

Mirosław Czech\*

## WSPÓŁPRACA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ZAKRESIE REALIZACJI INWESTYCJI DROGOWYCH

Streszczenie

Dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku widoczne różnice instytucjonalne i prawne między naszym krajem a zachodnią Europą zaczęły się zacierać. Ustanowienie Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej, jako ogólnego modelu administracji publicznej zmierzającego do podobnych lub wspólnych rozwiązań administracyjnych, miało wpływ na rozwój administracji publicznej i jej struktur organizacyjnych. W Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich, system władzy lokalnej oparty jest na zasadzie dualizmu, tzn. część zadań lokalnych wykonuje bezpośrednio administracja rządowa podporządkowana właściwym ministrom, zaś pozostałe zadania realizuje samorząd terytorialny reprezentujący interesy konkretnej wspólnoty lokalnej. Celem artykułu jest omówienie zagadnienia wzajemnej współpracy administracji rządowej z przedstawicielami samorządów terytorialnych na przykładzie realizacji inwestycji o znaczeniu międzynarodowym oraz krajowym, jakimi są planowane do wykonania newralgiczne drogowe inwestycje liniowe, które przebiegają przez teren Polski, oraz przedstawienie konfliktów interesów lokalnego społeczeństwa z globalnymi korzyściami państwa, które często są zasadniczo różne i nie zawsze rozumiane we właściwy sposób. Intensywny rozwój infrastruktury transportu drogowego, jaki obecnie odbywa się w Polsce, przy udziale polityki unijnej, ma znaczący wpływ na rozwój gospodarczy mikroregionów zarządzanych przez lokalne samorządy terytorialne, zasadne jest więc podjęcie jednolitych działań rządowych i samorządowych celem wypracowania wspólnego porozumienia zmierzającego w kierunku osiągnięcia sukcesu gospodarczego kraju w ujęciu globalnym.

**Słowa kluczowe:** decentralizacja władzy, samorząd terytorialny, konflikty, administracja rządowa, inwestycje drogowe

### Wstęp

Konsekwencją zmian wywołanych transformacją zarówno europejskiej, jak i polskiej gospodarki jest potrzeba doskonalenia instytucjonal-

---

\* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: czech\_m@o2.pl, ORCID: 0000-0001-9275-0420.

nych aspektów zarządzania w sektorze publicznym, w tym w administracji publicznej. W Polsce dzieli się ona na rządową oraz samorządową. Proces europeizacji prawa administracyjnego i administracji publicznej w Polsce miał wpływ na przepisy prawa zawarte w ustawach samorządowych oraz w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*<sup>1</sup>. Samorząd terytorialny w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji RP uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej przynależnej państwu. Z tego przepisu wynika konstytucyjne umocowanie samorządu przez państwo do wykonywania władzy. W Konstytucji RP samorządowi terytorialnemu został poświęcony cały rozdział VII (art. 163–172), w którym ustawodawca określił, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych<sup>2</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego zostają dopuszczone do partycypacji władzy publicznej za zgodą państwa, które pozostawia sobie w tym względzie możliwość nadzoru nad działalnością podmiotów, którym tę władzę przekazało. Jedną z najistotniejszych zasad stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zasada decentralizacji, znajdująca swoje unormowanie w Konstytucji RP, w przepisie art. 15 ust. 1<sup>3</sup>, w którym podkreślono: „Ustrój terytorialny kraju oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej”. Oznacza to „przeniesienie władztwa na podmioty odrębne od państwa, jako osoby prawnej prawa publicznego”, np. gminy, powiaty, województwa i wyposażenie tych podmiotów w kompetencje i środki finansowe oraz rzeczowe, a także uwolnienie ich z systemu hierarchicznego podporządkowania<sup>4</sup>. Tym samym samorząd posiadał takie właściwości wyłącznie z nadania przez ustawodawcę, a nie z własnego wyboru. Wprowadzenie zasady decentralizacji do ustawy zasadniczej ma również na celu podkreślenie samodzielności i odpowiedzialności jednostek terytorialnych.

Samorząd terytorialny stanowi podstawowe ogniwo zdecentralizowanej administracji publicznej i z tego względu zapewnia decentralizację

---

<sup>1</sup> A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997*, „Ius Novum”, 2015, nr 2, s. 25–43.

<sup>2</sup> *Eadem*, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015, s. 18–27; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, art. 163 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>3</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.

