

MONIKA CUKIER-SYGUŁA*

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice, Polska



**MIASTA NA PRAWACH POWIATU W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM –
W PERSPEKTYWIE CZŁONKÓW ELITY POLITYCZNEJ – STUDIUM PRZYPADKU
Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO
CITIES WITH COUNTY RIGHTS IN THE SILESIAN VOIVODESHIP - FROM THE PERSPECTIVE
OF MEMBERS OF THE POLITICAL ELITE - A CASE STUDY IN THE FIELD OF ECONOMIC
SECURITY**

ABSTRAKT: Przedmiotem badania zaprezentowanego w niniejszym artykule jest ocena funkcjonowania miast na prawach powiatu w województwie śląskim z perspektywy urzędującej elity politycznej w ramach bezpieczeństwa ekonomicznego. Celem badania jest próba weryfikacji odpowiedzi na pytanie czy w obliczu przyjętej w 1998 roku reformy samorządowej, miasta na prawach powiatu w województwie śląskim (mającym charakter aglomeracji) są finansowane w sposób prawidłowy w perspektywie członków elity politycznej? Biorąc pod uwagę historyczno-administracyjno-polityczne aspekty powołania miast na prawach powiatu w struktury samorządu terytorialnego, a także ich wyjątkowy charakter, autorka badania postanowiła zweryfikować, jak członkowie elity politycznej, a więc osoby bezpośrednio zarządzające, oceniają ich działalność w aglomeracji śląskiej, i jakie zagrożenia dostrzegają dla ich prawidłowego funkcjonowania? W niniejszym artykule zaprezentowano część wyników badań empirycznych przeprowadzonych za pomocą autorskiego kwestionariusza ankiety. W badaniu wykorzystano: analizę instytucjonalno-prawną, analizę historyczną, analizę porównawczą oraz ankietę. Na podstawie przeprowadzonego badania, a zatem opinii samorządowców, możemy dowodzić, iż wnioski, prezentowane wcześniej przez Andrzeja Borodo, w których ujęto słabości miast na prawach powiatu wynikających z formy finansowania powiatów, są właściwie. Należy zwrócić również szczególną uwagę na zagrożenia wynikające z powziętych rozwiązań, które mają znaczący wpływ na funkcjonowanie tej jednostki samorządu terytorialnego.

SŁOWA KLUCZOWE: zarządzanie publiczne, miasta na prawach powiatu, bezpieczeństwo, finansowanie miast na prawach powiatu, elita polityczna, bezpieczeństwo ekonomiczne miasta, organy miasta

ABSTRACT: The subject of the study presented in this article is an assessment of the functioning of cities with county rights in the Silesian Voivodeship from the perspective of the incumbent political elite regarding economic security. The aim of the author of the study is to verify the answer to the question whether, in the face of the local government reform adopted in 1998, cities with county rights in the Silesian Voivodeship (having the character of

* dr Monika Cukier-Syguła, University of Economics in Katowice

 <https://orcid.org/0000-0001-6211-3500>  monika.cukier-sygula@ue.katowice.pl

an agglomeration) are financed correctly from the perspective of members of the political elite? Taking into account the historical, administrative and political aspects of establishing cities with county rights in the structures of local government, as well as their unique nature, the author of the study decided to verify how members of the political elite, i.e. people directly in charge, assess the activities of such cities in the Silesian agglomeration and what threats they perceive to their proper functioning. This article presents some of the results of empirical research conducted using an original survey questionnaire. The research was based on: institutional and legal analysis, historical analysis, comparative analysis and a survey. Based on the conducted research and, therefore, the opinions of local government officials, we can prove that the conclusions presented earlier by Andrzej Borodo regarding the weaknesses of cities with county rights resulting from the form of financing counties are correct. Particular attention should also be paid to the threats resulting from the solutions adopted, which have a significant impact on the functioning of this local government unit.

KEYWORDS: public management, cities with county rights, security, financing cities with county rights, political elite, economic security of the city, city authorities

WPROWADZENIE

Przedmiotem badania zaprezentowanego w niniejszym artykule jest ocena funkcjonowania miast na prawach powiatu w województwie śląskim z perspektywy urzędującej elity politycznej w kontekście bezpieczeństwa ekonomicznego. Pod pojęciem tym autorka badania rozumie: „grupę osób o ograniczonym, stabilnym składzie, wywierającą znaczący wpływ na życie polityczne, której członków łączą te same lub zbieżne interesy związane z dostępem do władzy i innych sfer polityki oraz oparte na nich więzi społeczne”¹. Bezpieczeństwo ekonomiczne jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest kluczowym elementem budowania odporności państwa na kryzysy gospodarcze oraz wpływa na zapewnienie stabilnych warunków życia społeczności lokalnych. Miasta na prawach powiatu, będąc szczególną formą JST, realizują zadania zarówno na poziomie gminnym, jak i powiatowym, co czyni je unikalnymi w skali europejskiej, a jednocześnie naraża na specyficzne wyzwania związane z zarządzaniem finansami publicznymi, minimalizowaniem ryzyka zadłużenia oraz dywersyfikacją źródeł dochodów. Pod pojęciem bezpieczeństwa ekonomicznego autorka badania rozumie: „taki stan rzeczywistości, w którym możliwy jest harmonijny rozwój gospodarki oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu życia obywateli poprzez niezakłócony dostęp do surowców,

¹ S. Wróbel, *Nowe elity polityczne na scenie lokalnej*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995, s. 16.

rynków zbytu, kapitału, nowoczesnych technologii czy informacji²” Jednocześnie warto dostrzec, iż bezpieczeństwo ekonomiczne jest pojęciem bardzo szerokim oraz wielorako definiowanym³.

Badania koncentrujące się na lokalnych elitach politycznych w Polsce nie mają zbyt długich tradycji. Wzrost zainteresowania tą tematyką nastąpił w połowie lat 60. XX wieku. Wtedy badania nad władzą lokalną w Polsce zaczął prowadzić Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, pod kierunkiem Jerzego Wiatra. Jednakże badanie ukazujące sposób funkcjonowania miast na prawach powiatu w perspektywie członków elity politycznej w województwie śląskim dotychczas nie zostało przeprowadzone. Mimo, iż z perspektywy formalno-prawnej miasta na prawach powiatu są drugim ogniwem samorządu terytorialnego (mieszczącym się między pierwszym ogniwem – gminą a trzecim – województwem). Z perspektywy funkcjonalistycznej mogą również być klasyfikowane jako czwarte ogniwo samorządu terytorialnego, ze względu na specyficzny charakter łączenia zadań charakterystycznych dla gminy i powiatu. Są również unikalnym tworem w skali europejskiej, ponieważ nie wyróżniamy podobnego ogniwa samorządu terytorialnego w żadnym z państw europejskich poza 118 miastami wydzielonymi w Republice Federalnej Niemiec.

Celem badania jest próba weryfikacji odpowiedzi na pytanie czy w obliczu przyjętej w 1998 roku reformy samorządowej miasta na prawach powiatu w województwie śląskim (mającym charakter aglomeracji) funkcjonują w sposób prawidłowy w perspektywie członków elity politycznej? Biorąc pod uwagę historyczno-administracyjno-polityczne aspekty powołania miast na prawach powiatu w struktury samorządu terytorialnego, a także ich wyjątkowy charakter, autorka badania postanowiła zweryfikować, jak członkowie elity politycznej, a więc osoby bezpośrednio zarządzające, oceniają ich działalność w aglomeracji śląskiej. Stabilność ekonomiczna jednostek samorządu terytorialnego, obejmująca efektywne wykorzystywanie środków budżetowych, wspieranie przedsiębiorczości i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, odgrywa kluczową rolę w budowaniu ich bezpieczeństwa ekonomicznego, co

² P. Dziekański, *Bezpieczeństwo ekonomiczne wyzywaniem współczesnego regionu – próba oceny syntetycznej*, Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, 2014, s. 121-140. Cyt. za: T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej, rok XLVII NR 4 (167) 2006, http://www.amw.gdynia.pl/library/File/ZeszytyNaukowe/2006/Szubrycht_T3.pdf.

