

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Mateusz Kowalewski*

Strategia rozwoju gminy jako główne narzędzie służące do prowadzenia polityki rozwoju – analiza wybranych zagadnień

Local development strategy as a form of conducting development policy – an analysis of the issue

Abstract. In the Act on the Principles of Development Policy, the legislator has indicated that the main tool for implementing development policy is the municipal development strategy. In addition, it has identified which actors are carrying out the development policy. One of the ways to monitor the progress of the strategy is the report on the state of the municipality. In 2023, a number of legislative changes were undertaken that significantly affect the functioning of municipalities (more broadly, local government units). On 1 January 2026, regulations will enter into force that will significantly change the nature of the municipal development strategy. The aims of the article are: (1) to establish what development policy is and what the tools for its implementation are, (2) to determine what factors inhibit the development of a municipality, (3) to indicate *de lege ferenda* postulates in connection with the above-mentioned issues. A dogmatic-legal method was adopted as a research method, along with the study of the positions of the Polish doctrine, as well as the qualitative research using the FGI method. This analysis is important for science because it relates to the foundations of local self-government, on which research must be conducted on a permanent basis, due to changing circumstances and legal conditions.

Keywords: local government law – development policy – strategy for the development of the municipality – sustainable development

* Szczecin City Hall, Poland | Urząd Miasta Szczecin, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-0996-8432>, e-mail: mateusz.kowalewski.us@gmail.com.

Wprowadzenie

Strategie rozwoju gminy pełnią funkcję narzędzia, dzięki któremu można urzeczywistniać zakładane cele. Koncepcja inteligentnego miasta coraz częściej jest osią, wokół której konstruuje się politykę rozwoju na poziomie lokalnych i regionalnych społeczności. Projektując ją, miasto¹ opiera się na diagnozie problemów, następnie konstruuje strategię rozwoju wraz z programem i narzędziami realizacji celów. Nowelizacje ustaw dotyczących zadań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym i ochroną środowiska sprawiają, że jednostki samorządu terytorialnego w swoich programach rozwoju będą musiały obowiązkowo uwzględnić wszystkie wytyczne i wskazania określone w ustawach, w tym sprawy związane z szeroko rozumianą ochroną klimatu i środowiska. Strategia rozwoju, będąca elementem polityki rozwoju miasta, jest narzędziem pozwalającym na wdrażanie nowych rozwiązań uwzględniających najnowsze osiągnięcia nauki i techniki celem poprawy jakości życia lokalnych i regionalnych społeczności. Zarządzanie strategiczne to z jednej strony element polityki rozwoju, z drugiej – podejście łączące w sobie wiedzę teoretyczną z praktycznymi narzędziami do umiejętnego rozwiązywania narastających problemów życia codziennego mieszkańców. Tę pierwszą – politykę rozwoju – prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych, a podmiotami realizującymi politykę rozwoju są Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki. Drugie ujęcie można obecnie odnaleźć w strategiach rozwoju miast, a jeśli przyjmiemy, że strategie są pewną wizją przyszłości, to uwzględniają także czynniki, które dopiero w przyszłości będą odgrywać istotną rolę w kształtowaniu polityki rozwoju.

Przedmiotowy artykuł jest interdyscyplinarnym studium instytucjonalnym uwzględniającym dorobek innych dyscyplin naukowych, przede wszystkim nauk politologicznych, nauk o zarządzaniu i jakości, nauk socjologicznych. O oryginalnym charakterze przeprowadzonych badań świadczy fakt, że podjęta problematyka jest wciąż niewystarczająco opisana i przeanalizowana, co powoduje, że nadal jest potrzeba

¹ Opracowanie dotyczy generalnie gmin będących jednostkami samorządu terytorialnego, jednak zasadnicza część, przede wszystkim analityczna, odnosi się do gmin będących miastami (charakteryzują się one istotną specyfiką i stanowią mniejszość jednostek tego typu).

prowadzenia ich i analizowania zagadnienia z różnych poziomów i perspektyw badawczych. Przedmiotowe badania mogą mieć także walor aplikacyjny polegający na naukowym oglądzie rozwiązań, które się sprawdziły, oraz tych, które nie przetrwały tzw. próby czasu.

Jako metodę badawczą zastosowano metodę krytycznej analizy źródeł i literatury oraz metodę dogmatyczną z subsydiarnym wykorzystaniem metody porównawczej. Zadaniem badawczym były również studia przypadku (badanie dokumentów innych miast) jako punkty odniesienia.

