

METROPOLIE WOBEC WYZWAŃ I PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

Redakcja naukowa:
Radosław Mędrzycki

Gdańsk 2021



INSTYTUT
METROPOLITALNY

METROPOLIE WOBEC WYZWAŃ I PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

METROPOLIE WOBEC WYZWAŃ I PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

Redakcja naukowa:

Radosław Mędrzycki

Gdańsk 2021

Recenzent:
dr hab. Mariusz Szyrski, prof. uczelni
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Projekt graficzny okładki:
Piotr Żelaznowski

Skład i łamanie:
Anna Król



Stan prawny na dzień 15 listopada 2021 r.

© Copyright by Instytut Metropolitalny

ISBN (e-book): 978-83-62198-17-7

Spis treści

Wstęp	6
prof. dr hab. Irena Lipowicz <i>Metropolie i aglomeracje w Polsce – między formami współpracy a reorganizacją samorządu terytorialnego.</i>	8
dr Maciej Szmigiero <i>Oblicza innowacji miejskiej.</i>	29
dr hab. Natalia Kohtamäki, prof. uczelni <i>Innowacyjne zarządzanie w perspektywie nordyckiej na przykładzie regionu Uusimaa</i>	50
mgr Mateusz Kruczkowski <i>Opieka paliatywna jako zadanie publiczne metropolii.</i>	73
mgr Kamil Olzacki <i>Dopuszczalność kwalifikacji prawa do życia w czystym środowisku jako dobro osobiste</i>	90
mgr Karolina Chról <i>Metropolia jako remedium na problemy społeczne związane z transformacją klimatyczną.</i>	108
mgr Konrad Kuszel <i>Strefa czystego transportu jako instrument na rzecz ograniczenia poziomu zanieczyszczeń powietrza. Wybrane aspekty</i>	129
mgr Jakub Dorosz-Kruczyński <i>Przeciwdziałanie i zwalczanie chorób zakaźnych na szczeblu lokalnym jako wyzwanie dla samorządu metropolitalnego</i>	153
mgr Mateusz Badowski <i>Geoportal jako instrument rozwoju „smart city”</i>	169
Aleksandra Nowicka, Agnieszka Rutkowska <i>Problematyka betonozy we współczesnych metropoliach.</i>	182
Arkadiusz Tomaszek <i>Problematyka rynku najmu mieszkań w Polsce.</i>	200
Daniel Tuchowski <i>Dekomunizacja polskiej przestrzeni publicznej – aspekty i problemy prawne</i>	213

Wstęp

Książka „Metropolie wobec wyzwań i problemów społecznych” stanowi efekt zróżnicowanych prac badawczych zogniskowanych wokół pojęcia metropolii. Znajdziecie w niej Państwo ważne teksty poświęcone problematyce ustrojowej i materialnoprawnej wielkich miast, jak również takie, które w zasadniczy sposób odwołują się do funkcjonowania metropolii.

Opracowanie otwiera tekst prof. dr hab. Ireny Lipowicz poświęcony ustrojowym aspektom metropolii i aglomeracji na tle pojęcia samorządu terytorialnego. Doktor Maciej Szmigiero omawia zagadnienia innowacji miejskich prezentując między innymi istotne dla całości zbioru kwestie pojęciowe. Treść artykułu prof. uczelni dr hab. Natalii Kohtamäki pozostaje w sferze innowacji, odnosząc je tym razem do perspektywy nordyckiej. To pogłębione studium przypadku stanowi niezwykle ciekawe odniesienie prawnoporównawcze. Kolejny tekst mgr. Mateusza Kruczkowskiego porusza ważną społecznie tematykę opieki paliatywnej. Autor łączy w nim opiekę paliatywną z kategorią zadań publicznych. Artykuł mgr. Kamila Olzackiego otwiera istotną część zagadnień, które dotyczą ochrony środowiska w perspektywie funkcjonowania metropolii. Duża liczba zgłoszonych prac, która jest związana z tą tematyką (mgr Karolina Chról – Metropolia jako remedium na problemy społeczne związane z transformacją klimatyczną; mgr Konrad Kuszel – Strefa czystego transportu jako instrument na rzecz ograniczenia poziomu zanieczyszczeń powietrza. Wybrane aspekty; Aleksandra Nowicka, Agnieszka Rutkowska – Problematyka betonozy we współczesnych metropoliach) wydaje się wskazywać, w jakim kierunku będzie podążał dyskurs naukowy dotyczący problematyki metropolii w kolejnych latach. Równie ważne opracowania dotyczą aktualnych, prawnych problemów dostępu do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w miastach (mgr Jakub Dorosz-Kruczyński – Przeciwdziałanie i zwalczanie chorób zakaźnych na

szczeblu lokalnym jako wyzwanie dla samorządu metropolitalnego), geoportalu jako instrumentu rozwoju „smart city” (mgr Mateusz Badowski), najmu mieszkań w Polsce (Arkadiusz Tomaszek) oraz dekomunizacji polskiej przestrzeni publicznej (Daniel Tuchowski).

Zagadnienia poruszane w książce stanowią odzwierciedlenie aktualnych wyzwań badawczych dotyczących metropolii i polskiego samorządu terytorialnego, jednocześnie są silnie zakorzenione w dotychczasowych osiągnięciach doktryny, a przez swój wkład w nią, stanowią jednocześnie asumpt do dalszych prac badawczych w analizowanym obszarze.

Dr Radosław Mędrzycki
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

prof. dr hab. Irena Lipowicz

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Metropolie i aglomeracje w Polsce – między formami współpracy a reorganizacją samorządu terytorialnego¹

Policentryczna struktura kraju oznacza pozytywną przesłankę dla sprawnej organizacji administracyjnej. Polska jest jednym z państw, które nie zostały zdominowane przez metropolię – głównie stolicę². W dwunastu dużych miastach i w trzech aglomeracjach (w Warszawie i okolicznych gminach, w Metropolii Gdańskiej oraz w konurbacji górnośląskiej) zrównoważony, harmonijny w skali całego kraju rozwój jest w pełni możliwy, ale wymaga nowoczesnych ram prawnych i instytucjonalnych. Realizacja reformy samorządowej, która przebiegała w dwóch etapach w 1990 i 1998 r., koncentrowała się na jednolitej, czytelnej, legitymizowanej demokratycznie strukturze gmin, powiatów, województw oraz ich znacznym zakresie zadań³. Jednocześnie w dużej mierze zignorowano wówczas nie

¹ Niniejszy tekst jest zmodyfikowaną polską wersją tekstu pt. *Die Metropolen und Ballungsräume in Polen Zwischen den Handlungsformen der Kooperation und der Neuorganisation der kommunalen Selbstverwaltung*, który ukazał się w księdze pamiątkowej pt. *Zukunft denken und verantworten: Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert*, red. W. Roters, H. Graef, H. Wollmann, Springer 2020, s. 139–150.

² K. Sikora, *Metropolia, metropolizacja – cechy i uwarunkowania* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 316–318.

³ M. Ofiarska, *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018/114, s. 351 i n.

w pełni rozpoznane i docenione przez ustawodawcę i wpływowych reformatorów⁴ specyficzne możliwości i potrzeby obszarów metropolitalnych. Formy działania, które zostały udostępnione metropoliom, wydawały się na początku, jak wskazano w doktrynie, po przedłużającym się okresie centralizmu – wystarczające i dość elastyczne dla samodzielnej polityki administracyjnej⁵. Tylko nieliczni autorzy, jak np. Karol Podgórski, dostrzegali wówczas w braku adekwatnej do potrzeb społecznych dywersyfikacji zagrożenie dla przyszłości⁶. W początkowej fazie debaty pozytywny wpływ wywarły również impulsy prawnoporównawcze i opinie ekspertów takich, jak Christoph Zöpel, ale nie przełożyły się one na zmiany legislacyjne szczebla centralnego⁷. Sama jednak idea integracji np. aglomeracji śląskiej, tworzenia nowych perspektyw i dostrzegania podobieństw między tymi konkurbacjami wzmacniała lokalne aspiracje. Świadomość wielu podobieństw z Zagłębiem Ruhry istniała w jakiś sposób od zawsze. Inspirująca była również jego wizja rozwoju konurbacji Ruhry, która ukazywała globalną perspektywę (Weltstadt). I tam jednak idea światowej metropolii natrafiła na niezrozumienie na szczeblu centralnym. Idea Metropolii Silesia i innych aglomeracji oraz konurbacji była następnie sformułowana i doprecyzowana głównie przez B. Dolnickiego i Cz. Martysza⁸.

Po 30 latach badacze prawa administracyjnego są niemal zgodni co do tego, że brak podstaw prawnych dla metropolii, takich jak śląska

⁴ M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w RP – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995/5, s. 7 i n.

⁵ K. Ziemiński, *Zadania metropolitalne a zadania jednostek samorządu terytorialnego objętych obszarem metropolitalnym* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 401.

⁶ K. Podgórski, *Kierunki zmian prawa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1992/11, s. 46.

⁷ Ch. Zöpel, *Weltstadt Ruhr*, Essen 2005, s. 7 i n.

⁸ B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014/7–8, s. 6.

z Katowicami i trójmiejska z Gdańskiem, ale także innych nieco mniejszych, znacznie zahamował ich rozwój⁹, pozbawiając wielu szans.

Przez długi czas sądzono na szczeblu centralnym, że wystarczy, aby sąsiadujące ze sobą miasta dobrowolnie nawiązały ścisłą współpracę funkcjonalną. Powinno to przybrać formę stowarzyszenia gmin lub innych form wzmocnionej współpracy. Wieloletnie doświadczenia z tymi formami współpracy, zarówno w konurbacji śląskiej, jak i w Warszawie czy regionie Trójmiasta, nie przyniosły jednak, mimo osiągnięć, oczekiwanego sukcesu finalnego, wzmacniając argumenty za odrębną regulacją¹⁰.

Bez wątpienia metropolie i aglomeracje również zmieniły się w ciągu ostatnich 30 lat. Dotyczy to zwłaszcza Katowic i innych miast tej aglomeracji, gdzie początkowo żadne z wielu miast nie wyróżniało się początkowo szczególnym tempem rozwoju, zmagając się z problemami restrukturyzacji przemysłu tak, że można było zasadnie mówić o klasycznej konurbacji. Po 2000 r. rola Katowic w regionie stawała się coraz większa, a co najmniej trzy mniejsze miasta w okolicy, szczególnie dotknięte upadkiem górnictwa i hutnictwa, spadły do statusu peryferii. Są więc już wyraźni zwycięzcy i przegrani tej transformacji. Konurbacja powoli traci swoje pierwotne cechy i zmierza w kierunku metropolii z wyraźnym centrum¹¹.

Próby zmiany tej sytuacji były liczne: ustawodawca, eksperymentując z kształtem struktury miejskiej, wdrażał jednak swoje innowacje

⁹ J. Szlachetko, *Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego sui generis* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 345–347.

¹⁰ H. Izdebski, *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, „Samorząd Terytorialny” 2018/10, s. 16–17.

¹¹ E. Feret, *Rozwój aglomeracji miejskich w Polsce na przykładzie związku metropolitalnego* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 90–92.

głównie w Warszawie – żadna inna aglomeracja w Polsce nie przeszła tylu zmian struktury i form prawnych współdziałania, co stolica Polski¹². Rozwój przebiegał tu od autonomii dzielnic miejskich, które były pomyślane jako samodzielne gminy, do wizji zintegrowanego miasta, w którym dzielnice miejskie odgrywają ograniczoną rolę i praktycznie nie mają żadnej autonomii. Planowano także nowe inkorporacje, które miały doprowadzić do powstania jednolitej metropolii¹³. Aglomeracja śląska, wyraźnie dążąca już do większej integracji, była pomijana.

Trzy znane modele administracji metropolitalnej to: ujednolicony „model reformy metropolitalnej” z nową strukturą administracyjną o radykalnym rodzaju transformacji, „model wyboru publicznego”, w którym duże zróżnicowanie aglomeracji postrzegano jako szansę na zdrową konkurencję i gdzie nie zakładano istnienia żadnych organów nadrzędnych¹⁴, oraz „model zarządzania metropolitalnego”, ściśle związany ze szkołą naukową New Public Management, w którym wiele podmiotów, publicznych i prywatnych – w tym przedsiębiorców – zostało zaakceptowanych jako część nowego rodzaju administracji sieciowej. Z punktu widzenia orzecznictwa ukształtowały się przede wszystkim dwa modele: model administracji wspólnotowej i model jednolitej administracji metropolitalnej¹⁵.

Model wspólnotowy oznacza powstawanie wielu jednostek – na przykład gmin – które przyczyniają się do wspólnego zarządzania

¹² Por. M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Warszawa 2008, s. 96 i n. oraz tamże s. 144 i n.; J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 174–176 i n.

¹³ H. Izdebski, *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2015/3, s. 76 i n.

¹⁴ S. Baileys, *Public choice theory and the reform of local government in Britain: from government to governance*, „Public Policy Administration” 1993/8, s. 7.

¹⁵ M. Szydło, *Wyzwania legislacyjne w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018/114, s. 392.

w różnych formach, w tym w formie związku komunalnego. W tym przypadku nie ma osobnego, jednolitego organu, który zająłby pozycję nadrzędną. W tej koncepcji formy współpracy są bardzo niejednorodne; mogą one być zarówno dobrowolne, jak i określone przez prawo. Kompetencje i formy działania są bardzo zróżnicowane: nie jest konieczne¹⁶, aby instrumenty działania występowały w ogóle w ramach form prawnych.

Model zunifikowany zakłada scentralizowaną, wewnętrzną strukturę metropolitalną: wyraźny ośrodek decyzyjny oraz duża i kompetentna administracja są warunkiem integracji całej aglomeracji, dużych inwestycji oraz zdolności do szybszego podejmowania strategicznych decyzji i skutecznego rozwiązywania konfliktów. Są też wady: dość często dochodzi do biurokratyzacji administracji miejskiej, obszary peryferyjne są nierzadko w rozwoju poszkodowane, a partycypacja mieszkańców traktowana jest jako drugorzędna. Technokratyczny styl zarządzania i absolutyzujący pogląd na efektywność może prowadzić do wyobcowania wielu mieszkańców i wzrostu napięć społecznych. W przypadku koncepcji smart city i szybkiego wprowadzania nowych technologii, model ten jest preferowany przez administrację centralną. Jednak dobre warunki dla koncepcji smart city i jej zastosowania można stworzyć także w modelu kooperacyjnym¹⁷.

Główne pytanie, jak podkreśla się w doktrynie w odniesieniu do orzecznictwa administracyjnego brzmiało: jak długo możemy się obyć bez nowej regulacji lokalizacji metropolii i innych aglomeracji i jak powinna wyglądać nowa regulacja. Istniały dwa podejścia:

¹⁶ R. Pyka, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą*, „Przestrzeń społeczna” 2012/2, s. 88–89.

¹⁷ M. Kidyba, *Zarządzanie smart metropolii – wybrane aspekty* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 162–163.

po pierwsze, współpraca i ewentualne rozszerzenie form działania na zasadzie dobrowolności były zupełnie wystarczające i nie było potrzeby wprowadzania nowych ustaw lub specjalnych ustaw dla części obszaru miejskiego; po drugie, nowe regulacje powinny być w zasadzie tworzone dla wszystkich aglomeracji, czyli dużych miast wraz z ich otoczeniem¹⁸. Druga opinia może być najkrócej scharakteryzowana następująco: w Polsce są tylko dwie „prawdziwe” metropolie (w sensie NUTS 3): Warszawa i Górny Śląsk – o ile Warszawa od wielu lat ma specjalną ustawę o samorządzie terytorialnym, o tyle Śląsk nadal funkcjonuje w dotychczasowych ramach prawnych 41 miast. W tym sensie – wskazywano – tę nierówność należy zlikwidować w pierwszej kolejności, nie rezygnując z ogólnego rozwiązania dla mniejszych metropolii w przyszłości¹⁹. Jakub H. Szlachetko przekrojowo ukazuje jak konsekwentnie podnoszono przez lata konieczność regulacji konurbacji Trójmiasta i innych aglomeracji.

Zajmijmy się najpierw pytaniem, czy to prawda, że zmiany strukturalne nie są konieczne, bo wystarczyć powinno rozszerzenie zadań i bogaty katalog form działania. Z polskiego punktu widzenia można było przeanalizować nie tylko rozważania teoretyczne, ale także bogate doświadczenia prób realizacji zadań w ramach gmin i powiatów w zakresie dobrowolnej współpracy. W doktrynie prawa administracyjnego praktycznie zgadzano się w analizach, że choć można było w ten sposób osiągnąć pojedyncze sukcesy, to jednak najważniejsze zadania w zakresie planowania przestrzennego, ochrony środowiska i transportu nie mogły być wówczas w pełni zrealizowane.

Najważniejszą próbą był duży związek komunalny (Górnośląski Związek Metropolitalny, GZM), który zrzeszał 14 miast na zasadzie dobro-

¹⁸ H. Izdebski, *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, „Samorząd Terytorialny” 2018/10, s. 23.

¹⁹ *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 12.

wolności. Już sama ta podstawa pokazała, jak trudna była mediacja i perswazja przy określaniu wspólnych celów i ustalaniu wspólnej polityki administracyjnej. Dziś do faktycznego rdzenia metropolii należy 41 miast. Związek ten miał, jak zauważają B. Dolnicki i R. Marchaj²⁰, bardzo ambitne cele, których jednak nie mógł zrealizować ze względu na brak wyodrębnionych finansów. Nie miał też realnego władztwa planistycznego i możliwości dokonywania strategicznych inwestycji ważnych dla całej metropolii. Raz po raz okazywało się, że potrzebny jest silny organ, który jednocześnie posiadałby uprawnienia decyzyjne i nowe źródła finansowania, nie powinny one jednak równocześnie ograniczać samodzielności gmin. Pierwsza planowana kompleksowa ustawa, która spełniała te wymogi, pochodziła z 2015 r. Projekt przygotowali śląscy profesorowie, odbyły się szerokie konsultacje i debata naukowa. W modelu tym przewidziano zunifikowaną administrację dla metropolii i mniejszych aglomeracji jako nowy szczebel powiatowy. Powiat metropolitalny miał stanowić drugi etap/poziom samorządu terytorialnego. Tym razem nie było to już rozwiązanie ekskluzywne, przeznaczone tylko dla jednej metropolii. Wszystkie większe miasta w Polsce miały mieć możliwość skorzystania z tej możliwości.

Nie bez znaczenia jest data uchwalenia ustawy w 2015 r., roku wyborów. Mimo że ustawa ta weszła w życie już po wyborach, nie wydano odpowiednich rozporządzeń wykonawczych. Uzasadnienie rządzących było następujące: Lepsze rozwiązanie – i to tylko dla jednej metropolii – było już przygotowane w nowym rządzie. Taka procedura jednak, odmowy wydania rozporządzeń, nie istniała ani obecnie, ani w przeszłości. Zgodnie z polskim prawem, po uchwaleniu ustawy organ państwowy jest zobowiązany do bezpośredniego wydania odpowiedniego rozporządzenia. Pewna patologia administracji, w tym zakresie, była widoczna już we wcześniejszych latach. Poważne opóźnienia w wydawaniu nowych rozporządzeń przez administrację rzą-

²⁰ B. Dolnicki, R. Marchaj, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017/3, s. 75.

dową czasem praktycznie doprowadziły do blokady już uchwalonych ustaw parlamentarnych. Ta zła praktyka była tolerowana zbyt długo i zazwyczaj uzasadniana argumentami technicznymi lub trudnościami prawnymi. Zostało to jednak potępione nie tylko przez doktrynę, ale także przez organy państwowe, takie jak Trybunał Konstytucyjny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Stopniowo egzekwowaniem zaległych rozporządzeń zajął się Senat RP. Wcześniej nie zdarzało się jednak, aby urzędujący rząd oficjalnie zadeklarował, że nie będzie realizował przyjętej już ustawy i nie wyda koniecznych rozporządzeń.

Należy zastanowić się, w jaki sposób można rozróżnić pojęcia regionu metropolitalnego i aglomeracji oraz obszaru metropolitalnego i związku metropolitalnego. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w obowiązującej ustawie istnieje definicja legalna obszaru metropolitalnego, brak jest natomiast definicji aglomeracji. Należy przypomnieć, że zgodnie z ustawą z 2003 r. obszar metropolitalny to przede wszystkim „obszar dużego miasta i jego funkcjonalnie powiązanego bezpośredniego otoczenia, określony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”²¹. Jest to definicja, która została doprecyzowana w „Zaktualizowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” opublikowanej w 2005 r. Odniesiono się tam do następujących cech obszaru metropolitalnego wykraczających poza definicję legalną z 2003 r.: wysoka jakość instytucji, usług i obiektów fizycznych, wysoka konkurencyjność krajowa i międzynarodowa, wysoki potencjał innowacyjny, sieć silnych powiązań z innymi krajowymi i zagranicznymi obszarami metropolitalnymi dzięki dobrze rozwiniętemu systemowi komunikacji, unikalność i specyfika miejsca oraz atrakcyjność na poziomie krajowym i międzynarodowym; istnienie silnych powiązań wewnętrznych w zakresie instytucjonalnej współpracy gospodarczej i społecznej²².

²¹ Art. 2 pkt 9 (Dz.U. z 2003 r. Nr 717). Poglębiony przegląd pojęć: aglomeracja, obszar metropolitalny, związek metropolitalny daje J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 51–58.

²² D. Chaba, *Aspekty prawne funkcjonowania obszarów metropolitalnych*

Innym podejściem do poszukiwania optymalnych definicji w późniejszych latach był zapis ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. W ustawie tej usunięto definicję aglomeracji i zastąpiono ją pojęciem „miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego” – przez co rozumie się miasto będące siedzibą organów samorządu województwa lub wojewody, a także jego najbliższe otoczenie, które jest funkcjonalnie powiązane z tym miastem²³. Po pewnej przerwie termin „metropolitalny” pojawił się ponownie w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych²⁴; tam też znajduje się definicja prawna regionu metropolitalnego, zgodnie z którą jest to „przestrzenie przyległa strefa oddziaływania miasta”. Stanowią one również siedzibę wojewody lub sejmiku wojewódzkiego (sejmik). „Strefa oddziaływania” charakteryzuje się występowaniem silnych powiązań funkcjonalnych i związanych z nimi procesów urbanizacyjnych. Liczy co najmniej 500 000 mieszkańców (art. 5 ustawy o związkach metropolitalnych). Natomiast związek metropolitalny jest związkiem jednostek samorządu terytorialnego gmin i powiatów położonych w określonym obszarze metropolitalnym (art. 1 ustawy). Ustawa ta została z kolei uchylona z dniem 7 kwietnia 2017 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Jak wspomniano powyżej, oficjalnym powodem było „stwierdzenie przez obecny rząd, że poprzednie przepisy miały szereg niedociągnięć i dlatego nie zdecydowano się na ich wdrożenie”²⁵.

W ustawie nie znajdziemy definicji obszaru metropolitalnego – istniał pojęciowo tylko związek metropolitalny. Tworzy go przestrzenie

w Polsce [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 51.

²³ Art. 2 pkt 6 lit. b (Dz.U. z 2014 r. Nr 37).

²⁴ Dz.U. z 2015 r. Nr 1890.

²⁵ D. Chaba, *Aspekty prawne funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Polsce* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 53.

przyległy region z co najmniej 2 000 000 mieszkańców i charakteryzuje się on obecnością silnych powiązań funkcjonalnych. W Polsce warunki te spełnia jedynie Górnośląsko-Zagłębiowski Obszar Metropolitalny z siedzibą w Katowicach. Była to więc tzw. ustawa jednego przypadku, krytycznie oceniana w doktrynie jako typ regulacji²⁶.

Należy podkreślić, że w ten sposób rozróżnia się dwa zasadniczo odrębne pojęcia: region metropolitalny i związek metropolitalny. Związek metropolitalny funkcjonuje w ramach regionu metropolitalnego, który tworzą jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki, których celem jest wykonywanie zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Pojęcie związków metropolitalnych nie zostało zdefiniowane w ustawie, choć jest ono podstawą do tworzenia związków. Ustawa o związkach metropolitalnych stała się prawem jednego przypadku – Górnośląskiego Regionu Metropolitalnego, który następnie, ze względu na zastrzone kryteria, został utworzony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. Taka regulacja jest wadliwa z punktu widzenia zasad i techniki legislacyjnej przyjętej w polskiej teorii legislacji prawa publicznego.

Czy w tej sytuacji prawo europejskie może stać się pomocne w przezwyciężeniu chaosu pojęciowego? W końcu, powszechnie stosuje się koncepcje terytoriów NUTS 2 oraz kategorię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ITI). Klasyfikacja jednostek terytorialnych na potrzeby statystyki odegrała już istotną rolę. Od 2003 r. jest to klasyfikacja obowiązująca w Unii Europejskiej (nieco później w nowych krajach UE), podział na trzy poziomy NUTS 2.3 (art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 i 2, NUTS 2003). Obecnie obowiązująca wersja pochodzi z rozporządzenia Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniającego załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfi-

²⁶ W kwestii zasady przyzwoitej legislacji zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1997.

kacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)²⁷. Pierwszą kategorię tworzą makroregiony, kolejny poziom to NUTS 2 (są to województwa), oraz NUTS 3 (duże miasta). W tym względzie można mówić o bliskości pojęciowej terminu aglomeracja i metropolia. Uwzględniono również czwarty poziom (powiaty) i piąty poziom (gminy). Po raz pierwszy podmioty te zostały podzielone na istniejące jednostki terytorialne w poszczególnych państwach członkowskich, w tym w Polsce.

Paradoksalnie, w ramach NUTS 3 i Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych mamy obecnie do czynienia ze stopniowym oddolnym budowaniem regionów metropolitalnych, które nie należą do trzech dużych obszarów metropolitalnych. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) to także przykład wartościowych innowacji społecznych, które są szczególnie widoczne w oddolnych procesach integracyjnych obszarów metropolitalnych Poznania i Rzeszowa.

W sytuacji gdy ustawodawca dobrowolnie rezygnuje z koniecznych – w innych przypadkach – regulacji, integracja mogłaby zostać wzmocniona poprzez wewnętrzne prawo gminne. W polskim prawie samorządowym, a zwłaszcza w praktyce, ta wewnętrzna regulacja nie jest zbyt dobrze rozwinięta, statuty są niezwykle schematyczne. W tym przypadku mamy jednak do czynienia z nagłym odrodzeniem się inicjatywy lokalnej – pod presją sił społecznych dążących do integracji. O ile w pierwszych 10 latach po reformie polscy ustawodawcy musieli walczyć z partykularyzmem stale dzielących się, skłóconych gmin, o tyle dziś wielkie miasta same skutecznie dążą do integracji z otoczeniem, a mieszkańcy widzą w tym zwykle (mimo konfliktów lokalnych) szansę na skok cywilizacyjny i technologiczny. Rzeszów jest wzorcowy w wykorzystywaniu szans, mimo swoistej bierności ustawodawcy. Odbywa się to na mocy decyzji rady metropolitalnej

²⁷ Dz.Urz. UE. L. 322/1.

i sąsiednich gmin²⁸. Opór społeczny rodzi natomiast instrumentalne traktowanie gmin sąsiednich zwłaszcza dla doraźnych korzyści wyborczych lub dla przejęcia dużych wpływów podatkowych podmiotów gospodarczych, jak wbrew woli mieszkańców i naturalnych liderów społecznych stało się to w Opolu.

Aglomeracje rozwijają się w sposób naturalny pod presją zmian społecznych i gospodarczych. Jak pokazuje polskie doświadczenie, długotrwały brak lub wadliwe regulacje nie zatrzymują procesów metropolizacji²⁹. Rozwój taki odbywa się jednak wówczas w sposób fragmentaryczny, skokowy, niezbyt poprawny z punktu widzenia racjonalnej administracji, zwłaszcza w odniesieniu do prawa do dobrej administracji w tym prawa do samorządu i racjonalnego zarządzania administracyjnego, jest to rozwój nieprawidłowy, przerywany. Z perspektywy orzecznictwa administracyjnego opisana sytuacja stanowi jednak ciekawe pole badawcze: można rozumieć, że od lat jesteśmy poddawani (w kontekście prawa do samorządu w ujęciu H. Izdebskiego) nieustannemu „bojkotowi” ze strony ustawodawcy. Odnosi się to do pilnej potrzeby uregulowania zmieniających się warunków społecznych w wielkich miastach. Chociaż społeczności jednostek samorządu terytorialnego i społeczeństwo obywatelskie podejmują oddolne próby wprowadzenia pewnych „protez” legislacyjnych, nie mogą one w pełni zastąpić planowych, kompleksowych, poddanych konsultacjom resortowym i społecznym regulacji prawnych. Mamy tu cały szereg różnych inicjatyw; to inicjatywy stowarzyszeń, fundacji, które próbują tworzyć nowe struktury w regionach metropolitalnych Poznania, Krakowa czy Gdańska, które funkcjonują jeszcze poza strukturami samorządu miejskiego. Kolejnym krokiem jest stworzenie

²⁸ E. Feret, *Rozwój aglomeracji miejskich w Polsce na przykładzie związku metropolitalnego* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 87–89.

²⁹ J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 352 i n.

obszarów funkcjonalnych i terytoriów opierając się na unijnych jednostkach ZIT. Literatura przedmiotu w tym okresie koncentruje się na badaniu genezy współpracy samorządów danego obszaru i wskazuje na potrzebę prawnego uregulowania dwustopniowych struktur administrowania obszarami metropolitalnymi, jak ma to miejsce we Francji i Niemczech. Przełomowym momentem dla większości obszarów metropolitalnych było wprowadzenie instrumentu ZIT w 24 miejskich obszarach funkcjonalnych. Jest to jednak nadal substytut. R. Gajewski³⁰ zwrócił uwagę na hybrydowość istniejących rozwiązań. Aktywność obszarów ZIT w perspektywie finansowej 2014–2020 pozwoliła na wypracowanie zasad finansowania, które umożliwiają efektywną współpracę. Trudno jednak powiedzieć, że trwałe struktury zostały rzeczywiście stworzone i ustabilizowane ustrojowo. Jeśli nawet znajdziemy w literaturze ważne ustalenia odnoszące się do kolejnych generacji instytucji metropolitalnych, a także np. stwierdzenie, że region metropolitalny „Gdańsk–Gdynia–Sopot” jest „spadkiem” po funkcjonujących kiedyś instytucjach metropolitalnych³¹, to samo wyliczenie tych kolejnych instytucji pokazuje stopień instytucjonalnej stagnacji i swoisty dług ustawodawcy. Były to już bowiem:

- Rada Miasta Zatoki Gdańskiej,
- Stowarzyszenie Gdański Region Metropolitalny,
- Metropolitalne Forum Prezydentów, Burmistrzów, Wójtów i Radnych Powiatowych NORDA jako kolejne stopnie pożądanej i potrzebnej integracji.

³⁰ R. Gajewski, *W kierunku związku metropolitalnego w województwie pomorskim* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 99.

³¹ J. Krukowska, M. Lackowska, *Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE* „Studia Regionalne i Lokalne” 2016/1, s. 82–92.

Omawiana już ustawa o związkach metropolitalnych z 2015 r. weszła w końcu w życie, ale została natychmiast uchylona i dlatego nie została tu uwzględniona. Było to jednak zjawisko niezwykle ciekawe prawnie. W Europie Środkowej i Wschodniej reformy administracyjne tradycyjnie przeprowadza się odgórnie, po to, aby pokonać opór społeczny środowisk trzymających się kurczowo istniejących struktur i zastanych interesów. Było to wyraźnie widoczne w II etapie reformy samorządowej z 1998 r., polegającej na wprowadzeniu powiatów i województw. Bardziej kompleksowej reformy samorządu terytorialnego nie było w Polsce od ponad 20 lat. Jednocześnie obecnie – i to jest zmiana jakościowa – istnieje bardzo wyraźna presja społeczna, aby zmodernizować struktury zarządzania dużymi miastami, ale nie w sposób technokratyczny, lecz aby je uporządkować i uprawomocnić w sposób demokratyczny. Z tej wieloletniej walki tylko pozornie zwycięsko wyszła metropolia górnośląska, zwana dla lokalnej wrażliwości metropolią górnośląsko-zagłębiowską, ale i w tym przypadku nie powstała nowa jednostka samorządu terytorialnego – nadal jest to z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego struktura przejściowa. Jak wskazuje B. Dolnicki i cała szkoła katowicka, ten nowy twór ma już swoje własne zadania metropolitalne, które są inne niż zadania gmin wchodzących w skład metropolii. Nie uzyskał on jednak statusu jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu Konstytucji RP i³² ustaw o samorządzie terytorialnym. Jesteśmy więc nadal na etapie pośrednim, i to tylko w tej jednej metropolii. Pozostałe, mimo swojej innowacyjności społecznej, mimo mozaiki inicjatyw i rozwiązań, znajdują wsparcie tylko w obszarach ZIT.

Utworzenie nowej jednostki samorządowej i szczególnie tryb jej powołania wywołały szereg pytań: czy jest to nowa jednostka samorządu terytorialnego, federacja gmin, czy też nowa jednostka hybrydowa, która nie narusza istniejącej sieci jednostek samorządu terytorialnego

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

(gmin, powiatów i województw – w tym miasta na prawach powiatu). Podstawowy problem wynika z nazwy „związek metropolitalny”, ponieważ istnieją dość istotne różnice pomiędzy związkami metropolitalnymi a związkami gmin. Powinny one zostać systematycznie przedstawione.

Jeżeli związek metropolitalny jest tworzony rozporządzeniem Rady Ministrów i na wniosek Ministra Administracji Publicznej, a z przepisów prawa wynika, że wniosek o utworzenie związku komunalnego przygotowuje rada konkretnego miasta – w tym przypadku Katowic, to zgodnie z polskim prawem związek komunalny jest tworzony na podstawie uchwały rady gminy lub rady powiatu, skierowanej wyłącznie do wojewody i zarejestrowanej przez Ministra właściwego do spraw Administracji Publicznej. Inne są także wymagane konsultacje społeczne: o ile utworzenie związku metropolitalnego wymaga konsultacji z mieszkańcami, opinii organu stanowiącego gminy, która ma wejść w skład związku metropolitalnego, a ponadto swoją opinię musi wyrazić także wojewoda i Sejmik Województwa Śląskiego, o tyle utworzenie związku komunalnego nie wymaga konsultacji ani opinii osób innych niż te, które mają utworzyć związek.

Przesłanki utworzenia związku metropolitalnego są również specyficzne: po pierwsze, prawo do utworzenia takiego związku ma tylko podmiot, którego łączna liczba mieszkańców wynosi 2 000 000; jednocześnie związek komunalny nie ma żadnych przesłanek określonych przez ustawodawcę dla jego utworzenia. Po drugie, wniosek o utworzenie związku metropolitalnego musi być uzasadniony, podczas gdy związek komunalny jest tworzony dobrowolnie i bez warunków wstępnych. W ustawie o samorządzie terytorialnym znajdujemy uregulowane tylko podstawowe kwestie. Można zatem stwierdzić, że funkcjonowanie tego związku komunalnego zostało uregulowane zbyt szczegółowo w porównaniu z klasyczną strukturą tego typu. Jednocześnie warunki przystąpienia są dla gmin do przyjęcia, ale

z kolei ustawowo ograniczono ich liczbę. Związek metropolitalny ma charakter obligatoryjny; cechą charakterystyczną i pewną osobliwością jest brak możliwości wystąpienia gmin ze związku.

Niezwyczajnie istotną kwestię tworzą różnice w zadaniach w obu przypadkach: zadania związków komunalnych są pochodną zadań jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności zadań gmin. W przypadku związku metropolitalnego województwa śląskiego, jeżeli zadania te muszą być zapisane w statucie, sporządza się katalog zadań własnych związku³³. W polskim prawie jest to pierwszy przypadek, gdy podmiot, który nie jest nową jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu Konstytucji RP i ustaw, przejmując zadania własne. Klasyczne stowarzyszenia komunalne są zawsze finansowane ze składek swoich członków. Możliwe jest również generowanie dochodów z działalności stowarzyszenia, podczas gdy związek metropolitalny ma bardzo specyficzny, ale budżetowy sposób finansowania. Ograniczona samodzielność w określaniu swojej struktury i organów wyraża się również w określaniu liczby delegatów. W zgromadzeniu związku uczestniczy zawsze po jednym delegacie z każdej gminy. Związek gmin może ustalić, że dana gmina może być reprezentowana w zgromadzeniu związku międzygminnego przez więcej niż jedną osobę. W przypadku połączenia, w stowarzyszeniu może uczestniczyć dwóch przedstawicieli. W klasycznym związku gmin decyzje podejmowane są bezwzględną większością głosów, natomiast decyzje zgromadzenia związku metropolitalnego mają specjalny tryb określania większości, tzw. podwójną większość. Istotną różnicą jest zdolność „federacji” metropolitalnej do prowadzenia współpracy zagranicznej z jednostkami metropolitalnymi innych państw. Z jednej strony jest to rozszerzenie możliwości współpracy nieprzewidzianych dla związków komunalnych, z drugiej strony

³³ T. Bąkowski, *Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 57.

współpraca zagraniczna jest ponownie ograniczona: dotyczy tylko regionów metropolitalnych w innych krajach.

Przedstawione różnice składają się na stwierdzenie, że obecne utworzenie związku metropolitalnego spełnia cechy typowe dla samorządu terytorialnego, ale nie jest nową jednostką samorządową. Choć wydaje się, że nie ma on oficjalnego charakteru pilotażowego, to jednak w uzasadnieniu do ustawy ustawodawca wspomina o nim jako o swego rodzaju eksperymencie.

Mimo pewnych rozczarowań naukowców, ekspertów i praktyków, którzy od lat zabiegali o stworzenie silnej metropolii w konurbacji górnośląskiej, GZM powstał i został społecznie zaakceptowany. Trudno jednak znaleźć argumenty prawne przemawiające za odmawianiem innemu obszarowi metropolitalnemu (w rozumieniu dużego miasta wraz z otoczeniem) prawa do podobnych rozwiązań. Można tu znaleźć analogię do, z historycznego punktu widzenia potrzebnego, opóźniania drugiego etapu reformy samorządowej z 1998 r. Blokowanie latami reformy wyraziło się wówczas w stworzeniu rozbudowanego projektu pilotażowego w postaci strefy usług publicznych, która miała „zamaskować” brak koniecznej reformy powiatowej. O ile istnienie strefy usług publicznych pozwoliło oczywiście na zdobycie pewnych doświadczeń, o tyle utworzenie drugiego szczebla samorządu terytorialnego (powiatów) zostało obarczone tylko niepotrzebnym opóźnieniem. Utrata ośmiu lat konsekwentnego i harmonijnego rozwoju ówczesnego samorządu spowodowała znaczną zwłokę w realizacji niezbędnych innowacji społecznych czy budowy dróg i szpitali, społecznej świadomości samorządowej.

Nie można więc twierdzić, że zasadnicze reformy administracyjne mogą czekać w nieskończoność i że najpierw należy zawsze wdrożyć projekty pilotażowe. Argument ten jest o tyle wątpliwy, że sami założyciele związku metropolitalnego, na mocy ustawy z dnia 9 marca

2017 r., podkreślają wyjątkowość górnośląskiego obszaru metropolitalnego (nawet w nieco innej formie, przy rosnącej dominacji miasta Katowice). Ponieważ metropolia ta jest na tyle zróżnicowana i unikalna w skali europejskiej, że można ją porównać w Europie jedynie z Zagłębiem Ruhry, trudno odnieść wyniki badań do całej Polski. Bardziej logiczne byłoby więc przeprowadzenie takiego „projektu pilotażowego” w jednym z mniejszych obszarów metropolitalnych lub przynajmniej w obszarze metropolitalnym o klasycznej strukturze z jednym centrum lub dwoma głównymi ośrodkami. Wskazuje się, że doświadczenia aglomeracji górnośląskiej i aglomeracji (a obecnie obszaru metropolitalnego) w warunkach polskich mogą być właściwie przeniesione jedynie do aglomeracji trójmiejskiej Gdańsk–Gdynia–Sopot. Można podważyć więc argumenty o zasadności zastosowania funkcji pilotażowej w przypadku tworzenia nowego związku metropolitalnego na podstawie ustawy z 2017 r. i towarzyszących jej rozporządzeń.

Należy przyznać, że funkcje pilotażowe były raczej realizowane dobrowolnie za pośrednictwem szeregu dobrowolnych inicjatyw różnego rodzaju, począwszy od klubów, stowarzyszeń, grup wspólnotowych, a skończywszy na spółce akcyjnej. Ta ostatnia forma, (spółka akcyjna), wyłoniła się dzięki staraniom nowoczesnego zarządzania aglomeracją wrocławską. Doświadczenia te, znakomicie opisane w literaturze przedmiotu, zarówno z zakresu prawa publicznego, teorii zarządzania, jak i nauk politycznych, tworzą cenny zasób doświadczeń dla badacza (także dla praktyków zarządzania). Należy podkreślić, że zrównoważony rozwój kraju, zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego i rozwoju infrastruktury drogowej i kolejowej, będzie niepotrzebnie opóźniony bez nowoczesnego wyboru struktur i określenia funkcji metropolii i aglomeracji. Bardzo trudno jest również dostosować się do zasad smart city – inteligentnego zarządzania miastem.

Podstawowym tematem debaty w doktrynie jest to, czy długoletnia beczynność ustawodawcy w zakresie instytucjonalizacji metropolii z wyjątkiem – na mocy ustawy z 2017 r. – Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej (GZM) okazała się definitywną barierą prawną dla innych obszarów metropolitalnych, czy też może następować budowa samorządu metropolitalnego w drodze oddolnej i fakultatywnej integracji³⁴. Krytyczna ocena działań, a raczej zaniechań ustawodawcy, jest właściwie w kwestii metropolitalnej jednomyślna, podobnie jak negatywna ocena wydania rozporządzeń, a następnie uchylenia ustawy z 2015 r. na rzecz niezwykle zbliżonej ustawy z 2017 r., która jednak zamknęła – inaczej niż ustawa z 2015 r. – drogę do utworzenia silnego samorządu metropolitalnego innym obszarom o tym charakterze. Różnica dotyczy więc pesymistycznego lub optymistycznego podejścia do oddolnej, organicznej pracy aglomeracji. Tożsamość metropolii, odrębność potrzeb społecznych i kształtowanie się interesu metropolii – wszystko to przemawia za adekwatną regulacją. W tej debacie można jednak zająć stanowisko pośrednie – nie kwestionując sensu wysiłków w tym zakresie realizowanego w dostępnych prawnie formach, należy postulować jak najszybszą regulację, dostępną dla innych metropolii w Polsce – tylko ona bowiem rozwiąże istniejące problemy prawne w pełni i sprzyjać będzie unormowaniu tożsamości metropolitalnej tak ważnej w dobie depopulacji i ukształtowania zadowalającej odrębności metropolii z osobowością prawną i zadaniami własnymi podlegającymi tylko nadzorowi legalnościowemu, a także odrębnymi źródłami finansowania.

³⁴ J.H. Szlachetko, *Normatywny model Samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 320, 324, 365–366.

Bibliografia:

- Baileys S., *Public choice theory and the reform of local government in Britain: from government to governance*, „Public Policy Administration” 1993/8
- Bąkowski T., *Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017
- Chaba D., *Aspekty prawne funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Polsce* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Dolnicki B., *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014/7–8.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017/3
- Dolnicki B., *Wprowadzenie* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 12
- Feret E., *Rozwój aglomeracji miejskich w Polsce na przykładzie związku metropolitalnego* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Gajewski R., *W kierunku związku metropolitalnego w województwie pomorskim* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Izdebski H., *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2015/3, s. 76 i n.
- Kidyba M., *Zarządzanie smart metropolią – wybrane aspekty* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Krukowska J., Lackowska M., *Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE* „Studia Regionalne i Lokalne” 2016/1
- Kulesza M., *Samorząd terytorialny w RP – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995/5.
- Lipowicz I., *Metropolen und Ballungsräume in Polen Zwischen den Handlungsformen der Kooperation und der Neuorganisation der kommunalen Selbstverwaltung* [w:] *Zukunft denken und verantworten: Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert*, red. W. Roters, H. Graef, H. Wollmann, Springer 2020

- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Warszawa 2008
- Ofiarska M., *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018/114
- Podgórski K., *Kierunki zmian prawa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1992/11
- Pyka R., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą*, „Przestrzeń społeczna” 2012/2
- Sikora K., *Metropolia, metropolizacja – cechy i uwarunkowania* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Szlachetko J., *Normatywny model Samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020
- Szlachetko J., *Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego sui generis* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Szydło M., *Wyzwania legislacyjne w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018/114
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1997
- Ziemski K., *Zadania metropolitalne a zadania jednostek samorządu terytorialnego objętych obszarem metropolitalnym* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Zöpel Ch., *Weltstadt Ruhr*, Essen 2005

dr Maciej Szmigiero

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Oblicza innowacji miejskiej

Wstęp

W języku polskim innowacja to działanie wprowadzające jakieś nowości, zwykle będące ulepszeniami, lub efekt tych działań¹. Takie też ujęcie innowacji – jako pewien proces lub rezultat – występuje w naukach ekonomicznych i o zarządzaniu², głównie zajmujących się analizą naukową tego zjawiska, aczkolwiek również nauki prawne, w coraz większym stopniu, poddają je badaniu. Od podmiotów władzy publicznej oczekuje się bowiem skuteczności działania, którą często identyfikuje się z korzystaniem z nowych środków technicznych i rozwiązań społecznych. Jako mechanizm poprawy jakości życia mieszkańców, m.in. poprzez zmniejszanie bezrobocia, wzrost dochodów, ochronę środowiska naturalnego i usprawnianie komunikacji i transportu, wymienia się prowadzenie polityki rozwojowej opartej na wykorzystywaniu innowacyjnych rozwiązań i wsparciu gałęzi gospodarki opartej na wiedzy. Innowacyjność obejmuje wiele zagadnień z zakresu szerokiego spektrum prawa publicznego i polityki publicznej, których nie sposób nawet wymienić w niniejszym opracowaniu. Dlatego też dokonano tu przeglądu podstawowych

¹ B. Dunaj, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 323.

² Zob. J. Tidd, J. Bessant, *Zarządzanie innowacjami. Integracja zmian technologicznych, rynkowych i organizacyjnych*, Warszawa 2011.

pojęć w zakresie innowacji miejskiej, poglądów o miastotwórczym oddziaływaniu polityki innowacyjnej i gospodarki opartej o wiedzę oraz kryteriów i warunków powstawania i rozwoju dużych ośrodków miejskich w różnych ich formach. Rozważania o charakterze doktrynalnoprawnym uzupełniono o refleksję naukową będącą następstwem zapoznania się, w ramach wizyty studyjnej, z działalnością przedsiębiorcy działającego w obszarze nowych technologii. Powyższe skłoniło do postawienia pytań badawczych o przyczyny rozwoju obszarów miejskich, w szczególności w aspekcie populacyjnym, wpływ regulacji administracyjnoprawnej na stymulowanie innowacyjności oraz do refleksji nad kierunkami rozwoju innowacyjnych technologii.

Miasto, metropolia, smart city

Z analizy przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ można wysnuć wniosek, iż w polskim porządku prawnym występują dwa rodzaje gmin – wiejskie oraz miejskie. Ustawa nie definiuje pojęcia miasta, a rozróżnienie ma charakter wyłącznie formalny. Co więcej z ustawy nie wynika, jakie elementy powinny odróżniać gminę wiejską od miejskiej. Jak zauważa B. Dolnicki pewną wskazówkę znaleźć można w art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który w stosunku do miast nakazuje uwzględniać infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy⁴. Dla zdefiniowania miasta, w szczególności w kontekście innowacyjności, bardziej użyteczny będzie zatem aspekt ekonomiczny. Jak zauważa M. Kudłacz, dla zdefiniowania miasta nie jest miarodajne posługiwanie się kryterium ustrojowym, gdyż cha-

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1372.

⁴ B. Dolnicki [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 80.

rakter prawny jednostki nie definiuje jej rzeczywistego potencjału⁵. Tytułem przykładu można podać, że najmniejszą gminą miejską są Wyśmierzyce, liczące 921 mieszkańców, a największa gmina wiejska to Małopolskie Kozy – zamieszkiwana jest przez ponad 12,5 tys. osób⁶.

W naukach ekonomicznych, socjologii czy urbanistyce dla zdefiniowania miasta stosuje się kryteria ilościowe oraz jakościowe wykraczające zdecydowanie poza możliwości definiowania poprzez zobiektywizowane kategorie prawne. W literaturze przedmiotu do owych kryteriów zalicza się ponadprzeciętną liczbę mieszkańców, powierzchnię miasta, a co za tym idzie wysoką gęstość zaludnienia, zwartość zabudowy. Wskazuje też na kategorie wymykające się prawniczemu postrzeganiu świata, niewątpliwie jednak determinujące pojęcia miasta. Są to: miejski styl życia (większość mieszkańców zajmuje się pracą o charakterze nierolniczym), miejska mentalność (korzystanie z infrastruktury kultury, zapewniającej podaż wiedzy, wyspecjalizowanych służb medycznych, zatrudnienia, stref handlu)⁷. Wyznacznikiem miasta jest także infrastruktura komunalna: sieć wodociągowa, kanalizacyjna, ciepłownicza, energetyczna, wreszcie komunikacja miejska. Powyższe sieci przesyłowe w coraz większym stopniu funkcjonują na obszarach wiejskich, to niewątpliwie transport zbiorowy miejski – definiowany poprzez jego intensywność i wielość form – jest zjawiskiem typowym dla tkanki miejskiej. W literaturze przedmiotu wskazuje się na powiązania tkanki miejskiej z systemami transportowymi. T. Makowski z takimi cechami gospodarki jak wymiana wiedzy, intensywne kontakty personalne w obszarach B+R i biznesu czy sprawne wdrażanie i transfer innowacji – wiąże

⁵ M. Kudłacz, *Dlaczego miasta są tak ważne dla rozwoju?* [w:] *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, red. M. Kudłacz, J. Hausner, Warszawa 2017, s. 17.

⁶ Dane na dzień 30 grudnia 2014 r. za M. Kudłacz, *Dlaczego miasta są tak ważne...*, s. 17.

⁷ Tamże.

wymagania wobec przestrzeni i systemów transportowych obejmujące dostępność różnych środków transportu, bliskość ośrodków naukowo-badawczych czy dostępność ekonomiczna centrów wystawowo-kongresowych⁸.

Nierozerwalnie związane z miastem nowoczesnym, metropolią XXI w., jest szerokie znaczeniowo pojęcie smart city. W odróżnieniu od wczesnego jego rozumienia skupiającego uwagę na wykorzystaniu technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (ICT) obecnie autorzy, coraz silniej odwołują się do szerszego, można powiedzieć zhumanizowanego zakresu znaczeniowego, krytycznie odnosząc do teorii *intelligent city*, *creative city*, *e-governance*, otwartej innowacji, czy też *living labs*. Zdaniem P. Kopycińskiego smart city to miasto konkurencyjne oraz zrównoważone (kulturowo, społecznie i środowiskowo), w którym rozwój jest zdeterminowany przede wszystkim kapitałem społecznym. Szczególną rolę w tym procesie – zdaniem autora – odgrywa działalność wspólnot lokalnych, tworzonych przez różnych użytkowników miasta. W smart city ostateczne decyzje pozostają w gestii władz lokalnych, ale procesy decyzyjne charakteryzuje wielość aktorów, wielosektorowość oraz wieloszczebelowość, co pozwala mówić o wykorzystywaniu metody koordynacji działań zbiorowych nazywanej współzarządzaniem (*governance*) W takim mieście – co szczególnie wymaga podkreślenia w kontekście niniejszych rozważań – technologie informacyjne i telekomunikacyjne są jednym z istotnych, ale nie jedynym narzędziem (ang. *enabler*) umożliwiającym rozwój miasta. Gdy są one wykorzystywane w procesach współzarządzania mówić można wówczas o *e-governance*⁹.

⁸ T. Makowski, *Wpływ procesów globalizacji na zmiany systemu transportowego i struktury przestrzenne obszarów metropolitalnych – wyzwania dla polityki metropolitalnej* [w:] *Transport a logika formy urbanistycznej. Projekty dla polskich metropolii*, red. A. Rudnicki, Z. Zuziak, Kraków 2010, s. 48.

⁹ P. Kopyciński, *Koncepcja smart city w kontekście polskich metropolii* [w:] *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, red. M. Kudłacz, J. Hausner, Warszawa 2017, s. 294.

Kryteria miastotwórcze – czy to ekonomiczne, czy socjologiczne – nie pozwalają na jednoznaczne zdefiniowanie takiego obszaru, w którym zachodzą specyficzne procesy koncentracji i oddziaływania. Zarazem prawodawca często uzależnia sytuację ustrojową lub specjalny status od liczby mieszkańców dennej jednostki podziału kraju. Tytułem przykładu, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, na podstawie art. 26a ust. 2 tej ustawy, dopuszczalna liczba zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uzależniona jest od liczby mieszkańców jednostki przy progach od 20 000 do 200 000 mieszkańców, natomiast na podstawie art. 28aa możliwość zabrania głosu przez mieszkańca gminy w debacie nad raportem o stanie gminy uzależniona jest od przedłożenia zgłoszenia popartego podpisami odpowiedniej liczby mieszkańców, przy czym wymagana liczba podpisów będzie różna w gminach do 20 000 mieszkańców i powyżej tej wartości. Pomimo wprowadzenia przesłanki obiektywnej, jaką jest liczba mieszkańców, na tej podstawie trudno byłoby określić, przy przekroczeniu którego progu mówić możemy o jednostce mającej charakter miejski oraz kiedy to miasto uznać możemy za duże.

