

TRZECI ETAP REFORMY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DE(RE)CENTRALIZACJA, POSTCOVID I... ?[1]

prof. Hubert Izdebski

Pandemia COVID-19 spowodowała, że w Dniu Samorządu Terytorialnego ustanowionym uchwałą Sejmu z 29 czerwca 2000 r. (M.P. Nr 19, poz. 404), 27 maja 2020 r., nie można było obchodzić trzydziestej rocznicy odrodzenia samorządu terytorialnego – wówczas odrodzonego jedynie na poziomie gminy, a po 8 latach rozbudowanego w ramach tzw. drugiego etapu reformy samorządowej o samorząd powiatowy i samorząd województw. Reformę samorządową ogólnie ocenia się jako jedno z najbardziej udanych dzieł procesu transformacji ustrojowej, o ile nie najbardziej udane. W powołanej uchwale Sejm stwierdził, iż „mimo trudnych warunków, w których przyszło im działać, samorządy spełniają pokładane w nich nadzieje, a dla budowy silnego państwa szczególne znaczenie mają dorobek pokoleń, lokalne więzi, patriotyzm, samoorganizacja, ciągła praca, samodoskonalenie i służba ludziom”.

Obecnie warunki, w których przyszło działać samorządom, są znacznie trudniejsze niż w 2000 r. Składają się na to co najmniej trzy przyczyny. Dwie można uznać za zjawiska przejściowe: ogólne skutki trwającej już ponad rok pandemii, której koniec nie jest jednak jeszcze widoczny, oraz obecną od 5 lat falę recentralizacji – nie pierwszą, lecz szczególnie silną.

[1] Wykorzystane zostały, poza dalej powołanymi, fragmenty następujących opracowań autora: *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020; *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163-172*, Warszawa 2020; *Tarcze Antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PIS? Ustawodawstwo okresu pandemii a funkcjonowanie samorządu*, Warszawa: forum idei Fundacji S. Batorego, Warszawa 2020; *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy? „Samorząd Terytorialny” 2020 nr 3: Komentarz do Konstytucji RP. Art. 3*, Warszawa 2021.

Przy wyraźnej nieufności władzy centralnej do wszelkiej samorządności oraz braku z jej strony woli partnerstwa i dialogu postępuje proces formalnej i faktycznej recentralizacji. Proces ten opiera się na niestosowaniu lub jedynie selektywnym stosowaniu standardów konstytucyjnych, międzynarodowych i europejskich oraz na niezrozumieniu współczesnej konstrukcji państwa jednolitego, i połączony jest z relatywnym, a nierzadko absolutnym pomniejszaniem źródeł dochodów samorządu oraz z próbami skonfliktowania poprzez mechanizmy uznaniowych dotacji poszczególne regiony oraz rodzaje jednostek (jak jednostki zarządzane przez reprezentantów obozu rządzącego i przez opozycję czy miasta duże i mniejsze).

Niezależnie od tych, można mieć nadzieję, przejściowych dwóch przyczyn, występuje konieczność stałego dostosowywania organizacji i funkcjonowania samorządu, wraz z całością systemu władz publicznych, do warunków i wyzwań kolejnych dekad XXI stulecia. Ustąpienie przyczyn przejściowych nie może oznaczać powrotu do stanu sprzed recentralizacji (czyli prostej derecentralizacji) czy sprzed pandemii.

„Samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem”[2]. Jeżeli mamy dysponować systemem władz publicznych odpowiadającym uwarunkowaniom i potrzebom dużego państwa w środku Europy u progu drugiej ćwierci XXI w., to – obok kompleksowego sposobu eliminacji negatywnych, bezpośrednich i pośrednich skutków kryzysu pandemicznego i postpandemicznego, co wymaga synergicznego działania wszystkich poziomów władz publicznych[3], oraz obok określenia warunków i trybu jak najszybszego odejścia od recentralizacji i niezbędnego pogłębienia decentralizacji – konieczne jest podjęcie refleksji mającej za przedmiot zasady i podstawowe rozwiązania systemu.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorządowi terytorialnemu przysługuje (czyli przypada, należy się, a nie: jest przyznawana czy przydzielana) w ramach ustaw (co nie jest tym samym, co „na podstawie ustaw”) istotna część zadań publicznych, wykonywana w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, lecz ta konstytucyjna deklaracja jest zarazem połączona z obowiązkiem zapewnienia samorządowi adekwatnego udziału w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP). Odpowiednie organy władzy centralnej – państwa w znaczeniu ścisłym – utrzymują, w granicach wynikających z Konstytucji i standardów międzynarodowych, poczynając od Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, kompetencje prawodawcze, jak również konstytucyjnie umocowane sprawowanie nadzoru nad działalnością samorządu z punktu widzenia legalności, tj. zgodności z prawem, jego działania (art. 171 Konstytucji RP).

*

Chociaż zasada decentralizacji wraz z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, dekodowaną z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, oraz zasada adekwatności dochodów do zadań są na ogół traktowane jako podstawowe przez przedstawicieli odpowiednio: nauki prawa administracyjnego i nauki prawa finansowego, to niezależnie od często etatystycznego ich rozumienia nie one powinny być uznawane za doktrynalny fundament pozycji samorządu w systemie władz publicznych.

[2] M. Bazylak i in., Raport Samorząd. *Pomiędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii*, Kraków 2020, s. 63.