1. Strategia rozwoju gminy jako narzędzie realizacji polityki rozwoju

Zgodnie z art. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju², przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej³. Rozwój zrównoważony (inaczej trwały) jest definiowany jako rezultat długofalowych procesów przemian jakościowych i ilościowych w wyżej wymienionych sferach. Można precyzyjnie określić w ujęciu pragmatycznym, że jest to rezultat pozytywnych zmian w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego, które nie pogarszają ani nie naruszają jakości środowiska (wręcz powinny sprzyjać jej poprawie). W doktrynie podkreśla się, że współczesny rozwój powinien zostawić nienaruszony stan zasobów dla przyszłych pokoleń⁴. W taki sposób określony zakres polityki rozwoju w szerokim znaczeniu obejmuje

² Ustawa z dnia 6 XII 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1259), dalej „u.o.z.p.p.r.”.

³ Trzeba przyznać, że definicja nie jest precyzyjna – zawiera nazwy nieostre, które osłabiają każdą definicję legalną. Sformułowania typu: zespół, zrównoważony rozwój, tworzenie konkurencyjnej gospodarki, wzajemnie powiązanych – są bardzo mętne. Natomiast konkretne działanie jest wskazane na końcu, tj. – tworzenie nowych miejsc pracy. Ciekawe dlaczego ustawodawca zdecydował się wyodrębnić akurat takie działanie? To może sugerować, że wszelkie działania związane z polityką rozwoju są istotne, ale wyrażenie *expressis verbis*: tworzenie nowych miejsc pracy, należy traktować jako priorytet.

⁴ K. Heffner, *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008, s. 14.

klasę desygatów wszelkich działań podejmowanych na rzecz rozwoju jakichś dziedzin lub sektorów⁵. Definicja ma charakter regulujący, co oznacza, że przez wskazanie definicji prawodawca nadał regulowanej instytucji doniosłość prawną, zachowując jej polityczno-ekonomiczny źródłosłów, odnoszony do aspektu czynnościowo-decyzyjnego (polityka jako racjonalne, planowe i zorganizowane działanie) oraz funkcji i celów tej polityki (zrównoważony rozwój, zapewnienie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej)⁶. Zgodnie z tym – polityka rozwoju jest polityką nadrzędną w stosunku do polityk sektorowych, polityki regionalnej i polityki miejskiej. Art. 4 u.o.z.p.p.r. stanowi, że politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych, a podmiotami realizującymi politykę⁷ rozwoju są Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki (art. 3. u.o.z.p.p.r.).

Skupiając się na strategii rozwoju gminy *sensu stricto*, ustawodawca wskazał, że jest to dokument, który ma być sporządzany w formie tekstowej i graficznej. Co ciekawe – wskazał, co strategia powinna zawierać i w jakiej formie powinna zostać opracowana, ale nie wskazał, czym jest *per se*⁸. Przez pojęcie „strategia” nie wszyscy rozumieją to samo. Dla jednych może to być tylko dokument, którego wartość jest mierzona kosztami jego napisania w stosunku do możliwych wpływów, jakie samorząd może osiągnąć dzięki posiadaniu spisanej strategii⁹. Inni, działając strategicznie, nie potrzebują dokumentu, choć znane są argumenty, że organizacje powinny stosować planowanie strategiczne i zarządzanie strategiczne, czemu spisany dokument ma służyć¹⁰.

⁵ J. Jaśkiewicz, Art. 2, w: idem, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, LEX/el. 2014.

⁶ Ibidem.

⁷ W art. 3 u.o.z.p.p.r. ustawodawca wskazuje, jakie podmioty prowadzą politykę rozwoju. Wyrażona norma nie dopuszcza dowolności, określa wprost, że jest to nakaz. Pojawia się pytanie: a co, gdy nie prowadzi? Omawiany przepis nie posiada żadnej sankcji, czyli jest to *lex imperfecta*. Założyć można, że w szerokim ujęciu nieprowadzenie polityki rozwoju może skończyć się nawet zarządzeniem komisarycznym czy zlikwidowaniem gminy (*vide*: Ostrowice), jednak odnosząc się tylko do tego przepisu – nie ma żadnej dookreślonej sankcji.

⁸ Nie została stworzona definicja legalna tego zagadnienia.

⁹ W. Dziemianowicz, *Strategie samorządowe w Polsce – refleksyjnie i przyszłościowo*, Warszawa–Kraków 2023, s. 89.

¹⁰ Ibidem.