Jakie zatem inne pojęcia pozwolą na zdefiniowanie specyficznego ośrodka osadniczego? Nie będzie to pojęcie aglomeracji odnoszące się raczej do powiązań różnych jednostek osadniczych niż do ich specyfiki jakościowej, chociaż często w tym wypadku występującej. Aglomeracją lub konurbacją przy istnieniu więcej niż jednego „miasta rdzenia”, jest zespół powiązanych funkcjonalnie jednostek administracyjnych skoncentrowanych wokół jednostki dominującej ilościowo i jakościowo. Pojęciem najlepiej oddającym istotę miasta – dominanty społeczno-gospodarczej – jest metropolia.

Metropolia jest wysoko zurbanizowanym układem osadniczym o cechach charakterystycznych, dotyczących przede wszystkim po-

tencjału jakościowego. W ośrodkach metropolitalnych mamy do czynienia z ponadprzeciętną koncentracją potencjału gospodarczego, społecznego infrastrukturalnego oraz kapitału wiedzy¹⁰. Obszary metropolitarne stanowią przestrzenny rozkład wzajemnie zależnych działań w zakresie produkcji, konsumpcji, wymiany i administracji, stąd też określany jest także obszarem funkcjonalnym¹¹.

Można wyróżnić pięć poziomów postrzegania metropolii. Po pierwsze, są to metropolie globalne z perspektywy globalnych organizacji publicznych, pozarządowych oraz – jak można uznać, przede wszystkim – korporacji. Po drugie, metropolie w odniesieniu do gospodarki narodowej. W tym wypadku, zadaniem władz publicznych szczebla centralnego jest pobudzanie rozwoju metropolii, przy jednoczesnym tworzeniu warunków przenoszenia potencjału rozwojowego na obszary o niższym potencjale wzrostu. Po trzecie, metropolie wpływające na rozwój regionów administracyjnych, tj. budujące przewagę konkurencyjną regionu. Po czwarte, obszary metropolitarne – administracyjne lub funkcjonalne obszary. Jak zauważają M. Kudłacz i T. Geodecki, ze względu na rozproszoną zabudowę mieszkalną w Polsce obszary metropolitalne, jako coraz bardziej zaludnione, powinny doczekać się szczególnych rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania. Po piąte, ośrodki metropolitarne, rozumiane przestrzennie i funkcjonalnie w różnych aspektach ich funkcjonowania¹².

Obok licznych cech ośrodków metropolitalnych – wśród których można wymienić istnienie administracyjnych i biznesowych ośrodków decyzyjnych, zapotrzebowanie na powierzchnie biurowe zmieniające

¹⁰ B. Jałowiecki, *Metropolie*, Białystok 1999, s. 21.

¹¹ Zob. M. Smętkowski, G. Gorzelak, M. Kozak, A. Olechnicka, A. Płoszaj, K. Wojanar, *Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*, Warszawa 2012.

¹² M. Kudłacz, T. Geodecki, *Metropolie globalne* [w:] *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, red. M. Kudłacz, J. Hausner, Warszawa 2017, s. 59–60.

oblicza miast¹³ – zwraca się uwagę na konieczność istnienia potencjału demograficznego, czyli ilościowego, determinującego wystąpienie potencjału jakościowego, o którym mowa powyżej. Uznać zatem można, iż aspekt demograficzny jest podstawowym, chociaż nie jedynym, z warunków kształtowania się metropolii, przy czym należy go rozpatrywać zarówno w kategoriach liczby mieszkańców, jak i – co wydaje się niezwykle ważne w kontekście perspektyw rozwojowych – tendencji, czyli przemieszczania się ludności do lub z metropolii. Tak więc pomimo braku możliwości zdefiniowania metropolii na podstawie normatywnie określonego progu liczby mieszkańców, to właśnie to kryterium, wraz z jego konsekwencją w postaci oddziaływania jakościowego, wydaje się najważniejsze.

Do głównych czynników ograniczających możliwości rozwoju miast w Polsce zalicza się ubytek liczby ludności – problem kurczenia się miasta. Wyludnianie się centrów dużych ośrodków miejskich jest zjawiskiem występującym od kilkadziesiątu już lat, w Stanach Zjednoczonych, później w Europie Zachodniej a obecnie dotyczącym ok 370 ośrodków na całym świecie, co powoduje liczne problemy, m.in. spadek dochodów ośrodków miejskich, przy jednoczesnych problemach komunikacyjnych. Jak podaje się w piśmiennictwie, problem tzw. *shrinking cities* dotyczy m.in. 33 miast chińskich, 27 w Wielkiej Brytanii, 26 w Niemczech i tyle samo w Brazylii¹⁴. W Polsce procesy migracji na obszary podmiejskie – z pozostaniem w centrach miast funkcji usługowych i kulturalnych – rozpoczęły się wraz z transformacją ustrojową, dotykając większości ośrodków. W latach 1990–2014 w największym stopniu do spadku liczby mieszkańców doszło w Katowicach (spadek o ok. 17%), Łodzi (spadek o ok. 10%)

¹³ M. Smętkowski, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, Warszawa 2008, s. 6–7.

¹⁴ D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Łódź 2016, s. 29–31.

Częstochowie (spadek o ok. 10%) i Poznaniu (spadek o ok. 7%)¹⁵. Przyrost liczby mieszkańców odnotowuje się w przypadku dużych ośrodków miejskich przyciągających pracowników z innych, mniejszych miejscowości. Wzrost dotyczy przede wszystkim Warszawy, Krakowa czy Olsztyna i wynosił w latach 1990–2014 kilka procent. Należy, jednakże zwrócić uwagę, iż tylko w przypadku Rzeszowa wzrost liczby mieszkańców osiągnął wskaźnik dwucyfrowy: niemalże 21%¹⁶.

Powyższe tendencje migracyjne nie hamują jednego z głównych trendów współczesnej gospodarki – metropolizacji – przebiegającej niezależnie od uwarunkowań demograficznych. Miasta stają się bowiem ośrodkami pracy, nauki, świadczenia usług, zaspokajania potrzeb kulturalnych – w mniejszym stopniu miejscami „do życia”. Wzrost potencjału ilościowego w miastach, wraz ze wzrostem potencjału jakościowego prowadzi do dodatniego salda migracyjnego ośrodków metropolitalnych rozpatrywanych w większych obszarach. Jak zauważa M. Kudłacz zjawisko to wynika w głównej mierze ze wzrostu znaczenia nauki, wiedzy, innowacji, technologii i informacji w procesie podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw¹⁷.

W 29 państwach OECD zidentyfikowano 275 obszarów metropolitalnych, w których zamieszkuje 49% mieszkańców państw OECD¹⁸, z czego w państwach europejskich 114 takich obszarów – od 1 w Irlandii od 24 w Niemczech. W Polsce wyznaczono 8 obszarów metropolitalnych: Warszawa, Katowice, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk oraz Lublin.

¹⁵ Tamże, s. 31.

¹⁶ Tamże, s. 32 za Rocznikiem Demograficznym.

¹⁷ M. Kudłacz, *Dlaczego miasta są tak ważne...*, s. 24.

¹⁸ Dane z 2014 r. Zob. OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, OECD Publishing (doi: 10.1787/9789264201415-en).

Nie ulega wątpliwości, iż zdefiniowanie miasta smart nastęrczać musi wielu problemów zarówno w zakresie zdefiniowania pojęcia, jak i elementów miejskiej inteligencji. W raporcie Parlamentu Europejskiego z 2014 r. zatytułowanym „Mapping Smart Cities in the EU” zaproponowano wykorzystanie sześciu wymiarów pojęcia smart city, tj.: *smart governance*, *smart economy*, *smart mobility*, *smart environment*, *smart people* oraz *smart living*¹⁹. Na podstawie podobnych wskaźników w 2007 r. ośrodki naukowe z Wiednia i Delft przygotowały ranking europejskich miast średniej wielkości. Rzeszów, na podstawie danych z lat 2001–2007, został sklasyfikowany na 48. pozycji wśród europejskich miast „inteligentnych”, zajmując, jednakże najwyższą pozycję z miast polskich²⁰. W tym kontekście można postawić pytanie, co powoduje, że Rzeszów, pomimo iż nie należy do największych polskich miast i nie jest uznawany za metropolię, przyciąga nowych mieszkańców. Wydaje się, że w przypadku zaludniających się miast, nie tylko polskich, mamy do czynienia ze wzrostem znaczenia innowacji – rozwoju edukacji, nauki i nowych technologii. Procesy te przebiegają w wyniku działalności władz publicznych, ale także wynikają z korzystnych okoliczności społeczno-gospodarczych i aktywności społeczności lokalnej i przedsiębiorców.

Polityka innowacyjna jako stymulator rozwoju

Działalność państwa i władz lokalnych, określana jako polityka innowacyjna, to celowa i świadoma działalność organów władzy publicznej zmierzająca do wspierania innowacyjności obejmująca przede wszystkim wykonywanie zadań publicznych takich jak podnoszenie poziomu

¹⁹ Więcej nt. definicji inteligentnych miast i pomiarów „miejskiej inteligencji” zob. M. Turała, *Miasta inteligentne i sustensywne. Przegląd metod pomiaru* [w:] *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Warszawa 2015, s. 53–69.

²⁰ Tamże, s. 70–71.

edukacji, wykształcenia czy sprawności i jakości działań służb publicznych, będąca wyrazem świadomości, że wiedza odgrywa zasadniczą rolę w postępie gospodarczym²¹. Wieloaspektowość działań na różnych poziomach wydaje się mieć w tym wypadku kluczowe znaczenie. Jak bowiem wskazano już w Podręczniku Oslo, podejścia systemowe do kwestii innowacji przesuwają punkt ciężkości polityki innowacyjnej w stronę powiązań między różnymi instytucjami i analizują interakcje w procesie tworzenia nowej wiedzy, a także jej dyfuzji i wykorzystania²². Szczególnie w literaturze ekonomicznej podkreśla się zależności między wiedzą a innowacyjnością: wiedza jest źródłem innowacji, która stanowi praktyczny rezultat jej wykorzystania; innowacja jest praktyczna z punktu widzenia rozwoju wiedzy; interaktywny charakter współczesnego procesu innowacji, zwłaszcza relacje między wiedzą a innowacją, sprzyja występowaniu zjawiska konwergencji zarządzania wiedzą i innowacją; większość innowacji powstaje jako efekt przekształcenia wiedzy w nowy produkt lub proces²³.

Skuteczna polityka innowacyjna może stwarzać warunki dla unowocześnienia przedsiębiorstw, rozwoju szkolnictwa wyższego, w tym wykonywanego przez podmioty publiczne oraz transferu wiedzy, zasobów i personelu pomiędzy nimi. Zasadniczym zadaniem państwa i jednostek samorządu terytorialnego nie jest bezpośrednie wsparcie działalności gospodarczej, przyjmujące postać reglamentowanej pomocy publicznej – chociaż oczywiście i takiej jego aktywności, ma-

²¹ K. Decyk, M. Juchniewicz, *Działania i instrumenty polityki innowacyjnej w opinii mikroprzedsiębiorców*, „Zarządzanie Publiczne” 2013/2, s. 238.

²² *Podręcznik Oslo, Proponowane zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji technologicznych*, OECD/EUROSTAT 1997, Warszawa 1999, s. 16.

²³ E. Dworak, *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce. Oceny uwarunkowania perspektywy*, Łódź 2012, s. 58. Zob. także A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności*, Warszawa 2004, s. 104; P.F. Drucker, *Spółczesność postkapitalistyczna*, Warszawa 1999, s. 151–154; S. Łobejko, *Systemy informacyjne w zarządzaniu wiedzą i innowacją w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2004, s. 100.

jącej charakter uzupełniający, nie można wykluczyć – lecz tworzenie warunków rozwoju w ramach gospodarki opartej na wiedzy.

Jak słusznie podnoszą przedstawiciele nauk o zarządzaniu i ekonomii, współczesna polityka innowacyjna to przede wszystkim „miękkie” wsparcie użytkowników technologii, polityka, w której podmioty publiczne działają jako koordynator i czynnik ułatwiający, tworzący instytucjonalne ramy dla samoregulacji przebiegu i dyfuzji innowacji²⁴ rozumianej jako proces komunikacji innowacji w systemie społecznym, czyli rozpowszechnianie się innowacji od miejsca powstania ku członkom tego systemu²⁵. Tak więc z perspektywy nauk ekonomicznych państwo może działać w sposób „miękki”, z perspektywy prawa – działania te muszą mieć podstawy normatywne, a wpływ podmiotów publicznych na rozwój gospodarczy i innowacje technologiczne musi się odbywać na różnych płaszczyznach jego aktywności, w ramach określonych zasięgiem nałożonych i dopuszczalnych zadań publicznych.

Obok działalności podmiotów publicznych, polegającej przede wszystkim na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi innowacyjności, to sprzężone w transferze wiedzy ośrodki akademickie i przedsiębiorcy stanowią główny czynnik rozwoju nowych technologii. Innowacje produktowe (wraz z innowacjami procesowymi oraz w obszarze zarządzania) odgrywają w tym ujęciu zasadniczą, chociaż oczywiście nie jedyną rolę.

W ujęciu klasycznym innowacja rozumiana jest jako procesy twórczego myślenia zmierzające do zastosowania oraz użytkowania ulepszonych rozwiązań w technice, technologii, organizacji i życiu społecznym lub też jako zmiany w sferze produkcji prowadzące do powstania no-

²⁴ E. Stawasz [w:] *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, Warszawa 2011, s. 198.

²⁵ E.M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, New York 2003, s. 11.

wych produktów²⁶. W aspekcie produktowym to wdrożenie nowych lub znacząco ulepszonych metod produkcji albo dostarczania usług, z czym mogą się wiązać zmiany w zakresie sprzętu, zasobów ludzkich, metod pracy lub kombinacja tych zmian²⁷. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na aktywność przedsiębiorców funkcjonujących na terenie tworzącej się, jak można przyjąć, aglomeracji rzeszowskiej. Zapoznanie się z działalnością jednego z takich podmiotów działających w sferze nowych technologii, w tym fotowoltaiki, oraz tzw. Doliny Lotniczej było impulsem dla podjęcia analizy, której wyniki poniżej są prezentowane.

Scalanie innowacji – nowy trend prorozwojowy

We wrześniu 2021 r. autor niniejszego opracowania wraz z grupą studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (w ramach koła naukowego prawa nowych technologii) uczestniczyli w wyjeździe studyjnym do Rzeszowa, w czasie którego zapoznali się z działalnością innowacyjnych przedsiębiorców, w tym spółek z Grupy Kapitałowej ML System S.A. Szczególne zainteresowanie wzbudziły – będąc przyczynkiem do szerszej refleksji naukowej – rozwiązania określane jako BIPV (Building Integrated Photovoltaics) polegające na zastępowaniu tradycyjnych materiałów budowlanych elementami fotowoltaicznymi. Elementy te, nieprzypominające klasycznych paneli fotowoltaicznych, posiadają określone właściwości konstrukcyjne, izolacyjne i estetyczne, dają możliwość nowych zastosowań w przestrzeni miejskiej. Jeszcze kilka lat wcześniej w literaturze technicznej wskazywano, iż systemy BIPV

²⁶ S. Roth, *Non-technological and non-economic innovations. Contributions to a theory of robust innovations*, Bern 2009, s. 7; J. Tidd, J. Bessant, *Managing innovation: integrating technological market and organizational change*, Chichester 2009, pkt 1.4.

²⁷ A. Pomykalski, *Zarządzanie innowacjami*, Warszawa–Łódź 2001, s. 20.

stanowiąc będą wszechstronne narzędzie do zapewnienia zeroemisyjnych budynków, a rozwój w zakresie materiałów i rozwiązań PV oraz ich technologii może mieć jeszcze silniejszy wpływ na rozwój BIPV w nadchodzących latach²⁸. Ta „przyszła” wówczas technologia w coraz większym stopniu staje się obecnie rzeczywistością, także za sprawą przedsiębiorców z Polski.

Nie ulega wątpliwości, iż w najbliższych latach wzrastało będzie zapotrzebowanie na rozwiązania fotowoltaiczne, co wynika nie tylko ze wzrostu świadomości społecznej konieczności ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko naturalne, ale przede wszystkim ze zmian legislacyjnych.

W piśmiennictwie podnosi się, że czynnikami pobudzającymi innowacje technologiczne mogą być zarówno przepisy reglamentację znoszące, jak i w niemniejszym stopniu przepisy nakładające ograniczenia, np. techniczne z zakresu ochrony środowiska, wymuszając na przedsiębiorcach poszukiwanie nowych rozwiązań dla osiągnięcia wymaganych prawem parametrów. Tak więc zarówno deregulacja, poluzowanie ograniczeń może stymulować i otwierać nowe przestrzenie innowacyjności, jak i wszechobecność norm identyfikować można jako przyczynę pojawienia się innowacji. Jak twierdzą J. Tidd i J. Bessant legislacja pobudza również koncepcyjność w kierunku wynajdowania rozwiązań, które pozwolą ominąć ograniczenia albo przynajmniej oswoić z korzyścią dla siebie²⁹.

Postęp technologiczny jest w ekonomii wskazywany jako jeden z czynników wzrostu gospodarczego, obok zasobów ludzkich, zasobów

²⁸ B.P. Jelle, Ch. Breivik, *The path to the building integrated photovoltaics of tomorrow*, Energy Procedia 2012, Nr 20, s. 78–87, <https://doi.org/10.1016/j.egypro.2012.03.010> (dostęp: 15.09.2021).

²⁹ J. Tidd, J. Bessant, *Zarządzanie innowacjami. Integracja zmian technologicznych, rynkowych i organizacyjnych*, Warszawa 2011, s. 344.

naturalnych i kapitału³⁰. Państwo realizujące politykę zrównoważonego rozwoju, wspierające, a przynajmniej nieograniczające swobody działalności gospodarczej, powinno w celu podnoszenia jakości życia obywateli wspierać postęp technologiczny – stwarzać warunki innowacji technologicznych, m.in. w zakresie poniżej omawianych zagadnień polityki innowacyjnej i polityki przemysłowej. P. Samuelson i W. Nordhaus jako przykłady działań stymulujących postęp technologiczny podają doświadczenia branży nowych technologii komputerowych z Doliny Krzemowej – duch przedsiębiorczości, swoboda badań, ograniczone regulacje rządowe, wolny zagraniczny handel produktami intelektualnymi. Zarazem jako przyczyny stagnacji gospodarczej w Związku Radzieckim przywołują takie niekorzystne zjawiska, jak: surowe regulacje prawne, brak motywacji w postaci zysku, nieefektywny mechanizm cenowy, korupcja³¹. Jak widać w obydwu zakresach – czynnikach wpływających na zmiany technologiczne i innowacje, będących determinantami wzrostu gospodarczego – wymieniono regulacje prawne.

Konieczność uwzględniania wielu aspektów innowacji wskazuje się jako podstawę tworzenia systemu wsparcia i rozwoju. Przy badaniu przeszkód w tym zakresie konieczne jest dokonanie analizy zmiennych mających charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Możliwość zastosowania odpowiednich wskaźników pozwala na zobiektywizowanie oceny, jednakże wiele, jeżeli nie większość, zmiennych determinant rozwoju ma charakter nieostry, co czyni badania ilościowe nieadekwatnymi. Administracja, w ramach realizacji zadań publicznych, stoi zatem przed koniecznością jakościowej oceny różnych typów czynników działających w obszarze polityki

³⁰ Zob. P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, Poznań 2012, s. 508 i n.

³¹ Tamże, s. 511–512. Na temat ekonomicznych i społecznych determinant wzrostu gospodarczego w Polsce zob. G.W. Kołodko, *Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy* [w:] *Dylematy wyboru modelu rozwoju gospodarczego Polski*, red. S. Lis, Kraków 2005, s. 41–70.

innowacyjnej. Jak stwierdzono w Podręczniku Oslo, każdy szeroko zakrojony system informacji czy monitoringu należałoby uzupełnić o studia dotyczące konkretnych przypadków, gdzie wymagana jest pogłębiona analiza³².

Oddziaływanie państwa na innowacje technologiczne procesowe i produktowe może się odbywać poprzez różne dziedziny prawa, takie jak: regulacja administracyjnoprawna, ochrona własności intelektualnej, prawo pomocy publicznej, system podatkowy czy prawo zamówień publicznych³³. Jako zewnętrzne determinanty rozwoju rozwiązań fotowoltaicznych, w szczególności opartych o technologię BIPV, kluczowe znaczenie mieć będą przepisy z zakresu prawa budowlanego, w tym określające warunki techniczne budynków oraz przepisy dotyczące charakterystyki energetycznej budynków.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na przepisy Działu X (Oszczędność energii i izolacyjność cieplna) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁴. Zgodnie z tymi przepisami każdy nowo wybudowany po dniu 1 stycznia 2021 r. budynek musi spełniać zaostrzone wymagania w zakresie wartości wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną EP. Zastosowanie rozwiązań z obszaru odnawialnych źródeł energii daje możliwość większej elastyczności

³² Podręcznik Oslo, s. 42.

³³ Badanie prawnych aspektów innowacji technologicznej odbywa się przez pryzmat różnych dziedzin prawa. Autorzy, ze względu na obszar swoich zainteresowań naukowych, dokonują zawężenia pola badawczego: może być to prawo własności intelektualnej czy wpływ tych zjawisk na sytuację podmiotów prawa cywilnego. Zob.: C. Błaszczak, *Rozwój traktatowej ochrony prawa autorskiego...*; M. Bławat, *Komercjalizacja ciała ludzkiego...*; M. Michałek, *Porozumienia o transferze technologii w świetle prawa konkurencji Unii Europejskiej* [w:] *Prawo wobec innowacji technologicznych*, red. A. Sztoldman, Warszawa 2013.

³⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.

przy projektowaniu i budowanie obiektów, obniżając współczynnik do wymaganych wartości.

Przed wszystkim jednak to na poziomie prawodawstwa Unii Europejskiej obowiązują regulacje promujące i niejako wymuszające rozwój w zakresie oszczędności energetycznej budynków, stanowiące przejaw podstawowego założenia unijnej polityki w zakresie ochrony środowiska, że to wysokie normy środowiskowe pobudzają innowacje i działalność gospodarczą³⁵.

W przedmiotowym zakresie kluczowe znaczenie mieć będą przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków³⁶. Jak zauważono w motywie 3 tego aktu budynki odpowiadają za 40% łącznego zużycia energii w Unii. Sektor ten się rozwija, co prowadzi do wzrostu zużycia energii. Dlatego ograniczenie zużycia energii oraz wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych w sektorze budynków stanowią istotne działania konieczne do ograniczenia uzależnienia energetycznego Unii i emisji gazów cieplarnianych. W treści preambuły zauważono ponadto, iż konieczne jest ustanowienie bardziej konkretnych działań w celu wykorzystania dużego niezrealizowanego potencjału oszczędności energii w budynkach i zredukowania dużych różnic pomiędzy wynikami państw członkowskich w tym sektorze. Wydaje się, iż rozwiązania fotowoltaiczne, w szczególności zintegrowane z budynkami, stanowić mogą adekwatną odpowiedź na powyższy postulat.

Systemy BIPV, obok funkcji ekologicznej określonej w powyżej wskazanych przepisach, realizują potrzebę w zakresie estetyki

³⁵ Więcej: M. Ożóg, S. Puławska, *Ochrona środowiska w unijnych regulacjach prawnych*, Warszawa 2009.

³⁶ Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010 r., s. 13–35.

przestrzeni. Dotychczasowe, klasyczne systemy fotowoltaiczne często montowane są na istniejących już obiektach, nie będąc spójnymi z wizją projektanta czy architekta, szpecą otoczenie. Nowe rozwiązania, przybierające postać szklanej elewacji, transparentnych lub kolorowych paneli czy elementów zadaszenia, czynią za dość zapotrzebowaniu architektów na przedmioty spełniające wymagania w zakresie ochrony środowiska, a zarazem mające walor estetyczny – nie szpecące budynku, co więcej mogące go uatrakcyjnić.

Elementy fotowoltaiczne stanowią także element ciekawych rozwiązań funkcjonalno-użytkowych jak wiaty przystankowe i zadaszenia parkingowe. W tym drugim wypadku obiekt wzniesiony nad wyznaczonymi miejscami postojowymi produkuje energię elektryczną zasilającą baterie samochodów elektrycznych. Stanowi to przykład swoistego połączenia różnych aspektów innowacyjności – produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz elektromobilności. Co więcej prowadzone są prace nad stworzeniem szyb samochodowych stanowiących zarazem panel fotowoltaiczny produkujący energię zasilającą dany pojazd.

W zakresie kierunków rozwoju innowacyjnych technologii można uznać, że dotychczas, na wczesnym etapie, poszczególne „innowacje”, takie jak elektromobilność, fotowoltaika czy nowoczesne budownictwo pasywne, funkcjonowały przede wszystkim w oderwaniu od pozostałych. Celem było wprowadzenie i rozpropagowanie nowych rozwiązań, osiągnięcie podstawowych funkcjonalności, standardów czy też wymagań określonych przez władze publiczne. Obecnie – w sytuacji rozpowszechnienia technologii – wyzwaniem jest łączenie poprzednio rozdrobnionych innowacji w celu osiągnięcia efektu synergii. Zintegrowanie estetycznych i funkcjonalnych paneli produkujących energię elektryczną z rozwiązaniami architektonicznymi oraz transportem zero- lub niskoemisyjnym oznacza wejście na wyższy poziom

rozwoju, poszukiwanie nowych zastosowań i wyznaczało będzie kierunki postępu technicznego.

Podsumowanie

Jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie wśród współczesnych trendów wyznaczających strategię konkurencyjne miast na pierwszym miejscu wymienia się postęp technologiczny. Tworzenie warunków dla lokowania innowacyjnych przedsiębiorstw – pomimo zmniejszenia znaczenia dystansu geograficznego – wraz z kapitałem ludzkim, miejscami rozwoju i absorpcji wiedzy oraz klastrami powiązanych przedsiębiorców dają podstawy wzrostu zamożności³⁷.

Rzeszów wraz z otaczającymi go gminami tworzy zwarty system powiązań zmierzających do powstania organizmu o charakterze aglomeracyjnym. Nawet jeżeli w chwili obecnej liczba mieszkańców miasta nie uprawnia go do uznania za jedną z polskich aglomeracji, to wyjątkowe tendencje demograficzne wraz z więzami gospodarczymi nasilały będą proces powstawania aglomeracji rzeszowskiej.

Jednym z głównych czynników miastotwórczych w Rzeszowie, powodującym wzrost liczby mieszkańców i znaczenia w skali nie tylko regionu, ale przede wszystkim kraju, jest rozwój ośrodków akademickich, zarówno publicznych, jak i prywatnych, co w powiązaniu ze specjalizacją – kształceniem w szerokim zakresie lotniczym, w szczególności technicznym – daje poważny impuls prorozwojowy, wpływający na aspekt jakościowy niezbędny dla budowy nowoczesnego miasta. Takie ukierunkowanie aktywności gospodarczej i działalności naukowo-edukacyjnej, w ramach tzw. Doliny Lotniczej,

³⁷ Zob. T. Geodecki, *Znaczenie innowacji w budowaniu konkurencyjności miast* [w:] *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, red. M. Kudłacz, J. Hausner, Warszawa 2017, s. 139 i n.

wyraźnie wpływa na otoczenie społeczno-gospodarcze, a jej szeroki zasięg terytorialny jest czynnikiem kształtującym więzi gospodarcze, prowadzącym do powstania układu metropolitalnego.

Na przykładzie zakresu działalności gospodarczej jednego z innowacyjnych przedsiębiorców w regionie zidentyfikować można proces integrowania dotychczas zatowarowanych innowacji produktowych, co stanowi, jak można uznać, kolejny etap rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, stymulowanej regulacją prawną.

Bibliografia

- Błaszczuk C., *Rozwój traktatowej ochrony prawa autorskiego* [w:] *Prawo wobec innowacji technologicznych*, red. A. Sztoldman, Warszawa 2013
- Bławat M., *Komercjalizacja ciała ludzkiego* [w:] *Prawo wobec innowacji technologicznych*, red. A. Sztoldman, Warszawa 2013
- Decyk K., Juchniewicz M., *Działania i instrumenty polityki innowacyjnej w opinii mikroprzedsiębiorców*, „Zarządzanie Publiczne” 2013/2
- Dolnicki B. [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021
- Drucker P.F., *Spółczeństwo postkapitalistyczne*, Warszawa 1999
- Dworak E., *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce. Oceny uwarunkowania perspektywy*, Łódź 2012
- Elżanowski F., Szmigiero M., *Legal framework for the development of electromobility: the assessment of legislative solutions supporting innovation* [w:] W. Drożdż, *Electromobility as megatrend of contemporary economy*, Warszawa 2021
- Geodecki T., *Znaczenie innowacji w budowaniu konkurencyjności miast* [w:] M. Kudłacz, *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, red. J. Hausner, Warszawa 2017
- Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, Warszawa 2011
- Jałowiecki B., *Metropolie*, Białystok 1999
- Jelle B.P., Breivik Ch., *The path to the building integrated photovoltaics of tomorrow*, Energy Procedia 2012, Nr 20, <https://doi.org/10.1016/j.egypro.2012.03.010>

- Kołodko G.W., *Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy* [w:] *Dylematy wyboru modelu rozwoju gospodarczego Polski*, red. S. Lis, Kraków 2005
- Kopyciński P., *Koncepcja smart city w kontekście polskich metropolii* [w:] M. Kudłacz, *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, red. J. Hausner, Warszawa 2017
- Koźmiński A.K., *Zarządzanie w warunkach niepewności*, Warszawa 2004
- Kudłacz M., *Dlaczego miasta są tak ważne dla rozwoju?* [w:] M. Kudłacz, *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, red. J. Hausner, Warszawa 2017
- Kudłacz M., Geodecki T., *Metropolie globalne* [w:] M. Kudłacz, *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, red. J. Hausner, Warszawa 2017
- Lipowicz I., Szmigiero M., *Pojęcie innowacji prawnych i ekonomicznych w ochronie zdrowia. Zarys problematyki* [w:] E. Nojszewska, I. Lipowicz, S. Sikorski, *Innowacje w ochronie zdrowia: aspekty prawne, ekonomiczne i organizacyjne*, Warszawa 2020
- Lobejko S., *Systemy informacyjne w zarządzaniu wiedzą i innowacją w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2004
- Makowski T., *Wpływ procesów globalizacji na zmiany systemu transportowego i struktury przestrzenne obszarów metropolitalnych – wyzwania dla polityki metropolitalnej* [w:] *Transport a logika formy urbanistycznej. Projekty dla polskich metropolii*, red. A. Rudnicki, Z. Zuziak, Kraków 2010
- Michalek M., *Porozumienia o transferze technologii w świetle prawa konkurencji Unii Europejskiej* [w:] *Prawo wobec innowacji technologicznych*, red. A. Sztoldman, Warszawa 2013
- OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, OECD Publishing (doi: 10.1787/9789264201415-en)
- Ożóg M., Puławska S., *Ochrona środowiska w unijnych regulacjach prawnych*, Warszawa 2009
- Podręcznik Oslo, Proponowane zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji technologicznych*, OECD/EUROSTAT 1997, Warszawa 1999
- Pomykański A., *Zarządzanie innowacjami*, Warszawa–Łódź 2001
- Rogers E.M., *Diffusion of Innovations*, New York 2003
- Roth S., *Non-technological and non-economic innovations. Contributions to a theory of robust innovations*, Bern 2009
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, Poznań 2012
- Smętkowski M., Gorzelak G., Jałowiecki B., *Diagnoza problemów rozwoju*

- obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, Warszawa 2008
- Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., Wojanar K., *Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*, Warszawa 2012
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Łódź 2016
- Tidd J., Bessant J., *Zarządzanie innowacjami. Integracja zmian technologicznych, rynkowych i organizacyjnych*, Warszawa 2011
- Tidd J., Bessant J., *Managing innovation: integrating technological market and organizational change*, Chichester 2009
- Turała M., *Miasta inteligentne i sustensywne. Przegląd metod pomiaru [w:] Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Warszawa 2015

prof. ucz. dr hab. Natalia Kohtamäki

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Innowacyjne zarządzanie w perspektywie nordyckiej na przykładzie regionu Uusimaa¹

Wprowadzenie

Rozwój technologiczny, zmiany społeczne, gospodarcze, demograficzne, ale także i polityczne warunkują przewartościowania w rozumieniu sfery publicznej i procesów zarządzania nią. Państwa nordyckie wyrastają z wielowiekowej tradycji wspólnoty społecznej, identyfikowanej z konkretnymi grupami odniesienia. Stąd styl zarządzania ściśle wiąże się z tradycją odwołania do wspólnoty, jej potrzeb, czyli tego, co rozumie się w ramach klauzuli generalnej „interesu publicznego”. Kulturowo państwa Europy Północnej wyrastające z tradycji protestanckiej zaliczane są do typów indywidualistycznych². Talenty i zdolności jednostek definiują ich możliwości i status społeczny.

Finlandia ze względu na nieco słabsze niż w przypadku pozostałych państw regionu, warunkowane doświadczeniami historycznymi

¹ Tekst powstał w ramach projektu badawczego finansowanego przez NCN pt. „Wyzwania prawne innowacyjnych form zarządzania publicznego” (nr 2018/30/M/HS5/00296).

² Szerzej: A. Cudowska, *Wspólnota w kulturze indywidualizmu* [w:] *Wspólnoty z perspektywy edukacji międzykulturowej*, red. J. Nikitorowicz et al., Białystok 2009, s. 199 i n.

i politycznymi, możliwości startu gospodarczego po II wojnie światowej, musiała dogonić bogatsze, lepiej rozwinięte i mniej zniszczone w wyniku wojny państwa skandynawskie, w tym przede wszystkim Szwecję³. Pozbawiona bogactw naturalnych, położona peryferyjnie w stosunku do reszty Europy i dodatkowo geopolitycznie zamknięta pomiędzy dwoma blokami w starciu zimnowojennym, Finlandia postawiła na edukację i rozwój technologiczny⁴.

Z jednej strony edukacja stała się fundamentem rozwoju społeczeństwa fińskiego, w którym obywatel przede wszystkim na podstawie kwalifikacji, wykształcenia i doświadczenia buduje swoją pozycję społeczną i karierę zawodową zgodnie z ideałami kultur indywidualistycznych, wyrastających ze wspomnianych wyżej tradycji protestanckich. Z drugiej strony ta sama tradycja protestancka sytuuje jednostkę jako część społeczeństwa w ramach jego różnych zbiorowości. Obywatel szuka odniesienia do wspólnot lokalnych m.in. w ramach samorządu lokalnego, do wspólnot religijnych (przewaga osób wyznania ewangelicko-augsburskiego)⁵, ale także np. wspólnot językowych (duża grupa szwedzkojęzycznych Finów).

Innowacyjność, czyli kreowanie nowych rozwiązań w różnych obszarach życia społecznego, wiąże się w przypadku Finlandii i innych państw nordyckich z ideą nowoczesnego państwa opiekuńczego, które jest gwarantem dobrobytu całego społeczeństwa.

³ Na temat znaczenia tego typu modeli kulturowych w rozwoju aparatu urzędniczego zob. N. Kohtamäki, *Państwa nordyckie wobec procesów europeizacji w agencjach regulacyjnych Unii Europejskiej*, „Kultura i Polityka” 2017/21, s. 103–116.

⁴ Zob. na temat państw dobrobytu/państw opiekuńczych opartych na wiedzy, która staje się fundamentem zamożności społeczeństwa (ang. *knowledge-based welfare states*): C. Autant-Bernard et al., *Knowledge Diffusion and Innovation Policies within the European Regions: Challenges Based on Recent Empirical Evidence*, „GATE Working Papers” 2010/5, s. 9 i n.

⁵ Szerzej: T. Hjelm, *One Volk, One Church? A Critique of the „Folk Church” Ideology in Finland*, „Journal of Church and State” 2020/2, s. 294 i n.

Peryferyjność państw nordyckich, w tym w szczególności Finlandii, której północna część terytorium ciągle jest uważana za najtrudniej dostępną pod względem możliwości dotarcia w Europie, stworzyła im warunki do rozwoju własnych modeli myślenia o zarządzaniu publicznym, czy szerzej o konstruowaniu nowoczesnej administracji publicznej⁶. Nordycki model kompleksowych programów opieki społecznej zbudowany jest na takich elementach, jak: (1) zrównoważone i przemyślane zarządzanie narodową gospodarką rynkową, (2) wysoko zorganizowany rynek pracy ze scentralizowanymi negocjacjami zbiorowymi oraz (3) tzw. inkluzyjny korporacjonizm, koordynujący współdziałanie państwa, pracodawców i pracobiorców. Warunkują one myślenie o fińskiej administracji publicznej w kategoriach jej wysokiej efektywności i nowoczesności w zestawieniu z innymi modelami⁷.

Celem niniejszego artykułu jest analiza nordyckiego modelu zarządzania na przykładzie regionu Uusimaa. Zastosowana metoda ma charakter deskryptywny i wiąże się z porównawczą analizą koncepcji teoretycznych dotyczących zarządzania na tle praktycznych rozwiązań zastosowanych w jednym z największych nordyckich regionów. Z realizacją wskazanego celu łączą się dwa podstawowe założenia tekstu. Analiza ma, po pierwsze, charakter eksplanacyjny, czyli służy wyjaśnieniu zagadnień teoretycznych związanych z nordyckim modelem zarządzania. Po drugie, ma także charakter prognostyczny. Pewne trendy obserwowalne w regionie Uusimaa znajdują zastosowanie także w innych regionach na świecie, w tym także w Polsce i mogą przyczyniać się do wypracowania pewnych uniwersalnych wzorców usprawniających zarządzanie obszarami miejskimi.

⁶ Zob. K. Suorsa, *Regionality, Innovation Policy and Peripheral Regions in Finland, Sweden and Norway*, „Fennia” 2007/1, s. 19.

⁷ Szerzej: E.S. Einhorn, J. Logue, *Can the Scandinavian Model Adapt to Globalization?*, „Scandinavian Studies” 2004/4, s. 503; O. Kangas, J. Palme, *Making Social Policy Work for Economic Development: The Nordic Experience*, „International Journal of Social Welfare” 2009/18, s. 63–65.

Innowacyjność zarządzania

Zarządzanie jako „bezpodmiotowy” proces kierowania

Zarządzanie to termin, który na trwałe wszedł do debaty naukowej w ramach różnych dyscyplin, w tym przede wszystkim nauki administracji, nauk o polityce i nauk ekonomicznych. Z czasem stał się też fundamentem odrębnej dyscypliny – czyli nauk o zarządzaniu⁸. Termin zarządzanie jest w tych dyscyplinach naukowych rozumiany podobnie, ale istnieje wiele niuansów kontekstualnych. Stąd nierzadko pojawiają się wątpliwości, jak w przypadku wielu pojęć natury ogólnej, co naprawdę oznacza i czy zastosowany np. w odniesieniu do różnych podmiotów – organów administracji publicznej, przedsiębiorstw, organizacji międzynarodowych faktycznie oznacza to samo. W związku z tym prawnicy niezależnie od systemu prawnego, w którym funkcjonują, podchodzą do stosowania tego terminu z pewną ostrożnością, zauważając dużą nieostrość w jego stosowaniu. Zwłaszcza konserwatywni pod względem dogmatycznym prawnicy niemieccy zwracają uwagę na brak czytelności tego terminu i jego słabe zakotwiczenie w aktach normatywnych (brak jednoznacznych definicji legalnych)⁹.

Wraz z prawdziwą eksplozją stosowania tego terminu w języku angielskim (*governance*) w latach 90. XX w. i na początku XXI w. w odniesieniu do różnych istotnych z punktu widzenia wielu gałęzi prawa obszarów życia społecznego (np. *corporate governance* czy *global governance*), pojawiły się głosy, że jest to pojęcie puste znaczeniowo, które nie pozwala na stworzenie czytelnego programu badawczego¹⁰.

⁸ Zob. S. Sudoł, *Podstawowe problemy stojące przed naukami o zarządzaniu*, „Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie” 2014/1–4, s. 70–74.

⁹ Por. np. W. Hoffmann-Riem, *Governance als Perspektivenerweiterung in der Rechtswissenschaft*, „Austrian Law Journal” 2014/1, s. 6 i n.; L. Engi, *Governance – Umrisse und Problematik eines staatstheoretischen Leitbildes*, „Der Staat” 2008/4, s. 573 i n.

¹⁰ Szerzej: C. Offe, *Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program ba-*

Podstawą badań powinien być bowiem konkretny, dający zamknąć się w ramach analizy obszar badawczy¹¹. Rozmycie pojęcia zarządzanie na takie „zamknięcie” zdaniem np. C. Offe, wybitnego niemieckiego socjologa, przedstawiciela tzw. drugiego pokolenia badaczy szkoły frankfurckiej¹², nie pozwala. Według tego badacza termin *governance* jest w swojej semantycznej specyfice zbliżony do terminu *globalization*, ponieważ są to słowa, które trudno odzwierciedlić w formie czasownikowej i które można uznać za „bezpodmiotowe procesy”. Te procesy zarówno w sferze prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej nie dają się łatwo przyporządkować w czytelny sposób konkretnym podmiotom wykonawczym. Inaczej niż w przypadku terminu „administracja publiczna” – za procesem „zarządzania” nawet w jego publicznym wymiarze nie zawsze jednoznacznie musi stać państwo w postaci działań jego organów. Cytując C. Offe można powiedzieć, że w rozumieniu potocznym zarządzanie jest bezosobowe – „(...) coś się dzieje, ale za niczyją sprawą, toteż nikt za to nie odpowiada. (...) Jeżeli o rządach można bez zastrzeżeń powiedzieć, że ich członkowie *rządzą*, a *rządzeni są* rządzeni, *governance* jest najwyraźniej czymś, co wprowadzie może być przestrzegane i przeżywane, ale nie może być przez nikogo *robione*”¹³.

Należy zgodzić ze stwierdzeniem, że przeniesienie terminu zarządzanie w jego angielskim odpowiedniku na poziom koordynujących struktur

dawczy? Z wprowadzeniem Boba Jessopa, „Zarządzanie Publiczne” 2012/3, s. 87 i n.

¹¹ Na ten temat bogata literatura w kontekście kształtowania podstaw teoretycznych różnych dyscyplin naukowych. Zob. wprowadzając z odwołaniem do dalszej literatury: E. Kuzionko-Ochrymiuk, *Kanony naukowe w procesie kreowania wiedzy* [w:] *Poznanie naukowe w procesie kreowania wiedzy ekonomicznej*, red. A. Matel, D. Kiełczewski, Białystok 2017, s. 72–75.

¹² Wśród tej generacji badaczy wyróżnia się przede wszystkim J. Habermasa. Wyjaśniająco: M. Hylewski, T. Burdzik, *Teoria krytyczna szkoły frankfurckiej jako krytyka kultury masowej*, „Kultura-Historia-Globalizacja” 2014/15, s. 116 i n.

¹³ C. Offe, *Governance...*, s. 90 i n. Podkreślenia kursywą w wersji pierwotnej tekstu.

międzynarodowych (m.in. w kontekście globalnego nadzoru finansowego) oznaczało oderwanie jego zakresu znaczeniowego od struktur państwowych i typowego władztwa administracyjnego¹⁴. Spowodowało to dalsze rozmycie znaczeniowe analizowanego pojęcia, ponieważ zarządzanie przeszło na poziom relacji o charakterze *stricte* deliberatywnym, negocjacyjnym, w oderwaniu od relacji o charakterze koercyjnym (ang. *coercion*), związanych z przymusem i wiążącą mocą prawa w hierarchicznym porządku państwowym¹⁵. Na poziomie międzynarodowym wiele pozapaństwowych podmiotów współuczestniczy w procesach zarządzania, które mają charakter wielostronny i sieciowy. Jeszcze trudniej zatem niż ma to miejsce w przypadku krajowych modeli zarządzania publicznego odnaleźć podmiot wiodący, ten, który miałby stać się głównym kierującym czy organizującym rzeczywistość społeczną w konkretnym obszarze¹⁶. Problemem jest także odpowiedzialność (ang. *accountability*) takich struktur zarządzających na poziomie międzynarodowym czy nawet ponadnarodowym. Dobre, skuteczne zarządzanie oznacza nie tylko przejrzystość procesów sterowania, ale i czytelne instrumenty kontroli i monitorowania instytucji sterujących¹⁷.

¹⁴ Por. definicja podręcznikowa: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 40–42.

¹⁵ Zob. C.W. Morris, *State Coercion and Force*, „Social Philosophy and Policy” 2012/1, s. 28 i n. Interesujący w tym kontekście jest wywód F. Fukuyamy, który analizuje „dobre zarządzanie” (ang. *good governance*) przez pryzmat „wykonawczych biurokracji” (ang. *executive bureaucracies*) na poziomie międzynarodowym. Od ponad dwudziestu lat intensywnie rozwijają się struktury posiadające pewne wykonawcze uprawnienia poza porządkiem państwowym. Najlepszym przykładem jest dynamicznie ewoluująca europejska administracja zintegrowana w ramach UE. Zob. F. Fukuyama, *What is Governance?*, „CGD Working Paper” 2013/314, s. 3 i n.

¹⁶ Por. E.H. Klijn, J. Koopenjan, *Governance Network Theory: Past, Present and Future*, „Policy and Politics” 2012/4, s. 587–590; R. Mead, T.G. Andrews, *Zarządzanie międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 23 i n.

¹⁷ F. Fukuyama, *What...*, s. 9. Szerzej: M. Żak, *Good Governance jako standard prawny*, Doktorat UW 2018, <https://depotuw.ceon.pl/handle/item/3089> (dostęp: 1.10.2021 r.).

Epistemologiczne rozumienie terminu „zarządzanie”

Pierwotnego znaczenia terminu zarządzanie można szukać sięgając do rozważań teoretycznych w zakresie nauk o zarządzaniu, które koncentrują się na naukowej analizie prawidłowości funkcjonowania i rozwoju organizacji oraz zasadach kierowania nimi. Zarządzanie oznacza w tym kontekście realizację koncepcji organizowania przedsiębiorstwa w możliwie skuteczny i wydajny sposób, tak aby było w stanie sprostać wyzwaniom dynamicznie ewoluującego wolnego rynku. W odniesieniu do tych wyzwań pojawia się hasło „innowacyjne zarządzanie”. Rozwój technologii, zmiany w procesach komunikacji, nowe zagrożenia wynikające z internacjonalizacji procesów społecznych oraz postępująca globalizacja współczesnego świata powodują, że m.in. w kontekście organizacji prywatnych – przedsiębiorstw, którymi zajmują się nauki o zarządzaniu poszukiwane są nowatorskie rozwiązania, bazujące na odpowiednim wykorzystaniu wiedzy¹⁸. W szerszym kontekście, który znajduje odzwierciedlenie w poniższych rozważaniach innowacja pojmowana jako poszukiwanie nowych, skutecznych rozwiązań w zarządzaniu publicznym znajdzie swoje zastosowanie w kontekście zarządzania regionami metropolitalnymi¹⁹.

W takim rozumieniu chodzi o epistemologiczny wymiar zarządzania. Zarządzanie – rozumiane jako nauka, dyscyplina naukowa, która wyodrębniła określone podstawy teoretyczne i osiągnęła już pewną dojrzałość (ang. *management sciences*)²⁰. W wymiarze naukowym

¹⁸ Por. W.M. Grudzewski, Z. Wilimowska, *Od teorii do praktyki zarządzania. Czy zarządzanie jest nauką czy sztuką?*, „Organizacja i Kierowanie” 2017/1, s. 11 i n.; W. Walczak, *Kierunki rozwoju nauk o zarządzaniu. Wyzwania współczesności*, „Studia Ekonomiczne” 2012/118, s. 524 i n.

¹⁹ R. Ahrend et al., *Why Metropolitan Governance Matters and How to Achieve it?* [w:] *Steering the Metropolis. Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*, red. D. Gómez-Álvarez et al., Washington 2017, s. 49 i n.

²⁰ Por. J. Blatter, *Governance als transdisziplinäres Brückenkonzept für*

nauki o zarządzaniu od dawna stanowią obszar zainteresowania badaczy nordyckich²¹. W różnych wariantach dyscyplina ta jest nauczana na czołowych uczelniach tego regionu. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę zwłaszcza na Finlandię, która przez wiele dekad głównie w związku z rozwojem historycznym pozostawała nieco w tyle za Szwecją i Danią. W ostatnich dekadach jednak dogoniła, a nawet jak chcą niektórzy przegoniła swoich regionalnych sąsiadów w kontekście poszukiwania nowoczesnych rozwiązań w zakresie zarządzania na różnych jego poziomach²². Nie tylko w kontekście zarządzania przedsiębiorstwami prywatnymi (sfera biznesu), ale także, a może przede wszystkim w kontekście zarządzania publicznego – czyli w kontekście modernizacji różnego rodzaju struktur publicznych, służących realizacji dobra wspólnego.

Bezpośrednim impulsem do modernizacji tych struktur i praktyk związanych z szeroko rozumianym administrowaniem wspólnotą (na poziomie scentralizowanym i samorządowym) jest inwestowanie w wiedzę²³. Wiąże się to z rozwojem wielu kierunków studiów dotyczących zarządzania na czołowych uczelniach fińskich, szczególnie w Helsinkach, Tampere, Turku i Oulu. Uczelnią specjalizującą się w studiach z zakresu administracji i zarządzania publicznego jest

die Analyse von Formen und Transformationen politischer Steuerung und Integration [w:] *Politik und Verwaltung*, red. J. Bogumil et al., Wiesbaden 2006, s. 65 i n.

²¹ Zob. szerzej na temat tzw. modelu holistycznego (fińskiego) w zarządzaniu organizacjami: B. Glinkowska, B. Kaczmarek, *Zarządzanie międzynarodowe i internacjonalizacja przedsiębiorstw. Teoria i praktyka*, Łódź 2016, s. 29 i n.

²² Por. badania dostępne na stronie internetowej: <https://www.norden.org/en/news/new-nordic-report-finland-and-denmark-lead-way-innovation> (dostęp: 1.10.2021 r.).

²³ Por. A. Kanakaki, *What is Hot in Frozen Finland? A Visit Studying the Reforms in Finnish Public Administration and Education Policy and Exploring the Cultural Enablers behind Them*, https://ec.europa.eu/esf/transnationality/filedepot_download/1249/1478 (dostęp: 1.10.2021 r.).

Uniwersytet w Vaasa (fin. *Vaasan yliopisto*) nad Zatoką Botnicką²⁴. Pojawiają się kierunki dotyczące metod zarządzania w administracji publicznej, także w wymiarze samorządowym, w tym w kontekście poszczególnych regionów. Kierunki dotyczące zarządzania w służbie zdrowia, w oświacie, czy dotyczące zarządzania w kontekście zrównoważonego rozwoju różnych wspólnot, także poza granicami samej Finlandii.

Finowie od wielu dekad starają się kształtować administrację publiczną na zasadach sieciowości i inkluzyjności. Rozumienie tych procesów jest zaszczepiane późniejszym urzędnikom już na wczesnym etapie kształcenia czy poszukiwania specjalizacji²⁵. Wynika to także z długiej tradycji składającej się na fińską i szerzej nordycką kulturę administracyjną. Zakłada się uczestnictwo wielu zainteresowanych stron w opracowywaniu kompromisowych rozwiązań (konsensualność procesów zarządzania). Otwartość i transparentność procesów decyzyjnych na poziomie administrowania lokalnego i centralnego jest postrzegana jako podstawowy element innowacyjności fińskiej administracji publicznej, równoległe do procesów jej technologicznej modernizacji²⁶.

Warto zauważyć w tym miejscu, że tak rozumianą innowacyjność administracji publicznej Finowie identyfikują bezpośrednio z własną tożsamością narodową. Innowacyjność społeczna oznaczająca stwarzanie równych szans dla wszystkich obywateli niezależnie od stanu posiadania, wykształcenia czy miejsca zamieszkania, stanowi podstawę państwa dobrobytu i jest rozumiana jako swoisty „motor”

²⁴ Zob. <https://www.uwasa.fi/en/university/organisation-and-management/school-management> (dostęp: 1.10.2021 r.).

²⁵ Rozumienie procesów zarządzania jako podstawa wykształcenia osób na stanowiskach kierowniczych (w połączeniu ze znajomością prawa publicznego). Zob. W. Walczak, *Kierunki...*, s. 527.

²⁶ Zob. np. M. Jäske, *Participatory Innovations and Maxi-publics: The Influence of Participation Possibilities on Perceived Legitimacy at the Local Level in Finland*, „European Journal of Political Research” 2018/58, s. 610 i n.

rozwoju państwa²⁷. Wyrazem tego jest włączenie reform administracji publicznej do programów kolejnych fińskich rządów w myśl koncepcji zakładającej, że jedynie efektywna, silna administracja jest w stanie zapewnić praworządność (zob. pkt 4.5 w programie dostępnym na stronie rządu fińskiego: *A strong public administration underpins the functioning of the rule of law*)²⁸.

Finlandia w rozważaniach teoretycznych z zakresu administracji i zarządzania publicznego (oba terminy występują w fińskiej debacie naukowej często równoległe)²⁹ należy do tzw. modelu nordyckiego, który

²⁷ Szerzej zob. M. Hellmann et al., *Declaring, Shepherding, Managing: The Welfare State Ethos in Finnish Government Programmes, 1950–2015*, „Research on Finnish Society” 2017/10, s. 10 i n.