[3] „Ogólna zdolność władz publicznych do działania (*state capacity*) będzie kluczowym czynnikiem określającym to, jak poszczególne kraje dadzą sobie radę w reakcji na COVID-19. Wydaje się prawdopodobne, że w błędnym kole kraje o niskim i średnim poziomie dochodu, mające słabe instytucje i ograniczone zasoby, będą walczyć o efektywne panowanie nad kryzysem w coraz większym wymiarze podminowując legitymację swoich rządów, autorytet i zdolność do działania” – A. Khaghaghordyan, M. Chêne, M. Jenkins, *State Capacity*, [w:] *Getting Ahead of the Curve. Exploring Post-COVID-19 Trends and Their Impact on Anti-Corruption, Governance and Development*, red. M. Chêne, J. Vrushi – <https://www.jstor.org/stable/resrep24924.7> (dostęp 20.08.2020), s. 19. RP może być zaliczana do krajów o niskiej (i niestety, wobec braku partnerskiego traktowania samorządów, coraz niższej) *state capacity* – por. H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawy nihilizm prawny*, [w:] *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2020, s. 55 i n.

Stanowią bowiem w istocie doktrynalne formuły operacjonalizacji zasady pomocniczości, o której mowa jest w preambule Konstytucji RP jako „umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” – w szczególności wspólnot samorządowych, które z mocy prawa są tworzone przez ogół mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego i są nie tylko częścią składową struktur władzy publicznej, ale i szczególnie ważnymi instytucjami demokracji obywatelskiej.

O ile w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego[4] określenie „pomocniczość” (dawniej w języku polskim, także prawnym, „subsydiarność”) nie występuje – choć określona jest w niej istota pomocniczości („generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli; powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”), to w sporządzonej 12 lat później, choć z różnych powodów utrzymującej status „miękkiego prawa” Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego pomocniczość jest już wymieniona pięciokrotnie. Po raz pierwszy jest o niej mowa w preambule: „zasada pomocniczości stanowi główny wkład do rozwoju demokracji w Europie na fundamencie równoprawności różnych szczebli władzy: lokalnego, regionalnego, krajowego i europejskiego”. W raporcie *Rola władz regionalnych i lokalnych w konstrukcji europejskiej*, przyjętym w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 14 stycznia 2003 r., jednoznacznie stwierdzono, iż „w świetle modelu wielopoziomowego zarządzania i zasady pomocniczości wykonywanie zadań publicznych w obrębie europejskiej przestrzeni prawnej powinno przede wszystkim należeć do zakresu obowiązków wspólnot samorządowych”.

Zasada pomocniczości – obecnie zasada „twardego” i „miękkiego” prawa zarówno Rady Europy, jak i Unii Europejskiej – jest tym samym rozumiana w swoim klasycznym aspekcie wertykalnym w sposób powszechnie przyjmowany w europejskiej doktrynie konstytucyjnej. Różne aspekty tej zasady zauważano od czasów starożytnych, jednakże w sposób systematyczny została po raz pierwszy sformułowana w encyklice *Quadragesimo anno* papieża Piusa XI w 1931 r. Po II wojnie światowej stała się ona zasadą nie tylko doktrynalną, ale i prawną – rangi konstytucyjnej, traktatowej i w wielu państwach europejskich ustawowej. Jej punkt wyjścia to uznanie szczególnej rangi prawnej wartości przyrodzonej i niezbywalnej godności każdego człowieka, który odpowiada za zaspokajanie swoich potrzeb życiowych, ale zarazem, gdy mimo podejmowanych prób nie jest w stanie rozwiązać określonych problemów, to szczebel „społeczności”, który jest w stanie skutecznie udzielić mu pomocy, ma obowiązek to uczynić. Używając dalej języka encyklik, „społeczności większe i wyższe” udzielają pomocy – interweniują w sprawach jednostkowych, a także grupowych – wówczas, gdy skuteczna pomoc znajduje się poza możliwościami „społeczności niższych”. Jeżeli danego problemu nie da się rozwiązać w obrębie „społeczności” społeczeństwa obywatelskiego, „społecznościami” stają się odpowiednie poziomy samorządu, a dopiero gdy i one nie mogą skutecznie działać, występuje potrzeba „pomocniczej interwencji państwa” (w państwie federalnym najpierw jego części składowych, dopiero później federacji) i – co jest już efektem rozwoju integracji europejskiej – interwencji podmiotów ponadpaństwowych, jeżeli takie są.

Zasada pomocniczości – w jej powyższym, klasycznym rozumieniu – stanowi rodzaj klucza: najpierw do określenia, co powinno być zadaniem publicznym (rozwiązywanie problemów, których nie da się rozwiązać w ramach społeczeństwa obywatelskiego), a następnie (co bezpośrednio już odnosi się do materii ustroju terytorialnego państwa) podziału zadań pomiędzy różne szczeble władz publicznych, przede wszystkim odpowiednie poziomy samorządu terytorialnego, ewentualnie wraz z rozwijającym się w dużych państwach unitarnych poziomem autonomii regionalnej, a w państwach federalnych ich części składowych.

[4] Wobec braku zastrzeżeń RP i wbrew dość powszechnemu przekonaniu Karta powinna u nas stosować się nie tylko do jednostek samorządu lokalnego, tj. gmin i powiatów, lecz także (do czasu przyjęcia odpowiedniego aktu „twardego” prawa międzynarodowego) do samorządu regionalnego, tj. samorządu województw.

Obecnie pomocniczość odnosi się także do władz wykraczających poza poziom państwa. Skutkiem realizacji zasady pomocniczości powinien być odpowiedni pionowy podział władzy – w państwach unitarnych pionowy podział władzy wykonawczej. Konsekwencją stanowi partnerstwo instytucji poszczególnych poziomów i tym samym realna, nowoczesna *multi-level governance*.

Jako standard prawa konstytucyjnego w Europie oraz prawa europejskiego w jego znaczeniu szerszym i węższym zasada pomocniczości sama z siebie oznacza prawne uznanie koniecznego i istotnego miejsca jednostek samorządu w ustroju każdego z europejskich demokratycznych państw prawnych. Zapewnienie samorządowi terytorialnemu, postępując się językiem art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, wykonywania istotnej części zadań publicznych, odpowiednio do zdolności wykonywania tych zadań na poszczególnych szczeblach pionowego podziału władzy, stanowi implikację zasady pomocniczości.