³ P. Dziekański, *Bezpieczeństwo ekonomiczne wyzywaniem współczesnego regionu – próba oceny syntetycznej*, Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, 2014, s. 123.

bezpośrednio przekłada się na rozwój lokalny i jakość życia mieszkańców stanowiąc element skutecznego zarządzania publicznego.⁴

Zdaniem autorki badania, prezentacja wyników analizy jest ciekawa z wielu względów:

- po pierwsze aglomeracja śląska czy też konurbacja górnośląska jest wyjątkowa na skalę europejską⁵;
- po drugie badanie dotyczy członków elity politycznej, którzy obecnie zmagają się z trudnościami w zarządzaniu miastami i regionem i pragną podzielić się swoimi doświadczeniami;
- podobnego badania nie przeprowadzono w Polsce od 30 lat⁶;

Tym samym analiza doświadczeń członków elit politycznych zarządzających miastami w unikalnym kontekście aglomeracji śląskiej może dostarczyć wartościowych wniosków zarówno dla autorów kolejnych reform samorządowych, jak i dla zarządzających w perspektywie ograniczenia potencjalnych zagrożeń w ramach struktur jednostek samorządu terytorialnego.

METODA

W niniejszym artykule zaprezentowano część wyników badań empirycznych przeprowadzonych za pomocą autorskiego kwestionariusza ankiety przygotowanego na cele badawcze ujęte w rozprawie doktorskiej pt. „Samorządowe elity polityczne miast na prawach powiatu w województwie śląskim po wyborach 2018 roku”⁷. Artykuł prezentuje wyniki badania przeprowadzonego wśród członków elity politycznej wyłonionych w wyborach 2018 roku w 19 miastach na prawach powiatu w województwie śląskim, tj.: Bielska-Białej, Bytomia, Chorzowa, Częstochowy, Dąbrowy Górniczej, Gliwic, Jastrzębia-Zdroju, Jaworzna, Katowic, Mysłowic, Piekar Śląskich, Rudy Śląskiej, Rybnika, Siemianowic Śląskich, Sosnowca, Świętochłowic, Tychów, Zabrze i Żor. Badanie trwało cztery miesiące, od października 2019 roku do stycznia 2020 roku. Kierując się kryterium pozycyjnym wyodrębnienia elit oraz celowym doбором próby

⁴Zobacz szerzej: red. A. Frączkiewicz-Wronka, M. Ćwiklicki, *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, (ebook), 2023.

⁵Zobacz szerzej: T. Rożek: Aglomeracja Śląska, czyli Polska Dolina Krzemowa, portal: Nauka lubię to, <https://naukatolubie.pl/aglomeracja-slaska/> (dostęp: 25.10.2022), a także: <https://www.youtube.com/watch?v=XMjaEbQ4dZ4&t=1s> (dostęp: 21.02.2024).

⁶Ostatnie badania elit politycznych przeprowadzono na Śląsku w 1992 roku pod kierunkiem P. Dobrowolskiego.

⁷ Wyniki badania stanowią część materiału przygotowanego na cele dysertacji doktorskiej „Samorządowe elity polityczne miast na prawach powiatu w województwie śląskim po wyborach 2018 roku” – autorka: Monika Cukier-Syguła, promotor pracy: prof. dr hab. Sylwester Wróbel.

we wskazanych miastach, autorka przebadła za pomocą samodzielnie przygotowanego kwestionariusza ankiety członków rad miast na prawach powiatu oraz prezydentów tychże miast. Analiz dokonano w ramach dwóch odrębnych grup: pierwszą byli radni miast na prawach powiatu, a w badaniu wzięło udział 262 radnych, część z nich odmówiła odpowiedzi na newralgiczne pytania, co wpływa na zmienną liczbę n^8 ; drugą grupą byli prezydenci 15 miast na prawach powiatu, którzy wyrazili chęć wzięcia udziału w badaniu. Badanie przebiegało odrębnie dla każdej z grup oraz dla każdego miasta i odbywało się w obecności autorki. Podczas sesji rad miast, w których uczestniczyła autorka, radni w przewidzianym przez przewodniczącego rady czasie i trybie wypełniali ankiety. W elektronicznym badaniu wzięli udział radni: Katowic, Jastrzębia Zdroju i Jaworzna. Z przedstawicielami organu wykonawczego autorka kontaktowała się indywidualnie. Wyniki badania opracowano z podziałem na dwie grupy uwzględniające odpowiedzi radnych (podział na płeć) oraz prezydentów miast. W badaniu wykorzystano: analizę instytucjonalno-prawną, analizę historyczną, analizę porównawczą oraz technikę ankiety.

UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNO-PRAWNE

Transformacja ustrojowa państwa odbywająca się w Polsce po 1989 roku stworzyła szansę na wypracowanie niepowtarzanej struktury samorządu terytorialnego, uwzględniającej wszystkie potrzeby budowania mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego⁹. Istnienie powiatów oraz miast na prawach powiatu mimo ich długiej tradycji funkcjonowania w Polsce nie było jednak niczym pewnym ani przesądzonym. Można by rzec, że rozegrano swoisty bój o powiaty w Polsce lub, jak pisze Stanisław Michałowski, o „piękną pannę z mizernym posagiem”¹⁰. Liczne spory na temat potrzeby reaktywacji powiatów w strukturze samorządu terytorialnego sprawiły, że pojawił się on dopiero w 1998 roku.

⁸ Z uwagi na fakt, iż cyfrowe wskazanie osób biorących udział w prezentowanych analizach mogłoby wpłynąć na identyfikację przedstawicieli lokalnej elity politycznej. Autorka badania zdecydowała się na zaprezentowanie wyników badań w procentach. Taką formułę prezentacji danych przeprowadzając badanie uzgodniła z członkami lokalnej elity politycznej, którzy zdecydowali się wziąć udział w badaniu – pod takim warunkiem.

⁹ Z. Matusiewicz, *Politologiczna koncepcja samorządu terytorialnego (w oparciu o polskie doświadczenia po 1989 r.)*, [w:] *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego*, red. E. Jasiuk, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Kraków 2011, s. 66.

¹⁰ S. Michałowski, *Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania powiatów w Polsce*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Bilans doświadczeń*, red. S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016, s. 107. Stanisław Michałowski przywołuje określenie „piękna panna z mizernym posagiem” za M. Listwoniem, kierownikiem Biura Promocji Powiatu Gostyńskiego (Wspólnota).

Dyskusja na temat zasadności reaktywacji powiatów była przedmiotem obrad Okrągłego Stołu w 1989 roku. Zwolennikami powołania powiatów byli wtedy: Michał Kulesza, Jerzy Rogulski, Walerian Pańko. Stanisław Michałowski zauważa, że na tak wczesnym, pierwszym etapie prac nad decentralizacją administracji publicznej w Polsce nie było możliwe reaktywowanie powiatów, ponieważ w Senacie zasiadło wielu zwolenników reform, natomiast Sejm zdominowany był przez posłów z nadania PZPR, którzy nie byli w stanie poprzeć daleko idącej decentralizacji państwa. „Należy się też zgodzić z oceną, że ówczesna „rewolucja samorządowa” była ograniczona zarówno pod względem decentralizacji administracji publicznej, jak i mobilizacji sił społeczeństwa”¹¹.

Reaktywowane w 1990 roku gminy stały się pierwszym etapem decentralizacji administracji publicznej. Utworzenie powiatów miało przyczynić się do kontynuacji tego procesu. Jednak próba wdrożenia powiatów już w fazie pomysłu spotkała się z licznymi głosami krytyki, o czym pisze Michałowski, przywołując reakcję Józefa Kuśmierka, dziennikarza „Gazety i Nowoczesności”. Dziennikarz ów dostrzegał liczne zagrożenia dla dalszego funkcjonowania gmin w świetle możliwości reaktywowania powiatów w strukturach administracji samorządowej. „Panowie profesorowie w swych zakusach odtworzenia powiatów powołujecie się na «dorobek» rejonów. Niech piekło pochłonie ten dorobek. To właśnie rejonny nie pozwoliły na pełne usamodzielnienie się gminy i wy teraz do tego rejonu chcecie dołożyć starostę i wszystkie inne złowrogi agendy dawnego powiatu. Tylko teoretykom mogą przychodzić do głowy takie pomysły, bo ktokolwiek zetknął się z rejonem, ten ucieka jak najdalej od tej gangreny”¹².