²⁸ Zob. fragment strategii rządowej dotyczący reformowania administracji publicznej, która ma prowadzić do stworzenia „najlepszej administracji na świecie”: „(...) Centralnym elementem reformy będzie lepsza interaktywność administracji publicznej wraz z poprawą jakości, funkcjonowania i dostępności usług świadczonych na rzecz obywateli. W trakcie tej kadencji rządu wzmocnimy również współpracę horyzontalną i zdolności wykonawcze poprzez powołanie jednego organu, który weźmie na siebie ogólną odpowiedzialność za rozwój administracji. Rząd zainicjuje działania, które pozwolą (...) ograniczyć dublowanie się prac w centralnej administracji rządowej. Rząd pogłębi zarządzanie polityką informacyjną. Otwartość informacji publicznej stanie się nadrzędną zasadą polityki informacyjnej. Rząd będzie promował prymat oprogramowania typu *open source* w systemach informacji publicznej i w związanych z nimi zamówieniach publicznych. (...) Rząd będzie kontynuował wcześniejsze wysiłki na rzecz otwarcia publicznych zasobów informacyjnych oraz opracuje wiążące kryteria jakości, które mogą ułatwić korzystanie z takich zasobów. Ponadto zasady ustawy o jawności rządu i wymóg otwarcia zasobów informacyjnych zostaną rozszerzone na przedsiębiorstwa państwowe”, <https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme/best-public-administration-in-the-world> (dostęp: 1.10.2021 r.).

²⁹ W języku fińskim administracja – *hallinto*, zarządzanie – *johtaminen*. Zob. rozważania w kontekście aktualnej reformy administracji publicznej w Finlandii: A. Holpalainen, *Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen?*, 7.06.2019, <https://vm.fi/-/hallinto-uudistuu-uudistuuko-johtaminen-> (dostęp: 1.10.2021 r.).

łączony jest z koncepcją państwa opiekuńczego³⁰. Podkreśla się w tym kontekście znaczenie świadczenia usług, poszukiwanie konsensusu społecznego, równoważenie interesów grupowych i indywidualnych, a także balansowanie instrumentów administracji centralnej (rządowej) i samorządowej³¹.

Model nordycki oznacza silną pozycję samorządu identyfikowanego głównie z gminą. W przypadku Finlandii przez długi czas charakterystyczny był brak poziomu pośredniego w postaci powiatu i koncentracja zadań administracji świadczącej na poziomie gminy, która cieszyła się dużą autonomią, stanowiąc jednak ważny element kompleksowego systemu fińskiej administracji publicznej³². Administracja świadcząca jest w modelu nordyckim ściśle związana z samorządem terytorialnym, który bywa nawet postrzegany jako „maszyna do świadczenia usług” na rzecz społeczności lokalnych (ang. *‘service machine’*)³³.

Ontologiczne rozumienie terminu „zarządzanie”

Równoległe do epistemologicznego ujmowania zarządzania w kontekście rozważań naukowych, można ten termin postrzegać w wymiarze

³⁰ Por. R.R. Geyer, *Globalization, Europeanization, Complexity, and the Future of Scandinavian Exceptionalism*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2003/4, s. 560 i n.

³¹ Szerzej w zestawieniu z modelem polskim: K. Radzik-Maruszak et al., *Pro-civic Representation? Citizens’ Participation in the Opinion of Finnish and Polish Local Councilors*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2020/60, s. 89.

³² Więcej na ten temat: M. Niemivuo, Państwo a samorząd lokalny w Finlandii, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991/3, s. 37 i n. Zob. na temat reformy administracji publicznej zaakceptowanej przez Eduskuntę latem 2021 r.: Parliament Passes SOTE Reform Bill, <https://www.dailyfinland.fi/national/22300/Parliament-passes-Sote-reform-bill> (dostęp: 1.10.2021 r.).

³³ K. Radzik-Maruszak et al., *Pro-civic Representation?...*, s. 89; W. Nowiak, *Dylematy Europy Socjalnej. Nordycki model socjalny – w stronę konwergencji czy różnorodności?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008/2, s. 117 i n.

praktycznym jako faktyczne działanie. Rozumienie ontologiczne oznacza obserwację zarządzania jako realnie zachodzącego procesu w odniesieniu do działań administracji samorządowej w konkretnym regionie czy w odniesieniu do danej metropolii. W tym miejscu należy podkreślić, że o ile stosunkowo łatwo taką praktykę zarządzania odnieść do działalności sterującej w ramach przedsiębiorstwa czy innych organizacji prywatnych, o tyle jest to trudne w przypadku regionu. Jeszcze kilkanaście lat temu kontrowersyjne było samo zestawienie terminu „zarządzanie” z regionem. Argumentowano, że zarządzanie może odnosić się tylko do konkretnych organizacji, w tym organizacji publicznych, a nie regionu jako całości, ponieważ nie może on przejmować sposobów realizacji zakładanych celów od przedsiębiorstw³⁴. W ramach takiego postrzegania regionu można nim tylko rządzić albo administrować, a nie zarządzać. Takie postrzeganie odpowiadałoby tradycyjnemu rozumieniu administracji publicznej, w ramach którego samorząd terytorialny obok administracji państwowej (rządowej) realizuje regulowane prawem funkcje państwa i działa na jego rachunek. W kontekście administracji samorządowej jest to przede wszystkim działalność „na własny rachunek”, ale ponieważ samorząd stanowi istotny komponent administracji państwowej, działa również na rachunek państwa³⁵.

Od dwudziestu lat takie tradycyjne rozumienie ulega jednak daleko idącej ewolucji, co jest szczególnie widoczne w ramach analizy regionów w państwach nordyckich, w tym w Finlandii. Przyjęty one innowacyjne modele nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*) rozwijając je w kierunku współrzędzenia, czyli współuczestnictwa różnych zainteresowanych grup oraz szerokiego informowania na temat procesów decyzyjnych, podejmowanych stra-

³⁴ Por. B. Kożuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Kraków 2011, s. 24; S. Kauf, *Zarządzanie regionem w kreowaniu rozwoju społeczno-ekonomicznego*, „Przegląd Organizacji” 2013/2, s. 24.

³⁵ Tak J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 33.

tegi działania czy obszarów działalności administracji państwowej i samorządowej w konkretnym obszarze aktywności społecznej³⁶. Kluczowym elementem dla zrozumienia mechanizmów kształtowania określonych rozwiązań ułatwiających funkcjonowanie w prężnie rozwijających się regionach nordyckich, które coraz chętniej poddawane są analizie w wymiarze wielodyscyplinarnym (obok zarządzania, także badania z zakresu geografii, socjologii czy ekonomii), jest właśnie praktyczny wymiar zarządzania. W ramach tego typu działań uwzględniających interes publiczny – „jednostka przestała być traktowana (...) wyłącznie jako klient administracji publicznej zainteresowany efektywnym świadczeniem usług, ale zaczęła być postrzegana jako obywatel dążący do bezpośredniego włączenia się w proces decyzyjny”³⁷.

Co to jest region Uusimaa? Charakterystyka

Dobrym przykładem takiej przejrzystości w informowaniu o szeroko rozumianym procesie zarządzania regionem jest właśnie Uusimaa

³⁶ Koncepcja *New Public Management* wiązała się ściśle z kryteriami efektywności, skuteczności i wydajności działań administracji publicznej (zarówno rządowej, jak i samorządowej). Rozwinięcie tej koncepcji o wymiar „współrządzenia” oznacza odejście od tradycyjnego rządzenia na poziomie władz centralnych lub lokalnych w kierunku współpracy horyzontalnej, obejmującej nie tylko administrację publiczną, ale i reprezentantów sektora prywatnego i zainteresowanych obywateli (szeroko rozumiana kategoria interesariuszy). Mowa jest w tym kontekście w literaturze zarówno prawniczej, jak i politologicznej o demokracji partycypacyjnej. Por. K. Radzik-Maruszak, *Model Tampere – Przykład realizacji idei nowego współrządzenia publicznego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016/2, s. 111.

³⁷ Ibidem, s. 113. Analiza empiryczna zestawiająca mechanizmy partycypacyjne i reprezentacyjne na poziomie lokalnym w perspektywie porównawczej Polska – Finlandia w: A. Radzik-Maruszak et al., *Pro-civic Representation?...*, s. 88 i n. Obywatel jest w modelu nordyckim konsumentem, użytkownikiem i klientem usług publicznych. Zob. W. Nowiak, *Dylematy...*, s. 128.

(w języku szwedzkin Nyland)³⁸. Nazwa regionu oznacza „nowy kraj”, co oddaje cechy charakterystyczne tego obszaru, wykazującego duży stopień integralności, wynikającej m.in. z doświadczeń historycznych. Od dziesięcioleci stanowi on specyficzną enklawę dla rozwiązań nowatorskich nie tylko w ramach samej Finlandii, ale i w regionie³⁹. Rdzeń regionu stanowi obszar metropolitalny Helsinek (ang. *Helsinki Metropolitan Area*), stąd nazwa Helsinki-Uusimaa. Obejmuje on obszar ponad 9000 km² i jest zamieszkaný przez 1,7 mln mieszkańców (ok. 30% populacji całego kraju). W skład regionu wchodzi 26 gmin⁴⁰. Jest to najszybciej rozwijający się obszar w Finlandii. Prognozy wykazują, że liczba mieszkańców w ciągu dwudziestu lat zwiększy się o ok. 200 000. Roczny przyrost liczby ludności waha się między 13 000 a 15 000 mieszkańców⁴¹. Region uważany jest za siłę napędową całej fińskiej gospodarki. Choć w zestawieniu z dużymi aglomeracjami miejskimi Europy Zachodniej, takimi jak Berlin, Paryż czy Londyn, wielkość regionu Uusimaa nie jest duża, to jego potencjał należy widzieć przez pryzmat wkładu w rozwój całego państwa. W tym przypadku zgodnie z raportami OECD to znaczenie jest znacznie większe niż w przypadku wymienionych metropolii⁴². Jest to też najbardziej różnorodny pod względem kulturowym region Finlandii – według szacunków prawie 60% wszystkich osób, dla których język

³⁸ Szczegółowa polityka informacyjna w ramach stron internetowych Helsinki-Uusimaa Regional Council (funkcjonują w trzech językach: fińskim, szwedzkim i angielskim), <https://www.uudenmaanliitto.fi/en> (dostęp: 1.10.2021 r.).

³⁹ Por. w zestawieniu ze Sztokholmem: P. Söderström et al., *Urban Form in the Helsinki and Stockholm City Regions*, „Reports of the Finnish Environment Institute” 2015/16, s. 13–19.

⁴⁰ Aspolo, Espoo, Hanko, Helsinki, Hyvinkää, Ingå, Järvenpää, Karkkila, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Lapinjärvi, Lohja, Loviisa, Myrskylä, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Porvoo, Pukkila, Raseborg, Sipoo, Siuntio, Tuusula, Vantaa, Vihti. Dane liczbowe za: https://www.uudenmaanliitto.fi/files/25696/Helsinki-Uusimaa_region_in_figures_2021.pdf (dostęp: 1.10.2021 r.).

⁴¹ Ibidem.

⁴² Finland. *OECD Territorial Reviews*, „OECD Publications”, Paris 2005.

fiński nie jest pierwszym językiem, zamieszkuje w gminach obszaru Helsinki-Uusimaa⁴³.



Źródło: <https://www.uudenmaanliitto.fi> (dostęp: 1.10.2021 r.).

Rada Regionalna Uusimaa

Finlandia podzielona jest na 19 regionów (w tym region o specjalnym statusie Wyspy Alandzkie). Organami regionów są Rady Regionalne (ang. *Regional Councils*). Stanowią one istotne forum zarządzające, którego głównym zadaniem jest koordynacja współpracy gmin wchodzących w skład danego regionu. Tak jest również w przypadku regionu Helsinki-Uusimaa (fin. *Uudenmaan Liitto*)⁴⁴. Rady Regionalne

⁴³ Za: https://www.uudenmaanliitto.fi/files/25696/Helsinki-Uusimaa_region_in_figures_2021.pdf (dostęp: 1.10.2021 r.).

⁴⁴ Zob. informacja na stronie Rady Regionalnej Helsinki-Uusimaa: „Rada

są podstawowymi organami promującymi interesy swoich regionów, działającymi także jako ustawowe wspólne władze miejskie. Współpracując z centralnymi władzami państwowymi, ale też z innymi podmiotami w ramach samorządu lokalnego oraz instytucjami odpowiedzialnymi za promocję wiedzy, w tym przede wszystkim z uniwersytetami w swoich regionach, Rady Regionalne są odpowiedzialne za stworzenie i realizację kompleksowych strategii rozwoju regionalnego⁴⁵.

W przypadku regionu Uusimaa wizja jego rozwoju wiąże się z podstawowym założeniem, realizowanym od kilkunastu lat, uczynienia z niego obszaru konkurencyjnego w skali Europy pod względem atrakcyjności dla ludzi go zamieszkujących. Istotne znaczenie ma na przykład polityka klimatyczna. Zakłada się osiągnięcie przez region Helsinki-Uusimaa pełnej neutralności klimatycznej do 2035 r.⁴⁶ Działania koordynacyjne Rady Regionalnej wiążą się z monitorowaniem realizacji wytycznych (tzw. mapa drogowa), skonstruowanych dla gmin regionu (ang. *Helsinki-Uusimaa Regional Climate Roadmap*). Polityka klimatyczna jest jednym z najważniejszych komponentów wizji regionu jako regionu zarządzanego w sposób nowoczesny, zrównoważony i racjonalny (koncepcja *Helsinki – Smart Region*)⁴⁷.

Regionu Helsinki-Uusimaa jest wspólnym organem regionalnym dla regionu Helsinki-Uusimaa. Do jej zadań należy planowanie regionalne i zagospodarowanie przestrzenne oraz promowanie interesów lokalnych i regionalnych”, <https://www.uudenmaanliitto.fi/en> (dostęp: 1.10.2021 r.).

⁴⁵ Por. w kontekście regionu Helsinki-Uusimaa: O.-P. Hatanpää, *Development of the Uusimaa Region. Outlining the Region*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2009/3, s. 147 i n.

⁴⁶ Jest to konsekwentnie realizowane. W 2020 r. zaobserwowano spadek o 12% emisji w regionie Uusimaa, https://www.uudenmaanliitto.fi/en/news/significant_drop_of_12_in_helsinki-uusimaa_climate_emissions_2020.37834.news (dostęp: 1.10.2021 r.).

⁴⁷ Por. https://www.uudenmaanliitto.fi/files/25541/Climate_Neutral_Helsinki-Uusimaa_2035.pdf (dostęp: 1.10.2021 r.).

To założenie udaje się realizować, ponieważ Rada Regionalna mobilizuje różne podmioty i zasoby na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. W ramach złożonej sieci instytucji aktywnych w rejonie można wyróżnić na przykład organ doradczy dla metropolii Helsinky (ang. *Helsinki Metropolitan Area Advisory Board*) funkcjonujący w ramach wielu grup roboczych, identyfikujących na bieżąco problemy metropolii, m.in. w zakresie współpracy z ośrodkami akademickimi, aktywnymi w regionie czy w kontekście wydajności energetycznej Helsinek⁴⁸.

Rada Regionalna Uusimaa jest aktywnym członkiem europejskich organizacji regionalnych. Uczestniczy w monitorowaniu współpracy regionalnej z Unią Europejską (stałe biuro w Brukseli)⁴⁹. Podejmuje współpracę z innymi regionalnymi aktorami w Europie. Zawiera w tym zakresie umowy partnerskie. Jest jednym z bardziej aktywnych podmiotów w regionie Morza Bałtyckiego. Intensywnie współpracuje także z Rosją. Co istotne promocja regionu Uusimaa zawsze opiera się na fundamencie wiedzy. Ma to być region innowacyjny poprzez poszukiwanie nowatorskich rozwiązań w niemal wszystkich obszarach aktywności ludzi w regionach miejskich (np. transport lokalny, zagospodarowanie przestrzenne, zrównoważony rozwój miejsc pracy, przemysłane strategie rozwoju mieszkalnictwa w regionie itd.). Wiedza identyfikowana z innowacją ma służyć realizacji interesu publicznego⁵⁰.

Główne akty normatywne uchwalane cyklicznie przez Rady Regionalne, w tym tę dla regionu metropolitalnego, precyzują rozwój administrowanych obszarów i wprowadzane w nich instrumenty

⁴⁸ Zob. <https://www.hel.fi/helsinki/en/administration/decision/working-groups/> (dostęp: 1.10.2021 r.).

⁴⁹ Por. <http://www.aalep.eu/finnish-interest-groups-brussels> (dostęp: 1.10.2021 r.).

⁵⁰ Por. szeroka analiza empiryczna w: P. Söderström et al., *Urban Form in the Helsinki...*, s. 12 i n.; O.-P. Hatanpää, *Development...*, s. 148–150.

sterujące w różnych wymiarach administracji świadczącej. Te akty normatywne to długookresowy Regionalny Plan Strategiczny, który w wersji *Helsinki-Uusimaa Regional Programme 2.0* zakłada konkretne cele strategiczne dla regionu na lata 2018–2021 (w ramach programu, aktualizowanego co cztery lata), ale też kompleksową strategię rozwoju do roku 2050. Wokół wspomnianych trzech celów strategicznych budowana jest innowacyjność regionu. Są to: (1) Kompetencje i dobrobyt ludzi, (2) Skuteczny i odpowiedzialny biznes i (3) Region świadomy klimatu i swojej różnorodności. Uzupełnieniem są takie dokumenty jak „Plan Zagospodarowania Przestrzennego”⁵¹, „Regionalny Plan Wykonawczy” i „Strategia Badań i Innowacji” (w ramach realizacji założeń dla regionu, jako regionu *smart*)⁵².

Podsumowanie

Obszar metropolitalny Helsinek jest jednym z najbardziej nowoczesnych obszarów w Europie, jeśli weźmie się pod uwagę strukturę instytucjonalną związaną z badaniami i rozwojem wiedzy. Na obszar ten składają się cztery miasta – obok Helsinek, Espoo, Vantaa i Kauniainen (rdzeń regionu Uusimaa), w których działa dziewięć uniwersytetów, osiem politechnik i kilkadziesiąt różnego rodzaju jednostek i instytutów badawczych zajmujących się przede wszystkim poszukiwaniem innowacyjnych rozwiązań technologicznych⁵³.

⁵¹ Zob. https://www.uudenmaanliitto.fi/en/development_and_planning/regional_land_use_planning/regional_land_use_plans_in_force (dostęp: 1.10.2021 r.).

⁵² Zob. https://www.uudenmaanliitto.fi/en/development_and_planning/regional_programming/smart_specialisation_in_helsinki-uusimaa_region (dostęp: 1.10.2021 r.).

⁵³ Np. w odniesieniu do nowatorskich rozwiązań w ramach technologii drewna (produkcja drewna tradycyjnie stanowi ważny element gospodarki fińskiej). Zob. https://www.uudenmaanliitto.fi/en/news/dutch_and_finns_learning_wood_construction_from_each_other.37936.news (dostęp: 1.10.2021 r.).

W regionie rozwijane są nowoczesne systemy dostępu do informacji publicznej. W 2011 r. wdrożono system *Open Data Service* specjalnie skonstruowany dla regionu metropolitalnego (tzw. *Helsinki Region Infoshare*)⁵⁴. Działania te miały charakter modelowy w kontekście rozwoju podobnych serwisów w innych częściach kraju i służyły urzeczywistnieniu idei otwartej administracji. System rozwijany jest w myśl idei, że Helsinki mają stać się najbardziej funkcjonalnym miastem na świecie. Kluczowym elementem jest program digitalizacji. Usługi miejskie mają być świadczone w sposób możliwie wydajny na podstawie danych zebranych w systemie *MyData*. Helsinki intensywnie rozwijają usługi cyfrowe, wykorzystując wzorce międzynarodowe w ramach *My Data Global*⁵⁵.

Innowacyjność regionu Uusimaa wiąże się zatem z dwoma podstawowymi aspektami: otwartością procesu zarządzania (ang. *openness and transparency*) i inwestycjami w rozwój wiedzy (ośrodki akademickie i inwestycje w rozwój nowych technologii). Grupy interesariuszy włączane są w procesach konsultacji społecznych (sieciowość zarządzania w regionie). Dodatkowo istnieją specjalne serwisy informacyjne poświęcone sprawom istotnym z punktu widzenia obywatela. Równolegle władze samorządowe prowadzą szczegółową politykę informacyjną w ramach swoich stron internetowych.

Badania przeprowadzone przy konstruowaniu niniejszej analizy objęły około 40 dokumentów opublikowanych w języku angielskim na stronach Rady Regionalnej Helsinki-Uusimaa i miasta Helsinki. Transparentność przekazywanych informacji i ich wielość pokazuje

⁵⁴ Zob. https://hri.fi/en_gb/ (dostęp: 1.10.2021 r.). Informacje dotyczą m.in. samorządu lokalnego, klimatu, zagospodarowania przestrzennego, możliwości mieszkaniowych i zarobkowych w regionie itd.

⁵⁵ Zob. <https://brief.pl/helsinki-zamierzaja-wykorzystywac-dane-osobowe-w-imieniu-obywateli-na-ich-warunkach/> (dostęp: 1.10.2021 r.).

duże zainteresowanie podmiotów zaangażowanych w zarządzanie sieciowe możliwie czytelnym informowaniem obywateli i podmiotów instytucjonalnych aktywnych w regionie, nie tylko o założeniach związanych z jego rozwojem, ale też o konkretnych działaniach i ich efektach. Informowanie ma charakter dynamiczny. Poszczególne doniesienia związane z relacjonowaniem rozwoju regionu w konkretnych obszarach wprowadzane są do baz internetowych na bieżąco. Dotarcie do tych informacji nie wymaga wiedzy specjalistycznej ani znajomości języka fińskiego. Wszystkie informacje zamieszczane są równolegle obok języków urzędowych Finlandii w języku angielskim. Dodatkowym elementem usprawniającym proces monitorowania przez obywateli działań władz samorządowych jest podawanie danych kontaktowych osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację konkretnych zadań. Zarządzanie ma w ten sposób stać się bliskie obywatelowi, co biorąc pod uwagę teoretyczne koncepcje analizujące aksjologiczne podstawy współczesnej administracji – jest urzeczywistnieniem administracji publicznej służącej obywatelowi.

Potwierdzają to międzynarodowe rankingi, w których region Uusimaa od kilkunastu lat jest w ścisłej czołówce. W 2020 r. po raz kolejny znalazł się na podium (drugie miejsce) w ramach badań wskaźników postępu społecznego w UE (ang. *European Social Progress Index*). Jest też regionem, w którym chętnie dokonywane są inwestycje międzynarodowe, regionem wysoko konkurencyjnym czy regionem o wysokim współczynniku innowacyjności⁵⁶. O tym, że region ten jest traktowany jako modelowy świadczy duża aktywność w ramach współpracy międzyregionalnej m.in. także z Polską. W 2008 r. podpisano „Porozumienie między Województwem Mazowieckim (Rzeczpospolita Polska) a Regionem Uusimaa (Republika Finlandii) o współpracy międzyregionalnej”. Współpraca obejmuje m.in.

⁵⁶ Elementy badane w różnych rankingach. Region Uusimaa najczęściej plasuje się w pierwszej dziesiątce. Zob. <http://www.aalep.eu/finnish-interest-groups-brussels> (dostęp: 1.10.2021 r.).

wspieranie działań innowacyjnych i planowanie w obszarach metropolitalnych⁵⁷.

Bibliografia:

- Ahrend R. et al., *Why Metropolitan Governance Matters and How to Achieve it? [w:] Steering the Metropolis. Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*, red. D. Gómez- Álvarez et al., Washington 2017
- Autant-Bernard C. et al., *Knowledge Diffusion and Innovation Policies within the European Regions: Challenges Based on Recent Empirical Evidence*, „GATE Working Papers” 2010
- Flatter J., *Governance als transdisziplinäres Brückenkonzept für die Analyse von Formen und Transformationen politischer Steuerung und Integration [w:] Politik und Verwaltung*, red. J. Bogumil et al., Wiesbaden 2006
- Cudowska A., *Wspólnota w kulturze indywidualizmu [w:] Wspólnoty z perspektywy edukacji międzykulturowej*, red. J. Nikitorowicz et al., Białystok 2009
- Einhorn E.S., Logue J., *Can the Scandinavian Model Adapt to Globalization?*, „Scandinavian Studies” 2004/4
- Engi L., *Governance – Umrisse und Problematik eines staatstheoretischen Leitbildes*, „Der Staat” 2008/4
- Finland. *OECD Territorial Reviews*, „OECD Publications”, Paris 2005
- Fukuyama F., *What is Governance?*, „CGD Working Paper” 2013/314
- Geyer R.R., *Globalization, Europeanization, Complexity, and the Future of Scandinavian Exceptionalism*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2003/4
- Grudzewski W.M., Wilimowska Z., *Od teorii do praktyki zarządzania. Czy zarządzanie jest nauką czy sztuką?*, „Organizacja i Kierowanie” 2017/1
- Hatanpää O.-P., *Development of the Uusimaa Region. Outlining the Region*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2009/3
- Hellmann M. et al., *Declaring, Shepherding, Managing: The Welfare State Ethos in Finnish Government Programmes, 1950–2015*, „Research on Finnish Society” 2017/10

⁵⁷ Zob. tekst dokumentu: <https://new.mazovia.pl/wojewodztwo/wspolpraca-zagraniczna/partnerzy/powiazane/art,1,region-helsinki-uusimaa-finlandia.html> (dostęp: 1.10.2021 r.).

- Hjelm T., *One Volk, One Church? A Critique of the „Folk Church” Ideology in Finland*, „Journal of Church and State” 2020/2.
- Hoffmann-Riem W., *Governance als Perspektivenerweiterung in der Rechtswissenschaft*, „Austrian Law Journal” 2014/1.
- Hylewski M., Burdzik T., *Teoria krytyczna szkoły frankfurckiej jako krytyka kultury masowej*, „Kultura-Historia-Globalizacja” 2014/15.
- Jäske M., *Participatory Innovations and Maxi-publics: The Influence of Participation Possibilities on Perceived Legitimacy at the Local Level in Finland*, „European Journal of Political Research” 2018/58
- Kaczmarek B., *Zarządzanie międzynarodowe i internacjonalizacja przedsiębiorstw. Teoria i praktyka*, Łódź 2016
- Kangas O., Palme J., *Making Social Policy Work for Economic Development: The Nordic Experience*, „International Journal of Social Welfare” 2009/18
- Kauf S., *Zarządzanie regionem w kreowaniu rozwoju społeczno-ekonomicznego*, „Przegląd Organizacji” 2013/2
- Klijn E.H., Koopenjan J., *Governance Network Theory: Past, Present and Future*, „Policy and Politics” 2012/4
- Kohtamäki N., *Państwa nordyckie wobec procesów europeizacji w agencjach regulacyjnych Unii Europejskiej*, „Kultura i Polityka” 2017/21
- Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Kraków 2011
- Kuzionko-Ochrymiuk E., *Kanony naukowe w procesie kreowania wiedzy [w:] Poznanie naukowe w procesie kreowania wiedzy ekonomicznej*, red. A. Matel, D. Kiełczewski, Białystok 2017
- Mead R., Andrews T.G., *Zarządzanie międzynarodowe*, Warszawa 2011
- Morris C.W., *State Coercion and Force*, „Social Philosophy and Policy” 2012/1
- Niemivuo M., *Państwo a samorząd lokalny w Finlandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991/3
- Nowiak W., *Dylematy Europy Socjalnej. Nordycki model socjalny – w stronę konwergencji czy różnorodności?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008/2
- Offe C., *Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy? Z wprowadzeniem Boba Jessopa*, „Zarządzanie Publiczne” 2012/3
- Radzik-Maruszak K., *Model Tampere – Przykład realizacji idei nowego współrządzenia publicznego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016/2.
- Radzik-Maruszak K. et al., *Pro-civic Representation? Citizens’ Participation in the Opinion of Finnish and Polish Local Councilors*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2020/60

- Söderström P. et al., *Urban Form in the Helsinki and Stockholm City Regions*, „Reports of the Finnish Environment Institute” 2015/16
- Sudoł S., *Podstawowe problemy stojące przed naukami o zarządzaniu*, „Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie” 2014/1–4
- Suorsa K., *Regionality, Innovation Policy and Peripheral Regions in Finland, Sweden and Norway*, „Fennia” 2007/1
- Walczak W., *Kierunki rozwoju nauk o zarządzaniu. Wyzwania współczesności*, „Studia Ekonomiczne” 2012/118
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020

mgr Mateusz Kruczkowski

Doktorant, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Opieka paliatywna jako zadanie publiczne metropolii

Wprowadzenie

Niewątpliwie duże ośrodki miejskie zapewniają lepszy dostęp do opieki zdrowotnej¹, w tym do opieki paliatywnej. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, iż w 2018 r. ze świadczeń opieki paliatywnej skorzystało o ponad 30% mniej pacjentów z gmin wiejskich niż miejskich². Skoro tak, to warto przyjrzeć się zagadnieniu opieki paliatywnej w wymiarze metropolii.

Celem niniejszego opracowania jest uchwycenie opieki paliatywnej jako zadania publicznego metropolii. Takie ujęcie pozwoli na rekonstrukcję norm prawa administracyjnego odnoszących się do opieki paliatywnej z uwzględnieniem specyfiki i prawnych determinantów związanych z obszarami metropolitalnymi. Głównym pytaniem badawczym niniejszego opracowania jest to, czy opieka paliatywna może stanowić zadanie publiczne metropolii, a jeżeli tak, to w jakim zakresie.

¹ J. Fichna, *Obyśmy tylko zdrowi byli... Megamiasto jako zagrożenie dla zdrowia czy recepta na długowieczność?* [w:] *Megamiasta przyszłości: szansa czy zagrożenie rozwoju*, red. J. Kleer, Z. Strzelecki, Warszawa 2015, s. 219.

² Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli, Zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej*, LBY.430.003.2019, Nr ewid. 146/2019/P/18/063/LBY.

Opieka paliatywna

Od razu trzeba nadmienić, że opieka paliatywna to działanie, które nie wyczerpuje się w całości w zakresie opieki zdrowotnej. Niemniej jednak zasadnicza jej część, a także polska regulacja administracyjno-prawna jej dotycząca, znajduje się w przepisach odnoszących się do ochrony zdrowia (podobnie zresztą jak w innych krajach europejskich). Jej uniwersalną definicję podaje Światowa Organizacja Zdrowia (WHO). Można ją przedstawić jako działanie (podejście), które poprawia jakość życia chorych i ich rodzin, stojących wobec problemów związanych z zagrażającą życiu, postępującą chorobą, poprzez zapobieganie i znoszenie cierpienia dzięki wczesnej identyfikacji oraz ocenę i leczenie bólu i innych problemów: somatycznych, psychologicznych, socjalnych i duchowych³. Chory terminalnie to natomiast osoba, wobec której zakończono już leczenie przyczynowe (przedłużające życie), ale która wymaga opieki z uwagi na nieodwracalne pogorszenie stanu ogólnego, a także z powodu narastających dolegliwości fizycznych. Okres ten trwa kilka tygodni (od 6 do 8). Bezpośrednio po nim następuje okres agonalny, który poprzedza śmierć chorego – trwa zwykle 2–3 doby i przejawia się stopniowo narastającą niewydolnością podstawowych organów, zaburzeniami metabolicznymi oraz zaburzeniami świadomości⁴. Należy zatem podkreślić, że człowiek w stanie terminalnym, to osoba totalnie cierpiąca (*total pain*) i bezbronna (*vulnerable person*), która nie tylko

³ „Palliative care is an approach that improves the quality of life of patients (adults and children) and their families who are facing problems associated with life-threatening illness. It prevents and relieves suffering through the early identification, correct assessment and treatment of pain and other problems, whether physical, psychosocial or spiritual”, WHO Definition of Palliative Care, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/palliative-care/> (dostęp: 11.09.2021 r.).

⁴ K. de Walden-Gałuszko, *Podstawy opieki paliatywnej*, Warszawa 2014, s. 12, M. Kowalczyk, *Opieka paliatywna jako jedna z form opieki nad pacjentem terminalnie chorym*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012/2, s. 76–77.

jest poddana władztwu administracji publicznej, ale jest wręcz od niej „uzależniona”⁵. Natomiast opieka paliatywna stanowi adekwatną odpowiedź administracji publicznej na potrzeby człowieka znajdującego się w tym stanie.

Trzeba w tym miejscu zwrócić również uwagę, że współczesny i uniwersalny model opieki paliatywnej został wypracowany w XX w. przez C. Saunders, która w 1967 r. powołała do życia w Londynie, a więc w jednej z największych metropolii na świecie, Hospicjum Św. Krzysztofa, które stało się modelowym ośrodkiem opieki hospicyjnej i promocji idei kompleksowej opieki nad umierającymi i ich rodzinami⁶. Podobnie i w Polsce pierwsze hospicja powstały w Krakowie (1984), Gdańsku (1984), Poznaniu (1985) i Katowicach (1987)⁷, również w największych aglomeracjach – metropoliach.

Aktem prawnym, który reguluje kwestię opieki paliatywnej, jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁸ (dalej: u.ś.o.z.). Artykuł 15 ust. 2 pkt 11 u.ś.o.z. zalicza do świadczeń gwarantowanych opiekę paliatywną i hospicyjną. Ustawa ta upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, w drodze rozporządzeń, wykazów świadczeń gwarantowanych wraz z określeniem poziomu lub sposobu finansowania danego świadczenia gwarantowanego, oraz warunków realizacji danego świadczenia gwarantowanego, w tym dotyczących personelu medycznego i wyposażenia w sprzęt i aparaturę medyczną, mając na uwadze konieczność zapewnienia wysokiej jakości świadczeń opieki zdrowotnej oraz właściwego zabezpieczenia tych

⁵ T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo II”, Wrocław 1972, s. 107.

⁶ G. Casale, A. Calvieri, *Le cure palliative in Italia: inquadramento storico*, „Medic” 2014/22 (1), s. 24.

⁷ Dalej w latach 1987–1988 powstały hospicja w Białymstoku, Elblągu, Gdyni, Szczecinie, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu.

⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1398.

świadczeń. W zakresie tego upoważnienia ustawowego zostało wydane rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 października 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej (dalej: r.o.p.h.)⁹. Rozporządzenie to w § 3 ust. 1. wprowadziło do krajowego porządku prawnego następującą definicję: „świadczenia opieki paliatywnej i hospicyjnej to wszechstronna, całościowa opieka i leczenie objawowe świadczeniobiorców chorujących na nieuleczalne, niepoddające się leczeniu przyczynowemu, postępujące, ograniczające życie choroby. Opieka ta jest ukierunkowana na poprawę jakości życia, ma na celu zapobieganie bólowi i innym objawom somatycznym oraz ich uśmierzanie, łagodzenie cierpień psychicznych, duchowych i socjalnych”. Rozporządzenie przewiduje również, że świadczenia z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej mogą być udzielane w warunkach stacjonarnych, domowych oraz ambulatoryjnych (§ 4 r.o.p.h.).

Opiekę paliatywną nad pacjentem sprawuje zespół opieki paliatywnej, stanowiący interdyscyplinarny zespół profesjonalistów. Do jego podstawowych zadań należy w szczególności leczenie bólu, duszności, nudności, wymiotów i innych dokuczliwych objawów, łagodzenie lęku i depresji, przeciwdziałanie osamotnieniu i izolacji oraz ofiarowanie wsparcia duchowego. Podstawowym celem działania zespołu jest dążenie do poprawy jakości życia chorego terminalnie. W skład takiego zespołu wchodzi m.in.: lekarz, pielęgniarka, fizjoterapeuta, terapeuta zajęciowy, farmaceuta, klinicysta zajmujący się żywieniem, psycholog, pracownicy przygotowani do opieki nad osieroconymi, osoba duchowna, personel edukacyjny, koordynator wolontariuszy, pracownicy administracyjni¹⁰. Ponadto należy zauważyć, że interdyscyplinarne zespoły opieki paliatywnej składające się z osób wielu

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 742.

¹⁰ U. Kurczewska, M. Jasińska, D. Orszulak-Michalak, *Opieka paliatywna w Polsce – wybrane zagadnienia. Część I. Założenia, organizacja i funkcjonowanie opieki paliatywnej*, „Farmacja Polska” 2010/66 (2), s. 95–96.

specjalizacji i profesji najefektywniej tworzą się w społecznościach, które liczą ponad 50 tys. mieszkańców. W tym kontekście prawidłowość ta pokazuje naturalne możliwości metropolii w realizacji zadania publicznego jakim jest opieka paliatywna.

Zespół ten jest fundamentem każdej formy realizacji opieki paliatywnej. Formami tymi według rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej są: stacjonarna opieka paliatywna, która realizowana jest na oddziałach medycyny paliatywnej lub w hospicjach stacjonarnych. Następnie opieka paliatywna realizowana w ramach hospicjów domowych, które stanowią podstawową formę tej opieki (realizacja prawa do umierania we własnym domu), oraz hospicja domowe dla dzieci – do ukończenia przez nie 18. roku życia. Rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej przewiduje również perinatalną opiekę paliatywną, stanowiącą połączenie diagnostyki prenatalnej z opieką paliatywną nad dziećmi¹¹. Regulacje dotyczące opieki paliatywnej wskazują, że jej celem jest poprawa jakości życia chorego terminalnie. Poprawa ta zasadniczo odbywa się w ramach świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, które zostały zagwarantowane przez art. 68 ust. 2 Konstytucji RP¹². Niemniej jednak ust. 1 komentowanego artykułu zapewnia prawo do ochrony zdrowia każdemu, niezależnie od kwestii finansowania. Ponadto kwestię prawa do opieki paliatywnej wzmacnia treść art. 30 Konstytucji RP, który stanowi, iż poszanowanie i ochrona godności jest obowiązkiem władz publicznych. Zatem poprawa jakości życia człowieka w stanie terminalnym, stanowiąca cel opieki paliatywnej uwidacznia się na poziomie konstytucyjnym w po-

¹¹ J. Szymkiewicz-Dangel, *Perinatalna opieka paliatywna – czy możliwa jest współpraca położników i neonatologów z hospicjami domowymi dla dzieci?* [w:] *Opieka Paliatywna nad Dziećmi*, T. Dangel (red.), Warszawa 2007, s. 26–27.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

zytywnym aspekcie obowiązku poszanowania i ochrony godności człowieka przez władze publiczne. Obowiązek ten polega na nakazie podejmowania przez władze publiczne takich działań, które ochronią człowieka przed sytuacjami nie do pogodzenia z jego godnością¹³. Przesłanką poszanowania godności człowieka jest według Trybunału Konstytucyjnego, między innymi, istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie¹⁴. W sytuacji stanu terminalnego to pewne minimum stanowi możliwa do osiągnięcia w danej sytuacji poprawa jakości życia człowieka w stanie terminalnym. Jak natomiast zauważa I. Lipowicz uregulowania służące zabezpieczeniu godności człowieka zawsze najłatwiej było odnaleźć w klasycznych działach administracyjnego prawa materialnego, w tym i w prawie ochrony zdrowia¹⁵.

Trzeba również zwrócić uwagę na fakt, iż opieka paliatywna w Polsce narodziła się w ramach inicjatywy „oddolnej”. Natomiast administracja publiczna zastała opiekę paliatywną już społecznie zorganizowaną. Nie oznacza to jednak, że kwestia opieki paliatywnej w Polsce jest sprawą zamkniętą, niepotrzebującą zainteresowania ze strony państwa. Do tej pory bowiem pacjenci umierają w oczekiwaniu na świadczenia w ramach opieki paliatywnej. Nie licuje to ani z konstytucyjną zasadą godności człowieka, ani z zasadą równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej czy solidarności społecznej. Prywatyzacja bowiem, jak postuluje R. Mędrzycki, „nie może powodować swoistego «zwalniania się» administracji rządowej i samorządowej z odpowiedzialności za najsłabszych członków

¹³ Z. Duniewska, *Poszanowanie i ochrona godności człowieka w działaniach podmiotów administrujących*, „Ius et Administratio”, 2005/4 (8), s. 28.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001/3, poz. 54.

¹⁵ I. Lipowicz., *Godność ludzka w świetle prawa administracyjnego* [w:] *O mądre i wrażliwe państwo, Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2013, s. 43.

społeczeństwa”¹⁶. Ta odpowiedzialność powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie także na poziomie metropolii.

Zadania publiczne metropolii

Pojęcie zadania publicznego jest terminem języka prawnego, które często jest wykorzystywane przez ustawodawcę, choć nie posiada swojej definicji w polskim systemie prawnym¹⁷. Mimo to pełni bardzo użyteczną funkcję poznawczą i praktyczną jako pojęcie nauki prawa administracyjnego. Z. Cieślak definiuje zadanie jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty¹⁸. M. Stahl natomiast wiąże zadania publiczne z celami publicznymi (użyteczności publicznej), jakie ma zrealizować administracja¹⁹, zaś S. Fundowicz uważa, że zadanie publiczne to przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach²⁰. Powyższe definicje należy uzupełnić stwierdzeniem S. Biernata, że podstawowym kryterium uznania danych zadań za publiczne jest fakt, iż państwo ponosi odpowiedzialność za ich realizację²¹.

¹⁶ R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności*, Warszawa 2017, s. 275.

¹⁷ Tamże, s. 152.

¹⁸ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 80–81.

¹⁹ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: zjazd katedr prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego*, Zakopane, 24–27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 801.

²⁰ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publiczne* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 158.

²¹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29.

Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Następnie trójstopniowy ustrój samorządu terytorialnego przewiduje dualistyczny podział zadań na lokalne oraz regionalne. Te pierwsze, wykonywane są przez gminę i powiat, polegają na zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców w drodze świadczeń powszechnie dostępnych. Te drugie, wykonywane przez województwa, nie tyle przez świadczenie na rzecz mieszkańców, ile organizowanie i zapewnianie im właściwych warunków życia. Natomiast podział ten, jak wskazuje B. Dolnicki, nie jest dostosowany do specyfiki obszarów metropolitalnych. Powiązania funkcjonalne jednostek samorządu terytorialnego pozostającego w większej aglomeracji powodują, że ich zadania łączą się, tworząc wspólne zadania metropolitalne. Najczytelniejszym przykładem jest tutaj transport zbiorowy – zadanie to nie pozostaje nastawione na spełnianie potrzeb mieszkańców każdej gminy czy powiatu, lecz wszystkich mieszkańców metropolii. Tworzy się w ten sposób nowy, dotychczas nierealizowany przez jednostki samorządu terytorialnego, charakter zadań²².

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim²³ w art. 12 przewiduje następujący katalog metropolitalnych zadań publicznych:

1. kształtowania ładu przestrzennego;
2. rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;

²² B. Dolnicki, *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020/82 (4), s. 77.

²³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1277.

3. planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
4. metropolitalnych przewozów pasażerskich;
5. współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
6. promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

Powyższe zadania zostały uznane przez ustawodawcę jako te, do których związek ze swej istoty, celów i funkcji jest optymalnie predystynowany. Dlatego możemy je określić mianem zadań własnych metropolii. Należy również zauważyć, że katalog ten nie wydaje się wyczerpujący, a stanowi jedynie odpowiedź na potrzeby górnośląskiej metropolii²⁴. Natomiast w kontekście opieki paliatywnej, z racji, że jej celem jest poprawa jakości osób chorób terminalnie, mogła by się ona wpisać w zadanie metropolitalne, jakim jest szeroko pojęty rozwój społeczny. Za pewną inspirację w tym względzie może służyć działalność Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot (który funkcjonuje aktualnie jako stowarzyszenie 59 gmin, miast i powiatów, w których mieszka ponad 1,6 mln mieszkańców) w zakresie rozwoju społecznego w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Metropolia ta przygotowała pakiet projektów o tytule „Centrum Geriatrii”. Celem tego przedsięwzięcia jest zwiększenie dostępności do usług zdrowotnych na obszarze metropolii; wyrównywanie różnic w dostępie do świadczeń na obszarze metropolitalnym w ramach zdefiniowanych deficytów w usługach zdrowotnych, infrastrukturze

²⁴ J. Szlachetko, *Zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania* [w:] R. Gajewski, J. Szlachetko, K. Ważny, *Ustawa i związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, s. 61.

i sprzęcie medycznym; wsparcie regionalnej bazy szpitalnej prowadzącej specjalistyczne usługi zdrowotne w zakresie poprawy dostępności do opieki geriatrycznej, opieki długoterminowej i rehabilitacji²⁵. Podobny projekt mógłby i powinien zafunkcjonować w metropoliach, wszędzie tam, gdzie zdiagnozowany by został problem z dostępnością do opieki paliatywnej. Dla zobrazowania potrzeb w tym zakresie trzeba wskazać na standard wyznaczony przez Europejskie Towarzystwo Opieki Paliatywnej, który stanowi, iż na 1 mln mieszkańców powinno przypadać od 80 do 100 łóżek opieki paliatywnej. W 2018 r. liczba łóżek na 1 mln mieszkańców wynosiła w województwie: kujawsko-pomorskim – 68, lubuskim – 70, mazowieckim – 50, łódzkim – 44, śląskim – 67, warmińsko-mazurskim – 70, zachodniopomorskim – 36, dolnośląskim – 68, lubelskim – 70, opolskim – 75, pomorskim – 73²⁶.

Opieka paliatywna – zadanie publiczne w ramach ochrony zdrowia

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że opieka paliatywna jest wpisana w ochronę zdrowia, która to z kolei występuje jako zadanie własne gminy, powiatu i województwa, i to w tej przestrzeni należy również poszukiwać podstawy realizacji tego zadania publicznego. Z tego powodu powinno się zwrócić uwagę na możliwość realizacji przez związek metropolitalny zadań publicznych należących do zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia²⁷.

²⁵ <https://www.metropoliagdansk.pl/zit/projekty-zit/rozwoj-spoeczny/> (dostęp: 12.09.2021 r.).

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne z 11 stycznia 2019 r., P/18/063 *Zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej*, LBY.410.016.01.2018.

²⁷ M. Augustyniak, *Samorząd terytorialny [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, M. Zdyb, A. Żywicka (red.), Warszawa 2020, s. 491.

Kwestię ochrony zdrowia, jako zadania własnego gminy, rozwija ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, która przewiduje, że do gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, należy w szczególności: opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy. Do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez powiat należy w szczególności: opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami. Natomiast do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez samorząd województwa należy w szczególności: opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozeznaczonych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców województwa – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami i powiatami. Dodatkowo art. 9a u.ś.o.z. stanowi, iż w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie ochrony zdrowia, jednostka samorządu terytorialnego, uwzględniając w szczególności regionalną mapę potrzeb zdrowotnych, priorytety dla regionalnej polityki zdrowotnej oraz stan dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze województwa, może finansować dla mieszkańców tej wspólnoty świadczenia gwarantowane. Rozwiązanie to jest jednak obarczone wątpliwościami natury konstytucyjnej, gdyż może spowodować nierówności w korzystaniu ze świadczeń gwarantowanych, a to stanowi naruszenie art. 68 Konstytucji RP²⁸. Niemniej jednak należy dostrzec pozytywny wpływ mogącej w tym przypadku zaistnieć różnorodności, która przekłada się przede wszystkim na efektywność realizacji danego zadania publicznego.

²⁸ R. Budzisz, *Podmioty administrujące ochroną zdrowia* [w:] *System Prawa Medycznego. Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, E. Zielińska (red.), Tom I, Warszawa 2018, s. 727–728.

Opieka paliatywna – przedmiot porozumień

Z powodów wyżej wykazanych należy stwierdzić, że brak jest również przeszkód, aby na mocy porozumienia metropolie mogły stać się podmiotem realizującym zadanie, jakim jest opieka paliatywna w wymiarze określonym w ustawodawstwie, dotyczącym gminy, powiatu lub województwa, na podstawie porozumienia.

Metropolie bowiem mogą również, w celu wykonywania zadań publicznych, zawierać porozumienia z organami administracji rządowej. Przez porozumienie w tym przypadku należy rozumieć współdziałanie podmiotów administracji publicznej w sferze wewnętrznej, co wyłącza udział podmiotów spoza systemu administracji. Związek metropolitalny zawiera w tym przypadku porozumienia z organami administracji publicznej w celu przyjęcia lub powierzenia realizacji określonego zadania. W porozumieniu tym powinny zostać określone prawa i obowiązki stron, a także udział stron w kosztach realizacji danego zadania i odpowiedzialności za ich wykonanie²⁹.

Samorządy w Polsce aktywnie włączają się w organizację opieki paliatywnej dla swoich mieszkańców, a aktywność ta na mocy porozumień może stać się również przestrzenią działalności metropolii, zapewniając przede wszystkim konieczną infrastrukturę. Trzeba bowiem zauważyć, że świadczenia opieki paliatywnej gwarantowane ze środków publicznych praktycznie nie finansują potrzebnej infrastruktury. Dlatego wsparcie samorządów w postaci na przykład udostępnienia nieruchomości pod hospicjum może mieć kapitalne znaczenie dla zafunkcjonowania opieki paliatywnej na danym terenie. Niezależnie od powyższego sytuacja pokazuje również potrzebę uzyskania takiego poziomu zmian w finansowaniu opieki paliatywnej

²⁹ J. Szlachetko, *Zakres działania związku...*, s. 66.

ze środków publicznych na poziomie centralnym, aby zapewnić równy dostęp do tej opieki w całym państwie.

Opieka paliatywna – potrzeba koordynacji

Do podmiotów rządowych administrujących w zakresie opieki paliatywnej w pierwszym rzędzie należy zaliczyć ministra właściwego do spraw zdrowia (dalej: MZ). Na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³⁰ na MZ między innymi spoczywają zadania związane z ochroną zdrowia i zasadami organizacji opieki zdrowotnej, w tym oczywiście opieki paliatywnej. Następnie zadania MZ określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a wśród nich wymienia między innymi opracowywanie, finansowanie i ocenę efektów programów polityki zdrowotnej, a także nadzór nad ich realizacją; kwalifikowanie świadczeń opieki zdrowotnej jako świadczeń gwarantowanych; finansowanie z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia, świadczeń gwarantowanych w zakresie określonym w ustawie, w tym w stosunku do osób uprawnionych do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów o koordynacji; planowanie, przekazywanie i rozliczanie dotacji dla NFZ z budżetu państwa na realizację określonych zadań; współdziałanie z organizacjami pozarządowymi o charakterze regionalnym lub ogólnokrajowym, działającymi na rzecz ochrony zdrowia.

W kontekście możliwości związków metropolitalnych należy wskazać m.in. na potrzebę skoordynowania modelu opieki paliatywnej, które wymaga współdziałania MZ z innymi podmiotami i organami, w szczególności z ministrem właściwym do spraw zabezpie-

³⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1220.

czenia społecznego. Należy bowiem odróżnić opiekę paliatywną od opieki długoterminowej, funkcjonującej w ramach ochrony zdrowia i również w ramach pomocy społecznej. Brak jest bowiem procedur umożliwiających sprawny przepływ pacjentów pomiędzy jednostkami opieki paliatywnej a opieki długoterminowej. Sytuacja ta prowadzi do stanu, w którym pacjenci lub ich opiekunowie, aby skorzystać z państwowej opieki, muszą samodzielnie występować do kilku podmiotów (hospicjów, świadczeniodawców podstawowej opieki zdrowotnej i ośrodków pomocy społecznej). Brak koordynacji i współpracy w tym zakresie utrudnia zatem dostęp do opieki paliatywnej, która jest opieką całościową i mającą na celu między innymi łagodzenie cierpień psychicznych, duchowych i socjalnych³¹. Postulat w tym miejscu rodzi się taki, aby tak skoordynować opiekę nad pacjentem u kresu życia, by niezależnie od tego pod jaką lub czyją opieką się aktualnie znajduje, jeżeli wymaga opieki paliatywnej, to jak najszybciej ją otrzymał³². W koordynację ww. zadań publicznych (opieki długoterminowej i paliatywnej) mogłoby i powinny wpisać się właśnie metropolie.

Opieka paliatywna – wezwanie do solidarności

Jednocześnie należy zauważyć także „drugą stronę medalu” omawianego zagadnienia, polegającą na tym, że metropolie swoimi możliwościami, chociażby w zakresie edukacji czy pracy, przyciągają do siebie ludzi młodych z obszarów wiejskich. Konsekwencją tego procesu jest zwiększenie się liczby osób samotnych, którymi nie ma kto się opiekować na starość, w tym osób chorych terminalnie. Wartą

³¹ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, *Zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej*, LBY.430.003.2019, Nr ewid. 146/2019/P/18/063/LBY.

³² Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, E. Polkowska, *Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 17/2019 Kolegium NIK z 24 kwietnia 2019 r., P/18/063 Zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej*.

zauważenia jest w tym przypadku inicjatywa, opracowana przez lekarza P. Grabowskiego w 2018 r., której treścią jest nowy model hospicjum domowego na terenach wiejskich – tam, gdzie dostęp do opieki paliatywnej jest 2–2,5 razy gorszy niż w mieście. Ten nowy model polega na uelastycznieniu modelu opieki i rozszerzeniu zakresu wskazań do objęcia opieką hospicyjną osób chorych. Model ten opiera się na dwóch filarach: dostosowaniu usług hospicyjnych do realnych potrzeb osób chorych na terenach wiejskich oraz na włączeniu do zespołu hospicyjnego opiekunek, które mogą wyręczać specjalistów w opiece nad chorymi oraz zapewniać pomoc wytchnieniową dla opiekunów osób chorych³³. Można więc sobie wyobrazić zespoły opieki paliatywnej, których centra – siedziby znajdują się na terenach metropolii, ale swoim zasięgiem obejmują nie tylko gminy miejskie w swoim obszarze, ale opiekę swą roztaczają także na gminy wiejskie. Uzasadnieniem takiego działania jest przede wszystkim konstytucyjna zasada solidaryzmu społecznego. Inspirującym przykładem może być tutaj Fundusz Solidarności przy Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, którego celem jest wspieranie się nawzajem związkowych samorządów, aby wyrównywać swoje szanse i niwelować różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Wnioski

Przytoczona w niniejszym opracowaniu rekonstrukcja norm prawa administracyjnego odnosząca się do opieki paliatywnej na obszarach metropolitalnych pozwala na stwierdzenie, że opiekę tę należy zaliczyć do metropolitalnych zadań publicznych. Powinno się również zauważyć, że wobec wyzwań państwa stojących wobec opieki

³³ E. Rościszewska, *Nowy model hospicjum domowego. Opieka nad osobami zależnymi na terenach wiejskich*, 2019, <https://inkubatorpomyslow.org.pl/innowacja/nowy-model-funkcjonowania-hospicjum-domowego-na-terenach-wiejskich/> (dostęp: 13.09. 2021 r.).

paliatywnej, metropolie mogą włożyć swój niepowtarzalny wkład w zakresie realizacji tego zadania publicznego. Wkład ten może przyczynić się do zapewnienia równego dostępu do tej formy opieki na terenie całego kraju. To zasada solidarności społecznej wymaga, aby działalność metropolii w zakresie opieki paliatywnej wyszła poza granicę swojej aglomeracji i dotknęła również potrzeb ludzi w stanie terminalnym zamieszkujących tereny wiejskie. Dodatkowo metropolie mogą i powinny dostarczyć pozytywnych przykładów we właściwej koordynacji opieki paliatywnej z długoterminową. Zaś ponad wszystko należy od metropolii oczekiwać uwzględniania opieki paliatywnej w swoich programach dotyczących przede wszystkim realizacji zadania metropolitalnego, jakim jest rozwój społeczny. W ten sposób metropolia może przyczynić się do poszanowania i ochrony godności człowieka umierającego, a więc do realizacji konstytucyjnego obowiązku władz publicznych. Do władz tych przecież metropolie zaliczają się, choć wynika to z różnych podstaw.