To właśnie z tego powodu zasady takie jak decentralizacja, samodzielność jednostek samorządu, adekwatność – i oczywista jako zasada demokracja – a w pewnym zakresie także dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP) i, w naszym przypadku, państwo jednolite w jego współczesnym rozumieniu stanowią (każda we właściwy sobie sposób) rodzaj operacjonalizacji czy doktrynalnej instrumentalizacji zasady pomocniczości. Operacjonalizacja doktrynalna z kolei służy bezpośrednio instrumentalizacji normatywnej.

Dostrzeżenie fundamentalnego znaczenia zasady pomocniczości pozwoliłoby doktrynie, zwłaszcza prawa administracyjnego („uczonym administratywistom”, jak nazwał ich w 2009 r. Michał Kulesza w głośnym artykule, w którym poddał ostrej krytyce etatystyczne nastawienie organów nadzoru nad samorządem oraz sądownictwa, poczynając od Trybunału Konstytucyjnego, przy „braku głębszego zainteresowania doktryny albo nawet przy aprobacie – też oględnie – niektórych jej przedstawicieli”[5]), na podjęcie szerszej i pogłębionej refleksji nad całością konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz tym samym na wzmocnienie niezbędnej debaty publicznej. Skutkować mogłoby to przynajmniej zmianą linii orzecznictwa sądowno-administracyjnego.

Główne aspekty i kierunki pożądanej refleksji będą przedmiotem dalszych uwag, poprzedzonych jednak wskazaniem poszukiwaniem podstawowych rozwiązań, które mogłyby składać się na tzw. trzeci etap reformy samorządowej. Dodatek „tzw.” jest niezbędny nie tyle dlatego, że jedynie w niektórych z poszukiwań wprost użyto określenia „trzeci etap reformy samorządowej”, ile że określenie to powinno być rozumiane jako hasło podjęcia – na gruncie zdiagnozowania obecnego stanu rzeczy oraz zanalizowania doświadczeń i rozwiązań innych państw europejskich – prac nad takim systemem polskiego samorządu, który w ramach integracji europejskiej i w warunkach globalizacji będzie dostosowany do uwarunkowań i potrzeb właściwych trzeciej dekadzie XXI w., a zarazem będzie elastyczny i otwarty na dalsze, niezbędne zmiany.

Reforma administracji, w tym reforma samorządowa, stanowi bowiem *unfinishable business* – przeprowadzenie któregośkolwiek, w tym przypadku trzeciego, z kolejnych etapów choćby najdoskonalszej reformy nie może oznaczać uzyskania na jakiś czas spokoju i poczucia stabilizacji.

[5] M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009 nr 12. Szczególnie zdecydowane były następujące słowa: „zasada adekwatności z art. 167 Konstytucji (...) jest tłumaczona przez Trybunał w sposób skrajnie destrukcyjny dla stabilności finansowej samorządu”.

Tak zwany trzeci etap reformy byłby zatem jedynie otwarciem procesu dostosowywania się najważniejszej z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkańców części władzy wykonawczej do coraz bardziej płynnej i nierzadko zaskakującej (największym zaskoczeniem był jak dotąd COVID-19) rzeczywistości. Wyjaśnwszy użycie wyrażenia „tak zwany”, dla większej czytelności tekstu będzie je można pominąć w dalszych partiach opracowania.

*

Poszukiwań odpowiednich rozwiązań, które można określić jako składające się na trzeci etap reformy, było od początku obecnego stulecia wiele – i jest coraz więcej. Wymienić wystarczy: projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, opracowany w znacznym stopniu przez M. Kuleszę i wniesiony do Sejmu przez Prezydenta RP w sierpniu 2013 r.; raport *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, opracowany z inicjatywy Jerzego Hausnera i ogłoszony w 2013 r., w którego drugim tomie z 2014 r. przedstawiona została rozbudowana koncepcja trzeciego etapu reformy samorządowej; *Samorządowa wspólnota dobrobytu. 21 propozycji* – wypracowanych w ramach programu Fundacji im. Stefana Batorego czy wreszcie *21 postulatów samorządowych* – przyjętych przez samorządowców zgromadzonych 31 sierpnia 2019 r. w Gdańsku.

Prezydencki projekt ustawy z 2013 r., precyzowany w trakcie dwuletnich konsultacji, obejmował bardzo szeroki krąg zagadnień. Naraziło go to na działanie francuskiej przestrogi *qui trop embrasse mal étreint* („kto za dużo obejmuje, za mało ściska”) – prace nad nim nie doszły do drugiego czytania, gdy w 2015 r. skończyła się kadencja Sejmu, skutkująca dyskontynuacją. Niektóre, mniej istotne, elementy projektu ze sfery demokracji partycypacyjnej zostały wykorzystane w ustawie z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (poz. 130), jednakże nie dotyczyło to rozwiązań podstawowych – do których powrót, o czym będzie jeszcze dalej mowa, wymaga poważnego rozważenia. Nie ratyfikowano przy tym, a nawet nie podpisano, Protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w sprawie prawa do uczestnictwa w sprawach lokalnych, sporządzonego w 2009 r. – bez którego podpisania i ratyfikowania nie można będzie mówić o trzecim etapie reformy samorządowej.