Dziennikarz prezentował obawy całego środowiska samorządowego wynikające z niechęci do rejonów. Jednak to właśnie narastająca niechęć do rejonów była katalizatorem procesu reaktywacji powiatów. Część środowiska politycznego popierała inicjatywę wdrożenia powiatów, prace nad przygotowaniem projektu ustawy o samorządzie powiatowym powierzono Karolowi Podgórskiemu¹³.

Szczególnym patronem prac nad wdrożeniem powiatów w strukturę samorządu terytorialnego był znany polski prawnik, specjalista z zakresu prawa samorządu terytorialnego Michał Kulesza. Jemu to właśnie zawdzięczamy w dużej mierze drugi stopień samorządu

¹¹ Ibidem, s. 109.

¹² S. Michałowski, *Spoleczno-polityczne aspekty funkcjonowania powiatów w Polsce*, op. cit., s. 111.

¹³ Ibidem, s. 111.

terytorialnego. Uczony ten w rejonach upatrywał „agresywnej formy administracji rządowej, przeszkadzającej gminom”, tym samym dostrzegał konieczność powołania pośredniej formy decentralizacji między gminą a województwem¹⁴. W toku prac wyłoniły się dwa obozy zwolenników i przeciwników powiatów.

W 1993 roku podjęto pierwszą próbę przywrócenia samorządowych powiatów. W styczniu 1993 roku do Sejmu złożono dwie wersje podziału państwa przygotowane przez Zespół Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej Michała Kuleszy.

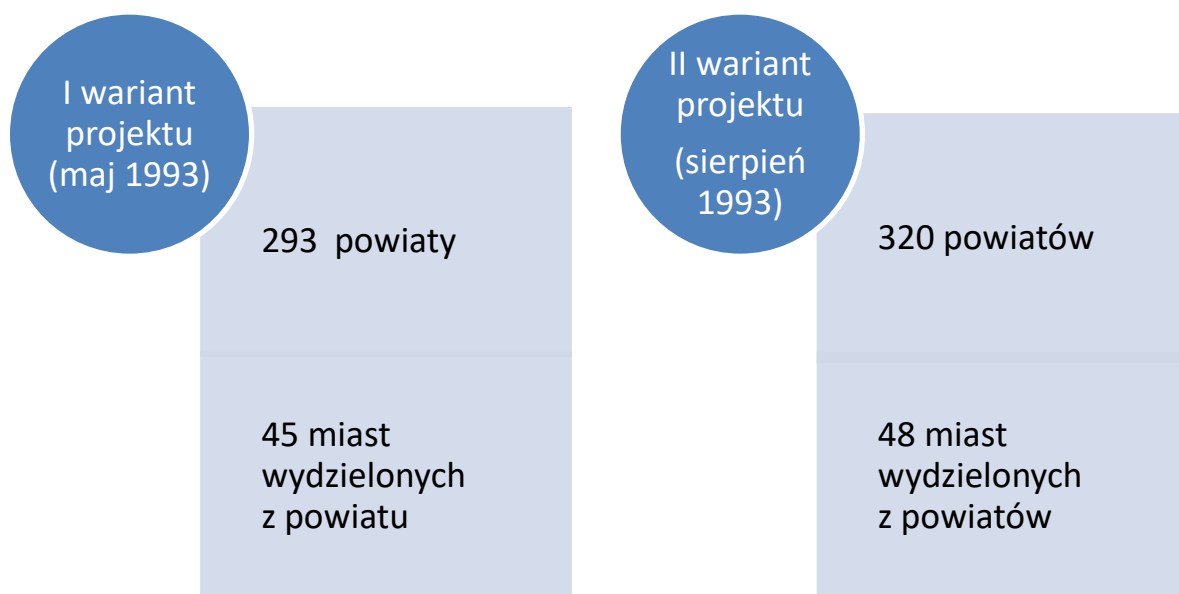
Wśród kryteriów wyodrębnienia powiatów znalazły się¹⁵:

- a) minimalna liczba gmin (5);
- b) liczba ludności w siedzibie powiatu (co najmniej 10 tysięcy, w całym powiecie nie mniej niż 50 tysięcy);
- c) akceptacja przynależności gmin do powiatów przez społeczność lokalną;
- d) uwarunkowania historyczno-kulturowe;
- e) kryteria geograficzne;
- f) potencjał instytucjonalny (sądy rejonowe, prokuratura, urzędy skarbowe).

Po uwzględnieniu tych kryteriów i po konsultacjach przygotowano dwie propozycje podziału Polski na powiaty.

Rys. 1.

Projekty nowego podziału administracyjnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Michałowski, *Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*

¹⁴ Ibidem, s. 112.

¹⁵ Ibidem., s. 114.

Jak pisze S. Michałowski, „Praktyczne prace nad przywróceniem powiatów, w ujęciu samorządowym, spotykały się wówczas również z dość ostrą krytyką fachowców z Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego. Dyrektor Centrum prof. Andrzej Piekara w sposób zawołany pytał Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej: „Czy nie należało poskromić swojej młodzieńczej ambicji oraz nadmiernej pewności siebie i nie zwrócić się o opinię do środowiska naukowego?”¹⁶.

Plan M. Kuleszy zakładał, że powiaty zaczną funkcjonować od stycznia 1995 roku. Jednak w maju 1995 roku Sejm udzielił wotum nieufności rządowi Hanny Suchockiej, w wyniku czego proces reaktywacji powiatów został zatrzymany. Dopiero rząd Jerzego Buzka powrócił do kontynuacji koncepcji samorządu terytorialnego, którą prezentował Kulesza. Funkcję kierownika powierzono ponownie temu uczonemu z zakresu prawa samorządu terytorialnego. Przeciwno istnieniu powiatów opowiadało się Polskie Stronnictwo Ludowe, które było zwolennikiem dwuszczeblowego podziału samorządu terytorialnego. Ludowcy zgłosili nawet do Sejmu projekt przeprowadzenia ogólnonarodowego referendum na temat istoty reaktywacji powiatów. W kwietniu 1998 roku Sejm oddalił wniosek¹⁷. Więzkościowa kolacja rządowa z poparciem Sojuszu Lewicy Demokratycznej doprowadziła do szybkiego przegłosowania ustaw prowadzących do nowego podziału terytorialnego.

5 czerwca 1998 roku przegłosowano:

1. Ustawę o samorządzie powiatowym.
2. Ustawę o samorządzie województwa.
3. Ustawę o administracji rządowej w województwie.

Stworzenie siatki Polski powiatowej powierzono rządowi. Ropatrywano trzy warianty podziału Polski:

- 254 powiaty;
- 286 powiatów;
- 308 powiatów.

¹⁶ Ibidem, s. 115.

¹⁷ Ibidem, s. 120.

Reforma administracji przeprowadzona z sukcesem w 1998 roku wprowadziła trójstopniowy podział państwa. Ostatecznie w dniu 5 czerwca 1998 roku¹⁸ przyjęto ustawę o samorządzie powiatowym oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów¹⁹, wprowadzono podział terytorialny z powiatami ziemskimi oraz miastami na prawach powiatu, zwanych powiatami grodzkimi²⁰ – utworzono 308 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu.

Stan prawny podziału terytorialnego kraju na dzień 1 stycznia 1999 roku wyglądał następująco:

- 16 województw;
- 373 samorządowych powiatów (308 powiatów ziemskich oraz 65 miast na prawach powiatu);
- 2489 gmin.

Po fali protestów, wyniakających z niezadowlenia niektórych miast, w maju 2001 roku dokonano korekty i utworzono 315 powiatów ziemskich oraz 65 miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich)²¹. Obecnie wyróżniamy 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu²².