Bibliografia

- Augustyniak M., *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, A. Żywicka, Warszawa 2020
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994
- Budzisz R., *Podmioty administrujące ochroną zdrowia* [w:] *System Prawa Medycznego. Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, red. E. Zielińska, Tom I, Warszawa 2018
- Casale G., Calvieri A., *Le cure palliative in Italia: inquadramento storico*, „Medic” 2014/22 (1)
- Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013
- Dolnicki B., *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020/82 (4)
- Duniewska Z., *Poszanowanie i ochrona godności człowieka w działaniach podmiotów administrujących*, „Ius et Administratio” 2005/4 (8)

- Fichna J., *Obyśmy tylko zdrowi byli... Megamiasto jako zagrożenie dla zdrowia czy recepta na długowieczność?* [w:] *Megamiasta przyszłości: szansa czy zagrożenie rozwoju*, red. J. Kleer, Z. Strzelecki, Warszawa 2015
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publiczne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Kowalczyk M., *Opieka paliatywna jako jedna z form opieki nad pacjentem terminalnie chorym*, „Państwo i Społeczeństwo”, 2012/2
- Kurczewska U., Jasińska M., Orszulak-Michalak D., *Opieka paliatywna w Polsce – wybrane zagadnienia. Część I. Założenia, organizacja i funkcjonowanie opieki paliatywnej*, „Farmacja Polska” 2010/66 (2)
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo II”, Wrocław 1972
- Lipowicz I., *Godność ludzka w świetle prawa administracyjnego* [w:] *O mądre i wrażliwe państwo, Rzecznik Praw Obywatelskich*, I. Lipowicz, Warszawa 2013
- Mędrzycki R., *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności*, Warszawa 2017
- Rościszewska E., *Nowy model hospicjum domowego. Opieka nad osobami zależnymi na terenach wiejskich*, 2019, <https://inkubatorpomyslow.org.pl/innowacja/nowy-model-funkcjonowania-hospicjum-domowego-na-terenach-wiejskich/>
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: zjazd katedr prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007
- Szlachetko J., *Zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania* [w:] R. Gajewski, J. Szlachetko, K. Ważny, *Ustawa i związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016
- Szymkiewicz-Dangel J., *Perinatalna opieka paliatywna – czy możliwa jest współpraca położników i neonatologów z hospicjami domowymi dla dzieci?* [w:] *Opieka Paliatywna nad Dziećmi*, red. T. Dangel, Warszawa 2007
- Walden-Gałuszko de K., *Podstawy opieki paliatywnej*, Warszawa 2014

mgr Kamil Olzacki

Uniwersytet Gdański, Szkoła Doktorska Nauk Humanistycznych
i Społecznych

Dopuszczalność kwalifikacji prawa do życia w czystym środowisku jako dobro osobiste

Wprowadzenie

Choć *gros* różnego rodzaju elementów otaczającego nas środowiska (naturalnego, przyrodniczego) pojawiło się na naszej planecie znacznie wcześniej, niż sam gatunek *homo sapiens*, pierwsze próby tworzenia normatywnych rozwiązań służących ochronie środowiska zaczęto podejmować relatywnie niedawno. Można by zaryzykować tezę, iż przez wiele lat człowiek zwyczajnie nie zdawał sobie sprawy z potrzeby prawnej ochrony środowiska. Swoisty „marazm epoki antropocenu”¹ doprowadził nas jednak do miejsca, w którym koniecznym jest zrewidowanie dotychczasowych zasad związanych z ochroną środowiska. Nieuchronnie zbliżająca się konieczność przeciwstawienia się zupełnie nowym, globalnym wyzwaniom środowiskowym, przy jednoczesnym wzroście znaczenia zjawiska, jakim są negatywne skutki antropopresji, bez wątpienia implikuje potrzebę pilnej (niekiedy krytycznej) oceny zasad kształtujących podstawy odpowiedzialności tak jednostki, jak i organów władzy publicznej, za otaczające nas środowisko.

Cel niniejszej pracy stanowi ocena dopuszczalności kwalifikacji prawa do życia w czystym środowisku jako dobra osobistego w rozumieniu art.

¹ Więcej na temat „marazmu epoki antropocenu” – zob. E. Bińczyk, *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu*, Warszawa 2020.

23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny². Na podstawie metody dogmatyczno-prawnej oraz analizy literatury przedmiotu, postarano się szczegółowo przedstawić złożoność problemu, jaki stanowi dopuszczalność kwalifikacji prawa do życia w czystym środowisku jako dobra osobistego.

Pierwsza część poświęcona została problematyce ochrony środowiska na obszarach metropolii. W części tej analizie poddano definicję legalną terminu „środowisko”, a także przytoczono przykłady elementów krajo-brazu metropolitalnego, które stanowić mogą jego desygnaty. W części drugiej niniejszej pracy przedstawione zostały konstytucyjne podstawy systemu prawa ochrony środowiska. W dalszej części przytoczono szereg koncepcji uzasadniających perspektywiczne spojrzenie na problematykę środowiskowej odpowiedzialności. Ostatnia część pracy poświęcona została analizie dopuszczalności uznania prawa do życia w czystym środowisku jako dobra osobistego.

Pojęcie środowiska. Elementy środowiska metropolitalnego

Na poziomie uniwersalnego prawa międzynarodowego brak jest ujednoliconej i spójnej definicji legalnej pojęcia środowiska³, której uniwersalność sięgałaby skali globalnej⁴. Deklaracja Sztokholmska z 1972 r.⁵ w swojej preambule wyróżnia dwa rodzaje środowiska: naturalne (*na-*

² (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

³ Jak wskazuje J. Ciechanowicz-McLean, „jest to termin trudny do zdefiniowania z uwagi na swoją bezkształtność i bezpostaciowość” (J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019, s. 25).

⁴ Mimo braku ujednoliconej i spójnej definicji legalnej terminu „środowisko”, w formalnych źródłach prawa międzynarodowego odnaleźć można jednak definicje poszczególnych jego elementów (zob. więcej na ten temat: J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania...*, s. 25–26).

⁵ Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka, przyjęta 16 czerwca 1972 r. w Sztokholmie (dalej: Deklaracja Sztokholmska z 1972 r.).

tural environment) oraz stworzone przez człowieka (*man-made environment*)⁶. Choć akt ten nie zawiera definicji legalnej terminu „środowisko”, to wskazuje na elementy, które składają się na „naturalne zasoby Ziemi”. Są nimi: powietrze, woda, ląd, flora, fauna oraz reprezentatywne rodzaje naturalnych ekosystemów⁷. Normatywnej definicji pojęcia środowiska na próżno także szukać w postanowieniach aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej⁸.

Na gruncie prawa polskiego definicja legalna terminu „środowisko” ujęta została w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁹. Zgodnie z tym przepisem, na *definiens* środowiska składa się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności: (1) powierzchnia ziemi, (2) kopaliny, (3) wody, (4) powietrze, (5) krajobraz, (6) klimat oraz (7) pozostałe elementy różnorodności biologicznej¹⁰, a także (8) wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Powyższe uzasadnia konieczność szerokiej interpretacji analizowanego pojęcia. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami kolejno: „w tym także”

⁶ „Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself.” Zob. motyw 1 Preambuły do Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 r.

⁷ Zob. Zasada 2 Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 r.

⁸ J. Sobczak, K. Kakareko, *Czy zrównoważony rozwój jest prawem człowieka? [w:] Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, red. D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2020, s. 37.

⁹ (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219), zwana także: „p.o.ś.”.

¹⁰ Zgodnie z art. 2 Konwencji o różnorodności biologicznej, sporządzonej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532), termin „różnorodność biologiczna” oznacza zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów pochodzących, *inter alia*, z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz ekosystemami. Zob. także D.P. Faith, *Biodiversity* [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <https://plato.stanford.edu/entries/biodiversity/> (dostęp: 4.10.2021 r.).

oraz „w szczególności” wskazuje na otwarty katalog elementów, które składają się na środowisko w myśl analizowanej regulacji. Literalna wykładnia tego przepisu nakazuje twierdzić, iż zawarte w nim wyliczenie interpretować należy jedynie jako egzemplifikację pewnych doniosłych z punktu widzenia ustawodawcy przykładów. Co istotne, w literaturze przedmiotu wskazuje się przy tym, że do komentowanej definicji wlicza się ponadto życie i zdrowie człowieka, mimo iż element ten nie został przez ustawodawcę wymieniony *expressis verbis* w art. 3 pkt 39 p.o.ś.¹¹

Co oczywiste, również na obszarach wysoko zurbanizowanych, w tym metropolitalnych¹², odnaleźć można przykłady przywołanych powyżej elementów. Wśród typowo miejskich, metropolitalnych elementów środowiska wyróżnić należy w szczególności: parki i zieleńce, place, deptaki, skwery, łąki kwietne, ulice (w tym główne arterie komunikacyjne), zbiorniki wodne (w tym zbiorniki retencyjne), powietrze, krajobraz miejski, topoklimat i mikroklimat¹³, elementy różnorodności biologicznej oraz różnego rodzaju oddziaływania, jakie zachodzić mogą pomiędzy tymi elementami. Skoro art. 3 pkt 39 p.o.ś. nakazuje definiować środowisko jako „ogół elementów przyrodniczych”, do katalogu desygnatów tego pojęcia zaliczyć można bez wątpienia różnego rodzaju organizmy żywe, w tym – co oczywiste – mieszkańców miast¹⁴.

Tak rozumiane środowisko i jego elementy podlegają ochronie, przez którą rozumieć należy podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające

¹¹ Zob. więcej na ten temat: B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018, s. 21–22.

¹² Więcej na temat samych metropolii – zob. J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 46 i n.

¹³ T. Littmann, *Topoclimate and microclimate* [w:] *Arid Dune Ecosystems: The Nizzana Sands in the Negev Desert*, Springer, red. S.W. Breckle, A. Yair, M. Veste, Berlin 2008, s. 175–182.

¹⁴ Zob. więcej na temat pojęcia środowiska i jego elementów: M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 31 i n.

zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej¹⁵. Jak stanowi art. 3 pkt 13 p.o.ś., ochrona ta polegać może w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom lub przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. W literaturze podkreśla się przy tym trzy główne funkcje prawa ochrony środowiska: (1) funkcję konserwatorską, sprowadzającą się do konieczności utrzymania równowagi przyrodniczej i zachowania środowiska w stanie niezmiennym; (2) funkcję restytucyjną, polegającą na przywracaniu środowiska do stanu poprzedniego, właściwego lub zgodnego z prawem oraz (3) funkcję prewencyjną, którą określić można jako wymóg zapobiegania naruszeniom środowiska zanim te w ogóle się pojawią¹⁶.

Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska

Prawa obywateli do niezakłóconego korzystania ze środowiska oraz obowiązki władzy publicznej do jego ochrony zagwarantowane zostały w szczególności na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁷ Wśród najważniejszych regulacji o randze konstytucyjnej, kształtujących normatywnie podstawy systemu prawa ochrony środowiska wyróżnić należy: (1) zasadę demokratycznego państwa prawnego¹⁸, (2) zasadę legalizmu¹⁹, (3) zasadę zrównoważonego

¹⁵ Art. 3 pkt 13 p.o.ś.

¹⁶ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 23–24; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania...*, s. 17–18

¹⁷ (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

¹⁸ Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

¹⁹ Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

rozwoju²⁰, (4) zasadę proporcjonalności²¹, (5) zasadę prawa do informacji o środowisku²². Konstytucja RP nakłada także szereg obowiązków na władze publiczne, obligując je do: (1) ochrony środowiska²³, (2) zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska²⁴, (3) prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom²⁵, (4) wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska²⁶.

Przepis art. 86 Konstytucji RP wprowadza ponadto powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska, wskazując przy tym, iż każdy – bez wyjątku – ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie. Przepis ten pozwala zobrazować pewną ideę solidarnej troski o dobro wspólne, jakim jest otaczające nas środowisko. W dok-

²⁰ Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

²¹ Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

²² Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

²³ Przepis art. 74 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

²⁴ Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

²⁵ Przepis art. 74 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

²⁶ Zgodnie z art. 74 ust. 4 Konstytucji RP, władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

trynie przedmiotu podkreśla się, iż reguła ta ma jedynie charakter deklaracji – nie stanowi sama o normatywnym obowiązku jednostki. Egzekucja odpowiedzialności, o której mowa w tym przepisie, „może mieć miejsce tylko przy dookreśleniu treści obowiązku”²⁷ w drodze ustawy.

Działania ustrojodawcy polegające na umiejscowieniu zasady zrównoważonego rozwoju już wśród pierwszych jednostek redakcyjnych tekstu Konstytucji RP oraz powiązaniu obowiązku ochrony środowiska z ideą sprawiedliwości międzypokoleniowej²⁸ nakazują wnioskować, iż polska ustawa zasadnicza – przynajmniej w momencie jej wejścia w życie – istotnie wyprzedzała swoje czasy. Już u schyłku poprzedniego wieku wprowadziła ona bowiem szereg norm wskazujących na konieczność progresywnego, zupełnie nowego spojrzenia na problematykę prawa ochrony środowiska²⁹.

Problematyka środowiskowej odpowiedzialności

Przedstawiciele nauk ekonomicznych wyróżniają koncepcję „tragedii wspólnego pastwiska” (ang. *tragedy of the commons*). Stanowi ona pułapkę społeczną, sprowadzającą się do założenia, iż nieograniczony dostęp do określonego katalogu dóbr wspólnych w świecie, w którym dobra te są w pewien sposób ograniczone, prowadzi do ich nadmiernej

²⁷ M. Górski, *Komentarz do art. 86 [w:] Konstytucja RP*, Tom I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

²⁸ Idea sprawiedliwości międzypokoleniowej zakłada konieczność takiego zaspokajania potrzeb człowieka, które nie naraziłoby na uszczerbek przyszłych pokoleń – zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 60.

²⁹ Na negatywną ocenę zasługuje jednak fakt, iż ustrojodawca nie zdecydował się uregulować w Konstytucji RP z 1997 r. podmiotowego prawa do środowiska w sposób tak wyraźny, jak uczynił to w noweli z dnia 10 lutego 1976 r. do tekstu Konstytucji PRL z 1952 r. (tekst jedn. Dz.U. Nr 7, poz. 76).

eksploatacji, a co za tym idzie – degradacji. W konsekwencji, efektem indywidualnego zysku jednego z podmiotów jest strata poniesiona przez ogół społeczności³⁰. Jak wskazał A. North Whitehead, „tragedią” w tym znaczeniu jest „pozbawione skruchy funkcjonowanie pewnych mechanizmów rządzących światem”³¹. Bezspornym jest, iż środowisko (przyrodnicze, naturalne) jest dobrem wspólnym. Nie jest ono dobrem o charakterze nieograniczonym, a jego poszczególne elementy ulegać mogą: eksploatacji, degradacji, wyniszczeniu. Uprawnienie do korzystania z zasobów środowiska (co do zasady) przysługuje przy tym ogółowi społeczeństwa – tak obecnym, jak i wszystkim przyszłym pokoleniom. Prowadząc pewną refleksję nad globalnymi skutkami antropopresji, E. Bińczyk wskazuje, iż potrzeba nam swojej redefinicji pojęcia środowiskowej wolności naszego gatunku. Gdy w czasach minionych niezależność *homo sapiens* sprowadzała się do „zdolności przeciwstawiania się siłom oraz fatalizmowi przyrody”, dziś wolność ta musi zostać określona na nowo, jako „rodzaj rozważnej odpowiedzialności planetarnej”³². Naszym zadaniem jest więc wprowadzenie takich mechanizmów, które uchronią środowisko przed nadmierną eksploatacją przez indywidualnych aktorów korzystających z jego zasobów.

W krajach wysoko rozwiniętych, dyrektywy ochrony środowiska niezwykle często odgrywają drugoplanową rolę względem potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego. Mimo powszechnego i globalnego uznania dla koncepcji zrównoważonego rozwoju³³, rozwiązania normatywne wprowadzane przez władze publiczne poszczególnych państw zdają się być niewystarczające, by skutecznie chronić środo-

³⁰ Zob. G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, „Science Magazine” 1968, Vol. 162, Issue 3859, s. 1243–1248.

³¹ G. Hardin, *The Tragedy of the Commons...*, [cyt. za:] A.N. Whitehead, *Science and the Modern World*, Mentor, New York 1948, s. 17.

³² E. Bińczyk, *Epoka człowieka...*, s. 17.

³³ Zob. J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji RP*, „Krytyka prawa”, 2020, t. 12, nr 1.

wisko przed negatywnymi skutkami antropopresji³⁴. W konsekwencji gospodarcza i społeczna wolność jednostki (w ujęciu „tu i teraz”) bezrefleksyjnie przeciwstawiana jest potrzebom wspólnotowym, jakoby z założeniem, iż trwałość środowiskowych dóbr wspólnych nie stanowi problemu naszej generacji.

Zasada *in dubio pro libertate*, wprowadzająca do teorii i filozofii prawa kierunek wykładni przepisów, który wszelkie wątpliwości interpretacyjne nakazuje rozstrzygać na korzyść wolności jednostki (utożsamianej z autonomią wyboru), bez wątpienia stanowi jedno z podstawowych założeń filozofii liberalnej³⁵ (odzwierciedlone zresztą już w postanowieniach Konstytucji RP³⁶). Owa dyrektywa wykładni bezsprzecznie zajmuje doniosłe miejsce w polskim porządku prawnym³⁷. Na kanwie powyższych rozważań należy jednak zastanowić się nad zakresem jej zastosowania w procesie wykładni norm prawa ochrony środowiska. Analizując problematykę ochrony dóbr wspólnych, omawianą zasadę zestawzić należy z jeszcze inną regułą interpretacyjną – *in dubio pro communitate*, stawiającą dobro ogółu społeczności ponad indywidualnymi potrzebami jednostki. M. Peno, przyrównując powyższe dyrektywy z zasadą ochrony środowiska naturalnego, proponuje jeszcze inną formułę – „*in dubio pro natura*”. Miałaby ona jego zdaniem stać „wyżej, aniżeli ta dotycząca tylko dobra

³⁴ IPCC: Climate Change 2021. The Physical Science Basis, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf (dostęp: 5.10.2021 r.).

³⁵ J. Holocher, *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna – uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019/7–8, s. 85–100, [cyt. za:] J. Miklaszewska, *Liberalna koncepcja człowieka* [w:] *Natura ludzka w filozofii nowożytnej i współczesnej*, red. J. Miklaszewska, P. Spryszak, Kraków 2010, s. 33–43.

³⁶ Por. postanowienie SN z dnia 3 października 2012 r., III SW 6/12, OSNP 2013/17–18, poz. 218.

³⁷ Dyrektywa ta odgrywa ogromną rolę w szczególności w procesie wykładni przepisów składających się na system (nierozzerwalnie związanego z problematyką ochrony środowiska) prawa budowlanego, a także prawa karnego.

wspólnoty” oraz – pod pewnymi warunkami – wyżej niż pierwsza ze wspomnianych zasad³⁸. Bezsprzecznym jest, iż w procesie prawidłowej wykładni norm składających się na system prawa ochrony środowiska nie można opierać się wyłącznie na jednej z przywołanych dyrektyw. Rozprawiając na temat środowiska, każdorazowo, niejako *ad casum*, ważyć trzeba wszystkie trzy przedstawione powyżej dobra: wolność jednostki, dobro ogółu społeczności oraz ochronę środowiska.

Prawo do życia w czystym środowisku jako dobro osobiste

Zgodnie z art. 23 Kodeksu cywilnego, dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Dobra osobiste podlegają ochronie na zasadach określonych w art. 23 w zw. z art. 24 i art. 448 k.c.³⁹ Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem

³⁸ M. Peno zastrzega przy tym, iż dyrektywa *in dubio pro natura* mogłaby obowiązywać, o ile nie stałaby „w radykalnej sprzeczności z regułą *in dubio pro libertate* w jej gwarancyjnym aspekcie (a nie wolnościowym)”, a ważenie owych wartości powinno zawsze następować *ad casum* (M. Peno, *Odpowiedzialność za środowisko naturalne i racjonalność prawodawcy. O doniosłości dyrektyw odwołujących się do wartości środowiska naturalnego w polityce prawa* [w:] *Odpowiedzialność prawna o charakterze penalnym za delikty przeciwko środowisku naturalnemu*, red. M. Pająk, K. Urbanowicz, R. Zawłocki, Warszawa 2020, s. 26–27).

³⁹ Zgodnie z art. 24 k.c., ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności, ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty od-

„w szczególności”, poprzedzającym enumerację przykładów dóbr osobistych, wskazuje na otwarty katalog tych dóbr⁴⁰. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie wskazuje się, że katalog ten „nie ma charakteru statycznego, lecz dynamiczny”⁴¹, otwarty, a wraz ze zmianą stosunków społecznych pewne dobra osobiste mogą pojawiać się lub zanikać⁴². Należy jednak zaznaczyć, iż bezrefleksyjne poszerzanie tego katalogu, sprowadzające się do obejmowania zakresem znaczeniowym terminu „dobra osobiste” coraz to nowych wartości lub stanów, mogłoby doprowadzić do „deprecjacji znaczenia dóbr osobistych oraz ich formalnoprawnej ochrony”⁴³.

Co istotne, Kodeks cywilny – z resztą słusznie – nie zawiera definicji legalnej pojęcia dobra osobistego. W doktrynie i orzecznictwie przeważa koncepcja obiektywna dóbr osobistych⁴⁴, zgodnie z którą są nimi

powiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny (§ 1). Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych (§ 2). Przepisy powyższe nie uchybiają uprawnieniom przewidzianym w innych przepisach, w szczególności w prawie autorskim oraz w prawie wynalazczym (§ 3). Art. 448 k.c. stanowi natomiast, iż w razie naruszenia dobra osobistego sąd może przyznać temu, czyje dobro osobiste zostało naruszone, odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę lub na jego żądanie zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany przez niego cel społeczny, niezależnie od innych środków potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia. Przepis art. 445 § 3 k.c. stosuje się.

⁴⁰ Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2016 r., VI ACa 1603/15, LEX nr 2193036.

⁴¹ P. Sobolewski, *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2021, Legalis/el. Jak podnosi P. Sobolewski, „ponieważ podstawowym kryterium wyodrębnienia dóbr osobistych jest odczucie społeczne, wraz ze zmianą postaw społecznych i akceptacją innych wartości uzyskują one przymiot dóbr osobistych” (P. Sobolewski, *Komentarz do art. 23...*).

⁴² Wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 640/09, Legalis nr 248327.

⁴³ Tak SA w Warszawie w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r., I ACa 752/16, LEX nr 2402460.

⁴⁴ Przy czym należy „brać pod uwagę osób rozsądnych i uczciwie myślą-

uznane powszechnie w społeczeństwie⁴⁵ wartości niemajątkowe, ściśle związane z osobą ludzką, sferą jej indywidualizacji, wrażliwości, integralności cielesnej, osiągnięciami, wolnością⁴⁶, będące przejawem godności osoby ludzkiej⁴⁷. Wskazuje się przy tym, iż o tym, czy dana wartość lub stan odnoszący się do człowieka stanowi dobro osobiste, nie rozstrzyga subiektywne przekonanie samego zainteresowanego⁴⁸, czy nawet opinia środowiska prawniczego. O przymiocie dobra osobistego decyduje bowiem „nadawanie mu charakteru wartości (stanu rzeczy wysoko cenionego) przez ogół społeczeństwa”⁴⁹. Pojęcie to należy przy tym rozumieć dynamicznie – jak wskazuje Beata Janiszewska, „jego treść zależy od wielu czynników, w tym określonego poziomu rozwoju technologicznego i cywilizacyjnego, przyjętych w społeczeństwie zasad moralnych i prawnych, istniejącego rozwoju stosunków społecznych, gospodarczych, a nawet politycznych”⁵⁰. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 czerwca 1977 r. zdefiniował dobro osobiste jako „ogół czynników mających na celu zapewnienie obywatelowi rozwoju jego osobowości, ochronę jego egzystencji i zapewnienie mu prawa do korzystania z tych dóbr, które są dostępne na danym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego społeczeństwa, a które sprzyjają zachowaniu cech odrębności i związaniu ze społeczeństwem, w którym żyje”⁵¹.

cych” (P. Sobolewski, *Komentarz do art. 23...* Zob. także wyrok SN z dnia 29 września 2010 r., V CSK 19/10, OSNC-ZD 2011/2, poz. 37).

⁴⁵ P. Nazaruk, *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX 2021; B. Janiszewska, *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, Tom I, Część ogólna, cz. 1 (art. 1-55⁽⁴⁾), red. J. Gudowski, LEX 2021.

⁴⁶ Tak: wyrok SA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2016 r., VI ACa 1603/15, LEX nr 2193036; B. Janiszewska, *Komentarz do art. 23...*

⁴⁷ P. Machnikowski, *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021, Legalis/el.

⁴⁸ P. Nazaruk, *Komentarz do art. 23...*

⁴⁹ P. Machnikowski, *Komentarz do art. 23...* Zob. także wyrok SA w Białymstoku z dnia 13 stycznia 2021 r., I ACa 289/20, LEX nr 3154721.

⁵⁰ B. Janiszewska, *Komentarz do art. 23...*

⁵¹ Wyrok SN z dnia 10 czerwca 1977 r., II CR 187/77, Legalis nr 20141.

W odpowiedzi na zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Okręgowy („czy prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności w miejscu zamieszkania, stanowi dobro osobiste podlegające ochronie na podstawie art. 23 k.c. w zw. z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.?”), Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20, uznał, iż prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. Sąd ten wskazał przy tym, że środowisko naturalne jest „dobrem wspólnym, o które troska jest obowiązkiem każdego członka społeczeństwa, tak samo jak i państwa, jako zorganizowanej wspólnoty i jego organów”, a „ochronie jako dobra osobiste (...) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa”.

Ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, w zakresie, w jakim pozbawia prawa do życia w czystym środowisku przymiotu dobra osobistego, nie sposób się jednak zgodzić. Choć środowisko (przyrodnicze, naturalne) słusznie uznane zostało za dobro wspólne⁵², zdaniem autora prawo do życia w czystym środowisku stanowi również dobro osobiste w rozumieniu art. 23 k.c. Po pierwsze, wskazuje na to – powszechnie uznana w środowisku międzynarodowym – zasada zrównoważonego rozwoju, nakazująca równoważyć cele: społeczne, gospodarcze i środowiskowe rozwoju w trosce o dobrostan aktualnych, jak i przyszłych pokoleń. Do zasady tej odwołuje się Konstytucja RP już w art. 5, stanowiąc, iż Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeń-

⁵² Więcej na temat środowiska jako dobra wspólnego: K. Olzacki, *Zarządzanie zasobami wspólnymi (common-pool resources) na obszarze metropolii*, „Samorząd Terytorialny” 2021/7–8 (367–368), s. 76–89.

stwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Aspekt sprawiedliwości międzypokoleniowej zasady zrównoważonego rozwoju, wyraźnie uwidocznił w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP, nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki ekologicznej zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne wszystkim ludziom – tak przedstawicielom współczesnej generacji, jak i przyszłych pokoleń. Autor podziela przy tym pogląd przedstawicieli doktryny, nakazujący kwalifikować zasadę zrównoważonego rozwoju jako zasadę ustrojową. W jego opinii konieczność dbania o stan środowiska w trosce o dobro obecnych i przyszłych generacji stanowi jedną z najważniejszych zasad krajowego systemu prawa ochrony środowiska. Po drugie, degradacja środowiska, rozumiana jako obniżenie jego wartości na skutek ogółu procesów zarówno o antropogenicznym, jak i przyrodniczym podłożu, stanowi bezpośrednią przyczynę pogorszenia się jakości życia i zdrowia ludzi. Oznacza to, iż w zdecydowanej większości przypadków, naruszenie prawa jednostki do życia w czystym środowisku przyczyni się jednocześnie do naruszenia jej integralności cielesnej⁵³. Po trzecie, wreszcie, niechybnie zbliżający się kryzys klimatyczny⁵⁴ i związana z nim wzmożona działalność organizacji międzynarodowych, ponadnarodowych i narodowych w zakresie ochrony środowiska, a także aktywność wielu organizacji pozarządowych oraz mniej sformalizowanych ruchów społecznych, do których celów zaliczyć należy dążenie do zwiększenia świadomości społecznej w zakresie potrzeb ochrony środowiska oraz przeciwdziałanie negatywnym dla

⁵³ N. Watts et al., *The 2020 report of The Lancet Countdown on health and climate change: responding to converging crises*, „Lancet” 2021/397 (10269), s. 129–170; M. Kampa, E. Castanas, *Human health effects of air pollution*, „Environmental Pollution” 2008, 151, s. 362–367; EEA: *Air pollution: how it affects our health*, 2020 <https://www.eea.europa.eu/themes/air/health-impacts-of-air-pollution> (dostęp: 5.10.2021 r.).

⁵⁴ Zob. E. Bińczyk, *Epoka człowieka...*

środowiska skutkom zmian klimatu⁵⁵, uzasadnia konieczność zakwalifikowania prawa do życia w czystym środowisku jako wartość powszechnie uznaną społecznie. Na wzrost powszechnego społecznego uznania dla potrzeby ochrony środowiska, a co za tym idzie zapewnienia prawa do życia w czystym środowisku mieszkańcom terenów zurbanizowanych, wskazują również wyniki wielu badań opinii społecznych⁵⁶.

Zakończenie

Katalog dóbr osobistych, uregulowany w art. 23 k.c., jest katalogiem otwartym. Zakres desygnatów terminu „dobro osobiste” stale się zmienia, ewoluuje razem ze społeczeństwem. Dopuszczalność kwalifikacji danej wartości lub stanu do katalogu dóbr osobistych nie zależy od subiektywnej opinii danej jednostki, poglądów doktryny, czy też judykatury, a jest efektem pewnego procesu powszechnego społecznego uznania. Oceniając, czy dana wartość powinna posiadać przymiot dóbr osobistych, należy odwołać się do kryteriów pozaprawnych, takich jak: stosunki społeczne, stopień rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przyjęte zasady moralne.

W nadchodzących latach globalną społeczność czeka wiele środowiskowych wyzwań. Ryzyko zbliżającej się katastrofy klimatycznej

⁵⁵ Zob. np. Młodzieżowy Strajk Klimatyczny, ClientEarth, Extinction Rebellion, Greenpeace.

⁵⁶ C. Funk, B. Kennedy, How Americans see climate change and the environment in 7 charts, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/21/how-americans-see-climate-change-and-the-environment-in-7-charts/> (dostęp: 5.10.2021 r.); Gallup: Environment, <https://news.gallup.com/poll/1615/environment.aspx> (dostęp: 5.10.2021 r.). Zob. także wyniki badania People's Climate Vote, przeprowadzonego przez Uniwersytet Oksfordzki oraz UNDP, <https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote> (dostęp: 5.10.2021 r.).

motywuje do zupełnie innego – nowatorskiego i zarazem perspektywicznego – spojrzenia na problematykę prawa ochrony środowiska. Faktem jest, iż wprowadzone do tej pory rozwiązania normatywne zdają się być niewystarczające do tego, aby odwrócić negatywne skutki antropopresji. By spowolnić proces degradacji środowiska, a jednocześnie polepszyć jakość życia mieszkańców terenów zurbanizowanych, tak silnie dotkniętych problemem zanieczyszczenia środowiska, potrzeba nam innego – zupełnie nowego – spojrzenia na prawo jednostki do życia w czystym środowisku.

Wskazać należy, iż utrwalenie w doktrynie i judykaturze poglądu postulującego poszerzenie katalogu dóbr osobistych o prawo do życia w czystym środowisku zapewne nie nastąpi od razu, a stanowić będzie długotrwały proces. Niemniej jednak, społeczna percepcja problematyki ochrony środowiska, zmian klimatycznych oraz zaniku bioróżnorodności stale ewoluuje. W przestrzeni publicznej uwidacznia się wyraźny trend ku temu, by przykładać dużą wagę do problemu negatywnych skutków antropopresji i ich wpływu na zdrowie i życie jednostek. Zasadnym wydaje się uznać, iż przywołane w niniejszej pracy argumenty już dziś przesądzają o dopuszczalności zakwalifikowania prawa do życia w czystym środowisku jako dobro osobiste w rozumieniu art. 23 k.c.

Bibliografia:

- Bińczyk E., *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu*, Warszawa 2020
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019
- Górski M., *Komentarz do art. 86 [w:] Konstytucja RP, Tom I, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis
- Górski M., *Zagadnienia wprowadzające [w:] Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018.

- Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, „Science Magazine” 1968, Vol. 162, Issue 3859
- Holocher J., *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna – uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019/7–8
- Janiszewska B., *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, Tom I, *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55⁽⁴⁾)*, red. J. Gudowski, LEX 2021
- Kampa M., Castanas E., *Human health effects of air pollution*, „Environmental Pollution” 2008/151
- Kielin-Maziarz J., *Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji RP*, „Krytyka prawa”, 2020, t. 12, nr 1
- Littmann T., *Topoclimate and microclimate [w:] Arid Dune Ecosystems: The Nizzana Sands in the Negev Desert*, Springer, red. S.W. Breckle, A. Yair, M. Veste, Berlin 2008
- Machnikowski P., *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021, Legalis.
- Nazaruk P., *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX 2021
- Olzacki K., *Zarządzanie zasobami wspólnymi (common-pool resources) na obszarze metropolii*, „Samorząd Terytorialny” 2021/7–8 (367–368)
- Peno M., *Odpowiedzialność za środowisko naturalne i racjonalność prawodawcy. O doniosłości dyrektyw odwołujących się do wartości środowiska naturalnego w polityce prawa [w:] Odpowiedzialność prawna o charakterze penalnym za delikty przeciwko środowisku naturalnemu*, red. M. Pająk, K. Urbanowicz, R. Zawłocki, Warszawa 2020
- Sobczak J., Kakareko K., *Czy zrównoważony rozwój jest prawem człowieka? [w:] Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, red. D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2020
- Sobolewski P., *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2021, Legalis
- Szlachetko J.H., *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020
- Watts N. et al., *The 2020 report of The Lancet Countdown on health and climate change: responding to converging crises*, „Lancet” 2021/397 (10269)
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018
- EEA: Air pollution: how it affects our health, 2020 <https://www.eea.europa.eu/themes/air/health-impacts-of-air-pollution>

Faith D.P., *Biodiversity* [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <https://plato.stanford.edu/entries/biodiversity/>

Funk C., Kennedy B., *How Americans see climate change and the environment in 7 charts*, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/21/how-americans-see-climate-change-and-the-environment-in-7-charts/>

Gallup: Environment, <https://news.gallup.com/poll/1615/environment.aspx>

IPCC: Climate Change 2021. The Physical Science Basis, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf

<https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote>

mgr Karolina Chról

Szkoła Doktorska, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Metropolia jako remedium na problemy społeczne związane z transformacją klimatyczną

Wstęp

Zmiany klimatyczne są coraz częściej poruszonym tematem w przestrzeni publicznej. Państwa i organizacje międzynarodowe poważnie traktują potrzebę działań w tym zakresie i ogłaszają ambitne plany. Realizacja tych planów może jednak generować skutki uboczne, które uderzają w obywateli. Szukając rozwiązań w celu ograniczenia takich negatywnych skutków warto zwrócić uwagę na metropolie lub szczególnie wysoko rozwinięte miasta, które stanowią jeden organizm z otaczającymi je mniejszymi miastami i miejscowościami, ale nie spełniają kryteriów definicji metropolii. Mają one szerokie możliwości pozwalające na działania bliżej obywatela i łatwiejsze diagnozowanie szczególnych potrzeb obywateli.

Celem tego rozdziału jest analiza wybranych problemów społecznych będących skutkiem transformacji klimatycznej i możliwości zapobiegania im na poziomie dużych miast, w szczególności w ramach koncepcji *smart city*. Przeprowadzona analiza będzie opierała się na raportach, doktrynie i przepisach prawnych, zwłaszcza w celu ustalenia obecnego statusu metropolii w Polsce. Tezę postawioną na wstępie jest twierdzenie, że obecna regulacja prawna metropolii w Polsce nie realizuje w wystarczającym stopniu możliwości zwią-

zanych z zapobieganiem skutkom transformacji klimatycznej. Postawione zostały następujące pytania badawcze: (1) Czy transformacja energetyczna jest konieczna i jakie ma skutki? (2) Jak kształtuje się regulacja prawna obszarów metropolitalnych w Polsce? oraz (3) Jak metropolie mogą przyczynić się do zmniejszania negatywnych skutków towarzyszących transformacji klimatycznej?

W rozdziale zostanie wykorzystana przede wszystkim metoda dogmatycznoprawna służąca analizie treści aktów prawnych oraz metoda teoretycznoprawna, która pozwoli na przytoczenie dorobku i poglądów doktryny oraz orzecznictwa.

Transformacja klimatyczna

Najbardziej uznanym międzynarodowo źródłem informacji o klimacie są raporty Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (dalej: IPCC). W 2021 r. IPCC wydało pierwszą część¹, szóstego już raportu, oceniającego stan zmian klimatycznych. Prace nad ukończeniem tej części będą trwały aż do 2022 r. Opublikowana dnia 6 sierpnia pierwsza część raportu przedstawia badania, zgodnie z którymi emisje gazów cieplarnianych z działalności człowieka są odpowiedzialne za ocieplenie o około 1,1°C w latach 1850–1900 i stwierdza, że średnio w ciągu następnych 20 lat oczekuje się, że globalna temperatura osiągnie lub przekroczy 1,5°C ocieplenia. Oznacza to wiele negatywnych zjawisk dla planety, a pierwsze z nich można już obserwować w postaci nasilenia ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Międzynarodowe środowisko jest zgodne co do zagrożenia wynikającego z takich zmian i podejmuje działania mające na celu ograniczenie

¹ IPCC, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/> (dostęp: 1.09.2021 r.).

emisji dwutlenku węgla, który powoduje wzrost temperatury ziemi. USA ogłosiło cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 50–52% do roku 2030, względem roku 2005². Chiny mają cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2060³, a Indie ograniczyły się do zadeklarowania zainstalowania 450 gigawatów energii odnawialnej do 2030 r.⁴ Większość światowych gospodarek ogłosiło konkretne klimatyczne cele. W centrum ambicji klimatycznych nadal wydaje się pozostawać Unia Europejska (dalej: UE).

We wrześniu 2020 r. ambicje klimatyczne UE zostały zwiększone, Komisja zaproponowała zwiększenie docelowego poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych, z uwzględnieniem emisji i pochłaniania emisji, do co najmniej 55% do 2030 r. w stosunku do poziomu z 1990 r. Propozycja ta zaowocowała uchwaleniem dnia 16 czerwca 2021 r. pakietu legislacyjnego *Fit for 55*⁵. Jest to pakiet legislacyjny dokonujący rewizji najważniejszych aktów prawnych dotyczących handlu emisjami gazów cieplarnianych (dalej: ETS)⁶ oraz innych

² FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/> (dostęp: 1.09.2021 r.).

³ Climate action tracker: China <https://climateactiontracker.org/countries/china/> (dostęp: 1.09.2021 r.).

⁴ India: Climate Change - Agriculture and Policy in India <https://www.fas.usda.gov/data/india-climate-change-agriculture-and-policy-india> (dostęp: 1.09.2021 r.).

⁵ 2021 Commission work programme – from strategy to delivery https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1940 (dostęp: 1.09.2021 r.).

⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, 14 lipca 2021.

istotnych z punktu widzenia klimatu dyrektyw i rozporządzeń oraz wprowadzający tzw. mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (ang. *Carbon border adjustment mechanism*) (dalej: CBAM)⁷. Ogólnym wnioskiem z zaproponowanych zmian jest przyspieszenie realizacji celów klimatycznych UE, ETS zostaje znacząco ograniczany, co wymusi na państwach członkowskich i funkcjonujących w nich przedsiębiorstwach zwiększenie tempa dekarbonizacji. W celu finansowania bardziej ambitnych działań UE uczyniła klimat jednym z głównych filarów nowej perspektywy budżetowej na lata 2021–2027⁸. Unia ma też ambicję wpływania na środowisko międzynarodowe poprzez wprowadzenie CBAM, który będzie wymuszał wykupienie certyfikatów rekompensujących wyemitowany do stworzenia produktu dwutlenek węgla.

Skutki transformacji klimatycznej

Po zarysowaniu bardzo skrótowo konieczności przeprowadzenia transformacji klimatycznej oraz zadeklarowanych celów, w szczególności tych w obrębie UE, należy zasygnalizować kluczowe z punktu widzenia tego obszaru, wybrane skutki społeczne takiej transformacji. Do analizy zostały wybrane: ubóstwo energetyczne, utrata pracy i konsekwencje z tym związane, wykluczenie komunikacyjne oraz degradacja infrastruktury miejskiej w związku z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi.

Zaczynając od ubóstwa energetycznego, należy je odróżnić od ubóstwa ekonomicznego. W Polsce i na poziomie UE nie ma legalnej definicji tego zjawiska. W Polityce Energetycznej Polski do 2040 r. (dalej: PEP

⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, 14 lipca 2021.

⁸ Supporting climate action through the EU budget, https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming_en#tab-0-0 (dostęp: 1.09.2021 r.).

2040) zauważono ten problem i zadeklarowano pracę nad zdefiniowaniem go i zmianą zakresu wsparcia dla odbiorców wrażliwych⁹, która nie adresuje w pełni problemu ubóstwa energetycznego. Na potrzeby tego opracowania warto posłużyć się najbardziej rozpowszechnioną polską definicją opracowaną przez D. Owczarka i A. Miazgę, zgodnie z którą „ubóstwo energetyczne polega na doświadczaniu trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb energetycznych w miejscu zamieszkania za rozsądną cenę. Na potrzeby te składa się utrzymanie adekwatnego standardu ciepła i zaopatrzenie w pozostałe rodzaje energii niezbędne do podtrzymania funkcjonowania biologicznego i społecznego członków gospodarstwa domowego na minimalnym poziomie”¹⁰. W związku z wyżej wymienionymi zmianami ETS, ceny energii będą rosły, szczególnie w takich państwach jak Polska, które nie mają jeszcze wystarczającego odsetka energii produkowanej z odnawialnych źródeł. Uderzy to szczególnie w najbiedniejszych, ponieważ nie mają oni wystarczających środków na zainwestowanie w fotowoltaikę gwarantującą im obniżenie rachunków za prąd. Już teraz wskazuje się, że w związku ze zwiększeniem wydatków na energię względem dochodu rozporządzalnego, ubóstwo energetyczne w 2020 r. (do maja) wzrosło do 21,4%¹¹. Mimo że problem ten najczęściej wskazywany jest jako specyficzny raczej dla mieszkańców wsi¹², wskazuje się na zagrożenie dla ludzi skupionych w aglomeracjach miejskich, którzy nie mają możliwości samodzielnego zainwestowania w rozwiązania ograniczające ich rachunki za energię elektryczną.

⁹ Polityka energetyczna Polski do 2040 r., Warszawa 2021, s. 80.

¹⁰ D. Owczarek, A. Miazga, *Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy*, Warszawa 2015, s. 6.

¹¹ „Tygodnik Gospodarczy PIE”, 13 maja 2021 r., s. 8.

¹² Zob. K. Świerszcz M. Osiał, *Ubóstwo energetyczne a zasoby geotermalne w strategii bezpieczeństwa energetycznego kraju* [w:] R. Runiewicz, J. Żylińska, M. Szczerbak, I. Przychocka, K. Gawkowski, *Współczesne problemy zarządzania i bezpieczeństwa*, Warszawa 2019, s. 270; M. Staniszevska, *Ubóstwo energetyczne jako problem społeczny i sposoby jego rozwiązywania*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2018, Tom 25, s. 55.

Kolejnym istotnym problemem związanym bezpośrednio z transformacją energetyczną są zmiany w strukturze zatrudnienia. Omawiany problem najszerzej uderzy w sektory związane z węglem. Polskie szacunki zaprezentowane w Terytorialnym Planie Sprawiedliwej Transformacji Województwa Śląskiego 2030¹³ wskazują, że planowana redukcja zatrudnienia w perspektywie roku 2030 wyniesie 5,1 tys. miejsc pracy do roku 2030 oraz 36,9 tys. miejsc pracy w latach 2030–2049. Z kolei spadek liczby miejsc pracy w firmach okołogórniczych przewidywany jest na 14,4 tys. miejsc pracy do roku 2030 i 105,6 tys. miejsc pracy w latach 2030–2049. Problemy ze znalezieniem zatrudnienia szczególnie w związku z przeważającym odsetkiem (43%) górników z wykształceniem średnim oraz (39%) zasadniczym zawodowym¹⁴ mogą okazać się jednym z głównych problemów społecznych transformacji klimatycznej. W kontekście metropolii należy wskazać, że wielu ludzi, szczególnie młodych, najpewniej zdecyduje się na migrację do większych miast w celu poprawy jakości życia. Jest to wskazywane jako jedno z zagrożeń w Terytorialnym Planie Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego¹⁵.

Następnym poruszonym problemem jest wykluczenie komunikacyjne. Jest to często pomijany problem, związany głównie z otoczeniem metropolii, niekoniecznie jej centrum. Ministerstwo Infrastruktury ogłosiło niedawno konkurs na badanie pt. „Analiza skali wykluczenia komunikacyjnego na obszarze Polski wraz z rekomendacjami zmian legislacyjnych w kontekście publicznego transportu zbior-

¹³ Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Województwa Śląskiego 2030, projekt v. 03, sierpień 2021, s. 8.

¹⁴ Sprawiedliwa Transformacja Węglowa w Regionie Śląskim. Implikacje dla rynku pracy. IBS research report 2019/2, s. 9.

¹⁵ Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 613/21 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 29 czerwca 2021 r., Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego, s. 8.

rowego”¹⁶, którego wyników będzie można spodziewać się dopiero w przyszłości. Wedle szacunków z 2018 r. skala tego zjawiska dotyczyła 13,8 mln Polaków¹⁷. Jest ono o tyle istotne, że osoby z okolic metropolii najczęściej są w niej zatrudniane i muszą dostać się do miejsca pracy. Wymusza to na nich zakup bardzo starych aut nie spełniających norm i zwiększa zanieczyszczenie zarówno w okolicy miasta, jak i w nim¹⁸. Inicjatywy na wzór krakowskiej strefy czystego transportu¹⁹ tylko zwiększają wykluczenie komunikacyjne i ponoszone koszty, a często zupełnie nie odnoszą przewidzianych skutków. W kontekście transformacji klimatycznej problem ten sygnalizowany jest najczęściej od razu z rozwiązaniem. Wskazuje się, że zeroemisyjny transport zbiorowy może być środkiem zmniejszania wykluczenia komunikacyjnego Polaków²⁰.

Ostatni z problemów, który autorka postanowiła poruszyć nie jest bezpośrednio problemem społecznym. Jest jednak jednym z największych problemów współczesnych miast w kontekście zmian klimatu i nie mógł zostać pominięty. Jest to ukształtowanie polskich miast i uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego w sposób, który doprowadził do paraliżu miast w związku z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. W 2021 r. problem ten przybrał jeszcze większą skalę, co zaowocowało posiedzeniem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na wniosek wiceministra infra-

¹⁶ Minister Infrastruktury, pismo DTK-8.4602.107.2021, 25 maja 2021 r., https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatoswiadczenia/3460/10_023_991_1_odp.pdf (dostęp: 10.09.2021 r.).

¹⁷ M. Dulak, B. Jakubowski, *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, „Klub Jagielloński” <https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/> (dostęp: 10.09.2021 r.).

¹⁸ J. Kaczorowski, *Wykluczeni. O likwidacji transportu zbiorowego na wsi i w małych miastach*, „Przegląd Planisty” 2019/4, s. 13.

¹⁹ Uchwała nr III/27/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz”.

²⁰ Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej, Wielkopolska Dolina Energii – projekt, Konin, luty 2021 r., s. 8.

struktury M. Gróbarczyka dotyczącym tzw. powodzi miejskich²¹. Na spotkaniu tym zostały zaprezentowane analizy Wód Polskich. Wyprowadzono z nich wnioski, że nie we wszystkich miastach plany zagospodarowania przestrzennego dotyczące odprowadzania wód opadowych i gospodarki wodno-kanalizacyjnej obejmują cały teren miasta. Problemem jest też tzw. betonoza, czyli ograniczanie zieleni w przestrzeniach miejskich w związku z powstawaniem nowych projektów. Jak wskazują eksperci, wynika to ze skomplikowanych procedur, które wymagają czasu i kompromisów oraz braku odpowiednich narzędzi prawnych²². Co więcej obecne plany były uchwalane najczęściej wiele lat wcześniej i zanim przeszły proces administracyjnej akceptacji, oczekiwania i potrzeby obywateli zmieniły się na tyle, że plany te zupełnie im nie odpowiadają. Zły kierunek rewitalizacji polskich miast i nasilające się ekstremalne zjawiska pogodowe mogą kosztować setki tysięcy złotych oraz wpływać bezpośrednio na mieszkańców miast, poprzez wzrost kosztów utrzymania, ponoszone szkody majątkowe i utratę zdrowia²³. Dlatego też rekomenduje się podjęcie długofalowych, skutecznych, niskokładowych rozwiązań systemowych o wielofunkcyjnym charakterze, które zarówno zmniejszą obecne szkody, jak i zapobiegą kolejnym w przyszłości²⁴.

²¹ Zjawisko błyskawicznych powodzi miejskich tematem obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zjawisko-blyskawicznych-powodzi-miejskich-tematem-obrad-komisji-wspolnej-rzadu-i-samorzadu> (dostęp: 8.09.2021 r.).

²² R. Żubrycki, *Betonoza w polskich miastach*, lipiec-sierpień 2019, http://www.zawod-architekt.pl/pokaz/betonoza_w_polskich_miastach,328/ (dostęp: 11.09.2021 r.).

²³ D. Biernacik, E. Jakusik, A. Chodubska, *Wrażliwość miasta gdańska na zmianę klimatu na przykładzie wybranych zjawisk ekstremalnych* [w:] *Współczesne problemy klimatu Polski*, L. Chojnacka-Ożga, H. Lorenc (red.), PTGeof, IMGW-PIB, Warszawa, s. 203.

²⁴ W. Szymalski, *Dobry klimat dla miast*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Urząd m.st. Warszawy, Unia Metropolii Polskich, Verband Region Stuttgart, 2017, s. 9.

Regulacje prawne dotyczące metropolii

Temat metropolii warto zacząć od szerszej perspektywy. Zgodnie z danymi Eurostatu z roku 2021, Polska została podzielona na 7 makroregionów, w każdym z nich wyszczególniono zwykle dwa lub trzy regiony na poziomie NUTS 2 i w sumie 73 obszary na poziomie NUTS 3²⁵. Typologia regionów NUTS 3 oparta jest na odsetku ludności regionalnej mieszkającej w mieście i jego strefie dojazdów (większa strefa miejska) powyżej 250 000 mieszkańców²⁶.

W Polsce należy odróżnić metropolie od związków metropolitalnych. Obecnie w Polsce istnieje 12 metropolii²⁷, a tylko jeden legalnie uchwalony związek metropolitalny. Druga z wymienionych form ma jednak większe umocowanie prawne, w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁸ w art. 3 wymieniono podmioty realizujące politykę rozwoju, są to Rada Ministrów, samorząd wojewódzki, związki metropolitalne oraz samorząd powiatowy i wojewódzki oraz ich związki. Jest to katalog enumeratywny i nie ma w nim wymienionych metropolii. Nie ma też oddzielnej podstawy prawnej, która tworzyłaby zasady ich działania czy powoływała ich legalną definicję. W literaturze przedmiotu R. Szmytkie wskazuje, że P. Korcelli, że metropolia nie może być wyodrębniana jedynie wielkościowo, ale musi posiadać również inne cechy, takie jak zasięg oddziaływania miasta i funkcje wyższego rzędu pełnione na rzecz otaczających obszarów²⁹. Nie jest to miejsce na analizę konkretnych cech, jakie musi spełniać miasto, by zostać uznane za metropolię, warto jednak podkreślić postu-

²⁵ Lista regionów metropolitalnych (NUTS-2021), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/background> (dostęp: 11.09.2021 r.).

²⁶ Defining urban areas in Europe, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metro_reg_Defining_urban_areas.

²⁷ Unia Metropolii Polskich <https://metropolie.pl/o-nas> (dostęp: 11.09.2021 r.).

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057.

²⁹ R. Szmytkie, *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej” 2, 2013, s. 37.

lowaną w doktrynie potrzebę utworzenia ram prawnych, np. poprzez stworzenie ustawy o samorządzie metropolitalnym³⁰.