Z kolei *21 postulatów samorządowych*, które mają służyć realizacji wizji „Polski samorządnej i solidarnej, w której mieszkańcy sami decydują o losach swoich lokalnych wspólnot”, stanowią swoisty powrót do korzeni. *Postulaty* nawiązują bowiem do ideowego punktu wyjścia procesu odradzania samorządu, do jednego postulatu – choć nie najważniejszego z nich ze względu na ówczesne uwarunkowania dalekiego od gospodarki rynkowej i demokracji konstytucyjnej – programu samorządnej Rzeczypospolitej, przyjętego 7 września 1981 r. przez I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”. Konstrukcja trzeciego etapu reformy samorządowej, która by nie nawiązywała do swoistego mitu założycielskiego sprzed 40 lat, jest trudna do wyobrażenia i z góry skazana na niepowodzenie.

Można w każdym razie twierdzić, że – przy niemałym, szczegółowym zróżnicowaniu propozycji – łączy je przekonanie, że współczesnym państwem w środku Europy można efektywnie zarządzać, stosując współczesne techniki zarządzania zwiększające techniczną (czy technokratyczną) rzetelność i sprawność instytucji publicznych, a jednocześnie kierować się fundamentalną zasadą pomocniczości i jej doktrynalną operacjonalizacją w postaci wymienionych już, ściśle związanych z nią zasad. Dodać do nich trzeba współczesne rozumienie demokracji lokalnej i regionalnej, wyrażające się w ogólniejszej koncepcji *New public governance*, jak też w idei i praktyce demokracji deliberatywnej oraz partycypacyjnej. Czuł je i wyrażał śp. Prezydent Paweł Adamowicz, gdy w odniesieniu do podstawowego stopnia samorządu głosił, że „celem wójtów nie może być samo trwanie, komfortowe sprawowanie urzędu, budowanie wokół siebie teflonowej zastony.

Trzecia dekada XXI wieku potrzebuje burmistrzów patrzących daleko w przyszłość, nastawionych na rozwój lokalnej wspólnoty, będących partnerami rozwijającego się, niekiedy uśpionego, społeczeństwa obywatelskiego (...). Wójt, burmistrz, prezydent wspiera i inicjuje powstawanie instytucji demokracji deliberatywnej. (...) Chcemy patriotyzmu budowanego «od dołu». Od lokalnych wspólnot, zakorzenionego tu i teraz, wśród sąsiadów, na osiedlu i w dzielnicy, na wsi i w mieście, rosnącego we wspólnoty regionalne aż do wspólnoty ogólnokrajowej, obywatelskiej i konstytucyjnej”.

*

Jeżeli konieczne zmiany mają służyć jak najpełniejszej realizacji zasady pomocniczości, powinny one prowadzić do realizacji ściśle związanych z nią zasad. Przed przystąpieniem do ich omówienia konieczne jest jednak poruszenie innej podstawowej kwestii – odnoszącej się do ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej (określenie to wystąpiło w art. 15 ust. 1 Konstytucji) czy, jak bywa on określany w literaturze, „architektury państwa”.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP zasadniczy podział terytorialny konstruuje się na potrzeby samorządu terytorialnego, a dopiero dodatkowo może on służyć celom administracji rządowej. Dotyczy to także wymienionych w Konstytucji wojewodów, z tym jednak, że ich terytorialny zakres działania musi, ze względu na kompetencje nadzorcze, obejmować jeden pełny region (czyli, jak przyjęto w 1998 r., województwo samorządowe) lub pełne regiony. Nie może to być zatem podział ani w ogóle arbitralny, ani arbitralny względem samorządu, przy czym w art. 15 ust. 2 zostały wskazane materialnoprawne kryteria podziału państwa na jednostki samorządu terytorialnego: uwzględnienie więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych wraz z jednoczesnym zapewnieniem jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych. Są to kryteria obiektywne: cechy fizyczne terenu i cechy jego ludności należy konfrontować z wypracowaną na podstawie zasady pomocniczości gradacją zadań publicznych – lokalnych (w tym gminnych i ponadgminnych), subregionalnych, regionalnych, państwowych (w tym państwowych zleczanych odpowiedniemu poziomowi samorządu), a ostatnio także ponadpaństwowych.

O ile na ogół nie ma wątpliwości co do zgodności ze wskazanymi kryteriami konstytucyjnymi terytorialnego modelu gminy, kontynuowanego od 1972 r., o tyle od początku występowały wątpliwości co do powiatów (i to nie tylko „obwarzankowych”). W odniesieniu do województw, które tworzono bardziej na podstawie rozstrzygnięć politycznych niż analiz kryteriów konstytucyjnych, widoczne były i są oddolne – poza „ziemskim” Mazowszem, gdzie są to pomysły rządowe – tendencje do podziału niektórych województw, w żadnym stopniu nieuwzględniające kryterium wykonywania zadań regionalnych, których przybywa, przynajmniej w kategoriach europejskich i porównawczych (łącznie z problemem autonomii regionalnej, którą coraz wyraźniej uważa się za mieszczącą się w granicach unitaryzmu). Z tego punktu widzenia należałoby się zastanowić bardziej nie nad podziałem, lecz nad scaleniem niektórych województw – jeżeli, co wymaga jednak pogłębionej dyskusji, zasadna była wyjściowa koncepcja 12 silnych regionów.

Dokonanej w 1998 r. regionalizacji (a przynajmniej zainicjowaniu regionalizacji) nie towarzyszyła przy tym metropolizacja – wyodrębnienie w ramach „architektury samorządu”, niekoniecznie zresztą w formule jednostek samorządowych, obszarów metropolitalnych. Dzięki metropolizacji istniałyby podmioty właściwe w sprawach subregionalnych zadań metropolitalnych, choć jednocześnie zbędne w istocie okazałyby się na tych obszarach powiaty, co stało się w Niemczech. Po upływie ponad 20 lat od otwarcia regionalizacji metropolizacja okazuje się coraz trudniejsza – i udało się jej dokonać jedynie tam, gdzie nie ma szczególnego problemu powiatów ziemskich, czyli w Metropolii Śląsko-Zagłębiowskiej, utworzonej ustawą z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (poz. 730, z późn.zm.). Bez uwzględnienia metropolizacji nie uda się natomiast przeprowadzić trzeciego etapu reformy samorządowej.

