysiłek, na jaki Polska jest w stanie sobie pozwolić i jest w stanie sprostać temu wyzwaniu. Oczywiście, biorąc pod uwagę obecne warunki rozwojowe i sytuację geopolityczną. Jakiekolwiek kryzysy np. zagrożenie wojenne, nowa pandemia itp. zapewne osłabiłyby ten potencjał. Warto byłoby jednak odpowiedzieć sobie na pytanie, czy impreza ta jest Polsce potrzebna. Przeglądając wszystkie argumenty za i przeciw liczba minusów (głównie finansowych) nie jest wcale mała. Dlatego Polska, choć powinna w dalszym ciągu być aktywna na polu organizacji imprez sportowych, do organizacji igrzysk powinna podchodzić z pewnym sceptycyzmem. Nie mamy też pewności, jak dalej rozwijać się będzie ruch olimpijski. Być może i w tym zakresie nastąpią zmiany, np. uatrakcyjniające igrzyska, które spowodują, że wydatek ten będzie się opłacać. Zagrożeniem może być odejście młodych ludzi od sportu, rozwój gamingu i idącego za tym spadku zainteresowania igrzyskami. Są to pytania, na które będą musieli sobie odpowiedzieć rządzący w ciągu najbliższych miesięcy.