Metropolie już teraz podejmują inicjatywy w zakresie działań klimatycznych. Przykładem może być Plan adaptacji do zmian klimatu dla Metropolii Poznań, który został zainicjowany w 2021 r. i jest w fazie tworzenia³¹. W ramach warsztatów związanych z projektem stworzono narzędzie służące mapowaniu zjawisk klimatycznych³². Innym przykładem są zorganizowane w obszarze metropolitalnym Gdańsk, Gdynia, Sopot Dni Solidarności Klimatycznej 2021, czyli metropolia dla środowiska³³, obejmujące cykl ekologicznych wydarzeń w całej metropolii. Klimat jest też coraz częściej podejmowanym tematem w kontekście metropolii, czego przykładem jest Smart Metropolia 2019 – dla klimatu³⁴ czy Konkurs Wpływ zmian klimatu na metropolię warszawską³⁵. Działania te zostały wskazane w celu udowodnienia zamiaru działania w zakresie zmian klimatycznych na poziomie metropolii. Tym bardziej poważnie należy traktować potrzebę sprzyjającej regulacji prawnej, która pozwoliłaby wykorzystać mocne strony największych polskich miast w celu łagodzenia skutków społecznych podejmowanych działań klimatycznych.

³⁰ J.H. Szlachetko, *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie*, „Samorząd Terytorialny” 2021/1–2, s. 16–34.

³¹ Metropolia Poznań tworzy Plan adaptacji do zmian klimatu, <https://www.poznan.pl/mim/smartcity/news/metropolia-poznan-tworzy-plan-adaptacji-do-zmian-klimatu,161513.html> (dostęp: 12.09.2021 r.).

³² Mapuj klimat, <http://mapujklimat.terrifica.eu/> (dostęp: 12.09.2021 r.).

³³ Dni Solidarności Klimatycznej 2021 <https://www.metropoliagdansk.pl/metropolitalne-wiadomosci/dni-solidarnosci-klimatycznej-2021-czyli-metropolia-dla-srodowiska/>.

³⁴ Smart Metropolia 2019 – dla klimatu <https://www.metropoliagdansk.pl/metropolitalne-wiadomosci/smart-metropolia-2019-dla-klimatu/> (dostęp: 11.09.2021 r.).

³⁵ Konkurs Wpływ zmian klimatu na metropolię warszawską <http://edukacja.warszawa.pl/dla-ucznia-i-rodzica/konkursy-i-olimpiady/22856-konkurs-wplyw-zmian-klimatu-na-metropolie-warszawska> (dostęp: 11.09.2021 r.).

Przechodząc do tematu związków metropolitalnych, w polskim prawie do dnia 7 kwietnia 2017 r. funkcjonowała ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (dalej: ustawa o związkach metropolitalnych)³⁶. Jej przepisy okazały się martwe i nie zostały wydane rozporządzenia umożliwiające praktyczne wejście tej regulacji w życie. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy uchylającej, ustawa o związkach metropolitalnych zawierała kilka istotnych mankamentów, które uniemożliwiały skuteczne tworzenie takich związków oraz mogła utrudniać działalność ich organów³⁷. Nieaktualne już przepisy nie przewidywały szczególnych działań związków dotyczących transformacji klimatycznej, szczególnie nie pojawiło się to w zadaniach publicznych określonych dla związków.

Ustawę o związkach metropolitalnych uchyliła ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim³⁸ (dalej: ustawa o Górnośląskim Związku Metropolitalnym). W art. 1 określono, że związek ten jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, które charakteryzują się silnymi powiązaniami funkcjonalnymi oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, na spójnym przestrzennym obszarze, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców. Jest to pewien wyznacznik cech danego związku, jednak aplikowalny bezpośrednio tylko do związku powołanego w ustawie. Badając przepisy ustawy o Górnośląskim Związku Metropolitalnym należy wskazać, że w zakresie zadań publicznych ustanowiono:

1. kształtowanie ładu przestrzennego;
2. rozwój społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;

³⁶ Dz.U. poz. 1890 ze zm.

³⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1277.

3. planowanie, koordynację, integrację oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
4. metropolitalne przewozy pasażerskie;
5. współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
6. promocję związku metropolitalnego i jego obszaru³⁹.

Związek taki może również realizować zadania gminy, powiatu i województwa oraz zadania administracji rządowej na podstawie porozumienia. Ponadto opracowuje strategię rozwoju związku metropolitalnego. Zadania te zostały określone w dużym stopniu ogólności, co jest jednocześnie ich wadą i zaletą. Można w zadania związku wpleść wszystkie problemy wymienione wyżej, jednak żaden z wyjątkiem transportu nie został wymieniony bezpośrednio. Nie poruszono też kwestii dotyczących ochrony środowiska ani nie podkreślono potrzeby zrównoważonego rozwoju.

Obecnie jest to jedyny uchwalony prawnie związek metropolitalny w Polsce (powstają jednak projekty kolejnych, do których uchwalenia jeszcze nie doszło). W lutym 2020 r. w Senacie podjęto postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim⁴⁰. Co istotne, wśród zadań związku w tym projekcie wskazano adaptację do zmian klimatu i ochrony środowiska. Pojawił się również projekt ustawy

³⁹ Art. 12 ustawy o Górnośląskim Związku Metropolitalnym.

⁴⁰ Senacki projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=646>.

o łódzkim związku metropolitalnym⁴¹, również opublikowany w lutym 2020 r. Wśród jego zadań wprost wymienia się m.in. ochronę środowiska, w tym walkę ze smogiem oraz gospodarkę odpadami. Pozwala to na wniosek, że kolejne związki metropolitalne przykładają większą wagę do spraw związanych z klimatem i ochroną środowiska.

Koncepcja smart city jako cel kształtowania nowoczesnych metropolii

W świetle przedstawionych wybranych problemów społecznych i obecnego poziomu rozwoju metropolii w Polsce, warto wskazać wypracowane rozwiązania, które pozwolą udowodnić postawioną we wstępie tezę. Jak wskazuje A. Pancewicz, wdrożenie działań adaptacyjnych w miastach powinno mieć charakter kompleksowy i zawierać działania techniczne, organizacyjne i informacyjne. Ponadto działania powinny odpowiadać na potrzeby mieszkańców i angażować w dialog lokalne społeczności, zainteresowane instytucje oraz innych interesariuszy⁴². Działania takie mogą być przeprowadzane w wielu różnych formach. Jak wskazuje się w Planie Adaptacji do Zmian Klimatu 44 miast Polski, wiele miast na świecie łączy działania adaptacyjne z koncepcją *smart city*⁴³. W planie tym koncepcja ta jest rozumiana wąsko i ograniczana do obszaru gospodarczego działań, jednak autorka tego rozdziału w koncepcji tej widzi konieczną kompleksowość działań. Dlatego też warto tę koncepcję zbadać szerzej.

⁴¹ Senacki projekt ustawy o łódzkim związku metropolitalnym, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=285>.

⁴² A. Pancewicz, *Woda w mieście – działania z zakresu błękitnej infrastruktury dla łagodzenia zmian klimatu i zapobiegania ich skutkom w miastach rdzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, „Builder” 2021, tom R.25, nr 4, s. 67.

⁴³ Planu Adaptacji do Zmian Klimatu 44 miast Polski, Warszawa 2018, s. 25.

W celu zrozumienia koncepcji *smart city* należy przeanalizować dorobek UE. W raporcie Parlamentu Europejskiego dot. *smart city* wyodrębniono roboczą definicję, zgodnie z którą jest to miasto dążące do rozwiązywania problemów publicznych za pomocą rozwiązań opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych (ICT) na podstawie wielostronnego partnerstwa pomiędzy gminami. Co jednak bardziej istotne, wyodrębniono sześć cech *smart city*: Inteligentne zarządzanie, Inteligentna gospodarka, Inteligentna mobilność, Inteligentne środowisko, Inteligentni ludzie, Inteligentne życie. Wskazuje się jednak, że nie wszystkie cechy muszą wystąpić w jednym mieście, by można je było uznawać za inteligentne, jednak im więcej cech, tym można mówić o większym sukcesie danego miasta⁴⁴. Z punktu widzenia niniejszego rozdziału najbardziej istotnym aspektem jest filar Inteligentnego środowiska. Jednak w celu ograniczenia wpływu działań podejmowanych na rzecz klimatu w miastach, należy podejmować działania tak, by uwzględniały również pozostałe filary. Tylko kompleksowe działania przy opracowywaniu strategii *smart city* mogą odpowiedzieć w pełnym zakresie na potrzeby mieszkańców miasta⁴⁵.

W zakresie możliwych efektów wprowadzenia koncepcji *smart city*, należy wskazać, że pozwala ona na rozwój energii odnawialnej oraz wykorzystanie ekologicznych rozwiązań na szeroką skalę. W tym aspekcie konieczne jest uwzględnienie roli przedsiębiorstw energetycznych, które również mają wpływ na kształt systemu energetycznego w mieście. W literaturze wskazuje się, że zadaniem władz inteligentnego miasta powinno być dążenie, aby rozwój inteligentnych rozwiązań korelował z efektywnością energetyczną, w innym wypadku, mimo wprowadzenia ekologicznych rozwiązań, może okazać

⁴⁴ European Parliament, Mapping Smart Cities in the EU, PE 507.480, January 2014, Google Scholar, s. 24–27.

⁴⁵ C.G. Fernández, D. Peek, *Smart and Sustainable? Positioning Adaptation to Climate Change in the European Smart City*, „Smart Cities” 2020/3, s. 518.

się, że nie ma to wpływu na redukcję emisji gazów cieplarnianych⁴⁶. Rola inteligentnych miast nie jest ograniczona w tym aspekcie tylko do współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi. Miasta mogą podejmować również własne inicjatywy polegające na wytwarzaniu energii na potrzeby swoje i swoich mieszkańców we współpracy z nimi. W polskim porządku prawnym taka współpraca mogłaby się odbywać w formie klastra⁴⁷. Praktycznym przykładem w tym zakresie jest Ostrowski Rynek Energetyczny, jest to porozumienie powołane z udziałem różnych podmiotów biznesowych i naukowych, ale co ważne, uczestnikiem jest również samorząd miasta Ostrowa Wielkopolskiego. Klaster ten działa niezależnie od sieci⁴⁸.

Kolejne działanie w ramach *smart city* jest powiązane nie tylko z filarem Inteligentnego Środowiska, ale nawet bardziej z Inteligentną mobilnością. Są to dwa silnie związane ze sobą obszary w związku z udziałem sektora transporotowego w emisjach CO₂. Planowanie inteligentnej mobilności na poziomie władz miasta pozwala na uwzględnienie szerszego kontekstu oraz rozwinięcie koniecznej współpracy z firmami transportu publicznego, firmami prywatnymi, obywatelami i różnymi ekspertami. Ograniczanie emisyjności zakłada rozwój niskoemisyjnych źródeł transportu, wymagają one rozwiniętej infrastruktury ładowania oraz dużych inwestycji. Szczególnej opieki władz publicznych w tym zakresie wymaga dotarcie do miejsc, które mogą być mniej opłacalne dla firm prywatnych. Zaangażowanie ekspertów i przedsiębiorców powinno się przyczyni-

⁴⁶ L. Mora, M. Deakin, X. Zhang, M. Batty, M. de Jong, P. Santi, F.P. Appio, *Assembling Sustainable Smart City Transitions: An Interdisciplinary Theoretical Perspective*, „Journal of Urban Technology” 2021/28 (1–2), s. 1–27.

⁴⁷ E. Matczyńska, *Miejsce klastra energii na drodze do aktywizacji odbiorców. Zależności pomiędzy ekonomiczną teorią klastrów, odbiorcą aktywnym i klastrem energii* [w:] E. Matczyńska, A. Kucharska. *Klasy energii. Regulacje, teoria i praktyka*, Rzeszów 2020, s. 13.

⁴⁸ Ostrowski Rynek Energetyczny – Podstawowe informacje i założenia, <http://www.crkenergia.pl/p/ore.html> (dostęp: 14.09.2021 r.).

nić do bardziej efektywnego podejmowania decyzji, planowania i wdrażania polityki mobilności w miastach⁴⁹.

Następnie poruszone zostaną filary Inteligentnej Gospodarki i Inteligentnego Zarządzania. Sukces zmian klimatycznych oraz zwiększania odporności miast wymaga długoterminowego planowania w powiązaniu z uwzględnieniem gospodarki. Prawną podstawą takiego działania są plany zagospodarowania przestrzennego, które w Polsce odznaczają się niedostosowaniem do realnych potrzeb oraz dużą uznaniowością⁵⁰. To właśnie w tym obszarze można z sukcesem rozwinąć prawodawstwo i plany umożliwiające poprowadzenie inwestycji uwzględniających potrzebę bezpieczeństwa miasta i jego rozwoju. Powinno to jednak następować z udziałem obywateli, w tym, w dialogu z nimi. Prowadzi więc to do uwzględnienia ostatniego, ale nie mniej istotnego filaru *smart city* – Inteligentnych obywateli. Inteligentne władze oraz inteligentna wspólnota samorządowa są podstawą przeprowadzenia wszystkich opisanych wyżej zmian. Dlatego też konieczne działania, nawet przed wprowadzaniem zmian związanych z filarami *smart city* to zwiększanie społecznej świadomości w zakresie zmian klimatycznych i ich skutków.

Warto tu podkreślić, że *smart city* nie jest jedyną możliwą drogą zwiększania odporności miast i uwzględniania przez nie społecznych skutków zmian klimatu, w literaturze pojawiają się nawet głosy, że koncepcja inteligentnego miasta obejmuje tak wiele różnych elementów, że tylko część celów jest w nich zbieżna z adaptacją do zmian klimatu⁵¹. Jest to jednak jedna z propozycji, która cechuje się kompleksowością,

⁴⁹ G. Cepeliauskaite, B. Keppner, Z. Simkute, A. Stasiskiene, L. Leuser, I. Kalnina, N. Kotovica, J. Andīš, M. Muiste, *Smart-Mobility Services for Climate Mitigation in Urban Areas: Case Studies of Baltic Countries and Germany*, „Sustainability” 2021/13 (8), 4127, s. 16.

⁵⁰ S. Hajduk, *Modele smart city a zarządzanie przestrzenne miast*, *Gospodarka Narodowa*, „The Polish Journal of Economics” 2020, s. 129–130.

⁵¹ C.G. Fernández, D. Peek, *Smart and Sustainable...*, s. 523.

dlatego została wybrana przez autorkę. Metropolie, nawet podejmując tylko część wskazanych działań i adresując tylko niektóre problemy, są w stanie stanowić bardzo dużą różnicę dla swoich mieszkańców.

Podsumowanie

W podsumowaniu ponawia się tezę, iż obecna regulacja prawna metropolii w Polsce nie realizuje w wystarczającym stopniu możliwości związanych z zapobieganiem skutkom transformacji klimatycznej. Analiza przeprowadzonej regulacji dotyczącej metropolii i związków metropolitalnych oraz projektów ustaw w tym zakresie pozwala sformułować wniosek, że obecne zmiany klimatyczne nie są przedmiotem zainteresowania związków metropolitalnych, jednak tendencja ta ulega zmianie i wraz z uchwaleniem podstaw istnienia kolejnych związków metropolitalnych temat ten będzie ujęty wprost w ich zadaniach. Brak regulacji dotyczącej metropolii utrudnia wskazanie konkretnych wniosków ustawodawczych poza generalną potrzebą uchwalenia prawa dotyczącego metropolii i uwzględniania w nim dobrych praktyk największych miast w kontekście łagodzenia skutków transformacji klimatycznej.

W ramach podsumowania warto również skorelować przedstawione na początku tego rozdziału problemy z opisanymi wyżej działaniami *smart city*. Problem ubóstwa energetycznego może zostać rozwiązany poprzez stworzenie odpowiedniego wsparcia, jednak długofalowo rozwiązaniem, a nie maskowaniem problemu mogą się okazać inicjatywy miast zakładające wytwarzanie energii we współpracy z obywatelami i firmami. Pozwoli to obniżyć rachunki i zapewnić zaangażowanym podmiotom bezpieczeństwo energetyczne, a także przyczyni się do tworzenia miejsc pracy. Jest to potrzebne zwłaszcza w obliczu problemów w strukturze zatrudnienia. Osoby, które zdecydują się na migrację do miast, muszą znaleźć pracę, rozwój miasta w kierunku

nowych energii i paliw ma potencjał w stworzeniu wielu miejsc pracy, do których kompetencje osób, które utraciły pracę, mogą być łatwo dostosowywane. Cały segment niskoemisyjnego transportu publicznego adresuje problem wykluczenia komunikacyjnego i pozwala na zaplanowanie komunikacji w sposób nieszkodzący środowisku i bardziej inteligentny. Ostatni wskazany problem, czyli ekstremalne zjawiska pogodowe potrzebują szerokich działań planistycznych skierowanych ku długofalowemu bezpieczeństwu, co wymaga lepszego planowania, ale też zaangażowania obywateli.

Na koniec należy jeszcze raz potwierdzić duży potencjał miast w zakresie przeciwdziałania problemom społecznym wynikającym z transformacji klimatycznej. Bez względu na podjętą formę działania konieczne są zmiany regulacyjne, które umożliwiają rozwinięcie takiego potencjału i zapobieganie nie tylko przedstawionym problemom, ale również lepsze kształtowanie nowoczesnych metropolii i ich związków.

Bibliografia:

- Biernacik D., Jakusik E., Chodubaska A., *Wrażliwość miasta gdańskiego na zmianę klimatu na przykładzie wybranych zjawisk ekstremalnych* [w:] *Współczesne problemy klimatu Polski*, L. Chojnacka-Ożga, red. H. Lorenc, PTGeof, IMGW-PIB, Warszawa
- Cepeliauskaite G., Keppner B., Simkute Z., Stasiskiene Z., Leuser L., Kalnina I., Kotovica N., Andriūš J., Muiste M., *Smart-Mobility Services for Climate Mitigation in Urban Areas: Case Studies of Baltic Countries and Germany*, „Sustainability” 2021/13 (8), 4127
- Climate action tracker: China <https://climateactiontracker.org/countries/china/>
- Commission work programme – from strategy to delivery https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1940, 2021
- Defining urban areas in Europe, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metro_reg_Defining_urban_areas
- Dni Solidarności Klimatycznej 2021 <https://www.metropoliagdansk.pl/metropolitalne-wiadomosci/dni-solidarnosci-klimatycznej-2021-czyli-metropolia-dla-srodowiska/>

- Dulak M., Jakubowski B., *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*. Klub Jagielloński, <https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/>
- European Parliament, Mapping Smart Cities in the EU, PE 507.480, January 2014, Google Scholar.
- FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/>
- Fernández C.G., Peek D., *Smart and Sustainable? Positioning Adaptation to Climate Change in the European Smart City*, „Smart Cities” 2020/3
- Hajduk S., *Modele smart city a zarządzanie przestrzenne miast*, *Gospodarka Narodowa*, „The Polish Journal of Economics” 2020
- India: Climate Change – Agriculture and Policy in India <https://www.fas.usda.gov/data/india-climate-change-agriculture-and-policy-india>
- IPCC, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i>
- Kaczorowski J., *Wykluczeni. O likwidacji transportu zbiorowego na wsi i w małych miastach*, „Przegląd Planisty”, 2019/4
- Konkurs Wpływ zmian klimatu na metropolię warszawską <http://edukacja.warszawa.pl/dla-uczni-a-i-rodzica/konkursy-i-olimpiady/22856-konkurs-wplyw-zmian-klimatu-na-metropolie-warszawska>.
- Lista regionów metropolitalnych (NUTS-2021), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/background>
- Mapuj klimat, <http://mapujklimat.terrifica.eu>
- Matczyńska E., *Miejsce klastra energii na drodze do aktywizacji odbiorców. Zależności pomiędzy ekonomiczną teorią klastrów, odbiorcą aktywnym i klastrem energii* [w:] E. Matczyńska, A. Kucharska, *Klasytery energii. Regulacje, teoria i praktyka*, Instytut Polityki Energetycznej im. I. Łukasiewicza, Rzeszów 2020
- Metropolia Poznań tworzy Plan adaptacji do zmian klimatu <https://www.poznan.pl/mim/smartcity/news/metropolia-poznan-tworzy-plan-adaptacji-do-zmian-klimatu,161513.html>
- Minister Infrastruktury, pismo DTK-8.4602.107.2021, 25 maja 2021 r., https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatoswiadczenia/3460/10_023_991_1_odp.pdf

- Mora L., Deakin M., Zhang X., Batty M., Jong M., Santi P., Appio F.P., *Assembling Sustainable Smart City Transitions: An Interdisciplinary Theoretical Perspective*, „Journal of Urban Technology” 2021/28 (1–2)
- Ostrowski Rynek Energetyczny – Podstawowe informacje i założenia, <http://www.crkenergia.pl/p/ore.html>.
- Owczarek D., Miazga A., *Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy*, Warszawa 2015
- Pancewicz A., *Woda w mieście – działania z zakresu błękitnej infrastruktury dla łagodzenia zmian klimatu i zapobiegania ich skutkom w miastach rdzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, „Builder” 2021, Tom R.25, nr 4
- Plany Adaptacji do Zmian Klimatu 44 miast Polski, Warszawa 2018
- Polityka energetyczna Polski do 2040 r., Warszawa 2021
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, 14 lipca 2021
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, 14 lipca 2021
- Senacki projekt ustawy o łódzkim związku metropolitalnym, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=285>
- Senacki projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=646>
- Smart Metropolia 2019 – dla klimatu <https://www.metropoliagdansk.pl/metropolitalne-wiadomosci/smart-metropolia-2019-dla-klimatu/>
- Sprawiedliwa Transformacja Węglowa w Regionie Śląskim. Implikacje dla rynku pracy. IBS research report 2019/2
- Staniszewska M., *Ubóstwo energetyczne jako problem społeczny i sposoby jego rozwiązywania*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2018, Tom 25
- Supporting climate action through the EU budget, https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming_en#tab-0-0
- Świerszcz K., Osial M., *Ubóstwo energetyczne a zasoby geotermalne w strategii bezpieczeństwa energetycznego kraju* [w:] R. Runiewicz, J. Żylińska, M. Szczerbak, I. Przychocka, K. Gawkowski, *Współczesne problemy zarządzania i bezpieczeństwa*, Warszawa 2019.
- Szlachetko J.H., *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie*, „Samorząd Terytorialny” 2021/1–2

- Szmytkie R., *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej” 2, 2013.
- Szymalski W., *Dobry klimat dla miast*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Urząd m.st. Warszawy, Unia Metropolii Polskich, Verband Region Stuttgart, 2017.
- Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej, Wielkopolska Dolina Energii – projekt, Konin, luty 2021 r.
- Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Województwa Śląskiego 2030, projekt v. 03, sierpień 2021.
- Tygodnik Gospodarczy PIE 13 maja 2021 r.
- Uchwała nr III/27/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz”
- Unia Metropolii Polskich, <https://metropolie.pl/o-nas>
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057).
- Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 613/21 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 29 czerwca 2021 r., Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego
- Zjawisko błyskawicznych powodzi miejskich tematem obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zjawisko-blyskawicznych-powodzi-mjskich-tematem-obrad-komisji-wspolnej-rzadu-i-samorzadu>
- Żubrycki R., *Betonoza w polskich miastach, lipiec-sierpień 2019*, http://www.zawod-architekt.pl/pokaz/betonoza_w_polskich_miastach,328/.

mgr Konrad Kuszel

Doktorant, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Strefa czystego transportu jako instrument na rzecz ograniczenia poziomu zanieczyszczeń powietrza. Wybrane aspekty

Uwagi wprowadzające

W dniu 22 lutego 2018 r. weszła w życie ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹. Na mocy tego aktu wprowadzono do polskiego systemu prawnego nowy instrument określony ustawowo jako strefa czystego transportu². W art. 39 u.e.p.a. zawarto regulacje określające organ właściwy w zakresie ustanowienia strefy oraz przesłanki jej utworzenia. Wskazano również wykaz pojazdów dopuszczonych do poruszania się na obszarze strefy, uregulowano wyłączenia od zakazu wjazdu do strefy, a także ustanowiono przepisy stanowiące podstawę do wprowadzenia opłat z tytułu wjazdu do strefy. W art. 40 u.e.p.a. unormowano treść uchwały o utworzeniu strefy. Na mocy art. 48 u.e.p.a. znowelizowano również ustawę – Kodeks wykroczeń³. W dodawanym art. 96c k.w. określono karę grzywny w przypadku nieprzestrzegania ograniczeń w dostępie do strefy.

¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 110) – dalej: u.e.p.a.

² Dalej również: strefa.

³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 281 ze zm.) – dalej: k.w.

Przedmiotem artykułu jest analiza regulacji stanowiących podstawę prawną dla wprowadzenia strefy czystego transportu. W opracowaniu dokonano oceny wspomnianych regulacji w świetle wyrażonego przez ustawodawcę głównego celu instrumentu w postaci ochrony zdrowia oraz środowiska w związku z zanieczyszczeniami powietrza pochodzącymi z transportu drogowego. W podsumowaniu wskazano uwagi dotyczące sposobu uregulowania tego instrumentu w ramach ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

W polskim porządku prawnym strefy czystego transportu stanowią nowy instrument, natomiast w państwach Europy zbliżone mechanizmy ochrony powietrza wprowadzane są od lat 90. ubiegłego stulecia i określane są one jako strefy niskiej emisji (ang. Low emission zones)⁴.

Podejmując próbę określenia zakresu znaczeniowego pojęcia strefa niskiej emisji, należy wskazać, że obejmuje ona pewien zurbanizowany obszar, na którym usytuowano drogi z ograniczonym dostępem pojazdów o wysokiej emisji spalin. Przy czym zasadniczo ograniczenia mogą polegać na zakazie wjazdu określonych pojazdów bądź też na wprowadzeniu opłat od wjazdu na obszar strefy. W obu przypadkach decydującym kryterium powinien być poziom emisji spalin⁵.

Pierwsze krajowe regulacje prawne dotyczące stref niskiej emisji zostały przyjęte w Szwecji w 1992 r. i dotyczyły początkowo możliwości

⁴ K. Kokocińska, P. Lissoń, *Komentarz do art. 1 [w:] Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, s. 11.

⁵ Zob. opracowanie przygotowane dla Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska: Ecorys, *Feasibility Study: European City Pass for Low Emission Zones. Annex A: Standards and Guidance Document*, Rotterdam 2014, s. 21, https://urbanaccessregulations.eu/images/Reports/EU_draft_guidance_LEZ_Final_Report_Standards_and_Guidance_submitted.pdf (dostęp: 7.10.2021 r.).

wprowadzenia przez lokalne władze ograniczeń wjazdu na określone obszary dla pojazdów ciężarowych. Na ich podstawie w 1996 r. wprowadzono strefy niskiej emisji w Sztokholmie, Göteborgu i Malmö⁶. W 2018 r. w Europie istniało ponad 260 stref niskiej emisji⁷. Funkcjonują one zarówno w największych metropoliach (Londyn, Berlin, Paryż, Rzym), jak również w mniejszych ośrodkach liczących poniżej 100 tys. mieszkańców (Marburg, Eschweiler, Bath, Umeå)⁸.

Podstawowym celem wdrożenia strefy niskiej emisji powinno być ograniczenie poziomu zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego pochodzących z transportu drogowego. Według danych Europejskiej Agencji Środowiska do głównych sektorów odpowiadających za zanieczyszczenie powietrza w Unii Europejskiej należą: a) transport; b) mieszkalnictwo, handel, sektor instytucjonalny; c) energetyka; d) przemysł wytwórczy i wydobywczy; e) sektor odpadów⁹. W 2018 r. sektor transportu drogowego odpowiadał w państwach UE za emisję 10% cząstek pyłu zawieszonego (PM_{10})¹⁰, 11% cząstek pyłu zawieszonego ($PM_{2,5}$)¹¹ oraz aż 39% tlenków azotu (NO_x)¹². Oprócz redukcji zanieczyszczeń można także wskazać inne funkcje, które mogą być

⁶ Institute of Transport Economics, Norwegian Centre for Transport Research, *Low Emission Zones in Europe. Requirements, enforcement and air quality*, Oslo 2018, s. 6, <https://www.toi.no/publications/low-emission-zones-in-europe-requirement-enforcement-and-air-quality-article35211-29.html> (dostęp: 7.10.2021 r.).

⁷ Tamże, s. 55.

⁸ Wykaz stref niskiej emisji w Europie zob. <https://urbanaccessregulations.eu/> (dostęp: 7.10.2021 r.).

⁹ European Environment Agency, *Air quality in Europe – 2020 report*, Luxembourg 2020, s. 32, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report> (dostęp: 7.10.2021 r.).

¹⁰ PM_{10} – cząstki pyłu zawieszonego, których średnica aerodynamiczna wynosi mniej niż 10 mikrogramów.

¹¹ $PM_{2,5}$ – cząstki pyłu zawieszonego, których średnica aerodynamiczna wynosi mniej niż 2,5 mikrograma.

¹² Institute of Transport Economics, Norwegian Centre for Transport Research, *Low Emission Zones...*, s. 36.

realizowane przez wskazany instrument, takie jak rozwój rynku pojazdów niskoemisyjnych i bezemisyjnych czy też ograniczenie natężenia ruchu oraz hałasu na obszarach zurbanizowanych.

W przypadku Polski stan jakości powietrza atmosferycznego jest jednym z kluczowych wyzwań z zakresu ochrony środowiska. Emisje pochodzące z transportu drogowego są w Polsce drugim pod względem ilości źródłem zanieczyszczeń powietrza (główną przyczyną są emisje z pieców gospodarstw domowych i lokalnych kotłowni węglowych). Jednocześnie od 2004 r. nastąpił dwukrotny wzrost liczby użytkowanych w Polsce samochodów¹³. Ponadto, wskaźnik motoryzacji, określany liczbą samochodów osobowych na 1 tys. mieszkańców, pozostaje w Polsce jednym z najwyższych w UE. W 2018 r. wynosił on 617, podczas gdy średnia dla państw Unii to wówczas 524¹⁴. Wprowadzenie właściwych instrumentów limitujących wpływ emisji pochodzących z transportu drogowego wydaje się więc konieczne.

Pojęcie i cel strefy czystego transportu

Podstawowym aktem regulującym funkcjonowanie strefy czystego transportu jest ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Uwzględniając art. 39 w zw. z art. 40 u.e.p.a. należy wskazać, że strefa czystego transportu to ustanowiony na mocy uchwały rady gminy obszar obejmujący drogi, których zarządcą jest gmina, znajdujący się na terenie śródmiejskiej zabudowy lub jej części (określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,

¹³ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: *Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe*, Warszawa 2020, s. 7–8.

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Transport drogowy w Polsce w latach 2018 i 2019*, Warszawa–Szczecin 2021, s. 158.

a w przypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), w przypadku którego obowiązuje ograniczenie wjazdu pojazdów na zasadach określonych w ww. ustawie.

Podjmując zagadnienie dotyczące celu instrumentu, kluczowe z perspektywy oceny wprowadzonych regulacji, należy wskazać na podnoszone w literaturze wątpliwości w tym zakresie¹⁵. Na podstawie analizy przepisów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych można bowiem wyodrębnić cel w postaci ochrony zdrowia i środowiska przed zanieczyszczeniem powietrza z transportu drogowego, jak również dotyczący rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz rynku pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych. Przedmiotem tej ustawy są zasadniczo unormowania w zakresie infrastruktury służącej do wykorzystania paliw alternatywnych w transporcie¹⁶. Regulacje powołanej wyżej ustawy w szczególności wdrażają do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych¹⁷. Jednakże dyrektywa ta nie zawiera postanowień dotyczących strefy czystego transportu. Usytuowanie przepisów określających funkcjonowanie strefy w rozdziale

¹⁵ Zob. M. Swora, *Komentarz do art. 39 [w:] Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. M. Swora, Warszawa 2019, s. 216; A. Mituś, *Komentarz do art. 39 [w:] Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, A. Mituś, Warszawa 2021, s. 138.

¹⁶ Pod pojęciem paliw alternatywnych, zgodnie z art. 2 pkt 11 u.e.p.a., należy rozumieć paliwa lub energię elektryczną wykorzystywane do napędu silników pojazdów samochodowych lub jednostek pływających, które stanowią substytut dla paliw pochodzących z ropy naftowej lub otrzymywanych w procesach jej przetwórstwa, w szczególności energię elektryczną, wodór, biopaliwa ciekłe, paliwa syntetyczne i parafinowe, sprężony gaz ziemny (CNG), w tym pochodzący z biometanu, skroplony gaz ziemny (LNG), w tym pochodzący z biometanu, lub gaz płynny (LPG).

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz.Urz. UE L 307, s. 1, ze zm.).

ustawy pt. „Obowiązki podmiotów publicznych w zakresie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych” nie przesądza o nałożeniu na samorząd gminy skonkretyzowanego obowiązku w zakresie wsparcia rozwoju paliw alternatywnych. Wprawdzie w art. 39 u.e.p.a. zawarto regulacje umożliwiające wjazd do strefy pojazdom wykorzystującym do napędu paliwa alternatywne, jednakże analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że ich „uprzywilejowanie” do poruszania się po obszarze strefy ma charakter pozorny. Należy bowiem uwzględnić rozbudowany katalog pojazdów wyłączonych na mocy tej ustawy z zakazu wjazdu do strefy, jak również możliwość wprowadzania kolejnych wyjątków na podstawie uchwały rady gminy. Zagadnienie ograniczeń dostępu do strefy zostanie szerzej omówione w dalszej części artykułu. Wydaje się, iż w odniesieniu do celu instrumentu rozstrzyga w tej mierze treść art. 39 u.e.p.a.¹⁸ W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, że strefę można ustanowić „[w] celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu”. Również w uzasadnieniu do projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych wskazano, że proponowany art. 39 „jest narzędziem, dzięki któremu rady gminy będą mogły wprowadzić strefy czystego transportu. Ustanowienie stref czystego transportu wpłynie na spadek emisji szkodliwych związków szczególnie w centrach miast. (...) Projektowany przepis umożliwi gminom kształtowanie lokalnej polityki ochrony powietrza w większym stopniu”¹⁹. W związku z powyższym należy przychylić się do stanowiska, iż podstawowym celem wprowadzonej regulacji jest ochrona zdrowia oraz środowiska w związku z zanieczyszczeniami powietrza, których źródłem jest transport drogowy.

¹⁸ Tak również S. Urban, *Komentarz do art. 39 [w:] Ustawa o elektromobilności...*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, s. 177–178.

¹⁹ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych (VIII kadencja, druk sejm. nr 2147), s. 36–37, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/096565BD5CEBB1EAC125820C0040A25F/%24File/2147.pdf> (dostęp: 7.10.2021 r.).

Kryterium liczebności populacji jako przesłanka utworzenia strefy

Strefa czystego transportu może zostać utworzona w gminie liczącej powyżej 100 tys. mieszkańców. Uwzględniając dane Głównego Urzędu Statystycznego na temat liczebności populacji w poszczególnych gminach w styczniu 2021 r. w Polsce było 37 gmin spełniających to kryterium, przy czym łączna liczba podstawowych jednostek samorządu terytorialnego wyniosła 2477²⁰. Tym samym, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, niespełna 1,5% spośród wszystkich gmin może wprowadzić strefy. Wprowadzenie kryterium 100 tys. mieszkańców budzi wątpliwości w kontekście celu instrumentu, jakim jest ochrona zdrowia ludzi oraz ochrona środowiska. Brak bowiem argumentów przemawiających za jednoznacznym uznaniem, że w gminach niespełniających kryterium ludnościowego problem zanieczyszczenia powietrza na skutek transportu drogowego nie jest istotny. Według rankingu Europejskiej Agencji Środowiska przedstawiającego poziom zanieczyszczenia powietrza w 323 miastach UE w latach 2019–2020 (przy zastosowaniu kryterium średniego poziomu cząstek pyłu zawieszonego PM_{2,5}) wśród pięciu miast o najgorszej jakości powietrza znalazły się dwa z Polski – Nowy Sącz i Zgierz²¹. Liczba ludności żadnego z nich nie przekracza 100 tys. mieszkańców. Na marginesie tych rozważań można wskazać, że za najczystsze miasto uznano posiadające strefę niskiej emisji szwedzkie miasto Umeå. W kontekście podniesionych wątpliwości należy zaznaczyć, że art. 39 u.e.p.a. w pierwotnej wersji nie zawierał kryterium liczby ludności jako warunkującego możliwość utworzenia strefy. Przepis ten stanowił jedynie, że strefa może zostać utworzona na obszarze

²⁰ Na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2021 r.*, Warszawa 2021.

²¹ Ranking Europejskiej Agencji Środowiska dostępny na stronie: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/urban-air-quality/european-city-air-quality-viewer> (dostęp: 7.10.2021 r.)

zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej. Wymóg liczby mieszkańców został wprowadzony do ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych dopiero na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw²². Projekt wskazanej wyżej ustawy nie zawiera uzasadnienia dla analizowanego ograniczenia, bowiem zostało ono dodane w toku prac legislacyjnych²³. Analizowany przepis, uwzględniający kryterium ludnościowe, jest również niespójny z innymi regulacjami tej ustawy nakładającymi określone obowiązki na jednostki samorządu terytorialnego, które mają na celu rozwój elektromobilności i ochronę zdrowia ludności. W art. 68 u.e.p.a. przewidziano bowiem, iż jednostki samorządu terytorialnego powinny zapewnić, aby od dnia 1 stycznia 2022 r. udział pojazdów elektrycznych w odniesieniu do floty użytkowanych pojazdów wynosił co najmniej 10% liczby użytkowanych pojazdów. Ponadto, przepis ten przewiduje, iż od wskazanej daty jednostki samorządu terytorialnego powinny wykonywać lub zlecać wykonywanie określonych zadań publicznych podmiotowi, którego udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania wynosi co najmniej 10%. Zgodnie z art. 35 u.e.p.a. wskaźniki te ulegną podwyższeniu do 30% od dnia 1 stycznia 2025 r. Artykuł 68 u.e.p.a. wprowadza jednocześnie wyłączenie od wspomnianych obowiązków posługując się kryterium liczby ludności jednostki sa-

²² Ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1356 ze zm.).

²³ Zob. projekt ustawy z dnia 5 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i paliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (VIII kadencja, druk sejm. nr 2411), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/57E9FADFA-6ACB5BCC125826C003358AF/%24File/2411.pdf> oraz autopoprawka z dnia 20 kwietnia 2018 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i paliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (VIII kadencja, druk sejm. nr 2411-A), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3301C3D13FF59A8F-C125827A004C3E32/%24File/2411-A.pdf> (dostęp: 7.10.2021 r.).

morządu terytorialnego. Powyższe wymogi nie będą stosowane wobec gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 tys. osób. Wspomniane kryterium ludnościowe jest więc znacznie niższe niż to dotyczące możliwości wprowadzenia strefy czystego transportu na obszarze gminy, pomimo że oba instrumenty służą osiągnięciu podobnych celów.

Zakres przestrzenny strefy

Regulacje ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych ograniczają możliwość utworzenia strefy tylko do określonego obszaru. Może on objąć teren śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia. Przy czym wprowadzona dodatkowa przesłanka przewiduje, że uznanie terenu za zabudowę śródmiejską musi wynikać z postanowień aktów polityki przestrzennej gminy, tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś w sytuacji braku planu – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W związku z tym, że strefa może zostać utworzona również dla części terenu śródmiejskiej zabudowy, organ właściwy dysponuje kompetencją w zakresie ustanowienia więcej niż jednej strefy w ramach tego obszaru. Takie rozstrzygnięcia mogą wydawać się zasadne w przypadku rozległego śródmieścia o zróżnicowanym natężeniu ruchu poszczególnych kategorii pojazdów.

Strefa czystego transportu może zostać ustanowiona wyłącznie na obszarze obejmującym drogi, których zarządcą jest gmina, przy czym jej granice muszą zostać oznaczone znakami drogowymi. Zgodnie z ustawą o drogach publicznych²⁴, w szczególności art. 19 tego aktu właściwy organ gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest za-

²⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.) – dalej: u.d.p.

rzędcą dróg gminnych. W miastach na prawach powiatu prezydent miasta zarządza wszystkimi drogami publicznymi poza autostradami, drogami ekspresowymi oraz drogami, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a u.d.p. Właściwy organ gminy jest także zarządcą dróg wewnętrznych, jeśli gmina jest właścicielem nieruchomości gruntowych, na których są one położone. Dodatkowo, w odniesieniu do wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z dróg publicznych w orzecznictwie podkreśla się, że „art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, istotę przymiotu drogi jako publicznej, definiuje poprzez jej dostępność dla każdego do korzystania zgodnie z przeznaczeniem. Zarazem ten sam przepis stanowi, że korzystanie z drogi może mieć miejsce z wyjątkami i ograniczeniami określonymi w ustawie lub w ustawach szczególnych. Wszelkie ograniczenia dostępności dróg mogą być dokonywane jedynie na zasadzie wyjątku i tylko w przypadkach uzasadnionych. Powinny być one dla obywateli transparentne i nie mogą bazować wyłącznie na uznaniowości jednostek samorządu terytorialnego”²⁵. Strefa powinna zostać oznaczona znakami drogowymi D-54 (strefa czystego transportu) oraz D-55 (koniec strefy czystego transportu) określonymi na mocy § 60d *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*²⁶.

Pojęcie pojazdu w rozumieniu u.e.p.a.

Istotą strefy czystego transportu jest zakaz wjazdu określonych pojazdów na obszar objęty strefą. Wprawdzie w art. 39 u.e.p.a. posłużono się terminem „ograniczenie”, jednakże analiza tego przepisu prowadzi

²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 sierpnia 2020 r., III SA/Kr 1256/19, Legalis nr 2478170.

²⁶ *Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych* (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2310 ze zm.).

do wniosku, iż pod tym pojęciem należy rozumieć zakaz wjazdu²⁷. Zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem zakazem wjazdu na obszar strefy są objęte pojazdy inne niż wymienione w tym artykule. Przy czym ustawa ta nie określa definicji terminu „pojazd”, nie zawiera również przepisów odsyłających w tym zakresie. W związku z tym należy odwołać się do definicji ustawowej zawartej w podstawowym akcie regulującym zasady ruchu na drogach publicznych oraz zasady i warunki dopuszczenia pojazdów do tego ruchu, tj. w ustawie – Prawo o ruchu drogowym²⁸. W odniesieniu do terminów definiowanych w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych przepisy tej ustawy odsyłają bowiem wielokrotnie do definicji zawartych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym (np. w art. 2 u.e.p.a. znajdujemy odwołania do definicji autobusu zgodnie z art. 2 pkt 41 u.p.r.d., trolejbusu w rozumieniu art. 2 pkt 83 u.p.r.d., czy pojazdu samochodowego zgodnie z art. 2 pkt 33 u.p.r.d.). W rozumieniu art. 2 pkt 31 u.p.r.d. pojazdem jest środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszyna lub urządzenie do tego przystosowane, z wyjątkiem urządzenia wspomagającego ruch. W związku z tak sformułowaną definicją należy uznać, iż art. 39 u.e.p.a. będzie miał zastosowanie do pojazdów samochodowych (w rozumieniu art. 2 pkt 33 u.p.r.d.), ale też do innych pojazdów takich jak np. pojazd wolnobieżny (w rozumieniu art. 2 pkt 34 u.p.r.d.), autobus (w rozumieniu art. 2 pkt 41 u.p.r.d.), ciągnik rolniczy (w rozumieniu art. 2 pkt 44 u.p.r.d.), motocykl (w rozumieniu art. 2 pkt 45 u.p.r.d.), motorower (w rozumieniu art. 2 pkt 46 u.p.r.d.), rower (w rozumieniu art. 2 pkt 47 u.p.r.d.), wózek rowerowy (w rozumieniu art. 2 pkt 47a u.p.r.d.), czy hulajnoga elektryczna (w rozumieniu art. 2 pkt 47b u.p.r.d.). W tym kontekście budzi wątpliwości brak ustawowego wyłączenia od zakazu wjazdu do strefy czystego transportu w stosunku do ro-

²⁷ M. Swora, *Komentarz do art. 39 [w:] Ustawa o elektromobilności...*, red. M. Swora, Warszawa 2019, s. 217.

²⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm. – dalej: u.p.r.d.).

werów, wózków rowerowych oraz hulajnóg elektrycznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami zaliczenie pojazdów do kategorii rowerów i wózków rowerowych wymaga, aby były one poruszane siłą mięśni osoby jadącej, mogą być jedynie dodatkowo wyposażone w pomocniczy napęd elektryczny. W przypadku hulajnóg są one napędzane elektrycznie. Wskazane kategorie pojazdów nie są zatem napędzane silnikiem spalinowym i nie emitują substancji szkodliwych dla ludzi i środowiska.

Pojazdy ustawowo uprawnione do poruszania się na obszarze strefy

W art. 39 ust. 1 u.e.p.a. ustawodawca wskazał trzy kategorie pojazdów samochodowych (w rozumieniu art. 2 pkt 33 u.p.r.d.²⁹) uprawnione do wjazdu na obszar strefy. Są to pojazdy elektryczne, napędzane wodorem oraz napędzane gazem ziemnym. W przepisach ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych zawarto definicje legalne wszystkich tych pojęć. Pojazd elektryczny wykorzystuje do napędu wyłącznie energię elektryczną akumulowaną przez podłączenie do zewnętrznego źródła zasilania (art. 2 pkt 12 u.e.p.a.). Pojazd wodorowy wykorzystuje do napędu energię elektryczną wytworzoną z wodoru w zainstalowanych w nim ogniach paliwowych (art. 2 pkt 15 u.e.p.a.). Pojazd napędzany gazem ziemnym wykorzystuje do napędu sprężony gaz ziemny (CNG) lub skroplony gaz ziemny (LNG), w tym pochodzący z biometanu (art. 2 pkt 14 u.e.p.a.). Zgodnie z art. 39 ust. 2 u.e.p.a. możliwość wjazdu pojazdu napędzanego gazem ziemnym do strefy jest uzależniona od umieszczenia właściwego oznaczenia w postaci nalepki zgodnie z § 48a ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 11 grudnia 2017 r.

²⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 33 u.p.r.d. pojazd samochodowy to pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h, z wyłączeniem ciągnika rolniczego.

w sprawie rejestracji i oznaczenia pojazdów oraz wymagań dla tablic rejestracyjnych³⁰. W przypadku pojazdów elektrycznych i napędzanych wodorem na podstawie art. 71 ust. 2a u.p.r.d. posiadają one tablice rejestracyjne wskazujące na rodzaj paliwa wykorzystywanego do ich napędu. Nie ma zatem potrzeby wprowadzania dodatkowych oznaczeń. Wyodrębniony w art. 39 ust. 1 u.e.p.a. wykaz pojazdów ma charakter wyjątkowo restrykcyjny, ograniczając się jedynie do bezemisyjnych lub niskoemisyjnych środków transportu. Stanowią one obecnie niewielki odsetek zarejestrowanych w Polsce samochodów. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 31 grudnia 2020 r. w Polsce łącznie było zarejestrowanych: 13 111 160 samochodów osobowych napędzanych benzyną, 7 908 948 samochodów osobowych napędzanych olejem napędowym, 3 388 888 samochodów osobowych napędzanych gazem ciekłym (LPG), 5 327 samochodów osobowych napędzanych gazem ziemnym sprężonym (CNG), 9 772 samochodów osobowych napędzanych energią elektryczną, a także 30 692 samochodów osobowych napędzanych benzyną (albo olejem napędowym) oraz energią elektryczną³¹.

Zwolnienia z zakazu poruszania się na obszarze strefy

Oprócz katalogu pojazdów dopuszczonych do poruszania się na obszarze strefy ustawodawca przewidział dodatkowe zwolnienie od „ograniczenia” możliwości poruszania się po strefie, rozumianego jako zakaz wjazdu. Może ono wynikać z przepisów ustawy (art. 39 ust. 3 u.e.p.a.) bądź też zostać wprowadzone przez radę gminy w uchwale o ustanowieniu strefy (art. 39 ust. 4 i 4a u.e.p.a.).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie rejestracji i oznaczenia pojazdów oraz wymagań dla tablic rejestracyjnych (Dz.U. poz. 2355 ze zm.).

³¹ Na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, Transport – wyniki działalności w 2020 r., Warszawa–Szczecin 2021, s. 87–90.

Przede wszystkim zwolnienie obejmuje enumeratywnie wskazane kategorie pojazdów, które mogą wjeżdżać do strefy na mocy ustawy (art. 39 ust. 3 u.e.p.a.). Są to pojazdy określonych służb, inspekcji, czy straży, a także służące realizacji usług publicznych. W tej obszernej kategorii ustawodawca umieścił pojazdy: Policji; Inspekcji Transportu Drogowego; Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Agencji Wywiadu; Służby Kontrwywiadu Wojskowego; Służby Wywiadu Wojskowego; Centralnego Biura Antykorupcyjnego; Straży Granicznej; Służby Ochrony Państwa; Służby Więziennej; Krajowej Administracji Skarbowej; jednostek ochrony przeciwpożarowej; Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz służb ratowniczych; używane we flocie obsługującej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów; zarządów dróg i realizujące zadania na rzecz zarządców dróg; Sił Zbrojnych RP, także, w określonym przypadku, sił zbrojnych państw obcych; urzędów morskich. Obejmuje ono również specjalistyczne środki transportu sanitarnego, wykorzystywane przez zespoły ratownictwa medycznego oraz zespoły transportu sanitarnego; autobusy zeroemisyjne; autobusy szkolne. Zwolnienie dotyczy także pojazdów (o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t), których właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami są mieszkańcy strefy czystego transportu. Wymienione wyżej pojazdy (oprócz, z definicji, autobusów zeroemisyjnych³²) mogą poruszać się po strefie niezależnie od stopnia ich emisyjności.

Oceniając przedstawiony wykaz należy uznać, że trudno dostrzec zasadność wyodrębnienia kategorii pojazdów na podstawie art. 39

³² Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.e.p.a. pod tym pojęciem należy rozumieć autobus zgodnie z art. 2 pkt 41 u.p.r.d., wykorzystujący do napędu energię elektryczną wytworzoną z wodoru w zainstalowanych w nim ogniach paliwowych lub wyłącznie silnik, którego cykl pracy nie prowadzi do emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, o którym mowa w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1077 ze zm.), oraz trolejbus w rozumieniu art. 2 pkt 83 u.p.r.d.

ust. 1 i 3 u.e.p.a. Przede wszystkim obie jednostki redakcyjne dotyczą pojazdów, które na mocy ustawy zostały bezwarunkowo dopuszczone do ruchu na obszarze strefy. Przyjmując, że w art. 39 ust. 1 u.e.p.a. określono rodzaje pojazdów na podstawie kryterium źródła napędu, przepis ten powinien objąć również autobusy zeroemisyjne.

W odniesieniu do katalogu wyłączeń ustawowych należy również krytycznie ocenić brak objęcia wyjątkiem pojazdów straży gminnej (miejskiej). Wykonuje ona bowiem (obok Policji) istotne zadania z zakresu ochrony porządku publicznego określone w szczególności w art. 11 ustawy o strażach gminnych³³. Jednocześnie, zgodnie z art. 129b ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.r.d. strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec uczestników ruchu naruszających przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych o ograniczeniu ruchu w strefie czystego transportu. W obecnym stanie prawnym straż gminna (miejska), w wykonywaniu ustawowo określonych zadań, może korzystać z pojazdów na obszarze strefy jedynie wówczas, gdy są to pojazdy elektryczne, napędzane gazem ziemnym bądź wodorem, chyba że kategoria pojazdów straży zostanie wyłączona z zakazu wjazdu do strefy na podstawie uchwały rady gminy.

Ponadto, w kontekście celu instrumentu, zastrzeżenia budzi objęcie ustawowym wyłączeniem pojazdów (o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t), których właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami są mieszkańcy strefy czystego transportu. Pojazdy te zostały dopuszczone do ruchu na obszarze strefy nie na podstawie kryterium emisyjności, jako rozstrzygającym w odniesieniu do wpływu na zanieczyszczenie powietrza, lecz na podstawie przesłanki ich masy całkowitej. Uzasadniając zastosowanie wyjątku ustawodawca nie odniósł się do problemu zanieczyszczenia powietrza powodowanego przez te

³³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1763).

pojazdy, stwierdzając, w odniesieniu do konieczności ich wymiany, że „[b]yłaby to zbyt daleka ingerencja w prawo własności”³⁴. Wskazany wyjątek, w zależności od lokalnych uwarunkowań, w szczególności takich jak wielkość strefy, wskaźnik motoryzacji na jej obszarze czy średni wiek pojazdów mieszkańców strefy³⁵, może w istotny sposób negatywnie wpłynąć na to, czy wprowadzenie analizowanego instrumentu przyczyni się do redukcji poziomu zanieczyszczenia powietrza.

Oprócz wyłączeń od zakazu wjazdu do strefy wprowadzonych *ex lege* dodatkowe zwolnienia mogą zostać określone przez radę gminy w uchwale o ustanowieniu strefy (art. 39 ust. 4 i 4a u.e.p.a.). Wskazane przepisy nie formułują obowiązku wprowadzenia takich wyjątków, zatem, w razie gdy organ właściwy nie unormuje tych zagadnień, wjazd pojazdów na obszar strefy będzie regulowany postanowieniami wynikającymi z art. 39 ust. 1–3 u.e.p.a.

Opierając się na podstawie prawnej wskazanej w art. 39 ust. 4 u.e.p.a. organ właściwy może wprowadzić dodatkowe wyłączenia bezterminowo. Mogą one objąć wszystkie kategorie pojazdów, z wyjątkiem tych uregulowanych na mocy art. 39 ust. 1–3 u.e.p.a. Analizowany przepis nie określa zakresu wprowadzanych wyłączeń w stosunku do poszczególnych kategorii pojazdów. Dopuszczalne będzie zatem wprowadzenie generalnego wyjątku dotyczącego pewnej kategorii pojazdów, jak również określenie wyłączenia w powiązaniu z dodatkowymi kryteriami, np. opartymi na europejskich normach emisji spalin³⁶.