*

Co do decentralizacji jest oczywiste, że z jednej strony po zmianie większości parlamentarnej jak najszybciej powinna nastąpić derecentralizacja, z drugiej zaś istnieją granice decentralizacji – przede wszystkim wynikające z zasady pomocniczości, także jednak formalne. Jeżeli będzie się utrzymywać utrwaloną już zapewne zasadę – która wynika z ustawodawstwa, a nie z Konstytucji – tożsamości regionu i województwa, to formalną granicę niewątpliwie stanowić będzie samorządowo-rządowy charakter województwa ze względu na konstytucyjne kompetencje wojewody w sferze nadzoru nad legalnością działania jednostek samorządu terytorialnego oraz jego ogólny status jako „przedstawiciela Rady Ministrów w województwie” (art. 152 ust. 1 Konstytucji RP). W ramach określonych przez granice formalne można jednak kontynuować praktyki właściwe tradycyjnemu unitaryzmowi i krytykowanemu przez M. Kuleszę etatyzmowi – rodem nawet nie z pomajowego okresu II Rzeczypospolitej, lecz z „Polski Ludowej” – a można poszukiwać rozwiązań właściwych samorządnej Rzeczypospolitej, opierających się na zasadzie pomocniczości.

Odwołując się do art. 16 ust. 2 Konstytucji, w którym mowa jest o tym, że samorząd terytorialny wykonuje przysługującą mu w ramach – nie „na podstawie” – ustaw istotną część zadań publicznych, za celowe trzeba uznać w pierwszej kolejności rozważenie, jako jednego z punktów wyjścia nowego ustawodawstwa samorządowego, powrotu do sformułowań prezydenckiego projektu z 2013 r.: gmina, powiat czy województwo „określa samodzielnie sposób realizacji zadań własnych, chyba że ustawa stanowi inaczej ze względu na uzasadnioną konieczność zapewnienia jednolitego sposobu realizacji określonego zadania w skali całego kraju”. Stanowi to, zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, istotę zadań własnych samorządu, bez których nie miałby on racji bytu, co jednak nie znalazło wystarczającego odzwierciedlenia w praktyce ustawodawczej i orzeczniczej.

Jednocześnie, gdy zadania własne nie zostały ustawowo uznane za obowiązkowe (także przy uwzględnieniu zasady pomocniczości), jednostki samorządu, a ściślej: wspólnoty samorządowe, powinny samodzielnie decydować o podejmowaniu określonych zadań – zadania własne mają przecież służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Odrębnie powinno się przy tym potraktować zadania własne gminy, jako że stosuje się do nich kierowana do ustawodawcy zasada ich domniemania (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP). Zasada domniemania zadań w zakresie zadań o charakterze wojewódzkim, w szczególności związanych z rozwojem regionalnym, dotyczy też, ale już tylko na podstawie ustawowej, samorządu województwa. W przypadku domniemania zadań zasadą powinny być „własne zadania własne”, tzn. zadania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ogólnych klauzul odpowiedniej ustawy ustrojowej, a nie na podstawie szczególnych upoważnień ustaw prawa materialnego. Te ostatnie, czyli typowe dla powiatu „ustawowe zadania własne”, powinny stanowić wyjątek.

Mowa jest o zadaniach o charakterze niewładczym, a nie o kompetencjach – czyli zadaniach władczych, których wykonywanie (albo niewykonywanie) nie tylko nie może być kwestią uznania, lecz zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) wymaga podstawy prawnej w przepisach prawa materialnego. Niezależnie od tego, że podstawa prawna, w tym do wydania aktu prawa miejscowego, może być sformułowana w różny sposób, który daje mniejszy albo większy „luz decyzyjny”, należy – znów za M. Kuleszą – podkreślić, że „współcześnie decentralizacja nie polega jedynie na samodzielności w sferze *imperium* (jak to rozumiano w XIX w.), dziś bowiem samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym”. Podstawowe formy zaspokajania, w ramach zasady pomocniczości, zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej mają charakter niewładczy, przede wszystkim prestacyjny i rozwojowy, a nie władczy.

Dodać trzeba, że bynajmniej nie mają wyłącznie charakteru władczego zadania zlecone – o tyle wyjątkowe, że muszą „wynikać z uzasadnionych potrzeb państwa” (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP), tzn. muszą także być zakwalifikowane jako państwowe z punktu widzenia zasady pomocniczości. Przy tym, zgodnie z art. 4 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jednostki samorządu powinny w miarę możliwości mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania zadań zleconych do warunków miejscowych, co odróżnia je od terenowych organów administracji rządowej, także wykonujących zadania państwowe.

Decentralizacja łączy się zatem wszechstronnie z samodzielnością jednostek samorządu. Musi to jednak być samodzielność realna. M. Kulesza też zgadzał się z utrwaloną tezą, zgodnie z którą samodzielność jednostek samorządu nie ma charakteru absolutnego. Dodawał jednak: „nie mogę zaakceptować sposobu, w jaki jest ona w praktyce stosowana [...], bez uwzględnienia podstawowych, wyznawanych na poziomie abstrakcyjnym, wartości zasady pomocniczości i demokracji, a także bez rozważania sprawy w kategoriach zasady proporcjonalności”. Tezę o nieabsolutnym charakterze samodzielności jednostek samorządu terytorialnego można bowiem rozumieć – jak to się czyniło i tym bardziej obecnie czyni się oficjalnie – w sposób etatystyczny, lecz można i należy w europejskim demokratycznym państwie prawnym ujmować ją w kategoriach umiarkowanego naturalizmu, wyrażonego zarówno w dokumentach Rady Europy i Unii Europejskiej, jak i, choć może nie tak dobitnie, w Konstytucji RP.