W przeciwieństwie do strategii rozwoju województwa strategia gminna do niedawna miała jedynie fakultatywny charakter, ale jeśli gmina zdecydowała się już na jej opracowanie, była zobowiązana zachować spójność swojej strategii ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego (jeśli została przyjęta), obejmującymi tę gminę¹¹. Strategia gminna była wówczas w rodzimym systemie prawnym jedną ze strategii rozwoju, a podjęcie przez gminę decyzji w przedmiocie przyjęcia tej strategii oznaczało w konsekwencji przyjęcie dodatkowego zadania publicznego i zobowiązania do podjęcia szeregu działań z nim związanych (opracowania projektu strategii, jej przyjęcia oraz aktualizacji, systemu realizacji strategii oraz systemu monitorowania jej wykonania). Z dniem 1 stycznia 2026 r. wejdą natomiast w życie przepisy istotnie zmieniające charakter gminnej strategii rozwoju. Dotychczas gmina jedynie mogła tę strategię opracować, jednak niedługo (termin wskazany wyżej) będzie miała taki obowiązek, z wyjątkiem sytuacji, w której jej obszar zostanie objęty strategią rozwoju ponadlokalnego i ją przyjmie (jako członek stowarzyszenia lub sygnatariusz porozumienia w tym zakresie)¹². Rozwój gminy powinien być zatem wtedy wskazany i uwzględniony albo w konkretnej strategii pojedynczej gminy, albo w strategii wspólnej, odnoszącej się do rozwoju kilku gmin sąsiadujących, powiązanych ze sobą funkcjonalnie.

W praktyce strategie gminne znajdują nieraz szersze powiązania z polityką lokalną. Bywa, że wprowadzone przez radę gminy zróżnicowanie stawek opłaty miejscowej stanowi realizację gminnej polityki podatkowej w oparciu o priorytety przyjęte w strategii rozwoju gminy, takie jak rozwój turystyki, atrakcyjność pod względem krajoznawczym i wspieranie lokalnych przedsiębiorców.

¹¹ K. Wlazlak, *Nowy system dokumentów strategicznych i programowych w JST dotyczących polityki rozwoju*, LEX/el. 2020.

¹² Sprawa robi się niejednoznaczna i ciekawa z punktu prawnego – jeśli np. w ramach głosowania walnego zgromadzenia członków stowarzyszenia dana gmina byłaby przeciw przyjęciu strategii, ale zostałaby ona przegłosowana, to czy nawet wtedy obowiązuje ona daną gminę przeciwną? (co na ten temat powiedzą sądy, to się dopiero okaże). Istnieje ponadto prawdopodobieństwo kolizji dwóch strategii ponadlokalnych, które obejmują daną gminę – mimo że np. powiaty nie mają możliwości przygotowywania „swoich” strategii, to mogą (wraz z gminami wchodzącymi w ich skład) przygotować strategię rozwoju ponadlokalnego i teoretycznie jest możliwe, żeby gmina była objęta strategią metropolitalną i powiatową – pytanie, która jest „ważniejsza”.

2. Zmiany legislacyjne wpływające na prowadzenie polityki rozwoju gminy

W roku 2023 podjęto szereg zmian legislacyjnych, które znacząco wpływają na funkcjonowanie gmin (szerzej: jednostek samorządu terytorialnego). Nie można zapominać, że samorząd terytorialny w Polsce odpowiedzialny jest za realizację znaczącej części zadań publicznych. Taką rolę wyznacza mu polski system prawny – zwłaszcza Konstytucja RP, w której wskazano, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹³. Z racji tego, że gmina musi działać wedle zasady legalizmu zgodnie i w granicach prawa – każda zmiana prawa niesie za sobą znaczące zagrożenia. Jak istotne są to zmiany, obrazują przeprowadzane w poszczególnych miastach w Polsce badania, z których jednoznacznie wynika, że według tzw. samorządowców tempo wprowadzania zmian w prawie jest bardzo szybkie, do tego stopnia, iż ten czynnik uznano za istotny i niesprzyjający rozwojowi miasta¹⁴.

Wobec powyższego – kluczowe dla gmin jest dostosowanie się do bieżących zmian legislacyjnych w związku z nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, a także związanych z tym terminami na przeprowadzenie procesu, narzuconymi przez ustawodawcę. Nowelizacje określane są jako rewolucyjne, ponieważ znacząco zmieniają system aktów planowania przestrzennego oraz procedury planistyczne. Ustawodawca przeniósł do strategii rozwoju gminy część ustaleń, które były dotychczas zawarte w dokumencie studium. Z uwagi na to, że rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy przejmuje plan ogólny gminy w zakresie ustalenia stref predestynowanych do rozmieszczenia terenów o określonym przeznaczeniu w planach miejscowych, to w konsekwencji strategia rozwoju gminy stanie się dokumentem, w którym gmina ustali model rozwoju oraz przybliżone rozmieszczenie niezbędnych inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w koordynacji z rozmieszczeniem inwestycji