Zarówno Anna Wierzbica, jak i Karolina Żmuda-Matan, prawniczki od lat zajmujące się analizą funkcjonowania miast na prawach powiatu, wykazują, że do powstania tego samorządowego tworu, jakim jest miasto na prawach powiatu, doprowadziły zasadniczo trzy przesłanki, które nie sposób pominąć w pracy stanowiącej rozważania o Górnym Śląsku. Zaliczamy do nich²³:

- infrastrukturę kraju – przypadki Górnego Śląska oraz Trójmiasta wskazywały i nadal wskazują na potrzebę przyjęcia rozwiązania innego niż dla reszty kraju. Powiat złożony

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 62 poz.631, ze zm).

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. 1998, nr 103, poz. 652)

²⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 124.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 roku w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedzib władz powiatu (Dz.U. nr 62, poz. 631 ze zm.)

²² Stan prawny na 1.04.2021 r. – 66. miastem na prawach powiatu jest od 1 stycznia 2013 roku Wałbrzych. Wcześniej 1 stycznia 2003 r. zrezygnował ze statusu miasta na prawach powiatu i został włączony do powiatu wałbrzyskiego.

²³K. Żmuda-Matan, *Aspekty finansowe gospodarowania nieruchomościami skarbu państwa w miastach na prawach powiatu*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec 201, s. 21–22; K. Żmuda-Matan przywołuje: A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia wybrane*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2006, nr 74, s. 27–28.

z kilkunastu gmin wiejskich i miejskich skupionych wokół jednego centralnego ośrodka miejskiego oddalonego od gmin wchodzących w skład tego tworu nie byłby korzystny dla mieszkańców Górnego Śląska z wielu względów;

- przekazanie 46 miastom innego katalogu zadań publicznych niż klasycznym gminom;
- rekompensatę dla miast na prawach powiatu, która miała na celu wynagrodzić straty miastom wojewódzkim, jakie poniosły w wyniku nowego podziału terytorium kraju.

Wraz z wprowadzeniem szczególnego tworu, jakim są miasta na prawach powiatu, w doktrynie pojawiło się wiele pytań i kontrowersji. Zastanawiano się, czy miasta na prawach powiatu są gminami czy powiatami. Przyjęte regulacje prawnicy uznali za nieprzezycyjne²⁴. Jednoznaczne określenie statusu miast na prawach powiatu nastąpiło „z dniem 30 maja 2001 roku w wyniku nowelizacji przepisów rozdziału 9 ustawy o samorządzie powiatowym – ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw”²⁵. Status prawny miast na prawach powiatu rozstrzygnął ostatecznie Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 16 grudnia 2003 roku²⁶.

Wiele kontrowersji i niejasności budzi także przyjęcie najbardziej trafnego określenia opisującego miasta na prawach powiatu. Prawnicy używają zamiennie określeń powiat grodzki oraz miasto na prawach powiatu. Karolina Żmuda-Matan zauważa, że przedstawiciele nauk politycznych wprowadzili także dodatkowe określenia, które mogą osoby niezaznajomione z dyskursem wprowadzać w zakłopotanie. Chodzi o „powiat jednogminny”, czyli powiat grodzki, oraz „powiat wielogminny”, czyli powiat ziemski²⁷. W moim przekonaniu używanie określeń synonimicznych może powodować pewien bałagan terminologiczny. Zgadzam się więc z Anną Wierzbicą oraz Karoliną Żmudą-Matan, że najwłaściwsze jest używanie określenia ustawowego. „Właściwym wydaje się posługiwanie w odniesieniu do tych gmin ich ustawową nazwą, tj. „miasta na prawach powiatu”²⁸.

²⁴ K. Mońko, *Czy miasto na prawach powiatu jest gminą czy powiatem?*, „Wspólnota 2000, nr 6 (517), s. 14.

²⁵ K. Żmuda-Matan, *Aspekty finansowania...* op.cit., Sosnowiec 2017, s. 23.

²⁶ Ibidem, s. 23. K. Żmuda-Matan przywołuje: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2003 r., sygn. akt Tw 80/02.

²⁷ K. Żmuda-Matan, *Aspekty finansowania...*, op.cit., s. 23.; Zob. P. Liskowski, *Jednostki podziału terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, w: *Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 7–8 marca 2005 r., red. J. Korczak, Wrocław 2005, s. 68.

²⁸ Ibidem, s. 23.; Szerzej: A. Wierzbica, *Wybrane problemy statusu prawnego jednostek organizacyjnych miasta na prawach powiatu*, Zeszyty Naukowe Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfantego, Zeszyt Naukowy Katedry Prawa i Administracji, z. 32 red. A. Bisztygi, Katowice 2007.

Konkludując niniejsze rozważania, należy dostrzec także to, że powiaty w Polsce mają bardzo długą tradycję. Jak pisze Krolina Żmuda-Matan, „Powiaty grodzkie terminologicznie wywiedzione od średniowiecznego grodu, bliższe łańcińskiemu urbs, czyli miastu, a powiaty ziemskie, nawiązujące od majątków ziemskich, związane są z obszarami o przeznaczeniu rolnym”²⁹. Mimo długich tradycji stoczono liczne boje natury politycznej o ich reaktywację, ale i tak do dziś wywołują kontrowersje. Niemalże w każdej kampanii wyborczej pojawia się pytanie o zasadność funkcjonowania powiatów³⁰. W 2012 roku Ruch Palikota z liderem Januszem Palikotem zaprezentował postulat likwidacji „brakującego ogniwa samorządu”. Krytycznie do tego pomysłu odniósł się „ojciec polski powiatowej” Michał Kulesza, który słabości powiatów upatrywał w braku współpracy samorządowej pomiędzy gminami i powiatami, powolnej decentralizacji, słabym procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego, małej współpracy elit politycznych na szczeblu samorządowym³¹. „Powiat jest punktem odniesienia obszaru, na którym funkcjonuje wspólnota społeczna [...] jeśli samorząd powiatowy tego nie rozumie, zajmuje się wyłącznie realizacją swoich funkcji administracyjnych, zadań użyteczności publicznej, a nie potrafi współpracować z lokalnymi elitami, różnymi środowiskami społecznymi, gminami, pomagać im i otrzymywać od nich pomoc – we wszystkich możliwych kierunkach – to oznacza, że samorząd lokalny spełnia oczekiwania społeczne w stopniu mniejszym, niżby mógł”³².

O ustroju miasta na prawach powiatu decyduje jego statut. „Jeśli miasto na prawach powiatu zamieszkuje powyżej 300 000 mieszkańców, projekt statutu podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji”³³. W sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów.

Ustalenia granic oraz tryb tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia miast na prawach powiatu określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia³⁴.

Artykuł 92 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym precyzyjnie wskazuje organy funkcjonujące w miastach na prawach powiatu. Organem o charakterze stanowiącym i kontrolnym jest rada miasta. „Pozycja prawna rady miasta w mieście na prawach powiatu jest

²⁹ Ibidem, s. 21, K. Żmuda-Matan cyt. za P. Dobosz, Komentarz do ustawy, s. 510.

³⁰ S. Michałowski, *Spółeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, op.cit., s. 125.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem s. 125.

³³ A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu*, op. cit., s. 77.

³⁴ Ibidem, s. 80–85.

analogiczna do pozycji rady gminy”³⁵. Rada miasta wykonuje zadania gminy i powiatu. Jednoznacznie wynika z tego, że kompetencje rady miasta na prawach powiatu są bardziej rozbudowane niż kompetencje rady gminy. Katalog zadań miast na prawach powiatu określa art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym. Karolina Żmuda-Matan powołując się na Annę Wierzbicę pisze: „domniemanie kompetencji wynikające z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje radzie miasta jedynie w zakresie wykonywania przez ten organ zadań gminy. W stosunku do zadań powiatu realizowanych przez miasto na prawach powiatu domniemanie to nie znajduje automatycznego zastosowania ze względu na brak w ustawie o samorządzie powiatowym generalnej klauzuli kompetencyjnej – zarówno na rzecz organu stanowiącego, jak i organu wykonawczego”³⁶.

