



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Krajowa
Agencja Spójności
Terytoriów
Republiki Francuskiej
– organizacja
i kompetencje

Opinie
i ekspertyzy

OE-318

WARSZAWA 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Joanna Granowska

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
grudzień 2020

Dr hab. Ewa Popławska

Krajowa Agencja Spójności Terytoriów Republiki Francuskiej – organizacja i kompetencje

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza struktury, zadań i trybu działania Krajowej Agencji Spójności Terytoriów, instytucji publicznej Republiki Francuskiej.

Analiza przeprowadzona została na podstawie obowiązujących regulacji prawnych w przedmiocie Krajowej Agencji Spójności Terytoriów, a w szczególności ustawy nr 2019-753 z dnia 22 lipca 2019 roku ustanawiającej Krajową Agencję Spójności Terytoriów (loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, Journal Officiel du 23 juillet 2019), ustawy organicznej nr 2019-790 z dnia 26 lipca 2019 r. w powoływaniu Dyrektora Generalnego Krajowej Agencji Spójności Terytoriów¹ (la loi organique n° 2019-790 du

1 Ustawa organiczna jest aktem prawnym usytuowanym w hierarchii źródeł prawa pomiędzy konstytucją a ustawami zwykłymi. Termin „ustawa organiczna” powstał we Francji w I połowie XIX wieku i oznacza, iż ustawy tego typu są „organicznie” związane z określoną normą konstytucyjną, stanowią jej kontynuację i rozwinięcie. Ich przedmiotem jest organizacja władz publicznych. Konstytucja V Republiki Francuskiej odsyła do ustaw organicznych w zakresie „sposobu wykonania artykułu” m. in. w przedmiocie trybu wyboru Prezydenta Republiki, kadencji izb Parlamentu, liczby ich członków, warunków wybieralności, przesłanek utraty mandatu i niepołączalności, skład i funkcjonowanie Rady Ekonomicznej, Społecznej i Środowiska Naturalnego czy określenia urzędów, które obsadzone są przez Radę Ministrów. Ustawy organiczne przyjmowane są w szczególnym trybie, uregulowanym w art. 46 Konstytucji: „Ustawy, którym Konstytucja przyznaje charakter ustaw organicznych są uchwalane i zmieniane w następującym trybie. Rządowy lub parlamentarny projekt ustawy nie może być poddany w pierwszym czytaniu ani debacie, ani głosowaniu w izbach wcześniej niż to określa ustęp trzeci art. 42. Jednakże zastosowanie trybu pilnego w procedurze, o której mowa w art. 45, powoduje, że rządowy lub parlamentarny projekt nie może poddany pod dyskusję w izbie pierwszej przed upływem 15 dni od jego złożenia. Stosuje się postępowanie przewidziane w art. 45. Jednakże w razie braku zgody między obiema izbami, tekst może być przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe w ostatnim czytaniu tylko bezwzględną większością głosów jego członków. Ustawy

26 juillet 2019 relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, Journal Officiel du 28 juillet 2019) oraz dekretu nr 2019-1190 z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie Krajowej Agencji Spójności Terytoriów (le décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, Journal Officiel du 19 novembre 2019). Analiza uwzględnia także dokumentację z postępowania ustawodawczego nad ustawą, a zwłaszcza uzasadnienie projektu ustawy nr 2019-753 (*Exposé des motifs*), raport informacyjny Senatu francuskiego nr 591 nt. „Inżynieria terytorialna i Krajowa Agencja Spójności Terytoriów”, złożony do Prezydium Senatu 2 lipca 2020 r. (Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires, par Mme Josiane Costes et M. Charles Guené) oraz stanowisko Rady Stanu nt. projektu ustawy ustanawiającej Krajową Agencję Spójności Terytoriów (Avis du Conseil d'Etat n° 395974 du 19 novembre 2018 portant sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires).

Geneza i koncepcja Krajowej Agencji Spójności Terytoriów

Idea powołania Agencji jako państwowej instytucji publicznej związana jest z intencją doskonalszego wcielenia w życie zasady decentralizacji Republiki Francuskiej oraz zapewnienia prawdziwej równości między terytoriami i ich mieszkańcami. Decentralizacja, która stała się we Francji przedmiotem regulacji ustawowej w 1982 roku, a następnie kodyfikacji w 1996 roku, doczekała się potwierdzenia i rozwinięcia w konstytucji w marcu 2003 roku. Na mocy ustawy konstytucyjnej z 28 marca 2003 roku na końcu artykułu pierwszego Konstytucji z 1958 roku, głoszącego, iż „Francja jest republiką niepodzielną, laicką, demokratyczną i społeczną. (...)” dodano cztery słowa, a mianowicie: „Jej ustrój jest zdecentralizowany”.