¹³ Art. 16. ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁴ Wolters Kluwer Polska, *LEXOMETR Prawno-Samorządowy. Wyzwania i perspektywy dla JST*, Wolters Kluwer 2023, s. 8.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2023, poz. 977).

ponadlokalnych. Politykę przestrzenną gminy będzie mogła także określać strategia rozwoju ponadlokalnego. Zakres regulacji studium stanowiący strategiczne rozstrzygnięcie dotyczące przede wszystkim struktury sieci osadniczej, powiązań przyrodniczych i transportowych stanie się elementem strategii rozwoju gminy. Dlatego też strategia stanie się dokumentem obowiązkowym do sporządzenia¹⁶. Ponadto w strategii rozwoju gminy zostaną umieszczone ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, w tym kierunku zmian w strukturze zagospodarowania terenów gminy, zasad ochrony środowiska, przyrody i dziedzictwa, rozwoju infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz pozostałych aspektów, które będą rzutowały na przyszłe rozstrzygnięcia zarówno strategiczne, jak i przestrzenne¹⁷.

Oprócz przywołanej wyżej ustawy, w grudniu 2023 r. do Sejmu trafił projekt nowelizacji Prawa ochrony środowiska¹⁸, który również znacząco wpłynie na funkcjonowanie gmin pod względem strategicznym. Rzeczono zmiany to największe reformy w tej dziedzinie od 2003 r. Kolejnym problemem związanym bezpośrednio z nowelizacjami jest zbyt wąski rynek wykonawców we wskazanej dziedzinie. W związku z tym część gmin podejmuje działania, które mają przygotować pracowników merytorycznych do wyzwań stojących przed nimi, przeprowadzając np. warsztaty z ekspertami czy cykl szkoleń.

3. Zidentyfikowane czynniki hamujące rozwój gminy

Z dotychczas przeprowadzonych badań¹⁹ wynika, że współczesne główne zidentyfikowane czynniki hamujące rozwój gmin to:

- 1) zaniedbania klimatyczno-środowiskowe, np. gminy obfite w naturalne zasoby niedostatecznie wykorzystują swój potencjał ekologiczny;
- 2) depopulacja oraz starzejące się społeczeństwo (trend ogólnopolski szczególnie odczuwalny w małych gminach);
- 3) deficyty na rynku pracy, tzw. drenaż mózgow (zwłaszcza w mniejszych gminach);

¹⁶ J. Maj, *Strategia rozwoju gminy w praktyce samorządowej*, LEX/el. 2023.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 54).

¹⁹ Badania prowadzone w ramach pracy zawodowej autora.

4) nieroztropne prowadzenie polityki przestrzennej (faktem jest, że zabetonowanie dużych powierzchni gruntu przyczynia się do powstawania miejskich wysp ciepła, utrudnia wsiąkanie wody, co skutkuje powodziami i podtopieniami. Zabudowane, suche i nagrzane powierzchnie zwiększają też ilość pyłu i szkodliwych substancji w powietrzu, pogarszając stan zdrowia mieszkańców i zwierząt);

5) wzrost kosztów życia, usług publicznych;

6) kryzys dochodów publicznych.

Problemem w gminach jest również niska efektywność zarządzania strategicznego²⁰. Samorządy sporządzają coraz więcej dokumentów strategicznych, ale nie przekładają się one realnie na kreowanie skutecznej polityki rozwoju miast. Większość dokumentów strategicznych tworzonych jest tylko w celu ubiegania się o środki zewnętrzne (czyli nie są *de facto* dokumentami strategicznymi). Niektóre gminy mają w swoich planach/strategiach identyczne sformułowania/akapity, co jest efektem zlecenia przez wiele gmin przygotowania strategii firmom konsultingowym, których na rynku jest mało²¹. Jak istotnie zauważył W. Dziemianowicz, „[s]trategie gmin, mimo że weszły w system dokumentów rozwojowych, a ich zakres został zapisany w ustawie o samorządzie gminnym, to wciąż funkcjonują w systemie bardzo ułomnym. Strategie gminne cieszą się małym zainteresowaniem społecznym, co przejawia się w niskiej frekwencji na etapie zarówno tworzenia dokumentów, jak i ich konsultacji. Może to wynikać z tego, że procesy te nie były właściwie przeprowadzane. Uwzględnić należy fakt, że znaczna część mieszkańców gmin nawet nie wie, że ma strategię²². Generalnie strategie te możemy ocenić nisko z punktu widzenia skuteczności, oczywiście z pewnymi zastrzeżeniami. Jeżeli gmina potrzebowała jakiegokolwiek dokumentu, który musiał być załącznikiem do wniosku o środki unijne, to ocena skuteczności może być nawet bardzo wysoka. Jeżeli dokument miał pełnić funkcję argumentu w walce przed wyborami i chwalać się w nim władze dzięki «swojej wizji» rozwoju zostali wybrani na kolejną kadencję, to również można powiedzieć, że takie strategie były skuteczne. Jeśli

²⁰ A. Sztando, *Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce*, „Nauki o Zarządzaniu. Management Sciences” 2015, nr 4(25), s. 107.