Kompetencje organu wykonawczego posiada prezydent miasta. Sposób powoływania, odwoływania oraz kompetencje prezydenta miasta na prawach powiatu określa ustawa o samorządzie gminnym. Prezydent w mieście na prawach powiatu łączy kompetencje wójta (gminy) z kompetencjami zarządu i starosty (w powiecie grodzkim).

Ustawa o samorządzie gminnym określa:

- ustrój;
- działanie organów miasta na prawach powiatu;
- skład, liczebność, powoływanie i odwoływanie organów;
- nadzór nad miastem na prawach powiatu.

Podmiotowość prawna miasta na prawach powiatu została uregulowana w art. 165 Konstytucji oraz w art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z tym, że miasto na prawach powiatu ma podmiotowość prawną, to przysługuje mu prawo własności i inne prawa majątkowe, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Wynikają z tego również zadania publiczne, które te miasta wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Jak pisze A. Wierzbica, przywołując słowa słynnego prawnika, znawcy prawa samorządu terytorialnego Bogdana Dolnickiego, jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje:³⁷

- „samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego jednostek samorządu (art. 169

³⁵ K. Żmuda-Matan, *Aspekty finansowe...*, op.cit., s. 24.

³⁶ Ibidem. s. 26., Cyt. za A. Wierzbicą, *Ustrój administracji samorządowej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, t. 3, C.H. BECK, Warszawa, s. 404; A. Wierzbica, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym (art. 192)...*, s. 590; eadem, *Miasto na prawach powiatu*, op.cit., s. 106-107.

³⁷ A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia...*, s. 76. cyt. za B. Dolnickim, *Samorząd terytorialny...* s. 61.

ust. 4 Konstytucji);

- samodzielność finansowa – oznacza wykonywanie istotnych zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w aspekcie dochodowym oraz realizowania gospodarki finansowej (art. 167 Konstytucji);
- samodzielność podatkowa, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji);
- samodzielność majątkowa – jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji);
- samodzielność publicznoprawna, oznaczająca samodzielne wykonywanie zadań publicznych (art. 163 i 166 Konstytucji)” Z samodzielności w kształtowaniu ustroju wewnętrznego jednostek samorządu wynika możliwość tworzenia przez miasto na prawach powiatu m.in. jednostek organizacyjnych oraz pomocniczych. Miejskimi jednostkami organizacyjnymi w miastach na prawach powiatu są: straż miejska, miejski zarząd usług komunalnych, ośrodek pomocy społecznej, żłobek, szkoła podstawowa, dom kultury etc.³⁸

Miasto na prawach powiatu fakultatywnie może powoływać również jednostki pomocnicze, tj.: dzielnice, osiedla. Wierzbica zwraca uwagę, że katalog możliwości tworzenia jednostek pomocniczych jest otwarty. Także nic nie przesądza o ich nazewnictwie. Za Pwłem Chmielnickim wymienia inne przykładowe nazwy jednostek pomocniczych: kolonie, kwartały lub przysiółki³⁹.

Zasady nadzoru nad miastem na prawach powiatu określone są w ustawie o samorządzie gminnym i, jak pisze Anna Wierzbica: „Jest to konsekwencja przepisu art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi m.in., że ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, a także zasady sprawowania nadzoru, określa ustawa o samorządzie gminnym. Stosownie do art. 171 Konstytucji, działalność miasta na prawach powiatu (...) podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a więc wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Przepis ten sformułowany został kategorycznie i nie pozostawia żadnego

³⁸ Ibidem, s. 86.

³⁹ Ibidem.

miejsca na uwzględnienie innych kryteriów nadzoru (w szczególności kryterium celowościowego)”⁴⁰.

Organami nadzoru dla miast na prawach powiatu są: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz Regionalna Izba Obrachunkowa i Sejm. Nadzór regionalnej Izby Obrachunkowej ogranicza się do spraw finansowych. Należy też dostrzec, że Sejm jest często pomijany jako organ nadzoru nad miastami na prawach powiatu, ponieważ uwaga skupiona jest wyłącznie na katalogu organów nadzoru wymienionym w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. Jak słusznie zauważa A. Wierzbica, art. 96 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w przypadku notorycznego naruszania przez radę gminy (miasta) Konstytucji lub ustaw, Sejm może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy (miasta)⁴¹. Z przepisu tego wynika wprost, że Sejm jest też organem nadzoru miast na prawach powiatu⁴².

O bardzo skomplikowanej sytuacji finansowania miast na prawach powiatu pisze Andrzej Borodo. Uważa on, że „System dochodów miast na prawach powiatu jest zagmatwany i nadmiernie rozbudowany. Utrudnia zarówno ocenę, jak i funkcjonowanie finansów miast na prawach powiatu, albowiem są one ujmowane oddzielnie, w części gminnej i w części powiatowej, tak jakby to były dwa samorzady”⁴³. Remedium na poprawę sytuacji upatruje w stworzeniu dwóch odrębnych systemów finansowania powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu uwzględniający specyfikę ustrojową, społeczną, organizacyjną oraz demograficzną⁴⁴. Należy również dostrzec, że nie upatruje on słabości powiatów w strukturze organizacyjnej, nie kwestionuje zasadności ich funkcjonowania (co częste), a jedynie dostrzega potrzebę zmiany finansowania powiatów i proponuje przemyślane rozwiązania w celu zapewnienia ich efektywnego funkcjonowania⁴⁵.

WYNIKI BADANIA

Wydaje się, że sposób finansowania miast na prawach powiatu bardzo doskwiera członkom lokalnych elit politycznych. W badaniach prowadzonych w miastach na prawach powiatu wielu

⁴⁰ Ibidem, s. 214.

⁴¹ Ibidem, s. 222.

⁴² Więcej na temat nadzoru w miastach na prawach powiatu: ibidem, s. 213–228.

⁴³ A. Borodo, *Zagadnienia prawne systemu dochodów samorządu powiatowego i propozycje jego reformy*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2015, nr 2(3) DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2015.011>, online <https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/2820/PBPS.2015.011%2CBorodo.pdf?sequence=1s.12> (dostęp 1.08.2021)

⁴⁴ Ibidem, s. 12.

⁴⁵ Szerzej: A. Borodo, *Zagadnienia prawne systemu dochodów...*, op.cit.

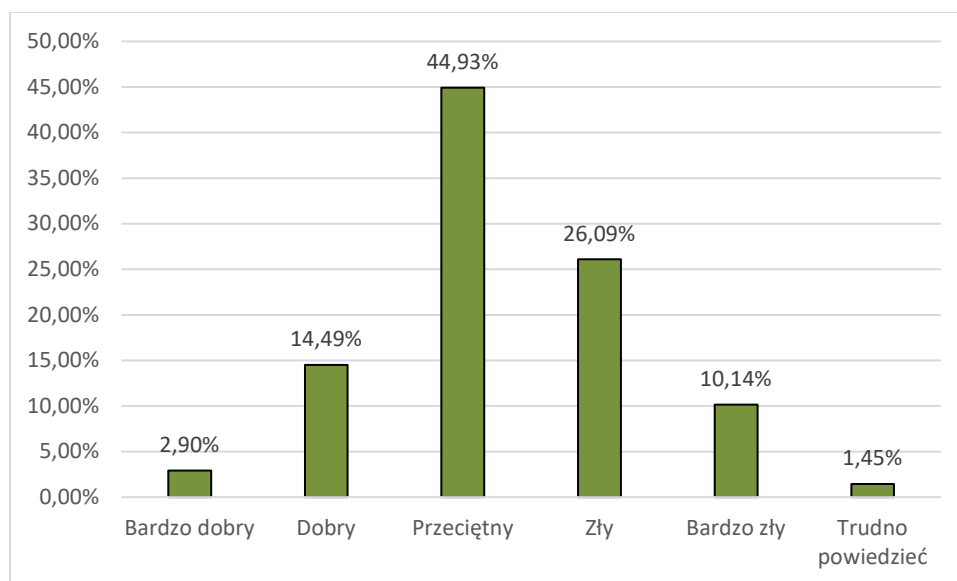
ankietowanych krytycznie odnosiło się do sytuacji finansowej tych miast a tym samym do ich bezpieczeństwa ekonomicznego w perspektywie długofalowej. W odpowiedzi na pytanie: „Obecny system finansowania miast na prawach powiatu Pana/Pani zdaniem jest?” członkowie elity politycznej mogli wybrać spośród sześciu odpowiedzi na pytanie zamknięte, oceniając system jako: bardzo dobry, dobry, przeciętny, zły, bardzo zły, trudno powiedzieć. Następnie poproszeni byli o uzasadnienie odpowiedzi w formule dwóch pytań otwartych:

Jeśli w poprzednim pytaniu udzielił/-a Pan/Pani odpowiedzi, iż system finansowania miast na prawach powiatu jest bardzo dobry lub dobry proszę o udzielenie odpowiedzi, dlaczego tak Pan/-i sądzi?