Projektodawcy ustawy, członkowie Senatu, wskazali na daleko idące nierówności w korzystaniu z instrumentów i procedur oddanych do dyspozycji regionów i departamentów w celu wspierania gmin i inicjowania

organiczne dotyczące Senatu muszą być uchwalone przez obie izby w tym samym brzmieniu. Ustawy organiczne są promulgowane dopiero po stwierdzeniu przez Radę Konstytucyjną ich zgodności z Konstytucją.”

Źródło: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf

form współpracy, co w konsekwencji prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania ich sytuacji ekonomicznej i socjalnej. Jako jedną z przyczyn tej sytuacji podano mnogość projektów, skomplikowane procedury i brak klarownej i spójnej koncepcji tego wsparcia. Idea utworzenia Agencji ma odpowiadać na potrzebę przekształcenia działań państwa wobec wspólnot lokalnych z poszanowaniem zasady decentralizacji, a jednocześnie uwzględnieniem odrębnych potrzeb i możliwości każdej z nich. Rolą państwa ma być przede wszystkim wspieranie inicjatyw władz lokalnych, które obecnie zmagają się z wyzwaniami zagrożenia środowiska naturalnego, z wymogami informatyzacji, ze zmianami demograficznymi i ekonomicznymi.

Ideą przewodnią utworzenia Agencji jest stworzenie możliwości działania państwa jako partnera terytoriów, wspomagającego rozwijanie projektów i idei wychodzących od nich, z uwzględnieniem ich specyfiki i szczególnych potrzeb. Agencja ma zapewniać koordynację między państwem i wspólnotami lokalnymi w tym zakresie. Prezydent Emmanuel Macron zaanonsował utworzenie Agencji w wystąpieniu w Senacie przed przedstawicielami władz lokalnych (17 lipca 2017 r.) oraz na kongresie merów Francji (24 listopada 2017 r.): „Chcę by państwo ułatwiało realizację waszych projektów. Dokładnie to zadanie ma spełniać Krajowa Agencja Spójności Terytoriów (...)”. Agencja została pomyślana jako jedyny partner władz lokalnych w realizacji ich projektów, dzięki czemu uproszczony zostanie dialog szczebla centralnego i samorządowego. Nowa instytucja ma zastąpić liczne agendy państwa, kontakt z którymi wiązał się z pokonywaniem trudności biurokratycznych i zniechęcał, jeśli nie uniemożliwiał, korzystanie z programów wsparcia. Utworzenie Agencji ma wzmacniać politykę państwa wobec wspólnot lokalnych, czynić ją bardziej elastyczną, lepiej zaadaptowaną do zróżnicowanych oczekiwań i potrzeb. Jednocześnie ma spełniać wymóg dekoncentracji na poziomie prefektów i regionów. Spójność w nazwie Agencji odnosi się do ambicji, by Agencja urzeczywistniła ideał „równości republikańskiej”, szczególną uwagę poświęcając terytoriom znajdującym się w trudniejszym położeniu, zarówno miejskim jak wiejskim, metropolitalnym jak zamorskim.

Podstawy prawne – charakterystyka ogólna

Ustawa o powołaniu do życia Krajowej Agencji Spójności Terytoriów przewiduje wprowadzenie szeregu zmian do kodeksu ogólnego jednostek samorządu terytorialnego, m. in. dodając w księdze II jego pierwszej

części tytuł III w brzmieniu „Krajowa Agencja Spójności Terytoriów”. Dokonuje także zmian m. in. w Kodeksie ochrony środowiska, Kodeksie planowania miejskiego i Kodeksie transportu. Modyfikuje status i kompetencje szeregu instytucji, działających na styku państwa ze wspólnotami lokalnymi, dokonując nowelizacji ustaw je regulujących. Wspomniany tytuł III zawiera na wstępie rozdział poświęcony statusowi prawnemu i zadaniom Krajowej Agencji Spójności Terytoriów. Treścią drugiego rozdziału jest organizacja i funkcjonowanie agencji, a trzeciego – zasoby i środki. Aktem wykonawczym do ustawy jest przyjęty w Radzie Ministrów dekret w sprawie Krajowej Agencji Spójności Terytoriów, normujący szczegółowo zasady organizacji i funkcjonowania Agencji, zawierający postanowienia statutowe Agencji. Struktura dekretu jest identyczna jak ustawy. Dekret obowiązuje od dnia 20 listopada 2019 roku czyli dnia następującego po jego publikacji w Journal Officiel (z wyjątkiem niektórych nielicznych przepisów).