²¹ M. Beim, B. Mazur, P. Pistelok, *Zrównoważona mobilność w polityce transportowej miasta*, Warszawa–Kraków 2023, s. 8.

²² A.P. Wiatrak, *Strategia gminy jako narzędzie rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, nr 14(3), s. 428.

jednak potraktujemy strategię rozwoju gminy jako element procesu zarządzania strategicznego wychodzący poza środki europejskie i bieżącą walkę polityczną, wówczas ocena tych dokumentów musi być zdecydowanie odmienna. Znane są głosy samorządowców, którzy zgłaszali wątpliwości wobec potrzeby posiadania strategii, gdy zamiast niej mogli przygotować na potrzeby projektów unijnych dokument zamienny, który był nazywany Planem Rozwoju Lokalnego (PRL). Głównym problemem może być to, iż nie powstała wokół tego zagadnienia odpowiednia kultura organizacyjna²³.

W literaturze podkreśla się, że zaletą posiadania strategii gminnej jest to, że konkretyzuje ona wizję rozwoju, a publiczny osąd zamierzonych kierunków pozwala na skorygowanie własnych subiektywizmów oraz na wyzwolenie inicjatywy oddolnej, na racjonalne wykorzystywanie zasobów środków finansowych, staranie się o zewnętrzne środki finansowe, uczenie się hierarchizacji celów²⁴. Ponadto posiadanie i stosowanie strategii rozwoju to jeden z przejawów szerszego procesu, jakim jest zarządzanie gminą. Powyższe wskazania to pożądana teoria, w praktyce najczęściej można spotkać działanie od budżetu do budżetu, działania kadencyjne, a także działania życzeniowe (w przypadku strategii: duża liczba celów, zadań – najczęściej nierealnych), dużo rzadziej można spotkać działania strategiczne, a jeszcze rzadziej strategiczno-marketingowe²⁵.

W ramach społeczeństwa obywatelskiego podkreśla się, iż budżet obywatelski i inicjatywa lokalna wciąż nie są w każdej gminie realizowane²⁶. Partycypacja społeczna w gminach wymaga poprawy. To mieszkańcy z mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową, więc trzeba projekty konsultować, pytać, przyglądać się. Życie samorządowe, zgodnie z obecnymi trendami, powinno być maksymalnie transparentne²⁷ (w tym dostęp do informacji publicznej²⁸). Instytucje kultury pełnią

²³ W. Dziemianowicz, op. cit., s. 139–140.

²⁴ J. Tutaj, *Strategie rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2018, nr 2, s. 39.

²⁵ Ibidem.

²⁶ B. Martela, L. Janik, K. Mróz, *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Warszawa–Kraków 2023, s. 6.

²⁷ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2023.

²⁸ Jawność życia publicznego jest niezmiernie istotna w państwie demokratycznym. Pozwala ona na uzyskanie wiedzy o sprawach bieżących oraz zwiększa udział obywateli

dziś funkcję pedagogiczno-kształcącą, metody nauczania muszą być innowacyjne. Kolejny problem to cyfryzacja usług publicznych. Gminy wciąż nie wdrażają rozwiązań typu smart²⁹ – brak jest specjalistycznej wiedzy w tym zakresie i nawet próby zbliżenia się do tematu, który znacznie mógłby odciążyć urzędy. Z ankiety Orange Polska wynika, że ponad 10 proc. miast nie ma strategii rozwoju, a co piąte z tych, które ją opracowały, nie uwzględniło w niej rozwiązań inteligentnych. Cztery miasta na dziesięć nie mają też zespołów, które zajmowałyby się tym tematem, a tam, gdzie one są, dominują zespoły 1–2 osobowe³⁰. Nie da się określić jednej poprawnej definicji inteligentnego miasta, ponieważ to wciąż względnie nowe pojęcie. Jedną z cech inteligentnych miast faktycznie stanowi wykorzystanie nowych technologii, lecz zakres tego pojęcia jest dużo bardziej rozbudowany. Smart city najczęściej rozumie się jako miasto, którego główny cel to efektywne odpowiadanie na potrzeby jego użytkowników i podnoszenie jakości ich życia. Technologia pełni w nim jedynie funkcję narzędzia wykorzystywanego do osiągnięcia celu³¹.

Miasta to trudne do zarządzania organizacje, które działają w zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach związanych z ich otoczeniem, takimi jak np. wojny, kryzysy migracyjne, kryzysy energetyczne, kryzysy klimatyczne, pandemie. Czynniki te tworzą uwarunkowania w postaci szans i zagrożeń dla ich dalszego rozwoju. W związku z powyższym konieczne jest całościowe i zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów rozwojowych. Dla potrzeb zarządzania ważne jest prawidłowe rozpoznanie tych problemów, charakteru oraz siły powiązań i wzajemnych oddziaływań. Takim procesem badawczym jest diagnoza strategiczna, której podstawowym zadaniem jest rozpoznanie najważniejszych cech, zasobów, potencjałów, problemów miasta i jego otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju³². Ponadto podkreśla się ciągłą konieczność

w sprawach lokalnych i ich odpowiedzialność za działania własne oraz podmiotów samorządowych. Udostępnianie informacji publicznej obywatelom podnosi odpowiedzialność administracji terenowej oraz poziom zaufania społecznego.

²⁹ Zob. raport Orange Polska, *Czy polskie miasta są gotowe na rozwiązanie smart city?*, 2023.

³⁰ Ibidem, s. 4.

³¹ Raport ThinkCo, *Innowacyjne miasta – życie, praca i mieszkanie jutra*, Warszawa 2023, s. 11.

³² Więcej na temat diagnozy strategicznej zob. M. Kowalewski, *Diagnoza strategiczna – analiza zagadnienia na przykładzie strategii rozwoju gminy*, „Studia Administracyjne” 2023, nr 2(18), s. 17–28.

poprawiania sprawności działania administracyjnego poprzez realizowanie w praktyce Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, kładąc nacisk szczególnie na stałe ulepszenia jakości obsługi mieszkańców, zdolności do wdrażania nowych polityk, realizacji usług i współpracy z partnerami, zarówno po stronie społecznej, jak i biznesu. Za istotne w rozwoju gminy wskazuje się stałą potrzebę poszukiwania koncepcji na wdrażanie rozwiązań cyfrowych w administracji i w realizacji usług publicznych czy odpowiedzi na ogólnokrajowe zjawisko starzenia się populacji oraz wyludnianie się obszarów wiejskich i peryferyjnych.

4. Realizacja strategii rozwoju gminy a raport o stanie gminy – *lex imperfecta*

Większość gmin w raportach o stanie gminy (raport jako ustawowo ustanowione roczne sprawozdanie z realizacji strategii) deklaruje, że posiada i realizuje strategię rozwoju gminy – dokumentu wskazującego podstawowe kierunki rozwoju w perspektywie wieloletniej i wyznaczającego główne cele strategiczne. Stosunkowo niewiele miejsca i uwagi w strategiach poświęca się opisowi systemu wdrażania strategii, monitoringowi i ewaluacji. Wynika to z faktu, że gminy nie muszą określać tego wprost, ponieważ ustawodawca wskazuje, iż strategia rozwoju gminy powinna zawierać system monitoringu, ale nie wskazuje, w jakim terminie powinna być przeprowadzana ewaluacja oraz czy powinna być publikowana gdziekolwiek. Praktyka wygląda tak, że gminy nie przeprowadzają ewaluacji strategii lub przeprowadzają ją, ale nie podają jej wyników do publicznej wiadomości. Wobec tego ciężko określić, czy polityka rozwoju przynosi progres czy regres. Analogiczna sytuacja dotyczy kwestii niedotrzymania terminu przedstawienia raportu o stanie gminy radzie gminy, ponieważ ustawodawca nie wskazał konsekwencji braku ujęcia w jego treści elementów określonych w ustawie, do których należy sprawozdanie z wykonania planów, programów, strategii, uchwał i budżetu obywatelskiego czy też wymogów wskazanych w uchwale rady gminy, a zatem przedstawienia raportu właściwie niepełnego. Taką konsekwencję mogłoby stanowić podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania, można się w takiej sytuacji zastanowić, czy wobec tego wotum zaufania dotyczy oceny działalności wójta czy też