*

Jednym z aspektów samodzielności jednostek samorządu jest ograniczenie nadzoru do kryterium legalności – z jednej strony przy takim tworzeniu przepisów prawa, aby uwzględniana była zasada pomocniczości, a w odniesieniu do ingerencji państwa w działalność samorządu, w tym do nadzoru, także zasada proporcjonalności, z drugiej zaś przy „prosamorządowym”, a nie proetatystycznym stosowaniu prawa.

Za szczególnie istotny aspekt decentralizacji i wynikającej z niej samodzielności jednostek samorządu uznać należy decentralizację finansów publicznych i zapewnienie samorządowi samodzielności finansowej – czyli, innymi słowy, zapewnienie realizacji zasady adekwatności.

Był to – i tym bardziej jest obecnie – najślabszy aspekt i segment ustawodawstwa samorządowego. Brak stabilnych i solidnych podstaw finansowych funkcjonowania samorządów, z pewnym może wyjątkiem wyposażenia gmin w majątek w ramach komunalizacji rozpoczętej w 1990 r., ma charakter stały, a orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych, sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego prawie że zamieniło zasadę adekwatności w jej przeciwieństwo. O ile ustrojowe ustawodawstwo samorządowe okazuje się stosunkowo stabilne, o tyle ustawodawstwo dotyczące finansów samorządowych już wcześniej było nie tylko prowizoryczne (dwie ustawy, z 1990 r. i 1998 r., przedzielone ustawą o finansowaniu gmin z 1993 r., wprost wyrażały prowizoryczność w tytułach), ale także teraz w dużym stopniu takie pozostaje. Obecnie obowiązująca ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (obecnie Dz.U. z 2021 r. poz. 38) nie tylko miała być poddana rewizji po dwóch latach obowiązywania, do czego nie doszło, ale jest przedmiotem różnych sporów, w tym trzykrotnie, gdy idzie o tzw. janosikowe, toczonych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Różne ustawy powodują zwiększenie zadań jednostek samorządu przy pośrednim pomniejszaniu źródeł ich dochodów, m.in. poprzez korzystne dla podatników zmiany w opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych i podatkiem dochodowym od osób prawnych. Udział w tych podatkach jest istotnym źródłem dochodów samorządowych. Jednostki samorządu zmuszone są dopłacać do oświaty, która powinna być finansowana z subwencji z budżetu państwa, czy – co jest im formalnie zabronione – do wykonywanych przez siebie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Pandemia COVID-19 wzmocniła rozkładające się niejednakowo na poszczególne rodzaje jednostek samorządu (najtrudniejsza jest sytuacja dużych miast) negatywne tendencje w finansach samorządowych. Doszły do nich praktyki uznaniowego dotowania przez rząd „swoich” samorządów, stanowiące wyraz niedopuszczalnej w tym zakresie *power of the purse*.

Tym bardziej zatem jednym z podstawowych punktów trzeciej reformy samorządu terytorialnego powinno być nowe, systemowe i oparte na czytelnych algorytmach unormowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, rzeczywiście odpowiadające zasadzie adekwatności. Powinna się z tym wiązać możliwość współdecydowania przez przedstawicieli samorządu o przeznaczeniu funduszy Unii Europejskiej, w tym Funduszu Odbudowy. Odpowiednie rozwiązania znajdują się w uchwalonym przez Senat projekcie ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju, przekazanym Sejmowi 26 marca 2021 r., natomiast może nie zapewnić współdecydowania komitet monitorujący, zapowiedziany w Krajowym Planie Odbudowy, przesłanym przez rząd do Komisji Europejskiej 3 maja 2021 r.

Istotnej zmianie w ramach nowego unormowania powinien ulec mechanizm wyrównawczy, który będąc jednym z instrumentów realizacji zasady solidarności wspólnot samorządowych w ramach wspólnoty państwowej, zamiast cech „janosikowego” (szczególnie odczuwanego na poziomie powiatów oraz w gruncie rzeczy jednego tylko województwa) winien spełniać wymogi określone w art. 9 ust. 5 Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Należy mieć także na względzie inne finansowe postanowienia Karty, m.in. o tym, że przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, oraz o tym, że jeśli jest to możliwe, subwencje (dotacje) nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów – lecz zapewniać samorządowi większą elastyczność, a tym samym samodzielność, w gospodarowaniu środkami finansowymi.

*

Osobne miejsce poświęcić trzeba zasadzie dobra wspólnego jako jednej, i to bardzo ważnej, z tych szerszych konstytucyjnych zasad, które mogą służyć również do określenia podstaw organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, a wobec tego wymagają uwzględnienia przy formułowaniu założeń trzeciego etapu reformy i przekształcaniu ich w projekty aktów normatywnych.