³⁴ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o elektromobilności..., s. 37.

³⁵ Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r., samochody osobowe w wieku do 5 lat stanowiły 11,1% wszystkich samochodów zarejestrowanych w Polsce, samochody w wieku 6–11 lat stanowiły 13,3% całości, zaś 75,6% stanowiły pojazdy starsze niż 11 lat. Zob. Główny Urząd Statystyczny, Transport – wyniki działalności..., s. 85.

³⁶ Postulat powiązania ograniczeń wjazdu do stref niskiej emisji z europejskimi normami emisji spalin (normy Euro) znalazł się w niewiążą-

Na podstawie art. 39 ust. 4a u.e.p.a. rada gminy może również wdrożyć określone wyłączenia na czas określony, jednak nie dłużej niż na 3 lata, przy czym dodatkową przesłanką będzie konieczność wprowadzenia opłaty uiszczanej przez użytkowników pojazdów. Zasady dotyczące opłaty uregulowano w art. 39 ust. 4b i 4c u.e.p.a. Może ona mieć formę opłaty abonamentowej bądź zryczałtowanej, a w przypadku wprowadzenia stawki godzinowej jej wysokość nie może przekroczyć ustawowej granicy w wysokości 2,50 zł. Ustawa formułuje zakaz pobierania opłaty wobec pojazdów zwolnionych *ex lege* z obostrzeń w zakresie wjazdu do strefy oraz tych zwolnionych bezterminowo na mocy uchwały rady gminy. W związku z tym, że opłata może być pobierana tylko w oznaczonych godzinach (tj. od godz. 9:00 do 17:00), należy uznać, że w pozostałym czasie pojazdy zwolnione zgodnie z uchwałą przyjętą na podstawie art. 39 ust. 4a u.e.p.a. mogą poruszać się po strefie bez ponoszenia kosztów³⁷. W ustawie wprowadzono istotne ograniczenie w zakresie wydatkowania środków pochodzących z tytułu opłaty, które stanowią dochód

cych wytycznych dotyczących wprowadzenia odpowiednich przepisów określających funkcjonowanie tych instrumentów na szczeblu krajowym przygotowanych przez Komisję Europejską. Należy podnieść, że prawo Unii Europejskiej nie normuje zagadnień dotyczących stref niskiej emisji, pozostają one w zakresie regulacji państw członkowskich. Poza wskazanym zaleceniem w wymienionym wyżej opracowaniu wskazano również na konieczność: stopniowego zastępowania starszych norm Euro nowszymi; uwzględnienia reguł dotyczących pojazdów zeroemisyjnych; wyraźnego określenia wprowadzanych wyłączeń; uwzględnienia możliwości wjazdu do stref niskiej emisji dla pojazdów zabytkowych; wykorzystania rozwiązań cyfrowych lub platform internetowych; rozpowszechniania informacji na temat sankcji związanych z naruszeniem przepisów dotyczących stref niskiej emisji. Zob. European Commission, Directorate General for Mobility and Transport, Final Report: Study on Urban Vehicle Access Regulations, Brussels 2017, s. 32–33.

³⁷ M. Karciarz, *Rola organów gminy w stanowieniu prawa w zakresie elektromobilności – strefy czystego transportu oraz plany budowy ogólnodostępnych stacji ładowania* [w:] *Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*, red. A. Misiejko, K. Ziemiński, Warszawa 2020, s. 198.

gminy. Otrzymane środki można przeznaczyć jedynie na trzy cele: oznakowanie strefy; zakup autobusów zeroemisyjnych na rzecz jednostki samorządu terytorialnego; pokrycie wydatków związanych z przeprowadzeniem analizy kosztów i korzyści dotyczących wykorzystania autobusów zeroemisyjnych oraz innych oznaczonych środków transportu przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej. Uwzględniając obowiązki dotyczące elektromobilności, które zostały nałożone na jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza w zakresie udziału pojazdów elektrycznych w użytkowanej przez nich flocie pojazdów (zob. art. 35 u.e.p.a., który wejdzie w życie dnia 1 stycznia 2025 r.), należy ocenić, że wspomniany katalog wydatkowania środków pochodzących z opłat został zbyt wąsko ujęty i powinien obejmować wszelkie wydatki związane z koniecznością implementacji postanowień ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych przez gminy.

Uchwała w przedmiocie ustanowienia strefy

Zgodnie z art. 39 ust. 1 u.e.p.a. strefa czystego transportu może zostać ustanowiona przez radę gminy w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, iż przyjęcie uchwały w wymienionej sprawie ma charakter fakultatywny. Należy jednakże zwrócić uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego mogą być zobligowane do wdrożenia określonych instrumentów ochrony powietrza (w tym również stref) na podstawie uchwał określających programy ochrony powietrza³⁸. Program, pełniąc funkcję organizatorską i reglamentacyjną, stanowi instrument zarządzania jakością powietrza na obszarach, na których poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku

³⁸ Dalej: program.

substancji przekraczają określone prawem wartości, jego celem jest dotrzymanie tych wartości³⁹. Szczegółowe unormowania dotyczące programu zawarto w art. 91 ustawy – Prawo ochrony środowiska⁴⁰. Program stanowi akt prawa miejscowego, jest przyjmowany przez sejmik województwa w drodze uchwały. W odniesieniu do działań naprawczych program określa w szczególności: harmonogram ich realizacji wraz ze wskaźnikami tych działań; podmioty i organy odpowiedzialne za ich realizację; planowany do osiągnięcia efekt ekologiczny działań; szacunkowe koszty realizacji działań; obowiązki i ograniczenia wynikające z programu. W przypadku niedotrzymania terminów realizacji działań określonych w programach zgodnie z art. 315a u.p.o.ś. organ odpowiedzialny podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 000 zł do 500 000 zł.

Artykuł 40 u.e.p.a. stanowi, że kompetencję w zakresie ustanowienia strefy posiada rada gminy. Strefa jest regulowana w drodze uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego. Analizowany przepis wprowadza obligatoryjne elementy uchwały takie jak: określenie granic obszaru strefy, wskazanie sposobu organizacji ograniczenia wjazdu do strefy, a także przedstawienie dodatkowych sposobów podania do publicznej wiadomości treści uchwały ustanawiającej strefę. Tak jak już wcześniej wspomniano w uchwale powinny się znaleźć dodatkowe wyłączenia od zakazu wjazdu do strefy przewidziane na podstawie art. 39 ust. 4 oraz 4a u.e.p.a. w przypadku, gdy rada gminy zdecyduje o ich wprowadzeniu. Przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie zawierają regulacji szczególnych

³⁹ M. Pchałek, *Komentarz do art. 91 ustawy – Prawo ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, Warszawa 2019, Legalis. Na temat funkcji programów naprawczych zob. A. Barczak, *Zadania środowiskowe w zakresie programowania* [w:] *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, red. A. Barczak, E. Kowalewska, LEX 2015.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.; dalej: u.p.o.ś.).

dotyczących konieczności przeprowadzenia konsultacji projektu aktu prawa miejscowego. Tym samym o zasadach przeprowadzenia konsultacji będzie rozstrzygała uchwała rady gminy przyjęta na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym⁴¹. Przeprowadzenie konsultacji będzie miało w tym wypadku charakter fakultatywny. Konsultacje fakultatywne należy bowiem rozumieć jako prowadzone w przypadkach, gdy w danej sprawie brak takiego obowiązku *ex lege*, zaś organy gminy uznają sprawę za ważną dla gminy, przy czym swoboda uznania jest w tym zakresie dość znaczna⁴².

Strefa czystego transportu „Kazimierz” w Krakowie

Pomimo że przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych weszły w życie na początku 2018 r. dotychczasowa praktyka stosowania tego aktu w odniesieniu do stref jest wysoce ograniczona. Na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 40 w zw. z 39 u.e.p.a. przyjęto zaledwie jedną uchwałę w sprawie ustanowienia strefy czystego transportu. Dodatkowo, obowiązywała ona jedynie przez określony czas. Zgodnie z uchwałą z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz”⁴³ określone drogi na obszarze Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie zostały objęte strefą. Na podstawie art. 39 ust. 4 u.e.p.a. w uchwale przewidziano wykaz 16 wyłączeń obejmujących kategorie pojazdów zwolnione z zakazu wjazdu na obszar strefy. Dotyczyły one m.in. rowerów, taksówek, pojazdów przedsiębiorców mających

⁴¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372).

⁴² D. Ziółkowski, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, Legalis.

⁴³ Uchwała Nr III/27/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz” (Dz.Urz. Województwa Małopolskiego, poz. 8944 ze zm.; dalej: uchwała)

siedzibę w obszarze strefy, pojazdów kierowanych przez osoby niepełnosprawne, pojazdów straży miejskiej czy też pojazdów zaopatrzenia. Nie zdecydowano natomiast o wprowadzeniu wyłączeń powiązanych z koniecznością uiszczenia opłaty zgodnie z art. 39 ust. 4a u.e.p.a. Wspomniana uchwała weszła w życie 5 stycznia 2019 r., przewidywała jednocześnie, że strefa zostanie utworzona na okres 6 miesięcy. Jednakże już 6 marca 2019 r. przyjęto nowelizację uchwały, na mocy której rozszerzono w znaczący sposób zakres wyjątków od zakazu wjazdu na obszar strefy, co w efekcie spowodowało, iż mógł do niej wjechać prawie każdy pojazd⁴⁴. Obecnie w Polsce nie funkcjonuje żadna strefa czystego transportu.

Podsumowanie i wnioski

Podsumowując przedstawione rozważania należy na wstępie pozytywnie ocenić wprowadzenie w 2018 r. do polskiego porządku prawnego regulacji dotyczących strefy czystego transportu. Podstawowym celem tego instrumentu jest ochrona zdrowia oraz środowiska w związku z zanieczyszczeniami powietrza, których źródłem jest transport drogowy. Zły stan powietrza atmosferycznego stanowi bowiem jedno z ważniejszych wyzwań środowiskowych w Polsce. Podobne instrumenty funkcjonują z powodzeniem w państwach Europy od trzydziestu lat, przyczyniając się do poprawy stanu powietrza w wielu miastach kontynentu. Analiza szczegółowych rozwiązań zawartych w art. 39 oraz 40 u.e.p.a. pozwala na sformułowanie krytycznych uwag dotyczących sposobu uregulowania tego instrumentu. Szczególne wątpliwości budzi wprowadzenie kryterium warunkującego możliwość ustanowienia strefy czystego transportu

⁴⁴ Uchwała Nr IX/154/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r., Nr III/27/18 w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz” (Dz.Urz. Województwa Małopolskiego, poz. 2344).

od liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. W sytuacji stale wzrastającej liczby pojazdów, zazwyczaj niespełniających najnowszych norm emisji spalin, rozwiązanie to pozbawia większość polskich gmin możliwości wdrożenia instrumentu, który pozwoliłby im ograniczyć poziom zanieczyszczeń. Ponadto, z uwagi na cel instrumentu, budzi zastrzeżenia pozbawienie możliwości stano-
wienia przez radę gminy w przedmiocie dopuszczenia do ruchu na obszarze strefy pojazdów, których właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami są mieszkańcy strefy. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wspomniana kategoria pojazdów jest bezwarunkowo dopuszczona do ruchu w oparciu o kryterium ich masy całkowitej, z pominięciem przesłanki emisyjności. Krytycznie należy również ocenić nieuwzględnienie w ustawowym katalogu wyłączeń od zakazu wjazdu do strefy pojazdów straży miejskiej innych niż niskoemisyjne lub bezemisyjne, a także pojazdów, które nie emitują substancji szkodliwych dla ludzi i środowiska – rowerów, wózków rowerowych i hulajnóg.

Bibliografia

- Barczak A., *Zadania środowiskowe w zakresie programowania [w:] Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, red. A. Barczak, E. Kowalewska, Warszawa 2015
- Ecorys, Feasibility Study: European City Pass for Low Emission Zones. Annex A: Standards and Guidance Document, Rotterdam 2014
- European Commission, Directorate General for Mobility and Transport, Final Report: Study on Urban Vehicle Access Regulations, Brussels 2017
- European Environment Agency, Air quality in Europe – 2020 report, Luxembourg 2020
- Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2021 r.*, Warszawa 2021
- Główny Urząd Statystyczny, *Transport drogowy w Polsce w latach 2018 i 2019*, Warszawa–Szczecin 2021.
- Główny Urząd Statystyczny, *Transport – wyniki działalności w 2020 r.*, Warszawa, Szczecin 2021

- Institute of Transport Economics, Norwegian Centre for Transport Research, Low Emission Zones in Europe. Requirements, enforcement and air quality, Oslo 2018
- Karciaz M., *Rola organów gminy w stanowieniu prawa w zakresie elektromobilności – strefy czystego transportu oraz plany budowy ogólnodostępnych stacji ładowania* [w:] *Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*, red. A. Misiejko, K. Ziemiński, Warszawa 2020
- Kokocińska K., Lissoń P., *Komentarz do art. 1* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020
- Mituś A., *Komentarz do art. 39* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, A. Mituś, Warszawa 2021
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe*, Warszawa 2020
- Pchałek M., *Komentarz do art. 91 ustawy – Prawo ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Wyd. 3*, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, Warszawa 2019
- Swora M., *Komentarz do art. 39* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. M. Swora, Warszawa 2019
- Urban S., *Komentarz do art. 39* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020
- Ziółkowski D., *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018

mgr Jakub Dorosz-Kruczyński

Szkoła Doktorska, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Przeciwdziałanie i zwalczanie chorób zakaźnych na szczeblu lokalnym jako wyzwanie dla samorządu metropolitalnego

Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu zostanie przedstawiony problem działań, jakie mogą podejmować władze lokalne w związku koniecznością zwalczania i przeciwdziałania zagrożenia epidemicznego. Zostanie on przedstawiony na dwóch płaszczyznach – jako obecnie istniejące praktyczny problem, z jakim borykają się jednostki samorządu terytorialnego oraz jako problem wymagający uwzględnienia w toku projektowania polskiego samorządu metropolitalnego.

W obecnym stanie prawnym nie istnieje całościowa regulacja prawna dotycząca metropolii. Przepisy przewidują jedynie istnienie Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej¹. Nie jest ona jednak jednostką samorządu terytorialnego tylko przymusowym związkiem jednostek samorządu terytorialnego znajdującym się na danym terenie. Tymczasem w literaturze, od wielu lat, postuluje się wprowadzenie

¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1277); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. poz. 1290).

samorządu metropolitalnego stanowiącego nowy rodzaj jednostki samorządu terytorialnego². Na potrzeby niniejszego opracowania można przyjąć, że samorząd metropolitalny powinien być szczególnie rodzajem jednostki samorządu terytorialnego dedykowanym obszarom o dużej gęstości zaludnienia – największym miastom oraz obszarom podmiejskim pozostającym z nimi w funkcjonalnych związkach³. Zadania samorządu powinny zaś być zbliżone do zadań wykonywanych obecnie przez gminy i powiaty.

Doświadczenia wynikające epidemii SARS-CoV-2 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z lat 2020–2021 wskazują, że konieczność przeciwdziałania i zwalczania takiego zagrożenia nie da się jednoznacznie zakwalifikować jako zadania centralnych organów administracji rządowej i podporządkowanych im jednostek terenowych. Część działań w zakresie przeciwdziałania i zwalczania SARS-CoV-2 podejmowane były przez administrację samorządową niezależnie od działań realizowanych przez administrację rządową. W praktyce można było spotkać się nawet z własnymi inicjatywami samorządów, które próbowano wpisać w istniejący porządek prawny.

Na wstępie należy także zaznaczyć, że w merytorycznej części opracowania mowa jest o „kompetencjach” i „zadaniach” organów administracji publicznej. Są to podstawowe pojęcia dla prawa administracyjnego, których prawidłowe zdefiniowanie może wciąż wywoływać spory i kontrowersje (mimo obszernego dorobku literatury w tej materii). „Zdania” są więc synonimem „zadań publicznych” i „zadań samorządu terytorialnego”. Pojęcie to jest używane w takim znaczeniu, w jakim posługiwał się nim M. Kulesza – chodzi więc o niewładczą sferę działań administracji⁴. Z kolei „kompetencja”

² R. Stasikowski, *Metropolia jako nowa forma samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 11, s. 87–95.

³ E. Bendyk, *Metropolia w sieci*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6, s. 53–61.

⁴ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o oso-*

oznacza władcze działanie administracji skierowanej „na zewnątrz” do jednostek niepodległych jej organizacyjnie⁵.

W praktyce samorządy podejmują szereg aktywności mających na celu przeciwdziałanie i zwalczanie chorób zakaźnych (nie tylko COVID-19, ale chorób zakaźnych w ogóle). W pracy zostaną przedstawione i przeanalizowane przepisy ustawowe wyznaczające prawne ramy dla działań samorządu terytorialnego w tym zakresie, jakkolwiek zarysowanie tych ram musi być dokonane niejako poprzez przeciwstawienie sobie kompetencji administracji rządowej i samorządowej w tym zakresie. Bez uprzedniego omówienia kompetencji organów administracji rządowej w tej sferze nie będzie możliwe wskazanie obszarów w których działania może podejmować administracja samorządowa w celu przeciwdziałania i zwalczania chorób zakaźnych. Dopiero następnie zostaną zaprezentowane i omówione środki prawne podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w związku z wykonywaniem takich działań wraz z odpowiednim orzecznictwem organów nadzoru i sądów administracyjnych. Wnioski płynące z takich analiz zostaną następnie przedstawione jako postulaty nadające się do wykorzystania w toku prac nad kształtem przyszłego polskiego samorządu metropolitalnego.

Prawne ramy zapobiegania i zwalczania zagrożeń epidemicznych przez administrację publiczną

Zadanie w postaci zwalczania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych jest szczególnym zadaniem realizowanym

bliwych nawykach uczonych administratywistów, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 7–22.

⁵ J. Dobkowski, *Kompetencja administracyjna Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 1” 2008, s. 109–116

w ramach zbioru zadań z zakresu zdrowia publicznego. Zadania te są w znacznej części wykonywane przez organy administracji rządowej. Samo „zdrowie” jest jednym z działów administracji rządowej. Tym samym zadania związane z jego ochroną wykonywane są przez właściwego ministra oraz szereg wyspecjalizowanych organów administracji rządowej (przede wszystkim o charakterze inspekcji) – agencji oraz wojewodów⁶. Obecnie obowiązująca ustawa o zdrowiu publicznym⁷ nie określa szczegółowych zadań jednostek samorządu terytorialnego, lecz zawiera tylko ogólne wytyczne w tym zakresie⁸.

Sprawy związane z przeciwdziałaniem i zwalczaniem zakażeń i chorób zakaźnych uregulowane są w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁹. Jej przepisy określają m.in. zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

W pierwszej kolejności ustawodawca określił kompetencje planistyczne administracji w zakresie przeciwdziałania zakażeniom i chorobom zakaźnym. W art. 4 ust. 1 u.z.c.z. do właściwości Rady Ministrów przypisano kompetencję do określania w drodze rozporządzenia programu zapobiegania i zwalczania określonych zakażeń lub chorób zakaźnych oraz lekooporności biologicznych czynników chorobotwórczych. Upoważnienie ustawowe zawarte w tym przepisie ma charakter fakultatywny. Rada Ministrów nie ma obowiązku wydania takiego

⁶ M. Dercz, *Organizacja i zadania władz publicznych działających w sferze zdrowia publicznego* [w:] *System Prawa Medycznego*, t. 3, *Organizacja systemu ochrony zdrowia*, red. D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz, Warszawa 2020, s. 1082.

⁷ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 183 ze zm.).

⁸ H. Izdebski, *Komentarz do art. 3 [w:] Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz*, red. M. Dercz, Warszawa 2016.

⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.) – dalej: u.z.c.z.

aktu normatywnego. Warto także zauważyć, że programy przyjęte na tej podstawie mają formę rozporządzenia, tym samym nie mogą one nakładać nowych zadań na jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa przewiduje, że koszty ich realizacji pokrywane są z budżetu państwa. Na tej podstawie opracowano dotychczas jeden program, który zawarto w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczenia AIDS¹⁰.

Właściwość organów administracji publicznej została zasadniczo określona w art. 42 i 43 u.z.c.z. Ustawodawca przyznał zasadniczą rolę w zakresie ochrony zdrowia przed zakażeniami ministrowi zdrowia, który zleca w drodze umowy określone w ustawie zadania szpitalom i oddziałom zakaźnym zapewniającym izolację i leczenie osób chorych na choroby zakaźne oraz zapewniających całodobowo konsultacje lekarzy specjalistów w zakresie zakażeń i chorób zakaźnych oraz poradniom i punktom konsultacyjnym w zakresie zakażeń i chorób zakaźnych oraz szczepień ochronnych. Jednostki realizujące zadania z zakresu ochrony zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi współpracują m.in. z Państwową Inspekcją Sanitarną i Wojskową Inspekcją Sanitarną, Narodowym Funduszem Zdrowia, Policją, Państwową Strażą Pożarną i Strażą Graniczną oraz organami samorządu terytorialnego.

Głównym instrumentem, jakim dysponuje administracja terenowa w celu zapewnienia skuteczności działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi jest wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii. Zasady sporządzania i zawartość takiego planu zostały określone w art. 44 u.z.c.z. Taki dokument sporządzany jest przez wojewodę na okres trzech lat i ma charakter planistyczny (wewnętrzny). Obej-

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczenia AIDS (Dz.U. Nr 44, poz. 227).

muje on m.in. charakterystykę potencjalnych zagrożeń dla życia lub zdrowia mogących wystąpić na obszarze województwa, w tym analizę ryzyka wystąpienia zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wykaz i rozmieszczenie na obszarze województwa zakładów leczniczych podmiotu leczniczego i innych obiektów użyteczności publicznej, które mogą zostać przeznaczone do leczenia, izolowania lub poddawania kwarantannie itp. Terenowa administracja rządowa nie ma możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego w sprawach związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem chorób zakaźnych u ludzi. Co ciekawe, taka możliwość istnieje jednak w przypadku przeciwdziałania i zwalczania chorób zakaźnych u zwierząt. W ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹¹ stosowne upoważnienia ustawowe zostały zawarte w art. 42 ust. 11, art. 45 ust. 1, art. 48 ust. 2 tej ustawy.

Na gruncie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi brak jest przepisów przyznających kompetencje organom administracji rządowej w zakresie zwalczania i zapobiegania chorobom zakaźnym u ludzi. Organami administracji terenowej, którym przypisano własne kompetencje w tym zakresie są Państwowi Powiatowi Inspektorowie Sanitarni. Są to jednak organy administracji rządowej, które zostały tylko zespolone organizacyjnie ze starostą na poziomie powiatu (lub prezydentem miasta na prawach powiatu). Kompetencje powiatowych inspektorów wynikają z przepisów ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹². Samo zespolenie zostało uregulowane zaś w art. 33a i 33b ustawy o samorządzie powiatowym¹³. W przypadku państwowej powiatowej inspekcji sanitarnej

¹¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1421).

¹² Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 195).

¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.) – dalej: u.s.p.

jest to zespolenie organizacyjno-finansowe. Starostowie pozbawieni są jednak wpływu na obsadę personalną tych organów. Kompetencje starostów w stosunku do inspektorów są ograniczone i nie wychodzą one poza poziom koordynacji ich działań¹⁴.

Prawne możliwości przeciwdziałania i zwalczania chorób zakaźnych przez samorząd terytorialny

Jak widać ustawodawca bardzo wyraźnie zastrzegł kompetencje związane z przeciwdziałaniem i zwalczaniem chorób zakaźnych dla administracji rządowej. Nie oznacza to jednak, że jednostki samorządu terytorialnego są całkowicie niezdolne do podejmowania prawnych działań w tej sferze.

Przede wszystkim dopuszczalne jest stanowienie przepisów prawa miejscowego, w trybie przewidzianym dla stanowienia przepisów porządkowych, które byłyby ukierunkowane na przeciwdziałanie i zwalczanie chorób zakaźnych. Odpowiednia kompetencja organów samorządu gminnego i samorządu powiatowego w tej sferze wynika z art. 40 i 41 ustawy o samorządzie gminnym¹⁵ oraz art. 41 i 42 ustawy o samorządzie powiatowym. Na szczeblu województwa uprawnienie do stanowienia przepisów porządkowych przysługuje wojewodzie na podstawie art. 60 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁶. Organy samorządu województwa nie stanowią takiego prawa miejscowego. Na szczeblu wojewódzkim kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych – aktów prawa miejscowego przysługuje wojewodzie.

¹⁴ E. Dziuban, *Podstawa normatywna zespolenia powiatowych służb, inspekcji i straży*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10, s. 107–116.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372) – dalej: u.s.g.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.).

Zasady stanowienia takich przepisów na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego kraju są do siebie zbliżone. Stanowienie takich przepisów jest możliwe tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Niemniej jednak przepisy mogą być stanowione tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. W przypadkach niecierpiących zwłoki kompetencja do stanowienia takich przepisów przysługuje organowi wykonawczemu gminy lub powiatu. Lokalny prawodawca może ustanowić sankcję grzywny za naruszenie zakazów i nakazów określonych w przepisach porządkowych, która nakładana jest na zasadach i trybie określonym w prawie wykroczeniowym.

Należy jednak zauważyć, że stanowienie przepisów porządkowych w praktyce jest trudne. Tryb stanowienia przepisów porządkowych jest trybem szczególnym względem ogólnego trybu stanowienia przepisów prawa miejscowego. Stąd przesłanki stanowienia przepisów porządkowych muszą podlegać ścisłej wykładni¹⁷. Ponadto wszystkie przesłanki do stanowienia takiego prawa muszą być jednocześnie spełnione¹⁸. Należy także zauważyć, że stanowienie przepisów porządkowych przez samorząd powiatu jest możliwe tylko wtedy, gdy dane zagrożenie występuje na obszarze więcej niż jednej gminy.

Z uwagi na charakter przepisów porządkowych – ich rolą nie jest uszczegóławianie przepisów ustaw, tylko samodzielne normowanie stosunków społecznych¹⁹ – najbardziej problematyczna do spełnienia okazuje się przesłanka braku uregulowania danej materii w aktach

¹⁷ Wyrok NSA z 13.02.2018 r., II OSK 994/16, ONSAiWSA 2019/5, poz. 79.

¹⁸ Wyrok NSA z 30.03.2021 r., II GSK 220/21, LEX nr 3163145.

¹⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Go 580/19, LEX nr 2746805.

prawnych wyższego rzędu. Z uwagi na zakres spraw regulowanych współcześnie przepisami ustaw i rozporządzeń ciężko jest znaleźć stosunki społeczne nadające się do uregulowania przepisami porządkowymi²⁰.

Ciekawym przykładem wykorzystania kompetencji do stanowienia przepisów porządkowych jest próba wprowadzenia obowiązku szczepień na COVID-19 na terenie miasta Wałbrzycha. Rada miasta Wałbrzycha uchwałą z dnia 29 kwietnia 2021 r.²¹ ustanowiła obowiązek szczepień przeciwko COVID-19 przez mieszkańców Miasta Wałbrzycha powyżej 18. roku życia oraz inne osoby powyżej 18. roku życia, które nie zamieszkują w Wałbrzychu, a wykonują pracę na terenie miasta. Uchwałę podjęto w trybie przewidzianym dla stanowienia przepisów porządkowych.

Lokalny prawodawca wyszedł z założenia, że nieujęcie szczepień przeciwko COVID-19 w katalogu szczepień obowiązkowych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych²² oznacza, że sposób wykonywania tych szczepień nie jest materią regulowaną przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Rada miasta Wałbrzycha zawarła w uchwale przepis, zgodnie z którym straci ona moc obowiązującą w dniu wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących, na podstawie których szczepienia przeciwko COVID-19 zostaną określone jako obowiązkowe, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 2021 r.

²⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

²¹ Uchwała Nr XXXV/385/21 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 przez mieszkańców Miasta Wałbrzycha oraz inne osoby wykonujące pracę na terenie Miasta Wałbrzycha (Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego poz. 2435).

²² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 753 ze zm.).

Nieważność uchwały rady miasta Wałbrzycha stwierdził Wojewoda Dolnośląski. W rozstrzygnięciu nadzorczym²³ organ nadzoru uznał, że przepisy uchwały regulują sprawy normowane już przepisami ustaw i rozporządzeń. Tym samym nie została spełniona przesłanka istniejącej luki prawnej. Wojewoda wyjaśnił, że obowiązek szczepień na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej regulowany jest przepisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i rozporządzenia wydanego na podstawie jej przepisów. Zaś samo przeprowadzanie szczepień na COVID-19 regulowane jest przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie metody zapobiegania COVID-19²⁴. Wojewoda uznał także, że przepisy porządkowe ustanowione przez radę miasta Wałbrzycha naruszają także zasady ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁵. Organ nadzoru stwierdził także, że zagrożenie dla zdrowia publicznego, jakim jest COVID-19, nie ma charakteru lokalnego.

Warto przytoczyć w tym miejscu dłuższy fragment uzasadnienia do rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym wojewoda wyjaśnił, jak należy rozumieć lukę ustawodawczą, która miałaby być uzupełniana przepisami porządkowymi: „Wyżej wskazane przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi potwierdzają brak luki prawnej, uprawniającej organy jednostek samorządu terytorialnego do wydawania przepisów porządkowych w zakresie ustanawiania obowiązku poddania się szczepieniu przeciwko COVID-19. Ustawodawca *expressis verbis* ustanowił w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi

²³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NK-N.4131.144.2., 2021.MF Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 maja 2021 r. (Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego poz. 2441).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie metody zapobiegania COVID-19 (Dz.U. z 2021 r. poz. 10 ze zm.).

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

wykaz zakażeń i chorób zakaźnych oraz umocował Ministra Zdrowia do określenia osób i grup osób obowiązanych do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym. W okresie trwania stanu zagrożenia epidemicznego, mimo nowelizacji ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w zakresie szczepień przeciwko COVID-19 nie zdecydowano o nałożeniu obowiązku poddania się takiemu szczepieniu. Brak ustanowienia przez władze państwowe obowiązku poddawania się szczepieniom przeciwko COVID-19 nie uprawniły Rady Miejskiej Wałbrzycha do ustanowienia takowego na obszarze Miasta Wałbrzycha, w ramach uznaniowego twierdzenia o występowaniu luki prawnej w przepisach prawa i przekonania o potrzebie dokonania w tym zakresie korekty”²⁶.

Powyższy przykład dotyczący miasta Wałbrzycha pokazuje, że kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych może w praktyce okazać się nieefektywna. Okazuje się, że bardziej skuteczne w zakresie możliwości przeciwdziałania i zapobiegania chorobom zakaźnym okazują się instrumenty prawne wynikające ze szczególnych kompetencji samorządu terytorialnego. Kompetencje te bywają zresztą niezwiązane bezpośrednio z takim zadaniem. Osiągnięcie celu w postaci przeciwdziałania i zwalczania chorobom zakaźnym jest możliwe dzięki wykorzystaniu swobody, jaką ustawodawca pozostawił organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania treści prawa miejscowego w upoważnieniach ustawowych o charakterze wykonawczym.

Przykładem instrumentu prawnego, za pomocą którego samorządy mogą realizować cel w postaci zapobiegania i przeciwdziałania chorobom zakaźnym, są kryteria określone przez organ prowadzący w postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkola publicznego. Chodzi

²⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 18.05.2021 r., NK-N.4131.144.2.2021.MF, OwSS 2021, nr 3, poz. 25-33.

o uchwały (akty prawa miejscowego) podejmowane na podstawie art. 131 ust. 4 i 6 ustawy – Prawo oświatowe²⁷. Warto przy tym zaznaczyć, że praktyka ta pojawiła się jeszcze w czasie obowiązywania art. 20c ust. 4 i 6 ustawy o systemie oświaty²⁸, który to przepis zawierał analogiczne upoważnienie ustawowe. Uchwały podejmowane na podstawie tych przepisów mogą określać nie więcej niż 6 kryteriów, za których spełnienie przyznaje się dodatkowe punkty dzieciom uczestniczącym w postępowaniach rekrutacyjnych do publicznych przedszkoli. Ustalając takie kryteria, należy dążyć do najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych. Ponadto w prawie miejscowym należy określić także dokumenty niezbędne do potwierdzenia tych kryteriów.

W praktyce stanowienia przepisów prawa miejscowego na tej podstawie zdarza się, że jednostki samorządu terytorialnego przyznają w takim postępowaniu rekrutacyjnym dodatkowe punkty za spełnienie kryterium w postaci posiadania przez dziecko zrealizowanego obowiązku szczepień. Dopuszczalność wprowadzenia do prawa miejscowego takiego rozwiązania wywoływała kontrowersje w orzecznictwie organów nadzoru i sądów administracyjnych.

Wojewoda Śląski, stwierdzając nieważność jednej z uchwał zawierających przepisy przyznające dodatkowe punkty w postępowaniu rekrutacyjnym zaszczepionym dzieciom, zaznaczył m.in., że „Wprowadzenie warunku przyjęcia dziecka do przedszkola polegającego na przedłożeniu oświadczenia, że dziecko poddane zostało obowiązko-

²⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 2156).

wym szczepieniom ochronnym lub zostało z tego obowiązku zwolnione z przyczyn zdrowotnych ma w istocie na celu wyegzekwowanie obowiązku poddania dzieci szczepieniom, a więc obowiązku wynikającego z ustawy o chorobach zakaźnych. Natomiast ustawa – Prawo oświatowe, nie może być w tym celu wykorzystywana, gdyż ustawa ta służy innemu celom”²⁹. Organ nadzoru wskazał, że takie przepisy prawa miejscowego naruszają szereg przepisów ustawowych i konstytucyjnych (m.in. prawo do prywatności). W istocie rzeczy jednak główny argument wojewody sprowadzał się do stwierdzenia, że przepisy prawa miejscowego wydawane w sprawach oświatowych nie mogą służyć do egzekucji obowiązku szczepień. Zdaniem nadzoru takie obchodzenia prawa jest niedopuszczalne.

Przywołane wyżej rozstrzygnięcie nadzorcze zostało jednak uchylone przez sąd administracyjny. Gliwicki WSA wyrokiem z dnia 10 lipca 2020 r. uchylił akt nadzoru³⁰. Sąd stwierdził przy tym, że „Podkreślenia wymaga, że rodzice, którzy nie wykonują ustawowego obowiązku szczepienia dzieci nie mogą wymagać by byli traktowani na równi z osobami przestrzegającymi powszechnie obowiązujących norm prawnych [...]. Omawiane kryterium nie jest sprzeczne z warunkami określonymi w art. 131 ust. 4 ustawy dotyczącymi zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny”³¹.

Podobne stanowisko jest przyjmowane w większości orzeczeń sądów administracyjnych wydawanych w takich sprawach. Praktyka przyznawania dodatkowych punktów za zrealizowanie obowiązku szczepień spotkała się także z uznaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 15 czerwca 2021 r. NSA stwierdził,

²⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 27.05.2020 r., NPII.4131.1.492.2020, LEX nr 3007565.

³⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 7.10.2020 r., III SA/GI 525/20, LEX nr 3075081, orzeczenie nieprawomocne.

³¹Tamże.

że: „Zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom (art. 68 ust. 3 Konstytucji). Profilaktyka przed chorobami epidemiologicznymi jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych (art. 68 ust. 4 Konstytucji). Obowiązek poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym realizuje wskazywane wyżej powinności państwa względem jednostki oraz ogółu społeczeństwa [...]. Nie powinno budzić zatem wątpliwości, że przepis prawa nakładający obowiązek szczepień ochronnych posiada bardzo silne umocowanie aksjologiczne. Jest to zatem regulacja szczególnie skierowana do wszystkich mieszkańców terytorium Polski, która powoduje, że przyjęcie kryterium potwierdzenia spełnienia tego obowiązku nie jest kryterium dyskryminującym”³². Należy zaznaczyć, że kontrowersyjnym pozostaje sposób, w jaki powinno się dokumentować spełnienie takiego kryterium w toku postępowania rekrutacyjnego. W przywołanym wyroku NSA przyjął, że sprzeczne z prawem jest oczekiwanie od rodziców dziecka, że przedłożą oni stosowne zaświadczenie lekarskie. Sąd stwierdził, że wystarczające jako dowód jest oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Omawiając problem dopuszczalności działań mających na celu przeciwdziałanie i zwalczanie chorób zakaźnych przez jednostki samorządu terytorialnego, należy także zwrócić uwagę na działania możliwe do zrealizowania w sferze niewładczej. Zadanie w postaci ochrony zdrowia zostało zaliczone do katalogu zadań własnych gmin (art. 7 ust. 1 pkt 5 u.s.g.), zaś realizacja zadania w postaci „promocji i ochrony zdrowia” jest zadaniem własnym powiatów i samorządów województw (odpowiednio art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.p. i art. 14 ust. 1 pkt 2 u.s.w.³³). Na tej podstawie jednostki samorządu terytorialnego nie

³² Wyrok NSA z 15.06.2021 r., III OSK 3521/21, LEX nr 3187958.

³³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. Samorząd województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 z późn. zm.).

mogą stanowić przepisów prawa miejscowego ani wydawać decyzji administracyjnych w takich sprawach³⁴. Mogą jednak wykorzystując tę podstawę prawną wykonywać szereg czynności o charakterze materialno-technicznym, które nie wpływają we władczy sposób na sytuację prawną obywatela³⁵.

Ponieważ przeciwdziałanie i zwalczanie chorób zakaźnych mieści się w zakresie szeroko rozumianej „ochrony zdrowia” samorządy są uprawnione do podejmowania działań o niewładczym charakterze w tej materii. Dopuszczalne jest np. dokonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego np. zakupów maseczek dla mieszkańców lub płynów dezynfekcyjnych. Mogą także samorządy podejmować działania promocyjne zachęcające mieszkańców do zaszczepienia się przeciwko chorobom zakaźnym.

Konkluzje

Dyskusja nad kształtem przyszłego samorządu metropolitalnego w sposób oczywisty musi uwzględniać problem delimitacji jego zadań i kompetencji pomiędzy gminy, powiaty, województwa i rządową administrację terenową. Z jednej strony celowe wydaje się utrzymanie modelu, w którym kompetencje do przeciwdziałania i zwalczania chorób zakaźnych przysługują administracji rządowej (ministrowi zdrowia, wojewodom, państwowym inspektorom sanitarnym). Z drugiej zaś, jako dobre należy ocenić rozwiązanie, w którym administracja samorządowa podejmuje działania przede wszystkim w sferze niewładczej o charakterze niejako uzupełniającym względem działań

³⁴ Por. A. Kiebała, *Stanowienie przepisów gminnych (analiza teoretyczna)*, „CASUS” 1998, nr 2, s. 30.

³⁵ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 7–22

administracji rządowej. Najlepszym przykładem takiego działania jest zaopatrywanie mieszkańców w środki indywidualnej ochrony przeciwko chorobom zakaźnym.

Administracja rządowa jako struktura oparta na hierarchicznym podporządkowaniu wydaje się być strukturą lepiej nadającą się do zwalczania nagłego i gwałtownego zagrożenia dla zdrowia publicznego, jakim jest choroba zakaźna. Niemniej jednak ciężko wyobrazić sobie, by przyszły samorząd metropolitalny obejmujący obszary kraju o największej gęstości zaludnienia (a więc obszary najbardziej dogodne do szerzenia się epidemii) był całkowicie pozbawiony swoich kompetencji w tym zakresie.

Niewątpliwie przemysłenia wymaga rola prawa miejscowego w procesie przeciwdziałania i zwalczania chorób zakaźnych. Istniejąca obecnie konstrukcja przepisów porządkowych wydaje się niepraktyczna i niepozwalająca na właściwą realizację takich celów. Wydaje się, że samorząd metropolitalny powinien uzyskać własne uprawnienia prawodawcze co do zwalczania chorób zakaźnych o charakterze lokalnym pojawiających się na terenie należącym do jego właściwości. Jakkolwiek stanowienie prawa miejscowego w takich sprawach powinno się odbywać na nowych, specjalnych zasadach i w specjalnym trybie. Tryb ten powinien uwzględniać współdziałanie organów samorządu metropolitalnego z administracją rządową zajmującą się zwalczaniem zagrożenia epidemicznego (państwowymi inspektorami sanitarnymi).

Warty rozważenia wydaje się postulat przyznania samorządowi metropolitalnemu, jako szczególnie narażonemu na zagrożenie epidemiczne, kompetencji do ustanawiania obowiązku szczepień na choroby zakaźne nieujęte w ogólnokrajowym katalogu szczepień. Ponadto ciekawym rozwiązaniem byłoby przyznanie organom samorządu metropolitalnego kompetencji do wprowadzania w szerszym

zakresie instrumentów o charakterze motywacyjnym (w sensie motywacji pozytywnej) służących egzekucji obowiązku szczepień – tak jak obecnie ma to miejsce z przyznawaniem dodatkowych punktów zaszczepionym dzieciom w postępowaniach rekrutacyjnych do przedszkoli publicznych.

Dalszego rozważenia wymaga też relacja pomiędzy organami samorządu metropolitalnego a właściwym dla terenu metropolii państwowym inspektorem sanitarnym. Wydaje się, że władze metropolii powinny mieć wpływ na obsadę personalną takiego organu przynajmniej w zakresie możliwości odwołania piastuna organu, który w sposób nieudolny realizuje przypisane mu kompetencje.

Bibliografia

- Bendyk E., *Metropolia w sieci*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- Dobkowski J., *Kompetencja administracyjna*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 1”, 2008
- Dziuban E., *Podstawa normatywna zespolenia powiatowych służb, inspekcji i straży*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10
- Kiebała A., *Stanowienie przepisów gminnych (analiza teoretyczna)*, „CASUS” 1998, nr 2
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12
- Organizacja systemu ochrony zdrowia [w:] System Prawa Medycznego*, t. 3, red. D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz, Warszawa 2020
- Stasikowski R., *Metropolia jako nowa forma samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 11
- Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz*, red. M. Dercz, Warszawa 2016

mgr Mateusz Badowski

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Geoportal jako instrument rozwoju „smart city”¹

Wprowadzenie

Potocznie przymiotnik „inteligentny” (ang. *smart*) stał się modnym wyznacznikiem innowacyjności i nowoczesności. Stosowany jest w odniesieniu nie tylko do ludzi i ożywionych elementów przyrody, ale także przedmiotów, procesów, osiągnięć technicznych. Odnosi się go także do modelu funkcjonowania obszarów np. miast (ang. *smart city*) i wsi (ang. *smart villages*)².

Głównym elementem tworzącym „inteligentne” obszary np. metropolii są interoperacyjne łatwo dostępne dane. Interoperacyjność w tym kontekście to możliwość łączenia i współdziałania danych i usług bez powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana została zwiększona³. Jednym z głównych rodzajów

¹ Opracowanie powstało w ramach badań prowadzonych w projekcie „Ocena Uwarunkowań Prawnych Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Barrier Prawnych w Rozwoju Smart Villages”, zadanie 1-1.9: „Analiza uwarunkowań prawnych rozwoju obszarów wiejskich w województwie mazowieckim oraz bariery prawne rozwoju Smart Villages” współfinansowanego ze środków budżetu Województwa Mazowieckiego.

² M. Badowski, *Wpływ przetwarzania danych przestrzennych w smart city na bezpieczeństwo publiczne. Perspektywa polsko-niemiecka* [w:] *Internet rzeczy bezpieczeństwo w smart city*, red. G. Szpor, Warszawa 2015, s. 245.

³ Por. art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214) – dalej: u.i.i.p.

danych umożliwiających rozwój są dane przestrzenne. Powszechnie szacuje się, cecha przestrzenności dotyczy ok. 80% wszystkich danych.

Dane przestrzenne to termin zdefiniowany m.in. przez tzw. dyrektywę INSPIRE⁴ regulującą stworzenie infrastruktury informacji przestrzennej umożliwiającej dostęp do interoperacyjnych danych przestrzennych. Przez dane przestrzenne rozumie się dane odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do określonego położenia lub obszaru geograficznego⁵. Inaczej mówiąc, dane przestrzenne to dane, które mogą być ukazane na mapie, czyli jak sama nazwa wskazuje – ich najważniejszą cechą jest więc odniesienie przestrzenne⁶.

Podstawowym podziałem, jakim podlegają dane przestrzenne, jest wyróżnienie publicznych oraz prywatnych danych przestrzennych. Podział ten ma charakter dychotomiczny. Dane publiczne to dane przetwarzane w związku z wykonywaniem zadań publicznych. Pozostałe dane to dane prywatne. Zatem wszystkie dane dostępne za pośrednictwem rejestrów publicznych bądź publicznej infrastruktury, nawet wytworzone przez podmioty prywatne i dobrowolnie przekazane podmiotowi wykonującemu zadania publiczne, są danymi publicznymi, przy czym takie udostępnienie nie wpływa na prywatnoprawną ochronę tych danych i prawa do nich⁷.

Dostęp do danych prywatnych nie stanowi homogenicznej grupy. Jeżeli przepis szczególny tak nie stanowi, prywatni dysponenti danymi

⁴ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (Dz.Urz. UE L 108 z 25.04.2007, s. 1–14).

⁵ Por. art. 3 pkt 2 dyrektywy INSPIRE oraz art. 3 pkt 1 u.i.i.p.

⁶ M. Seifert, *Wissenschaftlicher Beitrag für den Aufbau einer Geodateninfrastruktur zur Lösung von Aufgaben des E-Government*, Zurich 2008, s. 20.

⁷ M. Badowski, *Dostęp i wykorzystywanie publicznych danych przestrzennych w świetle prawa niemieckiego* [w:] *Internet. Informacja przestrzenna. Spatial information*, red. G. Szpor, K. Czaplicki, Warszawa 2018, s. 17.

nie mają obowiązku ich udostępniania lub ujawniania w inny sposób. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby udostępniać dane zbierane (lub szerzej przetwarzane) przez podmioty prywatne bez wyraźnego obowiązku w ramach prowadzonej działalności gospodarczej⁸ lub bez celu jednoznacznie skierowanego na uzyskanie korzyści majątkowej⁹. Dane prywatne mogą więc być udostępniane na podstawie bezwzględnie obowiązującego prawa (gdy przepis szczególny tak stanowi) lub w ramach prawa cywilnego i swobody zawierania umów¹⁰. Zasady „dobrowolnego” dostępu mogą być ujęte również w regulacje prawne o charakterze tzw. *soft-law*, czyli np. kodeksów dobrych praktyk¹¹.

Dane są dostępne publicznie (powszechnie), jeżeli nieokreślony krąg osób posiada nie tylko czysto teoretyczne prawo do zapoznania się z nimi. Jednocześnie należy zaznaczyć, że prawo powszechnego dostępu nie musi oznaczać uprawnienia do rozpowszechniania lub używania pozyskanych danych¹². Obowiązek udzielenia danych publicznych polega nie tyle na dostępności określonych danych dla odbiorcy, ile przynajmniej – co do zasady – oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udostępniającego, które pole-

⁸ Por. usługi świadczone np. przez serwis Google Maps, maps.google.com (dostęp: 10.10.2021 r.).

⁹ Np. wymiana ciekawymi szlakami przez członków grup offroadowych, np. istniejąca na Facebooku grupa „Szlaki OFF ROAD”, <https://www.facebook.com/groups/1414156225341430> (dostęp: 10.10.2021 r.).

¹⁰ Art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2020 r. poz. 1740).

¹¹ Przykładem takiej regulacji jest niemiecki Kodeks ochrony danych osobowych w usługach danych przestrzennych (niem. Datenschutzkodex für Geodatendienste; <https://geodatenkodex.de/> (dostęp: 10.10.2021 r.); więcej na temat kodeksu zob. M. Badowski, *Niemiecki Kodeks ochrony danych osobowych w usługach danych przestrzennych* [w:] *Wybrane dobre praktyki w zakresie usług elektronicznych*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2016, s. 131–152.

¹² R. Püschel, S. Harreiter, *Handbuch zu Grundbuch und Liegenschaftskataster. Leitfaden für die bayerischen Kommunen mit zahlreichen Beispielen und Praxishinweisen*, Stuttgart–München–Hannover–Berlin–Weimar–Dresden 2008, s. 101.

ga na dostarczeniu osobie zainteresowanej, na jej żądanie, pewnego zakresu danych¹³. Dane publiczne udostępniane są w dwojaki sposób: pasywny lub aktywny. Przez dostęp pasywny należy rozumieć dane udostępniane na wniosek, które dopiero są udostępniane po ich przygotowaniu dla odbiorcy (choćby w formie wypowiedzi, odpowiedzi na pytanie w trybie dostępu do informacji publicznej¹⁴ lub informacji o środowisku¹⁵). Przez udostępnianie aktywne rozumie się przygotowanie danych do udostępnienia w formie rejestrów lub infrastruktur, nawet gdy sam proces udostępniania danych ma charakter wnioskowy. Jako przykład można podać wniosek o udostępnienie danych zawartych w operacie ewidencyjnym z ewidencji gruntów i budynków (art. 24 ust. 4 p.g.i.k.¹⁶). Przykładem bezwnioskowego zdalnego dostępu do danych publicznych może być dostęp do usługi przeglądania map ewidencji gruntów i budynków znajdujących się na Geoportalu¹⁷, który umożliwia dostęp do interoperacyjnych danych przestrzennych.

Powszechny dostęp do interoperacyjnych danych przestrzennych wpływa korzystnie na rozwój inteligentnych miast, dane te można wykorzystywać m.in. do planowania i zagospodarowania przestrzennego, które jest kluczowe np. z punktu widzenia planowania rozwoju. Brak planowania zmniejsza atrakcyjność inicjatyw inwestycyjnych z uwagi na „niepewność prawa” i utrudnia możliwości planowania długofalowego. Weryfikacji za pomocą metody dogmatycznej i empirycznej zostanie poddana dostępność danych przestrzennych za pośrednictwem Geoportalu.

¹³ Wyrok NSA z dnia 12 września 2013 r., I OSK 777/13, LEX nr 1609607.

¹⁴ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2019 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176).

¹⁵ Art. 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247).

¹⁶ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990) – dalej: p.g.i.k.

¹⁷ geoportal.gov.pl (dostęp: 10.10.2021 r.).

Geoportal INSPIRE

Projekt stworzenia Geoportalu sięga 2005 r., gdy rozpoczęto realizację projektu Geoportal.gov.pl. Projekt ten był realizowany w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004–2006. Jego głównym celem była poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez udostępnienie przedsiębiorcom on-line usług opierających się na danych przestrzennych, w tym o charakterze katastralnym oraz metadane¹⁸. Innymi ważnymi celami był m.in. rozwój przedsiębiorczości, podniesienie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, usprawnienie procesów decyzyjnych, modernizacja pracy administracji publicznej skutkujące w efekcie oszczędnością czasu i kosztów zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym¹⁹.

Kontynuacją i rozszerzeniem przedsięwzięcia Geoportal jest projekt Geoportal 2 (obecnie potocznie zwany Geoportalem), który został rozpoczęty w 2009 r. W zakres tego projektu wchodziły prace związane z implementacją dyrektywy INSPIRE, zgodnie z wymogami przepisów ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej. Geoportal pełni funkcję centralnego punktu dostępu do danych przestrzennych INSPIRE²⁰ i usług wyszukiwania, przeglądania, pobierania, przekształcania oraz usług umożliwiających uruchamianie wspomnianych usług. Za stworzenie i utrzymanie Geoportalu odpowiada Główny Geodeta

¹⁸ „Metadane” to w oparciu o definicję zawartą w art. 3 pkt 4 u.i.i.p., dane które opisują zbiory i usługi danych, np. przestrzennych, oraz umożliwiają odnalezienie, inwentaryzację i używanie tych danych i usług.

¹⁹ <https://www.geoportal.gov.pl/o-geoportalu/informacje-o-projekcie> (dostęp: 10.10.2021 r.).

²⁰ Dane odnoszące do obszaru Polski (lub z nim powiązane) występujące w postaci elektronicznej, utrzymywane przez organ administracji publicznej (lub jego imieniu) albo przez osobę trzecią, której umożliwiono włączenie do infrastruktury informacji przestrzennych, jak i należące do jednego z tematów danych przestrzennych określonych w załączniku do ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej (por. art. 4 ust. 1 u.i.i.p.).

Kraju²¹. Na jego mapach odnaleźć można m.in. warstwy Państwowego Rejestru Granic, adresy i ulice, dane ewidencji gruntów i budynków, dane o uzbrojeniu terenu, obiektach tomograficznych, planach zagospodarowania przestrzennego, cenach nieruchomości, obiektach użyteczności publicznej rzeźbie terenu, jak i dane pozyskiwane od innych instytucji dotyczące np. występującego ryzyka i zagrożenia powodziowego. W trakcie trwania pandemii COVID-19 została dodana nowa warstwa „Koronawirus”.

Geoportal pozostaje czwartym pod względem ilości odwiedzin portalem publicznym²². Od początku istnienia sam Geoportal, ale przede wszystkim powszechnie dostępne dane przestrzenne cieszą się stale rosnącym zainteresowaniem. W 2017 r. liczba wyświetleń strony wynosiła 1,64 mln, aby w 2018 r. wzrosnąć do 3,87 mln, w 2019 r. 3,98 mln, a w okresie początku pandemii COVID-19 (w roku 2020) wzrosła skokowo do prawie 5,5 mln wyświetleń. Trend wzrostowy popularności Geoportalu został utrzymany, ponieważ do połowy października 2021 r. liczba odwiedzin strony była wyższa niż w całym roku 2020. We wrześniu 2021 r. wzrost rok do roku wyniósł ok. 10%. Należy więc szacować, że w całym 2021 r. liczba wyświetleń portalu przekroczy liczbę 7 mln²³. Od chwili „uwolnienia” danych przestrzennych pobrano ich już niemal 770 TB. Tylko wrześniu 2021 r. pobrano ponad 85 TB danych. Najwięcej danych zostało pobranych w dniu 1 września 2021 r. – 7,05 TB, a średnio użytkownicy pobierali ponad 2,8 TB danych dziennie²⁴.

Dane przestrzenne zostały „uwolnione” dzięki nowelizacji ustawy – Prawo Geodezyjne i Kartograficzne i można je pobierać od dnia 31

²¹ Por. art. 13 ust. 1 u.i.i.p.

²² <https://widok.gov.pl/statistics/> (dostęp: 10.10.2021 r.).

²³ <https://widok.gov.pl/statistics/geoportal-krajowy/> (dostęp: 10.10.2021 r.).

²⁴ *Statystyka pobierania danych we wrześniu* – aktualności z dnia 4.10.2021 r., www.geoportal.gov.pl (dostęp: 10.10.2021 r.).

lipca 2020 r. m.in. ze strony www.geoportal.gov.pl. Celem zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw²⁵ jest eliminacja nadmiernych ograniczeń, w tym również biurokratycznych, występujących w procesie prowadzenia prac geodezyjnych i kartograficznych związanych m.in. ze zgłaszaniem prac geodezyjnych i kartograficznych, udostępnianiem materiałów Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (PZGiK), opłatami za przedmiotowe udostępnianie, przekazywaniem wyników prac geodezyjnych i kartograficznych oraz ich weryfikacją. Dodatkowo ustawa wprowadziła zmiany w zakresie procedury uzyskiwania uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz zawiera nowe przepisy przyspieszające proces inwestycyjny, przez uregulowanie podstaw prawnych umożliwiających powszechne udostępnianie dokumentów planistycznych z wykorzystaniem technik geoinformacyjnych²⁶.

Z punktu widzenia zdalnego dostępu do publicznych danych przestrzennych najbardziej istotne zmiany wprowadzane przez ustawę zmieniającą p.g.i.k. polegają na powiększeniu katalogu danych z Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, udostępnianych nieodpłatnie. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 40a ust. 1 p.g.i.k. organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny udostępniają materiały zasobu odpłatnie. Od dnia 31 lipca 2020 r. katalog danych udostępnianych nieodpłatnie został znacznie powiększony. Wprowadzono rezygnację z odpłatności za udostępnianie danych PZGiK dotyczących osnów podstawowych i szczegółowych, ortofotomapy, numerycznego modelu terenu, jak również danych z bazy danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych, zbiorów

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 782.

²⁶ Uzasadnienie do ustawy zmieniającej ustawę – Prawo geodezyjne i kartograficzne, IX kadencja, druk sejm. nr 130, s. 1.

danych dotyczących działek ewidencyjnych w zakresie ich identyfikatorów i geometrii, zbiorów danych dotyczących budynków w zakresie ich identyfikatorów, geometrii i rodzaju według Klasyfikacji Środków Trwałych, udostępnianie zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków, a także kartograficznych opracowań specjalnych w postaci map tyfologicznych w postaci elektronicznej²⁷. Dodatkowo na uwagę zasługuje fakt, że wprowadzono zwolnienie z opłat z usług systemu „ASG-EUPOS” w zakresie opracowań satelitarnych danych obserwacyjnych. Jednostki wchodzące w skład systemu oświaty oraz uczelnie w celach edukacyjnych uzyskały podmiotowe zwolnienie z opłat za usługi systemu „ASG-EUPOS”²⁸. Takie działania należy jednoznacznie popierać, bowiem nieodpłatnie udostępniane dane gromadzone przez administrację publiczną mogą być w ten sposób wykorzystywane przez inne podmioty do tworzenia innowacyjnych usług. Dane te mogą stanowić również fundament dla powstawania innowacyjnych dóbr i produktów, pobudzających rozwój gospodarki przez tworzenie nowych miejsc pracy i zachęcanie do inwestycji w przemyśle i biznesie²⁹.

Wspomniane dane o dostępie do serwisu Geoportal, jak i ilości danych pobieranych, jedynie potwierdzają, jak istotny jest powszechny dostęp do publicznych danych przestrzennych, z jednej strony, z punktu widzenia codziennego użytku danych, a z drugiej, dostępu w sytuacjach kryzysowych (np. podczas pandemii COVID-19). Jest to też przykład postępującej transformacji cyfrowej.

Udostępnianie danych przestrzennych w postaci cyfrowej powinno jednocześnie umożliwiać ich interoperacyjne wykorzystywanie. In-

²⁷ Por. art. 40a ust. 2 pkt 1 lit. c–j, art. 40c ust. 5 oraz załącznik do ustawy – tabela nr 1, nr 3–5, 14 i 17, lp. 4–5 p.g.i.k.

²⁸ Art. 40b ust. 1a, tabela nr 1–2 p.g.i.k.

²⁹ Uzasadnienie do ustawy zmieniającej ustawę – Prawo geodezyjne i kartograficzne, IX kadencja, druk sejm. nr 130, s. 17.

teroperacyjność rozumiana jako możliwość łączenia i współdziałania danych i usług bez powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana została zwiększona³⁰, powinna być również realizowana w odniesieniu do danych przestrzennych i usług ich dotyczących. Wymaga ona jednak zachowania odpowiednich standardów i formatów danych, dlatego każda inicjatywa ujednolicająca standardy i formaty danych przestrzennych w możliwie najszerszym zakresie, powinna uzyskać poparcie. Jednocześnie należy poddać krytyce działania prowadzące do udostępniania danych w formatach uniemożliwiających interoperacyjne wykorzystanie danych przestrzennych.

Korzystanie z Geoportalu

Geoportal będący źródłem danych, z jednej strony, powszechnie używanych, z drugiej, jednak mimo wszystko wielowarstwowych danych specjalistycznych, nadal nie jest dla niezaawansowanego użytkownika najbardziej intuicyjnym serwisem, wśród różnych usług publicznych i prywatnych. Korzystanie z niego wymaga mimo wszystko przygotowania zarówno merytorycznego, jak i technicznego. Choć sytuacja ulega poprawie i dla ułatwienia oraz usprawnienia działalności strony głównej serwisu geoportal.gov.pl dokonuje się jej aktualizacji.

Sam powszechny dostęp do usług wyszukiwania i przeglądania danych za pomocą standardowej przeglądarki internetowej, bez dodatkowych wtyczek, z wykorzystaniem zarówno komputerów, tabletów, jak i smartfonów należy uznać za pożądane. Jednakże intuicyjność serwisu z punktu widzenia powszechnego użytkownika wymaga poprawy. Istnieją bowiem inne serwisy, oczywiście niezawierające

³⁰ Por. art. 3 pkt. 3 u.i.i.p.

takiej ilości danych, ale również udostępniających inne usługi danych przestrzennych, którym udaje się w sposób bardziej przyjazny dla niezaawansowanego użytkownika udostępniać dane przestrzenne. Mowa tutaj przede wszystkim o światowym graczem jakim jest Google i jego usłudze mapowej (Google Maps)³¹. Za przykład niech posłuży chyba najczęściej używana usługa wyszukiwania adresu. W usłudze Google Maps wystarczy wpisanie choćby część adresu i system odnajduje bez problemu poszukiwaną miejscowość czy ulicę. Odnalezienie miejscowości czy konkretnej ulicy za pośrednictwem Geoportalu zostało co prawda niedawno znacznie ułatwione, ale dotychczas wymagało ono stosowania odpowiednich formuł, w innym przypadku wynik wyszukiwania nie dawał rezultatu. Nadal konieczne jest wybranie odpowiedniego zakresu wyszukiwania spośród wyszukiwania jednostek terytorialnych³², nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych³³, adresów, obrębów, działek itd., ale sam mechanizm wyszukiwania działa obecnie zdecydowanie bardziej intuicyjnie i możliwe jest już wyszukiwanie np. konkretnej ulicy bez podania numeru budynku. Mimo że pozostał obowiązek stosowania odpowiedniej formuły wyszukiwania np. dokładnych adresów (miejscowość, ulica, numer), jednakże bez podania numeru obecnie ulica zostanie odnaleziona.

Mimo iż wszystkie dane dostępne za pośrednictwem Geoportalu siłą rzeczy muszą być dostępne w postaci elektronicznej, inaczej dostęp

³¹ <https://www.google.pl/maps> (dostęp: 10.10.2021 r.).

³² Usługa została udostępniona w październiku 2021 r. Umożliwia ona odzyskanie jednostek zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego kraju (gmin, powiatów, województw) wraz z ich lokalizacją przestrzenną (*Wyszukiwanie jednostek terytorialnych w serwisie www.geoportal.gov.pl* – aktualności z dnia 7.10.2021 r., www.geoportal.gov.pl (dostęp: 10.10.2021 r.).

³³ Ta usługa również została udostępniona na początku października 2021 r. i umożliwia odzyskanie obiektów znajdujących się w bazie Państwowego Rejestru Nazw Geograficznych (PRNG) wraz z ich lokalizacją przestrzenną (*Nowe wyszukiwania na podstawie PRNG w serwisie www.geoportal.gov.pl* – aktualności z dnia 5.10.2021 r., www.geoportal.gov.pl (dostęp: 10.10.2021 r.).

przez Internet nie byłby możliwy, to interoperacyjność tych danych pozostawia jeszcze pole do ulepszenia oferowanych usług. Dane z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, co prawda ukazane są na mapie, ale często same uchwały, będące skanem w formacie PDF zawierającym zupełnie nieczytelne mapy obszarów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, stanowią pewien standard. Godną uwagi jest usługa udostępniająca „raport o zagospodarowaniu przestrzennym” zawierającym informacje szczegółowe o działce ewidencyjnej (aktywny link z numerem działki, z możliwością wykorzystania go również w księgach wieczystych, obręb, gminę, powiat) oraz informacje o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z aktywnymi linkami do serwisów mapowych jednostek samorządu terytorialnego i samych uchwał w sprawie uchwalenia lub zmiany miejscowego zagospodarowania przestrzennego).

Po niemal roku od poprzedniej publikacji, od 16 marca 2020 r., zaczęto dodawać w serwisie YouTube więcej filmów instruktażowych ułatwiających i wyjaśniających korzystanie z Geoportalu. Łącznie w latach 2020–2021 dodano 22 filmy, które dotyczą niektórych funkcjonalności Geoportalu jak np. wyszukiwanie po współrzędnych, dodawanie linku do kompozycji konkretnej mapy, wydruk mapy, określanie profilu terenu, porównywanie ortofotomap w czasie, wyznaczanie objętości mas ziemnych, podstawowe informacje o wyszukiwaniu w Geoportalu (ogólne, adresów i działek), sprawdzenie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, analiza widoczności wzdłuż zadanej linii oraz widoczności obszarowej, jak również instruktaż pobierania niektórych danych³⁴.

Została także udostępniona nowa wersja aplikacji Geoportal Mobile – dla użytkowników urządzeń mobilnych z systemami operacyjnymi

³⁴ <https://www.youtube.com/user/GUGiKPL> (dostęp: 10.10.2021 r.).

Android dostosowana do 64-bitowej wersji systemów operacyjnych. Główną funkcjonalnością nowej przeglądarki jest pełne wykorzystywanie przez aplikację usług dostępu do danych przestrzennych udostępnianych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii³⁵. Uruchomiono również nową kompozycję mapową serwisu www.geoportal.gov.pl dostosowaną do urządzeń mobilnych z systemem Android i iOS. Kompozycja uruchamia się automatycznie w chwili wejścia z takiego urządzenia na adres www.geoportal.gov.pl oraz zawsze może być uruchomiona niezależnie pod adresem <https://mapy.geoportal.gov.pl/mobile>³⁶.

Podsumowanie

Dane przestrzenne, to dane wyjątkowo często wykorzystywane. Powszechny dostęp do danych publicznych, w szczególności publicznych danych przestrzennych za pośrednictwem Internetu, wspiera w istotny sposób transformację cyfrową i rozwój inteligentnych miast. Jest również społecznie akceptowany i pożądaný, na co wskazują dane zarówno o ilości wejść na stronę Geoportalu, jak i ilość danych z niego pobieranych.

Należy wspierać aktywne środki dostępu do danych, zmniejszając one obciążenie podmiotów publicznych zobowiązanych do udostępniania danych i wszystkim zainteresowanym ułatwiając dostępność tych danych, w szczególności, jeżeli dane udostępniane charakteryzuje interoperacyjność. Mimo pewnych zastrzeżeń, co do intuicyjności przyjętych rozwiązań umożliwiających korzystanie z serwisu

³⁵ <https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.gispartner.imapmobile> (dostęp: 10.10.2021 r.); choć sama aplikacja zbiera raczej przeciętne noty (średnio 3,3 na 5 z 3292 ocen, stan na 10.10.2021 r.).

³⁶ *Uruchomienie nowej aplikacji mapowej przystosowanej do obsługi na urządzeniach mobilnych* – aktualności z dnia 26.06.2020 r., www.gugik.gov.pl (dostęp: 10.10.2021 r.).

Geoportal, przyjęty model udostępniania danych infrastruktury informacji przestrzennej można ocenić pozytywnie.

Bibliografia

- Badowski M., *Wpływ przetwarzania danych przestrzennych w smart city na bezpieczeństwo publiczne. Perspektywa polsko-niemiecka* [w:] *Internet rzeczy bezpieczeństwo w smart city*, red. G. Szpor, Warszawa 2015
- Badowski M., *Dostęp i wykorzystywanie publicznych danych przestrzennych w świetle prawa niemieckiego* [w:] G. Szpor, K. Czaplicki, *Internet. Informacja przestrzenna. Spatial information*, Warszawa 2018
- Badowski M., *Niemiecki Kodeks ochrony danych osobowych w usługach danych przestrzennych* [w:] *Wybrane dobre praktyki w zakresie usług elektronicznych*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2016
- Geoportal, *Statystyka pobierania danych we wrześniu*, www.geoportal.gov.pl
- Geoportal, *Uruchomienie nowej aplikacji mapowej przystosowanej do obsługi na urządzeniach mobilnych*, www.gugik.gov.pl
- Geoportal, *Wyszukiwanie jednostek terytorialnych w serwisie* www.geoportal.gov.pl, geoportal.gov.pl
- <https://geodatenkodex.de/>
- <https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.gispartner.imapmobile>
- <https://widok.gov.pl/statistics/>
- <https://widok.gov.pl/statistics/geoportal-krajowy/>
- <https://www.facebook.com/groups/1414156225341430>
- <https://www.geoportal.gov.pl/o-geoportalu/informacje-o-projekcie>
- <https://www.google.pl/maps>
- <https://www.youtube.com/user/GUGiKPL>
- Püschel R., Harreiter S., *Handbuch zu Grundbuch und Liegenschaftskataster. Leitfaden für die bayerischen Kommunen mit zahlreichen Beispielen und Praxishinweisen*, Stuttgart–München–Hannover–Berlin–Weimar–Dresden 2008
- Seifert M., *Wissenschaftlicher Beitrag für den Aufbau einer Geodateninfrastruktur zur Lösung von Aufgaben des E-Government*, Zurich 2008

Aleksandra Nowicka

Studentka, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Agnieszka Rutkowska

Studentka, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Problematyka betonozy we współczesnych metropoliach

Wstęp

Betonoza, czyli nadmierne, nieprzemyślane używanie betonu w przestrzeni publicznej, często powiązane z wycinaniem drzew i zmniejszaniem zacienionej powierzchni¹, staje się coraz bardziej uciążliwa dla mieszkańców miast – jej skutkami są wysokie temperatury, ciągłe podtopienia, ale także niedobory wody, zagrożenie różnorodności biologicznej czy też zanieczyszczone powietrze².

Zieleń znika nie tylko z terenu Polski, ale i całego świata w zatrważającym tempie. Duże metropolie zamieniały się w przepełnione betonem skwery. Wycinane są lasy, parki, ostatnie zielone przestrzenie. W Krakowie, biorąc pod uwagę jedynie centrum miasta, w przeciągu ostatnich 3 lat ubyło 6% terenów zielonych³. Rozwój

¹ *Obserwatorium Językowe Uniwersytetu Warszawskiego. Najnowsze słownictwo polskie*, <https://nowewyrazy.uw.edu.pl/haslo/betonoza.html> (dostęp: 4.10.2021 r.).

² C. Hermant-de Callatay, C. Svanfeldt, *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pl.pdf.

³ K. Maciejczyk, *Zieleń znika z Krakowa. Widać to wyraźnie na zdjęciach satelitarnych*, Radio Kraków, 17.05.2018 r., <https://www.radiokrakow.pl/>

rynku deweloperskiego nie zwalnia, pomimo wzrostu cen energii i materiałów budowlanych. Przykładowo, w pierwszym półroczu 2021 r. odnotowano wzrost o 8,8% liczby mieszkań oddanych do użytkowania w stosunku do roku poprzedniego⁴. W dobie wzmożonego popytu na budowę coraz to większej ilości mieszkań, wciąż za mało uwagi zwraca się na ilość wyciętych w tym celu drzew. Mimo zauważalnej większej tendencji projektujących do ujmowania w ogólnym projekcie tzw. zielonej architektury, wciąż daleko jest do tego, aby w zamian za wycięte drzewa sadzić taką samą liczbę kolejnych. Drzewa zasadzone w celu rekompensaty nie przynoszą równych korzyści, co te, które zostały wycięte. Zgodnie z badaniami, aby zastępowanie starych drzew nowymi przynosiło porównywalne korzyści, należałoby na miejsce jednego dużego drzewa zasadzić 1000 sadzonek w obwodzie rzędu 10–12 cm⁵.

Polskie regulacje prawne w tym zakresie wydają się być niewystarczające, aby móc skutecznie zapobiegać temu zjawisku. Świadomość społeczeństwa na ten temat poprawia się, ale wciąż można powiedzieć, że jest niewystarczająca, przez co uregulowanie nowych rozwiązań prawnych jest zaniedbywane, a nowelizacja już istniejących – odwlekana. Ale jakie tak naprawdę konsekwencje niesie za sobą betonoza? Jak doszło do sytuacji, że skala zjawiska rozrosła się do tego stopnia? Dlaczego właściwie wycina się drzewa? Czy na pewno przepisy są niedostosowane do aktualnej sytuacji, czy może problem leży w ich nieprzestrzeganiu? Jedno jest pewne – postępowanie tego trendu nie wpływa korzystnie na środowisko, stąd

aktualnosci/krakow/zielen-znika-z-krakowa-widac-to-wyraznie-na-zdjeciach-satelitarnych/ (dostęp: 4.10.2021 r.).

⁴ *Statystyki GUS, Budownictwo w I półroczu 2021 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-w-i-polroczu-2021-roku,13,11.html> (dostęp: 4.10.2021 r.).

⁵ W. Januszczyk, *Duże drzewa dla miast kontra betonoza*, 10.12.2020 r., <https://www.architekturaibiznes.pl/duze-drzewa-dla-miast-kontra-betonoza,5137.html> (dostęp: 4.10.2021 r.).

wynika konieczność przyjrzenia się bliżej tej kwestii. Niezbędny w tym celu będzie przegląd polskich regulacji prawnych.

Dyskusja o wycince drzew

Istnieje szeroka gama uzasadnień wycinki drzew. Podnosi się, że drzewa nasadzone blisko jezdni są przyczynami wypadków drogowych i należy zastąpić je krzewami, aby wpłynąć na bezpieczeństwo kierowców. Zdaniem oponentów, którzy opierają się na wynikach badań naukowych, do głównych przyczyn wypadków drogowych należą: niedostosowanie prędkości, kierowanie pod wpływem środków odurzających, niedostateczne umiejętności kierujących, niedostosowanie stylu jazdy do panujących na drodze warunków czy też zły stan techniczny pojazdów⁶. Ponadto niektórzy badacze wskazują, że przydrożne drzewa wpływają także na ludzką psychikę pozytywnie, ponieważ pobudzają zmysły kierujących pojazdy, a także zwiększają odczuwalny komfort jazdy.

Argument o wycince chorych drzew generuje najmniej rozbieżności zdań. Jednak faktem jest, że często zbyt szybko zostaje podjęta decyzja o usunięciu, w sytuacji gdy jeszcze istnieje możliwość leczenia danego drzewa. Uzasadnienia takich działań są różne – od ich pylenia powodującego alergię, przez łamiące się gałęzie spadające na pojazdy, aż do zalegania liści na chodnikach czy mniejszą ilość światła.

Najwięcej kontrowersji wzbudziła nowelizacja ustawy o ochronie przyrody z 2017 r.⁷, która zwalniała osoby fizyczne z uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane

⁶ J. Mencwel, *Betonoza. Jak się niszczy polskie miasta*, Warszawa 2020, s. 64.

⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. z 2016 r. poz. 2249).

z prowadzeniem działalności gospodarczej. Nowelizacja ta obowiązywała jedynie od stycznia do czerwca 2017 r. i to wystarczyło, aby przyniosła za sobą katastrofalne skutki. Według statystyk, w tym czasie wycięto tyle drzew, ile przez ostatnią dekadę⁸, nikt nie jest jednak w stanie podać dokładnej liczby, ponieważ ta masowa wycinka w tym okresie nie była przedmiotem kontroli. Kolejna nowelizacja ustawy z dnia 17 czerwca 2017 r. przywróciła częściową kontrolę nad wycinkami. Raport NIK z lat 2015–2018⁹ ujawnił, że „postępowania dotyczące wydania zezwoleń na ścięcie drzew i krzewów często prowadzone były nierzetelnie i niezgodnie z przepisami”. Wnioski w prawie 50% przypadków były niekompletne, nie wzywano do uzupełnienia wybrakowanej dokumentacji, nierzetelnie dokumentowane były oględziny drzew, a mimo tego wszystkiego były wydawane decyzje pozytywne.

Historia betonu – jak doprowadziliśmy do betonozy

Beton jako materiał budowlany był znany już w starożytności, choć pojawiają się również głosy, że historia betonu, lub materiału bardzo do niego podobnego, sięga czasów cywilizacji neolitycznych. Za prekursorów używania betonu w architekturze można uznać Rzymian, to oni bowiem budowali betonowe akwedukty, mosty, tunele, a nawet prefabrykaty. Przykładowo kopuła rzymskiego Panteonu z kładzonego betonu przetrwała do dziś¹⁰. Pomimo tego, że skład betonu kiedyś nieco się różnił od tego znanego współcześnie, to można śmiało stwierdzić, że stawał się coraz bardziej popularny.

⁸ K. Sobiepan, *Te liczby wręcz bolą. Policzone, ile drzew wycięto w pół roku przez „lex Szyszko”*, 22.02.2021, <https://innpoland.pl/166195,w-pol-roku-wycielismy-tyle-drzew-co-przez-dekade-to-skutek-lex-szyszko> (dostęp: 4.10.2021 r.).

⁹ *Raport NIK o usuwaniu drzew i krzewów oraz zagospodarowaniu pozyskanego drewna na lata 2015-2018*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/drzewa-w-gaszczu-przepisow.html> (dostęp: 4.10.2021 r.).

¹⁰ Z. Jamróży, *Beton i jego technologie*, wyd. 4, Warszawa 2015.

W starożytnym Rzymie wytwarzano go z wody, kruszywa kamiennego, gipsu, wapna i popiołów wulkanicznych i przez wiele wieków był używany w niezmienionej formie¹¹.

Przełom nastąpił za sprawą francuskiego chemika François Coigneta¹². Opatentował on tzw. „beton zbrojony”, czyli beton, którego konstrukcja wsparta była metalowymi prętami. Z wykorzystaniem tego materiału wybudował czteropiętrowy dom przy 73 rue Charles-Michels, pod Paryżem czy Aqueduc de la Vanne (akwedukt de la Vanne). Przekonania Coigneta o rewolucyjności jego wynalazku, jakoby miało poprawić „bezpieczeństwo, dobrostan, zdrowie i moralność ludzkości”, długo nie podzielano. Sam Coignet tego nie doczekał. Doceniono go dopiero pod koniec XIX w., w Stanach Zjednoczonych, gdzie z wykorzystaniem betonu zbrojonego zostały wybudowane Alvord Lake Bridge, Bellefontaine Street czy Ingalls Building¹³.

Beton ten znany dzisiaj i ten znany w starożytności, choć różnią się składem, mają jedną wspólną właściwość kluczową dla naszych rozważań – nie absorbują wody. Od momentu, kiedy odkryto, że jest to materiał pozwalający na realizację nawet najbardziej skomplikowanych konstrukcji architektonicznych, krajobraz nie tylko miast, ale i wsi zaczął się zmieniać. Zwłaszcza w ostatnich latach widać niepokojącą tendencję do przykrywania ostatnich pozostałości na rynkach zielonej architektury kostką brukową. Wystarczy chociażby spojrzeć na zdjęcia z okresu PRL i porównać z obrazem obecnym. Zestawienie takie można znaleźć np. w książce J. Mencwela¹⁴. Beton jako materiał najbardziej ekonomiczny i trwały, zagościł na stałe

¹¹ *Kto wymyślił beton – krótka historia betonu*, lafarge.pl, <https://www.lafarge.pl/faq/kto-wymyslil-beton-historia-betonu> (dostęp: 4.10.2021 r.).

¹² François Coignet był francuskim przemysłowcem i pionierem w rozwoju betonu zbrojonego – jako pierwszy zastosował żelbet do budowy budynków.

¹³ J. Mencwel, *Betonoza...*

¹⁴ J. Mencwel, *Betonoza...*

w budownictwie. Podnosi się głosy, że stał on się niebezpiecznym narzędziem w rękach inwestorów. Potwierdza to fakt, że opłaty i kary za usuwanie drzew są stosunkowo niskie, przez co nie odstraszały od tego typu działań¹⁵.

Jaki wpływ ma betonoza na polskie miasta?

W ostatnich latach w polskich miastach dochodzi do wielu „rewitalizacji terenów”¹⁶. Słowo rewitalizacja jest pochodzenia łacińskiego i oznacza dosłownie przywrócenie do życia¹⁷. Niestety jednak to, co dzieje się na terenie naszych metropolii ciężko jest móc nazwać ożywieniem terenów. Najlepszym przykładem jest to, że niegdyś tętniące zielenią rynki miast zamieniają się w nagrzane płyty, na których ciężko dostrzec choćby skrawek zieleni¹⁸.

Bardzo szybko zwiększa się gęstość zabudowy i to nie tylko w miastach, ale także we wsiach. Chodzi tutaj o zabudowę mieszkalną, handlową czy przemysłową. Znacznym problemem jest także rzadkie badanie gęstości zabudowy w miastach oraz ich strefach podmiejskich, ponieważ uniemożliwia to realne ocenienie skali zjawiska¹⁹.

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach*, 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14204,vp,16655.pdf> (dostęp: 4.10.2021 r.).

¹⁶ W. Jarczewski, A. Kulaczowska, *Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2019, http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/05/Rewitalizacja_raport_o_stanie_polskich_miast_Jarczewski_Kulaczowska_Obserwatorium-ir-mir.pdf (dostęp: 4.10.2021 r.).

¹⁷ K. Rusek, *Rewitalizacja małych i średnich miast*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2017/12, s. 31 i n.

¹⁸ M. Fijak, *Betonowe „rewitalizacje” – dlaczego jest tak źle*, 9.07.2021 r., <https://smoglab.pl/przegląd-rewitalizacji-rynkow/> (dostęp: 4.10.2021 r.).

¹⁹ P. Serafin, *Zmiany w użytkowaniu gruntów oraz gęstość zabudowy na styku miasto-obszar wiejski jako przejawy urbanizacji Nowego Sącza*, „Prace

Niezależnie od rodzaju zabudowy, przy większości nowych budynków powstają także parkingi, które wykonywane są z betonu, asfaltu lub kostki brukowej²⁰. Daje nam to dwa razy więcej powierzchni, w których udział betonu jest znaczny. Jakie to ma skutki? Powierzchnia zawierająca takie ilości betonu zmniejsza zdolność gleby do retencji, co oznacza, że woda po prostu nie wsiąka w glebę, tylko od razu spływa do kanalizacji czy przydrożnych rowów. Związany z tym skutek możemy obserwować przykładowo w Krakowie praktycznie po każdej mocniejszej ulewie. Nieprzepuszczalne powierzchnie powodują, że wiele terenów ulega podtopieniom. Kanalizacja nie nadąża z przyjmowaniem wody opadowej i w efekcie wiele m.in. przejazdów pod wiaduktami staje się nieprzejezdnymi²¹. Budowane pół wieku temu systemy kanalizacyjne nie spełniają już swoich funkcji i wymagają gruntownej przebudowy.

Mówiąc o nadmiernej ilości betonu, nie można zapomnieć także o emisji dwutlenku węgla²². To właśnie budownictwo oraz budynki są odpowiedzialne za prawie 40% jego emisji²³. Panele fotowoltaiczne, lampy z czujnikami ruchu, zakręcanie wody podczas mycia zębów, ograniczenie drukowania czy korzystanie z toreb wielorazowego użytku – to wszystko nie wystarczy, aby znacząco zmniejszyć emisję. Pomimo że w ostatnich latach możemy zauważyć wzrost świadomo-

Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017/467.

²⁰ J. Hakobert, *Mniej betonu to lepsza retencja*, 26.08.2020, r. <https://stopsusyzy.pl/3834-2/> (dostęp: 4.10.2021 r.).

²¹ K. Krauze, I. Wagner, *Jak bezpiecznie zatrzymać wodę opadową w mieście? Narzędzia techniczne*, https://sendzimir.org.pl/wp-content/uploads/2019/08/ZRZ5_str_77-95.pdf (dostęp: 4.10.2021 r.).

²² *Ekologiczny beton kluczem do zrównoważonego budownictwa*, 5.07.2019 r., <https://cordis.europa.eu/article/id/379504-ecofriendly-concrete-ensures-sustainable-building/pl> (dostęp: 4.10.2021 r.).

²³ J. Olejnik, J. Mądrawski, K. Ziemblińska, R. Juszcak, D. Zawał, *Tradycyjne i alternatywne metody oceny intensywności procesu sekwestracji ditlenku węgla przez kruszywo betonowe z recyklingu*, https://www.ros.edu.pl/images/roczniki/2013/pp_2013_166.pdf (dostęp: 4.10.2021 r.).

ści klimatycznej naszego społeczeństwa, to wciąż nie dotarliśmy do etapu, w którym budowa autostrad, dróg, ścieżek rowerowych, domów, mieszkań, obiektów użyteczności publicznej czy fabryk będzie wzbudzać refleksję o zwiększonym śladzie węglowym. Niestety, aby architektura, przy której powstawaniu wykorzystywane są ogromne ilości betonu, stała się mniejszym obciążeniem dla środowiska, musimy zmienić myślenie. Należy porzucić wygodę na rzecz ekologii. I choć wielu z nas marzy o domu pod miastem, czy też pięknym mieszkaniu na nowo wybudowanym osiedlu deweloperskim – musimy zacząć zdawać sobie sprawę, że nie są to rozwiązania korzystne dla naszej planety.

Kolejny aspekt – ciepło. Nagrzane ulice, chodniki i wieżowce oddają ciepło zdecydowanie wolniej niż rośliny²⁴. Można to łatwo zauważyć na rynkach miast pozbawionych drzew, a co za tym idzie – także cienia, gdzie podczas upałów ciężko wytrzymać kilka minut. Dobrym przykładem są również biurowce – złożone z betonu i szkła budynki, z których nie da się korzystać, gdy następuje awaria klimatyzacji.

Należy także pamiętać o wpływie betonozy na jakość powietrza, a właściwie na spadek tej jakości. Nagrzana, wysuszona powierzchnia doprowadza do zwiększenia udziału ilości pyłów i substancji chemicznych szkodliwych dla ludzkiego zdrowia. Badania naukowe przeprowadzane w wielu państwach świata dowodzą, że pozytywny wpływ na jakość powietrza w sąsiedztwie zieleni miejskiej, a zwłaszcza lasów miejskich nie jest mitem. Roślinność działa jak „naturalny filtr”, który pochłania różnego rodzaju zanieczyszczenia z powietrza. Dlatego tak ważne jest, aby dbać o przestrzenie zielone w miastach²⁵.

²⁴ <https://wysychamy.onet.pl/> (dostęp: 4.10.2021 r.)

²⁵ *Czy drzewa w mieście mogą zlikwidować smog*, 10.07.2018 r., https://nauka.uj.edu.pl/aktualnosci/-/journal_content/56_INSTANCE_Sz8leL-0jYQen/74541952/138285104 (dostęp: 4.10.2021 r.).

Betonoza a prawo

Rozważania w zakresie prawnych aspektów omawianej problematyki należy rozpocząć od ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶ oraz planowanych w niej zmianach. Zgodnie z wyżej przywołaną ustawą, podstawowymi aktami planistycznymi są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: „studium”) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przy czym studium jest aktem wewnętrznym, a plan – aktem prawa miejscowego. Jak wskazuje art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, potrzeby interesu publicznego itp. Organ, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, waży interes publiczny i interesy prywatne, jednak ma obowiązek dokonania analizy ekonomicznej, środowiskowej i społecznej. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego znajdziemy więc przede wszystkim informacje takie jak: przeznaczenie terenu, co i czy w ogóle możemy w danym miejscu wybudować. Może się jednak zdarzyć, że dla danego terenu nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wtedy inwestor musi wystąpić o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W takiej decyzji, wydanej zazwyczaj po analizie istniejącej zabudowy sąsiedniej, określa się m.in. dopuszczalną linię i powierzchnię zabudowy, szerokość elewacji frontowej, sposób odprowadzania ścieków itp. Jak widać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pełni ważną rolę. Zwłaszcza, że na jego kształt mają wpływ również mieszkańcy. Warunki zabudowy

²⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717) – dalej: u.p.z.p.

są uznaniową decyzją urzędu, co nie zawsze wpływa pozytywnie na walkę ze zjawiskiem betonozy. Ponadto w ramach tego planu należy obligatoryjnie określić np. minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej terenów niezabudowanych, czego w decyzji o warunkach zabudowy zrobić nie trzeba.

Jak wskazują dane z 2017 r., wynikające z analizy stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach, wykonanej przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania i Polskiej Akademii Nauk, na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju²⁷, na dany rok mniej niż 1/3 kraju była pokryta planami zagospodarowania, część gmin nadal nie miała studium, choć ich liczba nieznacznie wzrosła. O ile nawet powolna tendencja wzrostowa napawa optymizmem, tak mniej czyni to wskaźnik 40% planów obowiązujących na podstawie nieobowiązującej ustawy sprzed 25 lat. Nieco lepiej sytuacja wygląda w Krakowie. Na dzień 3 lipca 2021 r., obowiązuje 221 planów miejscowych, co stanowi ok. 70% Krakowa. Na wejście w życie czeka 1 plan, a sporządzanych jest 67 planów miejscowych²⁸.

W najbliższym czasie planowana jest gruntowna nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która ma być spełnieniem obietnicy walki o zwiększenie zielonych przestrzeni. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT) przeprowadzało do dnia 15 stycznia 2021 r. konsultacje proponowanych zmian, do których zaproszono m.in. Stowarzyszenie Urbanistów Polskich czy samorządy i jednostki publiczne. W założeniu nowej ustawy gmina miałaby uchwalać plan ogólny przeznaczenia terenów oraz szczegółowy plan zabudowy. Plan ogólny miałby zastąpić studium, jednak

²⁷ *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, <https://www.igipz.pan.pl/aktualnosc/items/analiza-stanu-2017.html> (dostęp: 4.10.2021 r.).

²⁸ *Planowanie przestrzenne dla miasta Krakowa*, <https://www.bip.krakow.pl/?mmi=412> (dostęp: 4.10.2021 r.).

zyskałby charakter prawa miejscowego i z założenia miałby być bardziej elastyczny w aspekcie kształtowania przestrzeni. W miejsce miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miałby się pojawić plan zabudowy. W znowelizowanej ustawie nie zobaczymy także popularnej decyzji o warunkach zabudowy. Pojawią się decyzje lokalizacyjne, ale tylko dla terenów o zwartej zabudowie.

Zmiany te, choć przewracają system planowania przestrzennego, niewiele, naszym zdaniem, wniosą w kontekście walki z betonozą. Prawo powinno przede wszystkim określać minimalny udział przestrzeni zielonych w miastach. Ponadto proponowane zmiany są niewystarczające, ponieważ brakuje podjęcia działań w zakresie ustawy – Prawo budowlane²⁹ oraz rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁰ czy prawa wodnego³¹ i ustawy o ochronie przyrody³².

Wyżej przywołane rozporządzenie określa wymogi dotyczące terenu biologicznie czynnego. Zgodnie z tym przepisem na działkach budowlanych, przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną, budynki opieki zdrowotnej (z wyjątkiem przychodni) oraz oświaty i wychowania, co najmniej 25% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego, jeżeli inny procent nie wynika z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³³. Wyjątkiem są place zabaw dla dzieci i miejsca rekreacyjne

²⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.) – dalej: r.s.w.t.

³¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.).

³² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098).

³³ § 39 r.s.w.t.

dostępne dla osób niepełnosprawnych, które powinny co najmniej w 30% znajdować się na terenie biologicznie czynnym³⁴. Akt ten nie wskazuje jednak jednoznacznie na sposób obliczania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, którą definiuje jedynie jako teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie³⁵. W praktyce, dla obliczania powierzchni biologicznie czynnej, nie ma więc znaczenia, czy mamy do czynienia z nasadzeniem trawy, czy drzew, gdzie te drugie są dużo bardziej efektywne, jeżeli chodzi o produkcję tlenu. Ponadto, jak zauważył NSA³⁶, z racji, że powierzchnia stropodachów i tarasów jest zaliczana do terenu biologicznie czynnego w 50%, to wynik kalkulacji powierzchni terenu biologicznie czynnego do współczynnika powierzchni objętej zabudową nie daje 100% powierzchni danej działki budowlanej. Naszym zdaniem zmiana sposobu obliczania powierzchni biologicznie czynnej, na taką, która będzie uzależniona od rodzaju wykorzystanej roślinności, może przynieść lepsze efekty, w tym niejako zachęcić inwestorów do sięgania po chociażby zieleń średniowysoką.

Wyżej omawiane uregulowania w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w przedmiocie ustalenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, nie odnoszą się do przestrzeni publicznej. W konsekwencji brak jest w tej materii szczegółowych wymagań i swobodne jej ustalanie – kwestię tę ustalają organy planistyczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

³⁴ § 40 r.s.w.t.

³⁵ § 3 pkt 22 r.s.w.t.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 26 maja 2011 r., II OSK 910/10, LEX nr 1081949.

Odnosząc się do wymienianych przez nas wcześniej powodów wycinki drzew, należy zwrócić uwagę na uznaniowość organów właściwych przy wydawaniu decyzji zezwalających na podejmowanie takich kroków. W ustawie o ochronie przyrody brak jest regulacji określających kryteria, jakimi miałyby kierować się organ. W ten sposób udałooby się uniknąć niejednorodności w wydawanych decyzjach, ale też np. niepoddawanie wycince każdego chorego drzewa. Problematiczne są również zbyt niskie kary za wycięcie drzew³⁷ – bardziej restrykcyjne pozwoliłyby na zmniejszenie liczby samowolnych wycinek.

W dniu 1 stycznia 2018 r., nowelizacją ustawy – Prawo wodne, została wprowadzona opłata za zmniejszenie naturalnej retencji wód opadowych i roztopowych, potocznie nazywana „podatkiem od deszczu”. Obecnie jest ona nakładana w przypadku wykonywania robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m², mających wpływ na zmniejszenie retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemie kanalizacji otwartej lub zamkniętej³⁸. Specustawa³⁹, nad którą pracuje Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, zakłada objęcie obowiązkiem uiszczenia opłaty już dla nieruchomości przy zabudowanej powierzchni 600 m². Opłata wymierzona wcześniej w obiekty wielkopowierzchniowe będzie więc z założenia dotyczyła również niektórych właścicieli domów jednorodzinnych. Założeniem specustawy, jak wskazuje ministerstwo, ma być wspieranie rozwoju tzw. zielono-niebieskiej infrastruktury, systemów retencji z wykorzystaniem rozwiązań opartych na przyrodzie oraz „odbetonowanie” miast, które wraz z działaniami na rzecz zwiększenia retencji mają

³⁷ Opłaty wskazane są w art. 85 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098).

³⁸ Art. 269 ust. 1 ustawy – Prawo wodne.

³⁹ Projekt ustawy z 12 dnia sierpnia 2020 r. o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, <https://www.gov.pl/web/susza/projekt-ustawy-o-inwestycjach-w-zakresie-przeciwdzialania-skutkom-suszy>

prowadzić do poprawy bezpieczeństwa poprzez skuteczniejsze zapobieganie zalaniom i podtopieniom, wynikających z intensywnych opadów deszczu⁴⁰. Do kompetencji gmin ma zostać przywrócony wymiar i pobór opłat za korzystanie z wód oraz „podatek deszczowy”, ale też dbanie o urządzenia melioracji wodnych. Ułatwione mają zostać procedury związane z inwestycjami służącymi zwiększeniu w Polsce poziomu retencji, w tym wyłączone z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę będą zbiorniki bezodpływowe na wody opadowe lub wody roztopowe o pojemności do 10 m³, rowy będące obiektami budowlanymi, obiekty budowlane na rowach służące gospodarce wodnej, niebędące urządzeniami melioracji wodnych piętrzących wodę i upustowych w wysokości piętrzenia do 1,0 m, budowli regulacyjnych i umocnieniowych, rurociągów zapewniających przepływ wody w rowie, służących do ujmowania wód z rowów o wydajności nie większej niż 1 m³/h, zbiorników wodnych na rowach o powierzchni do 500 m² i głębokości nieprzekraczającej 3,0 m.

Podsumowanie

Zjawisko betonozy jest coraz bardziej zauważalne i w końcu postrzegane wśród części społeczeństwa jako zagrożenie dla ich codziennego funkcjonowania. Konsekwencje są widoczne gołym okiem – nieprzemyślane rewitalizacje, zwłaszcza rynków większych miast – często przeprowadzane ze względu na uzyskanie środków z Unii Europejskiej, coraz więcej betonowych przestrzeni w centrach miast, wzrost temperatury tym spowodowany, pogarszająca się jakość powietrza, zmniejszająca się powierzchnia terenów zacienionych, bardzo wysoki procent emisji dwutlenku węgla spowodowany betonowaniem, problemy z retencją gleby, które powodują podtopienia, ale także

⁴⁰ Projekt ustawy z 12 dnia sierpnia 2020 r. o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, <https://www.gov.pl/web/susza/projekt-ustawy-o-inwestycjach-w-zakresie-przeciwdzialania-skutkom-suszy>

susze, ponieważ woda nie wchłania się w glebę. Są to skutki bardzo uciążliwe dla mieszkańców, szczególnie dużych miast. Często wiążą się z utrudnieniami komunikacyjnymi, przerwami w dostawach wody, złym samopoczuciem związanym z niskim zacienieniem w centrach. Potwierdzić to może fakt, że coraz więcej osób decyduje się na przeprowadzkę z miasta na wieś lub obrzeża⁴¹.

Tendencja do betonowania ma wiele podłoż. Między innymi wciąż nie zostały uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego dla całego kraju, przez co spójność niektórych terenów jest zagrożona. Decyzje o warunkach zabudowy wydawane są przez urzędników, którzy nie mają wiedzy takiej jak architekt czy urbanista, co często doprowadza do sytuacji, że decyzja zależy jedynie od tego, czy w okolicy powstał już obiekt o podobnym zastosowaniu. Wykorzystują to deweloperzy, którzy chętnie korzystają z tej luki i przeprowadzają ogromną liczbę inwestycji.⁴²

W zwalczaniu betonozy nie pomaga także postępująca wycinka drzew. Wyniki kontroli NIK nie napawają optymizmem. Wydawanie pozwoleń na wycinkę, które często przeprowadzane w sprzeczności z obowiązującym prawem, wymaga zdecydowanych kroków prawnych. Brakuje uregulowań w ustawie o ochronie środowiska, które zawierałyby konkretne wytyczne dotyczące sytuacji, w których drzewa powinno się bezwzględnie wycinać, a kiedy należy podejmować kroki naprawcze.

Powyższe potwierdza tezę, że skutecznej walki nie da się jednak podjąć bez racjonalnego i zrównoważonego ustawodawstwa. Zmiany

⁴¹ E. Gonda-Soroczyńska, *Przemiany strefy podmiejskiej Wrocławia w ostatnim dziesięcioleciu*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2009/4, s. 155-156. <http://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.dl-catalog-a62b3b65-4495-423b-b007-8e71d09fc152/c/Gonda.pdf> (dostęp: 4.10.2021 r.).

⁴² J. Mencwel, *Betonoza...*

te muszą być rozległe i obejmować nie tylko ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W obecnych regulacjach brak jest przede wszystkim doprecyzowanych wytycznych dotyczących obliczania powierzchni biologicznie czynnej – w wyniku czego każda roślinność jest traktowana tak samo, nie biorąc pod uwagę udziału danej roślinności w redukcji CO₂. Brak jest również wytycznych dla organów właściwych, wydających pozwolenia na wycinkę drzew – decyzja jest uznaniowa, co na pewno nie wpływa pozytywnie na zmniejszenie wycinki drzew. Specustawa „antysuszuwa”, choć ułatwia wykonanie robót budowlanych, mających na celu poprawę retencji wody, tak wątpliwym jest według nas objęcie opłatą zabudowań już od 600 m². Uderzy to w inwestorów prywatnych, budujących zabudowę mieszkaniową w postaci domów jednorodzinnych. Nie rozwiązuje to problemu betonozy np. w rynkach miast – tutaj udział powierzchni biologicznie czynnej powinien obligatoryjnie określać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – nie zawsze jednak dla danego terenu istnieje taki akt prawa miejscowego. Ponadto, ustawa powinna określać zakres terenów zielonych, jakie powinny zostać ujęte w tym planie. Obligatoryjnym powinno być również określenie powierzchni biologicznie czynnej w decyzji o warunkach zabudowy. Zmiany legislacyjne w aspekcie walki z betonozą powinny zostać przeprowadzone w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Ważne więc, aby zmiany te nie powodowały konfliktu między wartościami prawem chronionymi, jednocześnie jednak uwzględniając potrzeby przyszłych pokoleń.

Bibliografia

- Hermant-de Callatay C., Svanfeldt C., *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pl.pdf
- Jamroży Z., *Beton i jego technologie*, wyd. 4, Warszawa 2015
- Jarczewski W., Kułaczowska A., *Raport o stanie polskich miast. Rewitaliza-*

- cja*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2019, http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/05/Rewitalizacja_report_o_stanie_polskich_miast_Jarczewski_Kulaczewska_Obserwatorium-irmir.pdf
- Mencwel J., *Betonoza. Jak się niszczy polskie miasta*, Warszawa 2020
- Czy drzewa w mieście mogą zlikwidować smog, https://nauka.uj.edu.pl/aktualnosci/-/journal_content/56_INSTANCE_Sz8leL0jYQen/74541952/138285104
- Ekologiczny beton kluczem do zrównoważonego budownictwa*, <https://cordis.europa.eu/article/id/379504-ecofriendly-concrete-ensures-sustainable-building/pl>
- Gonda-Soroczyńska E., *Przemiany strefy podmiejskiej Wrocławia w ostatnim dziesięcioleciu*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2009/4
- Hakobert J., *Mniej betonu to lepsza retencja*, <https://stopsuszy.pl/3834-2/>
- Januszczak W., *Duże drzewa dla miast kontra betonoza*, <https://www.architekturaibiznes.pl/duze-drzewa-dla-miast-kontra-betonoza,5137.html>
- Kto wymyślił beton – krótka historia betonu*, lafarge.pl, <https://www.lafarge.pl/faq/kto-wymyslil-beton-historia-betonu>
- Krauze K., Wagner I., *Jak bezpiecznie zatrzymać wodę opadową w mieście? Narzędzia techniczne*, https://sendzimir.org.pl/wp-content/uploads/2019/08/ZRZ5_str_77-95.pdf
- Maciejczyk K., *Zieleń znika z Krakowa. Widać to wyraźnie na zdjęciach satelitarnych*, <https://www.radiokrakow.pl/aktualnosci/krakow/zielen-znika-z-krakowa-widac-to-wyraznie-na-zdjeciach-satelitarnych/1>
- Olejniki J., Mądrasowski J., Ziemblińska K., Juszcak R., Zawal D., *Tradycyjne i alternatywne metody oceny intensywności procesu sekwestracji ditlenku węgla przez kruszywo betonowe z recyklingu*, https://www.ros.edu.pl/images/roczniki/2013/pp_2013_166.pdf
- Rusek K., *Rewitalizacja małych i średnich miast*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2017/12
- Serafin P., *Zmiany w użytkowaniu gruntów oraz gęstość zabudowy na styku miasto-obzar wiejski jako przejawy urbanizacji Nowego Sącza*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Naukowego we Wrocławiu” 2017/467
- Sobiepan K., *Te liczby wręcz bolą. Policzone, ile drzew wycięto w pół roku przez „lex Szyszko”*, <https://innpoland.pl/166195,w-pol-roku-wycielismy-tylko-drzew-co-przez-dekade-to-skutek-lex-szyszko>
- Suchocka M., Niewiarowska A., *Wpływ ekosystemów odcinków dróg na bezpieczeństwo ruchu drogowego*, „Drogownictwo” 2016/6
- Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, <https://www.igipz.pan.pl/aktualnosc/items/analiza-stanu-2017.html>

Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14204,vp,16655.pdf>

Planowanie przestrzenne dla miasta Krakowa, <https://www.bip.krakow.pl/?m-mi=412>

Raport NIK o usuwaniu drzew i krzewów oraz zagospodarowaniu pozyskanego drewna na lata 2015–2018, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/drzewa-w-gaszczu-przepisow.html>

Statystyki GUS, Budownictwo w I półroczu 2021 roku, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-w-i-polroczu-2021-roku,13,11.html>

Arkadiusz Tomaszek

Student, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Problematyka rynku najmu mieszkań w Polsce

Wprowadzenie

Postępująca globalizacja i ciągły rozwój gospodarczy wpływają na to jak kształtuje się rzeczywistość, w tym także tytułowy rynek najmu mieszkań – rynek, który w ostatnim czasie za sprawą globalnego kryzysu przeżył wstrząs, a który nadal ma przed sobą wiele zagrożeń i niepewności. W niniejszym artykule autor dokonuje analizy danych wpływających na kształtowanie się rynku mieszkań na przykładzie Polski. Wykorzystując literaturę przedmiotu weryfikuje także ostatnie trendy w obszarze najmu mieszkań oraz wpływ pandemii na ich przebieg oraz ewentualne przyszłe kierunki i tendencje, jakie implikuje obecna sytuacja. Do osiągnięcia celu badawczego, jakim jest analiza kiepskiej kondycji rynku najmu mieszkań oraz weryfikacja wpływu nań pandemii, posłużono się metodą *desk research*.

Rynek najmu mieszkań w Polsce

Na koniec 2020 r. liczba ludności Polski wyniosła niewiele ponad 38,2 mln obywateli¹, co na tle krajów Europy stawia nas w czołówce najliczniejszych krajów Starego Kontynentu, mimo – od wielu lat

¹ Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r.*, Warszawa 2021, s. 15.

– sukcesywnego zmniejszania się liczby ludności. Liczba ta w połączeniu z relatywnie małą gęstością zaludnienia (123,6 osób na kilometr kwadratowy w Polsce przy liczbie 235,2 osób w Niemczech bądź 1595,1 na Malcie²) oraz stałym kierunkiem zmiany zaludnienia (gdzie od końca lat 90. XX w. liczba ludności w miastach maleje i rośnie na wsi³), zdawać by się mogło wpływa pozytywnie (bądź przynajmniej neutralnie) na rynek najmu mieszkań w Polsce. Stwierdzić należy jednak, iż rynek najmu, jako podsegment rynku lokali mieszkalnych, będący częścią systemu społeczno-gospodarczego, odgrywa ważną rolę w gospodarce narodowej. Na segment rynku najmu składa się gros czynników i zmiennych takich jak:

- funkcje wynajmowanej nieruchomości,
- czas trwania najmu (tj. najem krótkookresowy i długookresowy),
- podmioty uczestniczące w obrocie,
- charakter stosunków prawnych (rodzaje umów)⁴.

Stąd z uwagi na jego złożoność w opracowaniu tym analiza dokonana została w sposób holistyczny, bez rozróżnienia na poszczególne zmienne (poza krótką wzmianką w dalszej części tekstu na temat zyskującego na znaczeniu turystycznego najmu krótkoterminowego).

Jak zostało wskazane, rynek najmu cechuje wieloaspektowa struktura, podlegająca systematycznym przemianom, których dynamika przyspiesza stale począwszy od lat 90. XX w., tj. okresu wzmożonych

² Eurostat, *Population density*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00003/default/table?lang=en>, (dostęp: 7.09.2021 r.).

³ Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura...*, s. 14.

⁴ S. Kokot, *Nowe tendencje na rynku najmu nieruchomości mieszkaniowych, Nieruchomość w Przestrzeni 5 tom 2*, red. I. Rącka, Poznań 2019, s. 47–48.

zmian w otoczeniu makroekonomicznym po przejściu z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej⁵. Zmiany te następowały nie tylko w ujęciu gospodarczym, lecz także politycznym, społecznym i demograficznym. Mimo zauważalnej zmiany stylu życia, wzrostu mobilności czy też ogólnej koniunktury w Polsce, stwierdzić należy, iż rynek najmu jest względnie słabo rozwinięty, szczególnie na tle krajów Europy Zachodniej⁶. Jak wynika z danych Eurostatu za rok 2019, w Polsce zaledwie 15,8% ludności wynajmowało mieszkanie⁷. Wartość ta odbiega znacznie od średniej unijnej wynoszącej ponad 30%⁸. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z uwarunkowań historycznych oraz kulturowych, zgodnie z którymi użytkowanie lokalu wynajętego daje niższą satysfakcję oraz poczucie bezpieczeństwa niżli posiadanie mieszkania własnościowego, co dodatkowo potęgowane jest dodatnim wpływem na postrzeganie swego statutu społecznego na korzyść tego drugiego⁹. Powyższe należy jednakże uzupełnić także o następujące zjawiska:

- stosunkowo niskie typowe dochody ludności;
- relatywnie wysoki poziom czynszów;

⁵ J. Waszczuk, *Wpływ regulacji na kształtowanie się relacji między rynkiem najmu a mieszkań własnościowych w wybranych krajach Unii Europejskiej* (w:) *Regulacje w optyce funkcjonowania przedsiębiorstw*, red. T. Pakulska, SGH, Warszawa 2017, s. 51.