oceny formalnej raportu³³. Jak słusznie wskazała W. Baranowska-Zajac, „[w] związku z zakreślonym terminem przedstawiania raportu o stanie gminy oraz ze sformułowaną w ustawie jego obowiązkową treścią w zakresie realizacji polityk, programów i strategii oraz uchwał rady gminy, powstaje pytanie, czy raport roczny powinien obejmować informacje na temat realizacji w ciągu danego roku wszelkich polityk, programów i strategii przyjętych dla gminy, nawet w sytuacji gdy mają one wymiar dłuższy niż roczny, kilkuletni czy nawet wieloletni”³⁴. Czy zatem prawidłowym rozwiązaniem, i postulatem *de lege ferenda*, byłoby dookreślenie w u.o.z.p.p.r., iż np. strategia rozwoju gminy będzie prowadzona w oparciu o monitoring dwuletni, podlegający publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej? Co ważne – rada gminy ocenia wójta także poprzez sposób wykonywania przez niego strategii i programów. Siłą rzeczy ta ocena będzie więc obejmować realizację gminnej strategii. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wskazał nawet na potrzebę uwzględniania również w uzasadnieniu uchwały w sprawie wotum zaufania opisu działań lub zaniechań wójta oraz ich oceny przede wszystkim w zakresie strategii rozwoju gminy, realizowanych programów operacyjnych lub innych dokumentów programowych, gminnego programu ochrony środowiska oraz innych polityk, strategii, planów i programów w obszarze wynikającym z zakresu działania gminy³⁵.

Odnosząc się do monitoringu systemu realizacji strategii – brak informacji o docelowych wartościach wskaźników nie tylko utrudnia realizację zadań strategii, lecz także uniemożliwia obywatelską kontrolę wykonania strategicznych planów. Trudno wskazać, czy dana gmina odnotowuje progres czy regres, jeżeli nie ma odniesienia do wyników prowadzenia polityki rozwoju. Większość badanych miast monitoruje realizację strategii, a w ich budżetach można znaleźć wydatki związane z celami strategicznymi. Jednak znaczna część ośrodków nie potrafi precyzyjnie ocenić stopnia wykonania celów. Sprawozdania z realizacji strategii mówią częściej o tym, co miasto robi, a nie – co dany ośrodek osiągnął.

³³ W. Baranowska-Zajac, *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4, s. 7–16.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

Przegląd poszczególnych raportów o stanie gminy pozwala stwierdzić, że najczęściej moduł analityczny obejmuje analizę porównawczą wybranych wskaźników określających sytuację społeczno-gospodarczą w kluczowych obszarach funkcjonowania gminy. Taka metoda badawcza określana jest jako analiza komparatywna (benchmarking) i polega na systematycznym porównaniu badanego miasta z innymi miastami. Przedmiotowa procedura porównań umożliwia identyfikację głównych atrybutów miasta, ale także wskazuje na główne rozbieżności (odstępstwa, deficyty i dysfunkcje rozwojowe). Źródłem danych statystycznych jest zazwyczaj Główny Urząd Statystyczny (GUS) oraz Bank Danych Lokalnych (BDL). Wartość wskaźników statystycznych określano w oparciu o dane opublikowane do najbardziej aktualnego czasu. Należy takie rozwiązanie określić jako *lex imperfecta*, ponieważ ustawodawca wskazuje, że raport ma obejmować podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim. Wobec tego wskaźniki, które często odnoszą się do stanu gminy sprzed dwóch lat (aktualizacja danych GUS), są sprzeczne z założeniem raportu *per se*. Gmina mogłaby sama prowadzić statystykę niektórych zjawisk, ale tym samym analiza porównawcza nie miałaby sensu – zabrakłoby odniesienia do innych gmin. Analiza porównawcza jest efektywna (i miarodajna) tylko wtedy, gdy wszystkie gminy bazują na tych samych wskaźnikach. Przykładowe główne wskaźniki strategiczne to m.in. produkt krajowy brutto na mieszkańca, średnia długość życia mieszkańców (z rozróżnieniem kobiet i mężczyzn), poziom bezrobocia, wydajność pracowników (wartość dodana brutto przypadająca na pracującego), średnie wynagrodzenie. Nie jest to idealny model monitorowania rozwoju gminy, ale nie stworzono dotychczas żadnej alternatywy, która mogłaby lepiej zobrazować poziom realizacji polityki rozwoju.