Wśród zasad wymienionych nie tylko w niniejszym opracowaniu, ale wśród zasad konstytucyjnych w ogóle, zasada dobra wspólnego, dekodowana z art. 1 Konstytucji RP, choć ogólnie została uznana za mającą zasadnicze znaczenie, jest rozumiana w najmniej jednolity sposób. Rozpiętość stanowisk w sposób syntetyczny określają następujące cztery zdania: „W polskim konstytucjonalizmie występują dwie tradycje rozumienia klauzuli dobra wspólnego. Według tradycji wywodzonej z Konstytucji 3 maja państwo jest dobrem wspólnym, gdy służy wszystkim członkom wspólnoty politycznej. Według Konstytucji kwietniowej wspólne dobro – zwolennicy pierwszego stanowiska zwracają uwagę na odmienną kolejność przymiotnika i rzeczownika [uwaga H.I.] – to przede wszystkim państwo jako wartość autonomiczna. Jego przedmiotem są obowiązki wszystkich członków wspólnoty względem państwa”[6] . W skrajnych ujęciach zasada dobra wspólnego może być „supernormą”, która wyraża wszelkie wartości konstytucyjne i z której wobec tego wywodzą się wszelkie inne zasady konstytucyjne, w szczególności dotyczące pozytywnej sfery wolności i praw człowieka i obywatela. Albo, z drugiej strony, może być doktrynalno-filozoficznym wyrazem wartości dla prawników tożsamej z interesem publicznym (ściślej: interesem państwa) przeciwstawionym interesowi indywidualnemu, a w konsekwencji określającym granice korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela.

[6] P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 25.

W nieco złagodzonej postaci, uwzględniającej istnienie pewnej gradacji interesu publicznego – od interesu gminnego poprzez powiatowy do państwowego – a wobec tego potrzeby rozstrzygnięcia kolizji tych interesów, to drugie stanowisko dominuje w orzecznictwie sądów prawa publicznego, tj. Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych (co nie jest przypadkowe, skoro zwrócono już uwagę na ich ogólniejsze etatystyczne podejście). W skrajnym wydaniu stanowisko to bardzo odpowiada doktrynie i praktyce obecnego obozu rządzącego. Jeżeli za fundamentalną zasadę odnoszącą się do samorządu terytorialnego uznaje się zasadę pomocniczości, to zbliżyć się jednak trzeba do pierwszego stanowiska, choć w jego złagodzonej postaci. W kategoriach ogólniejszych rozumiana w ten pierwszy sposób zasada dobra wspólnego zawiera w sobie wartości i zasady solidarności i sprawiedliwości społecznej; w odniesieniu do instytucji publicznych wynika z niej konieczność takiego ich skonstruowania i funkcjonowania, aby służyły wszystkim obywatelom, a nie ich części, wyróżnionej na podstawie przynależności politycznej czy jakichkolwiek innych kryteriów irrelewantnych z punktu widzenia przestrzegania zasady równości.

Zasada ta oznacza zatem zarówno odejście od mechanicznego rozumienia demokracji – że wola większości zawsze wiąże mniejszość – jak i barierę przed polityzacją tych struktur publicznych, które mogą służyć dobru wspólnemu, gdy są politycznie neutralne, profesjonalne czy wręcz merytokratyczne, a przez to bezstronne. Takimi strukturami są urzędy administracji publicznej (choć mogą one mieć politycznych szefów), zakłady administracyjne czy podmioty wykonujące *dominium* publiczne. Ich polityzacja, dokonywana nawet w stosunku do niskich szczebli zarządzania, którą obecnie obserwujemy w państwie, ale która nie jest bynajmniej obca samorządom, stanowi zaprzeczenie wartości i zasady dobra wspólnego.

Tak jak nie zrealizuje się zasady dobra wspólnego w państwie bez przywrócenia w urzędach administracji rządowej służby cywilnej o cechach określonych w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP oraz bez wprowadzenia odpowiedników służby cywilnej w innych urzędach administracji państwowej, w państwowych zakładach administracyjnych i w spółkach Skarbu Państwa, tak i o trzecim etapie reformy samorządowej nie można będzie mówić bez wprowadzenia odpowiednich zmian w ustawodawstwie i w praktyce odnoszącej się do samorządu. Konstytucja RP nie zawiera przepisu, który by wskazywał na analogię pomiędzy służbą cywilną i (nieobecnymi w Konstytucji) pracownikami samorządowymi, jednakże normę taką można bez trudu wywieść z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego: „Status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego”.

Rozważając kwestię zapewnienia realizacji dobra wspólnego, nie sposób także nie zauważyć, że w gminie mamy do czynienia z utrwalonym już, jak można sądzić, mechanizmem wyłaniania w drodze wyborów bezpośrednich nie tylko członków organu stanowiącego, ale i organu wykonawczego. Prowadzi to do nadania wójtom, burmistrzom i prezydentom miast szczególnie silnego charakteru politycznego, choć jak się okazało, w wielu przypadkach udaje się połączyć ze sobą dwie zasadniczo różne funkcje – menedżera i lokalnego polityka. Aby to połączenie było maksymalnie efektywne i nie odbywało się kosztem zasady dobra wspólnego, to obok wspomnianego wytworzenia swoistej gminnej służby cywilnej, która by odciążała wójta, burmistrza i prezydenta w rutynowych czynnościach administracyjnych oraz przygotowywaniu projektów dokumentów ze sfery polityki administracyjnej, powinno się rozgraniczyć na nowo zadania i kompetencje rady i organu wykonawczego.

Obecny podział pochodzi sprzed 2002 r. i paradoksalnie, przy formalnie szerokich uprawnieniach rady, w wielu przypadkach prowadzi do dominacji lokalnego „włodarza” nad radnymi oraz, pośrednio lub bezpośrednio, nad obywatelami. Odrębną kwestią jest zasadność ograniczenia liczby kadencji organu wykonawczego gminy; ograniczenie to stanowi w samorządzie wyjątek całkowity, a w administracji państwowej – tam, gdzie w ogóle występuje kadencja – jest rzadkością. Wszystkie te kwestie są o tyle istotniejsze, że spotyka się propozycje rozszerzenia modelu organu wykonawczego przyjętego w gminie na powiat lub na województwo samorządowe. Propozycje te wymagają poważnego rozważenia, ale po uprzednim uporządkowaniu spraw gminy.

*

Dotychczasowe rozważania miały charakter merytoryczny – choć z konieczności stosunkowo ogólny. Na zakończenie celowe mogłoby być zasygnalizowanie pewnego aspektu formalnego, którym jest struktura przyszłego, pożądanego ustawodawstwa samorządowego.