<sup>4</sup> Por. A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 219; A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oeconomia”, 2009, nr 6, s. 77–81; *Konstytucja...*, art. 15.

władzy publicznej. Z uwagi na to zasadne jest wyjaśnienie, iż prawidłowe funkcjonowanie państwa demokratycznego nie jest możliwe bez wprowadzenia podziału władzy w układzie horyzontalnym pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym. Oznacza to, że bez ustawowego przekazania samorządowi chociażby części zadań publicznych trudno byłoby wypowiadać się na temat decentralizacji władzy publicznej<sup>5</sup>. W rezultacie mocno zarysowała się pilna potrzeba powołania i zinstytucjonalizowania współpracy pomiędzy obiema częściami administracji publicznej w Polsce, tj. administracją rządową i samorządową. Skutkiem tego w maju 2005 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach RP w Komitecie Regionów Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Zadaniem tej komisji jest rozpatrywanie problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także spraw dotyczących samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których należy Rzeczpospolita Polska. Jest to wyjątkowa instytucja, jedyne tego rodzaju forum w Europie, w którym ścierają się zarówno poglądy, jak i interesy administracji rządowej oraz samorządowej, a wymiana doświadczeń i wzajemna merytoryczna dyskusja ma prowadzić do wypracowania wzajemnego porozumienia i osiągnięcia jednomyślnego stanowiska administracji publicznej. Do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego trafiają wszelkie akty prawne, a więc nie tylko projekty ustaw, ale również rozporządzenia, które dotyczą sposobu funkcjonowania samorządu w Polsce. Wszystko to, co dotyka samorządu w fazie projektu, musi trafić na posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – po to, żeby te projekty zostały uzgodnione i ewentualnie, aby uwzględniono uwagi strony samorządowej<sup>7</sup>.

Instytucja ta ma szczególne znaczenie, gdyż na początku XXI wieku nastąpiło silne upolitycznienie samorządu terytorialnego, podział na „dobrych” włodarzy współpracujących z rządem i tych „złych”, związanych z opozycją. Najsilniej takie podziały można było zaobserwować w metropoliach i na poziomie samorządu wojewódzkiego, gdzie rzeczywiście dosyć często rządzą politycy danej opcji, a każda wygrana w wy-

---

<sup>5</sup> Por. A. Gołębiowska, *Decentralizacja...*, s. 76–79.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759).

<sup>7</sup> J. Protas, *Rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jako koordynatora pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016, s. 34–35.

borach jest traktowana jako sukces właśnie w wymiarze politycznym przez wszystkie strony tego konfliktu.

Należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty i samorządy województw, są podmiotami wyposażonymi w prawa i obowiązki oraz wykonującymi określone zadania publiczne. W sensie politycznym jednostki samorządu terytorialnego są sposobem upodmiotowienia lokalnego społeczeństwa (w gminie i powiecie) oraz regionalnego (w województwie)<sup>8</sup>. Samorząd i jego pozycja ustrojowa stanowią wyraz idei udziału obywateli w rozwiązywaniu problemów i potrzeb życia zbiorowego społeczności lokalnej. Należy więc dążyć do zniwelowania konfliktów na linii samorząd – rząd oraz do tego, aby efekty nowych rozwiązań wprowadzanych na szczeblu centralnym uwzględniały także interesy społeczności lokalnej. Samorząd terytorialny powinien być traktowany jako partner w sprawowaniu służby społeczeństwu, a nie jako konkurent. Jak nigdy dotąd po transformacji ustrojowej potrzebne jest wyważenie proporcji między zmianami w kompetencjach na linii rząd – samorząd a finansowaniem nowych obciążeń samorządowych narzucanych przez administrację rządową.

### **Zarządzanie zasobami w administracji publicznej**

Zgodnie z koncepcją społecznej gospodarki rynkowej, jej podstawą jest ład i porządek społeczny, który musi opierać się na „wartościach podstawowych wbudowanych w cały system, których powszechna akceptacja jest przesłanką sprawnego funkcjonowania gospodarki”<sup>9</sup>. Istotą koncepcji nowego ładu publicznego jest orientacja na wartość publiczną, której gwarantem jest rząd, oraz uznanie służebnej roli zarządzania publicznego wobec społeczeństwa, jak również orientacja na demokrację oraz współpracę obywateli w zarządzaniu publicznym. Założeniem tej koncepcji są prawidłowe relacje pomiędzy rządem, samorządami, przedsiębiorcami oraz organizacjami niepracującymi dla osiągnięcia zysku, a także zarządzanie procesami, w których zaufanie, kapitał relacyjny i kontrakty są podstawą mechanizmów zarządzania nimi<sup>10</sup>.