Charakter i zadania Krajowej Agencji Spójności Terytoriów

Krajowa Agencja Spójności Terytoriów została zdefiniowana w ustawie jako krajowa państwowa instytucja publiczna, wykonująca swoje zadania na całym terytorium Republiki Francuskiej. Jej działania obejmują przede wszystkim terytoria charakteryzujące się ograniczeniami natury geograficznej, demograficznej, trudnościami ekonomicznymi, społecznymi, środowiskowymi, ze szczególnym uwzględnieniem terytoriów wskazanych w artykule 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej². Misją Agencji jest, z uwzględnieniem kompetencji należących do wspólnot lokalnych i ich zrzeszeń, radzenie im i wspieranie w inicjowaniu, opracowaniu i wcieleniu w życie projektów, zwłaszcza

2 Tytuł XVIII, „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”, art. 174 (dawny art. 158 TWE): „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.” Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 26 października 2012, C 326/127.

w przedmiocie dostępu do usług publicznych, zdrowotnych, transportu publicznego, do mieszkań, mobilizacji społecznej w zagrożonych dzielnicach miejskich, rewitalizacji centrów miast i miejscowości, przekształceń środowiska, rozwoju ekonomicznego i informatycznego. Podstawową formą realizacji tych zadań przez Agencję jest udzielanie wsparcia prawnego, finansowego i technicznego dla wspólnot lokalnych w doprowadzeniu do skutku projektów. Ponadto Agencja pośredniczy w nawiązaniu kontaktów i współpracy między wspólnotami, pomaga w upowszechnianiu doświadczeń i dobrych praktyk oraz zbiera i upowszechnia informacje dotyczące projektów zagospodarowania i zapewnienia spójności terytoriów. Do Agencji należy także zwracanie uwagi instytucjom i podmiotom prywatnym na potrzebę uwzględniania w ich działalności wymogu spójności terytorialnej oraz udzielanie informacji i wskazówek autorom projektów w zakresie możliwości ubiegania się o europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Zadaniem Agencji jest koordynacja wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz współpraca z ministrem właściwym do spraw zagospodarowania przestrzennego w określeniu i wcieleniu w życie polityk krajowych i europejskich w przedmiocie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej³. Agencja zapewnia realizację polityki państwa w dziedzinie zapewnienia trwałego rozwoju i spójności terytoriów,

3 Kompetencje Krajowej Agencji Spójności Terytoriów w zakresie dysponowania środkami z funduszy strukturalnych wynikają z dekretu nr 2019-1190 z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie Krajowej Agencji Spójności Terytoriów, który w art. 5 pkt VII wprowadził zmiany do dekretu nr 2016-126 z dnia 8 lutego 2016 roku w sprawie realizacji programów współfinansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w okresie 2014-2020 (Décret n° 2016-126 du 8 février 2016 relatif à la mise en oeuvre des programmes cofinancés par les fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020, Journal Officiel du 10 février 2016). W dekrete tym kompetencje Generalnego Komisariatu Równości Terytoriów przekazano Krajowej Agencji Spójności Terytoriów, która, „pod zwierzchnictwem (sous l'autorité) ministra odpowiadającego za planowanie przestrzenne, zapewni koordynację europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (...) w porozumieniu z Sekretariatem Generalnym do Spraw Europejskich”. Ponadto Agencja odpowiada za koordynację działań informacyjnych i komunikacyjnych dotyczących jednego lub kilku funduszy. Dekret stanowi iż „właściwy departament ministerstwa ds. zamorskich zapewni wsparcie, monitorowanie i koordynację francuskich regionów najbardziej oddalonych w rozumieniu art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej we współpracy z Krajową Agencją Spójności Terytoriów, pod zwierzchnictwem ministra właściwego do spraw planowania regionalnego (...) oraz Sekretariatu Generalnego do Spraw Europejskich.” Krajowa Agencja Spójności Terytoriów została wskazana w dekrete jako organ koordynujący w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (FEDER), którą to koordynację realizuje pod zwierzchnictwem ministra właściwego do spraw planowania przestrzennego.

stosując instrument krajowych programów umiejscowionych (*territorialisés*). Ich realizacja jest zdekoncentrowana i przyjmuje formę „kontraktów spójności terytorialnej” (*les contrats de cohésion territoriale*) na podstawie projektów zaproponowanych przez wspólnoty lokalne. Pod szczególną pieczę Agencji znajdują się obszary górskie, dla ochrony i rozwoju których powołane zostają specjalne służby podlegające Agencji.

Do Agencji należy także wsparcie rozwoju informatyzacji całego obszaru Francji, czemu służyć ma pomoc udzielana wspólnotom lokalnym i podmiotom publicznym i prywatnym działającym na rzecz upowszechnienia komunikacji internetowej i zasięgu telefonii komórkowej.

Dziedzina, w której kompetencje Agencji są szczególnie rozbudowane, jest zagospodarowanie terenów podlegających degradacji, rewitalizacja, zapobieganie utracie przez nie funkcji handlowych i mieszkalnych. Agencja została wyposażona w prawo wydawania aktów administracyjnych koniecznych do realizacji tego celu, m. in. przez wywłaszczenie nieruchomości, zawieranie umów związanych z zagospodarowaniem tych terenów, zarządzanie i eksploatację bezpośrednio lub pośrednio, nieruchomościami.

Status, organizacja i funkcjonowanie Krajowej Agencji Spójności Terytoriów

Krajowa Agencja Spójności Terytoriów działa pod nadzorem ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, jednostki samorządu terytorialnego i politykę miejską. Składa corocznie raport ze swojej działalności Rządowi oraz Parlamentowi. Jest on podawany do wiadomości publicznej.

Jak wyżej wspomniano, Agencja działa na całym terytorium Republiki. Może udzielać wsparcia zbiorowościom zamorskim, podlegającym art. 74 Konstytucji, oraz Nowej Kaledonii⁴, na ich wnioski i na warunkach określonych na podstawie umowy.

4 Zgodnie z art. 72 Konstytucji Republiki Francuskiej „Wspólnotami terytorialnymi Republiki są gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o statusie szczególnym oraz wspólnoty zamorskie, których status jest określony przez art. 74”. Nowa Kaledonia, grupa wysp w zachodniej części Oceanu Spokojnego, zalicza się do wspólnot zamorskich o statusie szczególnym, cieszy się znacznym stopniem autonomii. Na mocy porozumienia z Noumei z 1998 roku Nowa Kaledonia przyjęła status pomiędzy „wspólnotą zamorską” (podległość Francji, obywatelstwo i paszporty francuskie) a niepodległym państwem (własny rząd i obywatelstwo), o cechach terytorium stowarzyszonego. Na podstawie umów politycznych z Francją przeprowadzono kolejne referenda (ostatnie w dniu 4 października 2020 roku)

W ramach przydzielonych jej zadań monitorowania i ostrzegania Agencja prowadzi prace obserwacyjne w zakresie polityki miejskiej i polityki planowania przestrzennego oraz prace prognostyczne i strategiczne z przeznaczeniem dla terytoriów, w szczególności w zakresie transformacji cyfrowej, ekologicznej, demograficznej, przekształceń gospodarczych i współpracy transgranicznej. Jak to ujmuje dekret: „Wnosi wkład w ustanawianie innowacyjnych i eksperymentalnych rozwiązań w politykach publicznych”.

Ustawa powołuje trzy organy, realizujące zadania Agencji, Radę Zarządzającą (*le conseil d'administration*), Dyrektora Generalnego Agencji (*le directeur général*) oraz Krajowy Komitet Koordynacyjny Agencji (*le Comité national de coordination de l'Agence nationale de cohésion de territoires*).

Rada Zarządzająca liczy trzydziestu trzech członków z prawem głosu, w tym dwóch deputowanych i dwóch senatorów. Szesnastu przedstawicieli państwa to osoby reprezentujące ministrów właściwych do spraw związanych z zakresem działania Agencji⁵. Samorząd terytorialny reprezentowany jest przez dziesięciu przedstawicieli, w tym co najmniej jeden przedstawiciel zbiorowości zamorskiej⁶. Ponadto w skład Rady

w przedmiocie uzyskania pełnej niezależności od Francji. Wszystkie przyniosły wynik negatywny.

- 5 Dwóch przedstawicieli ministra odpowiedzialnego za planowanie przestrzenne, dwóch przedstawicieli ministra odpowiedzialnego za jednostki samorządu terytorialnego, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za budżet, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za komunikację elektroniczną, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za kulturę, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za zrównoważony rozwój, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za edukację narodową, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za mieszkalnictwo, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za regiony, departamenty i zbiorowości zamorskie, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za politykę miejską, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za badania, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za zdrowie, jeden przedstawiciel ministra odpowiedzialnego za transport.
- 6 Jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji ze Stowarzyszeniem Merów Francji, jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji ze Zgromadzeniem Gmin Francji, jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji ze Zgromadzeniem Departamentów Francji, jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji ze Stowarzyszeniem Regionów Francji, jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji ze Stowarzyszeniem Miast Francji, jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji ze Stowarzyszeniem Merów Gmin Wiejskich Francji, jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji ze Stowarzyszeniem Miast i Przedmieść, jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji ze Stowarzyszeniem „Francja Miejska”, jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji ze Stowarzyszeniem Małych Miast Francji, jeden przedstawiciel powoływany po konsultacji z Krajowym Stowarzyszeniem Osób Pełniących Funkcje Pochodzące z Wyboru na Obszarach Górskich.

Zarządzającej wchodzi jeden przedstawiciel Kasy Depozytów i Konsygnacji (*La Caisse des dépôts et de consignation*) oraz dwóch przedstawicieli pracowników Agencji, wybieranych na zasadach określanych zarządzeniem ministra odpowiadającego za planowanie przestrzenne.

Ponadto w Radzie Zarządzającej zasiadają z głosem doradczym: przedstawiciel Krajowej Agencji Renowacji Miast, przedstawiciel Krajowej Agencji Mieszkalnictwa, przedstawiciel Agencji Środowiska i Zarządzania Energią i przedstawiciel Ośrodka Badań i Ekspertyz ds. Ryzyka, Środowiska, Mobilności i Zagospodarowania Przestrzennego, Dyrektor Generalny Krajowej Agencji Spójności Terytoriów, ministerialny kontroler budżetu i księgowy instytucji, jak również Dyrektor Generalny ds. Samorządu Lokalnego, komisarz Rządu, lub jego przedstawiciel oraz, jako osoby kwalifikowane, członek Rady Gospodarczej, Społecznej i Środowiskowej, powoływany przez jej przewodniczącego oraz członek rady obywatelskiej, przewidzianej w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o programowaniu dla miast i spójności miejskiej, powoływany przez ministra odpowiadającego za planowanie przestrzenne. W posiedzeniach Rady mogą brać również udział osoby, których obecność przewodniczący uzna za stosowną. Ustawa wymaga, by skład Rady Zarządzającej zapewniał równą liczbę przedstawicieli obu płci, a różnica w liczebności ich reprezentacji nie przekraczała jednego.

Za wyjątkiem parlamentarzystów i przedstawicieli pracowników, członkowie Rady Zarządzającej są powoływani na podstawie zarządzenia ministra odpowiadającego za planowanie przestrzenne, a przedstawiciele Państwa na wniosek ministra, którego reprezentują. Kadencja członków niebędących parlamentarzystami wynosi trzy lata. Utrata funkcji, będącej podstawą powołania pociąga za sobą, z mocy prawa, dymisję danego członka ze składu Rady Zarządzającej.

Mandat członka Rady Zarządzającej sprawowany jest nieodpłatnie, z zastrzeżeniem zwrotu kosztów podróży i pobytu.

Pracami Rady Zarządzającej kieruje jej Przewodniczący, wybierany spośród przedstawicieli samorządu terytorialnego na trzyletnią kadencję. Dopuszczalna jest jednokrotna reelekcja. Wiceprzewodniczący wybierany analogicznie wykonuje wszelkie uprawnienia przewodniczącego, jeżeli jest on nieobecny lub nie może pełnić swoich obowiązków.

Do właściwości Rady Zarządzającej należą decyzje w sprawach:

- „1. Budżetu wstępnego wraz ze zmianami, zaciąganych pożyczek, rachunku finansowego i podziału wyniku za dany rok obrachunkowy;
2. Ogólnych kierunków działań instytucji i programów wsparcia o wymiarze terytorialnym;

3. Tworzenia, przekazania i likwidacji oddziałów oraz nabywania, powiększania i zbywania udziałów⁷;
4. Ogólnych warunków organizacji i funkcjonowania Agencji, w tym regulaminu wewnętrznego instytucji i swojego własnego regulaminu wewnętrznego, który określa warunki jej organizacji i funkcjonowania oraz uściśla zasady zapobiegania konfliktom interesów;
5. Warunków ogólnych naboru, zatrudnienia i wynagradzania pracowników;
6. Umów zawieranych z państwem i instytucjami publicznymi oraz sprawozdania podsumowującego ich realizację, sporządzanego na koniec każdego roku kalendarzowego;
7. Roczного raportu z działalności;
8. Postępowań sądowych oraz transakcji, których wartość przekracza ustalony próg;
9. Przyjęcia lub odmowy przyjęcia darowizn i zapisów testamentowych;
10. Umów niezbędnych do funkcjonowania agencji i jej zamówień.”

Rada Zarządzająca zbiera się co najmniej trzy razy do roku na posiedzeniach zwoływanych przez jej przewodniczącego. Z mocy prawa posiedzenia zwoływane są w trzydzieści dni po otrzymaniu odnośnego wniosku od jednego z ministrów sprawujących zwierzchność nad Agencją, przez Dyrektora Generalnego, lub przez co najmniej jedną trzecią członków Rady Zarządzającej. Komisarz Rządu może zażądać zwołania posiedzenia nadzwyczajnego z określonym porządkiem obrad.

Na wniosek Dyrektora Generalnego Przewodniczący zatwierdza porządek obrad. Komisarz Rządu może zażądać wprowadzenia do porządku obrad wszelkich innych zagadnień. Kwestie, o których wpisanie do porządku obrad najbliższego posiedzenia wnosi jeden z ministrów sprawujących zwierzchność nad Agencją, przewodniczący Rady Zarządzającej lub co najmniej jedna trzecia członków Rady Zarządzającej, są do niego wprowadzane z mocy prawa.

Decyzje Rady Zarządzającej zapadają zwykłą większością głosów. W przypadku, gdyby decyzja nie zyskała poparcia większości głosów przedstawicieli samorządów lokalnych i ich zrzeszeń, Przewodniczący

7 Uprawnienia te, dotyczące praw majątkowych, wynikają z kompetencji Agencji w zakresie zagospodarowania terenów podlegających degradacji, rewitalizacji, zapobiegania utracie przez nie funkcji handlowych i mieszkalnych (patrz strona 8). Uregulowane zostały szczegółowo w Kodeksie planowania miejskiego, m. in. na mocy jego nowelizacji przyjętej omawianą ustawą.

Rady Zarządzającej wpisuje ponowne jej rozpatrzenie do porządku obrad kolejnego posiedzenia Rady.

Z pewnymi wyjątkami decyzje z posiedzenia Rady Zarządzającej stają się z mocy prawa wykonalne z chwilą ich przekazania do Komisarza Rządu. Komisarz Rządu może zażądać przekazania mu wszelkich dokumentów lub przystąpić bądź zlecić przystąpienie, do weryfikacji, które uzna za stosowne, na podstawie sprawdzenia dokumentacji lub kontroli na miejscu.

Do obowiązków Dyrektora Generalnego należy:

- „1. Przygotowanie posiedzeń Rady Zarządzającej oraz ich realizacja bądź zapewnienie ich realizacji;
2. Przygotowanie i wykonanie budżetu instytucji;
3. Zatwierdzanie wpływów i wydatków instytucji. Dyrektor Generalny może wyznaczyć osobę zatwierdzającą je w jego imieniu;
4. Kierowanie personelem instytucji. W związku z tym, sprawuje on nadzór nad wszystkimi pracownikami, określa zakres ich obowiązków, powołuje na wszystkie stanowiska, w przypadku których nominacja nie należy do kompetencji innych organów, a także rekrutuje pracowników kontraktowych;
5. Podejmowanie decyzji o inwestycjach niezbędnych do realizacji zadań;
6. Podpisywanie kontraktów, umów i przetargów, aktów zbycia, nabycia i wynajmu;
7. Reprezentowanie agencji przed sądami i we wszystkich czynnościach cywilnego obrotu prawnego. Zawiera i podpisuje transakcje na warunkach ustalanych przez Radę Zarządzającą;
8. Odpowiadanie za realizację „kontraktów spójności terytorialnej”, o których mowa w ustawie z dnia 22 lipca 2019 r. ustanawiającej Krajową Agencję Spójności Terytoriów⁸.

Rada Zarządzająca może, w całości lub w części i na ustalanych przez siebie warunkach przekazać niektóre kompetencje (określone w podpunktach 3, 8, 9 i 10) Dyrektorowi Generalnemu Agencji. Na kolejnym posiedzeniu Rady Zarządzającej Dyrektor Generalny składa sprawozdanie z decyzji podjętych na podstawie przekazanych mu uprawnień

W skład Krajowego Komitetu Koordynacyjnego Krajowej Agencji Spójności Terytoriów wchodzi, oprócz Dyrektora Generalnego lub jego przedstawiciela, pełniących funkcję przewodniczącego:

1. Dyrektor Generalny Krajowej Agencji Renowacji Miast lub jego przedstawiciel;

⁸ Szerzej: patrz strona 8.

2. Dyrektor Generalny Krajowej Agencji Mieszkalnictwa lub jego przedstawiciel;
3. Przewodniczący Rady Zarządzającej Agencji Środowiska i Zarządzania Energią lub jego przedstawiciel;
4. Dyrektor Generalny Ośrodka Badań i Ekspertyz ds. Ryzyka, Środowiska, Mobilności i Zagospodarowania Przestrzennego lub jego przedstawiciel;
5. Dyrektor Generalny Kasy Depozytów i Konsygnacji lub jego przedstawiciel.

Komitet zbiera się co najmniej raz w miesiącu dla zapewnienia monitorowania wykonania wieloletnich umów o finansowaniu działań Agencji z instytucjami, których przedstawiciele zasiadają w składzie Komitetu.

Pełnomocnikami terytorialnymi Krajowej Agencji Spójności Terytoriów są przedstawiciele państwa w departamentach, wspólnotach o szczególnym statusie oraz wspólnotach zamorskich. Mają prawo subdelegować swoje kompetencje. Do ich zadań należy czuwanie nad spójnością i kompletnością działań Agencji z jednej strony oraz pomocy udzielanej projektom lokalnym przez podmioty publiczne i prywatne z drugiej strony z decyzjami podjętymi przez lokalną konferencję działania publicznego⁹. Należy do nich także wspieranie partycypacji mieszkańców w przygotowaniu projektów lokalnych. Pełnomocnicy terytorialni Agencji zwołują co najmniej dwa razy w roku posiedzenie lokalnego komitetu spójności terytorialnej w celu przedstawienia mu informacji o wnioskach w sprawie wsparcia zgłoszonych przez wspólnoty lokalne, sposobie ich rozpatrzenia oraz ewentualnej realizacji. W skład lokalnych komitetów spójności terytorialnej wchodzi przedstawiciele Państwa i państwowych instytucji publicznych, w tym przedstawiciele instytucji członkowskich Krajowego Komitetu Koordynacyjnego, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawiciele instytucji, struktur lub podmiotów działających przy jednostce samorządu terytorialnego lub poza nią i zajmujących się realizacją prac inżynierskich na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i ich ugrupowań. Skład każdego komitetu określa

9 Lokalna konferencja działania publicznego (la conférence locale de l'action publique) została uregulowana w art. L. 1111-9-1 Kodeksu ogólnego jednostek samorządu terytorialnego. Jest powoływana na szczeblu regionu dla wspierania koordynacji i spójności realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych podmiotów publicznych. W jej skład wchodzi przewodniczący rad jednostek samorządowych w regionie, przedstawiciele administracji lokalnej oraz samorządowych podmiotów publicznych. Konferencja jest płaszczyzną dyskusji na tematy lokalne, wypracowania metod współdziałania i ciałem opiniodawczym.

zarządzenie prefekta departamentu. Komitet zbiera się zależnie od potrzeb i co najmniej dwa razy do roku w przypadku każdego departamentu. Pełnomocnik terytorialny Agencji prowadzi jego sekretariat. Komitet może przeprowadzać wszelkie wysłuchania, które uzna za niezbędne dla prawidłowej realizacji swoich zadań.

Pełnomocnik terytorialny Agencji w departamencie, w którym znajduje się stolica regionu przekazuje każdego roku do Dyrektora Generalnego Agencji podsumowanie działań wspierających jednostki samorządu terytorialnego w realizacji projektów lokalnych. Prowadzi posiedzenia regionalnego komitetu podmiotów finansujących, obejmującego lokalnych przedstawicieli podmiotów – członków Krajowego Komitetu Koordynacyjnego. Celem takiego komitetu regionalnego jest zebranie środków niezbędnych dla wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich projektów terytorialnych.