Obecnie, jak wiadomo, wraz z odpowiednimi przepisami Kodeksu wyborczego na ustawodawstwo samorządowe składają się trzy podstawowe ustawy ustrojowe: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa, oraz inne ustawy ustrojowe, w szczególności: o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, o referendum lokalnym, o ustroju miasta stołecznego Warszawy, o związku metropolitalnym w województwie śląskim, o regionalnych izbach obrachunkowych i o samorządowych kolegiach odwoławczych, jak również ustawa o gospodarce komunalnej i ustawa o pracownikach samorządowych. Drugą obok ustaw ustrojowych podstawową częścią struktury są ustawy dotyczące finansów samorządowych. Wraz z odpowiednimi przepisami ustawy o finansach publicznych do ustaw tych należą: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawa o funduszu sołectkim.

Zadać trzeba pytanie, czy w ramach trzeciego etapu reformy nie można by struktury tej uprościć – poprzez połączenie materii kilku ustaw podejmujących problematykę analogiczną lub zbliżoną. Pewnym wzorem mógłby tu być Kodeks wyborczy. Przede wszystkim pytanie wynika z równoległego występowania, mającego za sobą jedynie przesłanki historyczne, trzech podstawowych ustaw ustrojowych, które. Ustawa o samorządzie gminnym (wówczas o samorządzie terytorialnym) była pierwsza, natomiast projekty obu późniejszych ustaw, choć uchwalone równocześnie, były przygotowywane w niejednakowym czasie przez różne zespoły – ustawę o samorządzie powiatowym wzorowano na ustawie gminnej, podczas gdy ustawa o samorządzie województwa wykazywała wiele cech szczególnych, które jedynie w niewielkiej części wynikały ze specyfiki samorządu regionalnego. Różnice uległy zmniejszeniu, lecz nie wyeliminowaniu, w wyniku poważnej nowelizacji wszystkich trzech ustaw dokonanej w 2001 r., ale rychło potem, w konsekwencji wprowadzenia bezpośredniego wyboru już jednoosobowych organów wykonawczych gmin, gmina zyskała szczególne cechy ustrojowe w stosunku do powiatów i województw.

Wydaje się, że od dawna jest już czas na połączenie materii trzech podstawowych ustaw ustrojowych w jedną ustawę o samorządzie terytorialnym, która zawierałaby (liczne przy tym) przepisy wspólne oraz przepisy szczególne dla poszczególnych poziomów samorządu – na ile szczególne, w kontekście np. wspomnianego modelu organu wykonawczego, zależałoby od dojścia w wyniku debaty do odpowiednich ustaleń w danych obszarach. Nie ma jednak powodu, dla którego nie można by na zasadzie przepisów szczególnych włączyć unormowania dotyczącego szczególnego ustroju m.st. Warszawy, a zapewne także poszczególnych związków metropolitalnych (o ile nie powróci się do modelu jednego ogólnego unormowania instytucjonalnego sposobu realizowania zadań metropolitalnych). Skonstruowana tak – w sposób węższy albo szerszy – ustawa zasługiwałaby na nazwę Kodeksu samorządu terytorialnego.

Rozważenia wymagałoby również ewentualne dodanie do Kodeksu – zapewne jednak nie od razu – przepisów o gospodarce komunalnej (w części wspólnej z wykazaniem odrębności poszczególnych poziomów samorządu w odpowiednich dla nich przepisach szczególnych) oraz przepisów o pracownikach samorządowych czy też o służbie samorządowej (w grupie przepisów szczególnych).

Z kolei nie wydaje się celowe rozważanie, przynajmniej na tym samym etapie konsolidacji, odpowiednio merytorycznie zmienionego ustawodawstwa dotyczącego finansów samorządowych. A to ze względu na historycznie ugruntowany, jak można sądzić, podział materii pomiędzy poszczególne akty normatywne, poczynając od ustawy o finansach publicznych, która – trzeba zauważyć – na tyle wkracza również w ustrojowe aspekty działalności samorządu, że należałoby rozważać jej rozbiór poprzez przeniesienie części jej przepisów do Kodeksu samorządu terytorialnego.

*

U progu drugiej ćwierci XXI w. można efektywnie zarządzać współczesnym państwem w środku Europy jedynie wtedy, gdy kierujemy się zasadami pomocniczości, decentralizacji i adekwatności. Negatywnym dowodem na to, jednym z wielu, może być chaotyczność działań rządu w zwalczaniu epidemii COVID-19, przy poszukiwaniu, do tego na zasadzie „dwa kroki naprzód, jeden w tył”, jakiegokolwiek partnerstwa samorządu dopiero w sytuacji okazanej niezdolności do odgórnego zapanowania nad procesem szczepień.

Może być jednak tak, że – przejściowy i, miejmy nadzieję, rychło przejściowy – czynnik w postaci pandemii stanie się katalizatorem koniecznych przemian, do których będzie można odnieść określenie „trzeci etap reformy samorządowej”.

O AUTORZE

Hubert Izdebski – profesor nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Publicznego i Międzynarodowego w Instytucie Prawa na Wydziale Prawa SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego, historyk idei i prawa, teoretyk administracji, specjalizujący się w opracowywaniu projektów ustaw i zagadnieniach administracji publicznej, radca prawny i adwokat, członek korespondent Polskiej Akademii Nauk.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Analizy CELOWe są dostępne na stronie www.frdl.org.pl, w zakładce „Badania i Analizy”.
Można je także otrzymać po zgłoszeniu na adres: CEL@frdl.org.pl.

Korekta i opracowanie graficzne: Andrzej Jaroszkiewicz

Warszawa, maj 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa