

Przyszłość samorządów – możliwy kierunek ewolucji

Od pewnego czasu trwa dyskusja o koniecznych zmianach w strukturze samorządu terytorialnego. Słychać głosy o zmianie kompetencji, a nawet o możliwej likwidacji powiatów. Bez wątpienia dotychczasowe funkcjonowanie samorządu miało poważny wpływ na rozwój Wałbrzycha i jego otoczenia. Niniejszy artykuł jest próbą spojrzenia na rozwój aglomeracji w ostatnich latach i perspektywy jej dalszych losów w powiązaniu z możliwymi przekształceniami struktury samorządów.

W historii każdego miasta pojawiają się momenty przełomowe, które są impulsem do rozwoju, bądź skutkują jego gwałtownym zahamowaniem. Również w historii Wałbrzycha i obszaru go otaczającego można wskazać takie momenty. Trudno dziś jednoznacznie oceniać jego średniowieczną historię, ale w czasach bliskich współczesnym bez wątpienia takim momentem była reforma administracyjna w Królestwie Pruskim (1808 r.), dzięki której Wałbrzych przestał być miastem prywatnym. Równie istotne było wybudowanie linii kolejowej łączącej rozwijające się zagłębie węglowe z pozostałą częścią regionu. Kolejnym była powojenna decyzja o połączeniu miast konurbacji wałbrzyskiej w jeden organizm. Niemniej spektakularna i mająca silny wpływ na rozwój miasta była decyzja o usytuowaniu nowych osiedli na północy miasta. Kolejnym odczuwalnym do dziś momentem był 1997 r. i zamknięcie wałbrzyskich kopalń. Niewykluczone, że obecnie postępująca dynamicznie modernizacja miasta jest zapowiedzią zbliżającego się kolejnego przełomu. Po latach zapaści miasto zainicjowało prace nad kompleksową przebudową infrastruktury. Modernizuje się starą, ponad stuletnią zabudowę

OPEN ACCESS

Citation: Szymala R., *Przyszłość samorządów – możliwy kierunek ewolucji*, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/1 (2018).

<https://doi.org/10.26774/mpp.49>

Editor: Katarzyna Uczkiewicz

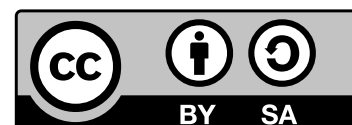
Received: October, 2018

Accepted: December, 2018

Published: December, 2018

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.



mieszkańców południowych dzielnic, ale też po wieloletniej przerwie rozpoczęto na szeroką skalę budowę nowych mieszkań komunalnych. Na obszarze zrujnowanych pogórnicznych terenów powstała Stara Kopalnia Centrum Nauki i Sztuki. Konsekwentnie odnawiane są kolejne fragmenty Zamku Książ (trzeciego co do wielkości w kraju i jedyne tej wielkości w rękach jednostki samorządu terytorialnego). Realizowany jest Gminny Program Rewitalizacji. Już wkrótce, po latach przygotowań, rozpocznie się budowa zachodniej obwodnicy miasta oraz zmodernizowane zostaną ulice będące częścią tzw. Drogi Sudeckiej. Systematycznie i w kompleksowy sposób modernizacji zostaną poddane pozostałe ulice (od głównych arterii aż po te osiedlowe). To dopiero początek. Wałbrzych, jako pierwsze miasto w kraju (i według niektórych drugie w Europie), skorzysta ze środków finansowych z Planu Inwestycyjnego dla Europy, zwanego potocznie Planem Junckera. Jego skala pomocy dla miast porównywana jest czasami z powojennym Planem Marshalla dla Europy.

Wałbrzyskie inwestycje już jakiś czas temu wykroczyły poza granice administracyjne miasta. Dotychczasowa współpraca gmin w ramach aglomeracji wystarczała do przygotowania i realizacji tych inwestycji. Jeśli jednak przyjrzymy się lokalizacji niektórych z nich, szybko możemy dojść do wniosku, że docelowo powinny one skłaniać do zastanowienia się nad prawidłowością przebiegu granic miasta. Odrębnym zagadnieniem, choć nie bez związku, jest bierna postawa powiatu wobec tych procesów. Obecny model funkcjonowania powiatów nie odpowiada potrzebom planistycznym regionów takich jak wałbrzyski. Struktura funkcjonalna, przestrzenna oraz infrastruktura (w tym sieć drogową) Wałbrzycha jest wynikiem górskiego charakteru obszaru, na którym leży, a prawidłowy rozwój miasta jest uzależniony od kierunków rozwoju gmin ościennych.

Dziś funkcjonowanie aglomeracji wałbrzyskiej, jako związku 21 samorządów, wydaje się na Dolnym Śląsku czymś oczywistym. Przyjmowane są strategie, funkcjonuje ZIT, a realizacja wspólnych projektów jest czymś naturalnym. Warto jednak przypomnieć, że stało się to możliwe prawdopodobnie dlatego, że podstawą jej funkcjonowania była oddolna i dobrowolna decyzja 6 samorządów, które m.in. po doświadczeniach związanych z pracami nad przebiegiem ViaRegia+, w poczuciu budowania rozstrzygnięć regionalnych, w oderwaniu od lokalnych potrzeb, postanowiły poprzeć prezydenta Romana Szełemeja i działać razem na rzecz rozwoju aglomeracji. Ta wola wspólnej pracy urzeczywistniona w *Deklaracji Wałbrzyskiej*, a następnie w *Strategii Rozwoju* (społecznej, pisanej przez NGO-sy i oficjalnej przyjmowanej przez Rady Gmin) stała się powodem przyłączenia kolejnych obszarów.

Wałbrzych, jako niekwestionowany lider i w zasadzie koordynator wszystkich tych procesów, przejął rolę powiatu. Powodzenie tej inicjatywy prowokuje do nowego spojrzenia na rolę powiatów w systemie administracyjnym samorządów w kraju. Być może nie powinno dążyć się do ich likwidacji, jak postuluje się od jakiegoś czasu. Może rozwiązaniem, zbliżonym do funkcjonującego w Republice Czeskiej, jest ich utrzymanie z jednoczesnym zlikwidowaniem urzędów powiatowych – na rzecz poszerzenia kompetencji miasta powiatowego. Doświadczenia wałbrzyskie pokazują, że takie rozwiązanie może być bardzo efektywne. Oczywiście, pojawia się tutaj następna kwestia – czy dla zabezpieczenia regionu przed „apetytem” ośrodka centralnego nie powinno się pozostawić Rady Powiatowej, jako organu nadzorującego prezydenta, utworzonej np. z wóldarzy wszystkich gmin. Taki model w postaci Rady Aglomeracji Wałbrzyskiej funkcjonuje w Wałbrzychu.

W odczuciu samorządów sudeckich, od samego początku istnienia województwa dolnośląskiego mieliśmy do czynienia z regionami dwóch prędkości. Silny, metropolitalny Wrocław i Zagłębie Miedziowe – dominowały gospodarczo nad postindustrialnym, górskim południem. Zjawisko to dotyczyło w ostatnich latach nie tylko sfery potencjałów gospodarczych. Prace nad ViaRegia+ oraz kolejnymi edycjami planów rozwoju województwa i strategii rozwoju Dolnego Śląska, zdaniem wielu samorządowców południowych gmin, pokazały, że w przypadku koncepcji o strategicznym znaczeniu dla regionów, pierwszeństwo ma prowrocławskie spojrzenie na obszar Dolnego Śląska. Sytuacja ta, m.in. po analizie wskaźników gospodarczych, skłoniła sudeckie samorzady do poparcia idei prezydenta Szełemeja polegającej na wyodrębnieniu słabszego gospodarczo subregionu sudeckiego, jako obszaru wymagającego interwencji na poziomie europejskim. Świadectwem tej decyzji jest opracowana *Strategia Sudety 2030*, którą z zainteresowaniem przyjęto w Brukseli.

Utworzenie i rozwój obszarów metropolitalnych pokazuje, że obecna struktura ustroju samorządowego (skuteczna podczas pierwszej dekady XXI w.) obecnie zaczyna być anachroniczna. Istnienie gmin jako podstawowych jednostek samorządowych jest, jak się wydaje, wartością podstawową i bezwzględnie, jako filar społeczeństwa obywatelskiego, wymaga troski i ochrony. Samorząd na poziomie wojewódzkim, mimo wad, które wskazywane były powyżej, broni się jako przeciwwaga dla administracji rządowej i ma znaczenie dla wiązania polityki regionalnej z krajową. Rozwój związków gminnych, ZIT-ów i obszarów metropolitalnych coraz mocniej pokazuje słabość i nieefektywność powiatów jako jednostek samorządowych. Jak już wspomniałem,

można wyobrazić sobie zastąpienie ich poprzez przekazanie kompetencji obecnym miastom powiatowym. Inną, możliwą do rozważenia, koncepcją jest uzupełnienie tego pomysłu o elastyczne podejście do granic powiatu i zastąpienie ich dobrowolnymi związkami gminnymi zrzeszonymi wokół lokalnego ośrodka (np. gminy o największym potencjale gospodarczym lub najlepiej zlokalizowanej komunikacyjnie). Inicjatywy, takie jak aglomeracja wałbrzyska czy rozwój obszarów metropolitalnych, już dziś zdają się realizować ten pomysł. Mimo że przynieść on może wymierne korzyści, wymaga szczególnej rozważliwości. Może doprowadzić nie tylko do zmiany granic obecnych powiatów – niektóre ośrodki mogą utracić status powiatowych. Nawet jeśli nie wywoła to ich degradacji, to może co najmniej (w wariancie „optymistycznym”) czasowo zatrzymać ich rozwój. Skutki tego zjawiska można obserwować w byłych miastach wojewódzkich, co dość obrazowo pokazał Filip Springer w *Archipelagu miast*.

Współpraca, czasami szorstka, w ramach obszarów metropolitalnych, takich jak śląski (umocowany już prawnie na poziomie ustawowym) czy gdański i poznański, a także inicjatywy ośrodków mniejszej rangi (jak aglomeracja wałbrzyska), pokazuje, że nie będzie można poprzestać na prostym przeniesieniu zadań obecnie realizowanych przez administrację powiatową. Oczywiście, już samo połączenie miejskich i ziemskich ośrodków geodezyjnych czy nadzoru budowlanego powinno zwiększyć efektywność tych instytucji. Niezależnie od przyjętego modelu transformacji ośrodki zastępujące powiaty muszą zmierzyć się z nowymi wyzwaniem. I tak jak dziś w Wałbrzychu, tak przyszłe ośrodki okręgowe (powiatowe) powinny odpowiadać za koordynację i realizację transportu publicznego (być może solidarnie współfinansowanego przez wszystkie gminy). Niezbędna jest kompleksowa organizacja gospodarki odpadowej, a być może, jeśli uwarunkowania na to pozwolą, również uwspólnienie infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej. Ośrodek taki powinien odpowiadać również za rozwój infrastruktury energetycznej z uwzględnieniem funkcjonowania lokalnych źródeł energii odnawialnej. Niemniej ważnym elementem działalności tej administracji powinna być koordynacja dokumentów planistycznych gmin, sprowadzona nie tylko do opiniowania studiów uwarunkowań, kierunków zagospodarowania przestrzennego i planów miejscowych. Administracja ta powinna tworzyć własne dokumenty będące pośrednim ogniwem między planem zagospodarowania województwa a „Studiami...” gmin. Opracowania takie powinny być jednak nie fakultatywne – tak jak dziś – ale obowiązkowe i wynikające wprost z regulacji ustawowych.

Przedstawione propozycje to jedynie zasygnalizowanie tematu, który zdecydowanie wymaga ostrożnych i głębszych rozważań z uwagi na poważne konsekwencje dla dzisiejszej struktury samorządów. Takie jednak podejście do struktur aglomeracyjnych pozwoli na większą elastyczność w zarządzaniu gminami (system oświatowy, służby zdrowia czy transport publiczny), a w konsekwencji – bardziej oszczędne i efektywne dystrybuowanie środków publicznych. Być może stanie się również skuteczniejszym lekiem na postępującą suburbanizację niż obecnie wdrażane rozwiązania.

Robert Szymala – urbanista, Absolwent Wydziału Architektury Politechniki Wrocławskiej. W latach 1997–2004 projektant w Biurze Rozwoju Wrocławia. Był współpracownik Katedry Urbanistyki PWr, Biura Badawczo-Projektowego „Inter-Arch” i innych dolnośląskich biur projektowych. Od 2004 r. pracownik Urzędu Miasta w Wałbrzychu. Od 2011 r. urbanista miejski w Wałbrzychu. Obecnie zastępca kierownika Biura Rewitalizacji i Planowania Przestrzennego. Członek Miejskich Komisji Urbanistycznych. Był członkiem Rady Krajowej Polskiej Izby Urbanistów oraz Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów we Wrocławiu. Współautor i konsultant szeregu opracowań planistycznych dla obszarów objętych ochroną konserwatorską (w tym m.in. Ostrowa Tumskiego, Rynku i Placu Solnego we Wrocławiu). Przewodniczący wałbrzyskiej komisji opiniującej wnioski o udzielenie dotacji celowych na prace konserwatorskie przy zabytkach wpisanych do rejestru. Interesuje się procesami osadniczymi, rozwojem i ewolucją miast, partycypacją w planowaniu przestrzennym oraz zagadnieniami ochrony wartości krajobrazowych i kulturowych.