Poprawa jakości życia współczesnych społeczeństw i rozwój gospodarczy wymaga podejmowania działań innowacyjnych w różnych obsza-

---

<sup>8</sup> K. Szczepańska, *Podstawy zarządzania jakością w administracji publicznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne...*, s. 125.

<sup>9</sup> W. Jung, *Social Market Economy. An Economic System for Developing Countries*, Sankt Augustin 1991, s. 15.

<sup>10</sup> M. Robinson, *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapore 2015, s. 9.

rach. Wiele państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, w tym także Polska, wprowadza zmiany w zakresie nowoczesnego funkcjonowania państwa i finansów publicznych<sup>11</sup>. Podejmowany jest wysiłek, aby administracja państwowa funkcjonowała jak dobrze działające przedsiębiorstwo, dostarczające dobra i usługi publiczne, a obywatele byli postrzegani jako klienci, a nie petenci. Wyrazem spłaszczenia hierarchii administracji jest przekazywanie władzy i zadań do jednostek samorządu terytorialnego (wspomniana wcześniej decentralizacja władzy), które, mając bliższy kontakt z obywatelem, lepiej potrafią identyfikować jego potrzeby jako klienta. Nowe, odmienne metody postępowania wywodzą się z aktualnego podejścia do funkcjonowania sektora publicznego. W strategii *Sprawne Państwo 2020* opisano siedem celów szczegółowych skutecznego funkcjonowania administracji publicznej, których charakterystyka jest następująca<sup>12</sup>:

- 1) otwarty rząd – wprowadzenie zasad otwartego rządu, a zamierzeniem jest zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji publicznej;
- 2) zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa oraz dążenie do usprawnienia procesów wewnętrznych realizacji zadań, podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług przez urzędy administracji publicznej, podnoszenia skuteczności zarządzania urzędami administracji publicznej;
- 3) skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych – zapewnienie sprawnego zarządzania i koordynacji obszarów istotnych dla rozwoju kraju i podniesienia prestiżu państwa na arenie międzynarodowej;
- 4) dobre prawo – upraszczanie procedur administracyjnych, usprawnienia procesu tworzenia regulacji prawnych;
- 5) efektywne świadczenie usług publicznych – poprawa relacji między wynikami i nakładami w zakresie świadczenia usług publicznych, podniesienie efektywności i dostępności świadczenia usług publicznych oraz wprowadzenie standaryzacji i nowoczesnego nimi zarządzania;
- 6) skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura – reforma wymiaru sprawiedliwości oraz usprawnienie funkcjonowania prokuratury;
- 7) zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku – podejmowanie działań przez służby i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny zarówno w ramach bieżącego funkcjonowania, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych.

---

<sup>11</sup> E. Kotowska, *Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne...*, s. 149.

<sup>12</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 roku w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, s. 9–10 (M.P. 2013, poz. 136).

Zmiana modelu administrowania na zarządzanie w administracji publicznej związana jest z koncepcjami: nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*), nowego ładu publicznego (ang. *New Public Governance*) oraz nowej usługi publicznej (ang. *New Public Service*). Istotą koncepcji nowego zarządzania publicznego jest postrzeganie instytucji publicznych jako dostawców specyficznych usług dla klientów-odbiorców. Założeniem tej koncepcji jest rynkowy charakter transakcji między zarządzającymi administracją publiczną a klientami. Służą temu: profesjonalne zarządzanie instytucją publiczną, standardy i wskaźniki efektywności pracy, nacisk na kontrolę wyników działania, decentralizacja sektora publicznego, promowanie konkurencyjności, wykorzystanie technik zarządzania oraz racjonalizacja wydatków publicznych<sup>13</sup>.

Z problematyką zarządzania ściśle wiążą się pojęcia „polityka zrównoważonego rozwoju” i „strategia zrównoważonego rozwoju”. Decentralizacja finansów publicznych jako element zarządzania publicznego polega na określeniu celów i zadań społeczno-gospodarczych oraz wyborze metod i środków ich realizacji. Z kolei strategia rozwoju to inaczej długofalowa polityka prowadzona przez organy samorządu terytorialnego. Natomiast rozwój zrównoważony to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”<sup>14</sup>. Polityka rozwoju i zarządzanie są wobec siebie komplementarne, w znacznej mierze się przenikają. Dzięki zarządzaniu mamy możliwość przygotowania, a następnie realizacji polityki zrównoważonego rozwoju, która stanowi koncepcyjno-praktyczne podłoże funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jej głównym celem jest zarządzanie środkami finansowymi z nastawieniem na kreowanie poprawy jakości życia mieszkańców poprzez stymulowanie rozwoju lokalnego.

Należy podkreślić, że na tym poziomie istnieją naturalne przesłanki racjonalnego ekonomicznie i społecznie gospodarowania środkami publicznymi, pod warunkiem, że władze lokalne potrafią w należyty sposób ocenić i pozyskiwać zasoby, którymi dysponują, i właściwie rozpoznawać potrzeby społeczności lokalnej. Takie podejście stwarza

<sup>13</sup> K. Szczepańska, *op. cit.*, s. 131.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu (Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 z późn. zm.).

możliwości eliminacji różnorodnej lokalnej nierównowagi w stosunku do potrzeb miejscowych społeczności. Ponadto, dzięki posiadanej przewadze informacyjnej, samorządy lokalne są w stanie dostarczyć społeczeństwu dobra publiczne o lepszej jakości i niższej cenie niż wówczas, gdyby takie decyzje zapadały powyżej szczebla lokalnego, co w wymiarze finansowym ma prowadzić do racjonalizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Administracja rządowa odgrywa w tym modelu kolosalną rolę – powinna korygować nadmierne nierówności i stwarzać warunki powszechnego dostępu do dobrej jakości usług publicznych. Nie może jednak wyřęcać samorządów ani regulować ich szczegółowego działania, a jedynie ustalać na poziomie ogólnopañstwowym minimalne standardy dostępności i jakości usług publicznych.

### **Rola samorządów w realizacji inwestycji drogowych**

Samorząd terytorialny ma obecnie więcej wyzwań niż w poprzedniej perspektywie finansowej. W szczycie koniunktury gospodarczej decyzje na szczeblu centralnym powodują, że setki samorządów muszą zmierzyć się z wyzwaniem w zakresie odpowiedniego rozdysponowania środków budżetowych na kolejny rok przy uwzględnieniu potrzeb zabezpieczenia udziału własnego w realizację przyszłych inwestycji.

Najwięcej pieniędzy pochłaniają najbardziej oczekiwane przez mieszkańców działania związane z transportem – czyli budowa i modernizacja dróg oraz sieci komunikacji miejskiej (w tym także zakupy nowego taboru, m.in. autobusowego). W 2018 roku na tego typu projekty przeznaczono łącznie 16 mld zł, czyli prawie 40% wydatków prorozwojowych ogółem. Kolejna duża pozycja to gospodarka komunalna (w tym organizacja odbioru i utylizacji śmieci i ścieków) – ok. 16%, oraz oświata (np. modernizacja szkół) – ok. 11%. Po ok. 6,5% gminy i miasta przeznaczyły na sport i rekreację oraz gospodarkę mieszkaniową, a po 5% – na kulturę oraz rolnictwo<sup>16</sup>. Obecny boom inwestycyjny w dużej mierze wynika z większej dostępności funduszy UE na lata 2014–2020. Jest to także efekt starań samorządów, które musiały się dobrze przygotować do wykorzystania środków unijnych. Do nich należało przede wszystkim zgromadzenie jak największej ilości własnych środków, czyli tzw. nadwyżki operacyjnej. Jest to różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, która w 2018 roku wyniosła (po odliczeniu spłaty

---

<sup>15</sup> E. Kotowska, *op. cit.*, s. 150.

<sup>16</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Samorządy najlepiej dbają o rozwój*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 30.09.2019 (1.06.2021).

kredytów) aż 14,4 mld zł, co wymagało jednak szczególnych działań po stronie racjonalizacji wydatków, sporych wyrzeczeń i oszczędności. Teoretycznie ta koniunktura powinna się przedłużyć na kolejne lata, bo potrzeby w tym zakresie są ogromne.

W raporcie przygotowanym dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju eksperci oszacowali wartość niezbędnych inwestycji w zakresie infrastruktury komunalnej na co najmniej 169 mld zł. Na to składają się: rozbudowa i modernizacja sieci kanalizacyjnej i wodociągowej (93 mld zł), gospodarka odpadami (25 mld zł), budowa i modernizacja dróg wojewódzkich (51 mld zł)<sup>17</sup>. Związek Miast Polskich ocenia z kolei, że na rozbudowę i modernizację sieci dróg lokalnych należałoby wydać ok. 100 mld zł<sup>18</sup>.

Trzeba podkreślić, że wzmocnienie i rozbudowa regionalnych sieci transportowych ma wpływ na szybszy rozwój gospodarczy obszarów położonych na obrzeżach Unii Europejskiej, mających obecnie słabo rozwiniętą sieć połączeń komunikacyjnych. Są to ośrodki zarządzane przez samorządy terytorialne, przede wszystkim większe gminy, dla których budowa (lub rozbudowa) głównych tras komunikacji kołowej przebiegających po ich obrzeżach i połączenie ich z lokalnym układem drogowym stanowi szansę na intensyfikację rozwoju gospodarczego. Dotyczy to szczególnie tzw. miast bramowych (*gateway cities*), przez które rozumie się miasta otwierające dostęp do terytorium Unii Europejskiej (jak np. Chełm położony w woj. lubelskim), które, leżąc na pograniczach Wspólnoty, wykorzystują przewagę konkurencyjną podyktowaną niskimi kosztami pracy i specyficznymi powiązaniem z ośrodkami gospodarczymi poza jej granicami<sup>19</sup>.

Zapewnienie funkcjonowania sieci szybkich i wydajnych połączeń pomiędzy miastami europejskimi, gwarantujących sprawne przemieszczanie ładunków i pasażerów, jak również optymalne wykorzystanie potencjału różnorodnych środków transportu, jest jednym z podstawowych elementów polityki rządowej kraju, skierowanej do szerszej rzeszy odbiorców, w tym również do lokalnej społeczności samorządowej. Celem tej polityki jest aktywizacja gospodarcza regionów peryferyjnych Unii Europejskiej o słabszym rozwoju gospodarczym. Istotna jest przy

---

<sup>17</sup> J. Sierak [i in.], *Raport końcowy badania Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 roku w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi*, Warszawa 2019, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (1.06.2021).

<sup>18</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *op. cit.*

<sup>19</sup> *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, <https://ec.europa.eu>, 10–11.05.1999 (3.07.2020).



tym rola, wsparcie i zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego, od których oczekiwana jest współpraca przy racjonalnym wykorzystaniu środków finansowych pochodzących ze Wspólnoty oraz prowadzeniu kampanii informacyjnych i rozwiązywaniu lokalnych konfliktów społecznych, które dosyć często uniemożliwiają bądź przeciągają w czasie realizację istotnych dla kraju inwestycji liniowych. Idealnym przykładem tego jest budowa obwodnicy Augustowa i jej kontrowersyjny, oprotestowany przebieg przez tereny projektowanego rezerwatu Rospuda, gdzie w konflikcie społecznym brały udział, oprócz organizacji ekologicznych, także grupy lokalnej społeczności, jednostki administracji rządowej i samorządowej. Budowa obwodnicy planowana była od 1992 roku, a historia tego konfliktu rozpoczęła się w 1998 roku, w którym udostępniony został projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Augustów, z planowaną obwodnicą przechodzącą przez środek projektowanego rezerwatu Rospuda. W wyniku późniejszych licznych protestów mieszkańców oraz ekologów, w październiku 2009 roku Rada Ministrów RP zmieniła przebieg dróg ekspresowych i autostrad tak, aby omijały one obszary cenne przyrodniczo w województwie podlaskim. W rezultacie 29 grudnia 2009 roku została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla nowego przebiegu obwodnicy Augustowa, nieingerującego w obszar chroniony Natura 2000, a sama obwodnica została wybudowana i oddana do użytku dopiero w listopadzie 2014 roku<sup>20</sup>. Nietrudno zatem zauważyć, jak dużo czasu zajęło rozwiązanie tego konfliktu społecznego, przebiegającego z udziałem organów administracji rządowej i samorządowej, reprezentującej interes lokalnej społeczności. Warto przy tym podkreślić, iż w rozwiązanie tego konfliktu mocno zaangażowane były Parlament Europejski i Komisja Europejska, a w nieco mniejszym stopniu organy samorządu terytorialnego.

Kolejnym przykładem sporu administracyjnego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego i z zaangażowaniem lokalnej społeczności był zaplanowany przebieg drogi ekspresowej S19 przez teren powiatu lubelskiego, na odcinku Lublin – Kraśnik, a konkretnie w okolicach miejscowości Niedrzwica Duża i Załucze. Planowa droga ekspresowa S19, stanowiąca część szlaku Via Carpatia, na odcinku pomiędzy Lublinem a Kraśnikiem przebiegać ma w większości na nowym obszarze, omijając zabudowę okolicznych miejscowości oraz Kraśnika po jego wschodniej stronie. Istotną rolę w działaniach inwestycyjnych miały działania informacyjno-konsultacyjne przeprowadzone w 2006 i 2015 roku przez inwestora: Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad przy udziale

---

<sup>20</sup> *S61 obwodnica Augustowa*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, <https://www.gddkia.gov.pl> (21.06.2021).

przedstawiciele poszczególnych samorządów lokalnych i zainteresowanych mieszkańców. Na wniosek samorządu oraz mieszkańców skorygowano wówczas lokalizację planowanego układu drogowego zgodnie z proponowanym przez społeczność lokalną przebiegiem, od którego w wyniku braku wewnętrznego porozumienia na terenie gminy odwoływały się kolejne jednostki społeczne. Brak porozumienia, a przede wszystkim chęci współpracy przedstawiciele samorządu lokalnego skutkował przedłużającym się konfliktem społecznym mającym wpływ na czas przygotowania inwestycji do realizacji. Na etapie prac przygotowawczych opracowane zostały takie warianty przebiegu drogi, poddane ocenie podczas działań informacyjno-konsultacyjnych, które w jak najmniejszym stopniu miały wpływać na lokalną społeczność i środowisko naturalne. Rezultatem nieformalnych konsultacji społecznych było wprowadzenie dodatkowych podwariantów i korekta wariantów zasadniczych, jak na terenie gminy Niedrzwica Duża. W tym ujęciu ogólnie rozumiany globalny interes społeczny, wynikający z zapewnienia ekspresowego połączenia komunikacyjnego dającego szansę na intensyfikację rozwoju gospodarczego tego regionu Lubelszczyzny, stanął w konflikcie z interesem lokalnym na poziomie samorządowym, trudnym do pogodzenia ze względu również na nikłą świadomość społeczną ukierunkowaną na dobro jednostki z pominięciem ogólnego zysku społecznego i ekonomicznego. Znaczenie ma tutaj także waga drogi ekspresowej S19, stanowiącej trasę o strategicznym znaczeniu dla Polski oraz dla państw sąsiadujących, gdyż ma ona połączyć Litwę, Polskę, Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię i Grecję. Należy podkreślić, że to niezwykle ważny projekt, który gwarantuje rozwój regionów wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>.

Konflikt społeczny o nieco mniejszym zakresie z udziałem organów administracji publicznej wystąpił w gminie Łuków położonej w województwie lubelskim, a dotyczył planowanej przebudowy drogi krajowej nr 63. Do zakresu jej przebudowy mieszkańcy miejscowości Biardy, Nowych Oknin i Gołaszyna zgłosili szereg wątpliwości, pomimo że wcześniej wiele razy dopominali się o odnowienie zniszczonej nawierzchni jezdni. Planowana przebudowa odcinka drogi krajowej nr 63 od Łukowa do miejscowości Biardy wzbudza wiele kontrowersji wśród lokalnej społeczności. Realizacji tej inwestycji wyczekują wszyscy mieszkańcy, którzy codziennie muszą dojeżdżać z Łukowa do Siedlec do pracy. Jednak przy udziale samorządu lokalnego mieszkańcy przedstawili postulaty dotyczące wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej

<sup>21</sup> 10 lat Deklaracji Łańcuckiej – konferencja, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, <https://rzeszow.uw.gov.pl>, 7.11.2016 (16.06.2021).

w zakresie dojazdów do posesji, odwodnienia drogi oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Było to wielokrotnie omawiane na spotkaniach, w których uczestniczyli przedstawiciele administracji publicznej, społeczeństwa lokalnego oraz wykonawcy projektu budowlanego celem wypracowania wspólnego konsensusu. Miało to oczywiście wpływ na znaczące wydłużenie procesu projektowania oraz przesunięcie planowanego terminu realizacji inwestycji, który obecnie przewidziany jest na lata 2022–2024<sup>22</sup>.

Przypadki podobne do wskazanych wyżej notowane są na terenie całego kraju i dotyczą nie tylko budowy dróg szybkiego ruchu w nowym przebiegu, ale również inwestycji polegających na rozbudowie istniejącej sieci dróg krajowych i dostosowania ich parametrów technicznych do standardów unijnych. Należy przy tym podkreślić, że dobrze rozwinięta sieć drogowa wyższej klasy ma niebagatelne znaczenie dla skomunikowania regionów zarządzanych przez samorządy terytorialne, czyli jednostek podstawowych, takich jak gminy, co przekłada się na zwiększenie możliwości ich rozwoju gospodarczego. Biorąc pod uwagę położenie geograficzne Polski i ciągły rozwój jej sieci drogowej przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej, daje to szansę na globalny rozwój gospodarczy państwa.