⁶ M. Głuszak, A. Małkowska, *Preferencje mieszkaniowe młodych najemców lokali mieszkalnych w Krakowie*, „Świat Nieruchomości” 2(100), Kraków 2017, s. 40.

⁷ Eurostat, *Distribution of population by tenure status, type of household and income group – EU-SILC survey*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en (dostęp: 8.09.2021 r.).

⁸ Ibidem.

⁹ M. Rubaszek, A. Czerniak, *Preferencje Polaków dotyczące struktury własnościowej mieszkań: opis wyników ankiety*, Bank i Kredyt 48(2), Warszawa 2017, s. 199.

- przekonanie obywateli o większej opłacalności mieszkania własnościowego niż wynajmowanego¹⁰;
- niespójna oraz niekonsekwentnie prowadzona polityka mieszkaniowa państwa¹¹;
- starzenie się społeczeństwa polskiego, gdzie tendencją jest spadek zainteresowania najmem wraz z wiekiem¹²;
- jednostronny rozwój sektora mieszkaniowego nakierunkowany na mieszkania własnościowe, przy restrykcyjnych regulacjach dotyczących najmu¹³.

Rynek najmu mieszkań w Polsce niewątpliwie ocenić można jako wymagający przemian, na co dodatkowo wpływ ma ciągle trwająca pandemia koronawirusa SARS-CoV-2. Za sprawą tego kryzysu ceny wynajmu spadły¹⁴, nastąpił wzrost podaży nowych ofert¹⁵, jak również wśród części obywateli odroczone zostały plany zakupu domu lub mieszkania¹⁶. Okoliczności te stać się mogą bodźcem do reorientacji na rynku najmu w Polsce. Jak wynika z dotychczasowych analiz rynek najmu ma istotny wpływ na sytuację nie tylko społeczną, ale

¹⁰ Ibidem, s. 199, 206.

¹¹ J. Waszczuk, *Wpływ regulacji...*, s. 62.

¹² M. Głuszak, *Multinomial Logit Model of Housing Demand In Poland*, „Real Estate Management and Valuation” 23 (1), Kraków 2015, s. 84–89.

¹³ M. Wagner, *Rynek nieruchomości mieszkaniowych w strefie euro*, Instytut Ekonomiczny – Materiały i studia nr 322, Warszawa 2016, s. 66.

¹⁴ Business Insider Polska, *Rynek najmu wstaje z zapaści. Polski Ład może jednak uderzyć w wynajmujących*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/rosna-ceny-wynajmu-mieszkani-polski-lad-ma-zmienic-zasady-opodatkowania/xcbx3bw> (dostęp: 13.09.2021 r.).

¹⁵ Dziennik.pl, *Kryzys na rynku najmu. Brakuje chętnych na wynajem mieszkania*, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8209215,wynajme-mieszkanie-nieruchomosci.html> (dostęp: 13.09.2021 r.).

¹⁶ CBRE, *Najem mieszkań w czasie pandemii i postawy wobec zakupu mieszkania – raport z badania rynku*, Global Outlook, Warszawa 2020, s. 6.

także gospodarczą¹⁷, dowiedzione zostało, że im większy jest udział mieszkań użytkowanych na własność w zasobie mieszkaniowym danego państwa, tym większa okazuje się niestabilność sfery mieszkaniowej gospodarki¹⁸. W przypadku Polski upatrywać można jednak sporą szansę na przemianę, z uwagi na występujące obecnie czynniki zwiększające popyt na rynku najmu, do których zaliczyć można napływ imigrantów, zwłaszcza z Ukrainy, wzrost znaczenia *sharing economy*, bądź też zmiany pokoleniowe (w kontekście generacji Z)¹⁹. Ponadto wskazać można chroniczny deficyt mieszkaniowy, który występował w ostatnich latach, a który był jednym z czynników napędzających polski rynek mieszkaniowy. Jak wynika z danych za rok 2018, w Polsce brakowało wciąż około 2,1 mln mieszkań²⁰ (dla porównania w roku 1999 niedobór mieszkań szacowany był na ok. 1,2–1,5 mln²¹). Konkludując oznacza to sposobność do tego, by ożywić nienasycony ciągle rynek najmu, zwłaszcza, że na wzrost zainteresowania najmem mieszkań wpływ mają m.in. kryzysy gospodarcze²².

W miejscu tym warto rozwinąć przytoczoną wcześniej myśl traktującą na temat najmu krótkoterminowego, przez który rozumie się głównie oferowanie do wynajęcia całych mieszkań lub pojedynczych pokoi szczególnie dla celów turystycznych, które pozostają w zasobach wła-

¹⁷ E. Regulska, *Znaczenie rynku najmu mieszkań oraz perspektywy jego rozwoju*, „Świat nieruchomości” 2018/2 (104), s. 17.

¹⁸ P. Lis, *Polityka mieszkaniowa dla Polski Dłaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Warszawa 2019, s. 13

¹⁹ CBRE, *Rynek mieszkaniowy w Polsce w 2030 roku*, Global Outlook, Warszawa 2021, s. 4.

²⁰ Heritage Real Estate, *Ile mieszkań brakuje w Polsce?*, s. 3, <https://heritage.pl/wp-content/uploads/2018/12/HRE-TT-RAPORT-ILE-MIESZKA%C5%83-BRAKUJE.pdf> (dostęp: 20.11.2021 r.).

²¹ M. Furmańska-Oćwieja, *Rynek nieruchomości mieszkaniowych w Krakowie w latach 1996–2000*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 614, Kraków 2003, s. 132.

²² Ł. Mach, *Studencki rynek najmu mieszkań- pomiar i analiza preferencji*, Studia i prace WNEiZ nr 54/3, Opole 2018, s. 248.

ścieli (częstokroć indywidualnych)²³. W ostatnich latach forma taka nabrała na znaczeniu w Polsce za sprawą rozwoju e-usług i specjalistycznych portali²⁴ (m.in. Airbnb), co jednak istotne, nie na taką skalę, jak np. w USA bądź krajach Europy Zachodniej.

Zaznaczyć należy, iż mimo wskazywania najmu krótkoterminowego jako stymulant rozwoju miast istnieją także pewne zagrożenia. Chodzi o obniżanie jakości życia mieszkańców miast, osłabianie lokalnej tożsamości czy też nakierunkowanie wyłącznie na zyski z turystyki, których beneficjentami w dużej mierze są podmioty niezwiązane z danym miastem²⁵. W związku z tym władze miast takich jak Barcelona, Berlin czy Nowy Jork wprowadzili restrykcje mające na celu ograniczenie krótkoterminowego najmu mieszkań²⁶ (dla przykładu w Nowym Jorku przepisy te ustanowione zostały już w 2010 r. i za ich sprawą ustanowiony został zakaz wynajmowania mieszkań na czas krótszy niż 30 dni²⁷). Obecnie kwestia ta w Polsce nie stanowi tematu sporów, brak też w doktrynie pełnych analiz tego zjawiska, jednakże kwestią czasu może okazać się wzrost znaczenia najmu krótkoterminowego i problemów z nim związanych również w Polsce, zwłaszcza mając na uwadze prace Komisji Europejskiej mające za przedmiot kwestie najmu krótkoterminowego właśnie. Na dzień dzisiejszy nadal trwają prace nad inicjatywą legislacyjną, które zwieńczone zostać mają wy-

²³ Ł. Mach, *Najem jednego dnia jako przykład krótkookresowego prywatnego najmu mieszkań*, Poznań 2017, s. 135.

²⁴ B. Walas, *Turystyczny najem krótkoterminowy w ocenie interesariuszy lokalnych*, Biuletyn KPZK PAN Zeszyt 275, Warszawa 2019, s. 51.

²⁵ P. Kubicki, *Wpływ studentyfikacji i turystyfikacji na społeczno-kulturową przestrzeń miasta*, „Miasto. Pamięć i Przyszłość” tom 2, Kraków 2018, s. 69.

²⁶ Bankier.pl, *Wspólnota autonomiczna Walencji zakazała wynajmu mieszkań turystom*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wspolnota-autonomiczna-Walencji-zakazala-wynajmu-mieszkam-turystom-8055918.html> (dostęp: 14.09.2021 r.).

²⁷ *Inwestycje w kurortach, Jak duże miasta walczą z Airbnb?*, <https://www.inwestycjewkurortach.pl/okiem-eksperta,jak-najem-przez-airbnb-jest-za-granica> (dostęp: 14.09.2021 r.).

danym rozporządzeniem w 2022 r., a wynikają one z uwagi na liczne wnioski zainteresowanych stron o podjęcie działań w tej dziedzinie na poziomie europejskim²⁸, z faktu, iż temat ten znalazł się w strategii małych i średnich przedsiębiorstw ogłoszonej przez Komisję w marcu 2020 r.²⁹, jak również w konsekwencji wydanego w dniu 22 września 2020 r. wyroku TSUE, w którym stwierdzone zostało, że państwa członkowskie UE mogą wprowadzić ograniczenia w świadczeniu usług najmu krótkoterminowego³⁰.

Kwestie prawne

Aby przedstawić pełniejszy obraz rynku najmu w Polsce, warto choć w kilku zdaniach omówić warstwę normatywną związaną z tym tematem, mianowicie odnosząc się do regulacji kodeksowych oraz właściwej ustawy. Kodeksem regulującym kwestie najmu w Polsce jest Kodeks cywilny³¹, ustawą zaś traktującą szczegółowiej na temat najmu jest ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.³² Przepisy k.c. dotyczące umowy najmu określone zostały w artykułach od 659 do 692. Do najważniejszych postanowień kodeksowych spośród wcześniej 33 zaznaczonych artykułów zaliczyć można następujące uregulowania:

²⁸ Europa.eu, *Usługi turystyczne – inicjatywa dotycząca wynajmu krótkoterminowego*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13108-Uslugi-turystyczne-inicjatywa-dotyczaca-wynajmu-krotko-terminowego_pl (dostęp: 6.10.2021 r.).

²⁹ Komisja Europejska, *Strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy*, Bruksela 2020, s. 6.

³⁰ Wyrok TS z dnia 22 września 2020 r, C-724/18 i C-727/18, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-724/18&language=pl>

³¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 ze zm.) – dalej: k.c.

³² Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733 ze zm.)

- umowa najmu lokalu użytkowego może być zawarta w dowolnej formie;
- umowa najmu nieruchomości lub pomieszczenia na czas dłuższy niż rok powinna być zawarta na piśmie. W razie niezachowania tej formy poczytuje się umowę za zawartą na czas nieoznaczony (art. 660);
- umowa najmu lokalu użytkowego zawarta na czas nieoznaczony obowiązuje tak długo, jak nie zostanie wypowiedziana przez jedną ze stron umowy (art. 661);
- jeżeli najemca dopuszcza się zwłoki z zapłatą czynszu co najmniej za dwa pełne okresy płatności, wynajmujący może najem wypowiedzieć bez zachowania terminów wypowiedzenia (art. 672);
- do ochrony praw najemcy do używania lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności (art. 690).

Ustawa o ochronie praw lokatorów ma zastosowanie do umów zawieranych pomiędzy lokatorem, czyli najemcą lokalu lub osobą używającą lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności, a wynajmującym lub inną osobą, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu³³. Poniżej regulacje zasługujące na uwagę:

- wynajmujący jest obowiązany do zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń związanych z budynkiem umożliwiających najemcy korzystanie z wody, paliw gazowych i ciekłych, ciepła, energii elektrycznej, dźwigów osobowych oraz

³³ *Umowa najmu: Co może wynajmujący, a co najemca, jaki czynsz, co z kaucją*, <https://www.rp.pl/prawo-w-firmie/art13799271-umowa-najmu-co-moze-wynajmujacy-a-co-najemca-jaki-czynsz-co-z-kaucja> (dostęp: 5.10.2021 r.).

innych instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie lokalu i budynku określone odrębnymi przepisami (art. 6a);

– najemca jest obowiązany utrzymywać lokal oraz pomieszczenia, do używania których jest uprawniony, we właściwym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym określonym odrębnymi przepisami oraz przestrzegać porządku domowego. Najemca jest także obowiązany dbać i chronić przed uszkodzeniem lub dewastacją części budynku przeznaczone do wspólnego użytku, jak dźwigi osobowe, klatki schodowe, korytarze, pomieszczenia zsypów, inne pomieszczenia gospodarcze oraz otoczenie budynku (art. 6b);

– właściciel ma prawo do rozwiązania umowy z lokatorami w przypadkach takich jak używanie lokalu w sposób niezgodny z umową, zaniedbywanie przez najemców obowiązków wynikających z ustawy, celowe dewastowanie urządzeń w budynku, uporczywe łamanie ciszy nocnej, podnajmowania lokalu bez zgody właściciela czy też zalegania z opłatą czynszu przez co najmniej 3 okresy płatności (art. 11)³⁴.

Podsumowanie

Miasta oraz metropolie będące skupiskami ludzi to m.in. przestrzeń urbanistyczna czy życiowa dla mieszkańców, na terenie których coraz częściej borykają się oni z problemami takimi jak zanieczyszczenie powietrza czy znaczny przyrost komunikacji samochodowej, co częstokroć stanowi dla nich przesłanki do ucieczki na ich obrzeża bądź wieś. Własne mieszkanie niewątpliwie stanowi dobro o pod-

³⁴ *Ustawa o ochronie praw lokatorów. Jakie obowiązki nakłada na właścicieli lokali i w jaki sposób chroni samych najemców?*, <https://www.proinfo.pl/blog/ustawa-o-ochronie-praw-lokatorow-jakie-obowiazki-naklada-na-wlasci-cieli-lokali-i-w-jaki-sposob-chroni-samych-najemcow/> (dostęp: 5.10.2021 r.).

stawowym charakterze, a decyzja co do formy prawnej użytkowanej nieruchomości należy do istotnie ważnej dla jednostki, zwłaszcza w kontekście jej własnego budżetu. Znamionym jest fakt, iż po 2000 r. stopniowo poprawia się sytuacja mieszkaniowa w Polsce³⁵, jednakże nadal konieczne jest podejmowanie przez państwo i samorząd nowych rozwiązań prawnych w zakresie polityki mieszkaniowej, zwłaszcza tworzenie podstaw instytucjonalnych i impulsów do zwiększania udziału mieszkań na wynajem w zasobie mieszkaniowym³⁶. Badania potwierdzają, iż wraz z rozwojem rynku mieszkań na wynajem „zmniejsza się inercyjność aktywności ekonomicznej ogółem, co może wynikać ze spadku prawdopodobieństwa występowania boomów na rynku nieruchomości³⁷”. Mimo początkowo rozchwianego rynku nieruchomości spowodowanego koronawirusem i spadkiem popytu na mieszkania (a co za tym idzie obniżką cen czynszów najmu), rynek najmu pręźnie „wychodzi z dołka”, o czym świadczą m.in. wzrost czynszów w drugim kwartale 2021 r. (np. w Katowicach, Gdańsku czy Krakowie)³⁸. Konstatując, rynek najmu mieszkań w Polsce zauważalnie różni się od występującego na Zachodzie, jednocześnie ma wiele wspólnych cech z rynkiem najmu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej³⁹. Przeprowadzona analiza pozwoliła na potwierdzenie postawionej w pracy hipotezy badawczej.

³⁵ K. Dziworska, *Rynek najmu mieszkań- współczesne dylematy*, „Zarządzanie i Finanse” 15(2017), Gdańsk 2017, s. 43.

³⁶ P. Lis, *Polityka mieszkaniowa...*, s. 16.

³⁷ A. Czerniak, M. Rubaszek, *Znaczenie prywatnego rynku najmu nieruchomości dla stabilności makroekonomicznej krajów strefy euro*, Instytut Ekonomiczny Materiały i studia nr 325, NBP. Warszawa 2016, s. 36.

³⁸ M. Wielgo, *Rynek najmu szybko wychodzi z dołka. Czynsze idą w górę*, <https://forsal.pl/nieruchomosci/mieszkania/artykuly/8231047,rynek-najmu-szybko-wychodzi-z-dolka-czynsze-ida-w-gore.html> (dostęp: 14.09.2021 r.).

³⁹ M. Rubaszek, A. Czerniak, *Preferencje Polaków...*, s. 200.

Bibliografia:

- CBRE, *Najem mieszkań w czasie pandemii i postawy wobec zakupu mieszkania – raport z badania rynku*, Global Outlook, Warszawa 2020
- CBRE, *Rynek mieszkaniowy w Polsce w 2030 roku*, Global Outlook, Warszawa 2021
- Czerniak A., Rubaszek M., *Znaczenie prywatnego rynku najmu nieruchomości dla stabilności makroekonomicznej krajów strefy euro*, Instytut Ekonomiczny Materiały i studia nr 325, NBP. Warszawa 2016
- Eurostat, *Population density*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00003/default/table?lang=en>
- Eurostat, *Distribution of population by tenure status, type of household and income group - EU-SILC survey*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en
- Dziworska K., *Rynek najmu mieszkań- współczesne dylematy*, „Zarządzanie i Finanse” 15(2017), Gdańsk 2017
- Furmańska-Oćwieja F., *Rynek nieruchomości mieszkaniowych w Krakowie w latach 1996–2000*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 614, Kraków 2003
- Głuszak M., *Multinomial Logit Model of Housing Demand in Poland*, „Real Estate Management and Valuation” 23 (1), Kraków 2015
- Głuszak M., Małkowska A., *Preferencje mieszkaniowe młodych najemców lokali mieszkalnych w Krakowie*, „Świat Nieruchomości” 2(100), Kraków 2017
- Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r.*, Warszawa 2021
- Heritage Real Estate, *Ile mieszkań brakuje w Polsce?*, <https://heritagere.pl/wp-content/uploads/2018/12/HRE-TT-RAPORT-ILE-MIESZKA%C5%83-BRAKUJE.pdf>
- Kokot S., *Nowe tendencje na rynku najmu nieruchomości mieszkaniowych*, *Nieruchomość w przestrzeni* 5 tom 2, red. I. Rącka, Poznań 2019
- Komisja Europejska, *Strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy*, Bruksela 2020
- Kubicki P., *Wpływ studentyfikacji i turystyfikacji na społeczno-kulturową przestrzeń miasta*, „Miasto. Pamięć i Przyszłość” tom 2, Kraków 2018
- Lis P., *Polityka mieszkaniowa dla Polski Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?* Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019
- Mach Ł., *Studencki rynek najmu mieszkań- pomiar i analiza preferencji*, Studia i prace WNEiZ nr 54/3, Opole 2018

- Mach Ł., *Najem jednego dnia jako przykład krótko okresowego prywatnego najmu mieszkań*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego” 2017/1–2
- Regulska E., *Znaczenie rynku najmu mieszkań oraz perspektywy jego rozwoju*, „Świat nieruchomości” 2018/2 (104).
- Rubaszek M., Czerniak A., *Preferencje Polaków dotyczące struktury własnościowej mieszkań: opis wyników ankiety*, Bank i Kredyt 48(2), Warszawa, 2017.
- Wagner M., *Rynek nieruchomości mieszkaniowych w strefie euro*, Instytut Ekonomiczny – Materiały i studia nr 322, Warszawa 2016
- Walas B., *Turystyczny najem krótkoterminowy w ocenie interesariuszy lokalnych*, Biuletyn KPZK PAN Zeszyt 275, Warszawa 2019.
- Waszczuk J., *Wpływ regulacji na kształtowanie się relacji między rynkiem najmu a mieszkań własnościowych w wybranych krajach Unii Europejskiej* (w) *Regulacje w optyce funkcjonowania przedsiębiorstw*, red. T. Pakulska, SGH. Warszawa 2017
- Bankier.pl, *Wspólnota autonomiczna Walencji zakazała wynajmu mieszkań turystom*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wspolnota-autonomiczna-Walencji-zakazala-wynajmu-mieszkam-turystom-8055918.html>
- Business Insider Polska, *Rynek najmu wstaje z zapaści. Polski Ład może jednak uderzyć w wynajmujących*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/rosna-ceny-wynajmu-mieszkam-polski-lad-ma-zmienic-zasady-opodatowania/xcbx3bw>
- Dziennik.pl, *Kryzys na rynku najmu. Brakuje chętnych na wynajem mieszkania*. <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8209215,wynajme-mieszkanie-nieruchomosci.html>
- Europa.eu, *Usługi turystyczne – inicjatywa dotycząca wynajmu krótkoterminowego*. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13108-Usługi-turystyczne-inicjatywa-dotyczaca-wynajmu-krotkoterminowego_pl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13108-Uslugi-turystyczne-inicjatywa-dotyczaca-wynajmu-krotkoterminowego_pl)
- Inwestycje w kurortach, *Jak duże miasta walczą z Airbnb?* <https://www.inwestycjewkurortach.pl/okiem-eksperta,jak-najem-przez-airbnb-jest-za-granica>
- Umowa najmu: Co może wynajmujący, a co najemca, jaki czynsz, co z kaucją*, <https://www.rp.pl/prawo-w-firmie/art13799271-umowa-najmu-co-moze-wynajmujacy-a-co-najemca-jaki-czynsz-co-z-kaucja>
- Ustawa o ochronie praw lokatorów. Jakie obowiązki nakłada na właścicieli lokali i w jaki sposób chroni samych najemców?*, <https://www.profinfo.pl/blog/ustawa-o-ochronie-praw-lokatorow-jakie-obowiazki-naklada-na-wlasciela-lokali-i-w-jaki-sposob-chroni-samych-najemcow/>

Wielgo M., *Rynek najmu szybko wychodzi z dolka. Czysze idą w górę*, <https://forsal.pl/nieruchomosci/mieszkania/artykuly/8231047,rynek-najmu-szybko-wychodzi-z-dolka-czysze-ida-w-gore.html>

Daniel Tuchowski

Student, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dekomunizacja polskiej przestrzeni publicznej – aspekty i problemy prawne

Uwagi ogólne i przedmiot ustawy dekomunizacyjnej

Dnia 11 lutego 2016 r. polski ustawodawca uchwalił ustawę o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki¹. Jak stanowi art. 1 ust. 1 tej ustawy, wszelkie budynki, zabytki, urzędy, urządzenia nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować. Artykuł 1 ust. 2 uszczegóławia: „Za propagujące komunizm uważa się także nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944-1989”. Z kolei art. 1 ust. 3 wprowadza katalog otwarty jednostek organizacyjnych wspomnianych w ust. 1 i wymienia w szczególności szkoły i ich zespoły, przedszkola, szpitale, placówki opiekuńczo-wychowawcze, instytucje kultury oraz instytucje społeczne. Nowelą z dnia 22 czerwca 2017 r.² ustawodawca dodał art. 5a odnoszący się do

¹ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2018 r. poz. 1103).

² Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propago-

kategorii pomników. Artykuł 5a ust. 2 określił, że za pomniki uważa się także kopce, obeliski, kolumny, rzeźby, posągi, popiersia, kamienie pamiątkowe, płyty i tablice pamiątkowe, napisy i znaki. Ustęp 3 określa za to do jakiej kategorii pomników nie mają zastosowania przepisy ustawy. Są to pomniki niewystawione na widok publiczny, czyli mieszczące się np. w archiwach muzealnych, znajdujące się na terenach cmentarzy lub miejsc spoczynku, gdzie pochowani są zazwyczaj żołnierze radzieccy i żołnierze Armii Ludowej, pomniki wystawione na widok publiczny w ramach działalności naukowej, artystycznej, muzealnej, edukacyjnej w innym celu niż propagowanie ustroju totalitarnego oraz pomniki wpisane jako całość lub część do rejestru zabytków. Celem tego rozdziału jest udowodnienie, że przepisy wprowadzone tzw. ustawą dekomunizacyjną są arbitralne i nieprecyzyjne, nie sprzyjają jasnej wykładni, co jest przedmiotem badań na podstawie przepisów aktów prawnych, opracowań, wybranych wyroków, a także materiałów prasowych z lat 2017–2020.

Opinia IPN

Zgodnie z art. 6 ustawy dekomunizacyjnej, wojewoda przed wydaniem zarządzenia zastępczego o nieważności uchwały nadającej nazwę niezgodną z ustawą, uzyskać musi najpierw opinię Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej tę niezgodność. Jest to pierwszy z kilku problemów, jakie zawierają się w tym akcie prawnym. Należy zadać pytanie, czy opinia ta ma charakter opiniodawczy, czy jednak wiążący? Odniósł się do tego Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie między Wojewodą Mazowieckim, a Miastem Stołecznym Warszawa³. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Wojewódzkiego

wania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz.U. poz. 1389).

³ Orzeczenie NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II OSK 2644/18, LEX nr 2609730.

Sądu Administracyjnego w Warszawie, że opinia IPN nie jest w jakikolwiek sposób wiążąca dla Wojewody. Artykuł 171 Konstytucji RP stanowi, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie. Według NSA przyjęcie, że opinia IPN jest wiążąca dla wojewody, prowadziłyby do tego, że to IPN miałby kompetencje nadzorcze wobec samorządu, a nie wojewoda związany opinią Instytutu, mimo posiadania konstytucyjnego prawa do nadzoru. Opinia według Sądu Najwyższego⁴ jest najluźniejszą formą współdziałania na podstawie art. 106 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Zdaniem Sądu Najwyższego, celem opinii jako współdziałania administracyjnego jest poszerzenie wiedzy danego podmiotu o problemie, wzbogacenie obrazu sprawy dzięki innemu spojrzeniu podmiotu opiniującego, konsultującego czy doradczego. Jak uznał NSA: „Ten sposób rozumienia terminu «opinia» musiał być uwzględniony przez ustawodawcę, co oznacza, że stanowiąc w art. 6 ust. 3 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, że wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii IPN, a nie, że np. wydanie takiego zarządzenia wymaga uzgodnienia z IPN”. W dalszych rozważaniach sąd komentuje, jakie są skutki niewiążącej opinii Instytutu. Analizując przepisy ustawy zauważyć można, że opinia IPN-u zapewnić ma fachową ocenę niewykonania dyspozycji ustawowej nałożonej na jednostki samorządu terytorialnego, czyli usunięcia z przestrzeni publicznej wszelkich nazw kojarzących się z systemami totalitarnymi. Mieści się to *de facto* i *de iure* w art. 53 ustawy o IPN⁶ określającego kompetencje Instytutu. Wedle NSA wskazuje to na to, że „pełni ona nie tyle funkcję dowodu z opinii biegłego, co stanowiska wyspecjalizowanego podmiotu w przedmiocie rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ

⁴ Uchwała SN (7) z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95, OSNP 1996/12, poz. 164.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735).

⁶ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2021 r. poz. 177).

nadzoru”. W związku z tym wojewoda jest obowiązany odnieść się do tej opinii, czy podziela jej wnioski, czyli poddać ocenie, czy Instytut wyczerpująco ocenił nazwę jako niezgodną z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, czyli niemogącą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować, a także odwołującą się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989.

Problematyczna wykładnia art. 1 ustawy dekomunizacyjnej

Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Słowo „podstawowa” może wskazywać, że ustawodawca konstytucyjny chciał nadać jej szczególnie znaczenie jako coś elementarnego, koniecznego, najbliższego ludzi. Konstytucja RP określa, że gmina posiada swoje zadania własne w celu zaspokajania potrzeb ludności lokalnej, a także wedle art. 166 ust. 2 Konstytucji RP wykonuje inne zadania publiczne zlecone ustawą, jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Artykuł 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym⁷ stanowi, że do wyłącznej właściwości gminy należy także podejmowanie uchwał w sprawie herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych, a także wznoszenia pomników. Właściwość ta została *sensu largo* naruszona przez omawianą ustawę dekomunizacyjną. Artykuł 1 ustawy jest uznawany za wysoce nieprecyzyjny, szczególnie ze względu na swoją redakcję i użycie klauzul generalnych przez ustawodawcę. Krytycznie wypowiadają się o nim M. Makowska oraz M. Makowski w swoim komentarzu do ustawy⁸ „*Komentowany przepis jest dalece*

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372).

⁸ M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek*

nieprecyzyjny, że w praktyce uniemożliwia osiągnięcie celu nałożonego przez ustawodawcę, a co więcej może doprowadzić do niepożądanych przez niego efektów”, o których mowa poniżej.

„Komunizm lub inny ustrój totalitarny” – redakcja tego fragmentu art. 1 ustawy dekomunizacyjnej zdaje się wskazywać, że ustawodawca przesądził, iż komunizm jest systemem totalitarnym. Pozostawiając tę kwestię pod dyskusję historyczną i politologiczną, należy wskazać, że z komunizmu wywodzi się wiele innych doktryn, w tym stalinizm, maoizm, dżucze, a także socjaldemokracja, która przecież funkcjonuje w warunkach europejskich.

Artykuł 1 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej: „Za propagujące komunizm uważa się także nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989” – za M. Makowską i M. Makowskim: *„Taka redakcja przepisu wskazuje, że ustawodawca nie przesądził, iż system władzy w Polsce w latach 1944–1989 był komunizmem lub innym ustrojem totalitarnym, ale dla potrzeb stosowania komentowanego aktu prawnego zrównał go z symboliką systemu totalitarnego”*. Jest to kolejny problematyczny zwrot użyty przez ustawodawcę, który może doprowadzić do wielu konfliktów, o których mowa poniżej, w warstwie społecznej, politycznej oraz historycznej. Do dziś wielu ekspertów spiera się, jak należy zakwalifikować systemy władzy PRL, czemu nie pomagają pojęcia nieostre z art. 1 jak „symbolizuje” oraz „propaguje”, które komplikują wykładnię omawianego przepisu. Uwagę na ten problem zwrócił także NSA w wyżej przytoczonym wyroku: „Nie jest przy tym wystarczające wskazanie jedynie na pewne fakty historyczne, jak np. przynależność do określonych organizacji. Gdyby bowiem ustawodawca chciał zrównać symbolizowanie komunizmu oraz wspomnianego systemu władzy z pewnymi obiektywnymi faktami

pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz, wyd. II, LEX 2019, art. 1.

historycznymi, np. przynależnością do określonych organizacji, takich jak KPP lub PZPR, to stwierdziłby to w przepisie wprost, stanowiąc np. że członkowie tych organizacji nie mogą być patronami ulic. Jednakże zamiast takich jednoznacznych kryteriów ustawodawca użył nieostrego określenia «symbolizuje». Jak widać niejasna i dalece nieprecyzyjna konstrukcja art. 1 ustawy dekomunizacyjnej prowadzi do wielu problemów z jego prawidłową wykładnią. Czy samą aktywność lub członkostwo osoby w PZPR i partiach satelickich, można uznać za symbol komunizmu lub Polski Ludowej? Analizując powyższe komentarze i wyroki wydaje się, że nie, co zostanie podparte poniższymi materiałami prasowymi ukazującymi przykłady konfliktów między władzą samorządową a rządową odnoszących się do wykładni wskazanego przepisu.

- „W Sokołowie niedaleko Lubasza (powiat czarnkowsko-trzcianecki) trwa spór o pomnik wojennych spadochroniarzy. Instytut Pamięci Narodowej w Poznaniu chce jego likwidacji, natomiast władze gminy robią wszystko, by nie dopuścić do zburzenia monumentu”⁹
- „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy uchylił zarządzenie zastępcze wojewody kujawsko-pomorskiego w sprawie nadania ulicy Iwana Alejnika nazwy Tadeusza Chęsego – przekazał na portalu społecznościowym prezydent Inowrocławia Ryszard Brejza”¹⁰.
- „Dęblin. Spór o ulicę komendanta «Szkoły Orłąt». Dla mieszkańców był dobrym gospodarzem, dla IPN komunistą. Gdy mieszkańcy Dębłina przeczytali, co IPN napisał o Józefie Kowalskim, patronie jednej z ulic, natychmiast zorganizowali zbiórkę podpisów, by nie

⁹ K. Dęga, J. Ptak, *Spór o pomnik. IPN chce jego likwidacji, lokalne władze – nie*, 27.05.2021 r., <https://poznan.tvp.pl/54035115/spor-o-pomnik-ipn-chce-jego-likwidacji-lokalne-wladze-nie> (dostęp: 29.09.2021 r.).

¹⁰ M. Zaręb, *WSA uchyła zarządzenie wojewody. Chodzi o nazwę ulicy w Inowrocławiu*, 9.03.2021 r., <https://www.radiopik.pl/2,91533,wsa-uchyla-zarzadzenie-wojewody-chodzi-o-nazwe-u> (dostęp: 29.09.2021 r.).

dopuszczyć do zmiany nazwy. Dla nich generał był przede wszystkim dobrym gospodarzem, a nie komunistą”¹¹.

- „Nie będzie wymiany dokumentów i zamieszania ze zmianą nazwy ulicy. Roman Gesing, choć działał w czasie PRL i należał do ZSL, nie zniknie z biłgorajskiego osiedla leśników. Wojewoda uznał wyjaśnienia władz miasta”¹².
- „IPN uważa, że zgodnie z ustawą o zakazie propagowania komunizmu kolejny z gdańskich patronów ulic powinien zniknąć z przestrzeni publicznej. Mowa o Leonie Kruczkowskim, pisarzu i wiceministrze kultury w latach czterdziestych zeszłego wieku. – Co z Miłoszem, Lemem, Szymborską? – ironizują przedstawiciele Stowarzyszenia Lepszy Gdańsk, którzy zbierają podpisy pod petycją w obronie «starej» nazwy”¹³.
- „Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie ostatecznie rozstrzygnął w środę spór o dekomunizację ronda im. Edwarda Gierka. Skargę kasacyjną do NSA skierowało miasto, które nie zgodziło się z majowym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. WSA podzieliło wtedy opinię wojewody, że Edward Gierek był symbolem komunizmu”¹⁴.

¹¹ M. Domagała, *Dęblin. Spór o ulicę komendanta „Szkoły Orłąt”. Dla mieszkańców był dobrym gospodarzem, dla IPN komunistą*, 2.01.2021 r., <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,26647070,deblin.html> (dostęp: 29.09.2021 r.).

¹² A. Dybek, T. Maciuszczak, *IPN chciał dekomunizacji ulicy w Biłgoraju. Ale zasłużonego dla miasta leśnika udało się obronić*, 13.05.2021 r., <https://www.dziennikwschodni.pl/bilgoraj/ipn-chcial-dekomunizacji-ulicy-w-bilgoraju-ale-zasluzonego-dla-miasta-lesnika-udalo-sie-obronic,n,1000288892.html> (dostęp: 29.09.2021 r.).

¹³ P. Olejarczyk, *Dekomunizacja w Gdańsku. Spór o ulicę Kruczkowskiego*, 11.08.2017 r., <https://wiadomosci.onet.pl/trojmiasto/dekomunizacja-w-gdansk-ku-spor-o-ulice-kruczkowskiego/yd4g8v6> (dostęp: 29.09.2021 r.).

¹⁴ P. Purzyński, *NSA: Rondo im. Edwarda Gierka w Sosnowcu to teraz*

- „Do usunięcia pomnika Braterstwa Broni władze Czechowic-Dziedzic ponagla wojewoda śląski. Powołuje się na przepisy, w myśl których nie wolno propagować komunizmu. Rzecz w tym, że stojący od 1953 r. w centrum Czechowic-Dziedzic pomnik autorstwa Stanisława Marcinowa chyba nikomu w tym mieście się nie kojarzy z komunizmem”¹⁵.
- „W Łodzi nie będzie placu Lecha Kaczyńskiego. Naczelný Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wojewody łódzkiego w sprawie zmiany nazwy. Wyrok jest prawomocny. To oznacza, że obowiązuje nazwa plac Zwycięstwa”¹⁶.
- „Od trzech lat wojewoda śląski bezskutecznie próbuje zmusić władze Katowic do zmiany tabliczek na placu Szewczyka, który on sam przemianował na plac Marii i Lecha Kaczyńskich. Teraz wojewoda Jarosław Wieczorek zagroził, że sam je wymieni, a kosztami obciąży miasto. Katowice mają czas do poniedziałku, ale odpowiedź znamy już dziś”¹⁷.

rondo Zagłębia Dąbrowskiego, 21.03.2019 r., <https://sosnowiec.wyborcza.pl/sosnowiec/7,93867,24569441,nsa-rondo-im-edwarda-gierka-w-sosnowcu-to-teraz-rondo-zaglebia.html?fbclid=IwAR0l0VxfDfYWGQ6z6ee25vZzX0BTqPPd8eBN3JjKNiv-N21EW0ORsp41Ne0> (dostęp: 29.09.2021 r.).

¹⁵ E. Furtak, *Wojewoda kazał usunąć pomnik Braterstwa Broni. Zmiana nazwy może go uratować*, 29.03.2021 r., https://bielskobiala.wyborcza.pl/bielskobiala/7,88025,26930025,wojewoda-kazal-usunac-pomnik-braterstwa-broni-zmiana-nazwy.html?fbclid=IwAR2wZWQnT8Boef2a0lkUI3Nbtno_ID103x6IluaKrpT0y-QlCtwtf9aNcKM (dostęp: 29.09.2021 r.).

¹⁶ W Łodzi nie będzie placu Lecha Kaczyńskiego, 13.12.2018 r., <https://tvn24.pl/lodz/plac-kaczynskiego-byl-w-lodzi-kilka-dni-i-juz-nie-wroci-ra891920-2354042> (dostęp: 25.11.2021 r.).

¹⁷ M. Zasada, *Wojna wojewody z prezydentem Katowic o tabliczki na placu Szewczyka. Wieczorek będzie musiał je sam usunąć i zamienić na plac Kaczyńskich*, 9.10.2020 r., <https://dziennikzachodni.pl/wojna-wojewody-z-prezydentem-katowic-o-tabliczki-na-placu-szewczyka-wieczorek-bedzie-musial-je-sam-usunac-i-zamienic-na-plac/ar/c1-15224766> (dostęp: 29.09.2021 r.).

Jak widać na podstawie powyższych wycinków z informacji medialnych, kwestia dekomunizacji nazw ulic, placów, pomników itd., budzi bardzo dużo konfliktów. Równie konfliktową kwestią jest istota zarządzeń zastępczych wprowadzonych niniejszą ustawą, które krytykowane są zarówno przez samorządowców, jak i wielu prawników.

Zarządzenia zastępcze wojewody

Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w sprawach finansowych regionalne izby obrachunkowe. Przepisy te powtarza ustawa o samorządzie gminnym w art. 85–86, natomiast art. 87 tej ustawy uszczegóławia, że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko na podstawie delegacji ustawowej. Artykuł 90 zobowiązuje wójta do przedkładania wojewodzie wszystkich uchwał gminy w odpowiednim terminie. Artykuł 91 uposaża wojewodę w kompetencję wydawania rozstrzygnięć nadzorczych, które stwierdzają nieważność z prawem uchwał i zarządzeń gminy. Z dniem doręczenia rozstrzygnięcia wojewody wstrzymywane jest z mocy prawa wykonanie uchylonej uchwały. Artykuł 98 uprawnia jednostkę gminy do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu niezgodności z prawem do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od jego doręczenia. Obok rozstrzygnięcia nadzorczego w polskim systemie prawnym funkcjonuje jeszcze drugie narzędzie nadzoru nad samorządem, o wiele bardziej restrykcyjne i poważniejsze w skutkach – zarządzenie zastępcze. Zarządzenie te uchyla uchwałę i samo uzupełnia materię, która wcześniej była regulowana uchylonym aktem. W ustawie o samorządzie gminnym art. 98a odnosi się jedynie do zarządzeń zastępczych w kontekście obowiązków gminy

wynikających z prawa wyborczego i ograniczenia działalności gospodarczej przez radnych. Zarządzenie wojewody podlega również zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 98 jako jedno z rozstrzygnięć organu nadzoru. Podstawy prawne zarządzeń zastępczych znajdują się głównie w kilku ustawach szczególnych. Jedną z nich jest komentowana ustawa dekomunizacyjna. Ustawa ta wyróżnia dwie drogi wydawania zarządzeń zastępczych przez wojewodę:

1) Artykuł 2 ust. 1 upoważnia wojewodę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały o nadaniu nazwy niezgodnej z art. 1 jako propagującej lub symbolizującej komunizm lub inny ustrój totalitarny. Jeśli w ciągu 3 miesięcy od jego uprawnocnienia gmina nie podejmie uchwały o nadaniu nowej, zgodnej z ustawą nazwy, to wojewoda na podstawie art. 3 wydaje zarządzenie zastępcze i nadaje nową nazwę.

2) Artykuł 6 nałożył na gminy ogólny obowiązek zmian wszystkich nazw, budowli, pomników itp. niezgodnych z ustawą w czasie 12 miesięcy od jej wejścia w życie. Jeśli tego nie wykonały, to na podstawie art. 6 ust. 2 wojewoda w ciągu 3 miesięcy od upłynięcia terminu wydaje zarządzenie zastępcze.

Zarządzenie zastępcze ustanowione ustawą dekomunizacyjną zawiera w sobie cztery główne problemy mające duże znaczenie dla demokratycznego państwa prawnego. Pierwszy z nich dotyczy proporcjonalności i instrumentalnego wykorzystania tego aktu nadzoru nad samorządem. Jak zostało wcześniej wspomniane, na podstawie ustawy samorządowej nadawanie nazw ulicom i pomnikom należy do wyłącznej kompetencji gminy jako wyraz jej bliskości sprawom mieszkańców społeczności lokalnej. Zauważył to Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 29 marca 2018 r.¹⁸: „wiąże się bezpośrednio z tożsamością wspólnoty gminnej, która ma prawo poprzez swe demokratycznie wybrane organy swobodnie dokonywać wyboru ich nazw i patronów zgodnie z oczekiwaniami członków tej wspólnoty”. Nakreślił to także WSA w Łodzi¹⁹ który uznał to za „brak zaufania” administracji do gminy w załatwianiu przez nią jej zadań własnych. Dobrze skomentowała to też K. Szlachetko w komentarzu do ustawy²⁰:

„Jakkolwiek nie można deprecjonować znaczenia i konieczności dekomunizacji przestrzeni publicznej, to jednak ocena celów prawodawczych nie może być dokonana bez uwzględnienia oceny środków służących do ich realizacji. Wykorzystywanie środka nadzoru o charakterze zastępczym do osiągnięcia zamierzonych celów społecznych nie wydaje się być właściwe”.

Zarządzenie zastępcze zostało wykorzystane w niniejszej ustawie w sposób instrumentalny, mający na celu wpłynięcie na gminę i wejście w jej kompetencje własne, co jest bardzo dużą ingerencją administracji rządowej w samodzielność samorządu. Dotychczas zarządzenia zastępcze wykorzystywane były w *stricte* administracyjnych celach, jak zapewnienie odpowiedniego planowania przestrzennego, ochrona środowiska czy ochrona prawa do pokojowych zgromadzeń. W przypadku ustawy dekomunizacyjnej celem było jedynie wykonanie określonych celów społecznych i to jeszcze przez wadliwą i niezwykle nieostrą konstrukcję art. 1 ustawy. Konstytucja RP stanowi, że jednost-

¹⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 126/18, LEX nr 2473987.

¹⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 września 2018 r., III SA/Łd 683/18, LEX nr 2562339.

²⁰ K. Szlachetko, *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019/6, s. 48–60.

ki samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi z punktu widzenia zgodności z prawem. Należy postawić pytanie, czy zarządzenie zastępcze w kontekście do zadania własnego gminy nie jest naruszeniem zasady proporcjonalności wynikającej z zasady państwa prawnego i czy w jakikolwiek sposób bada działania gminy pod względem zgodności z prawem? Czy nie można było osiągnąć celu zamierzonej dekomunizacji innymi środkami, bez tak poważnej i nadmiernej ingerencji państwa w samodzielność i tożsamość jednostek samorządu terytorialnego jakimi na pewno są nazwy ulic, pomniki i innego rodzaju określone w ustawie rzeczy.

Kolejnym zarzutem wobec zarządzenia zastępczego jest absolutna, uznaniowa decyzja organu nadzoru. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej wojewoda wydając zarządzenie zastępcze nadaje nową nazwę zgodną z art. 1. Pominęto tu jakiejkolwiek formy konsultacji z mieszkańcami gminy. Prowadzi to do wypaczenia idei samorządności i decydowania mieszkańców o swojej najbliższej okolicy. Pierwotnie przepisy ustawy wymagały zgody właściciela nieruchomości na zmianę nazwy ulicy, jednak z dniem 21 października 2017 r. na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy dekomunizacyjnej uchylono je i zrezygnowano z wymogu uzyskania zgody, co pokazuje jeszcze bardziej instrumentalność zarządzenia zastępczego bez jakiegokolwiek współdziałania administracji z obywatelami. Należy się zastanowić, czy takie działania organu nie budzą zaufania do administracji publicznej, co powinno być ich obowiązkiem na podstawie art. 8 k.p.a.²¹ Co prawda do rozstrzygnięć nadzorczych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 91. ust. 5 u.s.g.), natomiast ustawa dekomunizacyjna nie zawiera takiego odesłania w kontekście do zarządzenia zastępczego. Wydaje się, że w takim przypadku należałoby stosować

²¹ W. Pusiewicz, https://www.temidium.pl/arttykul/ustawa_dekomunizacyjna_w_orzecznictwie_sadow_administracyjnych_cz_i-5176.html (dostęp: 20.09.2021 r.).

wprost przepisy ustawy zasadniczej, a szczególnie art. 2 ustanawiający demokratyczne państwo prawa urzeczelniające sprawiedliwość społeczną. Czy w takim razie sprawiedliwością społeczną jest wydawanie zarządzeń bez jakichkolwiek konsultacji z gminą i właścicielami nieruchomości, do których odnosi się akt nadzoru? Odpowiedź zdaje się być jasna w myśl przepisów Konstytucji RP.

Wątpliwości prawne budzi również czas wejścia w życie wydawanych zarządzeń zastępczych. Zgodnie z art. 3 ust. 5 i art. 6 ust. 5 ustawy dekomunizacyjnej zarządzenia zastępcze podlegają wykonaniu począwszy od dnia wejścia w życie. Artykuł 3 noweli z dnia 14 grudnia 2017 r. stanowi, że zarządzenia zastępcze wojewody, ogłoszone w dzienniku urzędowym wojewody, nieprawomocne w dniu wejścia w życie ustawy, podlegają wykonaniu począwszy od dnia następującego po dniu wejścia w życie ustawy. Tym samym, ustawodawca wyłączył zastosowanie art. 98 ust. 5 u.s.g., wedle którego rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne po upływie terminu do wniesienia skargi lub odrzuceniu skargi przez sąd administracyjny. Nowela ta osłabiła samodzielność i ochronę sądową wynikającą z ustawy samorządowej. Równie krytycznie należy ocenić przesłanki złożenia skargi do sądu na zarządzenie. Zgodnie z ustawą samorządową gmina ma prawo zaskarżyć każde rozstrzygnięcie nadzorcze z powodu niezgodności prawnej. Natomiast ustawa dekomunizacyjna zawiera o wiele bardziej rygorystyczną przesłankę wprowadzoną za pomocą art. 6c dodanego wyżej wymienioną nowelą. Stanowi on, że gmina lub związek może zaskarżyć zarządzenie jedynie wtedy, gdy brak możliwości wykonania obowiązku, wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki albo związku. Przesłanka ta budzi bardzo dużo zastrzeżeń i wydaje się być niezgodna z Konstytucją RP. Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji RP nadaje samodzielności samorządów ochronę prawną. Także art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokal-

nego²², czyli umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Polskę, a więc jako jedno ze źródeł prawa w polskim porządku prawnym, mówi o prawnej ochronie samodzielności samorządu. Uwagę na to zwracają sądy w swoim orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 kwietnia 2018 r.²³ nakreślił, że nie ocenia zgodności art. 6c z Konstytucją RP, a jedynie stosuje wykładnię systemową i celowościową art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, która wskazuje, że takie ograniczenie ochrony sądowej jednostek samorządu jest niedopuszczalne. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2018 r.²⁴ uznał, że przyczynami niezależnymi od jednostek samorządu może być ich „subiektywne przeczucie”, iż zmieniana nazwa nie upamiętnia osoby, organizacji, wydarzeń lub dat związanych z systemami zabronionymi przez art. 1, stając tym samym po stronie samorządów. Podsumowując, nowela ograniczająca prawo do ochrony sądowej jednostek gminy, rażąco naruszyła konstytucyjne i międzynarodowe standardy dotyczące ochrony sądowej samorządu lokalnego, co tylko pokazuje, jak arbitralnie i nadużywając wykorzystano instytucję zarządzenia zastępczego w ustawie dekomunizacyjnej kosztem ochrony sądowej, w celu osiągnięcia konkretnych celów społecznych, co może stać się precedensem dla podobnych zakusów ustawodawcy w przyszłości.

Skutki regulacji ustawy dekomunizacyjnej

Co prawda art. 5 ustawy dekomunizacyjnej zwalnia z opłat wszelkie pisma i postępowania sądowe oraz administracyjne wynikłe z procesu dekomunizacji narzuconego ustawą, jednakże sama materia

²² Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II OSK 2880/18, LEX nr 2609680.

ustawy zmusza do działania i zmiany swoich danych. Spółdzielnie mieszkaniowe lub wspólnoty muszą ponosić często koszty zmywania nazw ulic z bloków, które zazwyczaj miały je wypisane na swoich elewacjach, firmy do zmiany danych w rejestrach, na reklamach, stronach internetowych, wizytówkach, obywateli do aktualizacji danych w różnych usługach. Jednostki samorządu terytorialnego zmuszone były same ponieść koszty wymiany tabliczek, demontaży pomników lub rzeźb, art. 5 ustawy dekomunizacyjnej zwolnił tylko z samych dokumentów i postępowań, natomiast wszelkie koszty techniczno-robocze ponoszą obywatele. Poniżej widoczne są dwie tabele, do których dane zostały pozyskane w drodze dostępu do informacji publicznej. Tabela 1 przedstawia ilość wydanych rozstrzygnięć nadzorczych oraz zarządzeń przez wojewodów, tabela 2 na ile decyzji wojewodów samorządy złożyły skarg i ile z nich uwzględniono oraz koszty poniesione przez niektóre gminy w Polsce. Dane te pochodzą z opracowania własnego na podstawie dostępu do informacji publicznej.

Tabela 1

Wojewoda	Rozstrzygnięcia nadzorcze	Zarządzenia zastępcze
dolnośląski	0	39
kujawsko-pomorski	0	56
łódzki	0	55
lubelski	1	9
lubuski	2	26
mazowiecki	2	103
opolski	2	6

Wojewoda	Rozstrzygnięcia nadzorcze	Zarządzenia zastępcze
podkarpacki	0	9
świętokrzyski	1	11
wielkopolski	0	106
zachodniopomorski	1	10

Tabela 2

Gmina	Zaskarżone zarządzenia	Uwzględnione skargi	Poniesione koszty
Bytom	0	0	8093,66 zł
Dąbrowa Górnicza	0	0	25 500 zł
Gdańsk	7	4	66 410,00 zł
Katowice	1	0	-*
Kraków	3	3	10 594,00 zł
Łódź	1	1	2096,41 zł**
Poznań	1	1	4060 zł
Ruda Śląska	0	0	1875,75 zł
Sosnowiec	1	0	-*
Szczecin	0	0	358637,86 zł***

Gmina	Zaskarżone zarządzenia	Uwzględnione skargi	Poniesione koszty
Tychy	1	0****	520,29 zł
Wrocław	1	1	-*
Zabrze	0	0	5493,18 zł
Warszawa	50	44	-*

* Brak danych lub nie udostępniono informacji.

** Nie uwzględnia kosztów zatrudnienia pracowników oraz radców prawnych.

*** Koszt demontażu dwóch pomników w Szczecinie, nie obejmuje innych.

**** Skarga miasta Tychy znajduje się aktualnie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który do dnia powstawania pracy nie wydał wyroku.

Jak widać na podstawie powyższych danych, największą ilość zarządzeń zastępczych wydano w województwach mazowieckim i wielkopolskim. Najwięcej z nich zaskarżyły głównie największe miasta takie jak Warszawa, Kraków czy Gdańsk. Także te miasta poniosły najwyższe koszty wprowadzenia w życie tych przepisów. Sam Szczecin wydał ok. 360 tys. zł na demontaż dwóch pomników poradzieckich. Analizując zaskarżoną liczbę zarządzeń i wygranych spraw przez największe miasta (które na pewno miały też więcej funduszy na prowadzenie takiej ilości spraw) potwierdza się teza, że przepisy ustawy są nieprecyzyjne i niejasne, na co wskazują wyroki sądów administracyjnych uchylające zarządzenia zastępcze wojewodów. W samej stolicy Polski uchylono ich 44 na 50, w Krakowie wszystkie 3, co uwiadamia problem konstrukcyjny ustawy dekomunizacyjnej, zauważalny przez sądownictwo administracyjne w swoim orzecznictwie.

Podsumowanie

Podsumowując, ustawa dekomunizacyjna przyniosła więcej problemów niż korzyści. Naruszyła samodzielność samorządu terytorialnego i jej ochronę sądową, podważyła zaufanie do demokratycznego państwa prawnego poprzez swoją wadliwą i nieostrą konstrukcję przepisów, arbitralne wykorzystanie zarządzeń zastępczych, a także przez kolejne obciążenia finansowe samorządów. Z punktu widzenia czasu, należy uznać ustawę dekomunizacyjną za wadliwy, nieprecyzyjnie skonstruowany i jeden z najgorzej przygotowanych aktów prawnych w najnowszej historii III RP.

Bibliografia

- Makowska M., Makowski M., *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz*, wyd. II, LEX 2019
- Pusiewicz W., https://www.temidium.pl/arttykul/ustawa_dekomunizacyjna_w_orzecznictwie_sadow_administracyjnych_cz_i-5176.html
- Szlachetko K., *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019/6



INSTYTUT
METROPOLITALNY