Jeśli w poprzednim pytaniu udzielił/-a Pan/Pani odpowiedzi, iż system finansowania miast na prawach powiatu jest bardzo zły lub zły proszę o udzielenie odpowiedzi, dlaczego tak Pan/-i sądzi?

Rysunek 2

Obecny system finansowania miast na prawach powiatu zdaniem kobiet

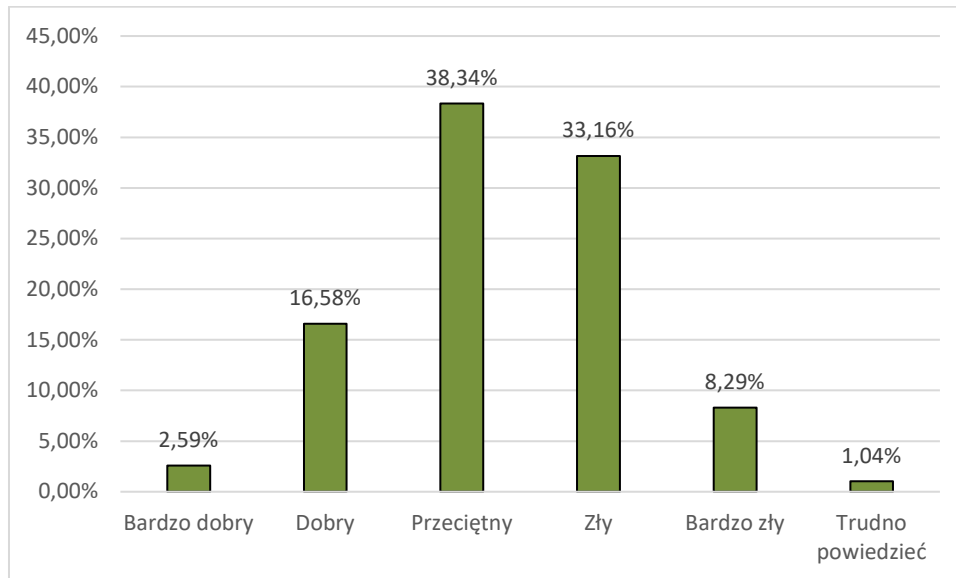


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

44,93% członkiń lokalnej elity politycznej (radnych) odpowiedziało, że obecny system finansowania miast na prawach powiatu jest przeciętny; 26,09% – że zły; 10,14% – że bardzo zły, czyli aż 36,23% kobiet wypowiedziało się negatywnie o bieżących regulacjach. Pozytywnie system finansowania miast na prawach powiatu oceniło łącznie 17,39% ankietowanych kobiet. Najliczniejszą grupę stanowią ankietowane, które wskazały odpowiedź: przeciętny.

Rysunek 3

Obecny system finansowania miast na prawach powiatu zdaniem mężczyzn



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

Mężczyźni ocenili sytuację nieco inaczej: 38,34% radnych odpowiedziało, że system jest przeciętny, ale łącznie aż 41,45% stwierdziło, że system finansowania jest zły lub bardzo zły. Pozytywnie wypowiedziało się 19,17%.

Niektórzy ankietowani uzasadnili swój wybór i udzielili odpowiedzi na pytania otwarte. Podczas badania autorka artykułu miała kontakt bezpośredni z każdym ankietowanym. Najczęściej zgłaszana uwaga lokalnej elity politycznej dotyczyła stwierdzenia, że mimo prowadzenia badań nikt dotychczas nie zaprezentował ich odpowiedzi w formie raportu z badań czy rozprawy doktorskiej. Członkowie elity politycznej wskazywali wprost, że środowisko naukowe nie słucha ich uwag, opinii praktyków samorządowych. Ankietowani zwracali uwagę, że efektywne wykonywanie zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa w ramach miast na prawach powiatu nie będzie możliwe, jeśli decydenci polityczni nie będą słuchać ich opinii na temat słabości wynikających z finansowania tej jednostki samorządu terytorialnego. Szanując wypowiedzi ankietowanych oraz pragnąc jak najrzetelniej zaprezentować wyniki przeprowadzonego badania, postanowiłam przytoczyć odpowiedzi udzielone w wyróżnionych powyżej pytaniach otwartych.

Wnioski ze zgromadzonego materiału empirycznego:

1. Pozytywnie system finansowania miast na prawach powiatu oceniają radni

miast, które są w dobrej lub bardzo dobrej kondycji finansowej. I, którzy nie dostrzegają ryzyk finansowych zakłócających funkcjonowanie miast. Odpowiedzi te były wprost wskazywane w formule pytań otwartych: „Miasto Bielsko-Biała stać na poważne inwestycje!”; „Wysoki rozwój Gliwic”; „To widać w Gliwicach!”. Członkowie elity politycznej w miastach, które dysponują dużym budżetem oraz których kondycja finansowa jest dobra, np. Gliwice, Dąbrowa Górnicza, nie widzą problemów wynikających z regulacji finansowania miast na prawach powiatu.

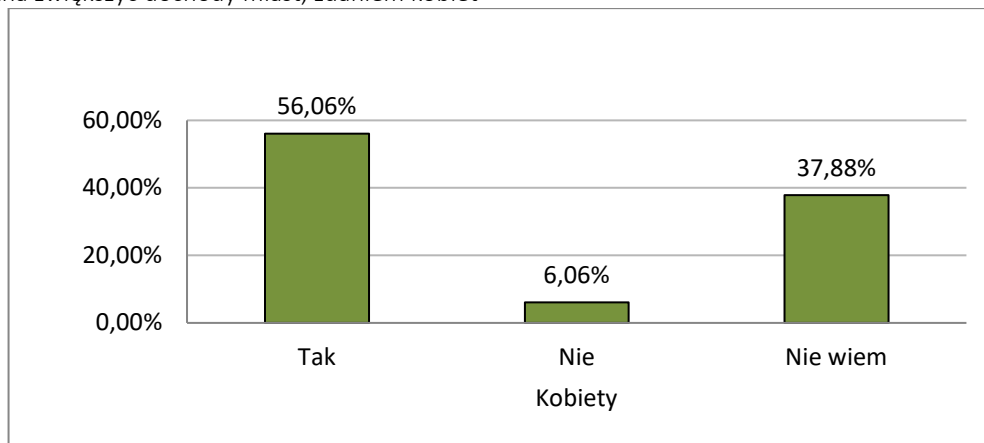
2. Członkowie elity politycznej miast, które radzą sobie gorzej ze względu na przytłaczającą liczbę zadań w stosunku do otrzymywanych finansów, najczęściej uznawali system finansowania miast na prawach powiatu za niedobry. Swoją odpowiedź uzasadniali: brakiem wystarczających subwencji i dotacji na realizację podstawowych zadań, zagmatwanym systemem finansowania miast na prawach powiatu⁴⁶, brakiem konsultacji między rządem a samorządem, niestabilnością prawa. W pytaniach otwartych więcej argumentów padło za stwierdzeniem, że obecny system finansowania miast na prawach powiatu jest zły.

Podczas planowania badania autorka postanowiła wprowadzić do kwestionariusza ankiety również pytanie, które umożliwi ocenę finansowania miast na prawach powiatu przez osoby zarządzające samorządem lokalnym. Pytanie 25 brzmiało: „Czy Pana/Pani zdaniem można zwiększyć dochody miast, jeśli tak, to z jakich źródeł?”. Pytanie miało charakter półotwarty. Ankietowani mogli odpowiedzieć: „tak” i dopisać źródło, z którego można by zwiększyć finansowanie; „nie”; „nie wiem”. Wyniki przedstawiono na rysunkach 4 i 5.

⁴⁶ Ten czynnik wskazywał również A. Borodo.

Rysunek 4

Czy można zwiększyć dochody miast, zdaniem kobiet

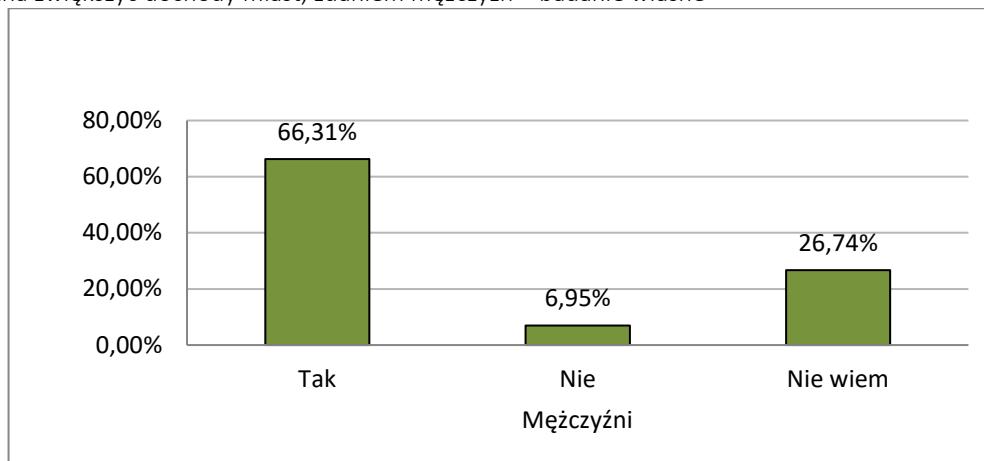


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

Jak widać, 56,06% kobiet wskazało, że można zwiększyć dochody miasta.

Rysunek 5

Czy można zwiększyć dochody miast, zdaniem mężczyzn – badanie własne



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

Aż 66,31% mężczyzn wskazało, że można zwiększyć dochody miasta. Źródła wskazane przez ankietowanych dotyczyły (odpowiedzi uporządkowano od najczęściej przytaczanych):

1. Zwiększenie udziału miast na prawach powiatu w podatkach.
2. Zwiększenie subwencji i dotacji z budżetu państwa.
3. Nowe inwestycje, rozwój gospodarczy miast, pozyskiwanie nowych inwestorów, zmiany planistyczne miast, za których przyczyną powstaną nowe tereny przemysłowe.
4. Pozyskiwanie środków z budżetu Unii Europejskiej.

5. Racjonalizowanie wydatków.
6. Reaktywacja terenów przemysłowych, rozwój turystyki, liberalizacja polityki mieszkaniowej, która miałaby przyciągnąć młodych na Śląsk.
7. Sprzedaż majątku gminy oraz tworzenie stref płatnego parkowania – to rzadka odpowiedź.

Takie same pytania zadano w przygotowanym kwestionariuszu ankiety prezydentom miast na prawach powiatu w województwie śląskim. Wydaje się, że ich odpowiedzi nie wymagają opracowania graficznego (przy n=15). Pozwolę sobie przytoczyć jedynie liczby, aby zobrazować odpowiedź na pytanie: „Obecny system finansowania miast na prawach powiatu Pana/Pani zdaniem jest...?”:

- Bardzo zły – trzech prezydentów;
- Zły – pięciu prezydentów;
- Przeciętny – sześciu prezydentów;
- Bardzo dobry – jeden prezydent.

Zatem ośmiu przedstawicieli organu wykonawczego wypowiedziało się negatywnie o obecnym systemie finansowania miast na prawach powiatu.

Najczęściej wymienianym argumentem przemawiającym za stwierdzeniem, że system finansowania miast na prawach powiatu jest zły, było przeciążenie miast na prawach powiatu zadaniami zleconymi bez przekazania wystarczającej puli środków na ich realizację.

Prezydenci miast wypowiedzieli się także na pytanie półotwarte: „Czy Pana/Pani zdaniem można zwiększyć dochody miasta, jeśli tak, to z jakich źródeł?”.

- Tak – trzynastu prezydentów;
- Nie – jeden prezydent;
- Nie wiem – jeden prezydent.

Respondenci wypowiedzieli się także na temat źródeł potencjalnego zwiększenia dochodów miasta:

1. Przyływ nowych mieszkańców.
2. Należy zwiększyć subwencje na zadania zlecone.
3. Podatki PIT (większy udział w PIT) i CIT.
4. Subwencja, wzrost liczby mieszkańców.
5. Budżet państw.
6. VAT, akcyza.

7. Podatki, większe subwencje i dotacje.
8. Promocja nowych inwestycji i przedsiębiorczości.
9. Zwiększony udział w podatkach PIT i CIT, rezygnacja przez rząd z pobierania podatku VAT od inwestycji zrealizowanych przez samorząd.
10. Środki Unijne.

PODSUMOWANIE

Na podstawie przeprowadzonego badania, a zatem opinii samorządowców, można dowodzić, iż wnioski prezentowane przez Andrzeja Borodo mówiące o słabościach miast na prawach powiatu zakłócających bezpieczeństwo ich funkcjonowania i prawidłowe wykonywanie zadań o charakterze publicznym, wynikających z formy finansowania powiatów, są właściwie. Samorządowcy nie negowali zasadności istnienia miast na prawach powiatu, czy przyjętej formuły organizacyjnej samorządu terytorialnego. Członkowie elit politycznych akcentowali w sposób szczególny przytłaczającą liczbę zadań jakie są cedowane na miasta na prawach powiatu. Wskazywali również na postępującą niewydolność miast w tym zakresie. Swoją odpowiedź po wielokroć uzasadniali:

- brakiem wystarczającej subwencji i dotacji;
- zagmatwanym system finansowania miast na prawach powiatu;
- brakiem konsultacji między rządem a samorządem,
- niestabilnością prawa.

W pytaniach otwartych więcej argumentów padło za stwierdzeniem, że obecny system finansowania miast na prawach powiatu jest zły i uniemożliwia prawidłową realizację zadań o charakterze publicznym.

Wartym zauważenia jest również fakt, iż omawiane badanie zakończono w styczniu 2020 roku, natomiast 4 marca 2020 roku w Polsce odnotowaliśmy pierwszy przypadek zachorowania na COVID-19. W obliczu rozwoju pandemii oraz narastającego kryzysu samorząd terytorialny a co za tym idzie miasta na prawach powiatu stanęły przed dodatkowymi wyzwaniami finansowymi z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom. Przed wybuchem pandemii z wyników badań można było wnioskować, że większe ośrodki miejskie o wiele lepiej radzą sobie z finansowaniem zadań, mniejsze natomiast są skupione na tzw. „łataniu dziur budżetowych”. Jak pisze Andrzej Raszkowski: „Niestety zagrożenie pogłębiania już istniejących dysproporcji pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi, a małymi miastami powodowane

pandemią jest realne i należy dołożyć starań, żeby zminimalizować to zjawisko. Nawet przed pandemią dysproporcje się powiększały. Temat zrównoważonego rozwoju jest jeszcze bardziej złożony, tutaj kluczowa będzie dystrybucja środków europejskich w nowej perspektywie finansowej 2021-2027, ile tych środków faktycznie trafi do mniejszych ośrodków miejskich. W zakresie zrównoważonego rozwoju, wzięwszy pod uwagę wszystkie jego wymiary, jest jeszcze sporo do zrobienia”⁴⁷.