Analizując proces przygotowania liniowych zadań inwestycyjnych, należy stwierdzić, że często już w momencie rozpoczęcia budowy wiadomo, że inwestycja nie zostanie oddana do użytkowania w zakładanym terminie. Na opóźnienia na etapie realizacji inwestycji mają wpływ wcześniejsze działania, zwłaszcza opracowywanie w pośpiechu rozwiązań projektowych i dokonywanie w nich zmian na ostatnim etapie przygotowania projektu, które często wynikają z braku porozumienia pomiędzy inwestorem (tu: GDDKiA) a samorządem terytorialnym i lokalną społecznością. Główną przyczyną tego jest brak współpracy organów administracji publicznej w działaniach zmierzających do poinformowania społeczeństwa lokalnego o zamierzeniu inwestycyjnym oraz do przeprowadzenia skutecznej dyskusji w tym temacie wszystkich zainteresowanych stron.

Idealnym przykładem owocnej współpracy samorządów terytorialnych z administracją rządową jest zbliżająca się realizacja obwodnicy Chełma w ciągu drogi ekspresowej S12, której pierwsze kroki przygo-

---

<sup>22</sup> GDDKiA – *my tu mieszkamy, projektuj drogę z nami. Chodzi o bezpieczeństwo i dostępność do drogi krajowej po przebudowie*, Dziennik Wschodni, <https://www.dziennikwschodni.pl>, 3.01.2020 (16.06.2021); GDDKiA *o zjazdach i odwodnieniu na odcinku DK 63 w Biardach*, Podlasie24. Regionalny Portal Informacyjny, <http://www.podlasie24.pl>, 29.10.2019 (16.06.2021).

towawcze i planistyczne zainicjowano już w 2006 roku. Wieloletnie działania promocyjne i informacyjne prowadzone przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad przy aktywnym udziale samorządów Gminy Chełm oraz Miasta Chełm pozwoliły na wypracowanie kompromisowego i niekonfliktowego wariantu przebiegu tej ważnej dla województwa drogi krajowej prowadzącej ruch tranzytowy do przejścia granicznego w Dorohusku. Dzięki wzajemnemu porozumieniu i determinacji na osiągnięcie celu inwestycja ta zmierza w sposób niezwykle dynamiczny do etapu budowy, co pozwoli w niedługim czasie na wyprowadzenie ciężkiego ruchu tranzytowego poza centrum Chełma i znacznie skróci czas przejazdu nowym przebiegiem drogi ekspresowej – ze względu na mniejszą kolizyjność oraz dopuszczalne większe prędkości ruchu pojazdów. W tym przypadku jednomyślność i wspólny interes ekonomiczny liderów administracji rządowej, samorządowej oraz przedstawicieli lokalnej społeczności, w szczególności przejawiające się aktywnym udziałem w czynnościach informacyjno-konsultacyjnych i wspólnym promowaniu inwestycji w środkach masowego przekazu, nadały szybsze tempo pracom przygotowawczym związanym z realizacją tego przedsięwzięcia<sup>23</sup>.

Jak podaje Najwyższa Izba Kontroli w raporcie pt. *Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych*<sup>24</sup>, wewnętrznymi czynnikami utrudniającymi rozwijanie sieci autostrad i dróg ekspresowych w Polsce są: brak właściwego przygotowania pod względem instytucjonalnym i kadrowym, niedoskonałości wewnętrznego obiegu informacji i dokumentów oraz niekorzystanie z systemu gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących przebiegu realizacji inwestycji. Jak wskazano w raporcie, na opóźnienia w budowie tras szybkiego ruchu mają wpływ przede wszystkim spory kompetencyjne między organami państwa, samorządami czy zarządcami infrastruktury drogowej.

## Zakończenie

Biorąc pod uwagę przedstawioną w artykule analizę kilku zaledwie przypadków konfliktów, nasuwa się wniosek, że źródłem siły państwa polegającej na zdolności zaspokajania potrzeb obywateli jest współpraca wszystkich poziomów administracji publicznej, na szczeblu rządowym oraz samorządowym. Istotną rolę odgrywa tutaj zaangażowanie liderów

<sup>23</sup> *S12 obwodnica Chełma*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, <https://www.gddkia.gov.pl> (21.06.2021).

<sup>24</sup> *Informacja o wynikach kontroli. Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl>, 2016, KIN-4101-006-00/2014, nr ewid. 53/2015/P/ 14/034/KIN (1.06.2021).

samorządu terytorialnego i ich chęć współpracy z organami administracji rządowej oraz z przedstawicielami grup społecznych (mieszkańcami), którzy powinni znajdować się ponad podziałami politycznymi, aby w sposób skuteczny i celowy prowadzić do realizacji inwestycji mających wpływ na rozwój gospodarczy regionów, za które są odpowiedzialni.