Podsumowanie

Należy skonstatować, że strategiczne zarządzanie rozwojem gminy jest zagadnieniem wymagającym stałej poprawy i odpowiedniego monitorowania. We wszystkich miastach w Polsce odczuwa się rosnące zagrożenie klęskami ekologicznymi. Jednym z niepokojących zjawisk, wymagających poznania na drodze pogłębionych badań naukowych, jest degradacja środowiska. Gmina może próbować wyjść temu naprzeciw – za pomocą narzędzia, jakim jest strategia rozwoju gminy. Jeżeli

zarządzający miastami zaczną dokumenty strategiczne traktować jako wsparcie, do którego można się odwołać, a nie tylko jako środek do pozyskiwania funduszy zewnętrznych, mogłoby to być odpowiedzią na zidentyfikowane problemy lokalne. Osadzenie przez ustawodawcę komponentu klimatyczno-środowiskowego w strategii jest potwierdzeniem, iż zmiany klimatyczne to nie teoria, ale fakt. Prowadzenie rozsądnej polityki rozwoju, a w tym również planowania przestrzennego, daje nadzieję na poprawę jakości życia mieszkańców (z badań wynika, że jest to najczęściej podawany czynnik przyciągający do zamieszkania w danym miejscu). W przedmiotowym artykule wykazano, w jaki sposób można polepszyć monitorowanie i ewaluację prowadzenia polityki rozwoju, a także określono główne czynniki hamujące rozwój gminy. Teoria i wola ustawodawcy wyrażona w prawodawstwie jest słuszna, natomiast praktyka i sposób realizacji wyżej przytoczonych zadań przez gminy wykazuje, że teoria nie pokrywa się niestety z praktyką. Istnieje potrzeba stałego doszkalania kadr urzędniczych, skierowanego w lepszą orientację w zmianach legislacyjnych, trendach społecznych, oczekiwaniach mieszkańców. Nieustannego podkreślania wymaga fakt, że zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym³⁶ to mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Partycypacja społeczna powinna być stale pogłębiana – metodą zwrócenia się do ludzi. Nie jest istotne, jak dane działanie jest nazwane, tylko – jak rzeczywiście jest realizowane. Można ogłosić (zgodnie z wymogiem ustawowym) konsultacje społeczne w sprawie projektu strategii poprzez stronę internetową, ale mieszkańcy z reguły rzadko z niej korzystają, a osoby wykluczone cyfrowo – w ogóle. Można natomiast ogłosić, że będą konsultacje, i zaprosić reprezentatywne grupy interesariuszy na warsztaty strategiczne (w tym inne działania zachęcające do udziału). Działania zgodne z prawem nie są równoznaczne z działaniami uczciwymi. Przy założeniu, że jeśli przy pierwszym wariantcie ogłoszenia konsultacji tylko na stronie WWW nawet jedna osoba nie skorzysta z wyrażenia swojej opinii na temat projektu strategii, to i tak obowiązek konsultacji został spełniony i można ogłosić, że konsultacje zostały przeprowadzone. Konkluzja wieńcząca jest następująca: oprócz znajomości przepisów i upoważnień ustawowych ważne jest, aby wiedzieć, że po drugiej stronie jest człowiek, a pojęcie „administracja” w przekładzie łacińskim oznacza „służbę”.

³⁶ Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 609, 721).

BIBLIOGRAFIA

- Baranowska-Zajac W., *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4, s. 7–16.
- Beim M., Mazur B., Pistelok P., *Zrównoważona mobilność w polityce transportowej miasta*, Warszawa–Kraków 2023.
- Dziemianowicz W., *Strategie samorządowe w Polsce – refleksyjnie i przyszłościowo*, Warszawa–Kraków 2023.
- Heffner K., *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008, s. 89–93.
- Jaśkiewicz J., *Art. 2*, w: J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, LEX/el. 2014.
- Kowalewski M., *Diagnoza strategiczna – analiza zagadnienia na przykładzie strategii rozwoju gminy*, „Studia Administracyjne” 2023, nr 2(18), s. 17–28.
- Maj J., *Strategia rozwoju gminy w praktyce samorządowej*, LEX/el. 2023.
- Martela B., Janik L., Mróz K., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Warszawa–Kraków 2023.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2023.
- Orange Polska, *Czy polskie miasta są gotowe na rozwiązania smart city?*, 2023.
- Sztando A., *Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce*, „Nauki o Zarządzaniu. Management Science” 2015, nr 4(25), s. 103–121.
- ThinkCo, *Innowacyjne miasta – życie, praca i mieszkanie jutra*, Warszawa 2023.
- Tutaj J., *Strategie rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2018, nr 2, s. 35–44.
- Wiatrak A.P., *Strategia gminy jako narzędzie rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, nr 14(3), s. 428–439.
- Właźlak K., *Nowy system dokumentów strategicznych i programowych w JST dotyczących polityki rozwoju*, LEX/el. 2020.
- Wolters Kluwer Polska, *LEXOMETR Prawno-Samorządowy. Wyzwania i perspektywy dla JST*, Wolters Kluwer 2023.