Ponadto na podstawie powyższych analiz należy dostrzec, iż miasta na prawach powiatu, jako specyficzna kategoria jednostek samorządu terytorialnego, pełnią kluczową rolę w zapewnieniu lokalnego rozwoju i świadczeniu usług publicznych. Ich bezpieczeństwo ekonomiczne jest jednak narażone na szereg zagrożeń, które mogą destabilizować finanse publiczne i wpływać na życie mieszkańców. Zdaniem autorki badania należą do nich:

- Zadłużenie i deficyt budżetowy

Jednym z głównych zagrożeń jest nadmierne zadłużenie wynikające z konieczności realizacji kosztownych inwestycji infrastrukturalnych, takich jak modernizacja dróg, szkół czy sieci wodociągowych. Ograniczone wpływy z dochodów własnych oraz zmieniające się zasady finansowania z budżetu państwa mogą prowadzić do wzrostu deficytu budżetowego, co ogranicza możliwość realizacji kluczowych projektów.

- Zależność od transferów zewnętrznych

Miasta na prawach powiatu w znacznym stopniu polegają na transferach z budżetu państwa oraz środkach unijnych. Zmiany w polityce fiskalnej państwa, zmniejszenie subwencji lub opóźnienia w wypłacie funduszy mogą poważnie zakłócić realizację zaplanowanych zadań i zmusić JST do rezygnacji z istotnych projektów.

- Niestabilność gospodarcza i wpływ kryzysów zewnętrznych

Globalne kryzysy ekonomiczne, takie jak recesje lub zakłócenia łańcuchów dostaw, wpływają na lokalne gospodarki. Spadek dochodów z podatków PIT i CIT w wyniku np. wysokiego bezrobocia lub problemów lokalnych przedsiębiorstw może ograniczyć budżet miast.

- Rosnące koszty utrzymania i usług publicznych

Dynamicznie rosnące koszty energii, materiałów budowlanych czy wynagrodzeń w sektorze publicznym stanowią poważne obciążenie dla budżetów JST. Dodatkowo, konieczność

⁴⁷ A. Raszkowski, Ł. Laszczyński: *Wyzwania dla samorządu terytorialnego w czasach pandemii*. <https://przetargowa.pl/wyzwania-dla-samorzadu-po-pandemii/> (dostęp: 10.10.2022).

dostosowywania infrastruktury do nowych standardów środowiskowych i energetycznych generuje dodatkowe koszty.

- Nieefektywne zarządzanie i korupcja

Nieodpowiednie planowanie inwestycji, brak optymalizacji wydatków oraz potencjalne nieprawidłowości w zarządzaniu środkami publicznymi mogą prowadzić do marnotrawstwa zasobów, a nawet do utraty środków zewnętrznych, np. funduszy unijnych.

- Demografia i migracje

Procesy depopulacji w niektórych miastach na prawach powiatu, spowodowane migracją mieszkańców do większych aglomeracji lub za granicę, prowadzą do zmniejszenia liczby podatników i wzrostu obciążeń związanych z utrzymaniem starzejącej się populacji. To zjawisko generuje presję na systemy opieki społecznej, ochrony zdrowia i budżet JST.

- Zmiany legislacyjne

Nagłe zmiany w przepisach prawa, np. wprowadzenie ulg podatkowych bez rekompensaty dla JST, mogą znacząco ograniczyć dochody miast. Niekorzystne regulacje dotyczące rozliczeń podatkowych lub podziału kompetencji między samorządami a administracją centralną mogą dodatkowo osłabić ich bezpieczeństwo ekonomiczne.

Miasta na prawach powiatu, jako lokalne ośrodki gospodarcze i administracyjne, muszą podejmować proaktywne działania w celu minimalizowania wymienionych zagrożeń. Kluczowe znaczenie mają dywersyfikacja źródeł dochodów, wzmocnienie lokalnej gospodarki oraz inwestowanie w innowacyjne rozwiązania, które zwiększają efektywność wykorzystania zasobów. Dodatkowo, istotna jest współpraca z sektorem prywatnym i wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) w realizacji inwestycji. Działania te, w połączeniu z transparentnym i efektywnym zarządzaniem, mogą przyczynić się do budowy stabilnego fundamentu finansowego, zapewniając miastom bezpieczeństwo ekonomiczne nawet w obliczu kryzysów⁴⁸.

⁴⁸ Zobacz szerzej: K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Difin SA, 2015.

BIBLIOGRAFIA

REFERENCES LIST

PIŚMIENICTWO

LITERATURE

- Borodo A., *Zagadnienia prawne systemu dochodów samorządu powiatowego i propozycje jego reformy*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2015, nr 2(3) DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2015.011>, online: <https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/2820/PBPS.2015.011%2CBorodo.pdf?sequence=1s.12> (dostęp 1.08.2021).
- Cukier-Syguła M., *Samorządowe elity polityczne miast na prawach powiatu w województwie śląskim po wyborach 2018 roku, 2022*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, nieopublikowana rozprawa doktorska.
- Cukier-Syguła, M., *Circulation of the Silesian Political Elite - Case Study*, Lex localis - Journal of Local Self-Government, Vol. 21 No. 1 (2023), DOI: [10.4335/21.1.143-159\(2023\)](https://doi.org/10.4335/21.1.143-159(2023)).
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, wyd. 4, Warszawa 2009.
- Dziekański P., *Bezpieczeństwo ekonomiczne wyzywaniem współczesnego regionu – próba oceny syntetycznej*, Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, 2014.
- Frączkiewicz-Wronka A., Ćwiklicki M.,(red), *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, (ebook), 2023.
- Lewkowicz A., Majer T. (red.), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie Wydział Prawa i Administracji, Olsztyn 2012.
- Liskowski, P., *Jednostki podziału terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 7–8 marca 2005 r., red. J. Korczak, Wrocław 2005.
- Matusiewicz Z., *Politologiczna koncepcja samorządu terytorialnego (w oparciu o polskie doświadczenia po 1989 r.)*, w: *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego*, red. Ewa Jasiuk, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Kraków 2011.
- Michałowski S., *Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania powiatów w Polsce*, w: *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Bilans doświadczeń*, red. S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.
- Mońko K., *Czy miasto na prawach powiatu jest gminą czy powiatem?*, „Wspólnota 2000, nr 6 (517).
- Raszkowski A., Laszczyński Ł., *Wyzwania dla samorządu terytorialnego w czasach pandemii*. <https://przetargowa.pl/wyzwania-dla-samorzadu-po-pandemii/> (dostęp: 10.10.2022).

- Rożek T., Aglomeracja Śląska, czyli Polska Dolina Krzemowa, portal: Nauka lubię to, <https://naukatolubie.pl/aglomeracja-slaska/> (dostęp: 25.10.2022).
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Difin SA, 2015.
- Sołtysiak M., *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w opiniach społecznych*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne, t.XXIV, 2016.
- Szubrycht T., *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej, rok XLVII NR 4 (167) 2006, http://www.amw.gdynia.pl/library/File/ZeszytyNaukowe/2006/Szubrycht_
- Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia wybrane*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2006, nr 74.
- Wierzbic A., *Wybrane problemy statusu prawnego jednostek organizacyjnych miasta na prawach powiatu*, Zeszyty Naukowe Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego, Zeszyt Naukowy Katedry Prawa i Administracji, z. 32 red. A. Bisztygi, Katowice 2007.
- Wróbel S., *Nowe elity polityczne na scenie lokalnej*, w: Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski, red. J. Sztumski, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.
- Żmuda-Matan K., *Aspekty finansowe gospodarowania nieruchomościami skarbu państwa w miastach na prawach powiatu*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec 2017.

ŹRÓDŁA

SOURCES

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 62 poz.631, ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U.1998, nr 103, poz. 652).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 roku w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedzib władz powiatu (Dz.U. nr 62, poz. 631 ze zm.).
- Tomasz Rożek, Nauka. To lubię., Mieszkam w polskiej Dolinie Krzemowej: <https://www.youtube.com/watch?v=XMjaEbQ4dZ4&t=1s> (dostęp: 21.02.2024).

PODZIĘKOWANIA

ACKNOWLEDGMENTS

Autorka artykułu pragnie wyrazić szczególną wdzięczność prof. dr hab. Sylwestrowi Wróblowi (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych) za cenne wskazówki udzielone podczas pisania artykułu.



Copyright (c) 2024 Monika Cukier-Syguła



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.