Dalszy rozwój samorządności powinien umożliwić społecznościom lokalnym udział w sprawowaniu władzy, czy to pośrednio, czy bezpośrednio, a tym samym spowodować, żeby władza zaspokajała zarówno bieżące potrzeby mieszkańców, jak i stwarzała warunki do rozwoju regionu, za który jest odpowiedzialna. Na przykładzie wdrażania inwestycji drogowych należy stwierdzić, że istotna jest wzajemna współpraca zainteresowanych jednostek administracji publicznej. W tym sensie samorząd terytorialny stanowi podstawę funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, przynosząc jednocześnie wymierne korzyści w skali zarówno mikro- (gminy), jak i makroregionalnej (kraju). Ponadto dzięki posiadanej przewadze informacyjnej samorządy lokalne są w stanie dostarczyć mieszkańcom dobra faktycznie im niezbędne, jednak sam proces informacyjny zależny jest również od organów administracji rządowej, które powinny odpowiednio wcześniej rozpocząć dialog z samorządem i na każdym etapie procesu inwestycyjnego dążyć do zapewnienia bieżącego i obustronnego przekazywania informacji, co pozwoliłoby przynajmniej częściowo uniknąć strat związanych z terminowością realizacji inwestycji.

## Bibliografia

- 10 lat Deklaracji Łańcuckiej – konferencja*, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, <https://rzeszow.uw.gov.pl>, 7.11.2016 (16.06.2021).
- Cieślak-Wróblewska A., *Samorządy najlepiej dbają o rozwój*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 30.09.2019 (1.06.2021).
- European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, <https://ec.europa.eu>, 10–11.05.1999 (3.07.2020).
- GDDKiA – my tu mieszkamy, projektuj drogę z nami. Chodzi o bezpieczeństwo i dostępność do drogi krajowej po przebudowie*, Dziennik Wschodni, <https://www.dziennikwschodni.pl>, 3.01.2020 (16.06.2021).
- GDDKiA o zjazdach i odwodnieniu na odcinku DK 63 w Biardach*, Podlasie24. Regionalny Portal Informacyjny, <http://www.podlasie24.pl>, 29.10.2019 (16.06.2021).
- Gołębiowska A., *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oeconomia”, 2009, nr 6.
- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015.

- Gołębiowska, *Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997*, „Ius Novum”, 2015, nr 2.
- Informacja o wynikach kontroli. Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl>, 2016, KIN-4101-006-00/2014, nr ewid. 53/2015/P/ 14/034/KIN (1.06.2021).
- Jung W., *Social Market Economy. An Economic System for Developing Countries*, Sankt Augustin 1991.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kotowska E., *Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016.
- Protas J., *Rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jako koordynatora pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016.
- Robinson M., *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapore 2015.
- S12 obwodnica Chelma*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, <https://www.gddkia.gov.pl> (21.06.2021).
- S61 obwodnica Augustowa*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, <https://www.gddkia.gov.pl> (21.06.2021).
- Sierak J. [i in.], *Raport końcowy badania Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 roku w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi*, Warszawa 2019, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (1.06.2021).
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
- Szczyptańska K., *Podstawy zarządzania jakością w administracji publicznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 roku w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. 2013, poz. 136).
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 z późn. zm.).
- Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.

### **Cooperation of Local Government with Government Administration Bodies in Terms of Road Investments**

#### **Abstract**

With Poland's accession to the European Union in 2004, the visible institutional and legal differences between our country and Western Europe began to blur. The establishment of the European Administrative Space, as a general model of public administration

aiming at similar or common administrative solutions, influenced the development of public administration and its organisational structures. In Poland, as in most European countries, the system of local government is based on the principle of dualism, i.e.: some local tasks are performed directly by the government administration subordinated to the relevant ministers, while the remaining tasks are performed by the local government representing the interests of a particular local community. The aim of the article is to discuss the issue of mutual cooperation between the government administration with representatives of local governments on the example of realization of investments. The aim of the article is to discuss the issue of mutual cooperation of the government administration with the representatives of local self-governments, on the example of implementation of investments of international and national importance, such as key linear road investments planned to be carried out, which run through the territory of Poland and to present the conflicts of interests of the local society with the global benefits of the state, which are often fundamentally different and not always properly understood. The intensive development of road transport infrastructure currently taking place in Poland, with the participation of EU policy, has a significant impact on the economic development of micro-regions managed by local self-governments.

**Keywords:** decentralisation of power, local government, conflicts, government administration, road investments