Zgodnie z ustawą Krajowa Agencja Spójności Terytoriów dysponuje następującymi zasobami dla realizacji swoich celów:

1. Wpłaty i subwencje od państwa i innych podmiotów publicznych;
2. Finansowanie przez osoby prywatne;
3. Darowizny;
4. Spadki;
5. Przychody z dóbr ruchomych i nieruchomości;
6. Wynagrodzenie za usługi świadczone przez Agencję w przewidzianym ustawą zakresie;
7. Generalnie wszystkie przychody dopuszczone przez prawo.

Zasady przekazania środków Agencji przez podmioty publiczne regulowane są w umowach wieloletnich, o których mowa była powyżej. Umowy te określają reguły, na jakich Pełnomocnik terytorialny Agencji w departamencie pełni rolę jednego punktu kontaktowego dla jednostek samorządu terytorialnego w projektach wspieranych przez Krajową Agencję Spójności Terytoriów. Ponadto umowy wieloletnie regulują sposób powiązania celów Agencji z projektami instytucji i projektami strategicznych podmiotów, pozyskiwanie ich środków ludzkich i finansowych dla realizacji działań Agencji oraz zasady komunikacji w sprawie projektów wspieranych przez Agencję.

Podsumowanie

Cele powołania do życia Krajowej Agencji Spójności Terytoriów nie budzą wątpliwości. Przewycięzanie nierówności położenia regionów i gmin, wynikających z przyczyn naturalnych, historycznych i społecznych,

deklarowano już przy okazji przeprowadzania kolejnych reform decentralizacyjnych, a także wpisując do Konstytucji Republiki Francuskiej zasadę pomocniczości, kładącą nacisk na zróżnicowane, adekwatne do potrzeb traktowanie poszczególnych terytoriów i wspólnot. Akty prawne regulujące nową instytucję nie dają podstaw do klarownej oceny efektywności jej funkcjonowania, a dorobek Agencji jest jeszcze zbyt nikły. Połączenie centralizacji procesu ubiegania się o wsparcie przez wspólnoty lokalne z dekoncentracją jest zaiste, jak to z dumą przedstawiają autorzy projektu, przejawem inżynierii publicznej. Kompetencje Agencji w przeważającej mierze ograniczają się do oddziaływania miękkiego, wspierania, nakłaniania, patronatu, informowania i pośredniczenia w kontaktach między podmiotami publicznymi a samorządem lokalnym. Pośrednictwo to ma w założeniu wyrównać szanse w pozyskiwaniu wsparcia przez wspólnoty lokalne, jednak z ustawy i dekretu nie wynika, jakie metody, poza stworzeniem kolejnych ciał deliberujących, miałyby ten cel przybliżyć. Akty prawne pozostawiają wiele wątpliwości co do trybu działania, ale także źródeł finansowania Agencji czy organizacji wewnętrznej i wykorzystanych zasobów ludzkich, co także wiąże się z kosztami. W szczególności ani ustawa, ani dekret nie konkretyzują, na czym konkretnie miałyby polegać ambitnie nakreślone zadania Agencji w odniesieniu do funduszy europejskich.

Jak już wspomniałam wyżej, nie można przekreślać przyszłej użyteczności owej instytucji, jednak nie można zapomnieć o politycznym kontekście jej powołania. Masowe protesty społeczne skłoniły prezydenta Emmanuela Macrona do podjęcia prób stworzenia dialogu ze społeczeństwem, czego przejawem wydaje się także instytucjonalne wsparcie regionów i gmin będących w gorszym położeniu. Czy najlepiej służy temu powołanie nowej struktury administracyjnej, pokaże czas. Państwowa agencja jako pośrednik między, i tak przede wszystkim publicznymi, podmiotami finansującymi a wspieranymi wspólnotami lokalnymi może budzić wątpliwości nie tylko co do efektywności procesu dystrybucji środków, ale też neutralności politycznej jej działania. Nieubłagane nasuwa się wątpliwość, czy w wyniku samego mieszania herbata staje się słodsza. Podobnie państwowa instytucja jako patron wymiany doświadczeń i współdziałania wspólnot lokalnych nie może nie być postrzegana jako paternalistyczne ciało obce. Z tego punktu widzenia intencja pełniejszej realizacji zasady pomocniczości poprzez powołanie do życia Krajowej Agencji Spójności Terytoriów wydaje się płonna.